

Vélemény Magyarország új alkotmányos rendjéről:

amicus brief a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény
átmeneti rendelkezéseiről és a legfontosabb sarkalatos
törvényekről

Szerzők:

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

Szerkesztők:

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

2012. február

Tartalom

Bevezetés	3
Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései	7
A családok védelméről szóló törvény	13
Vallásszabadság és az állam és az egyházak viszonya	18
Média-szabadság.....	26
Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény	39
Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény ..	44
A nemzetiségek jogairól szóló törvény.....	47
Az alkotmánybírói törvény	50
Az igazságszolgáltatási rendszer és az ügyészség	58

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,¹ 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, nagyrészen 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 - rendrefelgyorsították a törvényjavaslatok tárgyalását, olykor néha még a törvények szövegének ismerete nélkül is. Az ellenzéki pártok az Országgyűlés honlapjáról értesültek a törvénytervezetekről, ami rendszerint alig biztosított időt a javaslatok tanulmányozására. Emelett fontos módosító javaslatokat nyújtottak be kormánypárti képviselők, és fogadott el az Országgyűlés a törvények zárószavazásának napján. A kormánypártok szinte egyáltalán nem foglalkoztak az ellenzék javaslataival. Az alkotmányügyi bizottságban, amely a házszabály megsértéséről hivatott dönteni, a kormánypárti többség rendre leszavazta a házszabálysértést állító kezdeményezéseket. A rendkívüli jelentőséggel bíró törvények nagy száma nagyon szinte ellehetetlenítette az ellenzék, a társadalmi szervezetek, jogászok és az állampolgárok számára a törvények tartalmának megismerését.

¹Vélemény 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)

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 érdekképviselői szerveket és az ellenzéki pártokat. Ezzel ellentétben egy képviselő bármely pillanatban benyújthat egy törvényjavaslatot anélkül, hogy előre értesítené az érdekképviselőket vagy az ellenzékét. 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 megvitatott 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 házszabálymódosítás a képviselők kétharmados döntése alapján szerint sürgősségi eljárásban akár egy vagy két napon belül is el lehet fogadni egy törvényt.²

Az új alkotmány 2012. január 1-én 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 törvényt fogadott el, beleértve az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseit (a továbbiakban: Átmeneti Rendelkezések). Az Átmeneti Rendelkezések, amelyek a törvény öndefiníciója szerint az alkotmány részét képezik,³ valójában tartalmilag sok

²98/2011. (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

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 Rendelkezéseketvalójában 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 büntetőeljárás törvény hasonló tartalmú passzusát a legfőbb ügyész felhatalmazásáról, hogy megválaszthassa a bíróságot, amely előtt az ügyész vádat emel, az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette.⁴ 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 alkotmánybírósági vizsgálat tárgya.

Az Alaptörvény által nevesített sarkalatos törvényeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt meg kellett volna alkotni.⁵Bár a sarkalatos törvények jó részét az Országgyűlés 2011. december végéig elfogadta, fontos törvények, köztük az Országgyűlésre, a választási eljárásra, és a pártfinanszírozásra vonatkozó törvények

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 értelemszerűen 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/sarkalatosvekjegyzeke.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.

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 írta elő, ezzel szemben az Alaptörvényt számos kormányzati politikai kérdést vont ki a jövőbeni többségi törvényhozó befolyása alól.

A kormány hivatali idejének első 20 hónapja során az Országgyűlés 365 új törvényt fogadott el⁶, köztük 12 alkotmánymódosítást, amelyek az alkotmány több mint 50 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 kormánypartói képviselők szinte minden törvényjavaslatot egyhangúan megszavaztak, míg az ellenzéki pártok – a szélsőjobboldali Jobbik egy-egy támogató szavazata kivételével – minden esetben elleneztek 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 kötelzettségzegési eljárást kezdeményezett Magyarország ellen, három, az Alaptörvény és a sarkalatos törvényekben által szabályozott ügyben: a központi bank függetlensége, az adatvédelmi szervezet függetlensége és a bírók nyugdíjkorhatárának 70-ről 62-re csökkentésének ügyében⁷. Az Európai Parlament 2012. február 16.-án felhívta az Európai Bizottságot, hogy kérje ki a Velencei Bizottság véleményét a új Alaptörvényről, annak Átmeneti

⁶Ez 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>.

⁷<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/24>

Rendelkezéseiről és az elfogadott sarkalatos törvényekről, és folytassa az együttműködést ezekben az ügyekben az Európa Tanáccsal.⁸

A következőkben részletesen elemezzük azokat a sarkalatos törvényt, 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).

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

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

Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései

⁸European Parliament resolution of 16 February 2012 on the recent political developments in Hungary (2012/2511(RSP))

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 beleillkedenének annak szövegébe. Ugyanakkor az Átmeneti Rendelkezések több olyan passzust 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 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 veszítik el polgári jogait 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 folyatosságának 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 Alaptörvény-ellenes 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 lehetővé teszi 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 közvetítőrendszer felügyeletét. A 30. cikk azonban lehetőséget ad 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.⁹ 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.¹⁰

Az Átmeneti Rendelkezések - amellet, hogy a rendelkezések egy része nem az Alaptörvény hatálybalépését szabályozza, hanem azt lényegében módosítja - további problémákat is felvetnek. Sőt, a valóban "átmeneti" rendelkezések egy része alkotmányellenes.

⁹Lényegében ugyanerre alapozta 2012. január 31-én nyilvánosságra hozott fiktív alkotmánybírósági 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>

¹⁰Az ombudsman alkotmánybírósági indítványa az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseivel kapcsolatban. Lásd <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202302Ai.rtf>

A törvény első része részletezi a kommunista párt vezetői által a rendszerváltás előtt elkövetett bűncselekményeket (2. cikk), meghosszabítja 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. Ez rendelkezések 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 meghosszabítani a jogbiztonság elvének sérelme nélkül. Az Alkotmánybíróság csak a nemzetközi jog el nem évülő bűncselekményei tekintetében tette lehetővé az elévülés meghosszabítását. A visszaható hatályú igazságszolgáltatásnak az Átmeneti Rendelkezésekben történő lehetővé tétele nem változtat annak a jogbiztonság és ezen keresztül a jogállamiság Alaptörvényben is szereplő elvének sérelmén.

Alkotmányosan aggályosak az Átmeneti Rendelkezéseknek azok a rendelkezései, amelyek megszüntetik egyes megválasztott állami vezetőknek az Alaptörvény hatályba lépésekor le nem járt mandátumát. Közben 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.¹¹ A Velencei Bizottság már az Alaptörvényről kifejtett 2011. júniusi véleményében figyelmeztetett az átmeneti rendelkezések olyan visszaélészerű alkalmazási lehetőségére, amely az Országgyűlés által az előző ciklusban megválasztott tisztségviselők megbízását időelőtt megszünteti.¹²

A családok védelméről szóló törvény

1. Az Országgyűlés 2011. december 23-án fogadta el a családok védelméről szóló sarkalatos törvényt (2011. évi CCXI. tv.). A kormánypártok korábbi gyakorlatának megfelelően a törvényjavaslatot négy kereszténydemokrata egyéni képviselő nyújtotta be, ezt követően csatlakozott hozzájuk előterjesztőként egy ötödik KDNP-s honatya. A Kereszténydemokrata Néppárt a FIDESZ-szel együtt indult a 2010-es parlamenti választásokon, és bár külön frakciót alkot a Parlamentben, gyakorlatilag a nagyobbik kormánypárt részeként funkcionál. Azzal, hogy a javaslatot egyéni képviselők és nem a kormány terjesztette be, könnyedén megkerülhetővé váltak a társadalmi egyeztetésre¹³ és az előzetes hatásvizsgálatra¹⁴ 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

¹¹A Költségvetési Tanács elnöke a Fidesz-közeli Járai Zsigmond egészen 2012. januárban nyilvánosságra hozott önkéntes lemondásáig megtarthatta mandátumát, bár a Költségvetési Tanács feladatköre nagy mértékben megváltozott. Ezzel szemben Baka András, a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnökének, aki nyilvánosan kritizálta a bíróságokra vonatkozó törvénytervezetek, szolgálati ideje az Átmeneti Rendelkezések alapján az Alaptörvény hatályba lépésével megszűnt, annak ellenére, hogy a Legfelsőbb Bíróság hatásköre nem, csak elnevezése változott.

¹²A Velencei Bizottság Véleménye, No. 618 / 2011, 2011 június 20, bek. 140.

¹³ 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről.

¹⁴ 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról.

„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 szízeit,¹⁵ 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 létrejöttéletközösséget, *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

¹⁵ 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 együttélő párok aránya folyamatosan nő: 1990-ben ez az arány csak 5,1%, míg 2001-ben 11,3% volt. Lásd: *Demográfiai Portré 2009*, Népszéktudományi Kutatóintézet, valamint mikrocenzus.hu.

összhangban a családok jogait és juttatásait érintő alsóbb szintű jogszabályokkal¹⁶ 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 figyelembevételére alapján az együttélő személyek nemétől függetlenül igényt tarthat jogi elismerésre.”¹⁷ A bejegyzett élettársi kapcsolatáról szóló 154/2008. (XII. 17.) AB határozat ennél is továbbment, amikor a jogintézményt az azonos neműek szempontjából alkotmányosnak ítélte.¹⁸ Az Alkotmánybíróság határozatában kiemelte: „(a)z azonos nemű személyek számára azonban, akik az Alkotmány alapján házasságot nem köthetnek, a jogalkotónak az Alkotmány korlátai között biztosítani kell egymás irányában a házastársakéhoz hasonló olyan jogállást, amely az egyenlő méltóságú személyként kezelésüket biztosítja.”

A jogalkotó a család definíciójának meghatározása során egyértelműen elmulasztotta figyelembe venni a már létező és elismert családjogi jogintézményeket. Természetesen érvelhetünk úgy, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatáról 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 ésszerűtlennek 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 – kétségtelenül a házasságon alapuló életközösségeket részesíti előnyben, és csupán azokat ítéli védelemre méltónak. Az

¹⁶ Különösen a Polgári Törvénykönyvvel (öröklési szabályok) és a bejegyzett élettársi kapcsolatáról szóló 2009. évi XXIX. törvénnyel (a bejegyzett élettársi kapcsolat mint családjogi jogintézmény), valamint a biológiai szülő együttélő partnerét megillető gyermeknevelési juttatásokat szabályozó jogszabályokkal.

¹⁷ A Ptk-t ennek megfelelően 1996 júniusában módosította az 1996. évi XLII. törvény.

¹⁸ 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.

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 a tényt, 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 képező családformákat zár ki a szűk definíció alkalmazásával, mint például amelyekben a gyermeket a vérszerinti szülője és annak partnere neveli, aki a 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 érveléssel leszögezte: „(m)esterséges lenne fenntartani azt az álláspontot, hogy a heteroszexuális párokkal ellentétben az Egyezmény 8. cikkében foglalt ‘családi élet’ fogalma nem foglalta 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 ajánlása¹⁹ szintén hangsúlyozza, hogy „(a)hol a tagállami jogalkotás elismeri a bejegyzett élettársi kapcsolatot, a tagállamoknak törekedniük 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 érthetetlen, 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 és az állam és az egyházak viszonya

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,²⁰ a későbbi parlamenti döntés által elismert egyházakat, valamint a korábban nyilvántartásba vett egyházakból átminősült vallási tevékenységet végző egyesületeket. A legújabb egyháztörvény 14

¹⁹Ajánlás a szexuális orientáción és nemi identitáson alapuló diszkrimináció elleni intézkedésekről.

²⁰ Az „egyház” fogalma megfelel a magyar törvény terminológiájának, és magába 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'i hit képviselői nem kaptak egyházkénti elismerést sem az elsőként 2011 nyarán elfogadott törvényben, sem a törvény végül 2011 decemberében elfogadott legutóbbi változatában.

elismert egyházat sorol fel, míg minden más korábban nyilvántartásba vett egyház (mindösszesen közel 330 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 100 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 350 egyházat jegyezték meg 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-én 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-én 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 Alkotmánybíróság 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 érvényteliséget megállapító döntése megjelent volna a Magyar Közlönyben (164/2011 (XII. 20.) AB határozat). Röviddel ezután, a parlamentben szokásossá vált ügymenet szerint, a legújabb – az elődjéhez igen hasonlító – sarkalatos törvény tervezetét nem kormány javaslatként, hanem egyéni képviselői indítvánnyal terjesztették be, így a kormány elkerülhette az ellenzékkel és a társadalmi csoportokkal történő egyeztetést a javaslatról. A tárgysorozatba vételkor a törvényjavastnak 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 80 egyház kérte a parlamenttől az újrabejegyzését. 2012. február 12-

én, a tavaszi ülés első napján, egy új törvényjavaslatot vettek napirendre, amely további 17 egyházat kívánt elismerni (T/5839). Ezzel egyidőben egy országgyűlési határozat is napirendre került, amely 67 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 figyelembevételére van szükség. Az egyházi jogállás elismerésének ezen feltételei újak és szigorúbbak, mint a korábbi feltételek.

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

4. A 2011. évi sarkalatos törvény mellékletében 14 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 egyesületként működhöz tovább (34. § (1) bekezdés) az egyházkénti bejegyzéssel együtt járó előnyök hátrahagyásával. A 2011. évi törvény az egyházak bejegyzéséről, illetve újra-bejegyzéséről való döntést a parlament mérlegelésére bízza. A sarkalatos törvény szerint 1.000 kérelmező kérésére a parlament azt a vallási egyesületet jegyezheti be egyházként, amely legalább 20 éve működik Magyarországon, vagy 100 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 bevezett 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) tárgyalt Európai emberi

jogi elvárások, valamint az EJEB vallásszabadságra és egyesülési szabadságra (9. és 11. cikk) vonatkozó joggyakorlatának szempontjából.²¹ 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 kiindulóponja, 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 20.000 alapítót előíró szlovák törvény után.

Harmadszor, a magyarországi bejegyzéshez megkívánt 20 éves megelőző működés az EJEB gyakorlatának ismeretében túlzó. Nem sokkal azt követően, hogy az

²¹ Ld. *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.

újrabejegyzés feltételeként 15 év várakozást előíró orosz törvényt egyezményesértőnek találta az EJEB, a Bíróság egy Ausztriát érintő ügyben²² is kimondta, hogy a magasabb szintű bejegyzéshez megkívánt 10 éves várakozás egyezményesértő. A megismételt bejegyzési eljárásokkal kapcsolatban az EJEB hangsúlyozta, hogy a tagállam köteles nagyon komoly indokokkal alátámasztani az újrabejegyzés 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 300 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 bíró jogorvoslatot a parlament döntésével szemben. Ez az eljárás nemcsak az Alaptörvény XXVII. cikkét sérti, hanem egyértelműen ellentétes az EJEB gyakorlatával: 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.

²²*Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*

Közelebbről, a vallásszabadságot érintően pedig kimondta az EJEB, hogy egyezményesértő a bírói út hiánya az egyházi tulajdont érintő jogvitában.²³

Végezetül, a 2011. évi sarkaltos 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 EJEBnek a hátrányos megkülönböztetés tilalmát az állam és az egyházak viszonyában alkalmazó legújabb gyakorlatával.

Média-szabadság

A médiát és a sajtót szabályozó új magyar törvények (a 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról 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 normákkal²⁴, a demokratikus jogállamok követelményeivel és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 2. cikkében rögzített alapelvekkel is ellentétesek.

²³ *Sambata Bihor Greco-Catholic Parish v. Romania*, application no. 48107/99, judgment of 12 January 2011.

²⁴ 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.

A médiát és a sajtót szabályozó új magyar törvényekkel kapcsolatos legfőbb kifogások (Smtv. and 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 média-rendszer átrajzolását. Az első jogszabály-csomag²⁵ az intézmény-rendszer 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 média-rendszerre 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.

²⁵ 2010. évi LXXXII. törvény a médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról

Ahhoz, hogy az új magyar médiaszabályozás jelentőségét valóban megértsük, mindenekelőtt az ország demokratikus és alkotmányos kereteit kell figyelembe vegyük. 2012. január 1. napján hatályba lépett az új Alaptörvény, amely a Velencei Bizottság korábbi megállapításai szerint is alapjaiban változtatta meg az alkotmányos kontroll-mechanizmusok működését a közjogi rendszer gyakorlatilag minden, a demokrácia szempontjából releváns területén. A demokratikus rendszer új szabályok által bevezetett korlátozásai a szólás- és véleményszabadság jelentőségét éppen ezért minden eddigieknél jobban kiemelik: az új média-szabályozási 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 érdek-egyeztetés, 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*²⁶ az alkotmányos jogok és szabadságok védelme érdekében.

Az előzőekben kifejtetteken túlmenően ugyanakkor tisztában kell lennünk a független, piaci szereplők érdekérvényesítési képességeinek a korlátozottságával is, hiszen gyakorlatilag mindannyian valamilyen mértékig függőségi viszonyban vannak vagy a kormánnyal, vagy legalábbis a közszolgálati média-rendszerrel: előbbivel az

²⁶ Az Alkotmánybíróság döntése (165/2011. (XII. 20.) AB határozat, a továbbiakban: Médiajogi-döntés) ugyan korrigálta 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 intézmény-rendszerre vagy a közszolgálati médiára vonatkozó szabályokat) nem is vizsgálta az AB, és 2012. január 1-től kezdődően ennek a lehetősége is megszűnt immáron.

állami reklám-költségek 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 egzsersmind elő²⁷.

Amikor tehát az új magyar média-szabályozás értékelését kívánjuk elvégezni, mindenképpen figyelembe kell vegyük az előbbiekben 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 illusztrálja ezt az NMHH szervezeti felépítésével kapcsolatos háttér: miközben az ún. konvergens (tipikusan a médiát és a hírközlést egyaránt szabályozó) hatóságok a világon sokfelé elterjedtek, sőt némelyikük (mint pl. az Ofcom az Egyesült Királyságban) mintául szolgál számos ország számára, ennek a magyar megfelelője, a „Központi Hatósággá” vált *NMHH* az elmúlt másfél évben a *politikai és szabályozási hatalom-koncentráció 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, sajtó-specifikus szabályokat más európai országokban is találhatunk, köztük néhány esetben szankcionálásra vonatkozóakat is. A közszolgálati média-rendszer 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.

²⁷ Lásd pl. a magyar on-line tartalomgyártók képviselőjének szerepvállalását http://gg.blog.hu/2011/01/13/mediatorveny_relax_es_gondoljuk_vegig.

A továbbiakban az új szabályozási rendszer *legkritikusabb területeire* koncentrálunk: *a Hatóság függetlenségének kérdőjeleire, a nyomtatott sajtóra vonatkozó szabályokra*²⁸, *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 mérhetősége 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.”*²⁹ Mi a következő indikátorok alapján vizsgáljuk a *függetlenség mértékét*³⁰:

- 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 közszolgálati médiaszolgáltatásokat, a nyomtatott és az on-line sajtót,

²⁸ 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 lehetőséget hagyott bizonyos szabályok újbóli bevezetésére. Ezért tehát az AB-határozat ellenére is a problémák között kell felsoroljuk a sajtóra vonatkozó rendelkezéseket.

²⁹ 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. oldal

³⁰ Lásd az előbbi lábjegyzetnél, 67-74. oldal

illetőleg – az Elnök esetében – az elektronikus hírközlést is ideértve. Ezen túlmenően az *Elnök jogalkotási hatáskörrel* is rendelkezik mindenekelőtt a *frekvencia-gazdálkodás* területén, ideértve a nemzeti frekvencia-felosztást, a frekvenciahasználati jogosultság megszerzésére kiírt árverés és pályázat, a frekvenciasávok felhasználási szabályainak, valamint a frekvenciadíjak meghatározását. *A szabályozási hatáskörök ilyen mértékű koncentrálása indokolatlan és a magyar közjogi keretek között – figyelembe véve azt a tényt is, hogy a Médiatek 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 Médiatek bevonása nélkül is meghozhasson a média-rendszer működése tekintetében kulcsfontosságú döntéseket, ide sorolva például az Elnök számára biztosított jogot, hogy a közszolgálati média-rendszer működésére jelentős befolyást gyakoroljon annak finanszírozásával kapcsolatos mechanizmusokon keresztül³¹.

A Médiatek túlzott, indokolatlan és kiegyensúlyozatlan hatáskörei a lineáris mediaszolgáltatók pályáztatására vonatkozó előírások esetében mutathatóak ki egyértelműen. A pályáztatási eljárásra vonatkozó szabályok³² lehetővé teszik a Médiateknak, hogy bármely pályáztatási eljárásba beavatkozzon és befolyásolja az eljárás kimenetelét azzal, hogy az eljárás lezárását tetszőleges módon és alkalommal, definiálatlan tartalmú médiapolitikai szempontok szerint elhalaszthatja³³ vagy megszüntetheti³⁴. Ezen jogosultságok lehetővé teszik a Médiatek önkényes döntéseit, illetve azt, hogy a Médiatek kedvező döntésével „megvárja” a számára elfogadható pályázók jelentkezését.

A szabályozóhatóság *pénzügyi függetlensége* biztosítottnak tekinthető a Médiatektörvény által, mivel a bevételei nem a központi költségvetésből, hanem az elektronikus hírközlési szolgáltatók által befizetett frekvencia- és azonosító-

³¹ Mttv. 134. § (4) bek.

³² Mttv. II. Rész III. fejezet

³³ Mttv. 53. § (5) bek.

³⁴ Mttv. 61. § (1) bek. c) pont

használati, illetve felügyeleti díjakból származnak³⁵. 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.³⁶ Az NMHH elektronikus hírközlési szolgáltatóktól származó bevételeinek ilyen módon való felhasználása egyidejűleg ellentétes lehet az EU hírközlés-szabályozási követelményeivel is.³⁷

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 Médiatanács 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 kezeit is, amennyiben nem sikerül ismét

³⁵ Lásd 7.

³⁶ 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 átutalt összeget kizárólag az Elnök rendelkezései szerint, az általa megjelölt célra használhatja fel.”

³⁷ 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 fedezetéül szolgálhatnak, ezáltal a közmédia kereszt-finanszírozása ezen bevételekből sértheti az EU szabályait.

kétharmados többséget biztosítania valamelyik politikai erőnek. Aggályosnak kell tartuk az Mttv. azon rendelkezését is³⁸, amely szerint az Elnök akkor is érdemi befolyást tud gyakorolni a Médiatanács munkájára, ha mandátuma ebben a minőségében – azaz a Médiatanács elnökeként – már lejárt, de a miniszterelnök mint a Hatóság elnökét újra kinevezi: ebben az esetben – akkor is, ha az Országgyűlés nem választja meg a Médiatanács 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 Médiatanács működése felett.

Mindezek alapján tehát kijelenthetjük, hogy a Médiatanács 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-mechanismusok nélkül jogosult az NMHH alelnökeinek, a főigazgatónak, illetve a főigazgató-helyetteseknek az *kinevezésére*³⁹, *indoklás nélküli (!) elbocsátására és visszahívására*⁴⁰, 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 mutathatóak ki kritikus problémák a függetlenség szempontjából, mivel egyrészt az Mttv. egyértelmű követelményeket fogalmaz meg a Médiatanács tagjai megválaszthatósága szakmai kritériumai tekintetében (felsőfokú végzettség és minimum 3 év szakmai gyakorlat)⁴¹, 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.

³⁸ Mttv. 125. § (4) bek.

³⁹ Mttv. 111. § (2) bek.

⁴⁰ Mttv. 113. § (6) bek., Mttv. 115. § (7) bek., Mttv. 117. § (4) bek.

⁴¹ 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.

A *döntéshozatali eljárások nyilvánossága és számonkérhetősége* kérdésében azt szükséges megvizsgálnunk, hogy a szabályozó működése, döntés-előkészítése, 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 elegendőek minden esetben kritikus döntések nyilvánosság általi hozzáférhetőségének biztosítására.⁴² Ezért ezen indikátor esetében is a függetlenség garanciális problémáját kell jelezzük.

2. *A nyomtatott és az on-line sajtó történetileg is a szólásszabadság legfőbb letéteményesei Magyarországon.* A nyomtatott 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 nyomtatott 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 nyomtatott sajtó szabályozásának az új Hatóság alá rendelése megalapozatlanul és váratlanul került bevezetésre.* Az on-line sajtóról „megszületése” óta⁴³ elmondható, hogy egyrészt az általános érvényű jogszabályok

⁴² 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), 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.

⁴³ Az Origo.hu és az Index.hu, mint a két legismertebb és leglátogatottabb hazai portál 1999-ben kezdte meg működését.

itt is betöltötték mindvégig szerepüket és alkalmazhatónak bizonyultak az on-line környezetben, illetve jelentős önszabályozás is működött mindvégig ezen a területen⁴⁴.

Az új szabályozási rendszer által bevezetett szabályok közül a bizonytalan tartalmú jogi kötelezettségek⁴⁵, valamint az ezek megsértése esetén alkalmazandó – a magyar sajtópiac pénzügyi teljesítőképességéhez képest - kirívó mértékű bírságok⁴⁶ álltak a kritikák középpontjában. Tekintettel arra, hogy a nyomtatott és az on-line sajtó számos európai, illetve európai uniós országban szabályozás tárgya (sajtójogi törvények, alkotmányos előírások, szakmai kódexek, büntetőjogi következmények néhány esetben⁴⁷), *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 mindezekig nem készült semmilyen hatás-tanulmány, 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 nyomtatott 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,

⁴⁴ 2001 óta működik az on-line tartalompiac önszabályozását szolgáló Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete (www.mte.hu), amely egy jól szervezeten és hatékonyan működő szervezet.

⁴⁵ Smtv. 14-18. §-ok

⁴⁶ Mttv. 187. § (3) bek.

⁴⁷ CMCS tanulmány 11. o.

- 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 meg⁴⁸, 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 vonatkozókat – ismételten bevezethessen a jogalkotó⁴⁹. 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 Média Tanácsnak 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 Média Tanács

⁴⁸ Az egyetlen rendelkezése az Smtv.-nek, amelyet azonnali hatállyal semmisített meg az AB az újságírók forrásainak védelmével kapcsolatos korlátozás volt.

⁴⁹ Bár az AB jogtechnikai okokból ezeket a szabályokat is megsemmisítette 2012. május 31. napjával, ugyanakkor ezeknek az alkotmányellenességét nem mondta ki.

szabályozási hatáskörét az AVMSZ Irányelv⁵⁰ által kijelölt, a lekérhető médiaszolgáltatásokra vonatkozó, szűk körben tarjuk 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 közelmúltban⁵¹.

3. Az új médiatörvény *a közszolgálati média-szolgáltatás 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 tekintetében⁵².

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 kezelni⁵³, azaz *a közszolgálati médiarendszer de facto és de iure legfontosabb irányítási jogait gyakorolni*. Mindeközben az Alap olyan módon gyakorolja a *közszolgálati médiarendszer de facto irányítását, hogy ezen jogosultságainak gyakorlása felett sem nyilvános elszámoltathatóság, sem átláthatóság nem biztosított*⁵⁴, *illetőleg a közszolgálati költségvetési tanács döntései*

⁵⁰ 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)

⁵¹ 2012. januárjában megalakult és megkezdte működését a Főszerkesztők Fóruma és elfogadta Etikai Irányelveit is <http://foszerkesztokforuma.wordpress.com/etikai-iranyelvek/>.

⁵² Mttv. III. Rész, illetve a Médiatanács jogköreire példa a közszolgálati kódex első ízben történő megalkotása, Mttv. 95. §. (2) bek.

⁵³ Mttv. 100. §, 108 §. (1) és (4) bek., 136. §.

⁵⁴ Az átláthatóság és az elszámoltathatóság hiányának fontos bizonyítéka, hogy az Alap kezelője a Médiatanács, kezelésének részletes szabályait a Médiatanács határozza meg. támogatáspolitikáját,

sem nyilvánosak. Az Alap irányítása pedig egyrészt a Médiatanács, másrészt annak Elnökének kezében van, amelynek minden egyes tagját, illetve akit jelenleg a kormányzópart jelölte egyedüliként (ahogy azt a korábbiakban bemutattuk)⁵⁵. 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*⁵⁶. Az új szabályozási rendszer mindezek mellett nem biztosítja a közszolgálati tartalmak nyilvános vitákon és társadalmi konszenzuson alapuló meghatározásának és számonkérhetőségének garanciát sem.

4. Az új médiaszabályozás ugyancsak kritikus pontja az Mttv. és az Smtv. meghatározott rendelkezéseinek esetére bevezetett szankcionálási rendszer⁵⁷, 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 tartunk, mivel egyrészt *aránytalanok*, másrészt *kiszámíthatatlanok*,⁵⁸ továbbá bizonyos esetekben az egyes médiumok működését is veszélyeztetik, ezáltal a szólás- és sajtószabadságra potenciális korlátozó hatást fejtenek ki⁵⁹. A szankcionálási jogok ilyen mértékű és hatókörű meghatározása pedig az európai gyakorlatban is ismeretlennek tekinthető, ahogyan arra több szakértői

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.

⁵⁵ Az Mttv. 136. §. (11) bek. értelmében az Alap vezérigazgatója feletti teljes munkáltatói jogkört - ideértve a kinevezést, a munkabér és juttatások megállapítását, továbbá a munkáltatói felmondást is - a Médiatanács elnöke gyakorolja.

⁵⁶ 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;”.

⁵⁷ Mttv. IV. Rész 5. fejezet

⁵⁸ Az Mttv. 187. §. (3) bek. alapján a bírságok összeghatárai 3-200 millió forint között kerültek meghatározásra

⁵⁹ 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>

kutatás is rámutatott már⁶⁰.

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 állapít 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.

⁶⁰ „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. o.

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 vethet fel. A határon túli állampolgárok száma a részükre választójogot biztosító országokban jellemzően alacsony, voksuk a nagyon kiélezett 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 választókerületek 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 jelöltállításhoz 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 szigorít a listaállítás számszaki feltételein (a korábbi szabályokat az új rendszerre vetítve azelőtt arányosan 23,64 egyéni jelölt kellett a listaállításhoz, míg az új szabályozás 27 egyéni jelöltet követel meg), illetve területi kötöttségein (korábban 7 megyei lista kellett az országos lista állításához, az új rendszerben 10 megyéből, köztük kötelezően a fővárosból kell a megkívánt 27 egyéni jelöltnek összejönnie).

Töredékszavazatnak az új törvény szerint nem csak 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 22 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 újrarajzolja 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 választókerületi lehatárolás legitimitását. További problémát jelent, hogy a választókerületi lehatárolást kétharmados törvény tartalmazza, mindenféle rendszerszerű, kikényszeríthető korrekciós lehetőség nélkül, ami a későbbiekben nagyban megnehezíti, hogy a népességmozgáshoz hozzá lehessen igazítani majd a választókerületi beosztást.

A megalkotott új választójogi törvény valamennyi 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 mindaddig nem biztosította a nemzeti és etnikai kisebbségek kedvezményes országgyűlési képviseletét. 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 13 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 elfogadható 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 mindaddig 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 kormánypárthoz 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 információszabadságról 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 információszabadságot egymásra tekintettel rendezte el. A szabályozás morális tartalmát a rendszerváltás ethosza a Magyarországon jogállami forradalomnak

nevezett történelmi eseménysor 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 információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény a Nemzeti Együttműködés Rendszerének⁶¹ 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.⁶² 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 irányelvszilárd jogi követelményként határozza meg az adatvédelmi hatóságok teljes függetlenségét.

Az irányelv arra kötelezi a tagállamokat, hogy hozzanak létre (akár több) állami hatóságot, amelynek 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

⁶¹A Nemzeti Együttműködés Rendszerét a Fidesz kormány dolgozta ki egyben egy nemzeti esküvel, amit a Fidesz középületekbe szánt megjelentetni. A Rendszert itt lehet megtalálni <http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf>, az 5-6. oldal tartalmazza a nemzet esküt.

⁶²Ezalatt az EKINT, a TÁSZ és a Helsinki Bizottság Manual Barrosonak küldött levelét értjük 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.

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 ügyében⁶³ 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.”⁶⁴

Aligha lehet kérdéses, hogy a függetlenség tartalmazza a kormányzattal éles vitákat vállaló parlamenti biztosnak a mandátuma lejártát évekkel megelőző kizorításával szembeni védelmet is: ha a hivatalviselő személy ki van téve a menesztés veszélyének, erős a kísértés, hogy kövesse a kormány kívánságait, amely eltávolíthatja őt, aligha van ennél rősebb 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

⁶³ C-518/07, Európai Bizottság v. Német Szövetségi Köztársaság, 2010. március 9, 25. paragrafus.

⁶⁴ Uo., 31. és köv. bekezdés.

információs önrendelkezéssről és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény azzal mindenképp megsérti a magyar adatvédelmi 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.”⁶⁵ 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.⁶⁶ 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

⁶⁵ Alaptörvény Nemzeti hitvallás fejezet

⁶⁶ Alaptörvény Nemzeti hitvallás fejezet

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.⁶⁷ (Például a jogszabály szerint a települési kisebbségi önkormányzati választást ki kell tűzni, ha a településen a népszámláláskor 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,⁶⁸ ugyanakkor meglehetősen módon a jogszabályi definíció nemzetiségen továbbra is olyan csoportot ért, amelyik saját nyelvel rendelkezik.⁶⁹ 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 kihirdetéskor 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.

⁶⁷56. § (1) „A települési nemzetiségi 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 nemzetiségenként összesített adatai szerint - a harminc főt eléri.” (2011. évi CLXXIX. törvény nemzetiségek jogairól) Ugyanakkor ez a rendelkezés a nyelvtani értelmezés mellett nem jelenti azt, hogy egyébként ne kellene kitzüni.

⁶⁸2011. évi CLXXIX. törvény nemzetiségek jogairól 22. § (1) bekezdés

⁶⁹uo. 1 § (1) bekezdés

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 szűkült le az állampolgárokra. 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 törvény⁷⁰ és a nemzetiségi törvény szakit a korábbi ombudsman modellel. A korábbi független szakosított ombudsmanok modelljét 2012. január 1-től a parlament által kétharmados többséggel választott helyettes ombudsmanok váltják fel.⁷¹

A korábbi kisebbségi ombudsman ugyan maradhat a hivatalában, de elveszti a hatásköreit, s ezzel együtt stábja 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

⁷⁰2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok országgyűlési biztosáról

⁷¹Az alapvető jogok biztosának 1/2012. (I.6.) utasítása az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról <http://www.obh.hu/ktk/index.htm>

Biztosa Hivatalának működését.⁷² 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 létrehozza a nemzetiségek parlamenti képviseletét, egy olyan megoldással, amely elméletileg mind a tizenhárom elismert nemzetiséget képviselethez 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 határontúli magyarok szavazata adott esetben a nyolcadát éri az alkotmányozásban részt sem vevő nemzetiségek szavazatának, ami bizonyosan nem következik az Alaptörvény nemzetfelfogásából.

Az alkotmánybírói 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

⁷² Az alapvető jogok biztosának 1/2012. (I.6.) utasítása az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról 72 2) „A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztos helyettes közvetlenül irányítja a Titkársága tevékenységét.” <http://www.obh.hu/ktk/index.htm>

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 adósságválság 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 alkotmánybírószági 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, alkotmánybírószági 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 ismételtén 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 nehezkesebben 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 emberijogvédő 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 biztosát hatalmazza fel.

3. Az Alaptörvény a Velencei Bizottság észrevételei nyomán az *actio popularis* eltörlését ellensúlyozandó az alapvető jogok biztosát feljogosította absztrakt utólagos normakontroll-eljárás kezdeményezésére. Az alapvető jogok biztosá 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 biztosá akkor nyújthat be indítványt az Alkotmánybírósághoz, ha megállapította a megtámadott rendelkezés alaptörvényt sértő voltát [24. cikk (2) bek.].

Mindezidáig az ombudsman ezzel a jogával nem élt, a rendelkezés értelmezési gyakorlata még nem ismert. 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 ombudsmannak 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 jogsérelmet. Ez jól mutatja, hogy az ombudsman még az alapvető jogokkal kapcsolatban sem feltétlenül lesz képes arra, hogy – a biztos által vizsgálható – konkrét jogsérelem vagy annak veszélye nélkül biztosítsa egy jogszabály alkotmánybírósági felülvizsgálatát.

4. Míg egyrésztől megszűnt az Alkotmánybíróság hatásköre az actio popularis indítványok elbírálására, 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 alaptörvény-sértő bírói alkalmazásával szemben is be lehet nyújtani.

Problémát jelent ugyanakkor, hogy az Alaptörvény nem határozta meg az alkotmányjogi panasz benyújtásának szabályait. Az Átmeneti Rendelkezések 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 bírság-kiszabás 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 ötszázezer 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 érdeemben 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 fordulni (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.⁷³ 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 Rendelkezései tovább korlátozzák a testület hatáskörét. Az Átmeneti Rendelkezések 27. cikke értelmében ugyanis a hatásköri korlátot az államadósság kívánt szint alá csökkenése után, vagyis az Alaptörvényben meghatározott időkorláton 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 Rendelkezéseket tartalmazó dokumentum – tartós módon – kiterjeszti az Alaptörvényben szabályozott hatásköri korlátot az Alaptörvény által nem érintett helyzetre, amire az Országgyűlésnek e

⁷³ A Velencei Bizottság korábban az alkotmányozás folyamatában már adott jogi véleménya 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. §)

dokumentumban nem volt hatásköre. Ez mindazon fiskális tárgyú törvények tekintetében, amelyeket a gazdasági válság idején fogadtak el, az alkotmánybíróági 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. Az Alkotmánybírósról 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 Alkotmánybíróóság 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 akaratával szemben nem teremtenek politikai ellensúlyt, sem a jelölt szakmai alkalmasságának figyelembe vételét 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 Alkotmánybíróóság 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 Alkotmánybíróóságot mint a magyar jogrendszer

alkotmányosságának őrét.⁷⁴ A Velencei Bizottság által bírált szabályozást a jogalkotó belefoglalta az új alkotmánybírói 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 megbíratású alkotmánybírók megbíratása 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

1. A hivatalban lévő bírák megbíratási 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 ítélkezés előfeltétele.⁷⁵ 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.

⁷⁴Lásd a Velencei Bizottság véleményének 97. §-át.

⁷⁵ Lásd. Vélemény 108. o.

Az igazságügyért felelős államtitkár, Répássy Róbert tájékoztatása szerint az Alaptörvény e rendelkezése 236 bíró korábbi nyugdíjba vonulását eredményezi.⁷⁶ Az érintett bírák között találjunk 20 törvényszék és két ítéltábla elnökét és a Kúria 80 bíróját. 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 kormánnyal 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

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

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 András, a Legfelsőbb Bíróság elnökét, az Emberi Jogok Európai Bírósága korábbi bíróját három évvel mandátumának lejártá előtt az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek egy passzusa mozdította el (11. cikk (2) bek.).⁷⁷

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 bírakkal kapcsolatos minden személyzeti, költségvetési és szabályozási hatáskör az OBH elnökének kezében összpontosul. A hatáskörkoncentráció mértéke nem hagy teret a kollektív döntéshozatalnak vagy a bírói önkormányzati testületek bevonásának.

77 A Velencei Bizottságnak az Alaptörvényről készült jelentése két szempontból emlékezett meg erről a kérdéstről: 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.

Az új rendszer új bíráinak 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, javaslattételben 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 kormánynak 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 jóbarátja.

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. Ezesetben kötelessége ugyan tájékoztatni az Országos Bírói Tanácsot döntése okairól, ám a testületnek nincs lehetősége a döntés megváltoztatására és nem is vétózhatja 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 bonyolult ügyek többsége, beleértve azokat is, amelyeknek politikai vonatkozása is van, a fővárosban koncentrálódik, 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.⁷⁸ 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.

A 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 struktúrát. Az ügyészség formálisan

78 2012. február 17-én az OBH elnöke kilenc ügyet helyezett át Budapestről más városok bíróságaihoz, közöttük Budapest korábbi szocialista alpolgármesterének büntetőügyét (az OBH sajtóközleménye 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 esetében felmerül a politikai motiváció. Az egyik Hagyó Miklósé, az MSZP egykori főpolgármesteréé, a másik Varga Tamásé, a Fidesz volt gazdasági tanácsadójáé.

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 hasonlót nem találunk a demokratikus 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, megvétózhatná az elnök döntését (hiszen csupán egy tanácsadó szereppel felruházott testületet intézményesít a törvény); mert az országgyűlés erre a posztra egy, a kormányzati vezetőkhez 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.