

SARKALATOS TÖRVÉNYEK A MAGYAR JOGRENBEN

A tanulmány elején bemutatjuk, hogy a sarkalatos (Alaptörvény előtti nevén: kétharmados) törvények általában véve miért problematikusak: a valóban fontos alapszabályoknak álláspontunk szerint az alkotmányban a helyük, a nem fontosaknak ellenben egyszerű törvényekben. Az alkotmányért az alkotmányozó (a népszuverenitás elvének jegyében) és az AB (a jogállamiság elvének jegyében) felel, az egyszerű törvényekért pedig a parlamenti többség (a parlamentáris demokrácia elvének jegyében). A jelenlegi sarkalatos (és a korábbi kétharmados) törvények rendszere ellentmond ezeknek az elveknek, sőt a sarkalatos törvények rendszerének még számosabb policy jellegű témái néhol még tovább rontottak az 1989/90-es alkotmány eleve rossz megoldásán ebből a szempontból.

Ebben az írásban röviden elemezzük a legfontosabb egyes sarkalatos törvényeket és a velük kapcsolatos vitákat. Ennek során az alábbi tendenciákat figyeltük meg a 2010–2014-es időszakra vonatkozóan: 1) Az új sarkalatos törvények a legtöbb esetben kodifikációs szempontból rendezettebb képet mutatnak, mint a korábban sokat módosított elődjeik. 2) A legtöbb esetben sikerült a korábbi igazgatási-hatékonysági problémák jelentős részét megoldani, de a transzparencia és a világos mércék szerinti igazgatási számonkérhetőség általában a kívánatosnál alacsonyabb mértékben valósult meg. Ez vélhetően arra vezethető vissza, hogy a kérdéses törvények egy részét (informális módon, de a hazai jogászközösség által köztudottan) részben pont azok írták, akikre az később alkalmazandóvá vált (a bírósági vagy az ügyészségi igazgatás tipikus példák erre). 3) Az új sarkalatos törvények néhol alapjogi vagy demokratikus szempontból előrelépésként értékelhetők (például fogyatékosok választójoga), de az új problémák sajnos számosabbak, mint a megoldottak. Az új problémák vélhetően részben a kodifikáció időpontjában a megfelelő szakértelem hiányával (például bírósági ügyáthelyezések kérdése), részben érthetetlen ideológiai merevséggel (például egyházügy kezelése), részben hatékonysági szempontok miatt az alkotmányos szempontok tudatos figyelmen kívül hagyásával (például a TEK hatásköri szabályai esetében), részben pedig politikai haszonkalkulációval (például egyes választójogi kérdések esetében) magyarázhatók. 4) Elszomorító, hogy a törvényhozó az Alaptörvény vonatkozó rendelkezése ellenére nem alkotott új törvényt a pártok működéséről és gazdálkodásáról. A közéleti korrupció egyik hajtómotorja köztudottan a párt- és kampányfinanszírozás. Igazolhatóan ezért, hogy – miközben lényegében minden más kétharmados témában új szabályozás született – a jogalkotó elmulasztotta újraalkotni a vonatkozó törvényt.

A jogi oktatás megkönnyítésére és a tudományos diskurzus elősegítése céljából az MTA TK Jogtudományi Intézete 2014 januárja és júniusa között tizennyolc alkalomból álló nyilvános beszélgetéssorozatot rendezett a kétharmados/sarkalatos törvények változásairól a 2014-ben lezárult törvényhozási periódusban. Több elemzés született ugyanis már az új *Alaptörvény* kapcsán, de a korábbi kétharmados és a jelenlegi sarkalatos törvények szakmai elemzése eddig sajnos háttérbe szorult. A számos változás miatt gyakran csupán azok látják a pontos jogi helyzetet, akiknek ez a legszűkebb szakterületük, de a tágabb szakmai közvélemény számára sem elérhetőek az aktuális helyzetről készített, tudományosan is használható elemzések. A beszélgetéssorozat ezt a hiányt kívánta pótolni. A beszélgetéssorozat részletes programját jelen írás mellékleteként közöljük.

Minden előadót arra kértünk, hogy lehetőség szerint előzetesen 3–10 oldal terjedelemben a tárgyalt területről készítsen kötött szerkezetű összefoglalót, amelyben az alábbi kérdések mindegyikét a megadott sorrendben válaszolja meg, a válaszokat mindig megindokolva:

1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változás a kétharmadoság tárgykörében?
2. Mi volt a célja a változásnak? Amennyiben a hivatalosan hangoztatott célokön kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott, kérjük, jelezze azt is.
3. A nevezett célokkal egyetért-e?
4. A célok elérése érdekében (függetlenül attól, hogy Ön a célokkal egyetért-e) hatékonyak-e a választott új szabályok?
5. A választott új szabályok összhangban vannak-e az új *Alaptörvény*nel?
6. Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (különösen emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel?
7. Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?

A beszélgetés előtt az anyagokat a többi felkért előadónak elküldtük. A beszélgetés után, az ott elhangzottak fényében minden előadónak lehetősége volt a saját írásának módosítására (esetleg azoknak lábjegyzetekkel való kiegészítésére), vagy amennyiben a beszélgetés előtt az előadónak nem volt alkalma írásos anyagot készíteni. Az írásos anyagokat a Jogtudományi Intézet műhelytanulmány-sorozatában (*MTA Law Working Papers*) közzeltük.¹ Az alábbiakban a beszélgetésekből és a műhelytanulmányokból általunk levont következtetéseket tesszük közzé. Az itt leírt kutatási eredmények tehát nem minden esetben tekinthetőek konszenzusosnak (bár ahol lehet, ott törekedtünk azt megjeleníteni, és a válaszok többsége konszenzusos volt a szakértők között), hiszen voltak olyan kérdések, ahol a meghívott szakértők sem értettek egyet.²

¹ Ezek elektronikusan elérhetőek itt: jog.tk.mta.hu/mtalwp.

² Jelen írás első pontját az Új Magyar Közigazgatás 2014. szeptemberi számának lapjain publikáltuk: JAKAB András – SZILÁGYI Emese: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendben” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/9. 96–102. A jelentés elkészítésében nyújtott segítségéért köszönettel tartozunk mindazon előadóinknak, akik a kézirat korábbi változataihoz fűzött értékes észrevételeikkel az írás elkészítésében közreműködtek. Köszönjük továbbá Gárdos-Orosz Fruzsínának, Gyurcsó Juditnak, Kovács Andrásnak, Osztovíts Andrásnak, Szentgáli-Tóth Boldizsárnak, Szomora Zsoltnak és Györy Csabának a szakirodalmi tanácsokat és a kritikai megjegyzéseket. Kézirat lezárva: 2015. október 31.

1. A KÉTHARMADOS TÖRVÉNYEK ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI

1.1. A KÉTHARMADOS TÖRVÉNYEK MEGJELENÉSE A MAGYAR JOGREND BEN

A kétharmados törvények időről időre változó elnevezéssel a rendszerváltás óta részei a magyar alkotmányos berendezkedésnek. Kérdéses azonban, hogy ezáltal közjogtörténeti hagyománnyá váltak-e.

Az eredeti elképzelés – amelyet az *1989. évi XXXI. alkotmánymódosító tv.* vezetett be – még alkotmányerejű törvényekről szólt. Az alkotmányerejű törvények elfogadásához az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatára volt szükség. A jogintézmény célja az volt, hogy azokat a kérdéseket rendezze, amelyek tisztázására nem került sor az alkotmány szövegében. Tölgyessy Péter elmondása szerint³ az alkotmányerejű törvényi kör megalkotásának elsődleges oka az volt, hogy az alkotmányt nem véglegesnek szánták, ekképpen a kétharmadoság feltalálásának időpontjában az alkotmányos rendszerben egyféle „alkotmánypótléknak” voltak tekinthetőek. S ez, vagyis annak tudata, hogy az alkotmány nem végleges, meghatározta az MDF és az SZDSZ közötti megállapodást – amely az *1990. évi XL. tv.*-nyel vált az alkotmányos rendszer részévé –, s annak keretében az alkotmányerejű/kétharmados törvények tárgykörének alakulását is. (Megjegyzendő, hogy ez a megállapodás eredményezte az alkotmányerejű törvények elnevezésének megváltozását kétharmadosra, hiszen a szükséges szavazatarányt is módosította az összes országgyűlési képviselő kétharmadáról a jelenlévők kétharmadára, legfontosabb eleme pedig a tárgyköröknek az ország kormányozhatósága érdekében történő szűkítése volt.) A megállapodás célja a tárgykörök szűkítése mellett az volt, hogy csupán az egyes szóban forgó területek leglényegesebb pontjai igényeljének kétharmados szavazatarányt.

A kétharmadoság végül a rendszerváltást követően is a magyar alkotmányos struktúra része maradt. Sőt, a 2010–11-es alkotmányozási folyamat során a kétharmados törvények megtartásának indoka részben már épp ez a hagyomány volt.

1.2. SARKALATOS TÖRVÉNYEK AZ ALAPTÖRVÉNY RENDSZERÉBEN

Az *Alaptörvény* a szavazatarányt tekintve nem változtatott a kétharmados törvényekkel szemben támasztott követelményeken (ti. jelen levő képviselők kétharmada), azonban átnevezte azokat sarkalatos törvénnyé. A sarkalatos elnevezés historizáló, a történeti alkotmány szellemét hivatott megidézni. Jogtörténetileg azonban helytelen, hiszen a sarkalatos törvények eredetileg a rendes törvényekkel azonos szinten álló,

³ TÖLGYESSY Péter előadása a *Sarkalatos átalakulások* rendezvénysorozat záró ülésén 2014. június 26-án. Megtekinthető a Jogtudományi Intézet youtube-csatornáján: www.youtube.com/watch?v=Kdw2SsErYjA, 25–27. perc.

azonos eljárásban és szavazataránnyal elfogadott jogszabályok voltak, amelyek tartalmi értelemben a legjelentősebb alkotmányos kérdéseket szabályozták.⁴

Érdemi jogforrástani változás azonban, hogy most már nemcsak teljes törvények lehetnek kétharmados/sarkalatos rangban, hanem egyszerű törvényeken belül egyes rendelkezések is.⁵ Annak tisztázására, hogy mely rendelkezésekről van szó, a kérdéses törvények záró rendelkezései tartalmaznak külön rendelkezéseket (sarkalatos-ság-klauzulákat, vagyis lényegében a sarkalatos paragrafusszámok listáját), amelyeket persze az AB felülvizsgálhat.⁶

Ugyancsak fontos kérdés, hogy vajon milyen mértékben tágult vagy szűkült a kétharmados (új néven: sarkalatos) törvények köre. Az alább olvasható táblázat azt mutatja, hogy a tárgykörök száma lényegében nem változott (28 helyett eredetileg 26), de belső szerkezetük kissé átalakult. Számos alapjogi kétharmados szabály helyett pénzügyi-gazdasági (vagyis tipikusan *policy* jellegű, bár a rendőrségi és honvédségi törvény eddig is *policy* jellegű kétharmados törvény volt) tárgykörök kerültek kétharmados rangba. A funkcionális értelemben vett alkotmány (vagyis az egyszerű többséges törvényhozót korlátozó normák összessége) a magyar jogrendben ezért 2011 előtt és után is sok száz oldalnyi törvény maradt, hiszen abba a kétharmados/sarkalatos törvények is beleértendőek.

Az áttekintés céljából egy táblázatban mutatjuk be az *Alkotmány* és az *Alaptörvény* kétharmados/sarkalatos törvények tárgyköreit meghatározó rendelkezései közötti különbségeket.⁷

| | <i>Alkotmány</i> | <i>Alaptörvény</i> | <i>Megjegyzés</i> |
|----|---|--|---|
| 1. | Az EU-s alapító szerződések és azok módosításának megerősítése: 2/A. §. | Az EU-s alapító szerződések és azok módosításának megerősítése: E) cikk (4) bek. | Továbbra is nagykétharmad szükséges (az összes képviselő kétharmada). |
| 2. | Jogalkotási törvény: 7/A. § (4) bek.; speciális jogszabály-kihirdetési módok: 7/A. § (3) bek. | Speciális jogszabály-kihirdetési módok: T) cikk (1) bek. | Jelentősen szűkített hatáskör. |

⁴ Herbert KÜPPER: „A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben” *MTA Law Working Papers* 2014/46. 2–5.

⁵ Ez fordítva is igaz, vagyis sarkalatos törvényben is módosíthatók egyszerű többséggel a nem sarkalatos tárgykörű rendelkezések, lásd az *Alaptörvény* 17. cikk (4) bek. Ugyanígy a 16/2015. (VI. 5.) AB hat., Indokolás [40]–[41]. A korábbi jogállapothoz (további utalásokkal) lásd JAKAB András – CSERNE Péter: „A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában” *Fundamentum* 2001/2. 40–49.

⁶ Ilyen egyébként már történt is: a 13/2013. (VI. 17.) AB hat.-ban a testület a *bíróságok szervezetéről és igazgatásáról* szóló 2011. évi CLXI. tv. (Bsz.) 175. §-ának és a *bírák jogállásáról és javadalmazásáról* szóló 2011. évi CLXII. tv. (Bjt.) 237. § (1) bek.-ének bizonyos részeit alaptörvény-ellenesnek találta. A bírák érvelése szerint a kérdéses utalószabályok olyan szakaszokat is sarkalatosnak minősítettek, amelyek valójában nem voltak sarkalatos természetűek az *Alaptörvény* felhatalmazása szerint. 13/2013. (VI. 17.) AB hat., Indokolás [104]–[105].

⁷ A sarkalatos törvények aktuális listáját (részletesen listázva az egyszerű törvényekben található sarkalatos rendelkezéseket is) lásd az OGY honlapján: www.parlament.hu/aktual/srk_trv/benyujtott.

| <i>Alkotmány</i> | <i>Alaptörvény</i> | <i>Megjegyzés</i> |
|--|--|---|
| 3. A rendkívüli és a szükségállapot részletes szabályai: 19/D. §; a Kormány azonnali intézkedéseinek szabályai, külső fegyveres csoportok Magyarországra területére történő váratlan betörése esetén alkalmazandó szabályok: 19/E. § (3) bek.; veszélyhelyzetben és megelőző védelmi helyzetben alkalmazható szabályok: 35. § (3) bek.; a Magyar Honvédség feladatai és a rá vonatkozó részletes szabályok: 40/A. § (4) bek.; Honvédség nem hivatásos katonai állományú tagjainak politikai tevékenysége: 40/B. § (5) bek.; honvédelmi kötelezettség: 70/H. § (5) bek. | A katonai szolgálat teljesítésének formái és részletes szabályai, honvédelmi munkakötelezettség, polgári védelmi kötelezettség, gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésének szabályai: XXXI. cikk (3)–(6) bek.; a Magyar Honvédség szervezetére, feladataira, irányítására és vezetésére, működésére vonatkozó részletes szabályok: 45. cikk (5) bek.; a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályok: 54. cikk (4) bek. | Az eltérő megfogalmazás ellenére változatlan tárgykör. |
| 4. Országgyűlési képviselők javadalmazása: 20. § (4) bek.; országgyűlési képviselők jogállása: 20. § (6) bek. | Közhivatalok, amelyeket országgyűlési képviselő nem tölthet be, valamint más összeférhetlenségi esetek: 4. cikk (2) bek.; az országgyűlési képviselők jogállására és javadalmazására vonatkozó részletes szabályok: 4. cikk (5) bek. | Változatlan terjedelmű tárgykör. |
| 5. Országos népszavazás és népi kezdeményezés: 28/B. § (2) bek. | – | |
| 6. A köztársasági elnök tiszteletdíja, kedvezményei és az őt megillető költségtérítés összege: 30. § (2) bek. | A köztársasági elnök jogállásának részletes szabályai és javadalmazása: 12. cikk (5) bek. | Az <i>Alaptörvény</i> első módosítása óta volt köztársasági elnökökre is. |
| 7. Az Alkotmánybíróság szervezete és működése: 32/A. § (7) bek. | Az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályai: 24. cikk (9) bek. | |
| 8. Országgyűlési biztosok: 32/B. § (7) bek. | – | |
| 9. Az Állami Számvevőszék szervezete és működésének alapelvei: 32/C. § (4) bek. | Az Állami Számvevőszék szervezetének és működésének részletes szabályai: 43. cikk (4) bek. | |
| 10. Az európai integrációval összefüggő ügyekben az Országgyűlés vagy bizottságai ellenőrzési jogkörének, az Országgyűlés és a Kormány között folytatott egyeztetésnek, továbbá a Kormány tájékoztatási kötelezettségének részletes szabályai: 35/A. § (1) bek. | – | |
| 11. A Rendőrséggel, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásával, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályok: 40/A. § (4) bek. | A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályok, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályai, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályok: 46. cikk (6) bek. | |
| 12. Helyi önkormányzatok: 44/C. §. | A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok: 31. cikk (3) bek. | |

| <i>Alkotmány</i> | <i>Alaptörvény</i> | <i>Megjegyzés</i> |
|--|---|--|
| 13. A bíróságok szervezete és igazgatása, továbbá a bírák jogállása és javadalmazása: <i>50. § (5) bek.</i> | A bíróságok szervezetének és igazgatásának, a bírák jogállásának részletes szabályai, valamint a bírák javadalmazása: <i>25. cikk (8) bek.</i> | |
| 14. Ügyészség, valamint az ügyészek szolgálati viszonya: <i>53. § (4) bek.</i> | Az ügyészség szervezetének és működésének, a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásának részletes szabályai, valamint javadalmazásuk: <i>29. cikk (7) bek.</i> | |
| 15. Utazási szabadság: <i>58. § (3) bek.</i> | – | |
| 16. Letelepedési szabadság: <i>58. § (3) bek.</i> | – | |
| 17. A személyes adatok védelme: <i>59. § (2) bek.</i> ; a közérdekű adatok nyilvánossága: <i>61. § (5) bek.</i> | A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését ellenőrző független hatóság: <i>VI. cikk (3) bek.</i> | Csak a hatóság szervezeti szabályai kétharmadosak, magára az alapjogokra vonatkozó szabályok már nem (szűkebb tárgykör). |
| 18. Lelkiismereti és vallásszabadság: <i>60. § (4) bek.</i> | Az egyházakra vonatkozó részletes szabályok: <i>VII. cikk (2), (5) bek.</i> | Csak a szervezeti szabályok (szűkebb tárgykör). |
| 19. A sajtószabadság és a médiatartalmak alapvető szabályai, a médiaszolgáltatások felügyelete: <i>61. § (5) bek.</i> | A sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályok: <i>IX. cikk (6) bek.</i> | A hírközlési piac felügyeletét ellátó szervezetre vonatkozó szabályok is belekerültek (tágabb tárgykör). |
| 20. Gyülekezési jog: <i>62. § (2) bek.</i> | – | |
| 21. Egyesülési jog: <i>63. § (3) bek.</i> | – | |
| 22. A pártok gazdálkodása és működése: <i>63. § (3) bek.</i> | A pártok működésének és gazdálkodásának részletes szabályai: <i>VIII. cikk (4) bek.</i> | |
| 23. Menedékjog: <i>65. § (2) bek.</i> | – | |
| 24. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogai: <i>68. § (5) bek.</i> ; kisebbségi önkormányzati képviselők választása: <i>71. § (4) bek.</i> | A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályok, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályai: <i>XXIX. cikk (3) bek.</i> ; a Magyarországon élő nemzetiségek részvétele az Országgyűlés munkájában: <i>2. cikk (2) bek.</i> | Tágabb tárgykör, magában foglalja a Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában. |
| 25. Állampolgárság: <i>69. § (4) bek.</i> | Állampolgárság: <i>G) cikk (1), (4) bek.</i> | |
| 26. Sztrájkjog: <i>70/C. § (3) bek.</i> | – | |
| 27. Az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament képviselői, továbbá a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választása: <i>71. § (3) bek.</i> | Országgyűlési képviselők választása: <i>2. cikk (1) bek.</i> ; helyi önkormányzati választások: <i>35. cikk (1) bek.</i> ; kampányszabályozás <i>IX. cikk (3) bek.</i> | Az Európai Parlament képviselőinek választása nem kétharmados (szűkebb tárgykör). |

| <i>Alkotmány</i> | <i>Alaptörvény</i> | <i>Megjegyzés</i> |
|--|--|--|
| 28. A Magyar Köztársaság címere, zászlaja és azok használata: 76. § (3) bek. | A címer és a zászló használatának részletes szabályai, valamint az állami kitüntetések: 1) cikk (4) bek. | Állami kitüntetések is: tágabb tárgykör (a jelképekre vonatkozó törvény eddig nagykétharmad volt, azaz az összes képviselő kétharmada; a jövőben csak a jelen lévő képviselők kétharmada). |
| 29. – | A családok védelme: L) cikk (3) bek. | |
| 30. – | Az Országgyűlés rendszeres ülésését biztosító rendelkezések: 5. cikk (8) bek.; az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenysége, a bizottságok előtti megjelenés kötelezettsége: 7. cikk (3) bek. | |
| 31. – | A végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szervek létrehozása: 23. cikk (1), (2), (4) bek. | |
| 32. – | A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményei: 38. cikk (1) bek.; az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének köre, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátai és feltételei: 38. cikk (2) bek. | |
| 33. – | A köztelherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályai: 40. cikk. | |
| 34. – | A Magyar Nemzeti Bank szervezetének és működésének részletes szabályai: 41. cikk (1), (5), (6) bek. | |
| 35. – | A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szerv: eredetileg 42. cikk, de az Alaptörvény ötödik módosítása nyomán ma a 41. cikk (2) bek. alapján az MNB látja el ezeket a feladatokat, vagyis tartalmilag nem csökkent a kétharmados tárgykör, de az alaptörvényi említések száma eggyel csökken. | Az Alaptörvény ötödik módosítása nyomán nem önálló sarkalatos tárgykör, hanem az MNB tárgykörébe olvadt. |
| 36. – | A Költségvetési Tanács működésének részletes szabályai: 44. cikk (5) bek. | |
| 37. – | Termőföldre és mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályok: P) cikk (2) bek. | Az Alaptörvény harmadik módosítása emelte kétharmados tárgykörre. |

| | <i>Alkotmány</i> | <i>Alaptörvény</i> | <i>Megjegyzés</i> |
|------------------------------|------------------|---|-------------------|
| <i>Tárgykör összesen</i> | 28 tárgykör | 27 tárgykör (az <i>Alaptörvény</i> eredeti formájához képest számszerűen ugyanakkora, mert egy tárgykör-említés eltűnt, egy pedig megjelent a szövegben). | |

1.3. ÉRVEK A SARKALATOS TÖRVÉNYEK LÉTE MELLETT ÉS ELLEN

Fenntartjuk azt a korábbi álláspontunkat, amely szerint a kétharmados törvények számának radikális csökkentése, sőt lényegében a jogforrási kategória megszüntetése lett volna a megfelelő megoldás.⁸ Álláspontunk nem változott, de a teljesség kedvéért az elkövetkezőkben előbb a támogató, majd az ellenző érveket is tárgyaljuk.

A kétharmados törvények léte *melletti* egyik lehetséges érv (a fenti, ott már cáfolt hagyomány-érven túl) az, hogy a kétharmadoság elvárása ezeknél a törvényeknél formai garanciát jelenthet a mindenkori parlamenti többség önkényes törekvéseivel szemben. Eszerint tehát a legfontosabb államszervezeti kérdésekben vagy az alapjogok védelme érdekében egyes szabályok megalkotása során széles közmegegyezésre van szükség, s később, e kiinduló konszenzusos álláspont védelme érdekében meg kell nehezíteni a mindenkori többség számára a szabályok módosítását, hasonlóan széles szavazatarány előírásával.⁹ Azokban az esetekben azonban, amikor ez a kiinduló közmegegyezés nem áll fenn (például mert egy politikai erő egyedül szerez kétharmadot), a formai garancia kiüresedik, s az önkény elleni fellépés célját nem képes ténylegesen szolgálni.¹⁰ Ugyancsak probléma, hogy a parlamentáris rendszer belső logikája szerint a mindenkori ellenzék a mindenkori kormány viszonylagos sikertelenségében és népszerűtlenségében érdekelt, hiszen a kormány kudarcokkal tarkított tevékenysége és a fokozódó társadalmi elégedetlenség hozza el az ő hatalomra jutásukat. Vagyis a konszenzusos törvényhozás előírása racionális ellenzéki szabotálásra (szelidebb kifejezéssel: vétóra) ad lehetőséget, ami azonban a közérdek szempontjából káros, hiszen a kérdéses (gyakran kifejezetten hagyományos végrehajtó hatalmi jogkörbe eső) területeken, például honvédelem vagy rendőrség, az időről időre szükség-szerűen felmerülő reformokat szinte ellehetetleníti. Az AB az *Alaptörvény* elfogadása utáni gyakorlatában azt az álláspontot foglalja el, hogy a sarkalatos törvények szerepét illetően a kétharmados törvények vonatkozásában kialakított gyakorlat az irányadó,¹¹ s ennek megfelelően megerősíti azt is, hogy a sarkalatos törvények legfontosabb célja az országgyűlési képviselők között a széles körű egyetértés biztosítása.¹² A képviselők közötti egyetértés célja azonban nem önmagáért való: valójában társadalmi kon-

⁸ Lásd JAKAB András: *Az Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 76-77.

⁹ TÓTH Gábor Attila: *A jogok törvénye. Értekezések az alkotmányos szabadságról* (Budapest: Gondolat 2014) 244.

¹⁰ TORDAI Csaba előadása a *Sarkalatos átalakulások* rendezvénysorozat záró ülésén 2014. június 26-án. Megtekinthető: www.youtube.com/watch?v=Kdw2SsErYjA 57-59. perc.

¹¹ 43/2012. (XII. 20.) AB hat., Indokolás [55].

¹² 17/2013. (VI. 26.) AB hat., Indokolás [15].

szenszusz jelenít meg, azt a célt kívánja biztosítani, hogy a legalapvetőbb ügyek eldöntése során a képviseltek mindegyikének preferenciái, érdekei figyelembe vétnessenek. Azonban annak eldöntéséhez, hogy a kétharmados követelmény ezt a célt jelenleg is képes-e szolgálni, figyelemmel kell lenni a választási rendszer sajátosságaira is. A jelenlegi választási rendszer viszont azt eredményezi, hogy a szavazatoknak mindösszesen relatív többségét megszerző párt minősített, kétharmados többséghez juthat a parlamentben. Ily módon a parlamenti kétharmad nem képvisel(het)i a társadalom széles többségét, a kétharmados konszenzus nem képes a fentebb vázolt cél realizálására. Azt az alapvető funkciót, amelyet az Alkotmánybíróság a sarkalatos törvényeknek tulajdonít, azok immár nem képesek betölteni. Ezért a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat felülvizsgálendő a sarkalatos törvényeket tekintve, és a kétharmados törvények tárgykörei a lehető legszűkebben értelmezendők.¹³

Egy másik lehetséges érv a kétharmados törvények mellett az, hogy „máshol is van ilyen”, például organikus törvény néven Franciaországban. Ez az érv sem meggyőző. Először is az, hogy máshol is ismert hasonló megoldás, önmagában nem érv a minősített többséget igénylő törvények mellett, hiszen minden esetben tekintettel kell lenni arra is, hogy egy jogintézmény, jogi megoldás milyen társadalmi, politikai, történelmi körülmények között működik sikeresen. Másrészt általában véve kétséges, hogy a francia alkotmányjogi minta megfelelő egy posztdiktatúrás helyzetben (huszonöt éve még szocializmus volt nálunk) – a volt szocialista országokban megszokott német alkotmányjogi minta már csak a hasonló történelmi keletkezési körülmények (ti. diktatúra utáni jogállamiság és demokrácia felépítése) miatt is megfelelőbb példa. Az 1958-as francia alkotmány elsődleges célja ugyanis a végrehajtó hatalom erősítése és a törvényhozás megtörése (vagy legalábbis kordában tartása) volt, hiszen egy gyarmati (algériai) háború kellős közepén vált nyilvánvalóvá, hogy a választási rendszer miatt széttöredezett pártrendszer és a destruktív bizalmatlansági indítvány miatt az 1946-os francia alkotmány csődöt mondott.¹⁴ Ezért a weimari köztársaság félelnői rendszerét vették át, olyan további megoldásokkal, amelyek a törvényhozás megerősödését zárják ki. Az egyik ilyen (egyébként igencsak unikális) megoldás, a francia alkotmány 37. § (1) bek. szerint: „A nem törvényi útra tartozó kérdéseket rendeleti úton kell szabályozni.” Ez azt jelenti, hogy a parlament és a törvények szerepének szabtak határt, hiszen a törvényi útra tartozó kérdéseket taxatíve (főként a francia alkotmány 34. §-ban és elszörtan az alkotmányban még néhány helyen) felsorolták.¹⁵

A másik eszköz az Alkotmánytanács (*Conseil constitutionnel*) létrehozása, amelynek elsődleges célja eredetileg egyáltalán nem az egyéni jogvédelem volt (egyébként az 1958-as alkotmányban alapjogi katalógus sincs, és csak későbbi kreatív jogértelmezés emelt a francia jogtörténetből alapjogi katalógusokat alkotmányos mércévé),

¹³ SONNEVEND Pál előadása a *Sarkalatos átalakulások* rendezvénysorozat záró ülésén 2014. június 26-án. Megtekinthető: www.youtube.com/watch?v=Kdw2SsErYjA, 1 óra 10–13. perc.

¹⁴ SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet 1945–2005* (Budapest: Osiris 2006) 191–198.

¹⁵ A francia alkotmány 37. cikk. (2) bek. szerint a *Conseil d'État* azon törvényeket, amelyek rendeleti tárgykörbe tartoznak, átminősíti (lefokozza) rendeletté (*délégalisation*), s ezután ezt már rendeletnek kell tekinteni (tehát csak rendelettel lehet módosítani). A témához (az intézményt kritizálva) lásd Chantal CANS: „La délégalisation: un encouragement au désordre” *Revue de droit public* 1999/5. 1419–1447.

hanem a végrehajtó hatalom eszköze volt a törvényhozás megfékezésére. Ennek megfelelően eredetileg csak *a priori* normakontrollra volt joga, és azt is kizárólag a végrehajtó hatalom képviselői kezdeményezhették. Eredetileg mindössze a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a Nemzetgyűlés elnöke és a Szenátus elnöke kezdeményezhette a rendes törvények előzetes normakontrollját. A parlamenti kisebbség csak 1974-ben kapott indítványozási jogot, amelynek eredményeként szembeötlően emelkedett is az indítványok száma.¹⁶

A francia alkotmányos struktúra 2008-ban lényegi átalakításon esett át,¹⁷ az alkotmányreform leglényegesebb eleme, hogy immár a bíróságok számára megnyílt a lehetőség az utólagos normakontroll kezdeményezésére abban az esetben, ha egy konkrét ügyben eljáró bíró azt tapasztalja, hogy egy alkalmazandó jogszabályi előírás az alkotmány által védett jogokat sérti. A teljességhez tartozik, hogy a lehetőség csak a *Conseil d'Etat* és a *Cour de cassation* számára nyitott. És végül, számunkra leginkább releváns megoldásként bevezették az organikus törvények (*lois organiques*) kategóriáját, amelynek legfontosabb eljárási sajátossága, hogy a kihirdetés előtt kötelező az Alkotmánytanács elé terjeszteni.¹⁸ Az organikus törvényeket azonban (bár bizonyos eljárási lépések eltérnek a szokásos törvényekétől) *ugyanolyan szavazataránnyal* fogadja el a francia törvényhozás (pontosabban a sarkalatos törvények esetében minden képviselő, az egyszerű törvények esetében a jelenlevő képviselők *egyszerű* többségével), vagyis a kétharmados törvények mellett már csak ezért sem hozható fel érvként.¹⁹ A spanyol alkotmányjogban annyiban tér el az egyszerű és az organikus törvények elfogadási eljárása, hogy az alsóházban az összes képviselő többségének (és nem csupán a jelen lévő képviselők többségének) kell azt elfogadnia.²⁰ Mind a spanyol, mind a francia szabálynak az az értelme, hogy nehogy „megpuccsolják” jogszerűtlen jogalkotással vagy alacsony jelenléti miatti kisebbségi szavazással a fontosnak ítélt szabályokat. Egyik helyen sincs arról szó azonban, hogy a rendes parlamenti többség elé helyeznének eljárásilag áthághatatlan (kvázi-alkotmányos) többségi szabályt.²¹

¹⁶ Louis FAVOREU: „Az alkotmánybíróságok” [ford. HORVÁTH Éva] in PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés* (Budapest: ELTE ÁJK 1995) 53–116, kül. 105–107.

¹⁷ Részletesebben lásd Federico FABBRINI: „France’s Constitutional Reform and the Introduction of A Posteriori Constitutional Review of Legislation” *German Law Journal* 2008/10. 1297–1312.

¹⁸ Részletes dogmatikai elemzéshez lásd Jean-Christophe CAR: *Les lois organiques de l’article 46 de la Constitution du 4 octobre 1958* (Paris: Economica 1999); Bertrand MATHIEU – Michel VERPEAUX (szerk.): *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle* (Paris: Dalloz 2009).

¹⁹ A francia alkotmányjogban 1958 előtt is létezett az organikus törvény fogalma (ti. az alkotmány működéséhez szükséges törvények), de eljárásilag ezek semmiben nem különböztek az egyszerű törvényektől, lásd Jean-Pierre CAMBY: „Quarante ans de lois organiques” *Revue de droit publique* 1998/5-6. 1686–1698, kül. 1687.

²⁰ Lásd részletes dogmatikai elemzéshez José F CHOFRE SIRVENT: *Significado y función de las leyes orgánicas* (Madrid: Tecnos 1994).

²¹ A francia, a spanyol vagy a kettő kombinációjából eredő eljárási megoldásokat alkalmaz több dél-amerikai ország (Brazília, Kolumbia, Ecuador, Peru, Venezuela), afrikai (Szenegál, Tunézia, Algéria) és európai (Románia, Moldova) ország. Chilében ellenben a magyarhoz hasonlóan emelt (négyhetedes) többségi szabály vonatkozik az organikus törvényekre. A magyarral azonos kétharmados szavazatarányt igényelnek az (igen szűk körben elfogadható) organikus törvények a portugál alkotmány 136. cikk (3) bek. szerint. A különféle latin-amerikai megoldásokhoz részletesen lásd Ricardo SEPÚLVEDA: *Las leyes orgánicas constitucionales* (México: UNAM 2006) 100–112.

A harmadik lehetséges érv a kétharmados törvények mellett az, hogy ez „tehermentesíti” az alkotmányt.²² Vagyis – így az érv – nem kell mindent az alkotmányba tenni, és így azt egy monstre szöveggé hizlalni, hanem számos szabály „kitelepíthető” kétharmados törvényekbe. Ez sem meggyőző érv azonban. Ha ugyanis valami tényleg fontos és az egyszerű törvényhozó hatásköréből ki akarjuk venni, akkor azt az alkotmányba kell tenni, és valójában a jogrend épp attól válik áttekinthetatlenné, ha egyes magasabb rangú törvényeket több külön dokumentumba helyezünk. A jogrend áttekinthetősége azt kívánja, hogy a törvényhozás korlátainak szabályformájú korlátai egy dokumentumban legyenek [vö. német alaptörvény ún. *Inkorporationsgebot*, amely szerint az alaptörvény módosításait is csak az alaptörvény kifejezett módosításával lehet megtenni, és nem lehet az alkotmányt széttöredeztetni]. Vannak persze olyan jogrendek, ahol maga az alkotmány is több dokumentumból áll, de ez egyrészt az áttekinthetőséget rontja, másrészt kísértést teremt arra, hogy túl sok szabályt emeljünk ki az egyszerű törvényhozó hatásköréből.²³

A kétharmados törvények *ellen* felmerülő egyik tipikus érv kifejezetten az *Alaptörvény* konkrét rendelkezéseire vonatkozik: nevezetesen arra, hogy a fent leírtaknak megfelelően bekerültek *policy*-döntések is a tárgykörök közé. Ez ugyanis jelentősen megnehezítheti a kormányozhatóságot a jövőben, bármilyen politikai összetételű kormány esetében, ha az adott kormánynak nincs kétharmados többsége. Az alkotmányozó a gazdasági tárgykörök kétharmados rangra emelésével vélhetően három problémára akart választ adni: 1) a 2000-es évek első évtizedében a mindenkori kormánytöbbség közreműködésével súlyosan eladósodott az ország, 2) esetenként a parlamenti többség támogatásával történtek nagyszabású gazdasági jellegű visszaélések, 3) súlyos demográfiai válságban van az ország, és a gyermeknevelést segítő olyan intézkedéseket kell meghozni, amelyek egyszerű többséggel nem ronthatók le (ez ugyanis a gyermekvállaláshoz szükséges biztonságérzetet veszélyezteti). Vagyis ezekben a kérdésekben az alkotmányozó meg akarta kötni a mindenkori egyszerű parlamenti többség kezét. Ez azonban igencsak kockázatos gyógymód, amely a nevezett betegségekre talán megoldás, de olyan súlyos mellékhatásai lehetnek (így különösen a kormányzati rugalmatlanság változó gazdasági helyzetben), amelyek komoly kormányozhatósági problémákhoz vezethetnek. Ráadásul a *policy*-döntések bebetonozása egyúttal azzal a veszéllyel is fenyeget, hogy kiüresíti a választásokat, hiszen hiába választ a többség új Országgyűlést és azon keresztül új kormányt, nem lesz képes a kérdéses *policy*-döntések megváltoztatására.²⁴ Ez pedig a Velencei Bizottság állásfoglalása szerint felveti az Emberi Jogok Európai Egyezménye első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének sérelmét, amely szerint Magyarország szabad választások révén

²² KILÉNYI Géza: „Az alkotmányozás és a »kétharmados« törvények” *Jogtudományi Közlöny* 1994/5. 201–209.

²³ Az osztrák alkotmány példáján lásd részletesen JAKAB András: „Az európai alkotmányjogi gondolkodás két szembenálló paradigmája: Ausztria és Németország” in CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Ádám Antal emlékkönyve* (Pécs: PTE ÁJK 2010) 127–158. további hivatkozásokkal.

²⁴ Ilyen (korábban nem kétharmados tárgykörbe tartozó) sarkalatos tárgykörök jelenleg pl. az adó- és a nyugdíjrendszerre (40. cikk), valamint a családvédelemre [L] cikk (3) bek.] vonatkozó egyes szabályok, amelyek azonban klasszikus egyszerű többséges *policy*-döntések.

„a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését”.²⁵

További probléma, hogy a kétharmados előírások által esetenként mégis kikényszerített új szabályok esetében a felelősség elmosódik a kormányzó és az ellenzéki pártok között, s ezért végül a választópolgár számára nem lesz nyilvánvaló, hogy adott döntés mely pártnak tudható be.²⁶ Így a soron következő választásokon nem lesz egyértelmű, hogy egy-egy döntésért a versengő felek közül melyiknek kellene viselnie a felelősséget vagy learatni az elismerés babérjait. Tehát ha a kétharmados szavazatarányt igénylő döntések köre túl szélesen van meghúzva, az a demokratikus visszacsatolás megvalósulását is megnehezíti.

Az utolsó megemlítendő ellenérv a kétharmados törvényekkel (vagy legalábbis széles körökkel) szemben, hogy azok lerövidíthetik az alkotmány élettartamát, és ezzel az alkotmányos stabilitást veszélyeztethetik. Azáltal ugyanis, hogy a törvényhozó túl sok szabályt merevít be, az egyszerű többséget szerző ellenzék arra készítheti, hogy kelsen értelemben vett forradalommal az egész rendszert (vagyis magát az alkotmányt is) leváltsa. Tulajdonképpen paradox hatásról van szó: a törvényhozó stabilitást remél a kétharmados törvényektől, de túlzott használatuk pont a jogrendszer alapjainak stabilitását veszélyezteti.

Összefoglalásként megállapíthatjuk, hogy a valóban fontos alapszabályoknak az alkotmányban a helyük, a nem fontosaknak ellenben egyszerű törvényekben. Az alkotmányért az alkotmányozó (a népszuverenitás elvének jegyében) és az AB (a jogállamiság elvének jegyében) felel, az egyszerű törvényekért pedig a parlamenti többség (a parlamentáris demokrácia elvének jegyében). A kétharmados törvény vegyes funkciójú torzszülött, egy szomorú zsákutca a magyar alkotmányjogban, valamiféle népfrontos maradvány, a rendszerváltás véletlen mellékterméke, amelyre egy működő parlamentáris jogállamban nehéz igazolást találni, és amely sajnos normális körülmények között a kormányzást bénítja. Csak remélni tudjuk, hogy egy alkotmányreformmal vagy netán egy új alkotmánnyal a jövőben végleg ki lesz iktatva (vagy legalábbis radikálisan szűkül a köre), és jogtörténeti kuriózzummá válik. Esetleg elfogadható lenne a sarkalatlóság fogalmának átdefiniálása: magasabb szavazási arányok *helyett* kötelező előzetes alkotmánybírói felülvizsgálat előírásával, bár az érintett törvények köre ez esetben is csökkentendő.

Magával a kétharmados törvények intézményével kapcsolatban tehát meglehetősen szkeptikusak vagyunk, de ettől függetlenül az egyes kérdéses törvények rövid elemzését az írás elején jelzett kérdések mentén (bár azokat nem szigorúan követve) meg tesszük a következőkben. Ennek az írásnak a megfogalmazása során azokra a témákra korlátoztuk az elemzést, amelyekről rendeztünk kerekasztal-beszélgetést. Vagyis a kutatás nem terjedt ki az összes sarkalatos törvényre, így például a párttörvényre (egyébként a törvényhozó az *Alaptörvény* vonatkozó rendelkezése ellenére nem alkotott új törvényt a pártok működéséről és gazdálkodásáról),²⁷ valamint a címer és

²⁵ Az Európa Tanács Velencei Bizottságának 618/2011. sz. véleménye (CDL-AD(2011)016, Velence, 2011. június 17-18.), [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), 24. pont.

²⁶ KÜPPER (4. lj.) 5.

²⁷ 1989. évi XXXIII. tv. a pártok működéséről és gazdálkodásáról.

zászló használatáról, az állami kitüntetésekről,²⁸ a családok védelméről,²⁹ továbbá a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról³⁰ szóló törvényekre sem.

2. ÁLLAMPOLGÁRSÁG

Az állampolgársági szabályozás átalakításának legfontosabb eleme a köznyelvben a határon túliak „kettős állampolgárságaként” elterjedt intézmény 2010-es bevezetése volt.³¹ Valójában inkább arról van szó, hogy egy törvénymódosítás³² kiterjesztette a *kedvezményes honosítás* lehetőségét: kérelmére kedvezményesen honosíthatóvá vált az is, „akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja”.³³ A honosítás általános feltételei közül az ilyen, kedvezményes honosítást kérő nem magyar állampolgárnak csupán a büntetlen előéletre vonatkozó feltételnek kell megfelelnie, továbbá annak, hogy honosítása ne sértse Magyarország köz- és nemzetbiztonságát. A leglényegesebb újítás tehát az, hogy a honosítást kérő személynek nem kell rendelkeznie bejelentett magyarországi lakóhellyel, s nem kell korábbi Magyarországon történő lakást igazolnia. Az új választójogi törvény 2011-es megalkotásával ezek az állampolgárok választójogot is szereztek.³⁴ Az állampolgárság megszerzésének egyszerűsítését szinte teljes politikai konszenzus övezte a törvényhozásban: a törvénymódosítást 344 igen és 3 nem szavazattal, 5 tartózkodás mellett fogadta el a Ház. Mindeközben a választójog kiterjesztésére 256 igen és 39 nem szavazat mellett került sor.

Az állampolgársági jog ismertetett módosítása összefüggésben van azzal a nemzet fogalmát érintő szemléletváltással, amely az *Alaptörvényben* is megjelenik: az *Alaptörvény* ugyan továbbra is részben politikai, részben kulturális értelemben használja a nemzet fogalmát, de hangsúlyeltolódás következett be a kulturális (etnikai) nemzetfelfogás irányába.³⁵

Az állampolgárság kiterjesztésének kérdéséhez érdemes megvizsgálunk a szomszéd államok vonatkozó szabályait is, hiszen a magyar törvénymódosítás elsősorban

²⁸ 2011. évi CCII. tv. Magyarország címerének és zászlójának használatáról, valamint állami kitüntetéséről. A tv.-t az OGY a 2011. december 23-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 30.

²⁹ 2011. évi CCXI. tv. a családok védelméről. A tv.-t az OGY a 2011. december 23-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 31.

³⁰ 2011. évi CX. tv. a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról. A tv.-t az OGY a 2011. július 11-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. július 26.

³¹ A törvénymódosítást övező szakmai vitát összefoglalja KISTELEKI Károly: *Az állampolgárság fogalmának és jogi szabályozásának fejlődése* (Budapest: Martin Opitz 2011) 226–227.

³² A módosítást a 2010. évi XLIV. tv. vezette be, a 2011. január 1-je után induló eljárásokban kell alkalmazni.

³³ 1993. évi LV. tv. a magyar állampolgárságról 4. § (3) bek. (jelenleg hatályos szövegállapot).

³⁴ A kedvezményesen honosított állampolgárokon kívül minden olyan magyar állampolgár is választójogot szerzett, aki nem rendelkezik magyarországi lakóhellyel vagy bejelentett tartózkodási hellyel, amely személyi körbe beleértendők a magyar állampolgárok nem Magyarországon született gyermekei is, hiszen a magyar állampolgárság a *ius sanguinis* elve alapján őket is megilleti. A választójogi szabályok változásainak további részleteit lásd alul a 3. pontban.

³⁵ Ennek részletesebb alátámasztására lásd MAJTÉNYI Balázs: „Történelmünk hagyománya” *Fundamentum* 2011/2. 57; JAKAB András: „Defining the Borders of the Political Community: Constitutional Visions of the Nation”, *ssrn.com/abstract=2045648* (2012. április 24.) 42–44; KISTELEKI (31. lj.) 224–226.

az ezekben az országokban élő magyar nemzetiségűek számára jelenti az állampolgárság megszerzésének könnyebbé tételét. Ezeknek az államoknak nem mindegyike ismeri el a többes állampolgárság intézményét: Románia, Szerbia, Horvátország és Szlovénia elismeri a jogintézményt, azonban Ausztria, Ukrajna és Szlovákia nem.³⁶ Ausztria több évtizede tiltja a kettős állampolgárságot, 1985-ös állampolgársági törvényének 26. cikke értelmében az az osztrák állampolgár, aki kérelemmel, nyilatkozatával vagy kifejezett hozzájárulásával más állam állampolgárságát megszerzi és korábban nem kapott engedélyt osztrák állampolgársága megtartására, azt elveszíti. Ausztriának a kettős állampolgársággal szembeni averzióját jól mutatja az is, hogy részese az 1963-ban az Európa Tanács égisze alatt született, kettős állampolgárság kiküszöböléséről szóló egyezménynek. Ukrajna szintén tiltja a kettős állampolgárságot: mind alkotmányában, mind 2001-es állampolgársági törvényében kimondja, hogy más állam állampolgárságának megszerzése esetén az egyén automatikusan elveszíti ukrán állampolgárságát. Szlovákia a magyar szabályozás módosítása után tett jogi lépéseket, korábban a kettős állampolgárságot elismerte, illetve támogatta. Azonban a 2010-ben elfogadott jogszabály-módosítás szerint azok, akik önként veszik fel más állam állampolgárságát, szlovák állampolgárságukat automatikusan elveszítik, kivéve, ha házassággal vagy születéssel szerezte meg az egyén más állam polgárságát.³⁷ Az ezen országok állampolgáraként magyar állampolgárságot szerző személyek esetében tehát fennáll a veszélye annak, hogy korábbi, lakóhelyük szerinti állampolgárságukat *ipso jure* elveszítik (sőt, Ukrajnában az ingatlanvagyonuk is veszélybe kerülhet, hiszen bizonyos fajta ingatlanokat csak állampolgárok tulajdonolhatnak).

Jól szemléltetik ezt a *Fehér és Dolník kontra Szlovákia* ügyek³⁸ is. Ezekben két volt szlovák állampolgár, Fehér István és Dolník Erzsébet beadvánnyal fordult az Emberi Jogok Európai Bíróságához, állítva az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény 13. és 14. cikkének sérelmét. Érvelésük alátámasztására előadták, hogy miután megszerezték a magyar állampolgárságot, akaratuk ellenére veszítették el szlovák állampolgárságukat, a továbbiakban pedig ennek következményeként nem élhettek választójogukkal, illetve gyakorlati nehézségekkel szembesültek azokban az esetekben, amikor szociális ellátásokat próbáltak igénybe venni. Ugyan a panaszosok indítványukban egyáltalán nem hívták fel az Emberi Jogok Európai Egyezményét, a strasbourgi bírák az indítványok befogadhatóságának vizsgálata során áttekintették, hogy sor került-e az állampolgárságtól való önkényes megfosztásra, amely végső soron akár ez EJEE 8. cikkének, azaz a magán és családi élet tiszteletben tartásához való jognak a sérelméhez is vezethetne. Végül a testület tagjai úgy találták, hogy a panaszosok a szlovák jogszabályi módosítások után, annak ismeretében kérelmezték a magyar állampolgárként történő honosításukat, hogy ennek folyományaként korábbi, szlovák állampolgárságukat elveszíthetik. Ezért a testület álláspontja szerint a korábbi állampolgárságtól való megfosztás nem tekinthető önkényesnek, így az nem

³⁶ Ezek elemzéséhez lásd GANCZER Mónika: „A határon túli magyarok kettős állampolgárságának nemzetközi jogi és belső jogi aspektusai: a kollektív elvesztéstől a könnyített megszerzésig” *Jog, állam, politika* 2011/3. 45–61.

³⁷ GANCZER (36. lj.) 52–54.

³⁸ *Fehér and Dolník v. Slovakia*, Judgements of 21 May 2013, nos. 14927/12 and 30415/12.

áll ellentétben az állampolgárságról szóló Európai Egyezményrel, amely kizárólag az önkényes megfosztást tiltja.³⁹ Tehát a szlovák szabályozás általában nem sérti Szlovákia nemzetközi jogi kötelezettségeit. A Bíróság azt is megállapította, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményéből nem vezethető le olyan jog, amelynek alapján egy állam választójoga más állam polgárait (tehát az bepanaszolt államot tekintve külföldieket) megilletne. Összességében a Bíróság álláspontja szerint az Emberi Jogok Európai Egyezményének sérelme az előadott tények alapján nem valószínűsíthető. Ennek okán, illetve tekintettel arra, hogy a beadványok több esetben is nyilvánvalóan alaptalanok voltak, a testület azokat nem találta befogadhatónak.

Más álláspont szerint azonban, bár azok a volt szlovák állampolgárok, akik megszerezték a magyar állampolgárságot, *de jure* valóban nem tekinthetők hontalannak, *de facto* azonban – tekintettel arra, hogy számos, az állampolgársághoz kapcsolódó jogosultságot nem tudnak gyakorolni, így például állandó lakóhelyükön nincsen hozzáférésük bizonyos szociális ellátásokhoz – hontalannak minősülnek.⁴⁰ Bár végül a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok szavazati jogot is kaptak (még ha csak a „félszavazat” lehetőségét is), mégis problémaként merülhet fel, hogy amennyiben az egyéb, általában állampolgársághoz kötődő jogosultságokhoz nincsen hozzáférésük sem Magyarországon, sem a lakóhelyük szerinti államban, úgy állampolgárságuk mennyiben tekinthető effektívnek.

Mindezen vitakérdésekkel együtt megállapítható, hogy az állampolgársági jog megváltoztatása nem áll ellentétben Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeivel. A nemzetközi jogi dokumentumok közül két *soft law* joganyag, az EBESZ kisebbségi főbiztosának ajánlásai, a bolzanói ajánlások, illetve a 2012-ben közzétett ljubljanai irányelvek is mérvadónak tekinthetők.⁴¹ Nincsen a két dokumentum között abban a tekintetben eltérés, hogy azok elismerik az államok jogát arra, hogy a kulturális, családi, történelmi, nyelvhasználati kötődésre figyelemmel legyenek az állampolgárság megadása során (és ténylegesen számos európai országban van ilyen szabályozás). Azonban az államoknak úgy kell eljárniuk, hogy az ne kérdőjelezze meg a területi integritás és szuverenitás elveit, és tartózkodniuk kell az állampolgárság tömeges megadásától.

Ugyancsak felvethető, hogy bár kifejezett nemzetközi jogi előírás nem volt a kérdésre, az 1990-es években megkötött, a jószomszédi viszonyról és a baráti együttműködésről szóló bilaterális megállapodások szellemének az felelt volna meg, ha azokkal a szomszédos államokkal, amelyeknek polgárait a könnyített honosítás lehetősége első-

³⁹ A Bíróság ezen érvelése azon ez elven alapszik, amely szerint: „állampolgársághoz való jog tehát nem jelent kettős állampolgársághoz való jogot, így nem hivatkozhat az állampolgársághoz való jogára olyan személy, aki a magyar állampolgárság kérelemre történő megszerzése miatt veszíti el korábbi állampolgárságát. Az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalma sem terjed ki a kettős állampolgárokra, és jelen esetben említést érdemel, hogy az érintett államokra kötelező állampolgárságról szóló európai egyezmény kifejezetten megengedi, hogy az állam *ex lege* megfosszon olyan személyt állampolgárságától, aki egy másik állampolgárságot önkéntesen megszerez.” GANCZER Mónika: „Sarkalatos átalakulások: az állampolgársági jog átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/63. 16.

⁴⁰ GANCZER (36. lj.) 54-55.

⁴¹ JUHÁSZ Hajnalka: „Kettős vagy többes állampolgárság a bolzanói ajánlások és a ljubljanai irányelvek tükrében” *Iustum Aequum Salutare* 2013/2. 169–173.

sorban érinti, előre egyeztet a magyar állam.⁴² Ez jogilag ugyan egy bevallottan *soft* érv, de gyakorlati és diplomáciai szempontból meggyőző. Emlékeztet, hogy 2010-ben a szlovákiai ellentörvény lényegében az ottani választási kampány hevében született, és ha a magyar törvényt néhány héttel később (egyeztetéseket követően) fogadják el, akkor vélhetően nem lett volna szlovák válasz-törvény sem.

Összességében tehát elmondható, hogy az állampolgársági jog módosítására Magyarországon széles politikai konszenzussal került sor,⁴³ a törvénymódosítás elfogadása azonban sietve és ügyetlenül időzítve történt, amely a jószomszédi viszony romlásához vezetett, s ennek hátrányait – amint azt a fent bemutatott szlovákiai eset is példázza – a határon túl élő magyar nemzetiségűek szenvedik meg elsősorban. Álláspontunk szerint azonban jelen helyzetben a legjobb megoldás a jelenlegi *status quo* fenntartása.⁴⁴

3. VÁLASZTÓJOG

Az alkotmányos berendezkedés átalakításának egyik legjelentősebb eleme volt a választási rendszer módosítása. Az *országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. tv.*⁴⁵ és a *választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. tv.*⁴⁶ lényegében a teljes választási rendszert átalakította.⁴⁷ Így megváltoztak a jelöltállítás feltételei és az ajánlás rendszere csakúgy, mint a politikai kampány szabályai. Megszűnt a megyei lista, kikerült a rendszerből az egyéni választókerületekben a második forduló lehetősége (azzal, hogy a szavazatok relatív többségének megszerzése is immár mandátumot eredményez), továbbá szélesedett a szavazásra jogosultak köre egyrészt a külföldi magyar állampolgárok választójogának megadásával, másrészt azzal, hogy a cselekvőképességüket érintő gondnokság alatt állók, illetőleg azok, akikre jogerős bírósági határozat szabadságvesztés büntetést szabott ki, nem veszítik el automatikusan választójogukat, és megváltozott a külföldön történő szavazás rendszere is. Átalakult a parlament összetétele a képviselők számának 386-ról 199-re csökkentésével, illetve a nemzetiségek parlamenti képviselőre jutásának elvi könnyítésével.

⁴² GANCZER Mónika: „International Law and Dual Nationality of Hungarians Living Outside the Borders” *Acta Juridica Hungarica* 2012/4. 332.

⁴³ A szavazati arányokat (a törvénymódosítást 344 igen és 3 nem szavazattal, 5 tartózkodás mellett fogadta el a Ház) a széles konszenzus egyértelmű jelének tekintjük, függetlenül a kérdést korábban övező éles politikai csatáktól, továbbá nem elemezzük az „igen” szavazatok mögött megbúvó esetleges politikai megfontolásokat sem.

⁴⁴ Internetes hírportálokon 2014 szeptemberében felmerültek olyan hírek, hogy az elmúlt években nagy számban történtek illegális honosítások, amelyek révén orosz és ukrán bűnözői körök jutottak tömegesen magyar állampolgársághoz (és ami fontosabb volt számukra: ezáltal uniós polgársághoz), lásd pl. index.hu/gazdasag/2014/09/16/a_kormany_elismerte_az_allampolgarsagos_csalasokat/. Egyelőre azonban a tényleges számok teljesen bizonytalanok, ezért a kérdés értékelésére információhiányban nem tudunk érdemben vállalkozni.

⁴⁵ A tv.-t az OGY a 2011. december 23-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 30.

⁴⁶ A tv.-t az OGY a 2013. április 8-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2013. április 18.

⁴⁷ A teljes választási rendszer átalakításának áttekintését lásd SZIGETI Péter: „A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában” *Jogtudományi Közlöny* 2014/2. 82–92.

A továbbiakban a számos változás közül elsősorban azokra térünk ki, amelyek valamilyen oknál fogva a társadalomtudományi, illetve közéleti viták fókuszába kerültek.

3.1. HATÁRON TÚLI MAGYAROK VÁLASZTÓJOGA

Az előző pontban tárgyalt állampolgársággal szorosan összefügg a szavazati jog kiterjesztésének kérdése a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárokra, amelyet az *Alaptörvény* szövege tett lehetővé: „sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti” (kiemelés tőlünk).⁴⁸ Az *Alaptörvény* a választójog és a lakóhely kapcsolatát a korábbi *Alkotmány*hoz képest „megfordítja” azzal, hogy a kettő összekapcsolását tekinti kivételesnek, azaz a vélelem a szöveg alapján az összekapcsolás ellen szól.⁴⁹ Az új választójogi törvény azonban már kifejezetten rendelkezik a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok szavazati jogáról: ezek szerint az országgyűlési választásokon pártlistára igen, de egyéni képviselőjelöltre nem szavazhatnak. Vagyis a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok feleannyi szavazattal rendelkeznek, mint a lakóhellyel is bíró állampolgárok, tehát míg előbbi csoport tagjai egy listás szavazattal bírnak, utóbbiak kettővel, amelyből egy listás, egy pedig az egyéni választókerületi jelöltre leadható szavazat.

Evvel a felemás megoldással kapcsolatban kételyek merültek fel: a határon túl élő magyarok így ugyanis csupán „fél szavazattal” rendelkeznek, amely egyrészt a választójog egyenlőségét sértő megoldás, másrészt pedig ellentmond az *Alaptörvény* nemzetfelfogásának.⁵⁰ A választójog egyenlőségének elve nemzetközi jogi köteletségünk is: a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikk b) pontja kifejezetten előírja az egyenlő választójogot, az Emberi Jogok Európai Egyezménye pedig (a joggyakorlat révén) implicit módon tartalmazza ezt.⁵¹ Meg kell azonban jegyezni, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága 2014. április 15-én hozott döntésében úgy foglalt állást, hogy az olyan jogi megoldások, amelyekben a részes államok a lakóhellyel nem rendelkező állampolgároknak az általános választásokon nem teszik lehetővé az egyéni jelöltekre történő szavazást, csupán a pártlisták közötti választást, nem áll ellentétben az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkelyében garantált szabad választáshoz való joggal.⁵² A félszavazattal kapcsolatos kifogások azért nem állják meg helyüket az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt, mert a

⁴⁸ *Magyarország Alaptörvénye* XXIII. cikk (4) bek.

⁴⁹ KÖRTVÉLYESI Zsolt: „Az »egységes magyar nemzet« és az állampolgárság” *Fundamentum* 2011/2. 50.

⁵⁰ MAJTÉNYI Balázs: „Alaptörvény a nemzet akaratából” *Állam- és Jogtudomány* 2014/1. 77–96.

⁵¹ JAKAB András: „A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában” *Pázmány Law Working Papers* 2011/38. 2-3.

⁵² *Oran v. Turkey*, Judgement of 15 April 2014, nos. 28881/07 and 37920/07. A konkrét esetben a Bíróság azt vizsgálta, hogy az a török választójogi szabályozás, amelynek értelmében azok a török állampolgárok, akik 6 hónapot meghaladóan külföldön élnek, az általános választások során csak pártlistákra adhatják le szavazatukat, ellentétben áll-e Törökországnak az Egyezményből fakadó kötelezettségeivel. A Bíróság elismerte, hogy a részes államok széles körű döntési szabadsággal rendelkeznek választási rendszerük kialakítása során, s hangsúlyozta, hogy a tagállami törvényhozó és bírói szervek alkalmasabbak a vitatott szabályok helytállóságának megítélésére.

kérdésben a tagállam mérlegelési szabadsága (*margin of appreciation*) fontosabbnak tűnik.⁵³ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya vonatkozó rendelkezését tekintve azonban egyelőre nincs ilyen döntés, és az ellentmondást ezért a magunk részéről továbbra is megalapozottnak gondoljuk.

Más álláspont szerint azonban a választójog egyenlőségének kettős követelménye – azaz az egy ember-egy szavazat elvének és a szavazatok egyenlő súlyának elve – szélsőséges esetben, azaz kétszeres eltérésnél találkozhat, eggyé olvad.⁵⁴ Ebből pedig az a következtetés adódik, hogy

[...] ha azt állítjuk, hogy a választójog egyenlőségének elvével ellentétes, hogy a külföldön élő választópolgárok szavazatának a száma fele annyi, mint a belföldi szavazóké, akkor ebből kényszerűen következik, hogy szintén sérti az egyenlőség alapelvét minden olyan rendszer, ahol a külföldön élők szavazatának súlya kevesebb mint fele a belföldi szavazók szavazata súlyának.⁵⁵

Ez az állítás magában foglalja azt is, hogy az olyan rendszerek sem felelnek meg a nemzetközi emberi jogi követelményeknek, ahol a külföldön kialakított választókerületekhez kétszer annyi szavazó tartozik, mint a belföldi választókerületekhez. Bodnár Eszter véleménye szerint az egyenlőség e szigorúan felfogott követelményének vagy egy tisztán arányos rendszer tudna megfelelni, vagy pedig egy olyan megoldás, ahol a külföldön regisztrált választópolgárok számának ismeretében alakítanák ki a külföldi választókerületeket, mint Olaszországban. Járható út továbbá az is, hogy a külföldön élőket valamely hazai választókerülethez sorolják.⁵⁶

Általános kérdésként az is felmerül, hogy a választójog ilyen kiterjesztése nem sérti-e a népszuverenitás elvét, ugyanis a közhatalmi döntéshozatalban ebben az esetben olyan választók is részt vesznek, akikre a döntés következménye csak nagyon korlátozott mértékben van hatással.⁵⁷ A politikai hatalom ugyanis csak abban az esetben lehet legitim, ha felhatalmazása mindazok összességétől származik, akik fölött autoritással rendelkezik (ebből a körből rendszerint a gyermekeket és az állampolgársággal nem rendelkező bevándorlókat kivéve) – de csakis azoktól.⁵⁸ Ez nyilvánul meg a nép-

⁵³ Időközben egy magyar kérelmet is hasonló okokból nyilvánított befogadhatatlannak a Bíróság, lásd *Vámos and Others v. Hungary*, Second Section Decision of 19 March 2015, no. 48145/14. Az ítélet kritikájához lásd BODNÁR Eszter: „A külföldön élő magyarok választójogának egyenlősége” *JTI Blog* 2015. július 17., jog.th.mta.hu/blog/2015/07/a-kulfoldon-elo-magyarok-valasztojoganak.

⁵⁴ Ezen álláspont szerint a feltétel kettőssége látszólagos: „a szavazatok száma és súlya szoros összefüggésben van egymással [...] közelebről megvizsgálva megállapíthatjuk, hogy a plurális választójoggal azonos hatást érne el a rendszer, amelyben az egyik választópolgár egy szavazata kétszer annyit érne, mint a másik választópolgár ugyancsak egy (tehát számbelileg azonos szavazata).” BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 111.

⁵⁵ BODNÁR (54. lj.) 112.

⁵⁶ BODNÁR (54. lj.) 112-113.

⁵⁷ Vö. HALMAI Gábor: „A választójogi szabályozás átalakulása 2010–2013” *MTA Law Working Papers* 2014/12. 2.: „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.”

⁵⁸ A politikaelméletben ezt szokták 'all-affected principle'-nek nevezni. Ez az elv azonban nem fér össze a modern demokráciák azon gyakorlatával, hogy a területükön élő külföldieknek nem adnak automati-

képviselési szervek választásán való részvételi jogokban. A Velencei Bizottság azonban egy releváns jelentésében⁵⁹ – az európai országok túlnyomó részének gyakorlatát követve – végső soron támogatja a határon túl élő állampolgárok választójogát. A szavazati jog kiterjesztését támogató érvek között szerepel, hogy ez lehetővé teszi az anyaországtól távol élő állampolgárok számára, hogy részt vegyenek annak politikai ügyeiben, elősegíti az adott államban és azon kívül élő állampolgárok egyenlőségének megvalósulását, erősíti továbbá az összetartozás-tudatot.

Problémás továbbá a magyarországi lakóhellyel rendelkező és nem rezidens állampolgárok szavazójogának gyakorolhatóságában fennálló különbségtétel. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok számára fennáll a levélben szavazás lehetősége, míg a lakóhellyel rendelkező, de ideiglenesen külföldön tartózkodó állampolgárok csak külképviselőknek szavazhatnak.⁶⁰ Bár az EJEB legutóbbi döntésében a nagyfokú tagállami diszkrécióra (*margin of appreciation*) hivatkozva végül nem állapított meg ennek kapcsán jogsértést,⁶¹ álláspontunk szerint a két alanyi kör közötti különbségtétel ésszerűen nem igazolható.

Ugyancsak megemlítendő egy további eljárási kérdés a határon túli magyarok választójogával kapcsolatban: a Ve. szerint annak, aki nem rendelkezik lakóhellyel, regisztrálnia kell magát és levél útján szavazhat. A Ve. 97. § szerint azonban a regisztrációs névjegyzékben benne marad tíz évig, és ha nem jelenti be valamely adatváltozást (lakóhelyváltozás, névváltozás, halál), akkor egyre bizonytalanabbá válik a rendszer. Az ilyen változásokat csak elenyésző kisebbség jelenti be, ezért fokozatosan egyre több tízezer szavazólap kerülhet kiküldésre a postán olyan emberekhez a későbbiekben, akik már nem ott laknak, nem úgy hívják őket vagy éppen már nem is élnek. A kérdés megoldására a Ve.-ben valamilyen „adattisztítási” eljárást kellene bevezetni, vagy teljesen újra kellene szabályozni a regisztrációt és minden választás előtt megismételni. Bármelyik megoldás adminisztratív terhet jelentene a választójoggal élni kívánókon, és ennek vélhetően az lenne a mellékhatása, hogy számuk folyamatosan csökkenne, ami a problémával való őszinte szembenézést politikailag sajnos nehezíti.

3.2. KAMPÁNYSZABÁLYOK

A választási eljárás új szabályai változásokat hoztak a kampányszabályokat tekintve is. A jelöltenként elkölthető pénzösszeg öt millió forintra emelése létszerűbb megoldásnak tűnik, mint a korábbi egy millió forintos limit. Az már kevésbé érthető, hogy a pártok kampányköltségeire miért nem terjednek ki a jelöltekre kötelező szigorúbb elszámolási és – megfelelő eredmény el nem érése esetén – a visszafizetési szabályok.

kusan állampolgárságot (és választójogot). Az *all-affected* elvének kritikájához lásd pl. Ben SAUNDERS: „Defining the Demos” *Politics, Philosophy & Economics* 2011/3. 280–301.

⁵⁹ Az Európa Tanács Velencei Bizottságának 580/2010. sz. jelentése (CDL-AD(2011)022, Velence, 2011. június 17–18.), [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)022-ef](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)022-ef), 62–66. pontok.

⁶⁰ HALMAI (57. lj.) 6.

⁶¹ *Zsófia Vámos v. Hungary*, Judgement of 17 February 2015, no. 48145/14.

Üdvözlendő az árlista átláthatóságának megkövetelése a nyomtatott és elektronikus médiumok vonatkozásában, nincsen magyarázat azonban arra, hogy e transzparenciát elősegítő szabályok miért nem terjednek ki a közterületi hirdetésekre is. A kampány méltányossága ellen hat az is, hogy a szabályozás nem korlátozza kampányidőszakban sem a kormány, sem a pártokat támogató civil szervezetek kampánytevékenységét, így pedig a kampány egy része a korlátozó szabályok megkerülésének céljával „kiszervezhetővé válik”.

A jogszabályi hiányosságot azonban a Kúria gyakorlata valamelyest pótolhatja. Emlékezetes momentuma volt a 2014-es országgyűlési választási kampánynak a kormány tevékenységét népszerűsítő, „Magyarország jobban teljesít!” jelmonddal futó kormányzati kampány, ugyanis az alkalmazott szlogenek lényegében azonosak voltak azokkal, amelyet a kormánypártok (Fidesz-MPSZ és KDNP) kampányukban maguk is használtak. Az egyik országos kereskedelmi televízióadó által sugárzott kormányzati hirdetés ellen magánszemélyek nyújtottak be kifogást a Nemzeti Választási Bizottsághoz, amely azonban a kifogást arra hivatkozva utasította el, hogy a kormány jogi tevékenysége és funkciója eltér a pártokétól, ezért kampánytevékenysége sem azonosítható a pártok jelölőszervezetként végzett kampánytevékenységével. Felülvizsgálati eljárása során azonban a Kúria megállapította, hogy a jogi értékelés során a műsorszám tartalmának és nem a megrendelő személyének van jelentősége. A Kúria ezen túlmenően utalt arra is, hogy

[...] az NVB értelmezése azt jelentené, hogy bármely magánszemély, civilszervezet vagy gazdasági társaság által közzétett jelölő szervezetet népszerűsítő, annak támogatására ösztönző reklám nem lenne politikai reklámnak minősíthető, mivel azok jogi státusza, funkciója teljes mértékben eltér a jelölő szervezetekétől.

Mindezek alapján a bírói testület megállapította, hogy a sugárzott műsorszám alkalmas volt mind a kormány, mind a jelölő szervezetek népszerűsítésére, ez pedig megalapozta a politikai reklámként való értékelést. Mindezzel a kereskedelmi műsorszolgáltató megsértette a választási eljárási törvénynek a kereskedelmi műsorszolgáltatók politikai tevékenységére vonatkozó előírásait, ezért a Kúria a televízióadót a további jogsértéstől eltiltotta.⁶²

A kampányidőszakban való állampolgári tájékozódás ellen hatnak azok a rendelkezések, amelyek előírják, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatók kizárólag ellenérték nélkül sugározhatnak politikai hirdetéseket. Ennek eredményeként ugyanis a politikai hirdetések kiszorulnak a leginkább nézett médiumokból. Bár a szabályozás célja elvi szinten igazolható – a kampányköltségek visszaszorítása, a pénz politikai döntéshozatali eljárásra kifejtett befolyásának csökkentése –, azonban az egyes megoldások kiválasztása során figyelemmel kell lenni arra a jogszabályi és társadalmi környezetre is, amelyben a majdani szisztémának működnie kell. Így érdemes mérlegelni, hogy a legtöbb választópolgárt elérő hirdetésekre vonatkozó korlátozás hogyan hat a sajtó- és médiafelhasználásra a közszolgálati média alacsony nézettségének fényében, illet-

⁶² A Kúria Kvk.III.37.328/2014/6. sz. hat.-a.

ve hogy a politikai hirdetések beszorítása a közszolgálati médiába nem vezet-e majd egyenlőtlen versenyfeltételekhez a kormánypártok és az ellenzék pártjai között.

Szintén a választópolgári tájékozódás szempontjából aggályos, hogy a politikai pártok közterületi hirdetéseire, azaz a pártplakátok kihelyezésére rendeletek írnak elő korlátozásokat, amely a véleménynyilvánítás szabadságának rendeleti szintű korlátozása, s mint ilyen, szerintünk alkotmányellenes. A probléma súlyát érzékelteti, hogy a választási plakátok ügyében 2014 tavaszán mind az Alkotmánybíróság, mind a Kúria ellentmondásos gyakorlatot alakított ki. A Kúria március elején még úgy foglalt állást, hogy a választási plakátok elhelyezésére vonatkozóan alkalmazandóak a *közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. tv. és a reklámtáblák, reklámhordozók és egyéb reklám célú berendezések, közutak melletti elhelyezésének részletes szabályairól szóló 224/2011. (X. 21.) Korm. rendelet* szabályai.⁶³ A kúriai döntés ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság arra való hivatkozással utasította el, hogy nem állapítható meg, a választási plakátok elhelyezésére vonatkozó rendeleti szintű korlátozás hogyan függ össze a szabad véleménynyilvánítás jogával.⁶⁴ Egy hét sem telt az AB döntését követően, amikor a Kúria – korábbi álláspontját revideálva – hasonló ügyben úgy érvelt, hogy a választási plakát elhelyezésére kizárólag a választási eljárási törvény szabályai lehetnek irányadóak. Ez összhangban áll azzal, hogy „a véleménynyilvánítás szabadsága kiterjed a választási kampány során a jelöltek és a jelölő szervezetek által folytatott kampánytevékenységre, melynek egyik eszköze a plakátok készítése, elhelyezése” – mutatott rá a bíróság. A legfelső bírói fórum azt is megjegyezte, hogy a rendeleti szabályozás alkotmányosságának kérdése az Alkotmánybíróság hatáskörébe eső kérdés.⁶⁵ Az Alkotmánybíróság az ezen utóbbi kúriai döntés ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt szintén elutasította. Ezúttal azonban az AB a panaszt befogadta és ezt érdemben bírálta el. Az alkotmánybírói érvelés annak vizsgálatából indult ki, hogy a passzív választójog, a véleményszabadság és a jogegyenlőség korlátozása a bírói döntés eredményeképp az alkotmányjogi panasz benyújtójánál megállapítható volt-e. Ebben a körben az AB elsősorban az alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi funkciójára volt tekintettel. Az alkotmánybírák részben megállapították, hogy a panaszos a hivatkozott alapjogoknak olyan értelmezését hívta fel, amely nem egyeztethető össze az alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmet szolgáló funkciójával (a véleménynyilvánítás szabadsága esetén), másrészt nem tartotta megállapíthatónak a passzív választójog korlátozását, sem a személyek közötti különbségtételt. Az Alkotmánybíróság leszögezte továbbá, hogy sem a bírói döntés irányának, sem a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel.⁶⁶ Összességében tehát mind a két testület gyakorlatában a véleményszabadság javára billent a mérleg, azonban mind a Kúria, mind az Alkotmánybíróság gyakorlata ingadozó, hiszen mind a két testület néhány hetes különbséggel egymásnak teljesen ellentmondó döntéseket hozott.

⁶³ A Kúria Kvk.III.37.183/2014/10. sz. hat.-a.

⁶⁴ 3036/2014. (III. 13.) AB végzés.

⁶⁵ A Kúria Kvk.II.37.307/2014/3. sz. hat.-a.

⁶⁶ 3065/2014. (III. 26.) AB hat.

Végül, bár a kopogtatócédula kivezetése üdvözlendő megoldás, a többes ajánlás rendszere választási csalásokra és személyes adatokkal való visszaélésre teremt lehetőséget.

Ami a szabályozásnak hazánk nemzetközi kötelezettségeivel való összhangját illeti, érdemes megjegyezni, hogy általában az egyes államok nagy szabadságot élveznek választási rendszerük kialakítása során. Felmerül azonban annak lehetősége, hogy a választási kampány korlátozására vonatkozó szabályok sértik az Emberi Jogok Európai Egyezménye által is védelemben részesített szabad véleménynyilvánításhoz való jogot. A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában fellelhetőek ugyanis olyan döntések, amelyek szerint a választásokat megelőző kampányidőszakban a szabad szólás jogát korlátozó szabályok elvezethetnek a szabad választáshoz való jog sérelméig. Hiszen a szabad vita a méltányos választási eljárás előfeltétele. A tény, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatók csak ingyenesen sugározhatnának politikai hirdetéseket, ahhoz vezet, hogy a pártoknak ténylegesen nincsen lehetőségük üzeneteik közvetítésére a nézőket legnagyobb valószínűséggel elérő csatornákon.⁶⁷ Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a strasbourgi gyakorlatból egyértelmű következtetések nem vonhatóak le, hiszen az újabb döntések szerint a pénz politikai döntéshozatalban játszott szerepének csökkentése érdekében olyan szabályok is megengedhetőek minősülnek, amelyek a politikai működés rendes időszakában szemben állnának az Egyezmény által védett szabad véleménynyilvánítás jogával.⁶⁸

3.3. NEMZETKÖZI KÖTELEZETTSÉGEK ÉS AJÁNLÁSOK ÁTÜLTETÉSE

Előrelépésként értékelhető, hogy (a strasbourgi joggyakorlatot követve) immár azok, akiknek cselekvőképessége korlátozott vagy kizárt, nem veszítik el automatikusan választójogukat, mint ahogyan azok sem, akikre szabadságvesztés büntetést szabott ki jogerős bírósági határozat.⁶⁹ Hasonlóan üdvözlendő, hogy az egyéni választókerületek közötti, a lakosságszámból adódó aránytalanságok (az Európa Tanács ajánlásainak megfelelően) megszűntek a választókerületek határainak átrajzolásával – bár a határok megszabásában politikai megfontolások is szerepet játszottak (ti. nyilvánvaló és alapos *gerrymandering*) –, azonban e jog továbbra is a parlament kezében van, ráadásul 2/3-os többséget igénylő döntés. Így bár az aránytalanság időlegesen megszűnik, szinte borítékolható, hogy hosszabb távon újratermelődik.⁷⁰ Ennek megoldására vagy külön intézményi mechanizmusra lenne szükség, vagy pedig választókerületek nélküli egységes országos arányos választási rendszer bevezetésére.

⁶⁷ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Alapjogok az új választójogi szabályozásban” *MTA Law Working Papers* 2014/16. 10–11.

⁶⁸ SZILÁGYI Emese: „Szólásszabadság, pluralizmus, fizetett politikai hirdetések – Az Animal Defenders International kontra Egyesült Királyság elleni ügye” *Fundamentum* 2013/3. 78–86.

⁶⁹ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (67. l.) 1.

⁷⁰ LÁSZLÓ Róbert: „A választójogi szabályozás átalakulása 2010–2014” *MTA Law Working Papers* 2014/21. 4.

3.4. NEMZETISÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETE

A nemzetiségek parlamenti képviselőinek biztosítását célzó új szabályozásban az az előírás, amelynek értelmében a nemzetiségi listára szavazni kívánók nem szavazhatnak pártlistára, kényszerű és méltánytalan döntési helyzetbe hozza a nemzetiséghez tartozókat: választaniuk kell a politikai képviselő és a kisebbségi érdekképviselő között. Elvi problémákat vet fel továbbá, hogy a népképviselői rendszerbe egy gyökeresen eltérő, nevezetesen érdekképviselői elem keveredik (erre alább a 14. pontban még visszatérünk).

3.5. A GYŐZTESKOMPENZÁCIÓ

Az új választási rendszer alapvetően továbbra is vegyes jellegű, de enyhe eltolódás figyelhető meg a többségi rendszer irányába: a megszerezhető 199 mandátumból 106 egyéni, s csupán 93 listás, azaz az egyéni választókerületek aránya 45,6%-ról 53,3%-ra nőtt.⁷¹ A többségi jelleget erősíti, hogy az egyéni választókerületekben a szavazatok relatív többségének első fordulóban való megszerzése mandátumot eredményez (korábban ez csak a második fordulóban volt elegendő, a rendszer azonban egészében egyfordulósá vált), továbbá az érvényességi küszöb megszüntetése, valamint a győzteskompensáció intézménye.⁷²

A győzteskompensáció a szavazatok mandátumra való átváltásának számítási módját érintő változás: immár töredékszavazatként nemcsak a mandátumot nem szerző egyéni képviselőjelöltre leadott szavazatok jönnek számításba, hanem mindazok a szavazatok is, amelyeket a győztes egyéni képviselőjelöltre adtak le, de nem voltak szükségesek a győzelem megszerzéséhez. A töredékszavazatok beszámításának célja az arányosítás, azonban a győzteskompensáció épp ellentétes irányba hat és a győztes „túlnyerését” segíti.

Az Alkotmánybíróság a 2014. évi országgyűlési választásokat követően, májusban hozott a győzteskompensáció alkotmányosságáról döntést. Ebben a testület úgy foglalt állást, hogy bár a szavazatok azonos értékiségének követelménye (vagyis hogy egyetlen választópolgár se adhasson le több szavazatot, mint a másik) feltétel nélküli, azonban a szavazatok egyenlő súlya nem abszolútizálható. Azt a testület is elismerte, hogy a választási eljárási törvény által megvalósított rendszerben a győztesre leadott szavazatok nagyobb súllyal érvényesülhetnek, ugyanis több mint egy mandátum szerezhető velük. Azonban ebben az esetben nem a szabály diszkriminatív voltáról van szó a bírák állásfoglalása szerint, hanem a rendszer arányosságáról, hiszen a mandátumszerzés aránytalanságában rejlő előnyt vagy hátrányt a rendelkezések kizárólag utólag megállapíthatóan eredményeznek. Ez azonban nem vetheti fel az egyenlő választójog sérelmét – így az AB érvelése –, hiszen az *Alaptörvény* keretei között akár egy tisztán többségi rendszer is elfogadható volna, így pedig – a *maioire ad minus* – az

⁷¹ HALMAI Gábor (57. lj.) 2.

⁷² LÁSZLÓ (70. lj.) 1.

ahhoz képest arányosító vegyes rendszer nyilvánvalóan megfelel az *Alaptörvény* rendelkezéseinek, vélték a bírák.⁷³ Lévay Miklós a határozathoz fűzött különvéleményében azonban úgy foglal állást, hogy meg kellett volna állapítani a győzteskompenzáció alaptörvény-ellenességét. Érvelésében abból indul ki, hogy önmagában a választójog egyenlőségének megvalósulása nem elegendő biztosítéka annak, hogy minden, ezen elv figyelembevételével megtartott választás demokratikusnak minősülne. Példaként a „puha diktatúrát”, például a késő Kádár-kor választójogi szabályait említi, amelyekkel szembeállítja a demokratikus berendezkedés választójogát, ahol az elsődleges cél a politikai erők valós és reális versengésének biztosítása, amely nélkül az egyenlő választójog kiüresedik. Ebből a szempontból pedig a győztest is kompenzáló megoldás diszfunkcionális, hiszen az előnyösebb helyzetbe került politikai erőt még tovább jutalmazza. Érvelését így foglalja össze:

[...] a törvényhozónak nagymértékű szabadsága van a választási rendszer kialakításában. Ha viszont a törvényhozó olyan rendszert alakít ki, amelyekben van arányosító elem, nem tekinthet el az erre vonatkozó alkotmányos kötöttségektől és követelményektől. A választójog egyenlősége sérül, ha az arányosítás során a győztesre leadott szavazatok az egyéni választókerületi mandátumon túlmenően további – kompenzációs – mandátumok elnyerését eredményezik, vagyis az arányosítás önmaga ellentétébe átcsapva a rendszert aránytalanná teszi.⁷⁴

Összegzőképpen megállapítható, hogy az új választási szabályrendszerben egyértelműen találhatóak pozitívumok, emellett azonban meg kell jegyezni azt is, hogy azt már megalkotása pillanatától kezdve kritikák érték, amelyeknek jó részét a 2014-es országgyűlési választás tapasztalatai is igazolták.⁷⁵ A választójoggal kapcsolatos kifogások azért különösen súlyosak, mert ezek alapot adhatnak az ennek alapján megválasztott szervek minden döntésének utólagos megkérdőjelezésére. A választójog a jogalkotás és ezáltal az egész jogrendszer legitimitását hivatott biztosítani, az evvel való bűvészkedés ezért kockázatos és veszélyes ténykedés, amely hosszú távon nagyon megbosszulhatja magát.

4. MÉDIA

A médiaszabályozás átalakítása a jogrendszer átalakításának egyik legvitatottabb eleme volt. Abban hosszú ideje szakmai konszenzus uralkodott, hogy a korábbi rendszer számos hiányossággal küzdött, azonban a médiaalkotmánynak is nevezett törvény a sajtószabadságról (továbbiakban: Smtv.)⁷⁶ és a *médiaszolgáltatásokról és*

⁷³ 3141/2014. (V. 9.) AB hat.

⁷⁴ 3141/2014. (V. 9.) AB hat. – Lévay Miklós különvéleménye [58].

⁷⁵ Hungary Parliamentary Elections 6 April 2014 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true.

⁷⁶ 2010. évi CIV. tv. a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól. A tv.-t az OGY a 2010. november 2-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2010. november 9.

tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. tv. (továbbiakban: Mttv.)⁷⁷ által megvalósított változások élesen megosztották a szakmai közvéleményt. A jogszabályok nemzetközi visszhangja meglehetősen negatív volt. A kritikák jó része a médiatartalmi előírásokkal, azok tartalmi bizonytalanságával, a szankciókkal, illetve az erősen centralizált médiahatósággal szemben fogalmazott meg fenntartásokat.⁷⁸ Tekintettel a jelen kutatási jelentés műfajából adódó terjedelmi és tartalmi korlátokra, az alábbiakban csupán vázaltszerűen kíséreljük meg ismertetni azokat a legfontosabb vitás pontokat, amelyek az új médiaszabályozásról zajló diskurzust a mai napig meghatározzák.

4.1. AZ ALAPTÖRVÉNY SZÖVEGE

A médiaszabályozás átalakításának története az *Alkotmány 2010.* július 6-án történt módosításával vette kezdetét, ekkor kerültek ugyanis olyan rendelkezések az akkor még hatályos *1949. évi XX. tv.*-be, amelyek kimondták a sajtó sokszínűségének követelményét, továbbá rögzítették a közszolgálati médiaszolgáltatás működésének célját.⁷⁹ Végül a közszolgálati médiaszolgáltatás kikerült az *Alaptörvényből* és a kétharmados szabályozási tárgykörből is (a IX. cikk (6) bekezdése szerint a piacfelügyeletet ellátó szervezethez vonatkozó szabályok tartoznak ide, ez pedig a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság), és kérdéses az is, hogy mit takar a „sajtószabadságra vonatkozó részletes szabályok” kitétel.

További változás, hogy már az alkotmányos szövegben megjelent a sokszínűsége vonatkozó előírás: „Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.” [IX. cikk (2) bek.] Tartalmilag ez azonban nem újdonság, hanem az Alkotmánybíróság közismert, 30/1992. (V. 26.) számú határozatából származik, amely a véleményszabadságot illetően megfogalmazta az állam intézményvédelmi kötelezettségét.⁸⁰

Ugyan nem kapcsolódik szorosan a médiaszabályozáshoz, de a véleményszabadságot garantáló alaptörvényi rendelkezések alakulásának jelentős állomása volt, hogy az *Alaptörvény* negyedik módosítása nyíltan szakított a tartalomsemlegesség elvé-

⁷⁷ A tv.-t az OGY a 2010. december 20-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2010. december 31.

⁷⁸ BENCsik Márta – NAGY Krisztina: „A médiatartalomra vonatkozó előírások a Médiatanács gyakorlatában” mertek.eu/jelentesek/a-mediataralomra-vonatkozó-eloirasok-a-mediatanacs-gyakorlataban.

⁷⁹ Ez így hangzott: „61. § (4) A Magyar Köztársaságban közszolgálati médiaszolgáltatás működik közre a nemzeti önazonosság és az európai identitás, a magyar, valamint a kisebbségi nyelvek és kultúra ápolásában, gazdagításában, a nemzeti összetartozás megerősítésében, illetőleg a nemzeti, etnikai, családi, vallási közösségek igényeinek kielégítésében. A közszolgálati médiaszolgáltatást az OGY által választott tagokkal működő autonóm közigazgatási hatóság és független tulajdonosi testület felügyeli, céljainak megvalósulása felett pedig az állampolgárok egyes, törvényben meghatározott közösségei örködnék.”

⁸⁰ „Így az Alkotmány 61. §-ából következik egyrészt a véleménynyilvánításhoz való alanyi alapjog, másrészt pedig a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség.” 37/1992. (VI. 10.) AB hat., ABH, 1992, 227, 229.

vel.⁸¹ Az *Alaptörvény* (4) bekezdés előírja, hogy „a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére”, az (5) bekezdés pedig így szól:

[...] a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.⁸²

A (4) bekezdés egyértelműen azt célozta, hogy a törvényhozó zöld utat kapjon egy olyan gyűlöletbeszéd-törvény elfogadására, amely ezúttal nem bukik el az Alkotmánybíróság szűrőjén. Köztudott ugyanis, hogy a gyűlöletbeszéd korlátozhatóságát és különösen a korlátozhatóság mikéntjét illetően egyféle „patthelyzet” alakult ki az AB és az Országgyűlés között: előbbi több esetben is az *Alkotmány*val összeegyeztethetetlennek ítélt olyan jogszabályokat, amelyek a gyűlöletkeltés korlátozását célozták.⁸³ Ez a vita tulajdonképpen a szélesebb társadalmi nyilvánosságban zajló diskurzus megjelenése volt az alkotmányjog szintjén.⁸⁴

Ezek az alkotmányos normák ellentmondani tünnek a tartalomsemlegesség elve a magyar alkotmányos gyakorlatban bevett azon megfogalmazásának, amely szerint:

[...] a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi [...] Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt – különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke.⁸⁵

Azonban kivételesen az Alkotmánybíróság korábbi – azaz az *Alaptörvény* hatálybalépését megelőző – gyakorlatában is teret engedett tartalomalapú korlátozásoknak bizonyos csoportokhoz tartozók méltóságát elfogadva a korlátozás szükségességét megalapozó célként. Ennek emlékezetes példái a 13/2000. (V. 12.) AB határozat, amely alkotmányosnak találta a Büntető törvénykönyvnek a nemzeti jelképek megsértését kriminalizáló szabályait, illetve a 14/2000. (V. 12.) AB határozat, amely az

⁸¹ A tartalomsemlegesség elve szerint a szólást annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védelem illeti meg.

⁸² Az itt hivatkozott (4) és (5) bek.-t az *Alaptörvény* negyedik módosítása illesztette a szövegbe.

⁸³ A döntések elemzéséhez lásd KOLTAY András: „A nagy magyar gyűlöletbeszéd-vita: a »gyűlöltre uszítás« alkotmányos mércéjének azonosítása felé” *Állam- és Jogtudomány* 2013/1-2. 91–123.

⁸⁴ Egy olyan érvhez, amely szerint a gyűlöletbeszéd-vitának ez a rendezési kísérlete nem szerencsés, ugyanis a közmegegyezést nélkülöző döntések beemelése az alkotmányos normaszövegbe nem a társadalmi viták lezárását jelenti, hanem a vita mögötti feszültség alkotmányos szintre helyezését, lásd SZILÁGYI Emese: „Owen M. Fiss: Megosztott liberalizmus. A szólásszabadság és az államhatalom sokféle arca” *Állam- és Jogtudomány* 2014/2. 98.

⁸⁵ 30/1992. (V. 26.) AB hat., ABH 1992, 167, 179.

önkényuralmi jelképek használatának kriminalizálását nem találta az *Alkotmányba* ütközőnek. A *Vajnai*-ügy folyamánként megszületett 4/2013. (II. 21.) AB határozatban sem zárta ki az önkényuralmi jelképek használata kriminalizálásának lehetőségét, a korábbi szabályozás csupán annak „túl széles mivolta” miatt minősítette az *Alaptörvénybe* ütközőnek. Egyes vélemények szerint az *Alaptörvény* negyedik módosításával bevezetett rendelkezések eredményeként alkotmányos szinten kerül sor a véleménynyilvánítási szabadság védelmi szintjének csökkentésére.⁸⁶ A testület gyakorlatából azonban az is kiolvasható, hogy a bírák az új rendelkezéseket is a korábbi gyakorlattal összhangban értelmezik, így megőrizték például a szabadságjognak az itt már idézett 30/1992. (V. 26.) AB határozatban kidolgozott igazolására vonatkozó érveket is.⁸⁷

4.2. FONTOSABB VÁLTOZÁSOK

Törvényi szinten átalakult a médiairányítás intézményrendszere (médiahatóság felállítása, közszolgálati médiaszolgáltatást érintő változások), megtörtént az Európai Parlament és Tanács audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló 2010/13/EU irányelvének átültetése a hazai jogba, és megjelent a társszabályozás és a forrásvédelem is.⁸⁸ Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a forrásvédelemre vonatkozó egyes rendelkezések egyébiránt lényeges újraszabályozáson estek át az Alkotmánybíróság 165/2011. (XII. 20.) határozatát követően.⁸⁹ Az Alkotmánybíróság döntése értelmében ugyanis a forrásvédelem korábbi szabályai között fellelhető azon előírások, amelyek bizonyítási feltételhez kötötték⁹⁰ a forrásvédelem alanyi jogának gyakorlását, a sajtószabadság szükségtelen korlátozásának minősültek, ezért a testület megsemmisítette azokat. Továbbá az AB mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet állapított meg az Smtv. 6. § (1) és (3) bekezdésével összefüggésben, hivatkozva arra, hogy

[...] a szabályozás generális kötelezettségként, és nem a kivételesen indokolt esetekre, illetve egyéb módon meg nem szerezhető adatokra korlátozva (szubszidiaritás kötelezettsége), valamint független bírói felülvizsgálat nélkül írják elő a források feltárását bármely minősített adat illetéktelen átadása és nyilvánosságra hozatala esetén [6. § (1) bekezdés második mondata]. E mellett önmagában a nemzetbiztonságra, a bünteltá-

⁸⁶ BÁNKUTI Miklós [et al.]: „Amicus Brief a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításáról” *Fundamentum* 2013/3. 14–17.

⁸⁷ Lásd különösen: 4/2013. (II. 21.) AB hat., Indokolás [16]; 7/2014. (III. 7.) AB hat., Indokolás [24].

⁸⁸ A forrásvédelemmel kapcsolatos közös európai gyakorlatról lásd MAYER Annamária: „Az újságírói forrásvédelemre vonatkozó szabályozás egyes európai államokban, az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek tükrében” in KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* (Budapest: CompLex 2014) 541–593.

⁸⁹ A határozatot részletesen elemzi: KOLTAY András – POLYÁK Gábor: „Az Alkotmánybíróság határozata a mediaszabályozás egyes kérdéseiről” *Jogesetek Magyarázata* 2012/1. 11–48.

⁹⁰ „A médiatartalom-szolgáltató, valamint a vele munkaviszonyban vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy jogosult információforrásai titokban tartására a bírósági és hatósági eljárások során is, feltéve, hogy a számára átadott információ közzétételéhez közérdek fűződött.” Smtv. 6. § (2) bek.

rásra, valamint a bűnmegelőzésre hivatkozással [6. § (3) bekezdés] teszik lehetővé a nyomozó hatóság információforrásokhoz való hozzájutását.⁹¹

Az Országgyűlés a 2012. évi LVI. tv. 17. §-ában állapította meg az új normaszöveget, amelynek értelmében bíróság csak törvényben meghatározott, kivételesen indokolt esetben kötelezheti az információforrás felfedésére, vagy az információforrás azonosítására alkalmas dokumentumok átadására a médiatartalom-szolgáltatót, illetve az újságíró.⁹²

4.3. ELTÉRŐ ELŐFELTEVÉSEK

A médiarendszer átalakításáról zajló élénk viták mögött részben a sajtó szabadságáról és a demokratikus közvélemény működéséről való teoretikus előfeltevések különbözősége húzódik meg.⁹³ Az új szabályrendszer támogatói abból indulnak ki, hogy a modern tömegtársadalmakban a sajtó szabadsága nem csupán az államtól való függetlenséget jelenti. Hiszen a sajtószabadság végső célja a demokratikus közvélemény kialakulásának elősegítése. Ám véleményük szerint a sajtó szabadságába való káros beavatkozás nem csupán kívülről, az állam felől eredhet, hanem belülről, azaz a média üzleti jellegéből adódóan is.⁹⁴ Ez olvasat szerint a médiát meg kell védeni az üzleti jellegből fakadó, szükségszerűen a nyereség maximalizálására törekvő belső „magán-cenzúráról”. Ennek érdekében pedig olyan szabályokat kell alkotni, amelyek alkalmasak a média sokszínűségének, s ezáltal a vélemények pluralizmusának garantálására. Az érvelés konklúziója, hogy a demokratikus közvélemény kialakulásának és fenntartásának végső letéteményese az állam, amely megfelelő szabályrendszerrel képes lehet a kiegyensúlyozottság garantálására. Az államra tehát immár nem gyanakvással kell tekinteni, hanem épp ellenkezőleg, a demokratikus diskurzus legfőbb örök szerepében tűnik föl. A korábbi, individualista – ezért közösségromboló „szabadosághoz” vezető – szabályozást tehát olyan új szabályoknak kell felváltaniuk, amelyek a közösség érdekeit helyezik előtérbe.

Az új médiaszabályozás kritikusai más logika mentén gondolkodnak. Ők úgy vélik, a demokratikus közvélemény kialakulásának legfőbb garanciája a vélemények és a sajtó legnagyobb szabadsága. A pluralizmus kötelező előírása önmagában is alkalmas lehet a demokratikus véleményalkotás folyamatának torzítására azáltal, hogy az új vélemények nyilvánosságra kerülésének garanciáit háttérbe szorítja. E szerint az álláspont szerint az a szabályozás helyes, amely a nyilvánosságra kerülés lehető legteljesebb szabadságát biztosítja.⁹⁵

⁹¹ 165/2011. (XII. 20.) AB hat., ABH 2011, 478, 526. A hat.-nak a forrásvédelemmel összefüggésben tett megállapításaihoz lásd KOLTAY–POLYÁK (89. l.) 28.

⁹² 2010. évi CIV. tv. 6. § (2) bek.

⁹³ A médiapluralizmus vonatkozásában Európában számos eltérő szabályozási megoldás ismert. Ehhez lásd bővebben POGÁCSÁS Anett: „A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének megjelenése az európai jogrendszerekben” in KOLTAY–TÖRÖK (88. l.) 97–131.

⁹⁴ KOLTAY András – LAPSÁNSZKY András: „Az új médiaszabályozás alkotmányossági kérdései” *Iustum Aequum Salutare* 2011/2. 32–38.

⁹⁵ MAJTÉNYI László – POLYÁK Gábor: „A szabadság hazai hagyományának megtagadása – új médiatörvé-

Bár ezekből az eltérő előfeltevésekből eltérő következtetések adódnak azt illetően, hogy meddig terjedhet az állami beavatkozás a vélemények piacterén, abban a két álláspont hívei egyetértenek, hogy a médiaszabadság biztosítása az államtól nem csupán tartózkodást követel meg, hanem aktív cselekvést is. Mind a két álláspont hívei egyetértően⁹⁶ idézik az Alkotmánybíróságnak azt a korai határozatát,⁹⁷ amely leszögezte, hogy: „az Alkotmány tehát egyrészt garanciát nyújtó pozitív cselekvést, másrészt tartózkodást követel meg az államtól.” A vita középpontjában tehát nem az áll, hogy állami beavatkozásra szükség van a média szabadságának garantálása érdekében; a vitás kérdés valójában az, hogy meddig terjedhet ez az állami beavatkozás. Ezt jelzi az is, hogy a korábbi alkotmánybírói gyakorlat és az azon alapuló médiaszabályozás is épített a véleményszabadságnak az egyéni szabadságjogon túlmutató dimenziójára.⁹⁸

4.4. FŐBB VITAPONTOK

Az elfogadott jogszabályok végül meglehetősen kazuisztikusra sikerültek,⁹⁹ a szabályozás kontroll alá von olyan médiumokat is, amelyek korábban kívül estek a speciális médiaszabályok hatókörén, létrejött az erősen centralizált Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, amelynek élén egyszemélyi vezető, az elnök áll. Mindez a kritikusok szerint – összevetve a Hatóság széles bírságolási jogköreivel – felveti a média szereplői fenyegetettség-érzetének veszélyét, s ezért a valós szankciók bevárása helyett egyféle lágy „öncenzúra” lehetőségét. A szabályozás tehát összességében dermesztően hathat az élénk közbeszédre (*chilling effect*), állítják a szabályozás kritikusai.¹⁰⁰

Az egyik vitakérdés az, hogy a Hatóság ellenőrzése az új jogszabályok értelmében kiterjed a nem lineáris médiaszolgáltatásokra (például *on-demand TV*), a nyomtatott és az on-line sajtótermékekre is. A kritikus álláspont szerint a törvény tárgyi hatálya túl széles, nincsen tekintettel a különböző médiumok eltérő szabadságfoka mögötti történelmi és technikai indokokra. „A különböző médiumok különböző terjedelmű állami beavatkozást tesznek szükségessé, elfogadhatóvá.”¹⁰¹ Lehetséges ugyan, hogy bizonyos előírások önmagukban, egyenként alkotmányosnak tekinthetők, azonban azok a média egészére kiterjesztve már olyan mértékű korlátozást jelenthetnek, amely alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő. Ezzel szemben a szabályozás védelmezői úgy érvelnek, hogy mivel bármely médiafelületen folthat „köztanácskozás”, ezért a demokratikus közvélemény kialakulása és működése érdekében bizonyos alapvető szabályok minden szereplő számára előírhatóak.¹⁰²

nyek Magyarországon” *Közjogi Szemle* 2011/1. 3.

⁹⁶ MAJTÉNYI–POLYÁK (95. lj.) 2; KOLTAY–LAPSÁNSZKY (94. lj.) 40.

⁹⁷ 37/1992. (VI. 10.) AB hat., ABH 1992, 227, 231.

⁹⁸ Török Bernát: „Sarkalatos átalakulások – A médiajog átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/60. 3.

⁹⁹ „A szabályozás iránti bizalom újraépítése lesz az egyik legnehezebb feladat” (Rozgonyi Krisztina médiajogással Polyák Gábor médiajogász beszélget) *Fundamentum* 2011/1. 37–44.

¹⁰⁰ BAYER Judit: „Az új médiatörvény sajtószabadságot korlátozó rendelkezései” *Médiakutató* 2011/1. www.mediakutato.hu/cikk/2011_01_tavasz/02_uj_mediatorveny.

¹⁰¹ MAJTÉNYI–POLYÁK (95. lj.) 4.

¹⁰² KOLTAY–LAPSÁNSZKY (94. lj.) 38–44.

A másik vitatott kérdés a média felügyeletére létrehozott Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (továbbiakban: NMHH) alkotmányos státusza, hatáskörei és eljárása. Az egyik legkomolyabb kritika az intézmény irányításának demokráciahiánya: az NMHH elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre, majd az elnök saját maga nevezi ki elnökhelyettesét s a hivatal főigazgatóját. A hatóság elnöke egyben a Médiatanács elnöke,¹⁰³ amely az NMHH legfontosabb érdemi döntéshozatalra jogosult szerve.¹⁰⁴ Ezzel szemben a szabályozás mellett kiállók úgy érvelnek, hogy ugyan a Hatóság és a Médiatanács elnöke ugyanaz a személy, azonban a Médiatanács döntéseit szavazattöbbséggel hozza, a Médiatanácsot pedig az Országgyűlés választja, kétharmados többséggel. A Médiatanács tagjainak megválasztására vonatkozó kétharmados követelmény pedig valójában olyan garanciális szabály – így a támogatók –, amely a megegyezés kényszerét az ellenzéki pártok irányába is kiterjeszti. A megegyezési kényszer a Médiatanács tagjainak jelölési folyamatában is megnyilvánul, ezért a szabályozás alkalmas arra, hogy kiküszöbölje azt, hogy a Médiatanács működésére egyetlen párt, az Országgyűlés vagy akár a kormány meghatározó befolyást gyakoroljon, s ezzel tulajdonképpen megfelel az alkotmányosság követelményeinek.¹⁰⁵ Megjegyezhetjük, hogy ez az érvelés nem tekint különös figyelemmel arra a tényre, hogy a 2010–14-es kormányzati ciklusban egyetlen politikai erő bírt az országgyűlési képviselők 2/3-ának szavazatával. Az új, többségi rendszer, amely nélkülözi a pluralizmus garanciáját, a hatékonyság elvét helyezi a középpontba. Azonban Török Bernát hívja fel arra a figyelmet, hogy a médiaszabályozást tekintve a hatékonyság mást, többet jelent a zökkenőmentes működésnél: „Ha az intézményrendszerben a sokszínűség néha meddő vitákat is jelent, még azokkal együtt is hatékonyabb tud lenni, mint egy olajozottan működő homogén modell.”¹⁰⁶ Ugyanő azt is aláhúzza, hogy értékesebb, helyesebb egy olyan rendszer, amelyben a sokszínűség garanciálisan jelen van. Álláspontja szerint a nehezen megragadható pluralizmus elvének érvényesülését a legbiztosabban magának a döntéshozatalra jogosult testületnek a sokszínűsége garantálhatja.

A szabályozást védelmezők szerint a hatóság eljárásrendjéről kijelenthető, hogy az megfelel a jogállami követelményeknek. A Hatóság eljárásában ugyanis szubszidiárius jelleggel az általános közigazgatási eljárási törvény,¹⁰⁷ a Ket. szabályait kell alkalmazni, az Mttv. eljárási szabályai azonban megelőzik a Ket. előírásait. A Hatóság eljárásának e közigazgatási eljárási jellegéből adódik, hogy az eljárásokban a Ket. jogállami alapelvei is érvényesülnek, a döntések ellen pedig a *bírósági felülvizsgálat* jogával lehet élni. Ezekben az eljárásokban a bíróság a döntés megváltoztatására kiterjedő jogkörrel rendelkezik.¹⁰⁸ Ezzel szemben a szabályozás kritikusai úgy látják, a bírósági felülvizsgálat az esetek egy jelentékeny részében pusztán formális lehet. Abban az esetben ugyanis, ha a Hatóság nem törvénysértés miatt, hanem korábbi hatósági dön-

¹⁰³ Valójában a Hatóság elnöke a kinevezéssel a Médiatanács elnökjelöltjévé válik, a pozíció betöltéséhez azonban az országgyűlés általi megválasztására is szükség van. Mttv. 125. § (1) bek.

¹⁰⁴ MAJTÉNYI–POLYÁK (95. lj.) 9–10.

¹⁰⁵ KOLTAY–LAPSÁNSZKY (94. lj.) 88–94.

¹⁰⁶ TÖRÖK (98. lj.) 4–5.

¹⁰⁷ 2004. évi CXL. tv. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól.

¹⁰⁸ KOLTAY–LAPSÁNSZKY (94. lj.) 94–99.

tés megsértése miatt szab ki büntetést, a bírósági felülvizsgálat csupán arra terjedhet ki, hogy a műsorszolgáltató valóban sértett-e korábbi hatósági döntést.¹⁰⁹

Érdemes szólni arról az évről is, amely szerint a Médiahatóság által alkalmazható egyes szankciók keretein belül olyan nagy összegű bírságokat is megállapíthat, amelyek akár egy kisebb médium létét is veszélyeztethetik. A szabályozás védelmezői szerint az Mttv. olyan jogkövetkezményeket tartalmaz, amelyek lehetővé teszik egy „differenciált szankciórendszer” alkalmazását. Azaz a jogszabályok alapján olyan szankció állapítható meg, amely arányos, hatékony és szükség esetén fokozható. Azonban súlyos, a társadalomra veszélyes magatartás esetén, abban az esetben, ha más hatékony eszköz már nem áll a jogalkalmazó szerv rendelkezésére, *ultima ratio* jelleggel valóban alkalmazható a norma alapján olyan bírság is, amely már adott médium ellehetetlenítéséhez vezethet. Ez azonban alkotmányossági problémákat ez álláspont szerint nem vet fel.¹¹⁰ A szabályozásról zajló vita tehát még nem jutott nyugvópontra, s nyitott kérdés az is, hogy a több értelmezési lehetőséggel is bíró szabályoknak kialakul és meggyökeresedik-e alkotmánykonform gyakorlata.

Végül érdemes kitérni arra, hogy számos kritika éri a piacsabályozást és a Médiatanácsnak a médiapiac alakulásában végzett tevékenységét. Polyák Gábor elemzése¹¹¹ szerint a pályáztatás szabályai nem felelnek meg az Alkotmánybíróság által még a 46/2007. (VI. 27.) határozatban támasztott, a döntéshozatal átláthatóságára vonatkozó követelményeknek,¹¹² mivel a döntéshozatali eljárás sem a pályázók, sem a nyilvánosság számára nem követhető, az értékelési szempontok meghatározásának keretei pedig a törvény által nem rögzítettek. Problémásnak találja azt a rendelkezést is, amely szerint a Médiatanács megszüntetheti a pályázati eljárást, amennyiben „mérlegelése szerinti médiapolitikai szempontok, illetve a [...] törvényben vagy a pályázati felhívásban rögzített alapelvek, célok a pályázati eljárás lefolytatásával nem biztosíthatóak”,¹¹³ hiszen álláspontja szerint ezzel tulajdonképpen a Médiatanács jogosultságot kapott arra, hogy a pályázati eljárást tetszése szerint leállítsa. Ekképpen a rendelkezés utat nyithat a Hatóság önkényes magatartásának, jogbizonytalansághoz, átláthatatlan és kiszámíthatatlan eljáráshoz vezethet. Az Mttv.-nek a pályázati ajánlatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseit azért éri kritika, mert azok nem teszik lehetővé, hogy a hatósági döntések elleni jogorvoslati lehetőségek érvényesítéséhez megfelelő mennyiségű információ álljon a pályázók rendelkezésére.

¹⁰⁹ Majtényi és Polyák példája szerint: „ha a hatóság korábban blaszfémnek vagy közérdeket sértőnek minősített valamely közleményt, amelyet a döntés után újból közöl a műsorszolgáltató, és ezzel megsérti a hatóság korábbi döntését. A bíró ezután kényszerűen csak ezt a tényállási elemet vizsgálja majd meg, nem pedig a mögötte álló hatósági döntés jogszerűségét!” MAJTÉNYI–POLYÁK (95. l.) 5.

¹¹⁰ KOLTAY–LAPSÁNSZKY (94. l.) 123–125.

¹¹¹ POLYÁK Gábor: „A médiapiac szabályozása az új médiatörvényben” *Médiakutató* 2011/1. www.mediakutato.hu/cikk/2011_01_tavaszi/03_mediapiac_szabalyozasai.

¹¹² Az akkor hatályban lévő, a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. tv. egyes rendelkezéseit az AB azért találta alkotmányellenesnek, mert „A műsorszolgáltatási jogosultság pályáztatására vonatkozó törvényi szabályozás nem intézményesített átlátható pályázati rendszert. E hiányosság alkotmányellenes helyzetet eredményez, mert nem teszi lehetővé, hogy a műsorszolgáltatási jogosultságok elnyerésére átlátható döntéshozatali eljárás keretében kerüljön sor, ami kétséget ébreszthet a műsorszolgáltatók sajtószabadságnak megfelelő független működését illetően.” ABH 2007, 592, 604.

¹¹³ Mttv. 61. § (1) bek. c) pont.

zésére.¹¹⁴ Mindezekon túl kritika éri a pályázati eljárások nyilvánosságát is: az egyes szakaszokban hozott döntések teljes szövege nem érhető el, hiányzik a részletes indokolás, így a pontszámok indokolása is. Továbbá a legutóbbi időkig meglehetősen bonyolult formai elvárásokat támasztott a Médiatanács a pályázókkal szemben, azonban 2014 végén egyszerűsítette azok követelményrendszerét.

A pályáztatási gyakorlat azt mutatja, hogy a Médiatanács tevékenysége az elmúlt években alaposan átalakította a rádiós piacot. Valójában a korábban is használt frekvenciákra irányuló újrapályáztatás zajlott, amely a régi szereplők kicserélődését eredményezte. A jellemzően magas pályázati díjat azonban a szerződés megkötése után rövid időn belül jelentősen módosították az új nyertesekkel több esetben is, ami a pályáztatás egészének őszinteségét is megkérdőjelezheti.¹¹⁵ Valamennyire (bár nem jelentősen) árnyalja ezt a képet az a kevésbé ismert tény, hogy a díjcsökkentés kedvezményezettjei rendszerint jóval több pályázaton indultak, és azoknak csak egy töredékében voltak sikeresek.¹¹⁶

4.5. NEMZETKÖZI VISSZHANG

A szabályanyag nem maradt nemzetközi visszhang nélkül: az Európa Tanács emberi jogi biztosa 2011. február 25-én adott ki véleményét, amelyben a jogszabályi átalakulások számos elemét kritizálta: így egyrészt a médiatörvények gyors elfogadását, amelynek előkészítése során nem jutott idő a széles körű egyeztetésre. Úgy vélte továbbá, hogy a szabályozás összessége korrodálón hathat a médiaszabadságra, az elfogadott rendelkezések elmulasztják garantálni az előreláthatóságot a médiapiaci szereplők számára, a médiahatóság eljárásai során nem állnak fenn a pártatlanság és arányosság kelendő garanciái, hiányosak a hatóság függetlenségét garantáló rendelkezések, s hasonlóan hiányosak a hatóság eljárásai esetén igénybe vehető belső jogorvoslati lehetőségek is. Mindezek együttes hatása a médiaszabadság szűkülése Magyarországon.¹¹⁷ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által 2013 januárjában elfogadott határozatban kiemeli, hogy ugyan történtek szignifikáns változások a médiaszabályozásban a 2012-ben elfogadott módosítások eredményeként, azonban azok nem elegendőek ahhoz, hogy a szabályozás ne jelentsen fenyegetést a médiaszabadságra nézve, továbbá megjegyezték azt

¹¹⁴ Az Mtv. 62. § (7) bek. szerint: „A pályázati ajánlat a pályázati eljárás lezárásáig a 153. § (2) bekezdés szerinti törvény által védett titoknak minősül. A pályázati ajánlatot a Médiatanács az ügy iratai között elkülönítve, zártan kezeli. A pályázati ajánlatban szereplő adatokról a Médiatanács a szerződés megkötéséig harmadik személynek nem adhat tájékoztatást.”; a 63. § (4) bek. pedig úgy rendelkezik, hogy „Amennyiben a 62. § (5) bekezdés szerint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság eljárását kezdeményezték, a hatósági szerződés a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogerős döntéséig nem köthető meg. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság felülvizsgálati eljárásának időtartama a hatósági eljárás ügyintézési határidejébe nem számít bele.”

¹¹⁵ Mária Országa – A Médiatanács újírja a rádiós piacot. Mérték Médiaelemző Műhely 2013. szeptember 18. Lásd mertek.eu/sites/default/files/reports/frekvencia_jelentes_3_final.pdf, 18.

¹¹⁶ KOLTAY András: „Démonokkal nehéz viaskodni” *Médiapiac.com* 2013. július 4. Lásd www.mediapiac.com/mediapiac/Koltay-Andras-Demonokkal-nehez-viaskodni/19734/.

¹¹⁷ Opinion of the Commissioner for Human Rights on Hungary’s media legislation in light of Council of Europe standards on freedom of the media. CommDH(2011)10, wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1751289.

is, hogy e módosítások csupán kis részben voltak figyelemmel a biztos ajánlásaira. Ezért a Parlamenti Közgyűlés felhívta a magyar jogalkotót arra, hogy a biztos ajánlásait a lehető legszélesebb körben ültesse át a hazai szabályanyagba. Ugyanez a határozat felhívja a figyelmet arra is, hogy a magyarországi közszolgálati média politikai függetlensége nem kellően biztosított.¹¹⁸

Az átalakulásokat az Európai Unió intézményei is számos kritikával illették. 2011. március 10-i állásfoglalásában az Európai Parlament egyenesen a szabályozás alkalmazásának felfüggesztését kérte, az Európai Bizottság alelnöke, Neelie Kroes pedig az elfogadott szabályozás sürgős módosítását javasolta. Miután a magyar jogalkotó négy területen – a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye, a származási ország elve, a médiaszolgáltatások nyilvántartásba vétele és a tágran megfogalmazott sértő médiatartalomra vonatkozó korlátozásokat tekintve – vállalta a joganyag módosítását, az unió felől érkező kritikák elhalkultak.¹¹⁹ Emellett az Európai Parlament állásfoglalása¹²⁰ hosszan elemzi a médiaszabadság magyarországi helyzetét, számos kritikát megfogalmazva nem csupán a tartalomszabályozás, hanem az intézményrendszert illetően is. Neelie Kroes is fontosnak látta hangsúlyozni, hogy a legutóbbi módosítások nem oszlattak el minden kétséget¹²¹ a jogszabályokat tekintve.

Legutóbb 2015 nyarán a Velencei Bizottság készített átfogó elemzést a hazai médiaszabályozásról,¹²² amelyben a testület a médiatartalmakra vonatkozó bizonytalan előírások, az újságírói forrásvédelem, a súlyos szankciókat is lehetővé tévő előírások, a Médiatanács összetétele, a közmédiának a kormány általi befolyásolhatósága, illetve az állami hirdetések elosztását tekintve tett kritikus megállapításokat. Az állásfoglalás felveti egyúttal a kétharmados jogalkotás problémáját is: a testület szerint a médiára vonatkozó részletszabályokkal szemben is fennálló „sarkalatos” követelmény nem igazolható. A Bizottság több esetben is megemlíti, hogy ezeket egyszerű többséggel elfogadható törvényben, illetve néhány esetben *soft law* jellegű joganyagban, azaz a hatáskörrel felruházott szerv által megalkotott irányelvekben és elvi jelentőségű útmutatókban kellene rendezni.¹²³ Ilyen ajánlást fogalmaz meg a dokumentum a Médiatanács számára az egyébként bizonytalan jelentésű jogszabályhelyek interpretációja és a bírságot kiadó gyakorlat kiszámíthatóvá tétele érdekében.¹²⁴ A Velencei Bizottság átfogó elemzésében központi kérdés a médiatartalmakra vonatkozó előírások bizonytalan jellege, így különösen az Smtv.-nek a sajtó kötelezettségeit leíró ren-

¹¹⁸ The state of media freedom in Europe. Resolution 1920 (2013), assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19474&lang=en.

¹¹⁹ Lásd europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-89_hu.htm.

¹²⁰ Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok. 2012/2130(INI), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0315&format=XML&language=HU.

¹²¹ Lásd ec.europa.eu/commission_2010-2014/kroes/en/blog/my-latest-thoughts-on-hungary-and-media-pluralism-and-freedom.

¹²² Opinion No. 798/2015, CDL-AD (2015)015, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)015-e).

¹²³ A szabályozó hatóságok által kibocsátható normatív jellegű aktusokról lásd bővebben FAZEKAS János: „Az európai médiaszabályozó hatóságok jogállásának elméleti kérdései és nemzetközi megalapozása” in KOLTAY–TÖRÖK (88. lj.) 217.

¹²⁴ Opinion No. 798/2015, CDL-AD (2015)015. 32. és 39. pont.

delkezéseit érték kritikák. Az elemzés szerint az „alkotmányos rend”, valamely vallási vagy politikai csoport kirekesztése, az ellenük való gyűlöletkeltés tilalma mind olyan bizonytalan jelentéstartalmú előírások, amelyek ugyan az EJEB következetes gyakorlata szerint legitím célt szolgálnak (az alkotmányos rend, a közérkölc vagy az emberi méltóság védelmét), azonban jelenlegi formájukban a rendelkezések túl széles beavatkozásra nyújtanak alapot, ezért nem felelnek meg az arányosság követelményének.¹²⁵

A dokumentum másik központi eleme a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság szervezeti pluralizmusának kérdése. A Bizottság hosszasan foglalkozott az NMHH szervezetre vonatkozó rendelkezésekkel, kiindulva abból az előfeltevésből, amely szerint bár az intézményekre vonatkozó előírások megalkotását tekintve az egyes államok széles körű mérlegelési lehetőséggel rendelkeznek, az Európa Tanács vonatkozó állásfoglalásaiból kiolvasható, hogy a független médiahatóság követelménye mélyen a közös európai hagyományokban gyökerezik. Az elemzés felhívja arra a figyelmet, hogy a jelenlegi szabályok nem zárják ki annak veszélyét, hogy a Hatóság tagjainak kiválasztása nem csupán szakmai megfelelőségük, hanem politikai megfontolások alapján történjen. A Bizottság ehhez hozzáteszi, hogy a jelenlegi 2/3-os követelmény a Médiatanács tagjainak megválasztása során nem képes a testület plurális összetételének garantálására, hanem egyetlen politikai csoport befolyását „betonozza be”, s védelmezi a változó politikai viszonyokkal szemben. E kockázat mérséklése érdekében a vélemény olyan áttekinthető és méltányos kiválasztási folyamatot javasol, amely alkalmas a politikai paletta diverzitásának megjelenítésére a végeredményben, s amely biztosítja a civil társadalom képviselőinek megjelenését is a Médiatanácsban. Ezen túlmenően a Bizottság felveti annak megfontolását, hogy a Köztársasági Elnök vétőjogot kapjon a Hatóság elnökének kinevezése során, illetve javasolja, hogy a hatósági elnöki pozíciót válasszák szét a Médiatanács elnöki tisztségtől.¹²⁶

Végül a Bizottság elemezte a közmédia helyzetét is: a tanulmány szerint a vonatkozó szabályok túlságosan komplexek, az MTVA és a Közszolgálati Közalapítvány Kuratóriuma közötti viszonyrendszer nem egyértelmű, szerepük a pénzügyi irányítást tekintve nem tisztázott. További probléma, hogy mindkét szerv szoros kapcsolatban áll a Médiatanáccsal, amelynek így nem csupán a pénzügyi, hanem a személyi döntések körében is erős a befolyása a közszolgálati média működésére. A szervezetek összetételében megjelenő pluralizmus, vagyis a személyi függetlenség ellen hat, hogy a Mttv. rendelkezései szerint a Kuratórium megalakulásának nem akadály, ha valamely politikai oldal a tagok jelölésében nem vesz részt, s ezt tovább fokozza a kormánypártok „beépített” befolyása, vagyis az, hogy a Médiatanács két tagot delegál a Kuratóriumba. Összegezve, a jogszabályi előírások nem követelik meg a közszolgálati médiát felügyelő szervek plurális összetételét, a rendelkezések lehetővé teszik a kormánypártok számára, hogy biztosítsák a Médiatanács, az MTVA és a Kuratórium politikai lojalitását, s ezeken keresztül befolyásolják a közmédia anyagi helyzetét és személyzeti döntéseit – végső soron magát a műsorkészítést. Ezért a vélemény a menedzsment-szervek decentralizációját javasolja.¹²⁷

¹²⁵ Opinion No. 798/2015, CDL-AD (2015)015. 25–30. pont.

¹²⁶ Opinion No. 798/2015, CDL-AD (2015)015. 63–73. pont.

¹²⁷ Opinion No. 798/2015, CDL-AD (2015)015. 74–88. pont.

Összességében az állapítható meg, hogy az új médiaszabályozás tartalmi elemeit illetően a vitában erős érvek vonulathatók fel mind a (jelenlegi) beavatkozóbb, mind a kevésbé beavatkozó szabályozás irányában. Azt azonban különösebb kockázat nélkül ki lehet jelenteni, hogy intézményileg a függetlenség melletti érdemi garanciák nem működnek, amit kiválóan példáz a Klubrádió frekvenciaelosztási ügye, amelynek során a Médiatanács nyilvánvaló módon pártpolitikai logika mentén és visszatérő módon jogsértő döntéseket hozott (ez utóbbiról jogerős bírósági döntések tanúskodnak, az előbbit pedig farizeuskodás nélkül nem lehet tagadni). Az intézményi garanciák hiánya miatt (kombinálva alapvető, szocializmusból megörökölt mentalitásbeli hiányosságokkal) a közmédia folyamatosan a kormány mellett erősen elfogult, már-már propaganda jellegű műsorokat sugároz, ami ugyan sajnos nem új jelenség a rendszerváltozás óta (sőt: alapvetően ez volt a megszokott, igazodva a mindenkori kormányhoz), de a mértéke és az egyszerűsége mára mégiscsak meglehetősen meglehetősen lett. A nem állami sajtóorgánumokra nehezedő informális nyomásgyakorlás általános eszközeül pedig a központi államigazgatási hirdetéselosztás rendszere szolgálhat,¹²⁸ amely gazdasági motivációs eszközökkel készítheti azokat a barátságos hangvételre.¹²⁹

5. JOGALKOTÁS

Az új jogalkotási törvény – 2010. évi CXXX. tv. a jogalkotásról¹³⁰ (továbbiakban: Jat.) – megalkotása az alkotmányozási folyamatól függetlenül is szükségessé vált az Alkotmánybíróság döntése nyomán,¹³¹ amely a korábbi jogalkotási törvényt teljes egészében megsemmisítette.¹³² Az új Jat. fontos jellegzetessége, hogy az immár nem kétharmados (sarkalatos) törvény. Az új jogszabály nagyjából-egészében a korábbi törvény dogmatikáját követi, s kísérletet tesz a törvényalkotási folyamat szakmai megalapozottságának biztosítására is.

¹²⁸ Ehhez a képhez intermezzóként megemlítendő a (nem sarkalatos tv.-ben bevezetett) reklámadó problémája, amely mind a sajtószabadság, mind az EU-jogi diszkriminációttilalom szemszögéből aggályokra adott okot. Ehhez lásd részletesebben pl. JAKAB András – SONNEVEND Pál: „A reklámadó és az európai jog” *Pázmány Law Working Papers* 2014/14. Az EU-jogi szempontú diszkriminatív jellegzetességek kiküszöbölésére végül a 2015. évi LXII. tv. a reklámadóhoz kapcsolódó törvények módosításáról vállalkozott.

¹²⁹ 247/2014. (X. 1.) Korm. rend. a Nemzeti Kommunikációs Hivatalról és a kormányzati kommunikációs beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről.

¹³⁰ A tv.-t az OGY a 2010. november 22-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2010. november 29.

¹³¹ 121/2009. (XII. 17.) AB hat., ABH 2009, 1013–1049.

¹³² A korábbi Jat. 1987-es elfogadása tulajdonképpen a rendszerváltás előszelének volt tekinthető, hiszen a Népköztársaság Elnöki Tanácsának a tv.-ek kiadására vonatkozó hatáskörét korlátozta a törvényhozási hatáskörök felsorolásával. Az általunk ismert nyugati jogrendekben azonban ilyen jogalkotási tv.-ek nincsenek (csak a közlönyökről szólnak külön tv.-ek egyes jogrendekben, jogszabály-előkészítésről már inkább kormányzati extern vagy intern aktusok rendelkeznek): ami alkotmányjogi szempontból lényeges, az ugyanis az alkotmányba kerül, ami pedig nem, az rendeleti vagy határozati aktusokba (esetleg pusztán informális feljegyzésekbe), és a jogalkotó inkább segítségnek tekinti a jobb minőségű jogszabályszövegek eléréséhez, ezért saját érdekében követi.

Jelenleg a jogalkotás folyamata három jogforrási szinten szabályozott: egyrészt az *Alaptörvényben*, amely meghatározza a jogszabályok körét.¹³³ A Jat. szabályozza a jogszabályok előkészítésének és megalkotásának folyamatát; a társadalmi egyeztetés folyamatát pedig a *jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. tv.* (Jet.) rendezi.¹³⁴ A legelső általános (de már rendeleti) szint a *jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet*.

Az új Jat. vállalt célja az alkotmányos átalakulással együtt járó változások figyelembe vétele, a jogalkotási gyakorlat egyes elemeinek kodifikálása és a megalapozott jogszabály-előkészítést garantáló szabályok megalkotása.¹³⁵ A Jat. meglehetősen részletességgel taglalja a minőségi jogalkotáshoz szükséges feltételek egész sorát, úgy mint az előzetes hatásvizsgálatot, az indokolási kötelezettséget, a jogszabálytervezetek véleményeztetését,¹³⁶ illetve az utólagos hatásvizsgálatot és a jogszabályok tartalmi felülvizsgálatának követelményeit.

Mindezzel együtt a Jat. csupán *lex imperfecta*nak tekinthető, hiszen egyrészt a rendelkezései jelentős része megsértésének nincs jogkövetkezménye (tulajdonképpen csak a kihirdetési rendelkezések befolyásolják a létrejövő jogi aktus érvényességét), másrészt még ezek alól a puha kötelezettségek alól is több helyen kivételeket állapít meg, amelyeknek eredményeként még a puha garanciális rendelkezések is értelmüket veszítik. Az előzetes hatásvizsgálatra és az egyeztetésre vonatkozó rendelkezések egyszerűen megkerülhetők, ha a törvényjavaslat előterjesztője egyéni képviselő. Mindezeknek eredményeként az egyéni képviselői indítványra megszülető törvények a gyakorlatban bármiféle előzetes tartalmi vizsgálat nélkül kerülnek elfogadásra. Meg kell említeni azt is, hogy még a kormány-előterjesztések előzetes társadalmi egyeztetésének elhagyását is lehetővé teszi a Jet. azon rendelkezése, amely szerint „nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a jogszabály tervezetét, ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik”.¹³⁷

A szabályozás hiányosságait a gyakorlat sem enyhíti. Az egyéni képviselői indítványok jelentős része nyilvánvalóan nem a kérdéses képviselők, hanem a kormányzat vagy a kormányzat által megbízott ügyvédi irodák munkája, és így sem egyeztetés, sem hatásvizsgálat nincs ezekben az esetekben. A törvényjavaslatok nem kellően átgondolt előkészítése vezet a törvényalkotási produktumok magas „csecsemőhalandóságához”, azaz az újonnan megalkotott jogszabályok, elsősorban törvények szinte azonnali módosításához. Egy 2014 februárjában publikált kutatás adatai empirikus eredményeket szolgáltatnak a gyakorlatnak a jogbiztonság szempontjából történő

¹³³ Bár a rendeleti jogalkotók alkotmányi köre az önálló szabályozó szervek miatt (amit sarkalatos tv. állapíthat meg) nyitott. Lásd CSINK Lóránt – MAYER Annamária: *Variációk a szabályozásra* (Budapest: MTMI 2012) 26.

¹³⁴ A Jat.-hoz hasonlóan az OGY ezt a tv.-t is a 2010. november 22-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetési napja itt is 2010. november 29.

¹³⁵ VARSÁNYI Benedek: „A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása” *MTA Law Working Papers* 2014/55. 2.

¹³⁶ Pontosabban a Jat. 19. § továbbutal 1) a kormányzaton belüli véleményezésre, amelyet a kormány ügyrendje szabályoz, 2) a civil szervezetek és állampolgárok általi véleményezésre, amelyet a Jet. szabályoz, 3) egyes más állami szervek (OBH, ügyészség, NAIH, ombudsman stb.) általi véleményezésre, amelyet a rájuk vonatkozó külön tv.-ek szabályoznak.

¹³⁷ 2010. évi CXXXI. tv. 5. § (5) bek.

elemzéséhez.¹³⁸ Eszerint az 1990-től 2012-ig terjedő időintervallumban magasan a második Orbán-kormány alatt került sor havi átlagban a legtöbb törvény kihirdetésére, ráadásul a benyújtás és a kihirdetés közti idő is jelentősen lerövidült, az egyéni képviselői indítványok aránya pedig jelentősen megugrott. Vélhetően ez a rohamtempó vezetett ahhoz, hogy az elfogadott törvények elfogadást követő egy éven belüli módosításának aránya is jelentősen megugrott (nem csupán számában, hanem arányában is).

Általánossá vált a kellő felkészülési idő biztosítása jogszabály által előírt kötelezettségének megkerülése, amely a jogbiztonság elvének sérelméhez vezet.¹³⁹ A salátatörvények immár eredeti jogalkotási produktumokként is megjelennek (vagyis nem csak módosító törvények salátatörvényeként), és szintén gyakorivá vált a sürgősségi eljárás¹⁴⁰ alkalmazása a legfontosabb törvények megalkotásának folyamatában. Hasonlóan aggasztó, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslatok sok esetben nem csupán a koherenzavarok kiküszöbölésére törekedtek, hanem átfogóan megváltoztatták a törvényjavaslat szövegét. Elviekben erre a törvényalkotás új szabályai már nem adnak lehetőséget.

Az itt felsorolt problémák megoldására, azaz a mennyiségi helyett a minőségi jogalkotás kikényszerítésére a Jat. és a Jet. jelen formájában egyszerűen nem alkalmas.¹⁴¹ Fontos látni, hogy a minőségi jogalkotás nem alkotmányjogi vészőparipa, hanem egy politikai rendszer legitimitását növelő tényező. A demokratikus és a jogvédő legitimitáció mellett a harmadik bevett legitimitációs fogalom az output legitimitáció, vagyis a kormányzás problémamegoldó képességén (minőségén) alapuló közbizalom. Ehhez pedig elengedhetetlen a megfelelő minőségű jogalkotás.¹⁴²

A leghatékonyabb megoldást az jelenthetné, ha az előzetes hatásvizsgálat és véleményeztetés követelménye, a kellő felkészülési idő biztosításának kötelezettségével együtt kifejezetten az *Alaptörvény* szövegébe kerülne érvényességi követelményként.¹⁴³ Vagyis annak kifejezett alkotmányos szintű előírására van szükség, hogy az egyeztetés és hatásvizsgálat nélkül elfogadott törvények automatikusan érvénytelenek. A képviselői indítványok esetére az Országgyűlés adminisztrációjának feladata lehetne az egyeztetés és a hatásvizsgálat biztosítása, amelynek végrehajtását a Jat., illetve

¹³⁸ A magyar törvényhozás minősége 1998–2012 – leíró statisztikák. Előzetes kutatási eredmények. Corruption Research Center Budapest, www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh_2013_riport_140214_1410.pdf.

¹³⁹ Szigorúbb (kivételeket szűkítő) és explicitebb (legalább 8 vagy 15 nap) követelményeket szorgalmaz a felkészülési időre vonatkozólag PAPP Imre: „Sarkalatos átalakulások: A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása” *MTA Law Working Papers* 2015/11. 12.

¹⁴⁰ Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY hat. (közismert elnevezéssel a Határozati Házszabály) lehetőséget ad a sürgős tárgyalásra, amely úgy rendelhető el, hogy az elrendelés és a törvényjavaslat zárószavazása között legalább hat napnak el kell telnie (60. §). A kérdésre vizsgatérünk alább a 17. pontban.

¹⁴¹ Részletesen lásd DRINÓCZI Tímea: „A részvétel és a konzultáció elmélete és gyakorlata” *JURA* 2013/1. 7–22.

¹⁴² Lásd bővebben Susan-Rose ACKERMANN – Stefanie EGIDY – James FOWKES: *Due Process of Lawmaking* (Cambridge: Cambridge University Press 2015) 4–6. további utalásokkal. A minőségi jogalkotás fogalmáról lásd Tímea DRINÓCZI: „Concept of Quality in Legislation” *Statute Law Review* 2015. 1–17.

¹⁴³ A társadalmi vitát [a közmeghallgatásra a vonatkozó alkotmánybeli rendelkezés alapján, lásd dél-afrikai alkotmány 59. cikk (1) bek. a) pont, 72. cikk (1) bek. a) pont, 118. cikk (1) bek. a) pont] a dél-afrikai AB kezeli érvényességi kellékként, lásd ACKERMANN (142. lj.) 114–115. a *Doctors for Life International v. Speaker of the National Assembly* 2006 (6) SA 416 (CC) alapján.

a Jet. rendezhetné. A jogbiztonság érdekében megfontolandó a felkészülési időre vonatkozó részletesebb (konkrét) szabályoknak ugyancsak alkotmányos szintű rögzítése.

6. RENDŐRSÉG ÉS TITKOSSZOLGÁLATOK

A rendvédelmi szervekre vonatkozó szabályozás alakulása több szempontrendszer szerint is vizsgálható: 1) egyrészt, górcső alá vehető, hogy az egyes változások illeszkednek-e valamely tágabb büntetőpolitikai irányhoz,¹⁴⁴ 2) másrészt elemezhetőek a rendvédelmi szervek szervezetrendszerére vonatkozó változások, 3) harmadrészt pedig az egyes változások alapjogi szempontból¹⁴⁵ is értékelhetőek. Bár mindhárom kérdéskört érintjük, de az alábbiakban – tekintettel a kérdés szűkös szakirodalmi feldolgozottságára is – elsősorban a rendvédelmi szervek átalakulásának szervezeti kérdéseire koncentrálnunk, különös tekintettel a 2010-ben felállított Terrorelhárítási Központ feladat- és hatásköreire.

Szervezeti oldalról tekintve 2010 után mind a rendőrség, mind a titkosszolgálatok jelentős változásokon estek át. A *2010. évi CXLVII. törvénymódosítás*¹⁴⁶ eredményeként megszűnt az állami rendőrség szervezeti egysége: „[a] rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja.” Emellett lényegesen erősödtek a miniszter irányítási jogai, illetve kikerült a jogszabályból a hatáskörelvonás tilalma.¹⁴⁷ A titkosszolgálatokat tekintve kiemelés érdemel,

¹⁴⁴ CHRISTIÁN László: „A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai” *MTA Law Working Papers* 2014/43. 3.

¹⁴⁵ KIRS Eszter: „A rendőrségre vonatkozó szabályozás változásai és fennmaradó hiányosságai alapjogi szempontból” *MTA Law Working Papers* 2014/50. 1–8.

¹⁴⁶ *2010. évi CXLVII. tv. egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról.* A tv.-t az OGY a 2010. december 6-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2010. december 11. A tv.-t a *2012. LXXVI. tv. 2. §* (10) bek. 2. pontja hatályon kívül helyezte 2012. június 27. napjával.

¹⁴⁷ A törvénymódosítással megállapított új szöveg szerint „5. § A miniszter a) szabályozza a rendőrség tevékenységét és működését, b) irányítja az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervet, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervet, valamint a terrorizmust elhárító szervet, c) törvényességi, szakszerűségi, pénzügyi és hatékonysági szempontból ellenőrzi a rendőrség tevékenységét, d) az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetője, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv vezetője, valamint a terrorizmust elhárító szerv vezetője javaslatára jóváhagyja az általuk vezetett szervek szervezeti és működési szabályzatát, e) előterjesztést készít a miniszterelnök részére az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetőjének, valamint a terrorizmust elhárító szerv vezetőjének kinevezésére és felmentésére, az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetőjére vonatkozóan az előterjesztéshez csatolja az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottságának állásfoglalását, f) gyakorolja az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv vezetője felett – a kinevezés és a felmentés kivételével – a munkáltatói jogokat, g) kinevezi és felmenti ga) az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetőjének helyetteseit, a rendőr-főkapitányságok vezetőit, valamint a külön jogszabályban meghatározott rendőri szervek vezetőit, gb) a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv vezetőjét és helyetteseit, valamint gc) a terrorizmust elhárító szerv vezetőjének helyetteseit, h) kinevezi és felmenti – a nemzetközi szerződések és a Kormány felhatalmazása alapján – az államhatárral kapcsolatos ügyek intézésére létrehozott szervek vezetőit, helyetteseit, tagjait és állandó szakértőit, i) gyakorolja a külön jogszabályban hatáskörébe utalt személyügyi és munkáltatói jogokat, j) törvény eltérő rendelkezése hiányában egyedi utasítást adhat ki feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlá-

hogy megtörtént a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok összevonása, az Információs Hivatal pedig miniszterelnöki irányítás alá került. A változások mögött azonosítható cél a bűnözők és elkövetők elleni keményebb fellépés, a módosítások tartalma mögött a „rendpártiság” előtérbe helyezése lelhető fel (ebbe illeszkedik a társadalomirányítás eszközszerének bővítése is, lásd például az iskolarendőrség programot). Egyes kritikák szerint a kormánytagok irányító szerepének erősödése – amely tetten érhető többek között abban, hogy a teljes rendvédelmi intézményrendszer, beleértve a titkosszolgálatok egy részét is, visszakerült a belügyminiszter alá, a 2010-es kormányalakítás során megszüntették a polgári titkosszolgálatok irányítását korábban ellátó tárca nélküli miniszter posztját, a szolgálatokat pedig ezzel párhuzamosan szakminiszterek irányítása alá helyezték¹⁴⁸ – tulajdonképpen visszarendeződésként fogható fel: a rendszerváltást követő évtizedek egyik legfontosabb fejleménye volt a politikai szférának a közvetlen vezetési és irányítási tevékenységektől való szétválasztása.¹⁴⁹ Fontosnak tartjuk azonban azt is kiemelni, hogy a felügyelő minisztereknek továbbra sincsenek közvetlen vezetési hatáskörei.¹⁵⁰ Az egyensúly megtalálása a politikai befolyás és a politikai támogatás között kényes feladat, ezért a politikai irányítás erősödése felveti a rendvédelmi szervek közvetlen politikai befolyásoltságának erősödését is.

A rendőrség átalakítása során elmaradt a megelőző (preventív) rendőri tevékenység előtérbe helyezése: hazánkban továbbra is a reagáló rendészet a meghatározó, amely azonban teljesítőképességének határán van. Holott világszerte meghatározó tendencia a bűnmegelőzés hangsúlyosabbá válása a rendőri munkában. Érdemes azonban megjegyezni, hogy a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia megalkotása és a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács életre hívása ebbe az irányba mutató üdvözlendő lépések.¹⁵¹

A 2010-et követő egyik legjelentősebb módosítás a rendőrség szervezetében következett be a Terrorelhárítási Központ (továbbiakban: TEK) felállításával. A TEK-et a *Terrorelhárítási Központról szóló 232/2010. (VIII. 19.) Korm. rendelet* (továbbiakban: TEKr. I.) hozta létre, amely azt a következőképpen definiálta: „az ország egész területére kiterjedő illetékességgel rendelkező, a rendészetért felelős miniszter irányítása alatt működő, tevékenységének jellege alapján közhatalmi, a feladatellátáshoz gyakorolt funkciói szerint önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv.” A ter-

sára, k) az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetőjét, a belső bűnmegelőzési és büntetőrendészeti szerv vezetőjét, valamint a terrorizmust elhárító szerv vezetőjét jelentéstételre vagy beszámolóra kötelezheti, l) jóváhagyja az államhatár rendjének fenntartása érdekében a konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezelésére vonatkozó terveket, m) gondoskodik az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, büntetőrendészeti célú ellenőrzésről, valamint n) dönt az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetője által irányított szervek, a belső bűnmegelőzési és büntetőrendészeti feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv közötti hatásköri összeütöztetésben.”

¹⁴⁸ Christián László jegyzi meg: „Az új modell létrehozása érdekében hatályon kívül kellett helyezni az Nb. tv. 10. § (2)-t, mivel a rendelkezés kizárta annak a lehetőségét, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításával a rendészetért felelős minisztert (értsd belügyminisztert) bízzák meg.”

¹⁴⁹ SZIKINGER István: „A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai 2010-től napjainkig” *MTA Law Working Papers* 2014/48. 7.

¹⁵⁰ Bár a *rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. 5. § j)* pontja szerint a miniszter „törvény eltérő rendelkezése hiányában egyedi utasítást adhat ki feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására”. Ma már olyan megkötés sincs – szemben a 2011. január 1. előtti hatályos szabályozással –, hogy az országos rendőrfőkapitányon keresztül adja ezeket az utasításokat.

¹⁵¹ CHRISTIÁN (144. l.) 3.

rorelhárítási szerv törvényi háttérének megteremtése érdekében a Rendőrségről szóló törvény¹⁵² (továbbiakban: Rtv.) is többször módosult az elmúlt években.¹⁵³ A TEKr. I-et 2011. január 2-vel hatályon kívül helyezte a 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet (továbbiakban: TEKr. II.), amely részletesebben tartalmazza a Terrorelhárítási Központ által ellátandó feladatokat és a feladatellátás szabályait.

A Terrorelhárítási Központ egy hibrid képződmény, röviden szólva egy rendőri szerv titkosszolgálati jogosítványokkal. A Rtv. 7/E. § (3) bek. értelmében a TEK egyes feladatai ellátásának céljából¹⁵⁴ a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény¹⁵⁵ (továbbiakban: Nbtv.) szerinti titkos információgyűjtésre, illetőleg adatigénylésre és kezelésre jogosult. A TEK tehát hatáskörrel rendelkezik a titkos információgyűjtés ún. külső engedélyhez kötött¹⁵⁶ és ahhoz nem kötött¹⁵⁷ formáinak elvégzésére is, ez utóbbi esetben az engedélyező az igazságügyért felelős miniszter. Szükséges kiemelni, hogy ezekben az esetekben nem konkrét bűncselekmény felderítése az információgyűjtés célja, hanem egyéb, általános jellegű tevékenységről van szó. Az, akiről az információt gyűjtik, vagyis az érintett, az Nbtv. 58. § (6) bek. értelmében az információgyűjtés-

¹⁵² 1994. évi XXXIV. tv. a Rendőrségről.

¹⁵³ Az Rtv. vonatkozó 4. §-t módosította, ill. a 4/A. §-t beillesztette a 2010. évi CXLVII. tv., majd a 4/A. §-t módosította a 2012. évi CCXIV. tv. és a 2013. évi CCXLIII. tv.

¹⁵⁴ Ezek: „a terrorizmus elleni küzdelem keretében [...] megelőzi, felderíti és elhárítja azokat a törekvéseket, amelyek Magyarország területén terrorcselekmény elkövetésére irányulnak” (Rtv. 7/E. § a) pont ad) alpont), ill. „megszerzi, elemzi, értékeli és továbbítja a d) pontban meghatározott feladat ellátásához szükséges, a külföldre vonatkozó, valamint külföldi eredetű információkat” (Rtv. 7/E. § e) pont).

¹⁵⁵ 1995. évi CXXV. tv. a nemzetbiztonsági szolgálatokról.

¹⁵⁶ Nbtv. 54. § „(1) A titkos információgyűjtés keretében a nemzetbiztonsági szolgálatok a) felvilágosítást kérhetnek; b) a nemzetbiztonsági jelleg lepezésével információt gyűjthetnek; c) titkos kapcsolatot létesíthetnek magánszeméllyel; d) az információgyűjtést elősegítő információs rendszereket hozhatnak létre és alkalmazhatnak; e) sérülést vagy egészségkárosodást nem okozó csapdát alkalmazhatnak; f) a saját személyi állományuk és a velük együttműködő természetes személyek védelmére, valamint a nemzetbiztonsági jelleg lepezésére fedőokmányt készíthetnek és használhatnak fel; g) fedőintézményt hozhatnak létre és tarthatnak fenn; h) a feladataik által érintett személyt, valamint azzal kapcsolatba hozható helyiséget, épületet és más objektumot, terep- és útvonalszakaszt, járművet, eseményt megfigyelhetik, az észlelteket technikai eszközzel rögzíthetik; i) az 56. §-ban foglaltakon kívül beszélgetést lehallgathatnak, az észlelteket technikai eszközökkel rögzíthetik; j) hírközlési rendszerekből és egyéb adattároló eszközökből információkat gyűjthetnek. (2) Rendvédelmi szerv és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal fedőintézményként, okmánya fedőokmányként csak az illetékes miniszter és az érintett szervezet országos vezetőjének tájékoztatásával alkalmazható. 55. § (1) A nemzetbiztonsági szolgálatok a legfőbb ügyész által kijelölt ügyész előzetes jóváhagyásával a nyomozás megtagadásának vagy megszüntetésének kilátásba helyezésével információszolgáltatásban állapodhatnak meg bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsítható személlyel, ha az érintett személlyel történő együttműködéshez fűződő nemzetbiztonsági érdek jelentősebb, mint az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséhez fűződő érdek. (2) Nem köthető megállapodás azzal a személlyel, aki olyan bűncselekményt követett el, amellyel más életét szándékosan kioltotta. (3) Az (1) bekezdésben meghatározott jogosultság a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot nem illeti meg. (4) A megállapodás létrejötté esetén a nemzetbiztonsági szolgálatok megtérítik azt a kárt, amely az elkövetőt a polgári jog szerint terheli. A kártérítési igény tekintetében az államot az igazságügyért felelős miniszter képviseli.”

¹⁵⁷ Nbtv. 56. § „A nemzetbiztonsági szolgálatok külső engedély alapján a) lakást titokban átkutathatnak, az észlelteket technikai eszközökkel rögzíthetik, b) a lakásban történeteket technikai eszközök segítségével megfigyelhetik és rögzíthetik, c) postai küldeményt, valamint beazonosítható személyhez kötött zárt küldeményt felbonthatnak, ellenőrizhetik és azok tartalmát technikai eszközzel rögzíthetik, d) elektronikus hírközlési szolgáltatás útján továbbított kommunikáció tartalmát megismerhetik, az észlelteket technikai eszközzel rögzíthetik, e) számítástechnikai eszköz vagy rendszer útján továbbított, vagy azon tárolt adatokat megismerhetik és azok tartalmát technikai eszközzel rögzíthetik, továbbá felhasználhatják.”

ról, illetve a miniszter engedélyéről nem bír tudomással. Az adatok későbbi törlésének kötelezettsége az információ gyűjtőjét sem az érintett, sem a nem érintett személyek vonatkozásában a törvény által *expressis verbis* kimondva nem terheli.

A TEK működésével összefüggésben az elmúlt években számos alapjogi aggály felmerült. Az alapjogi biztos vizsgálata során megállapította,¹⁵⁸ hogy az Nbtv. nem tartalmaz az intézkedések elleni hatékony jogorvoslati rendszert. Az ombudsman nem csupán a TEK vonatkozásában, hanem általában a nemzetbiztonsági szolgálatok eljárásával kapcsolatosan mutatott rá, hogy szükséges megteremteni az *ex post facto* vizsgálatok lehetőségét, azaz amennyiben a vizsgálatok során jogsértés történt, az érintetteknek legyen lehetőségük bírósághoz vagy „más jogi testülethez” fordulni. Az ombudsman arra is felhívta a figyelmet, hogy saját vizsgálati eszközei ezekben az esetekben sokkal korlátozottabbak, míg az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága által lefolytatható vizsgálat, tekintettel annak esetleges politikai motivált-ságára, még abban az esetben sem volna képes a szolgálatok megfelelő ellenőrzésére, ha annak vizsgálati jogköreit egyedi ügyekre is kiterjesztenék.

A TEK működésével összefüggésben az egyik leggyakrabban felmerülő alapjogi probléma a békés gyülekezés jogának aránytalan korlátozása, ugyanis a szervezet személy- és létesítménybiztosítási intézkedésként következetesen lezárja a kormánytagok házáat környező utcákat. A tárgyban 2013 júliusában jogerős bírósági határozat is született, ugyanis a TEK intézkedésére való hivatkozással az illetékes rendőrkapitányság nem tette lehetővé a békés gyülekezés jogának gyakorlását, amikor magán-személyek a miniszterelnök egyik parlamenti felszólalásával szemben másnap szereték volna kinyilvánítani véleményüket a kormányfő házával szemközt. A rendőrség a gyülekezés szervezőinek bejelentését érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogerős határozatában¹⁵⁹ azonban arra hívta fel a figyelmet, hogy az *Alaptörvénnyel* nem összeegyeztethető a gyülekezési törvény közterületet definiáló rendelkezésének¹⁶⁰ olyan értelmezése, amely szerint: „az egyik állami hatóság jogorvoslattal nem támadható diszkrecionális intézkedéssel kizárhatna közterületről gyülekezést, míg a másik erre a kizárásra [...] hivatkozással megállapíthatná, erre a területre a közterület jelleg hiánya folytán fogalmilag kizárt a gyülekezés.” A bíróság döntésében azt is megállapította, hogy a bejelentés szerinti gyülekezés megakadályozása már a szükségesség tesztjén „megbukott”, ugyanis a rendőrség nem indokolta meg, hogy miért nem vett igénybe a védett személy biztosítására kevésbé vagy egyáltalán nem alapjog-korlátozó eszközt. A TEK azonban további gyakorlatában is figyelmen kívül hagyja a bíróság döntését.

Másrészről azok a jogszabályi rendelkezések kerültek panaszjelzés keretében az Alkotmánybíróság elé, amelyeknek értelmében a Terrorrelhárítási Központ esetében az információgyűjtés engedélyezésére a miniszter jogosult. Az indítványozók, akik az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet munkatársai, arra hivatkoztak, hogy a támadott rendelkezések sértik az *Alaptörvény* magán- és családi élet tiszteletben tartását, illet-

¹⁵⁸ AJB-727/2012.

¹⁵⁹ Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság; 17.Kpk.45.743/2013/2.

¹⁶⁰ 1989. évi III. tv. a gyülekezési jogról 15. § a) pont: „közterület: a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér.”

ve az információs önrendelkezési jogot garantáló VI. cikkét. Tulajdonképpen a vizsgálat középpontjában annak a kérdésnek az eldöntése állt, hogy az *Alaptörvénnyel* összeegyeztethető-e az, hogy az információgyűjtés bizonyos körét a politikai hatalmi ágának tekinthető végrehajtó hatalom egyik tagja, a miniszter engedélyezi.

Az Alkotmánybíróság az indítványt ugyan befogadta, azonban azt nem találta megalapozottnak. A testület érvelése szerint a nemzetbiztonsági kockázatok megítélése politikai döntést igényel, s ezért a végrehajtó hatalom gyakorlásának körébe tartozik. Az alapjogsérelem lehetőségének és a nemzetbiztonsági érdekeknek a mérlegelése, s annak figyelembevétele, hogy a titkos információgyűjtés eszközei *ultima ratio* jellegűek, az engedélyező, azaz a miniszter feladata a döntés szerint.¹⁶¹ Az alkotmánybírák azt is megállapították, hogy a TEK ezen tevékenysége felett ellenőrzés gyakorlására jogosult az (egyébiránt szintén politikai hatalmi szervnek tekintett) Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága,¹⁶² s az eljárásokat az ombudsman is vizsgálhatja. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Nbtv. lehetővé teszi az igazságügyért felelős miniszter engedélyezési eljárásának a végrehajtó hatalomtól független szervek általi ellenőrzését”.¹⁶³ A döntés utóéletéhez tartozik, hogy az Országgyűlés módosította a Nbtv.-t: annak új 14/A. §-a megerősíti az Országgyűlés nemzetbiztonsági bizottsága és albizottsága jogköreit, különösen az iratbetekintési jog és a személyes meghallgatásokat tekintve.¹⁶⁴

A TEK említett hatásköri szabályainak problémáját, hivatkozva arra, hogy a rendelkezések feltehetően ellentétesek az Emberi Jogok Európai Egyezményének a magánélet védelmére vonatkozó passzusával, két alkotmányjogász, Szabó Máté Dániel és Vissy Beatrix a strasbourgi EJEB elé vitte.¹⁶⁵ Beadványukban elsősorban az Emberi Jogok Európai Egyezségokmánya 8. cikkének sérelmét állították, hivatkozva arra, hogy potenciálisan megvalósulhat velük szemben a Rtv. 7/E. § (3) bek. szerinti titkos információgyűjtés, amely indokolatlan és aránytalan módon korlátozhatja a magánélet tisztelgésben tartásához való jogukat. Kifejtették továbbá, hogy a bírósági kontroll hiánya felveti az Egyezményben biztosított tisztességes tárgyaláshoz való jog (6. cikk) és a hatékony jogorvoslatához való jog (13. cikk) sérelmét is.¹⁶⁶ Az EJEB 2014. június 12-én kérdéseket intézett Magyarország kormányához, amelyre válaszul a kormány 2014. október 31-én azt kérte a Bíróságtól, hogy a panaszt mint nem befogadható utasítsa el és tartózkodjon a beadványban foglaltak tág értelmezésétől. Beavatkozó félként a Privacy International, illetve a *Center for Democracy and Technology* nem-

¹⁶¹ 32/2013. (XI. 22.) AB hat., Indokolás [105]-[106].

¹⁶² 32/2013. (XI. 22.) AB hat., Indokolás [114].

¹⁶³ 32/2013. (XI. 22.) AB hat., Indokolás [121]-[122].

¹⁶⁴ „14/A. § (1) Ha a Bizottság a 14. § (4) bekezdés e) pontja szerinti ténymegállapító vizsgálatot folytat le, a Bizottság a ténymegállapító vizsgálattal összefüggő irattal, adattal vagy egyéb információval rendelkező személyt, szervet vagy szervezetet a ténymegállapító vizsgálati tevékenységében való közreműködésre kötelezheti (továbbiakban: közreműködésre kötelezett). (2) A közreműködésre kötelezettet a) adatszolgáltatási kötelezettség, b) megjelenési kötelezettség, illetve c) nyilatkozattételi kötelezettség terheli.” [A 14/A. §-t a 2013. CCXXXIX. tv. 2. § (1) bek.-e iktatta be.]

¹⁶⁵ *Szabó and Vissy v. Hungary*, no. 37138/14. A beadvány legfontosabb érvei: www.ekint.org/ekint_files/File/tek_panasz_lenyege.pdf.

¹⁶⁶ *Szabó and Vissy v. Hungary* – Statement of Facts and Questions, www.i-m.mx/szabomat/SzaboAndVissyVHungary.

zetközi jogvédő szervezetek a panaszosok oldalán nyújtottak be *amicus curiae*-t az ügyben.¹⁶⁷

7. HONVÉDELEM

Az *Alaptörvény* elvégezte a különleges jogrendre vonatkozó rendelkezések „profil-tisztítását”: a korábbi *Alkotmány* nehezen differenciálható minősített időszakainak egyértelműsítését. Felvethető azonban, hogy az *Alaptörvény* végül túl részletesen rendelkezik a különféle honvédelmi kérdésekről (minősített időszakok, Honvédség alkotmányos pozíciója, honvédelmi kötelezettség részletei), és emiatt a fegyveres erő alapvető feladatrendszerében talán már a kétszintű szabályozást túlfeszítő módon részletezővé vált alkotmányos szinten. Ennek eredményeként aránytalanságok találhatóak az eredeti elképzeléshez képest, amely szerint az alkotmányos alapfeladatok kibontását szolgálja a kétharmados törvényi szint.¹⁶⁸ Másrészt azonban említeni szükséges, hogy a különleges jogrendre vonatkozó rendelkezések tekintélyes része az *Alaptörvény* (fő)szabályai alól állapít meg kivételeket, ezért ezek a szabályok alacsonyabb jogforrási szinten aligha volnának meghatározhatók. Az *Alaptörvény* rendelkezéseit három törvény részletezi: a különleges jogrendet illetően a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. tv.*,¹⁶⁹ a *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. tv.*,¹⁷⁰ az ágazati adatkezelés tekintetében pedig a *2011. évi CLXXVII. tv.* (illetve ma már a *2013. évi XCVII. tv.*).¹⁷¹

A szabályozás kapcsán szót kell ejteni az alapjog-korlátozási elemekről. Ezen belül egyrészt arról, hogy a szabályozásból sajnos kimaradt a polgári szolgálat alternatívája, amely nemzetközi szinten is nehezen védhető problémákat okozhat az alapjogok érvényesülését tekintve a rendkívüli állapotú vagy megelőző védelmi helyzeti hadkötelezettség esetén (helyette csak fegyver nélküli katonai szolgálat van).

A szolgálati nyugdíj megszüntetésének alkotmányos lehetősége fennmaradt, amely a hivatásos életpálya alapvető elemének kiiktatását jelenti, s egyúttal felvetheti a katonák „lábbal szavazásának” veszélyét.¹⁷² A honvédek alapjogainak érvényesülésével kapcsolatos probléma lehet, hogy a politikai tevékenység tilalmát továbbra is axiómaszerűen kezeli a szabályozás,¹⁷³ amelyet a mára már idejétmúltnak tekinthető (a rendszerváltás körülményei között született) Rekvényi-döntés¹⁷⁴ is legitimál. Bár a

¹⁶⁷ Az ügy dokumentumai elérhetőek itt: www.i-m.mx/szabomat/SzaboAndVissyVHungary/.

¹⁶⁸ TLL Szabolcs: „Tézisek az Alaptörvény és a honvédelem sarkalatos törvényi szintjének összefüggéseiről” *MTA Law Working Papers* 2014/42. 9–10.

¹⁶⁹ A tv.-t az OGY a 2011. július 11-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. július 27.

¹⁷⁰ A tv.-t az OGY a 2011. szeptember 19-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. október 3.

¹⁷¹ A tv.-t az OGY a 2011. december 5-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 14. A tv.-t a *2013. évi XCVII. tv.* 80. §-a hatályon kívül helyezte 2013. július 1. napjával. Alkalmazására lásd e hatályon kívül helyező tv. 70. §-át.

¹⁷² TLL (168. lj.) 4.

¹⁷³ *Magyarország Alaptörvénye* 45. cikk (4) bek.: „A Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”

¹⁷⁴ *Rekvényi v. Hungary*, Judgement of 20 May 1999, no. 25390/94.

tilalmat maga az *Alaptörvény* tartalmazza – így az alkotmányellenesnek nem tekinthető – az erősen kérdéses, hogy az 1999-es Rekvényi-döntésben alkalmazott érvelés egyes elemei 2014-ben is megállnak-e.

A jogbiztonság szempontjából kérdéseket vethet fel a NATO Válságkezelési Rendszerének meghivatkozása. Eszerint a „Válságreakálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedések önállóan, illetve a bevezetett rendkívüli intézkedésekkel összhangban alkalmazhatók”.¹⁷⁵ A Válságkezelési Rendszer jelentős része minősített iratokban lelhető fel, ekként tehát nem hozzáférhető. Így a különleges jogrendben történő alapjog-korlátozás mibenléte és határai békeidőben sem ismerhetőek meg.¹⁷⁶

A honvédelmi törvény legutóbbi módosítására a migrációs kérdés kapcsán került sor,¹⁷⁷ és lényegében rendőri feladatok ellátására jogosítja fel a Honvédséget a „menedékjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén”. Ennek kapcsán felmerült ugyan az alkotmányellenesség kérdése,¹⁷⁸ de a magunk részéről ezt nem látjuk problémásnak: az *Alaptörvény* nem tartalmaz ugyanis olyan rendelkezést (implicite sem), amely szerint kifejezetten csak a 48–54. cikkek szerinti különleges jogrend idején lenne lehetőség a Honvédség belföldi bevetésére. A különleges jogrend az *Alaptörvény* rendszerében általában véve és minden esetben valójában csak az alapjog-korlátozást és a jogforrási hierarchiát tekintve jelent eltérést a normál állapottól (az egyes fokozatokat tekintve ezen felül természetesen további eltérések is lehetségesek). Itt azonban egyikről sincs szó, vagyis a kérdéses jogszabályi változásokhoz nem volt szükség *Alaptörvény*-módosításra, a nevezett sarkalatos törvénymódosítás jogtechnikailag megfelelő volt.

8. OMBUDSMAN(OK)

Az ombudsmani rendszer alapvetően változott meg: a korábbi egy általános és három szakosított biztosból álló szisztémát egyetlen „főombudsman” váltotta fel, a korábbi adatvédelmi biztos autonóm hatósággá vált (lásd alul a 9. pontot), a kisebbségi és zöldbiztos szerepét pedig az általános biztos helyettesei vették át.

Azon vélemények szerint, amelyek az átalakulást üdvözlendőnek találják, a korábbi több biztosból álló rendszer számos sebből vérzett: az egyetlen hivatalon történő osztozás a biztosok közötti rivalizáláshoz vezetett, amelynek az ügyek elintézése általában a hatékonyság látta kárát. Továbbá, a túl sok egymás mellett létező biztos veszélyeztette az intézmény beazonosíthatóságát a nyilvánosság előtt, azaz „ombudsmaninflációhoz” vezetett. Az átalakulás ellenzői szerint a szakbiztosokat felsorakoztató rendszer előnye a kellő kompetencia az egyes részterületeken, továbbá az, hogy a

¹⁷⁵ 2011. évi CXIII. tv. 64. § (1) bek.

¹⁷⁶ KÁDÁR Pál: „Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén 2010–2014” *MTA Law Working Papers* 2014/36. 3.

¹⁷⁷ 2015. évi CXLII. tv. egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról. Elfogadva: 2015. szeptember 21.

¹⁷⁸ TORDAI Csaba: „Honvédek a menekültek ellen?” *Így írának mi* 2015. 08. 26. Lásd igjir.nanki.atlatszo.hu/2015/08/26/honvedek-a-menekultek-ellen/.

szakbiztosi rendszer hatékonyabb jogvédelmet tud biztosítani azoknak a kiszolgáltató társadalmi rétegeknek, amelyeknek önvédelmi reflexei gyengék. Az egy biztosra épülő rendszerrel szemben, amely egyetlen pontból támadható, a több biztosos szisztémákban az önálló biztosok nagyobb autonómiájuk miatt a politikai szféra felől nehezebben kikezdzhetőek.¹⁷⁹ Tovább árnyalja az új szisztémáról kialakult képet, hogy az alapjogi biztos szakosított helyettesei érdemi önálló vizsgálati és döntési jogkörökkel nem rendelkeznek, így az, hogy az általuk képviselt részterületek végül mennyire hatékony jogvédelemben részesülnek, tulajdonképpen a biztos döntésén múlik.

Az *alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. tv.*¹⁸⁰ (továbbiakban: Ajbt.) tehát új ombudsmanmodellt vezetett be. Ami a biztos hatásköreit illeti, azokról elmondható, hogy lényegi hatáskörvesztés nem történt, mi több, az emberi jogvédő ombudsmani modellhez a jelenlegi hatáskörök jobban illenek. Az AB utólagos normakontroll eljárásában az *actio popularis* megszüntetésével (lásd alul a 10. pontot) felértékelődött¹⁸¹ az ombudsman által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll jelentősége is – ezzel a biztos tulajdonképpen az Alkotmánybírósághoz való hozzáférés egyféle előszobájává vált. Az ombudsman kezdeményezési jogának jogalapja egyrészt az Ajbt. 34. §-a, másrészt az Abtv. 24. § (2) bekezdése. Tehát az ombudsman önálló hatásköréről van szó: a biztos állampolgári indítvány nélkül, eljárás és vizsgálat lefolytatása nélkül is kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását.¹⁸² A biztos Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványaiából kiolvasható, hogy azokban is dominál a biztos emberi jogvédő funkciója, jóval ritkábbak az általános alkotmányvédelmi megfontolásból született indítványok. Bár az egyes konkrét alkotmányossági problémák kapcsán e kettő nem minden esetben választható szét élesen. Megállapítható az is, hogy az ombudsmani gyakorlatban az AB-hoz fordulás lehetősége járulékos, komplexer jellegű eszközként jelenik meg.¹⁸³

9. ADATVÉDELEM ÉS ADATNYILVÁNOSSÁG

Az ombudsmani szisztéma átalakulásának egyik fontos eleme a korábbi adatvédelmi ombudsman helyett létrejött Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH), amely az *Alaptörvény* értelmében „független hatóság”.

Az adatvédelmet és információszabadságot érintő egyik legfontosabb alaptörvényi változás, hogy immáron nem az alanyi jogot, hanem csak az intézményt magát óvják

¹⁷⁹ MAJTÉNYI László: „A független ombudsmanintézményeket helyre kell állítani, az alapvető jogok biztosától pedig továbbra is elvárható a jogállami jogvédelem” *MTA Law Working Papers* 2014/47. 10.

¹⁸⁰ A tv.-t az OGY a 2011. július 11-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. július 26.

¹⁸¹ Somody Bernadette hívja fel arra a figyelmet, hogy itt nem új hatásköréről van szó, azzal az ombudsman az intézmény hazai létrehozatalától kezdve rendelkezett. Somody Bernadette: „Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról” *Fundamentum* 2012/2. 113–119.

¹⁸² LÁPOSSY Attila: „Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem” *Közjogi Szemle* 2013/3. 47–53.

¹⁸³ LÁPOSSY (182. l.) 48.

kétharmados garanciák:¹⁸⁴ „A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.”¹⁸⁵ Megjegyzendő, hogy ez a változás egyébiránt a 2/3-os követelményt illetően az *Alaptörvény* egészen végigvonul: az új szisztémában általában nem az alanyi jog részesül a minősített többség védelmében, hanem az intézményi szabályok. Az *Alaptörvény* felhatalmazó rendelkezése értelmében megalkotott jogszabály az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. tv.*¹⁸⁶

Az új törvényt szemügyre véve megállapítható, hogy az alapvető koncepciót illetően kevés változás történt a korábbi szabályozáshoz képest, lényeges azonban kiemelni, hogy a törvényszöveg 2013-as módosítása relativizálja az információszabadság alanyi jogi jellegét, ugyanis a visszaélészerű adatigénylések megakadályozása céljából a „célhoz kötöttség elvét a közérdekből nyilvános adatok terjesztése szabadságának korlátozására használja”.¹⁸⁷ Aggályos lehet a közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, tételes ellenőrzésére irányuló adatigénylés elutasítása esetére szóló azon rendelkezés is, amelynek értelmében az igénylő vizsgálatot kezdeményezhet. Ugyanis ezek a rendelkezések értelmezhetőek úgy is, hogy az igénylő kizárólag hatósági vizsgálatot kezdeményezhet, bírósághoz pedig nem fordulhat.¹⁸⁸ Hasonló aggályt fogalmazott meg korábban a Transparency International Magyarország is,¹⁸⁹ a NAIH pedig eddig még nem adott ki állásfoglalást a bírói útra vonatkozó jogszabályi rendelkezés értelmezéséről.¹⁹⁰

2015 nyarán újabb korlátozásokat szenvedett el az információszabadság joga: az Országgyűlés kivételes tárgyalási rendben fogadta el azt a törvénymódosítást,¹⁹¹ amelynek eredményeként immár nem köteles eleget tenni az adatkezelő az egy éven belül az azonos igénylő által azonos adatkör vonatkozásában benyújtott adatkérések-

¹⁸⁴ Szabó Máté Dániel: „Szelektív szigor az információs szabadságjogok érvényesülésének ellenőrzésében” *MTA Law Working Papers* 2014/32. 1.

¹⁸⁵ *Magyarország Alaptörvénye* VI. cikk (3) bek.

¹⁸⁶ A tv.-t az OGY a 2011. július 11-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. július 26.

¹⁸⁷ Szabó Máté Dániel: „A visszaélészerű adatigénylés mint olyan” *szuveren.hu* 2013. 05. 30. Lásd *www.szuveren.hu/jog/a-visszaeuleszeru-adatigenyles-mint-olyan*.

¹⁸⁸ „Az adatigénylőket az adatigénylés elutasítása esetén megillető, már meglévő jogosultságok közül a nem bírósági jogorvoslat lehetőségének az InfotvM. által bevezetett utaló szabály által történő „kiemelése” kétségessé teszi az információszabadság törvény szerinti jogorvoslati rendszer koherenciáját. Nem dönthető el ugyanis, hogy a közérdekű adatok megismerésére irányuló állampolgári igénynek az információszabadság törvény 30. § új (7) bekezdésében szabályozott okra hivatkozva történő elutasítása esetén rendelkezésre áll-e vajon az információszabadság törvény 31. § (1) bekezdésében szabályozott bírósághoz fordulás joga.” LIGETI Miklós: „Sarkalatos átalakulások – Az adatvédelmi és adatnyilvánosságai szabályozás átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/31. 4.

¹⁸⁹ LIGETI Miklós – ROMHÁNYI Balázs – SZLOBODA Alíz: *Mit választunk? Az intézményrendszer és a költségvetés átláthatósága Magyarországon* (Budapest: Transparency International 2014) 63, transparency.hu/uploads/docs/MitValasztunk_Az_intezmenyrendszer_es_a_koltsegetes_atlathatosaga_Magyarorszagon.pdf

¹⁹⁰ LIGETI Miklós: „A közérdekű adatok megismerhetőségének buktatói” *Infokommunikáció és Jog* 2015/61. 25–29, 40. lj.

¹⁹¹ *Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. tv., továbbá egyes más törvények módosításáról.* A tv.-t az OGY a 2015. július 6-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2015. július 13. A kérdéses szakaszok ugyan nem sarkalatosak, de a szoros tartalmi összefüggés okán mégis szükségesnek tartottuk a kérdés megemlítését.

nek; továbbá nem köteles eleget tenni akkor sem, ha az igénylő nem adja meg nevét és elérhetőségét. Továbbá az adatkezelő immár költségterítést állapíthat meg az adatigénylés teljesítésével kapcsolatban felmerült költségei erejéig. Költségterítés felszámolására a korábbi szabályozás is lehetőséget adott, a valódi újítást az jelenti, hogy immár az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költsége is felszámolható. A módosítás másik érzékeny pontja az anonim adatigénylés lehetőségének tulajdonképpeni megszüntetése.

Az információs szabadságjogokkal kapcsolatos talán legnagyobb változás azonban, hogy e jogok érvényesülése fölött immár nem szakosított ombudsman, hanem független hatóság örökdik. A korábbi biztosi intézmény – bár nevében és eljárását tekintve ombudsman volt – a tipikusan puha ombudsmani eszközrendszeren túl rendelkezett erős, hatósági jellegű jogosítványokkal is. A hatósággá történő átszervezés egyik hivatalos indoka éppen az erősítés, a keményebb eszközökkel való felruházás szándéka volt,¹⁹² és az ombudsman helyett létrejött Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság rendelkezik az autonóm jogállású szervek attribútumaival. Nem szerencsés azonban az intézménynek az ellenőrzött szervezetekhez való viszonya. A NAIH elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, vagyis az ellenőrzött hatalmi ág feje választja ki az ellenőrző intézmény majdani vezetőjét, s ezen túlmenően is széles befolyásolási jogokkal rendelkezik a kormányfő az elnök felett, így jelentős hatáskörökkel rendelkezik az elnök vagyonyilatkozatával kapcsolatos eljárásokban csakúgy, mint az összeférhetlenség megállapítása során.¹⁹³

Áttérve a NAIH gyakorlatának vizsgálatára megállapítható, hogy joggyakorlatában a Hatóság továbbra is szívesebben él az ombudsmani típusú jogvédelem eszközeivel, jogértelmezését tekintve jogpozitivistá, az alapvető jogok aktivista értelmezésétől távol tartja magát, s hasonlóan kerüli a politikai felhangú ügyekben való fellépést is.¹⁹⁴

Ami az ombudsmani modell átalakulásának Magyarország nemzetközi és uniós jogi kötelezettségeit illeti, meg kell említeni, hogy az Európai Unió Bíróságának nagytanácsa 2014 áprilisában kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásában kimondta, hogy Magyarország azzal, hogy idő előtt megszüntette a személyes adatok védelmét felügyelő hatóság megbízását, nem teljesítette a személyes adatok kezelése vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvből fakadó kötelezettségeit.¹⁹⁵ A döntés (lényegében eljárási kifogásként) azt állapította meg, hogy az adatvédelmi biztosi

¹⁹² Szabó Endre Győző: „Az adatvédelmi és adatnyilvánossági szabályozás átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/33. 2-3.

¹⁹³ 2011. évi CXII. tv. az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 40–45. §. Van ugyan példa arra hatalommegosztásos államszervezetekben, hogy az ellenőrzött választja ki az ellenőrzőt (pl. az alkotmánybírák vagy azok egy részének parlamenti választása számos országban), de ez egyrészt jobb híján a legerősebb legitimitású testületnél szokott lenni, másrésztől nem társul az itt látható egyéb hatáskörökkel.

¹⁹⁴ Jóri András: „Az adatvédelmi és adatnyilvánossági szabályozás átalakítása” *MTA Law Working Papers* 2014/34. 5-6.

¹⁹⁵ 288/12. sz. *Európai Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2014. április 8-án hozott ítélet. A kérdésről részletesen lásd Jóri András: „The End of Independent Data Protection Supervision in Hungary – A Case Study” in Serge GUTWIRTH [et al.] (szerk.): *European Data Protection: Coming of Age* (Dordrecht: Springer 2013) 395–406.

intézmény rapid felszámolása – tulajdonképpen az, hogy a jogalkotó nem várta meg, hogy a hivatalban lévő biztos kitöltse megbízási idejét – sértette az irányelv teljes függetlenségre vonatkozó tételét. A testület érvelése szerint ugyanis:

[...] ha valamennyi tagállam számára megengedett lenne, hogy a felügyelő hatóság megbíztását az eredetileg megállapított megbízási idő lejárta előtt megszüntessék, anélkül, hogy tiszteletben tartanák az alkalmazandó jogszabályok által e célból előzetesen meghatározott szabályokat és garanciákat, akkor e hatóság fölött megbízatásának gyakorlása közben végig ott lebegne a megbízási idő előtti megszüntetésének fenyegetése, ami a hatóság politikai hatalomnak való megfeleléséhez vezetne, és ez ellentétes az említett függetlenségi követelménnyel.¹⁹⁶

Önmagában azonban a NAIH új modellje, illetve az adatvédelemre vonatkozó új szabályozási megoldások nem sértik Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeit.

Tekintettel arra, hogy időközben a konfliktus a volt adatvédelmi biztos és a kormányzat között békés módon véget ért,¹⁹⁷ az ügy jogilag lezártnak tekinthető.

10. ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Az *Alaptörvény*hez kapcsolódó átalakulások jelentősen megváltoztatták az Alkotmánybíróság státuszát és hatásköreit. Egy mondatban az átalakulás úgy összegezhető, hogy annak célja az Alkotmánybíróság újrapozicionálása: az eddigi „törvényhozó hatalom ellensúlya” szerepet az egyéni jogvédelem hangsúlyozása váltotta fel. A két funkció ugyan nem zárja ki egymást, de a hangsúlyeltolódás mégis egyértelmű. Ez tetten érhető az intézmény alkotmányos státuszát érintő szabályozásban csakúgy, mint a hatáskörök megváltoztatásában.

Az Alkotmánybíróság alkotmányos pozícióját érintő módosítások még az *Alaptörvény* megalkotása előtt, 2010 őszén elkezdődtek. Emlékezetes a testületnek a magánszemélyek egyes jövedelmeinek 98%-os különadóját megállapító szabályokat megsemmisítő döntésére¹⁹⁸ adott válaszlépés, amely később „pénzügyi tárgykorú hatáskörcsökkentés” néven híresült el. E lépéssel kezdetét vette a „felülalkotmányozás” gyakorlata is, vagyis az a jelenség, amelynek értelmében a törvényhozó s egyben alkotmányozó hatalom (két-harmados parlamenti többség) a bírák által alkotmányellenesnek talált rendelkezéseket beleírta/beleírja az *Alkotmány/Alaptörvény* szövegébe. Azóta az *Alaptörvény* negyedik módosítása egyértelműbben kizárta annak a lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság megkísérelje az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatát.¹⁹⁹

¹⁹⁶ 288/12. sz. *Európai Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2014. április 8-án hozott ítélet.

¹⁹⁷ A kormány nevében az igazságügyi miniszter elismerte az elmozdítás jogszerűtlenségét, bocsánatot kért és kártérítést fizettek Jóri Andrásnak; a volt adatvédelmi biztos pedig visszalépett további igényeitől. Lásd „Trócsányi bocsánatot kért Jóri Andrástól” *hvg.hu* 2014. július 8. hvg.hu/itthon/20140708_bocsanatot_kertek_joritol.

¹⁹⁸ 184/2010. (X. 28.) AB hat., ABH 2010, 900–946.

¹⁹⁹ CHRONOWSKI Nóra: „Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása” *MTA Law Working Papers* 2014/8. 8.

Az Alkotmánybíróság státuszát mindezen túlmenően is számos változás definiálta újra, ide sorolhatóak egyrészt a testület személyi összetételére hatással lévő módosítások. A korábbi, paritásos összetételű jelölőbizottság által történő jelöltállítási szabály eltörlése már az *Alaptörvény* megalkotását megelőzően, 2010 júliusában megtörtént. Az eredeti elképzelés – amely törvényjavaslatot a köztársasági elnök visszaküldött a parlamentnek megfontolásra – úgy szólt, hogy az alkotmánybírókat egy, a parlamenti erőviszonyoknak megfelelően felálló nyolctagú jelölőbizottság jelölné. Végül az Országgyűlés olyan rendszert alakított ki – amelyet az új szabályozás is megőrzött –, mely szerint a jelölőbizottság legalább kilenc, legfeljebb tizenöt tagból áll, amelyben a képviselőcsoportok legalább egy-egy tagja helyet kap, a bizottság összetétele azonban végső soron a parlamenti erőviszonyokat tükrözi. További változás, hogy míg korábban a testület elnökét tagjai közül maga választotta meg, immár az elnököt is az Országgyűlés választja az Alkotmánybíróság tagjai közül, az összes képviselő kétharmadának szavazatával.²⁰⁰ Végül ebben a körben említhető az a szabály is, amely szerint a tisztség nem szűnik meg a 70. életév betöltésével, az csupán a választhatóságot zárja ki.²⁰¹ Ezt a módosítást arra való hivatkozással érték bírálatok, hogy így több, a jelenlegi kormánypártokhoz lojálisként „címkézett” bíró tovább maradhat hivatalban. Nevezetesen Pokol Béla mandátuma három, Szívós Máriaé négy, Balsai Istváné hat, Salamon László és Dienes-Oehm Egon mandátuma pedig nyolc-nyolc évvel hosszabbodik meg. Az új jelölési szabályok hivatalos célja a testület folyamatos és zavartalan működésének biztosítása volt, felmerül azonban a jogalkotó részéről az a törekvés is, hogy az ellenzék érdemi befolyását a jelölési eljárás folyamatában csökkentse, a parlamenti elnökválasztás mögött pedig a testület autonómiájának redukálására irányuló törekvés is feltételezhető.²⁰² A személyi összetételre ható változásokról az biztosan kijelenthető, hogy lehetőséget teremtenek a mindenkori kétharmados parlamenti többség számára arra, hogy a testületet „saját” bíráival töltsse fel.

A korábbi időszak szemléletével való szakítást volt hivatott kiemelni, s a korábbi döntésekre való hivatkozás legitimitását csökkenteni a negyedik módosítás azon rendelkezése, amelynek értelmében az „Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik”.²⁰³ A módosítások e körének célja egyértelműen a parlament szupremáciájának erősítése, a legszélesebben felfogott többségi elv érvényre juttatása.

Az *Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. tv.*²⁰⁴ (továbbiakban: Abtv.) lényegesen átrendezte a testület hatásköri szabályait, amelyek között a legnagyobb horderejű változás az *actio popularis* kivezetése az utólagos absztrakt normakontroll indítványozását tekintve, és ezzel párhuzamosan az alkotmányjogi panasz intézményének

²⁰⁰ Ez a módosítás is megelőzte az *Alaptörvény* hatálybalépését, a korábbi Alkotmányt módosító *2011. évi LXI. tv. 5. §-a* tartalmazta.

²⁰¹ *2013. évi CCVII. tv. 41. § (2) bek. a)* pont. A tv.-t az OGY a 2013. december 2-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2013. december 10.

²⁰² CHRONOWSKI (199. lj.) 6-7.

²⁰³ *Magyarország Alaptörvénye Záró és Vegyes rendelkezések 5. pont.*

²⁰⁴ A tv.-t az OGY a 2011. november 14-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. november 21.

átalakítása. Az általános indítványozási jog megszüntetésére az ügyteher nagysága miatt a testület részéről is volt igény.²⁰⁵ Ezzel párhuzamosan a „valódi”, vagyis német mintájú alkotmányjogi panasz meghonosítását is sürgették már korábban is a testület tagjai, ugyanis a bírósági döntéshozatal túlon túl absztrakttá, féloldalassá vált.²⁰⁶ Az új alkotmányjogi panasz intézményének részben célja is az általános indítványozási jog kivételének kompenzálása, másrészt a testület tehermentesítése. Az alkotmányjogi panasz meghonosításától a jogalkotó azt is várta, hogy azzal az Alkotmánybíróság tevékenységében az egyéni jogvédelem válik a testület fő profiljává, és kevésbé a politikai ellensúly képezése (amennyiben a kettő elválasztható egymástól).

Röviden érdemes megvizsgálni, hogy az új intézmény valóban kompenzálja-e a korábbi indítványozási lehetőség megszűnését, s valóban felér-e a példaként funkcionáló német megoldáshoz. Az új szabályozással Magyarországon megvalósított „valódi” alkotmányjogi panasz, azaz az Abtv. 26. § (1) bek. szerinti eljárás kizárólag bírói döntések ellen irányulhat, szemben a német változattal, ahol az mindenfajta közhatalmi aktus ellen előterjeszhető. Jelenlegi formájában az alkotmányjogi panasz a közigazgatás ügyfelei számára csak a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának jogerős lezárultát követően érhető el.²⁰⁷ Felmerülhet továbbá az az aggály is, amely szerint panasz csak az ügy érdemében hozott döntések ellen terjeszhető elő, tehát például egy büntetőeljárás során hozott, titkos információgyűjtést elrendelő végzés ellen – tekintve, hogy ez a döntés nem az ügy érdemében született – nem, holott az ilyen döntések is sérthetnek alapjogot.²⁰⁸ Az Alkotmánybíróság azonban saját értelmezési keretet alakított ki a kérdésben, és gyakorlatában az „érdemi” kifejezést tágabban értelmezi a hagyományos eljárásjogi felfogásnál.²⁰⁹ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az olyan, az alapügy részeként, azonban önálló eljárási rendben hozott határozatok elleni alkotmányjogi panaszok sem fogadhatóak be, mint a korábban még létező hatásköre szerint az OBH elnökének az eljáró bíróság kijelölése ellen benyújtott panasz, ugyanis az sem az alapügy érdemében hozott döntésnek, sem a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek nem tekinthető, és „nincs befolyással az alapügy mikénti eldöntésére”.²¹⁰ Végül fontos a panaszeljárást tekintve megjegyezni, hogy a törvény valamekkora bizonytalansági elemet hordoz magában, amikor a panaszok befogadhatóságának mérlegelése során előírja, hogy „az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”.²¹¹ Az ugyanis, hogy mit takar az alapve-

²⁰⁵ CHRONOWSKI (199. l.) 4-5.

²⁰⁶ SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 163.

²⁰⁷ BENCsik András – NASZLADI Georgina: „Alkotmányjogi panasz a közigazgatási hatósági eljárásban – avagy a bírósági felülvizsgálat jogorvoslati jellegének alapjogvédelmi relevanciái” *Közjogi Szemle* 2013/3. 29.

²⁰⁸ Kovács Kriszta: „Az alkotmánybíráskodás jövője – Fórum” *Fundamentum* 2011/4. 74–77.

²⁰⁹ A probléma részletes elemzését lásd GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága I. – Az Abtv. 26. § (1) bekezdése” *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/1. 77. Az utólagos jellegű Abtv. 26. §-on felül a rendes bíróság eljárása során a fél is indítványozhatja, hogy az eljáró bíró az ügy felfüggesztése mellett az Abtv. 25. §-a alapján kezdeményezze az AB egyedi normakontroll eljárását.

²¹⁰ 36/2013. (XII. 5.) AB hat., ABH 2013, 1045, 1068.

²¹¹ 2011. évi CLI. tv. az Alkotmánybíróságról 29. §.

tő alkotmányjogi jelentőségű kérdés kritériuma, még nem kristályosodott ki teljesen a testület gyakorlatában. A német példából eredeztethető rendelkezés egyrészt objektív jogvédelmi funkcióra készíti a testületet, másrészt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálata arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság eljárása valóban a panaszos alapjog-sérelmének helyreállításához vezethet-e.²¹²

Különösen szigorú befogadási gyakorlatot alakított ki az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, a szakirodalomban „kivételesnek”, illetve „közvetlennek” is nevezett alkotmányjogi panaszjárások kezdeményezését tekintve. Ennek egyik oka feltehetően a korábban bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontrolltól való egyértelmű megkülönböztettség – hiszen e panasztípus esetén is közvetlenül jogszabályi rendelkezések támadhatóak meg.²¹³ Ebben az esetben az egyik legfontosabb követelmény az érintettség, amelynek személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak is kell lennie. Utóbbi követelmény, amelyet csak esetről esetre lehet megítélni, azt foglalja magában, hogy a panaszos jogsérelmének a panasz benyújtásakor fenn kell állnia. Az érintettség követelményét az Alkotmánybíróság olyannyira komolyan veszi, hogy a legtöbb esetben annak hiányára alapozva utasította vissza a közvetlen panaszjárást kezdeményező indítványokat. Az érintettség mögött a második leggyakoribb visszautasítási indok a norma közvetlen hatályosulásának hiánya, amely követelmény szerint a megtámadott jogi normának kógensnek és kivételt nem engedőnek kell lennie, továbbá olyannak, amely bármilyen jogalkalmazói döntés nélkül okoz jogsérelmet az indítványozónak. Követelmény továbbá a jogsérelem megléte, azoknak a jogorvoslati eljárásoknak a kimerítése, ahol racionálisan várható a jogsérelem orvoslása, és a 180 napos objektív határidő megtartása. Ennek vizsgálata során problémaként jelentkezhet, hogy a 180 napon belül előterjesztett panasz aktuális érintettség hiányában nem fogadható be, később pedig az elkészttség lesz a visszautasítás indoka. Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés megítélése e panasztípus esetén is változó, általában elvárás a megfelelő alkotmányos érvelés, illetve az is, hogy a problémát a testület ne találja csekély súlyúnak, azonban önmagában az, hogy az indítványozó hátrányosabb helyzetbe került a megtámadott jogi norma hatására, nem vet fel alkotmányos jogsérelmet.²¹⁴

Az alkotmánybíráskodásnak számos változata ismert. Az új szisztéma egyes elemei (így az indítványozási jogosultság változásai) önmagukban nem mondanak ellent Magyarországnak nemzetközi jogi kötelezettségeinek. Azonban – amint arra a Velencei Bizottság is rámutatott – a felülalkotmányozás gyakorlata, a korábbi esetjog hatályon kívül helyezése a koherens jogfejlesztés ellen hat. A változtatások bizonyos elemeiről (így különösen a választási szabályokról és azok alkalmazási gyakorlatáról) kijelenthető, hogy visszalépést jelentenek a hatalommegosztás korábban elért szintjéhez képest, és nehezítik azt, hogy az Alkotmánybíróságra mint a mindenkori kormánytól független és az alkotmányosság egyetemes értékeit Magyarországon képviselő szervre tekintsünk.

²¹² NASZLADI Georgína: „Az alkotmányjogi panasz első fél éve” *Közjogi Szemle* 2012/4. 42.

²¹³ FRÖHLICH Johanna: „Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, közvetlenül a jogszabályok ellen benyújtható alkotmányjogi panaszok befogadhatósága” *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/1. 90.

²¹⁴ FRÖHLICH (213. l.) 90–98.

11. BÍRÓSÁGOK

A bírósági rendszer átalakítása szintén olyan téma volt, amely kiváltotta a nemzetközi közvélemény érdeklődését. Az igazságszolgáltatás szervezetét és működését a közjogi rendszer átalakulása után két törvény, a *bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. tv.*²¹⁵ (továbbiakban: Bszi.) és a *bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII tv.*²¹⁶ (továbbiakban: Bjt.) szabályozza. A módosításokat szakmai megfontolások is időszerűvé tették. A Magyar Bírói Egyesület a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériummal együttműködve készített javaslatot a bírósági szervezetrendszer reformjára vonatkozóan. A koncepció kiemelte az OIT átalakításának szükségességét. A dokumentum szerint ugyanis a megyei bírósági elnökök felülreprezentáltak voltak a testületben, ami pedig oda vezetett, hogy elmaradt azoknak az intézkedéseknek a kidolgozása, amelyek hozzájárulhattak volna a fővárosi bíróságok aránytalan ügyterhének csökkentéséhez. Továbbá, a koncepció javaslatokat fogalmazott meg az elkülönült közigazgatási bírósági szisztéma felállítását tekintve is.²¹⁷

A megvalósult módosításokat övező viták középpontjában három témakör, 1) a bírák kényszernyugdíjazása, 2) a Kúria elnökének eltávolítása és 3) az Országos Bírósági Hivatal elnökének jogállása és hatáskörei álltak.

11.1. KÉNYSZERNYUGDÍJAZÁSOK

A bírák kényszernyugdíjazása tulajdonképpen a bírói nyugdíjkorhatár gyors leszállítását jelentette 62 évre a korábbi 70 évről. A szabályozást az Alkotmánybíróság 2012 júliusában alkotmányellenesnek találta és visszamenőleges hatállyal megsemmisítette, döntésében²¹⁸ megállapította, hogy a szabályozás mind formai, mind tartalmi szempontból sérti a bírói függetlenség alkotmányos követelményét. 2012. november 6-án az Európai Unió Bírósága is a nyugdíjazás ellen döntött,²¹⁹ a testület kötelezettségsgzési eljárás keretében állapította meg, hogy az intézkedéssel Magyarország a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK tanácsi irányelvből fakadó kötelezettségeit nem teljesítette. A Bíróság érvelése szerint a nyugdíjkorhatár hirtelen és váratlan nyolc évvel történő leszállítása olyan átmeneti rendelkezések nélkül történt, amelyek biztosíthatók volna az érintett bírák jogos bizalmának védelmét. A nyugdíjba vonult bírácoknak – egy később megalkotott törvény alapján – lehetőségük nyílt arra, hogy szolgálati jogviszonyuk visszaállítását és eredeti jogviszonyukba való visszahelyezé-

²¹⁵ A tv.-t az OGY a 2011. november 28-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. november 2.

²¹⁶ A tv.-t az OGY a 2011. november 28-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 2.

²¹⁷ Lásd bővebben András Osztrovits: „The New Organizational System of the Hungarian Courts” in Péter Smuk (szerk.): *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010–2013* (Budapest: Wolters Kluwer – CompLex 2013) 131-132.

²¹⁸ 33/2012. (VII. 17.) AB hat.

²¹⁹ 288/12. sz. Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben 2014. április 8-án hozott ítélet.

süket kériék.²²⁰ Azonban az Alkotmánybíróság késlekedése, az Európai Unió Bírósága esetében pedig a jogsértés jellege (ti. kor szerinti diszkrimináció, amelyre az alternatíve felajánlható szankció a kártérítés felajánlása a sértettnek) azt eredményezték, hogy a bírának csak kis része került vissza bírói munkába, és – a tanácselnöki pozíciókat leszámítva – lényegében senki a korábbi vezető (bíróági vezetői) pozícióba.

11.2. A LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK MANDÁTUMA

Az átalakulás másik sokat vitatott eleme a Legfelsőbb Bíróság/Kúria „kiszervezése” volt Baka András, a Legfelsőbb Bíróság elnöke alól. A bírósági szervezet historizáló elnevezésével egyidőben megváltoztak ugyanis a Kúria Elnökének megválasztásához szükséges alkalmassági feltételek is: Baka András nem rendelkezett az új szabályok értelmében immár megkövetelt öt éves hazai bírói gyakorlattal – az Emberi Jogok Európai Bíróságán bíróként eltöltött idő pedig nem volt figyelembe vehető a jogszabályok szerint (ahhoz azonban ez a gyakorlat továbbra is elegendő, hogy Baka a Kúrián szakmai vezető, konkrétan tanácsvezető bíró lehessen).²²¹ Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2014-ben megállapította, hogy a korábbi Elnök eltávolítására a jelek szerint valójában azért került sor, mert nyilvánosan kritizálta a kormányzat bíróságokkal és általában igazságszolgáltatással kapcsolatos politikáját.²²² Ennek megfelelően az eltávolítást a véleménynyilvánítási szabadságot sértőnek minősítette a Bíróság. A döntés egyelőre nem végleges, a Nagykamara a kormány fellebbezését 2014. december 15-i döntésével befogadta.²²³

11.3. AZ ORSZÁGOS BÍRÓSÁGI HIVATAL ELNÖKÉNEK JOGÁLLÁSA

A kritikák harmadik csoportja az Országos Bírósági Hivatalra (továbbiakban: OBH), azon belül is főként a Hivatal elnökének jogállására és hatásköreire vonatkozott. A bírósági igazgatástól két, egymásnak részben ellentmondó dolgot szoktak elvárni: a bírói függetlenség biztosítását és az elszámoltathatóságot. A bírói függetlenség maga is sokrétű fogalom: a tulajdonképpeni konkrét döntés külső befolyásolásmertességét, a bírák munkajogi és pénzügyi védelmének garanciáit, de néha a belső igazgatási önállóságot vagy éppen mindezeknek a látszatát is el szokták várni.²²⁴ Külön kérdés, hogy kitől is kell a függetlenséget biztosítani: a végrehajtó hatalomtól (ez lenne

²²⁰ 2013. évi XX. tv. az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról.

²²¹ BENCZE Máttyás: „A bírósági rendszer átalakításának értékelése” *MTA Law Working Papers* 2014/41. 2.

²²² *Baka v. Hungary*, Judgement of 27 May 2014, no. 20261/12. Az esetről részletesebben lásd ATTILA VINCZE: „Dismissal of the President of the Hungarian Supreme Court: ECtHR Judgment *Baka v. Hungary*” *European Public Law* 2015/3. 445–456.

²²³ Information Note on the Court’s case-law. December 2014. no. 180. 11–12, www.echr.coe.int/Documents/CLIN_2014_12_180_ENG.pdf.

²²⁴ „McNOLLGAST” (Mathew D. McCUBBINS – Roger NOLL): „Conditions for Judicial Independence” *Journal of Contemporary Legal Issues* 2006/1. 105–127, ssrn.com/abstract=895723; Michal BOBEK: „The Fortress of Judicial Independence and the Mental Transitions of the Central European Judiciaries” *European Public Law* 2008/1. 99–123, ssrn.com/abstract=995220.

a hagyományos felfogás), netán a peres felektől (ezt inkább a pártatlanság fogalmába szokták beleértetni), vagy éppen maguktól a bírói önkormányzati szervektől. Ezeket hivatottak biztosítani az önkormányzati jellegű bírói tanácsok, amelyek azonban egyúttal a külső kontroll (*accountability*) hiánya miatt néha rossz hatékonysági eredményeket produkálnak,²²⁵ amint azt az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) siralmas működése mutatta. Ha ellenben csak az *accountability* tényezőjére koncentrálnunk a bírósági igazgatás területén, akkor a legkézenfekvőbb megoldás a hagyományos igazságügyi minisztériumi bírósági igazgatás (1997 előtt Magyarországon ez volt a rendszer, de Németországban mind a mai napig ezt alkalmazzák),²²⁶ amely azonban a bírói függetlenség szempontjából aggályos lehet. A mostani magyar OBH rendszere egy sajátos hibrid, amely azonban se a bírói önkormányzati jellegzetességeket nem mutatja (hiszen az érdemi döntési hatáskörök az Országgyűlés által választott OBH-előknél vannak), se a demokratikus elszámoltathatóság követelményének nem tesz eleget (hiszen a kormányzattól független).

Az OBH a korábban sokat bírált OIT helyett jött létre, igazgatási feladatok ellátásának céljából. Az OBH elnökének hatáskörei közül elsősorban az elnöknek az eljáró bíróság kijelölésére vonatkozó hatásköre (az ügy elbírálására az illetékes bíróság helyett kivételesen más, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki),²²⁷ illetve annak ügyész általi kezdeményezhetősége²²⁸ vetette fel annak lehetőségét, hogy az szemben áll a törvényes bíróhoz való jog alkotmányos elvével. Az Alkotmánybíróság 36/2013. (XII. 5.) határozatában mondta ki a vitatott rendelkezések alaptörvény-ellenességét.²²⁹ A testület álláspontja szerint a szóban forgó rendelkezések nem csupán az *Alaptörvény*mel álltak ellentétben, hanem nemzetközi szerződésekbe is ütköztek. A 2011. évi CLXI. tv. támadott rendelkezései a következők voltak:

62. § (1) Az OBH elnöke az ügy elbírálására az illetékes bíróság helyett kivételesen más, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki, ha az ügy vagy a bíróságra az adott időszakban érkezett ügyek meghatározott csoportjának elbírálása a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhe miatt ésszerű időn belül másként nem biztosítható és a kijelölés nem jár a kijelölt bíróság aránytalan megterhelésével.

(2) A kijelölést az ítéletábra vagy a törvényszék elnöke, továbbá a legfőbb ügyész az ügy érkezésétől számított 15 napon belül indítványozhatja az OBH elnökénél.

(3) A kijelölés iránti indítványban meg kell indokolni, hogy a kijelöléssel érintett ügy vagy a bíróságra az (1) bekezdésben meghatározott időszakban érkezett ügyek meg-

²²⁵ Nuno M. GAROUPA – Tom GINSBURG: „Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence” *American Journal of Comparative Law* 2009. 201–232, chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1221&context=law_and_economics.

²²⁶ A német rendszer egyik közismert kritikájához, amely külön igazgatási önkormányzati szervet és külön kinevezési tanácsot javasol létrehozni (mindegyiket részben bírói/ügyészi, részben politikusi részvétellel) lásd Heinrich WEBER-GRELLET: „Selbstverwaltung der Justiz. Zwei-Säulen Modell des Deutschen Richterbundes” *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2007. 153–156.

²²⁷ 2011. évi CLXI. tv. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 62. § (1) bek. A hivatkozott rendelkezés 2012. január 1. napjától 2012. július 16. napjáig volt hatályban.

²²⁸ 2011. évi CLXI. tv. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 62. § (2) bek. A hivatkozott rendelkezés 2012. január 1. napjától 2012. július 16. napjáig volt hatályban.

²²⁹ 36/2013. (XII. 5.) AB hat., ABH 2013, 1045.

határozott csoportja ésszerű időn belül való elbírálása miatt nem biztosítható, továbbá fel kell sorolni azokat az ügyforgalmi, személyzeti és egyéb adatokat, amelyek a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhét igazolják.

63. § (1) Az OBH elnöke az indítvány érkezésétől számított 8 napon belül megvizsgálja, hogy az ügyforgalmi, személyzeti és egyéb adatok, valamint a kijelöléssel érintett ügy sajátosságaira tekintettel az indítvány megalapozott-e, továbbá, hogy mely bíróság jelölhető ki az eljárásra. Az OBH elnöke kikéri a kijelöléssel érintett bíróság és büntetőügy esetében – ha az indítványozó nem a legfőbb ügyész – a legfőbb ügyész véleményét, továbbá bármely bíróságtól adatot vagy véleményt kérhet; a megkeresésnek soron kívül eleget kell tenni.

(2) A kijelölésről az OBH elnöke az (1) bekezdés szerinti vélemények és adatok beérkezésétől számított 8 napon belül dönt az indítvány elutasításával, ha az nem megalapozott, vagy másik bíróság kijelölésével, ha az indítvány megalapozott.

(3) Az OBH elnöke a döntésről értesíti az indítványozót, továbbá másik bíróság kijelölése esetén a kijelölt bíróságot, valamint ha a kijelölés büntetőügyet érint, a legfőbb ügyészt.

A bírák érvelése szerint a vitatott rendelkezések ellentétben álltak a törvényes bíróhoz való joggal, amely a tisztességes eljárás egyik alapvető követelménye. A törvényes bíró „a törvényben előre meghatározott hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend szerint kijelölt bíró”.²³⁰ Az alkotmánybírák érvelése szerint ez az eljárás résztvevőit megillető biztosíték szenvedett csorbát akkor, amikor az ügyek áthelyezése a konkrét ügy ismeretében, az eljáró bíróság és/vagy a legfőbb ügyész indítványára teljesen az OBH elnökének diszkrécióján múlt. Az Alkotmánybíróság emlékeztetett arra is, hogy bár az ügyek ésszerű időn belül történő elintézése szintén a tisztességes eljárás egyik követelménye, azonban ennek érvényre juttatása sem vezethet a tisztességes eljárás más garanciáinak sérelméhez. Az alaptörvény-ellenesség mellett az AB az Emberi Jogok Európai Egyezményének a tisztességes tárgyaláshoz való jogot biztosító 6. cikk 1. pontja sérelmét is *ex officio* megállapította. Továbbá, azt, hogy az OBH elnökének döntése ellen az érintett felek számára nem állt rendelkezésre jogorvoslat, szintén az *Alaptörvénybe*, illetve az EJEE hatékony jogorvoslathoz való jogot garantáló 13. cikkébe ütközőnek találta az Alkotmánybíróság. A Bszi. vitatott rendelkezései azonban valójában nem az AB általi megsemmisítés eredményeként kerültek ki a jogrendszerből. Az *Alaptörvény* negyedik módosítása ugyanis az *Alaptörvény* szövegébe iktatta az ügyáthelyezés lehetőségét,²³¹ végül az ötödik módosítás hatályon kívül helyezte a rendelkezést. Az *Alaptörvény* tehát 2013. április 1. és 2013. szeptember 30. között tartalmazott konkrét rendelkezést az ügyáthelyezés lehetőségéről. Mindeközben a Bszi. szabályait az

²³⁰ 36/2013. (XII. 5.) AB hat., ABH 2013, 1045, 1057.

²³¹ Az *Alaptörvény* negyedik módosításának 14. cikke értelmében az *Alaptörvény* 27. cikk (4) bek.-e így szól: „Az ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése és a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése érdekében sarkalatos törvényben meghatározottak szerint az Országos Bírósági Hivatal elnöke sarkalatos törvényben meghatározott ügyek tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki.”

egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról rendelkező 2013. évi CXXXI. tv. helyezte hatályon kívül 2013. augusztus 1-i hatállyal. Az AB az ügyet azért bírálta el, mert a szóban forgó jogszabályt az eljárása alapjául szolgáló ügyben még alkalmazni kellett volna.

Az OBH elnökének hatáskörei közül azonban nem csupán az eljáró bíróság kijelölésére vonatkozó, hanem a személyzeti jellegű hatáskörök is vitákat váltottak ki.²³² Ezek között találjuk a bíróságok bírói és igazságügyi-alkalmazotti létszámának meghatározását, a bírói álláspályázatok kiírását, valamint a bírák kinevezésére és felmentésére vonatkozó javaslattételi jogot, illetve az elnök által teljesen önállóan és kontroll nélkül gyakorolhatóan a bírák beosztásának és áthelyezésének jogát, továbbá a bírósági vezetők kinevezésének és felmentésének jogát, a bírósági elnökök igazgatási tevékenységének irányítását és ellenőrzését.²³³ Mindeközben a bírák önkormányzati jellegű szerve, az Országos Bírói Tanács (OBT) gyakorlatilag csupán véleményezési, javaslattételi, tanácsadási hatáskörökkel bír e döntések meghozatala során. Az igazságszolgáltatás igazgatásának új rendszere az 1997-ben létrehozott Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) széles körű autonómiáján alapuló szabályozást váltotta fel. A korábbi rendszer súlyos kritikákat kapott, amelyeknek lényege abban állt, hogy az nem garantálta a döntéshozók elszámoltathatóságát, a többnyire a megyei bírósági elnökökből álló OIT-nak saját tagjai munkáját kellett volna ellenőriznie, s összességében átláthatatlan volt. A hatékonyság érdekében tehát jelentős centralizációra került sor, de a transzparenciát illetően továbbra is problémák vannak.²³⁴ Az OBT önállóságát és ezáltal ellenőrzési lehetőségeit az eleve korlátozott kompetenciákon túl az is rontja,²³⁵ hogy az OBT-nek nincs önálló titkársága, vagyis teljes mértékben az OBH-ra van utalva igazgatási szempontból, valamint hogy az OBT tagjainak egy része a fenti személyzeti döntéseket tekintve az OBH elnökének ki van szolgáltatva.

A szabályozás további, sokat vitatott eleme az, hogy az OBH elnökét a köztársasági elnök javaslatára a parlament választja meg, a képviselők kétharmadának szavazatával, kilenc évre. E döntéssel kapcsolatban felmerül, hogy nem volna-e érdemesebb valamilyen formában a bírákat magukat vagy az OBT-t is bevonni a jelölési folyamatba.

²³² Lásd pl. *Council of Europe. Greco Eval IV Rep (2014) 10E*, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4Rep\(2014\)10_Hungary_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4Rep(2014)10_Hungary_EN.pdf), para. 111, 118, 119.

²³³ 2011. évi CLXI. tv. 76. §. A bírósági vezetők kinevezésének és felmentésének joga azért is jelentős a magyar viszonyok között, mert nálunk a Bszi. 9–11. § látszata ellenére nem teljesen automatikus az ügyelosztás, a vegyes természetű ügyek esetében (amelyek akár többféle tanácshoz is mehetnének) a bírósági vezető dönti el, hogy melyik tanácshoz kerüljön. A szignálás tanácsok esetén nem bírora, hanem ítélkező tanácsokra, sőt a Kúrián ún. nagytanácsokra történik, a konkrét eladó bíró kijelölése azonban objektív előre rögzített szabályokat nélkülözve esetről esetre történik. Ez komoly informális befolyást is jelenthet az ügy kimenetelére.

²³⁴ BÁNKUTI Miklós [et al.]: „Vélemény Magyarország új alkotmányos rendjéről” *Fundamentum* 2012/1. 28.

²³⁵ A legfontosabb kiemelendő hatáskör az egyetértési jog a bírói és bírósági vezetői kinevezéseket tekintve, lásd 2011. évi CLXI. tv. 103. § (3) bek.

11.4. TOVÁBBI VÁLTOZÁSOK

Az új szabályrendszer egyértelműen pozitív változásokat is hozott: meghonosította például a joggyakorlat-elemző csoportok intézményét, amelyek adott esetben akár külső szakemberek bevonásával vizsgálódnak. Ez a bírói gyakorlat kiszámíthatóságát és ezáltal a jogbiztonságot jelentősen erősíti. A bíróságok, különösen a Kúria gyakorlata is örvendetes változásokat mutat: egyre erőteljesebbé válik az alapjogi ítélezés a Kúria gyakorlatában, emellett érezhető az Európai Unió Bíróságának, s az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntéseire való reflektálás az ítéletek indokolásában.²³⁶ Szintén az ítélezés minőségének javulásával kecsegtet a közigazgatási bíróságok szervezeti leválasztása, a specializált szakmai vezetés kialakulásának lehetősége.²³⁷

12. ÜGYÉSZSÉG

Az *Alaptörvény*hez kapcsolódó jogalkotás eredményeképp megszületett, az ügyészség szervezet- és eszközrendszerét szabályozó törvények – *2011. évi CLXIII. tv. az ügyészségről* (továbbiakban: Ütv.)²³⁸ és *2011. évi CLXIV. tv. a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészégi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról* (továbbiakban: Üjt.)²³⁹ – elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A kétharmadoság követelményét az Országgyűlés által 2010-ben elfogadott alkotmánymódosítás²⁴⁰ vezette be az ügyészség szervezete és hatáskörére vonatkozó törvényeket tekintve. Az *Alaptörvény* értelmében az ügyészség „az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője”.²⁴¹

Ennek az alkotmányos pozíciónak a konkretizálását célozzák az új jogszabályok. Az ügyészség elsődleges feladata az állami büntetőhatalom érvényesítésének elősegítése, s ez a feladat szabja meg a működés célját és eszközeit is.²⁴² Ehhez igazodóan az új Ütv. az ügyészség büntetőeljárson kívüli feladatait és eszközrendszerét szűkíti a korábbi szabályozáshoz képest, azaz elveti a korábban sokat bírált „felügyeletközpontúságot”. Míg ugyanis a korábbi törvényességi felügyeleti eljárás időben tulajdonképp korlátlan, feltétel nélküli, s a jogsértések differenciálását nem igénylő vizsgálati felhatalmazást adott az ügyészségnek, addig az új szabályok értelmében a közérdekvédelmi feladatkörben lefolytatható vizsgálat konkrét céllal bír, amely a törvénysértés gyanújának megalapozását, végső soron pedig bírósági vagy más hatósági eljárás kezdeményezését célozza. Ez a változás igazodik az ügyészségnek mint az igazság-

²³⁶ DARÁK Péter: „Sarkalatos Átalakulások – A bíróságokra vonatkozó szabályozás átalakulása 2010–2014” *MTA Law Working Papers* 2014/39. 1.

²³⁷ BENCZE (221. lj.) 4.

²³⁸ A tv.-t az OGY a 2011. november 28-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 2.

²³⁹ A tv.-t az OGY a 2011. november 28-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 2.

²⁴⁰ 2010. évi CXIII. tv. 9. § (2) bek.

²⁴¹ *Magyarország Alaptörvénye* 29. cikk (1) bek.

²⁴² VARGA Zs. András: „Az Alaptörvény és az ügyészség közjogi hatáskörei” *Magyar Jog* 2012/3. 129.

szolgáltatás közreműködőjének jogállásához.²⁴³ Az ügyészség tehát immár nem általában a törvényesség őre, hanem feladata célirányosan a jogsértések megtorlása.

Mindemellett is kritikaként fogalmazta meg a Velencei Bizottság, hogy az ügyészség közérdekvédelmi hatáskörei²⁴⁴ továbbra is igen tág teret biztosítanak az ügyészség számára a magánszemélyek jogviszonyaiba való egyoldalú és kéretlen beavatkozásra. Ezért – javasolja a testület – e hatásköröket az ügyészségi törvényben tételesen rögzíteni kellene, ugyanis a jogszabály jelenleg még példálózó jelleggel sem határozza meg, hogy az ügyészség mikor avatkozhat be magánfelek viszonyaiba.²⁴⁵ Az állásfoglalás elismeri ugyanakkor, hogy az új szabályozás igyekszik eltávolodni az ügyészség korábbi modelljétől, amelyben a szovjet örökség részeként a szervezet hatáskörei egyértelműen túl szélesen voltak megszabva.²⁴⁶ Azonban a Bizottság megállapítja, hogy az ügyészség az Útv. rendelkezéseinek fényében is még mindig az állami közigazgatás egyik általános ellenőrző szerveként tűnik föl, s ezeket az erős jogosítványokat nem ellensúlyozza ki az ügyészségi szervezetrendszer elszámoltathatósága sem.

Ugyanis miközben az új rendelkezések üdvözlendő módon alakították át az ügyészség eszközrendszerét, elmaradt az átlátható és számonkérhető működés garancia-rendszerének erősítése. Az ügyészség mind a korábbi, mind az új rendszer szerint a legfőbb ügyész egyszemélyi irányítása alatt álló hierarchikus szervezet,²⁴⁷ amely tevékenységéért érdemben senki által nem számonkérhető. A legfőbb ügyészt a köztársasági elnök javaslatára továbbra is az Országgyűlés választja meg képviselői kétharmadának szavazatával, megbízási ideje pedig kilenc évre hosszabbodott. Beszámolási kötelezettséggel is az Országgyűlés felé bír. A leggyakrabban megfogalmazódó kritika (s ez a korábbi szabályozás szerint is így volt), hogy hiányoznak a rendelkezések közül azok a garanciák, amelyek a törvényességet az ügyészi törvényt sértéssel (azon belül is különösen a törvényt sértő tétlenséggel) szemben védenék. Az ügyészség szigorú hierarchikus alá-fölérendeltségi viszonyoknak megfelelően működő szervezet, ahol a felettes ügyész és a legfőbb ügyész utasítási joggal rendelkezik. Az utasítási jog gyakorlásának ellenőrizhetőségét azonban nem védik garanciák, az „ügyész által hozott, a bíróság eljárását, illetve döntését megakadályozó érdemi döntés (a büntetőeljárás meg nem indítása vagy megszüntetése, a vád elejtése stb.) nem

²⁴³ VARGA Zs. András: „Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV törvény” *MTA Law Working Papers* 2014/05. 2–6.

²⁴⁴ A kritikák e köre elsősorban a 2011. évi CLXIII. tv. 27–30. §-ra fókuszál.

²⁴⁵ „A Velencei Bizottságnak az ügyészségről és az ügyészek jogállásáról szóló törvényekről alkotott véleménye, valamint az arra adott kormányzati válasz elemzése” 2012. július (Eötvös Károly Intézet – Magyar Helsinki Bizottság Társaság a Szabadságjogokért), 7–8, www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmányok/Jogallamvedok/vb_kormany_%FCgyy%E9szs%E9g_final.pdf.

²⁴⁶ Az ügyész túl széles hatásköreit a szocialista perjogban jól példázta a törvényességi óvás intézménye, amelyet több okból is – a jogállamiság és jogbiztonság sérelme, ill. a felek perbeli rendelkezési jogának sérelme – alkotmányellenesnek talált az AB: 9/1992. (I. 30.) AB hat., ABH 1992, 59, 64–67.

²⁴⁷ Ennek egyik vitatott (és tág értelemben vett korrupciós kockázatot jelentő) eleme, hogy a főlérendelt ügyész elveheti az ügyet az alárendelt ügyésztől, lásd *Council of Europe. Greco Eval IV Rep (2014) 10E*, [www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%2014/GrecoEval4Rep\(2014\)10_Hungary_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%2014/GrecoEval4Rep(2014)10_Hungary_EN.pdf), para. 190.

sérelmezhető olyan fórum előtt, amely ne állna maga is a legfőbb ügyész irányítása alatt”.²⁴⁸

Félrevezető kérdésnek gondoljuk a magyar közbeszédben rendszeresen felmerülő dilemmát, hogy vajon a legfőbb ügyésznek igazságügyi miniszteri alárendeltségben kell-e működnie vagy sem (jelenleg független).²⁴⁹ A kulcskérdés inkább az, hogy egy bármilyen *konkrét* ügyészi vizsgálat akár legfőbb ügyészi, akár igazságügyi miniszteri (formális vagy a későbbi előléptetés lebegtetésével kérészerű-informális) utasítással befolyásolható-e illetéktelenül. A kérdésre megoldásként 1) részben az ügyészség számonkérhetőségét szükséges megteremteni, 2) részben az egyes ügyészi státust kellene függetleníteni.

Ad 1. Ligeti Miklós javaslata szerint az Európai Ügyészi Hivatal (*European Public Prosecutor's Office – EPPO*) eljárására vonatkozó modellszabályok 65. cikk 3. pontját lenne érdemes átvenni, amely úgy rendelkezik, hogy az eljárás lezárásáról hozott döntés (amely a legérzékenyebb kérdés számonkérhetőségi szempontból) ellen bármely sértett, illetve az Európai Unió szervei az Európai Unió bíróságához fordulhatnak.²⁵⁰ A modellszabályok indokolása külön kiemeli, hogy az eljárás lezárásáról szóló döntés bíróság előtti megtámadhatósága a számonkérhetőséget biztosító fontos jogorvoslati eszköz, amely azonban nem veszélyezteti a függetlenséget.²⁵¹ Általában véve a szervezet transzparenciája erősítendő lenne, mind az extern döntéseket, mind a belső szervezeti döntések érdemét és indokait tekintve is.

Ad 2. Az ügyészi státust szükséges lenne továbbá átalakítani oly módon, hogy az közeledjen a nyomozási bírák státusához.²⁵² Intézményileg egyébként is hamis dichotómia a „független és elszámoltathatatlan egyszemélyi vezetés” vs. „igazságügyi miniszteri alárendeltség”: elég csak az olasz ítélkezési *tanácsi* alárendeltség modelljét megvizsgálni (ahol az alárendeltség ráadásul csak általános irányelváadási jogban, nem pedig konkrét utasításadási jogban nyilvánul meg; az ügyátszignálás lehetősége egészen kivételes, és azt is írásban kell indokolni és az érintett ügyésznek az országos ítélkezési tanács előtt jogorvoslati lehetősége is van az ilyen döntéssel szemben; vagyis nemcsak a szervezeten kívülről jövő utasításadási jogot szüntették meg, hanem a szervezeten belüli utasításadási jogok is erős korlátok közé vannak szorítva).²⁵³ Ennek

²⁴⁸ LIGETI Miklós: „Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai 2010–2014 – Az ügyészségre vonatkozó szabályozás átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/22. 3.

²⁴⁹ A pro és kontra szakirodalmi és szakigazgatási érvekről magyarul (a bírói jogálláshoz való további közelítést javasolva) lásd LŐRINCZY Judit: „Érvek a független ügyészség mellett” in SZOMORA Zsolt (szerk.): *Tudományos Diákköri Szemle 2006* (Szeged: SZTE ÁJK 2006) 403–429.

²⁵⁰ LIGETI (248. l.) 5.

²⁵¹ Lásd ec.europa.eu/justice/criminal/files/regulation_eppo_en.pdf.

²⁵² A vonatkozó német vitákhoz (főként az intézményi függetlenség mellett érvelve) lásd Hans Christoph SCHAEFER: „Anspruch und Wirklichkeit. Eine staatsanwaltschaftliche Reflexion” *Neue Juristische Wochenschrift* 1994. 2876–2878; Kurt RUDOLPH: „Die politische Abhängigkeit der Staatsanwaltschaft” *Neue Juristische Wochenschrift* 1998. 1205–1206; Marvin OPPONG: „Zwischenruf. Finger weg von der Justiz – Für eine Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft” *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2009. 22–23; Erardo Cristoforo RAUTENBERG: „Die Abhängigkeit der deutschen Staatsanwaltschaft” *Goltdammers Archiv für Strafrecht* 2006. 356–361; Ernst S. CARSTEN – Erardo C. RAUTENBERG: *Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland bis zur Gegenwart* (Baden-Baden: Nomos 2012) kül. 358–514.

²⁵³ Raoul MUHM: „Der unabhängige Staatsanwalt. Das italienische Modell” in Raoul MUHM – Gian Carlo CASELLI (szerk.): *Il ruolo del pubblico ministero. Esperienze in Europa* (Manziana: Vecchiarelli 2005)

megfelelően azt az időként felmerülő elképzelést, miszerint spanyol vagy román min-tára független antikorrupciós ügyészséget kellene létrehozni, elsősorban csak a megfelelő (pénzügyi, könyvelési) *szakértelem koncentrációja* indokolhatja: a függetlenségi kérdést ugyanis általánosan minden más esetre is kiterjedően kellene megoldani a fenti szempontok figyelembevételével.²⁵⁴

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy az új szabályozás alapvetően ugyan megfelel az európai standardoknak, és hogy az autonóm ügyészi szervezetrendszer elvi szinten alkalmas a politikailag is semleges működésre, de a fent említett garanciák bizony erősítésre szorulnak. A Velencei Bizottság további kritikaként állapította meg,²⁵⁵ hogy az ügyészi tevékenységhez kevés demokratikus ellensúly kapcsolódik, illetve hogy a leg-főbb ügyész elszámoltathatósága gyenge. A Bizottság azt is kiemelte véleményében, hogy e problémák nem új keletűek, hanem a korábbi szabályozás maradványai.²⁵⁶

13. ÖNKORMÁNYZATOK

A *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv.*²⁵⁷ (továbbiakban: Möt.v.)²⁵⁸ követi a 2011-es *Alaptörvény* új terminológiáját, amely szakított a korábbi, erős önkormányzati autonómiát garantáló szabályozási megoldással. Az *Alaptörvény* új fogalmakat használ, a korábbi *Alkotmány* alapjogias megközelítése helyett – amely a helyi közügyek önálló, demokratikus intézésének jogát az önkormányzathoz való kollektív alapjogként írta le – az önkormányzatokat mint a közügyek és a közhatalom helyi gyakorlásának eszközeit definiálja.²⁵⁹ A Möt.v. preambulumban²⁶⁰ és az alapvető rendelkezések között is megismétli ugyan a korábbi *Alkotmány* normaszövegét, ez azonban nem teszi a helyi önkormányzathoz való jogot alkotmányos alapjoggá.²⁶¹ Ez dogmatikailag támogatható változás volt, az önkormányzás

75–91; Alessandro Pizzorusso: *L'organizzazione della giustizia in Italia* (Torino: Einaudi 1990) 161–180. Jog-összehasonlító elemzéshez lásd Erik LUNA [et al.] (szerk.): *The Prosecutor in Transnational Perspective* (Oxford: Oxford University Press 2012) kül. 365–443.

²⁵⁴ A specializált ügyészségek és más független antikorrupciós hatóságok kérdéséhez (részletesen szólva a román, a spanyol és a horvát ügyészségi szabályozásról) lásd *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models*, OECD 2008, www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf, 79–96.

²⁵⁵ Opinion No. 668/2012, CDL-AD (2012)008, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)008-e).

²⁵⁶ A Velencei Bizottság álláspontjáról FAZEKAS Flóra: „A Velencei Bizottság 2012. júniusi véleményei öt sarkalatos törvényről” *Fundamentum* 2012/2. 95–98.

²⁵⁷ A törvényt az OGY a 2011. december 19-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 28.

²⁵⁸ Az önkormányzati tv. részletes kommentárjához lásd HOFFMAN István – NAGY Marianna (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata* (Budapest: HVG-ORAC 2013).

²⁵⁹ *Magyarország Alaptörvénye* 31. cikk (1) bek.

²⁶⁰ A korábbi önkormányzati tv. preambuluma is utalt az alapjogias jellegre: „Az Országgyűlés – követve hazánk haladó önkormányzati hagyományait, továbbá az Európai Önkormányzati Karta alapkövetelményeit – elismeri és védi a helyi közösségek önkormányzathoz való jogait. A helyi önkormányzás lehetővé teszi, hogy a választópolgárok helyi közössége – közvetlenül, illetőleg a választott helyi önkormányzata útján – önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdekű közügyeit.”

²⁶¹ BALÁZS István: „Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/3. 1.

alapjogként való konceptualizálása korábban is számos kritikát kapott a szakirodalomban, hiszen az alapjogi tesztek például nem voltak alkalmazhatók rá.

Ahhoz, hogy az önkormányzati rendszer átalakításának teljessége kirajzolódjék, a Mötv. mellett a Stabilitási törvény²⁶² és az Nemzeti vagyonról szóló törvény²⁶³ vonatkozó szabályainak számbavétele is szükséges, ugyanis az önkormányzatiság gyakorlásához szükséges pénzügyi autonómia keretfeltételeiről ezek is szólnak.²⁶⁴ Az új rendszer alapvető jellegzetessége az önkormányzatiság leépítése, a centralizáció, amely mind a feladat- és hatáskörökre, mind pedig az ahhoz tartozó pénzügyi eszközökre vonatkozik. A legfontosabb tartalmi változások címszavakban: 1) az önkormányzati kötelezően ellátandó feladatok körének csökkenése, 2) az államigazgatási hatósági feladatok jelentős részének kikerülése az önkormányzati rendszerből, 3) a közszolgáltatási funkcióknak a megyei önkormányzatoktól történő elvonása, 4) kötelező társulás bevezetése bizonyos esetekre, 5) szigorodó törvényességi felügyelet, 6) szigorodó gazdálkodási szabályok, 7) a feladatfinanszírozás bevezetése, valamint 8) a polgármester szerepének erősödése a képviselő-testülettel szemben. Összességében a változások a bürokrácia növekedését és a hierarchiát előnyben részesítő neoweberiánus „jó állam”-modellbe illeszkednek, azonban a megvalósítás folyamán annak egyik lényegi eleme – nevezetesen a képviselői demokrácia lokális szintjeinek megerősítése – elveszett.²⁶⁵

Az önkormányzati rendszer átalakításának deklarált célja a gazdaságosság,²⁶⁶ hatékonysági, szakmai szempontok korábbinál hangsúlyosabb figyelembevétele volt. A leváltott, 1990-es szabályozás ugyanis elsősorban a demokratikus működésre, az önkormányzati autonómiára és a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítésére koncentrált. A korábbi önkormányzati szisztéma mind strukturális, mind kisebb-nagyobb, nem közvetlenül a szabályozási rendszerbe kódolt problémákkal is küzdött, ezért az átfogó reformra valóban szükség volt. Az új szabályozás elsődleges feladata azonban inkább az lehetett volna, hogy olyan normatív mechanizmusokat találjon, amelyekkel az önkormányzatok hatékonyabban működtethetők. Ennek jegyében kellett volna megkísérelni az elaprózottság problémájának megoldását, a gyenge közép szint erősítését, a főváros megosztottságából fakadó belső ellentmondások kiküszöbölését és az egyenlőtlenségek kiegyensúlyozását. E nehézségeket azonban az új megoldás sajnos nem kezeli: az elaprózottság végső soron fennmaradt, a középszintet jelentő megyék továbbra is gyengék, a fővárosban talán még romlott is az önkormányzati rendszer struktúrája (egyszerre lett aránytalanabb és döntésképtelenebb). Az egyenlőtlen gazdasági helyzetet és az abból eredő egyenlőtlen szolgálta-

²⁶² 2011. évi CXCV. tv. Magyarország gazdasági stabilitásáról. A tv.-t az OGY a 2011. december 23-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 30.

²⁶³ 2011. évi CXCVI. tv. a nemzeti vagyonról. A tv.-t az OGY a 2011. december 23-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 30.

²⁶⁴ HORVÁTH M. Tamás: „Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/4. 1–3.

²⁶⁵ PÁLNÉ Kovács Ilona: „Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010–2013” *MTA Law Working Papers* 2014/2. 2-3; SZILÁGYI Emese: „Centralizációs lépések – az erős állam eszméje. Azaz neoweberi-e az új magyar állammodell?” www.kozjavak.hu/hu/centralizacios-lepesek-az-eros-allam-eszmeje.

²⁶⁶ Az önkormányzati vagyongazdálkodás problémáiról lásd HORVÁTH M. Tamás: „Nem boldogít. Az önkormányzati vagyon problémái” *Jogtudományi Közlöny* 2011/2. 77–90.

tási színvonalat pedig a törvényhozó úgy kísérelte meg megoldani, hogy államosította a kérdéses feladat- és hatásköröket, ami azonban például az oktatás területén jó eséllyel lefelé nivellálja a rendszert.²⁶⁷

Az önkormányzatok tehát jelentősen meggyengültek a reform következtében, ami ahhoz is vezet, hogy a hatalommegosztás rendszerében ma még kevésbé alkalmasak arra, hogy a központi szinttel szemben ellensúlyt képezzenek.²⁶⁸ A szabályozás valós problémákra adott leegyszerűsítő (konkrétan: centralizáló) választ, amely azonban egyrészt nem is feltétlenül hatékonyabb, másrészt pedig problematikusnak tekinthető a hatalommegosztás és a helyi demokratikus döntéshozatal szempontjaiból is.

Az Európa Tanács nemrégiben megjelent értékelése ennek fényében számos ponton el is ítélte hazánkat: a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa által kiadott jelentés, amely az új szabályozást a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával vetette össze, úgy találta, hogy hazánkban visszalépések tapasztalhatóak a helyi önkormányzatiság és demokrácia területén. A kritika érinti az önkormányzati feladatellátás szűkülését, a forráscentralizációt, továbbá a hatékony önkormányzati hatáskörvédelem, valamint a központ és helyi kormányzatok közötti egyeztetési mechanizmus hiányát.²⁶⁹

14. NEMZETISÉGEK

A kisebbségi jogok *Alaptörvényben* való megjelenítése a gyenge érdekérvényesítő képességgel bíró speciális jogalanycsoport kiemelt védelmének fontosságát húzza alá. Bár az alkotmányos átalakulás során a kisebbségek jogait garantáló szabályozásban is számos változás következett be, elmondható, hogy az elfogadott új joganyag túlnyomórészt a korábbi jogszabályok logikája mentén épül föl.

Az *Alaptörvény* többé-kevésbé a korábbi *Alkotmány*szövegre támaszkodik, elismeri a nemzetiségeket államalkotó tényezőként, szól az oktatási és kulturális jogokról, a nemzetiségi önkormányzatokról, továbbá a nyelvi jogokról. Változás azonban, hogy míg a korábbi alkotmányos szöveg nemzeti és etnikai kisebbségekről szólt, addig az *Alaptörvény* a nemzetiségeket említi. A fogalom archaizálónak tűnik: egészen pontosan a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában elfogadott *1868. évi XLIV. tc.*-ket idézi. A változás biztosan nem azt jelzi, hogy a jogalkotó kétségbe vonná az érintett jogalanycsoportok számszerű kisebbségi létét.

Felmerülhet az is, hogy az alkotmányozó azért tekintett el a kisebbség szó használatától, hogy ezzel is jelezze, a nemzetiségeket immár nem a „többség-kisebbség” szembeállítás keretein belül próbálja elhelyezni. Tekintettel azonban arra, hogy az *Alaptörvény* nemzetkonceptiója (talán épp szándékosan) ellentmondásos, esetenként politikai, máskor pedig etnikai/kulturális, ezért ebből nehéz lenne érdemi következtést levonni.²⁷⁰

²⁶⁷ SZENTE Zoltán: „Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer” *MTA Law Working Papers* 2014/29. 7.

²⁶⁸ PÁLNÉ KOVÁCS (265. lj.) 7.

²⁶⁹ SZENTE (267. lj.) 7-8.

²⁷⁰ András JAKAB: „Defining the Borders of the Political Community: Constitutional Visions of the Nation” *papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2045648* 42–44. Hasonlóan, a kérdéssel kapcsolatos

Újdonság, hogy az *Alaptörvény*be bekerült az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog. A nemzetiségek jogairól a *2011. évi CLXXIX. tv.*²⁷¹ rendelkezik, amely a korábbiakhoz képest pontosítja a nemzetiségi önkormányzatok jogállásának és működésének szabályait, megszüntette a korábban sokat kritizált elektori rendszert a közvetlen választásra történő áttéréssel, s kötelezővé tette az országos választások kitűzését függetlenül a helyi és területi önkormányzatok számától.²⁷²

Az új szabályozás tartalmaz két olyan jelentős módosítást, amely nem csupán a szűk szakmai közvélemény érdeklődésének került a homlokterébe. Ezek pedig a kisebbségek parlamenti képviseletének garantálása és a kisebbségi biztosi intézmény felszámolása/lecserélése helyettes biztosra. Magyarországon az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10.) döntése óta vita zajlott arról, hogy az *Alkotmány* megköveteli-e a kisebbségek parlamenti képviseletének garantálását: a politikusok és az újságírók közhelyszerűen hangoztatták ezt, az alkotmányjogászok – és maga az Alkotmánybíróság is – pedig hasztalan próbáltak ennek ellenkezőjére utalni.²⁷³ Végül az alkotmányozási folyamat eredményeként olyan megoldás született, amely könnyített mandátumszerzéssel igyekszik lehetővé tenni a kisebbségek parlamenti képviseletét – bár ezt, amint azt a következőkben látni fogjuk, meglehetősen őszintétlen módon teszi – és egy speciális jogintézmény, az ún. szószóló bevezetésével arra az esetre is garantálja a kisebbségek jelenlétét a parlamentben, ha azoknak a könnyített szabályok ellenére sem sikerülne teljes jogú képviselői mandátumhoz jutniuk.

Az *Alaptörvény* 2. cikkének (2) bekezdése úgy szól, hogy: „A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.” A nemzetiségek részvételét az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény a következőképp rendezi: „A magyarországi lakóhellyel rendelkező, névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár *a*) egy egyéni választókerületi jelöltre és *b*) nemzetiségének listájára, ennek hiányában egy pártlistára szavazhat.”²⁷⁴ A törvény értelmében a nemzetiségek kedvezményes kvótára jogosultak. Amennyiben egy nemzetiségi listának még a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségével sem sikerül képviselői mandátumhoz jutnia, abban az esetben szószólót küldhet a parlamentbe. Megállapítható, hogy e rendszer tulajdonképpen predestinálja a nemzetiségeket arra, hogy valós képviselet helyett mindig is szószólójuk lesz a parlamentben, hiszen a kvóta így is annyi szavazatot feltételez, amennyit valószínűsíthetően sosem tudnak majd elérni a nemzetiségi listák a pártlistákkal szemben.²⁷⁵ Fontos megemlíteni azt a rendelkezést, amelynek értelmében csak azok a választópolgárok jogosultak a nemzetiségi listára szavazatot leadni, akik a nemzetiségi névjegyzékbe történő felvételüket kérik. Ennek azonban nagy ára van: a nemze-

szakirodalmi vitákra is utalva, lásd CHRONOWSKI Nóra: „Alaptörvény és etnicitás” *Állam- és Jogtudomány* 2015/1. 3–18, kül. 8–10.

²⁷¹ A tv.-t az OGY a 2011. december 19-i ülésén fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 19.

²⁷² KÁLLAI Ernő: „A nemzetiségi joganyag 2011-es újrakodifikálása” *MTA Law Working Papers* 2014/53. 4.

²⁷³ Lásd pl. JAKAB András: „Miért nincs szükségünk második kamarára?” *Politikatudományi Szemle* 2011/1. 7–30.

²⁷⁴ *2011. évi CCIII. tv. az országgyűlési képviselők választásáról* 12. § (2) bek.

²⁷⁵ GERENCSÉR Balázs Szabolcs: „A nemzetiségi törvény – mint kodifikációs patchwork” *MTA Law Working Papers* 2014/40; KURUNCZI Gábor: „A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről” *Közjogi Szemle* 2014/1. 56–64.

tiséghez tartozásukat vállalók ezzel lemondanak arról a jogukról, hogy a választáson szavazatot adjanak le a pártlistára (illetve ezt csak abban az esetben teheti meg a nemzetiségiként névjegyzékbe vett választópolgár, ha nemzetisége nem állított listát).

A nemzetiségek parlamenti képviseletének bevezetése képviseletelméleti problémákat is felvet: egyrészt a klasszikus felfogás szerint az országgyűlési képviselő a teljes politikai közösséget képviseli – ezzel pedig nehezen fér össze a kisebbségek parlamenti képviselőinek alkotmányos státusza. Továbbá, amennyiben a kisebbségi képviselők mandátumukat az általános politikai arénán kívül szerezték, az általuk leadott szavazatok legitimitása kérdéses.²⁷⁶ Az *Alaptörvény* megfogalmazása, amint láttuk, lehetővé teszi nem csupán a magyarországi kisebbségek tényleges képviseletét, hanem a kvázi-képviselői jogállás megteremtését is.²⁷⁷ Ezért kérdéses, hogy miért kellett a jogalkotónak felvállalnia a számos gyakorlati és dogmatikai problémát a nemzetiségi képviselet megteremtésének kísérletével ahelyett, hogy jóval egyenesebb módon közvetlenül a kvázi-képviselet megteremtését tűzte volna célul.

A kisebbségekre vonatkozó szabályozás átalakulásának másik lényeges eleme a korábbi önálló ombudsmanintézmény felszámolása. A jelenlegi megoldás szerint a korábbi kisebbségi biztosi intézmény „beolvadt” az egybiztosos modellbe, az alapjogi biztos munkáját pedig egy kisebbségi ügyekkel foglalkozó helyettes segíti. Azonban a helyettesnek nincsenek önálló intézkedési jogai, csupán közreműködhet a biztos által folytatott vizsgálatokban. Továbbá a tevékenységéhez rendelkezésre álló erőforrásokat a hivatal szervezeti és működési szabályzata (amelyet a biztos ad ki) korlátozhatja. Így azonban javarészt a biztos jóindulatától függ, hogy a helyettes milyen személyi állomány mellett, milyen szakmai stábbal folytathatja tevékenységét.²⁷⁸

Az új nemzetiségi joganyag hazánk nemzetközi kötelezettségeivel nem áll ellentétben. Az önálló ombudsmani intézmény felszámolása azonban minden valószínűség szerint gyengíti a nemzetiséghez tartozók jogérvényesítési képességét, s ezt a parlamenti képviselet lehetősége (amely a legutóbbi, 2014-es választások alkalmával egyébként megbukott: nem regisztráltak elegenden egy nemzetiségből sem ahhoz, hogy képviselőt választhassanak, így csak szószólók vannak) fent részletezett formájában nem képes ellensúlyozni.

15. KÖZPÉNZÜGYEK

Az *Alaptörvény* lényeges újítása volt a közpénzügyi fejezet („A közpénzek”),²⁷⁹ amelynek megalkotása valójában az elmúlt két évtizedben folyamatosan napirenden

²⁷⁶ PAP András László: „Sarkalatos átalakulások – a nemzetiségekre vonatkozó szabályozás” *MTA Law Working Papers* 2014/52. 11.

²⁷⁷ PAP András László: „Még egyszer a kisebbségek parlamenti képviseletéről” www.community.eu/2012/02/08/meg-egyszer-a-kisebbségek-parlamenti-kepviseleterol/.

²⁷⁸ KÁLLAI Ernő: „A nemzetiségi jogok helyzete Magyarországon a jogszabályváltozások tükrében” www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikacio/K%E1llai%20Ern%F5%20.pdf.

²⁷⁹ Jelen tanulmányban kizárólag az *Alaptörvény* közpénzekkel összefüggő rendelkezéseire koncentrálnunk, az *Alaptörvény* gazdasági alkotmányának tekinthető elemei azonban a rendelkezéseknek ennél jóval

volt. Az *Alaptörvény* nevezett fejezete a 36-44. cikkekben található, azonban a szöveg más helyein elszórta is fellelhetőek közpénzügyi tárgyú rendelkezések.

A közpénzügyi fejezet tartalmazza a költségvetési eljárás szabályait, a költségvetés megalkotására vonatkozó tartalmi limiteket, a nemzeti vagyonról szóló rendelkezéseket, illetve a Magyar Nemzeti Bankról (továbbiakban: MNB), az Állami Számvevőszékről (továbbiakban: ÁSZ) és a Költségvetési Tanácsról (továbbiakban: KT) szóló rendelkezéseket. Ezek mellett figyelembe kell venni az N) cikket, amelynek értelmében „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”, amelyért a kormány és az Országgyűlés felelősek. A bíróságoknak és az Alkotmánybíróságnak tevékenységük során pedig tekintettel kell lenniük a „kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható” költségvetési gazdálkodás elvére (*Alaptörvény* N) cikk (3) bek.), amely rendelkezés a független bírói hatalmi ágat és az Alkotmánybíróságot tekintve aggályos.²⁸⁰ Új rendelkezés, hogy a költségvetés elfogadásának elmulasztása megalapozhatja az Országgyűlés feloszlását.²⁸¹

Az *Alaptörvényre* vonatkozó kritikák egy része szerint számos alapelv megjelenése üdvözlendő ugyan a szabályozásban, de közgazdasági értelemben az *Alaptörvény* „kiegyensúlyozott, átlátható, fenntartható” fogalmai nehezen konkretizálhatóak, többértelműek.²⁸² Itt érdemes megjegyeznünk, hogy önmagában az, hogy az alkotmányos szöveg absztrakt fogalmakat használ, nem tekinthető problémásnak, sőt, hozzájárulhat a rendelkezések időtállóságához azzal, hogy az általános fogalmak a változó társadalmi-gazdasági környezetnek megfelelően újabb tartalommal is kitölthetők.

Az *Alaptörvényre* vonatkozó kritikák másik része szerint önmagában véve aggályos, hogy az Országgyűlés demokratikus döntését egy nem (közvetlenül) demokratikusan választott testület felülbíráhatja: a KT lényegében vétőjoggal bír a költségvetési törvénnyel kapcsolatban. A Velencei Bizottság véleménye szerint mind a Költségvetési Tanács felállításának módja, mind összetétele kifogásolható. A vélemény abból indul ki, hogy a költségvetési törvény elfogadása hagyományosan fontos jogosultság a törvényhozás kezében a végrehajtó hatalom politikájának befolyásolása szempontjából. Ezt a privilégiumot egy másik, kisebb demokratikus legitimitással bíró intézmény jóváhagyásának függvényévé tenni problematikus.²⁸³ Ezt a fajta kifogást nem tartjuk meggyőzőnek, hiszen a modern alkotmányosság (és alkotmánybíráskodás) eszméje pont azon alapul, hogy a népképviselőt döntését előre meghatározott szempontok szerint egy kvázi-arisztokratikus testület felülbíráhatja. Ennek a gondolatnak logikus következménye a KT költségvetés-vétő hatásköre, amely semmivel sem erősebb (sőt!), mint az alkotmánybíróságok törvényemgsemmisítési joga.

szélesebb körét ölelik fel: magában foglalja a gazdasági alapjogokat, az alapkötelezettségeket, ill. a népszavazással összefüggő egyes rendelkezéseket is. Erről bővebben lásd DRINÓCZI Timea: „Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben” *Jogtudományi Közöny* 2012/10. 374–376.

²⁸⁰ VÁRNAY Ernő: „Közpénzügyek az alkotmányban – az adósságték” *Jogtudományi Közöny* 2011/10. 486.

²⁸¹ *Magyarország Alaptörvénye* 3. cikk (3) bek. b) pont.

²⁸² ROMHÁNYI Balázs előadása: „Sarkalatos átalakulások – Közpénzügyi sarkalatos törvények” 2014. február 27. (Az MTA TK Jogtudományi Intézete beszélgetéssorozatának részeként.)

²⁸³ Az Európa Tanács Velencei Bizottságának 621/2011. sz. véleménye (CDL-AD(2011)016., Velence, 2011. június 20.); [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)016-e), 128-129. pont.

Ami a kapcsolódó sarkalatos törvényeket illeti, azokról elmondható, hogy sem az *Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. tv.*,²⁸⁴ sem a *Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. tv.*²⁸⁵ nem hozott lényeges újításokat. Az *Alaptörvény* közpénzügyi fejezetével összefüggésben megalkotott kétharmados stabilizációs törvény – *2011. évi CXCV. tv.* Magyarország gazdasági stabilitásáról²⁸⁶ (továbbiakban: Gst.) – olyan kérdéseket szabályoz, amelyek eddig nem tartoztak a kétharmados szabályozási tárgykörhöz: ilyenek az államadósság csökkentésére vonatkozó szabályok, illetve az adó- és nyugdíjrendszer szabályai. A Gst. talán legfontosabb része a KT felállítása, amely ugyan nem teljesen új,²⁸⁷ de a Gst. szerinti összetétele és hatáskörei jelentősen eltérnek a korábbiaktól.

Az elkövetkezőkben vitatott mivolta miatt elsősorban a Gst.-re fogunk koncentrálni. Fontos és meggyőző kifogás a Gst.-vel szemben, hogy a köztelherviselés és a nyugdíjrendszer alapjait meghatározó rendelkezések 2/3-os törvénybe iktatásával tipikusan *policy*-elemeket betonoz be a jogalkotó, amelyeket a mindenkori törvényhozó többség hatáskörében kellett volna hagyni, hiszen ez a politikai váltógazdaság természetes következménye lenne.²⁸⁸

Vitatott a Költségvetési Tanács új szervezeti kerete is. A KT háromtagú testület, tagjai az MNB elnöke, az ÁSZ elnöke és a KT elnöke, akit a köztársasági elnök nevez ki hat évre. A Velencei Bizottság úgy látja, hogy a Költségvetési Tanács tagjainak megválasztási/kinevezési módja miatt egy későbbi, eltérő politikai összetételű parlamenttel és kormánnyal szemben az intézmény egy túlságosan erős, ámde alacsony legitimitású féket fog jelenteni.²⁸⁹ Az egyik típusú kritika szerint az Állami Számvevőszék maga is képes lett volna a KT-re testált feladatok ellátására.²⁹⁰ A másik típusú kritika szerint azonban inkább a KT-nek kellett volna saját apparátust biztosítani, ám a módosítások ezzel ellentétes irányt követtek: a testület Titkárságát megszüntették. Így viszont „a testület nem tekinthető a feladatai ellátására önállóan képes szervnek”.²⁹¹ Ehhez kapcsolódik, hogy a Számvevőszék elnökét bár maga a szervezet nyilván támogatja a KT-ben végzett feladatai ellátásában, az ÁSZ e hatáskörét a szabályozás nem nevesíti. Az MNB elnökének részvétele pedig a jegybanki függetlenség szempontjából aggályos: ily módon felelősséget vállal a kormány fiskális politikájáért, amely nehezen egyeztethető össze a monetáris politikáért viselt felelősséggel. Ugyancsak problémás (bár ez közvetlenül nem a szabályozásból következik, hanem „csupán” intézményi gyakorlat), hogy a KT döntéseinek indokolása elégtelen, érdemi számolást és módszertant nem tartalmaznak. A döntések ezért intranszparenssek és legitimitásuk megkérdőjelezhető, amely egy esetleges vétő esetén alkotmányos válsághoz vezethet.

²⁸⁴ A tv.-t az OGY a 2011. június 20-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. június 24.

²⁸⁵ A tv.-t az OGY a 2013. szeptember 16-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2013. szeptember 26.

²⁸⁶ A tv.-t az OGY a 2011. december 23-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 30.

²⁸⁷ A Költségvetési Tanácsot a jelenlegitől eltérő összetétellel 2008-ban a *takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. tv.* állította fel az IMF-fel kötött megállapodás részeként.

²⁸⁸ VINCZE Attila: „Közpénzügyi sarkalatos törvények” *MTA Law Working Papers* 2014/10. 2-3.

²⁸⁹ Az Európa Tanács Velencei Bizottságának 621/2011. sz. véleménye 129. pont.

²⁹⁰ VINCZE (288. lj.) 4.

²⁹¹ VÁRNAY (280. lj.) 494.

A közpénzügyi szabályokkal szemben fontos elvárás, hogy azok ne álljanak ellentétben uniós jogi kötelezettségeinkkel. Ezt illetően a legfontosabb a jegybanki függetlenséget garantáló szabályok megléte, és ezzel az elvvel a szabályozás kimutathatóan nem ütközik. Ehhez hasonlóan, a költségvetési egyensúly uniós jogi követelményeivel sem ellentétesek a vonatkozó szabályozási megoldások.

16. EGYHÁZAK ÉS VALLÁSI KÖZÖSSÉGEK

Az egyházakra vonatkozó új szabályozás megalkotása az alkotmányos rendszer átalakításának egyik legviharosabb fejezete volt. A korábbi alkotmányos megfogalmazást, amely az állam és az egyházak elválasztásának tételét mondta ki, felváltotta az állam és egyházak „különvált” működésének lefektetése az *Alaptörvényben*, amely emellett explicit módon tartalmazza az állam és egyházak együttműködését is.²⁹² Ellenkező definíció hiányában a „különvált” szót az alkotmányozó nyelvújításának tudjuk be, és abból indulunk ki, hogy jelentése azonos az elválasztás fogalmának korábbi alkotmánybírói értelmezésével. Ez a megközelítés tulajdonképpen egybevág a testület által a 6/2013 (III. 1.) határozatban kifejtettekkel. Abban ugyanis a bírák úgy foglaltak állást, hogy az új megfogalmazás valójában az (egyébiránt a szakirodalomban kritizált)²⁹³ korábbi alkotmánybírói gyakorlat kodifikálása: „az alaptörvényi rendelkezés pontosabban és részletesebben visszaadja a korábbi alkotmánybírói értelmezés lényegét.”²⁹⁴ Az állam és egyház szétválasztásának ezt a modelljét a szakirodalom egy része az „együttműködő” vagy „támogató” elválasztás kategóriájába sorolja.²⁹⁵

A korábbi szabályozást felváltó új sarkalatos törvény(ek) deklarált célja az ún. „biznisz egyházak” felszámolása, s az „alapjoggal való visszaélés” állapotának megszüntetése volt.²⁹⁶ A korábbi lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvény²⁹⁷ alapján Magyarországon több mint háromszáz egyház működött. Az 1990-es jogszabály ugyanis, elfogadva a vallási közösségek önértelmezését, minden olyan közösségnek egyházi státuszt biztosított, amely a törvényben foglalt normatív feltételrendszernek eleget tett. Az egyházak magas száma alapján vélelmezte a jogalkotó a joggal való visszaélés fennállását, miközben annak részletes elemzése, hogy önmagában a több mint háromszáz működő egyház valóban problémát jelent-e abban az esetben is, ha működésük teljesen jogszerű, elmaradt.

Ennek az állapotnak a megszüntetése érdekében drasztikus megoldást választott a törvényhozó: az Alkotmánybíróság által később megsemmisített²⁹⁸ 2011. évi C. tv.

²⁹² *Magyarország Alaptörvénye* VII. cikk (3) és (4) bek.

²⁹³ Ehhez lásd Tóth Gábor Attila: *Túl a szövegen* (Budapest: Osiris 2009) 228-229.

²⁹⁴ 6/2013. (III. 1.) AB hat., Indokolás [129].

²⁹⁵ SZUROMI Szabolcs: „A felekezeti diszkrimináció alkotmányos tilalma – komparatív megjegyzések az egyházak államilag elismert státuszához” *Jogtudományi Közöny* 2015/6. 301-302.

²⁹⁶ ANTALÓCZY Péter: „Az egyházakra vonatkozó szabályozás átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/28. 4; Balázs SCHANDA: „The Freedom of Religious Associations in Hungary: Recent Developments” *Religion and Human Rights* 2013. 65–75, kül. 75.

²⁹⁷ 1990. évi IV. tv. a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházak jogállásáról.

²⁹⁸ 164/2011. (XII. 20.) AB hat., ABH 2011, 440.

a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról²⁹⁹ már a kétszintű nyilvántartás bevezetését célozta, felsorolást tartalmazott a 14, *ex lege* elismert egyházzól, a többi, korábban egyházi jogállású szervezetet pedig újbóli, de már csak egyesületként történő nyilvántartásba vételre kötelezte (a törvény szerint az egyházként való elismerést az egyesületként való nyilvántartásba vétel *után* kérelmezheti az egyesület az Országgyűlésnél, a korábinál jóval szigorúbb feltételeknek való megfelelés esetén, és az országgyűlési képviselők kétharmadának támogató szavazatára van szükség hozzá). A jogszabályt az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenség miatt semmisítette meg arra való hivatkozással, hogy a törvény zárószavazása előtt benyújtott módosító javaslat annak eredeti rendeltetésével (a szöveg esetleges koherenciazavarainak kiküszöbölése) ellentétben „a törvényjavaslat számos rendelkezését és azon belül alapvető jelentőségű, elvi szabályozási részét is érintette”.³⁰⁰ Noha a testület a jogszabályt alapvetően formai okok miatt semmisítette meg, az eljárásra alapul szolgáló beadványok tartalmi kérdéseket is érintettek. S bár ezek érdemi vizsgálatára végül nem került sor, a jogalkotó–alkotmányozó az *Alaptörvény* szövegét is módosította, a negyedik módosítás az alkotmányos szövegbe építette az egyházak Országgyűlés általi elismerését,³⁰¹ az ötödik módosítás pedig az állam és egyházak közötti, közösségi célú együttműködést hangsúlyozó szakaszt emelt az *Alaptörvény* szövegébe. Ezeknek a módosításoknak a célja az újonnan elfogadandó, ám tartalmában közel azonos törvény későbbi, tartalmi indokokon nyugvó alaptörvény-ellenessége megállapításának megelőzése volt.

A végső soron elfogadott, *a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. tv.*³⁰² (továbbiakban: egyházügyi törvény) kétszintű nyilvántartást vezetett be, a sarkalatos törvény mellékletében kerültek felsorolásra a bevett egyházak (ezek száma eredetileg 14 volt, jelenleg 27), azok a szervezetek tehát, amelyeket megillet az egyházi jogállás teljessége. Mindeközben több mint háromszáz korábbi egyház „jogfosztottá” vált: immáron csupán a vallási tevékenységet végző szervezet jogállását tudhatja magáénak. Ezeket a szervezeteket az átminősítéssel indokolás és a jogorvoslat lehetőségének garantálása nélkül fosztották meg egyházi jogállásuktól.³⁰³

²⁹⁹ A tv.-t az OGY a 2011. július 11-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. július 19. A tv.-t a *2011: CLXXXIX. tv.* 241. §-a hatályon kívül helyezte 2011. december 20. napjával. A tv.-t az AB 164/2011. (XII. 20.) AB hat.-ával közjogi érvénytelenség miatt megsemmisítette 2011. december 21. napjával.

³⁰⁰ 164/2011. (XII. 20.) AB hat., ABH 2011, 440, 463.

³⁰¹ „Az Országgyűlés sarkalatos törvényben egyházként ismerhet el egyes vallási tevékenységet végző szervezeteket, amelyekkel az állam a közösségi célok érdekében együttműködik. Az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben alkotmányjogi panasznak van helye.” *Magyarország Alaptörvényének* negyedik módosítása 4. cikk (2) bek. A jelenleg hatályos normaszöveg: „Az állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek. Az együttműködésről a vallási közösség kérelme alapján az Országgyűlés dönt. Az együttműködésben részt vevő vallási közösségek bevett egyházként működnek. A bevett egyházaknak a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel az állam sajátos jogosultságokat biztosít.” *Magyarország Alaptörvénye* VII. cikk (4) bek.

³⁰² A tv.-t az OGY a 2011. december 30-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 31.

³⁰³ SCHWEITZER Gábor: „Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/44. 3.

Annak (érdemi, újsághíreken túli) bizonyítása, hogy az egyházi jogállást valóban tömegesen használták fel gazdasági előnyszerzésre, elmaradt, holott, a korábbi rendszerben is adott volt a lehetőség a jogszerűtlen gyakorlat feltárására: a pénzügyi visszaéléseket már az ügyészség fellépése nyomán ki lehetett volna szűrni. Önmagában a jogállás megváltoztatásával egyébiránt sem kezelhetőek a visszas tevékenységek: „Az egyházként nyilvántartásba vett szervezetek visszas tevékenysége nem kezelhető az egyházi jogállás szabályozásával: mivel ez lehetetlen, így ez a törvény módosításának nem lehet sem célja, sem következménye.”³⁰⁴ Az egyedi jogsértésekre egyedi megoldásokkal lehet választ találni. Az egyház-finanszírozási rendszer visszaélészerű felhasználása pedig kezelhető lett volna a teljes szabályozás újragondolásával, így különösen a *szektorsemleges finanszírozás* (vagyis az alapítványok és az egyházak azonos adójogi kezelése és finanszírozása) elvének megvalósításával.³⁰⁵ Ennek az elvnek a betartása mellett ugyanis egyetlen közösség sem válna érdekeltté abban, hogy kizárólag anyagi megfontolásokból egyház-jogállást szerezzen.

A szabályozás azt illetően is változásokat hozott, hogy az egyházi jogállást nem a *független* bíróságok általi *nyilvántartásba vétel*, hanem a bevett egyházakat tekintve a *politikai* jellegű hatalmi ágak tekinthető törvényhozás általi *elismerés* teremti meg. Ezt az Alkotmánybíróság is kritizálta,³⁰⁶ mint ahogyan azt is, hogy a parlament elutasító döntésével (vagy éppen a döntés elmaradásával) szemben nem áll rendelkezésre hatékony jogorvoslat.³⁰⁷ Az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogköre ugyanis csupán az országgyűlés eljárásának törvényességére³⁰⁸ terjed ki.

Az új szabályozás meghatározza a vallási tevékenység fogalmát is. E definíció értelmében: „a vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, amely természetfelettire irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint sajátos magatartáskövetelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja.”³⁰⁹ Ez az értelmezés azonban nem veszi figyelembe egyes (keleti) vallások más jellegű önértelmezését, hiszen „kizárólag valamilyen tanrendszer alapján minősít valamit vallásnak”. A jogalkotónak nem lehet sem feladata, sem célja a vallás, a vallási tevékenység definiálása.³¹⁰

³⁰⁴ Schanda Balázst idézi SZATHMÁRY Béla: „Az egyházakra vonatkozó szabályozás átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/11. 3.

³⁰⁵ SZILÁGYI Bernadett: *Az egyházak finanszírozásának kérdései* [PhD-értekezés] 62–65. jog.unideb.hu/documents/doktori_nyilvanosvita/szilagyibernadett-ertekezes.pdf.

³⁰⁶ A testület ugyanakkor az 1895. évi XLIII. tc. példájára hivatkozva azt is kimondta, hogy önmagában nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek az, ha az OGY tv.-ben is elismer egyházakat; mindaddig, amíg ez nem vezet zárt listához. Balogh Elemér párhuzamos indokolásában ugyanakkor épp a tc.-re hivatkozva érvel úgy, hogy a magyar „történeti alkotmány” fejlődéstörténetében az új jogszabály visszalépésként értékelhető. Lásd bővebben VARSÁNYI Benedek: „A vallási közösségekre vonatkozó alkotmánybíróági joggyakorlat az Alaptörvény első három évében” *Alkotmánybíróági Szemle* 2014/2. 132.

³⁰⁷ 6/2013. (III. 1.) AB hat.

³⁰⁸ Az Abtv. 33/A. § (2) bek. szerint: „Az (1) bekezdésben meghatározott eljárásban az Alkotmánybíróság az Országgyűlés egyházként történő elismerésre irányuló eljárásának törvényességét vizsgálja felül.”

³⁰⁹ 2011. évi CCVI. tv. 6. § (3) bek.

³¹⁰ WILDMANN János: „Egyházpolitikai megfontolások” *MTA Law Working Papers* 2014/64. 2.

Végül az egyházak felől szemlélve aggályosnak tűnik az az – egyrészt az *Alaptörvény* ötödik módosításával a normaszövegbe beemelt,³¹¹ másrészt az egyházügyi törvényben a bevett egyházi státusz elnyerésének feltételeként szabott³¹² – rendelkezés, amely szerint a bevett egyházaknak az állam szerveivel közösségi célok elérésének érdekében kötelezettsége együttműködni. „Az együttműködésben részt vevő vallási közösségek bevett egyházként működnek.” A bevett egyházak számára tehát az állammal való együttműködés kötelezettség, így kérdéses, hogy mi lesz a helyzet akkor, ha egy bevett egyház úgy dönt, többé nem tud azonosulni az állam céljaival, s ennek folytán nem kíván együttműködni.³¹³

Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2014. április 8-i döntésében³¹⁴ megállapította, hogy az új szabályozás egyes elemei sértik az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikkét a 9. cikkel összefüggésben, azaz a testület a vallásszabadság sérelmét a vallás közös gyakorlásának és kinyilvánításának szabadságával összefüggésben állapította meg. A testület Nagykararaja 2014. szeptember 8-án elutasította³¹⁵ a magyar államnak azt a kérését, hogy vizsgálja felül az új egyháztörvénnyel okozott jogsértéseket megállapító áprilisi ítéletét. Ez nem meglepő abból a szempontból, hogy a döntés tulajdonképpen összhangban áll a strasbourgi testület korábbi releváns esetjogával.³¹⁶ A Bíróság döntésében elismerte, hogy a vallásszabadság korlátozására törvényes cél érdekében sor kerülhet. A hazai szabályozás célját, azaz az egyházi jogállással való pénzügyi előnyszerzés felszámolását a testület elfogadhatónak találta. Azonban megállapította, hogy a kormánynak nem sikerült bizonyítania azt, hogy kevésbé drasztikus megoldással ugyanez a cél ne lett volna elérhető. A bírák felhívták a figyelmet arra is, hogy az olyan szabályozás, amely a különböző felekezeteket eltérően kezeli,³¹⁷ a felekezet tagjainak másoktól való alacsonyabbrendűség-érzését okozhatja, őket tulajdonképpen másodrendű állampolgárokként kezeli. Ezt a megállapítását a testület két különböző kontextusban, így mind az elismerési eljárás mint a vallásszabadság biztosításának az államra háruló

³¹¹ „Az állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek. Az együttműködésről a vallási közösség kérelme alapján az Országgyűlés dönt. Az együttműködésben részt vevő vallási közösségek bevett egyházként működnek. A bevett egyházaknak a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel az állam sajátos jogosultságokat biztosít.” *Alaptörvény* VII. cikk (4) bek.

³¹² „A bevett egyház azonos hitelveket valló természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező autonóm szervezet, amelynek ezt a közjogi jogállást az Országgyűlés a közösségi célok érdekében történő együttműködés céljából biztosítja.” *2011. évi CCVI. tv.* 11. § (1) bek.

³¹³ SZATHMÁRY (304. l.) 7-8.

³¹⁴ *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, Judgement of 8 April 2014, nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56581/12.

³¹⁵ A Nagykarara üléséről szóló összefoglaló: hudoc.echr.coe.int/webserVICES/content/pdf/003-4863175-5940349.

³¹⁶ A döntést a releváns esetjog kontextusában elemzi Urtz Renáta: „Violation of Religion Right sin Hungary Judgment” echrblog.blogspot.hu/2014/08/violation-of-religion-rights-in-hungary.html.

³¹⁷ Schanda Balázs a döntést elemezve úgy érvel, a testület hibázott, amikor úgy találta, hogy a korábbi szabályozási megoldással összevetve az új szisztémában csupán a bevett egyházak tarthatták meg korábbi státuszukat, míg a vallási tevékenységet végző egyesületek elvesztették azt. Hiszen álláspontja szerint az új kategóriák egyike sem azonosítható a korábbi „nyilvántartásba vett egyház” jogi kategóriájával. SCHANDA BALÁZS: „Romboló bírói aktivizmus vagy a vallásszabadság győzelme?” *Pázmány Law Working Papers* 2014/7. 2-3.

objektív kötelezettsége, mind az állam és az egyházak közötti együttműködést tekintve hangsúlyozta.³¹⁸ A testület megállapította továbbá, hogy a bevezetett szabályozás eltérő bánásmódot alkalmazott a hitélet célját szolgáló juttatások elosztása során,³¹⁹ illetve erősen átpolitizált újbóli nyilvántartásba vételi eljárást vezetett be. A strasbourgi döntések fényében a kérdés teljes újraszabályozása elengedhetlenné vált.

17. PARLAMENTI JOG

Az *Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tv.* megalkotása, a házsabály egyes elemeinek törvényi szintre emelése jelentős újítás.³²⁰ A korábbi Házsabály számos rendelkezése került át az új jogszabályba. A kétszintű szabályozás másik eleme az ún. Határozati Házsabály.³²¹ Az új szabályozás számos elemében a korábbi parlamenti szokásjogból építkezik, másrésztől azonban meghonosít új, az elmúlt két évtized parlamenti gyakorlatában nem ismert intézményeket is.

Az új rendelkezések szigorították a képviselői összeférhetlenség szabályait: az új, 199 fős parlamentben az összeférhetlenséget jóval szélesebben intézményesítik,³²² egyebek mellett a polgármesteri tisztség és a parlamenti képviselői tisztség 1994 után ismét inkompatibilissá vált. Emlékezetes a témakörben az Alkotmánybíróság azon döntése,³²³ amely a polgármesteri és képviselői tisztség közötti összeférhetlenség megszüntetésének tárgyában született. A testület akkori többségi érvelése szerint az önkormányzatok széles autonómiája miatt – amelyet a korábbi szabályozás garantált – az önkormányzatok nem voltak az államigazgatás szerves részének tekinthetőek. Épp ezért a polgármester sem volt államigazgatási szerv dolgozója. Mindezekből fakadóan az, hogy polgármester egyben országgyűlési képviselővé is válhatott, akkor nem mondott ellent a hatalmi ágak elválasztása elvének. A korábbi önkormányzati szabályozást felváltó új önkormányzati rendszerben azonban az önkormányzatok autonómiája jelentős korlátozásokat szenvedett (lásd felül a 13. pontot), ezért az bizo-

³¹⁸ Renáta Urtz: „Collective Constitutional Learning in Europe: European Courts Talk To Hungary (Again)” www.verfassungsblog.de/en/collective-constitutional-learning-in-europe-european-courts-talk-to-hungary-again/#.VGIV0fmG9qU.

³¹⁹ A testület különösen a jövedelemadóból felajánlható 1%-ra vonatkozó szabályozásra volt tekintettel, s arra, hogy az új szabályozás szerint csupán a bejegyzett egyházak számára biztosított ez a lehetőség. Az adóátírányításos rendszerről bővebben lásd SZILÁGYI Bernadett: „Egyházi egy százalék(ok)” *Pro Futuro* 2014/1. 62–79.

³²⁰ A tv.-t az OGY a 2012. április 16-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2012. április 19.

³²¹ 10/2014. (II. 24.) OGY hat. egyes házsabályi rendelkezésekről. A hat.-ot az OGY a 2014. február 13-i ülésnapján fogadta el.

³²² „A képviselői megbízatás [...] összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati és gazdasági tisztséggel vagy megbízatással. A képviselő a tudományos, egyetemi oktatói, főiskolai oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet kivéve más keresőfoglalkozást nem folytathat és egyéb tevékenységéért – a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony keretében végzett tevékenységet kivéve – díjazást nem fogadhat el. A képviselőnek a mezőgazdasági östermelőként folytatott tevékenysége nem minősül kereső foglalkozásnak vagy díjazás ellenében folytatott egyéb tevékenységnek.” *2012. évi XXXVI. tv. az Országgyűlésről* 80. § (1) bek.

³²³ 55/1994. (XI. 10.) AB hat., ABH 1994, 296, 301–303.

nyosan megállapítható, hogy a jelenlegi alkotmányos berendezkedésben a két tisztesség összeférhetetlenségének megállapítása a államhatalmi ágak elválasztásának szempontjából üdvözlendő lépés, még abban az esetben is, ha létezik olyan álláspont, amely szerint e döntés mögött valójában politikai érdekek húzódnak meg.

Kardinális jelentőségű a változások azon csoportja is, amelynek deklarált célja az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása, méltóságának megóvása. Ide sorolható egy új fegyveres szerv, az Országgyűlési Őrség felállítása, a fegyelmi jog szabályainak szigorodása és a házelnök hatásköreinek kiszélesítése. Az Országgyűlés elnökének fegyelmi jogkörei³²⁴ számos esetben indokolatlanul tág teret hagynak az elnök egyéni mérlegelése számára, így különösen azok a rendelkezések, amelyek az országgyűlés tekintélyének sérelmére hivatkozva teszik szankcionálhatóvá a képviselőket, illetve amelyek az elnök kritizálását teszik megtorolhatóvá. Itt jegyezzük meg, hogy ugyan számos esetben – így az alább bemutatásra kerülő *Karácsony és társai kontra Magyarország* ügyben is – az elnök csupán javaslatételre jogosult, azonban a parlamenti logika (ti. a házelnök és a parlamenti többség egyazon politikai oldalt képviselik) értelmében az elnöki javaslatot a képviselők többsége az esetek túlnyomó részében gyakorlatilag automatikusan megszavazza. A fegyelmi jog kialakítása során a parlamenti jogban általában két szempontot, az obstrukció elkerülését és a parlamenti munka hatékonyságát szokás szem előtt tartani. Ebben az esetben a hatékonyság abszolút elsőbbséget élvez.³²⁵ Azt a negyedik módosítással sikerült megoldani, hogy a rendelkezések ne legyenek ellentétesek az *Alaptörvénnyel*, az elnök jogköreit meglapozó rendelkezések ugyanis a negyedik módosítással bekerültek az *Alaptörvénybe*: „Az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol.”³²⁶ A szabályozás azonban nem felel meg Magyarország vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeinek. Az Emberi Jogok Európai Bírósága két ügyben³²⁷ is úgy foglalt állást, hogy sem a szóban forgó rendelkezések, sem a mód, ahogyan azoknak alkalmazására sor került, nem felel meg az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadságának, illetve a 13. cikkben biztosított hatékony jogorvoslathoz való jognak. Az eljárás alapjául néhány, a hazai közbeszédben is ismert eset szolgált: 2013 májusában Karácsony Gergely és Szilágyi Péter „Loptok, csaltok, hazudtok!” feliratú táblát tartottak fel a parlament üléstermében az információs szabadságról szóló törvény módosításának végszavazását megelőzően, s emiatt a házelnök javaslatára összesen 235 ezer Ft összegű pénzbírságot szabott ki rájuk a parlament. Néhány nappal később két másik országgyűlési képviselő, Dorosz Dávid és Szabó Rebeka a trafikktörvény módosítása ellen tiltakoztak transzparenssal, illetve 2013 júniusában Szél Bernadett és Osztolján Ágnes egy „Földrablás helyett földosztást!” feliratú transzparenst emeltek fel a földtörvény

³²⁴ 2012. évi XXXVI. tv. az Országgyűlésről 45–51. §.

³²⁵ Smuk Péter: „A Tisztelet Ház szabályai, 2012 – új törvény az Országgyűlésről” *Kodifikáció és közigazgatás* 2012/2. 22.

³²⁶ *Magyarország Alaptörvénye* 5. cikk (7) bek.

³²⁷ *Karácsony and Others v. Hungary és Szél and Others v. Hungary*, Judgements of 16 September 2014, nos. 42461/13 és 44357/13.

zárószavazásakor. Őket tiszteletdíjuk egyharmadának megvonásával büntette a parlament. Az indok mind a két esetben az Országgyűlés munkájának megzavarása volt.

A strasbourgi bírák döntéseikben úgy találták, a konkrét esetekben valóban a szabad véleménynyilvánítás korlátozására került sor, azonban ezzel párhuzamosan azt is elfogadta a testület, hogy az alkalmazott jogszabályok legitim célt szolgálnak, nevezetesen „mások”, azaz a Parlament mint testület jogainak védelmét és a zavartalan működés biztosítását. A bírák tehát az intézkedések szükségességét elfogadták, ám megállapították, hogy az alkalmazott intézkedések aránytalannak tekinthetők. A parlament plénuma ugyanis a politikai viták alapvető helyszíne, az ellenzék pedig politikai szempontból kiemelkedő jelentőségű ügyekben fejtette ki a véleményét olyan szimbolikus eszközökkel, amelyeknek hatékonyságához a törvényjavaslatok vitája során időkeretben történő felszólalás hatékonysága nem hasonlítható. A Bíróság fontosnak tartotta felhívni a kormány figyelmét a parlamenti ellenzék jogainak fontosságára a demokratikus működés garantálása szempontjából, s annak kiemelkedő jelentőségére, hogy a nyilvánosság számára is biztosítani szükséges azt, hogy az ellenzék üzenetei elérjenek hozzá. Az eset elbírálása során a testület tekintettel volt arra, hogy a szóban forgó akciók érdemben nem késeleltették vagy akadályozták a parlament törvényhozási munkáját, illetve hogy a szankciók elfogadására a házelnök indítványát követően érdemi vita nélkül került sor. A testület a 13. cikk sérelmét is megállapította, hiszen a bírságok ellen semmilyen hatékony jogorvoslati lehetőség nem állt a képviselők rendelkezésére. Az Országgyűlésről szóló törvény új, 2014-ben megalkotott 51/A. §-a immár biztosít lehetőséget a Házbizottság (tiszteletdíj csökkentését vagy a képviselő jogai gyakorlásának felfüggesztését elrendelő) döntésének felülvizsgálatára a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság előtt.³²⁸ Kérdés, hogy ez a megoldás, nevezetesen, hogy nem egy parlamenten kívüli szervhez került a jogorvoslati lehetőség, hatékony jogorvoslatot biztosít-e. Tekintettel arra, hogy ez paritásos bizottság, a bizottsági döntés során feltehetően már nem automatizmusok fognak érvényesülni. A Bíróság döntésében nem határozta meg a hatékony jogorvoslat mikéntjét, és felhívta a figyelmet a parlamenti szuverenitás és autonómia fontosságára. Azonban a döntés arra is utal, hogy számos államban, ahol a fegyelmi jogkörök meglehetősen erősek, az alkotmánybíróság feladata a felülvizsgálat (így Ausztriában, Portugáliában, Bosznia-Hercegovinában, Szlovákiában és a Cseh Köztársaságban). A szankcionálás fokozatossága jogalkotás nélkül is megvalósítható, hiszen a törvény nem zárja ki enyhébb szankciók, például a többszöri figyelmeztetés alkalmazásának lehetőségét, csupán lehetőséget ad annak mellőzésére. Így tehát az emberi jogi kötelezettségeknek való megfelelés részben az ülést levezető elnök attitűdjének kérdése.

A másik lényeges változás, a törvényalkotási eljárás „biztoságosítása” más jellegetű problémákat vet fel. Az új megoldás a működés hatékonyságának javítását célozza. Az Országgyűlés azonban nem csupán törvénygyár (amelynek hatékonyságát az

³²⁸ Ez a fajta felülvizsgálati lehetőség azonban nem vonatkozik az Ogytv. 49. § (4)-(5) bek. szerint a képviselő kizárására az ülésnap hátralevő részéről. Vagyis az ilyen döntések esetében a felülvizsgálat továbbra sem biztosított: lényegében a házelnök javaslatára vita nélkül dönt a plénum, jogorvoslati lehetőség nélkül. A témához lásd még Smuk Péter: „Az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozata az Országgyűlés fegyelmi intézkedéseiről” *Jogesetek Magyarzata* 2015/1. 63–68, kül. 68.

elfogadott törvények számával mérjük), hanem legitimációs vitafórum.³²⁹ Azt a normatív ideált testesíti meg, hogy a törvények megalkotásának folyamatában a társadalomban jelen lévő valamennyi álláspont megjelenik. A népképviselő lényege az, hogy a társadalom minden rétegének érdekeit figyelembe szükséges venni a törvényjavaslatok vitája során. Továbbgondolást igényel, hogy a törvényalkotás bizottságosításával ezek az elvárások teljesülnek-e. Ugyancsak felvethető, hogy a bizottsági eljárás nyilvánossága *de facto* jelentősen korlátozottabb, mint a plénumé. Bár ellenvethető, hogy más államok parlamentjeiben a főszabály a zárt bizottsági ülés – ezek azonban nem törvényalkotási bizottságok.

A törvény mindezekon túlmenően is számos kisebb és nagyobb, esetenként vitatott változtatást vezetett be. Ezek között különösen hangsúlyos a vizsgálóbizottságok felállítására vonatkozó feltételek szigorítása. Egyrészt, míg a korábbi Házsabály³³⁰ úgy rendelkezett, hogy amennyiben azt a képviselők legalább egyötöde indítványozza, a vizsgálóbizottságot létre kell hozni³³¹ – ezzel a vizsgálóbizottság intézménye tulajdonképpen a mindenkori parlamenti kisebbség egyik legfontosabb eszköze volt a többség tevékenységének ellenőrzésére. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a szabály inkonzisztens volt: a vizsgálóbizottságok a parlamentáris demokráciákban azt a célt szolgálják, hogy az országgyűlés, mint törvényhozó szerv, információkat szerezhesen a végrehajtó hatalom működéséről. A Házsabály a vizsgálóbizottságok létrehozását lényegében kisebbségi joggá tette, azonban a szabály, amely szerint annak létrehozatalára az Országgyűlés jogosult, nem változott. Azonban az Országgyűlés főszabály szerint döntéseit a jelen lévő képviselők szavazatának többségével hozza, ezért nem volt alkotmányos garanciája a kisebbségi jog érvényesülésének.³³² Az új szabályozás átírta a vizsgálóbizottságok létrehozásának szabályait: a vizsgálóbizottság felállítására vonatkozó határozati javaslatról az Országgyűlés többségi szavazással dönt, az erre vonatkozó kötelezettség nem szerepel sem az országgyűlési törvényben, sem az új határozati házsabályi rendelkezések között. A parlamenti többség támogatása nélkül tehát vizsgálóbizottság nem állhat fel, így az intézmény elveszítette korábbi kisebbség eszközzellegét. A parlamenti irányokat áttekintve az is megállapítható, hogy a vizsgálóbizottságok felállítását kezdeményező határozati javaslatok jó része el sem jut a plénumig, azokat az Országgyűlés egyszerűen nem tárgyalja, a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság – többségi szavazással – a tárgysorozatba vételt rendszerint elutasítja. Másrészt a vizsgálóbizottságok felállítását érintő szigorítás az a törvényi előírás is, amelynek értelmében:

[...] nem hozható létre vizsgálóbizottság egyedi jogi felelősség megállapítására, továbbá olyan ügyben, amely az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, illetve az önkormányzatok hatáskörébe tartozik. Nem terjedhet ki a vizsgálat olyan ügyre, amely a döntés előkészítésének szakaszában van. Nem terjedhet ki a vizsgálat továbbá olyan

³²⁹ Hans A. LINDE: „Due Process of Lawmaking” *Nebraska Law Review* 1975-1976. 206.

³³⁰ 46/1994. (IX. 30.) OGY hat. egyes házsabályi rendelkezésekről. A hat.-ot a 10/2014. (II. 24.) OGY hat. 162. §-a hatályon kívül helyezte 2014. május 6. napjával.

³³¹ 46/1994. (IX. 30.) OGY hat. 36. § (2) bek.

³³² SZENTE Zoltán: „21. § – Az Országgyűlés belső szervezeti tagozódása” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* (Budapest: Századvég²2009) 763.

ügy megvizsgálására, amely folyamatban lévő büntető-, szabálysértési, polgári vagy hatósági eljárás tárgya.³³³

Ezek után felmerül, hogy mi lehet az az Országgyűlés feladatkörében felmerülő, közérdekű, kérdéssel és interpellációval nem tisztázható ügy, amelyre érdemes vizsgálóbizottságot kiküldeni. Áttekintve a 2010–14 közötti parlamenti ciklusban felállított vizsgálóbizottságok tevékenységét kijelenthető, hogy a „legizgalmasabb” feladatköre a vörösiszap-katasztrófa körülményeit vizsgáló bizottságnak volt – amely a fent idézett új előírás mellett már nem is volna kiküldhető. A másik hat vizsgálóbizottságból három esetében nem beszélhetünk érdemi tevékenységről, megtárgyalt irományról, másik háromnak a tevékenysége pedig valamilyen formában a megelőző, különösen a szocialista-szabad demokrata kormányok és minisztereknek „politikai felelősségét” volt hivatott alátámasztani.³³⁴ Álláspontunk szerint szerencsésebb megoldás lett volna a vizsgálóbizottságok kisebbségi jogi jellegét megőrizni, s a rendelkezést, amelynek értelmében megfelelő számú kezdeményező indítványa esetén a bizottság felállítása kötelező, német mintára [*Grundgesetz* 44. cikk (1) bek.] az *Alaptörvény* szövegében is megjeleníteni.

Vitatott az a rendelkezés is, amely a választópolgárok ülésnap elején felállva történő köszöntését írja elő,³³⁵ visszakerült a közjogi rendszerbe a háznagyi intézmény is, amely azonban a jelek szerint elsődlegesen csak arra szolgál, hogy bizonyos protokolláris eseményeken a házelnököt helyettesítse. Megállapítható az is, hogy a változtatások néhány esetben, így a fentebb kifejtett *Karácsony és mások kontra Magyarország* ügyben is, a parlamenti kisebbség jogainak csorbitását vonták maguk után.³³⁶ Mindezek mellett a korábbi gyakorlattól eltérően 2015 februárja óta az Országgyűlés nem egy, hanem két naptári hétre fogadja el napirendjét előre, úgy, hogy a második hétre olyan események jutnak, amelyekhez már nem kell határozatképesség (például általános vita). Ez azonban nem egy szigorúan követett „kéthetes” gyakorlat: többször előfordult már, hogy az Országgyűlés csak egy hétre fogadott el napirendet (a gyakorlatnak ugyanis nincs normatív alapja, bármikor vissza lehetne térni a korábbi „egyhetes” gyakorlathoz).

Összességében a parlamenti jog változásairól megállapítható, hogy azok az országgyűlési döntések többségi jellegének, és általában a hatékonyságnak a megerősítését szolgálják, számos esetben visszaszorítva a kisebbségi jogokat. Mindez nem áll kimutatható ellentétben a nemzetközi jog szabályaival (illetve csak annak gyakorlati alkalmazása körében látunk ellentmondást, de akár a jelen szabályokat is lehetne nemzetközi joggal konform módon alkalmazni), az Országgyűlés demokratikus működése szempontjából azonban visszalépésként értékelhető.

³³³ 2012. évi XXXVI. tv. az Országgyűlésről 24. § (1) bek.

³³⁴ Erről már elnevezésében is árulkodik: „A MALÉV Zrt. és a Budapest Airport Zrt. szocialisták és szabad demokraták általi privatizációjának körülményeit, továbbá a MALÉV Zrt. visszaállamosításának folyamatát, valamint jelenlegi fizetéképtelenségét és felszámolását előidéző, 2002–2010 között meghozott intézkedéseket, illetve az ebben az időszakban felmerülő döntéshozói felelősség kérdéskörét vizsgáló bizottság.” Illetve kifejezetten ilyen alcímet találunk: „A cukorgyárak privatizációját, valamint Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozása óta a közösségi cukorreformok során képviselt magyar álláspontot értékelő, és annak itthoni következményeit feltáró vizsgálóbizottság” jelentésében.

³³⁵ SMUK Péter: „Sarkalatos átalakulások – Parlamenti jogi átalakítások” *MTA Law Working Papers* 2014/14. 3.

³³⁶ SMUK (325. l.) 27.

18. NÉPSZAVAZÁS

Az alkotmányozási folyamat átrendezte a népszavazásra vonatkozó szabályozást is, s jelentősen megváltoztatta a parlamentáris kormányzat külső ellensúlyaként is felfogható³³⁷ alkotmányos intézményre vonatkozó szabályozást. Elmondható, hogy míg a tartalmi kereteket az *Alaptörvény* maga tartalmazza, addig az új népszavazási törvényben – *2013. évi CCXXXVIII. tv. a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról*³³⁸ (továbbiakban: Nsztv.) – inkább eljárási részletszabályok találhatók. Az *Alaptörvény* tartalmazza a népszavazás elrendelésének kötelező és fakultatív eseteit, a népszavazásból kizárt tárgyköröket, illetve az érvényesség és eredményesség feltételeit.³³⁹ A változások egyik legfontosabb eleme, hogy eltűnt a véleménynyilvánító népszavazás és az országos népi kezdeményezés is. Kötelezően elrendelendő népszavazás továbbra is 200 ezer érvényes aláírással kezdeményezhető. A népszavazás kezdeményezésére jogosultak köréből kikerült az országgyűlési képviselők 1/3-a. Ezzel nem csupán a népszavazás kezdeményezése mint ellenzéki jog szűnt meg, hanem az Országgyűlés immár egyáltalán nem jogosult népszavazás kezdeményezésére. Az új szabályozás értelmében népszavazás kezdeményezője ugyanis egyrészt a választópolgárok közössége lehet: amennyiben 200 ezer választópolgár kezdeményezi, úgy a népszavazás elrendelése kötelező, míg 100 ezer választópolgár kezdeményezése esetén fakultatív. Szintén fakultatív a népszavazás, amennyiben annak kezdeményezője a kormány vagy a köztársasági elnök. A népszavazás kezdeményezésének további lépései nagyjából egészében változatlanok maradtak.³⁴⁰

Nem az Országgyűlés kezdeményezési jogának megszűnése azonban az egyetlen eset, ahol a módosítások „túllőnek a célon”. Ugyanis elvi célja szerint a korábbi alkotmánybírói gyakorlat *Alaptörvénybe* emelésével a kizárt tárgykörök közé került az *Alaptörvény* módosítása is, a következő megfogalmazással: „Nem lehet országos népszavazást tartani [...] a) az Alaptörvény módosítására irányuló kérdéssről.”³⁴¹ A 2/1993. (I. 22.) AB határozat (ABH 1994, 33.) valóban hasonlóan fogalmazott, de a 25/1999.

³³⁷ SZALAI András: „Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya” *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás* 2013/3. 125–143.

³³⁸ A tv.-t az OGY a 2013. december 17-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2013. december 23.

³³⁹ *Magyarország Alaptörvénye* 8. cikk.

³⁴⁰ A szervezőnek az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát legalább húsz, legfeljebb harminc támogatói aláírással együtt a Nemzeti Választási Bizottsághoz (továbbiakban: NVB) kell benyújtania hitelesítés céljából. Az NVB a hitelesítésről harminc napon belül dönt, jogorvoslati hatáskörrel a Kúria rendelkezik. Az aláírások gyűjtésére a szervezők számára 120 nap áll rendelkezésre, az azokon szereplő aláírásokat ismét az NVB ellenőrzi, ill. tájékoztatja az OGY elnökét, amennyiben a népszavazás elrendelésének tv.-i feltételei fennállnak. Az OGY elnöke erről a következő ülésnapon tájékoztatja az OGY-t, amelynek a bejelentéstől számított 30 nap áll rendelkezésre arra, hogy a kezdeményezésről döntsön. Amennyiben az OGY a népszavazást elrendeli, az erről szóló hat.-t a Magyar Közlönyben közzé kell tenni, ill. az OGY elnöke tájékoztatja erről a köztársasági elnököt. Amennyiben a Nemzeti Választási Bizottság a kezdeményezést visszautasítja, felülvizsgálati kérelmet szintén a Kúriához lehet benyújtani, amely azt 30 napon belül bírálja el. *2013. évi CCXXXVIII. tv. a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról* 2–30. §. A tv.-t az OGY a 2013. december 17-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2013. december 23.

³⁴¹ *Magyarország Alaptörvénye* 8. cikk (3) bek. a) pont.

(VII. 7.) AB határozat – már az 1997-ben módosított *Alkotmány* alapján – finomította az 1993-as döntést: „[a]z Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítás üggyöntő népszavazással megerősíthető.” (ABH 1999, 251.) Vagyis 1999-től az „alulról” jövő népszavazási kezdeményezés maradt tilos, annak azonban az AB nem látta akadályát, hogy az Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítást üggyöntő jelleggel, „felülről” népszavazásra bocsássák. Az *Alaptörvénnyel* ez a lehetőség szűnt meg.

Hasonlóan a népszavazás jelentőségének szűkítése irányába hat a kvórumszabályok szigorítása: az *Alaptörvény* értelmében érvényes a népszavazás, ha az összes választópolgár több mint fele érvényes szavazatot adott le; és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Ez a korábbi szabályokhoz képest szigorítást jelent, hiszen korábban érvényes és eredményes volt a referendum, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint 1/4-e a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Az új szabályok alapján elmondható, hogy a sikeres népszavazás a magas részvételen múlik. Míg korábban előfordulhatott, hogy nem ment el az összes választópolgár több mint fele, csupán mondjuk 1/3-a, de azok nagyon nagy arányban azonos véleményt fogalmaztak meg, és ez érvényes és eredményes népszavazást eredményezett, ez ma már nem elég a sikerhez. És talán tanulságos a korábbi, nagy horderejű népszavazások részvételi arányának számbavétele is: a NATO-csatlakozásról szóló népszavazás részvételi aránya mindössze 49,24%, az EU-csatlakozásról szóló referendum részvételi aránya pedig 45,62% volt. Az erős politikai kampánnyal megtámogatott, a kórház-privatizációról és kettős állampolgárságról kezdeményezett népszavazás részvételi aránya mindössze 37,49%. A politikai szempontból korszakváltó jelentőségüként értékelt 2008-as „szociális népszavazás” is csupán alig ugrotta volna meg az érvényesség mai küszöbét 50,51%-kal. Ezek fényében kijelenthető, hogy intenzív politikai mozgósítás³⁴² és erős, a politika iránt elkötelezett közvélemény mellett is nehéz lesz valaha is teljesíteni az új elvárásokat. Vagyis az új szabályok szinte ellehetetlenítik a népszavazást az új alkotmányos rendszerben.

Az új szabályozás jelentős hiányossága, hogy az nem tartalmazza a kampány, azon belül a finanszírozási szabályok részletes meghatározását. Bár a választási eljárási törvény kampányra vonatkozó szabályai analóg módon alkalmazandóak, az nem teremti meg a népszavazás eltérő sajátosságainak megfelelően a civil kezdeményezők esélyegyenlőségét a kampány és a finanszírozás terén.³⁴³

Ami a szabályozásnak a nemzetközi joggal való összhangját illeti, meg kell jegyezni, hogy erre vonatkozó kötelező előírás sem a nemzetközi jogi dokumentumokban, sem az Európai Unió jogában nem található. A szabályozás azonban összevethető az Európa Tanács vonatkozó ajánlásával. Ez többek között fenntartásokat fogalmaz meg az érvényességi és eredményességi küszöbökkel kapcsolatban, ajánlásokat tesz a kampány során az esélyegyenlőség előmozdításának érdekében. Ezekkel a javaslatokkal a hazai szabályozás nem áll teljesen összhangban.³⁴⁴

³⁴² A pártok népszavazásban betöltött szerepéről TÉGLÁSI András: „Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta” *MTA Law Working Papers* 2014/19. 18–32.

³⁴³ KOMÁROMI László: „A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben” *MTA Law Working Papers* 2014/35. 29.

³⁴⁴ KOMÁROMI (343. l.) 17–21.

19. ZÁRSZÓ

A tanulmány elején bemutattuk, hogy a sarkalatos (*Alaptörvény* előtti nevén: kétharmados) törvényekkel szemben miért vagyunk szkeptikusak általában: a valóban fontos alapszabályoknak álláspontunk szerint az alkotmányban a helyük, a nem fontosaknak ellenben egyszerű törvényekben. Az alkotmányért az alkotmányozó (a népszuverenitás elvének jegyében) és az AB (a jogállamiság elvének jegyében) felel, az egyszerű törvényekért pedig a parlamenti többség (a parlamentáris demokrácia elvének jegyében). A jelenlegi sarkalatos (és a korábbi kétharmados) törvények rendszere ellentmond ezeknek az elveknek, sőt a sarkalatos törvények rendszerének még számosabb *policy* jellegű témái néhol még tovább rontottak az 1989/90-es alkotmány eleve rossz megoldásán ebből a szempontból.

Magukról az egyes sarkalatos törvényekről nehéz lenne átfogó összeggést írni, hiszen az egyes témák annyira szerteágazóak. Zárásként inkább csak néhány általános tendenciát jeleznénk a 2010–2014-es időszakra vonatkozóan: 1) Az új törvények a legtöbb esetben kodifikációs szempontból rendezettebb képet mutatnak, mint a korábban sokat módosított elődjük. 2) A legtöbb esetben sikerült a korábbi igazgatási-hatékonysági problémák jelentős részét megoldani, de a transzparencia és a világos mércék szerinti igazgatási számonkérhetőség általában a kívánatosnál alacsonyabb mértékben valósult meg. Ez vélhetően arra vezethető vissza, hogy a kérdéses törvények egy részét (informális módon, de a hazai jogászközösség által köztudottan) részben pont azok írták, akikre az később alkalmazandóvá vált (a bírósági vagy az ügyészségi igazgatás tipikus példák erre). 3) Az új sarkalatos törvények néhol alapjogi vagy demokratikus szempontból előrelépésként értékelhetők (például fogyasztóválasztójoga), de az új problémák sajnos számosabbak, mint a megoldottak. Az új problémák vélhetően részben a kodifikáció időpontjában a megfelelő szakértelem hiányával (például bírósági ügyáthelyezések kérdése), részben érthetetlen ideológiai merevséggel (például egyházügy kezelése), részben hatékonysági szempontok miatt az alkotmányos szempontok tudatos figyelmen kívül hagyásával (például a TEK hatásköri szabályai esetében), részben pedig politikai haszonkalkulációval (például egyes választójogi kérdések esetében) magyarázhatók. 4) Elszomorító, hogy a törvényhozó az *Alaptörvény* vonatkozó rendelkezése ellenére nem alkotott új törvényt a pártok működéséről és gazdálkodásáról.³⁴⁵ A közéleti korrupció egyik hajtómotorja köztudottan a párt- és kampányfinanszírozás.³⁴⁶ Igazolhatóan ezért, hogy – miköz-

³⁴⁵ A kérdést a jelenleg is hatályos *1989. évi XXXIII. tv. a pártok működéséről és gazdálkodásáról* rendezi. Egyes részkérdéseket az ugyancsak sarkalatos, az *országgyűlési képviselők kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. tv.* ugyan szabályoz, de sajnos hézagosan (ti. az önkormányzati és európai parlamenti választások teljesen kimaradtak) és ügyetlenül (ti. a tv. szerinti pártbeszámoló „bemondásos” alapon készülnek; erős az anyagi motiváció az ún. kamupártok létrehozására és igen gyenge ezek utólagos ellenőrzése; a transzparencia egyes típusú kampányköltségeknél alacsonyabb az elvárhatónál; a civilszervezetek és állami szervek kampánytevékenysége szabályozatlan; nem általános a kampányszámláról kártyával való költés kötelessége).

³⁴⁶ A részletes érvelést egy AB indítványban lásd JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 376–379. A témához általában lásd még SZILÁGYI Emese: „A politikai korrupció természete” *Pro Futuro. A jövő nemzedékek joga* 2012/1. 87–97.

ben lényegében minden más kétharmados témában új szabályozás született – a jogalkotó elmulasztotta újraalkotni a vonatkozó törvényt.

Függelék. Sarkalatos beszélgetések (témakörök és résztvevők)

| <i>Időpont</i> | <i>Témakör</i> | <i>Résztvevők</i> |
|-------------------|--|---|
| 2014. január 23. | Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása | Balázs István, Horváth M. Tamás, Pálné Kovács Ilona, Sente Zoltán |
| 2014. január 30. | Az ügyészségre vonatkozó szabályozás átalakulása | Bócz Endre, Hack Péter, Ligeti Miklós, Varga Zs. András |
| 2014. február 6. | Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás átalakulása | Chronowski Nóra, Paczolay Péter, Tilk Péter, Tóth Gábor Attila |
| 2014. február 27. | Közpénzügyi sarkalatos törvények | Klicsu László, Madár István, Romhányi Balázs, Vincze Attila |
| 2014. március 6. | Az egyházakra vonatkozó szabályozás átalakulása | Antalóczy Péter, Schanda Balázs, Schweitzer Gábor, Szathmáry Béla, Uitz Renáta |
| 2014. március 13. | A választójogi szabályozás átalakulása | Bodnár Eszter, Cserny Ákos, Dezső Márta, Halmi Gábor, László Róbert, Pozsár-Szentmiklós Zoltán |
| 2014. március 20. | A parlamenti jog átalakulása | Papp István, Salamon László, Smuk Péter, Szabó Zsolt, Sente Zoltán |
| 2014. április 3. | A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása | Csink Lóránt, Kocsis Miklós, Papp Imre, Varsányi Benedek |
| 2014. április 10. | Az ombudsmani szabályozás átalakulása | Hajas Barnabás, Majtényi László, Somody Bernadette, Székely László, Takács Albert, Varga Zs. András |
| 2014. április 17. | A médiajog átalakulása | Koltay András, Lapsánszky András, Majtényi László, Polyák Gábor, Török Bernát |
| 2014. április 24. | A bíróságokra vonatkozó szabályozás átalakulása | Balogh Zsolt, Bencze Mátyás, Darák Péter, Fleck Zoltán, Kengyel Miklós |
| 2014. május 8. | Az adatvédelmi és adatnyilvánossági szabályozás átalakulása | Jóri András, Ligeti Miklós, Szabó Endre Győző, Szabó Máté Dániel |
| 2014. május 15. | A honvédelmi szabályozás átalakulása | Kádár Pál, Lakatos László, Till Szabolcs |
| 2014. május 22. | A népszavazásra vonatkozó szabályozás átalakulása | Bodnár Eszter, Komáromi László, Pállinger Zoltán, Térey Vilmos |
| 2014. június 5. | A nemzetiségekre vonatkozó szabályozás átalakulása | Gerencsér Balázs, Halász Iván, Majtényi Balázs, Kállai Ernő |
| 2014. június 12. | A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai | Balla Zoltán, Christián László, Kirs Eszter, Szikinger István |
| 2014. június 19. | Az állampolgársági jog átalakulása | Ganczer Mónika, Kisteleki Károly, Pákozdi Csaba, Wetzels Tamás |
| 2014. június 26. | Összegző kerekasztal: a kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendben | Herbert Küpper, Sonnevend Pál, Tölgyessy Péter, Tordai Csaba |