

**A TAVARES-JELENTÉS TOP10 HIBÁS ÁLLÍTÁSÁNAK CÁFOLATA**

Az jogi elemzéssel és jogvédelemmel foglalkozó Alapjogokért Munkacsoport megvizsgálta az elmúlt időszak magyarországi jogalkotását számos tekintetben bíráló, a zöldpárti portugál EP-képviselő, Rui Tavares által jegyzett ún. Tavares-jelentést. Bár a jelentés több súlyos kritikát és konkrét javaslatot fogalmaz meg a magyar és európai jogalkotók számára a hatályos magyar jogi szabályozással kapcsolatban, a Munkacsoport vizsgálata alapján megállapítható, hogy a dokumentum számos tárgyi tévedést és belső logikai ellentmondást tartalmaz. A Munkacsoport jogi elemzői ezen hibás megállapítások közül összegyűjtötték a tíz legsúlyosabbat, melyek többsége szövegszerű ellentmondásban áll a hatályos magyar jogszabályokkal, joggyakorlattal. Az elemzésben bemutatásra kerülnek azon jogszabályok és az azokkal összefüggő tények, melyek egyértelmű cáfolatát adják a jelentés állításainak. Így a Tavares-jelentés egyes pontjaival ellentétben megállapítható, hogy:

1. Az Alkotmánybíróság maga kérte az „actio popularis” megszüntetését
2. Az Alkotmánybíróság továbbra is felhasználhatja és hivatkozhatja korábban hozott döntéseit
3. A Költségvetési Tanács éppen, hogy erősíti a fékek és ellensúlyok rendszerét
4. Az Alkotmánybíróságnak korábban sem volt lehetősége az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatára
5. Az Alaptörvény tartalmazza az igazságszolgáltatás és a bíróságok függetlenségét
6. Az Országgyűlés nem írta felül az Alkotmánybíróság egyházakkal kapcsolatban hozott határozatát; az Országgyűlés az Alkotmánybíróság szerint is elismerhet egyházakat törvényben
7. A Nemzeti Választási Bizottság tagjainak választására vonatkozó szabályok lényegi elemei megegyeznek a korábbi szabályokkal, sőt, a választott tagok függetlenebbek lettek
8. A család és házasság alaptörvényi meghatározása összhangban van az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatával és nem sérti a nemzetközi jogi normákat
9. Az Alaptörvény megfelelő módon garantálja az emberi méltóság védelmét
10. Az Európa Tanács ajánlásának megfelelően érdemben változott a médiahatóság, valamint a Médiatanács elnökének és tagjainak a kinevezési eljárása

A fenti felsorolás nem fedi le a jelentés valamennyi téves állítására adható választ, csupán példálózó jellegű. Tartalmi korlátok miatt és a közérthetőség kedvéért nem kerültek bele a jelentés azon, tévedéseken alapuló pontjai, melyek például – a tényleges helyzettel szemben – a kétharmados törvények túlzottan magas számáról, vagy az Alkotmánybíróság költségvetési tárgyú törvényekkel összefüggő hatáskörszűkítéséről szólnak.

A 2013-ban alakult Alapjogokért Munkacsoport célja a jogállami működéssel és alapjogvédelemmel kapcsolatos tudományos kutatás és elemzés. Ennek megfelelően a vizsgálat módszertana kizárólag jogi szempontokat vett figyelembe, politikai értékelésre nem terjedt ki.

- **A valóság: az Alkotmánybíróság maga kérte az „actio popularis” megszüntetését**

A jelentés – hibásan – kritikaként, a „fékek és ellensúlyok” rendszerének gyengítéseként említi meg, hogy az új Alaptörvény rendelkezései szerint „az utólagos normakontrollra irányuló *actio popularis* intézménye eltörlésre került”. (Tavares:12, AM.)

Az „*actio popularis*” – amely a korábbi Alkotmány alapján az utólagos absztrakt normakontroll bárki általi indítványozását biztosította – eltörlését maga az Alkotmánybíróság javasolta az alkotmányozási folyamat során. Az Országgyűlés számára 2010 szeptemberében eljuttatott levelében az Alkotmánybíróság úgy fogalmazott, hogy „egyértelműbb lenne a szabályozás, ha az alkotmány nem rendelkezne az *actio popularis* lehetőségéről, az indítványozási jogkör meghatározását a törvényre hagyná, és jogi érdekhez kötné. Az alkotmányjogi panasz hatáskörének szabályozása függvényében megfontolandó az általános indítványozási lehetőség korlátozása”.<sup>1</sup> Az Alaptörvény általános vitája során Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság akkori és jelenlegi elnöke a testület nevében ugyanezen álláspontot ismételte meg, hangsúlyozva, hogy „mindig is megfontolandónak” tartották az „általános indítványozási lehetőség korlátozását”.<sup>2</sup> Azt is elmondta: „Az egyedi jogsérelmekhez kötődő, de e téren a jogszabályok mellett a bírói döntésekre is kiterjedő alkotmányossági vizsgálat előtérbe kerülése szakmai előrelépést jelenthet, és jobban depolitizálhatja az alkotmánybíráskodást”. Az Országgyűlés az alkotmányozás során az Alkotmánybíróság valamennyi, fentiekben felsorolt javaslatát figyelembe vette.<sup>3</sup>

- **A valóság: az Alkotmánybíróság továbbra is felhasználhatja és hivatkozhatja korábban hozott döntéseit**

A jelentés több ponton is kifogásként említi meg – szintén hibásan –, hogy az Alkotmánybíróság elmúlt 20 évben hozott döntései az Alaptörvény negyedik módosításának értelmében eltörlésre kerültek. (Tavares:13, AQ., Tavares:23, 19., Tavares:33, 71.) Sőt, kifejezetten javasolja a magyar jogalkotónak, hogy állítsa vissza az Alkotmánybíróság azon jogkörét, amely alapján az korábbi döntéseit felhasználhatja.

Valójában a hatályos Alaptörvény azt mondja ki, hogy „az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírói határozatok hatályukat veszítik. *E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat*”.<sup>4</sup> Ez egyfelől azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság korábbi döntései által kiváltott joghatások – pl. egy jogszabályhely megsemmisítése – a múltra, a jelenre és a

<sup>1</sup> Dr. Paczolay Péter által az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságához 2010. szeptember 29-én eljuttatott levele az Alkotmánybíróság jogállásának, feladat- és hatáskörének tárgyában  
<http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ab.pdf>

<sup>2</sup> Dr. Paczolay Péter 2011. március 22-én elhangzott országgyűlési felszólalása  
[http://www.parlament.hu/naplo39/076/n076\\_031.htm](http://www.parlament.hu/naplo39/076/n076_031.htm)

<sup>3</sup> Magyarország Alaptörvénye, 24. cikk (2) c)-d) pontok

<sup>4</sup> Magyarország Alaptörvénye, Záró és egyes rendelkezések 5. pont

jövőre nézve is fennmaradnak, valamint, hogy a testület korábbi döntéseire továbbra is hivatkozhat, azokat felhasználhatja – ha ezt látja helyesnek. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azon értelmezési szabadsága is jogszabályi formát nyert, miszerint korábbi döntéseitől eltérhet, azokhoz nincs kötve. Mindezt maga a testület is kimondta egy 2013-as határozatában: „Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése”.<sup>5</sup> A korábbi határozatoktól történő eltérés esetén éppen az eltérés okát kell indokolnia a testületnek. Az Alkotmánybíróság saját, illetően hatáskör-értelmezése nagymértékben egybevág a jogalkotói szándékkal, amely szerint az „Alkotmánybíróság határozatainak hatályvesztése nem érinti az ezen határozatok által kiváltott joghatásokat. E módosítás továbbra sem zárja ki azt a lehetőséget, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésekor valamely korábbi határozatával megegyező következtetésre jusson. Ahogyan azt a lehetőséget is biztosítja, hogy az Alaptörvény egészének kontextusában a korábbi döntésekkel ellentétes megállapításokat tegyen”.<sup>6</sup>

- **A valóság: a Költségvetési Tanács erősíti a fékek és ellensúlyok rendszerét**

A jelentés visszatérő jelleggel fejezi ki aggodalmát a „korlátozott demokratikus legitimitációval rendelkező Költségvetési Tanács” jogkörei kapcsán, megemlítve, hogy az „korlátozza a demokratikusan megválasztott Országgyűlés” mozgásterét azáltal, hogy megvetozhatja az éves költségvetési törvény elfogadását (Tavares:13, AR.) Ezzel párhuzamosan, de mindennek ellentmondva a jelentés több esetben is a „fékek és ellensúlyok rendszerének” gyengítéséről, aláásásáról beszél, kiemelve, hogy az elmúlt időszakban hatalmi eltolódás következett be az Országgyűlés javára. (Tavares:23, 18; Tavares:24, 25; Tavares:33, 71)

Az Alaptörvény szerint „a Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja” és „közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében”.<sup>7</sup> A Tanács jog- és hatásköreiről részletesen a közvetlenül és a jelentés által is elismerten demokratikusan választott Országgyűlés által meghozott sarkalatos törvény rendelkezik, mely kimondja: „a Tanács kizárólag az Alaptörvénynek és a

<sup>5</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, [32] szakasz

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/AEE4EB4927470E3FC1257ADA0052480B?OpenDocument>

Hasonlót mondott ki az Alkotmánybíróság a jelentés által is megvizsgált, 2012-es határozatában: „Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is”. (22/2012. (V. 11.) AB határozat [41] szakasz)

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4B19749B95B3B750C1257ADA00524F52?OpenDocument>

<sup>6</sup> Ld. T/9929/46 sz. módosító javaslat indokolása <http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929-0046.pdf>

<sup>7</sup> Magyarország Alaptörvénye 44. cikk (1)-(2)

törvényeknek alárendelve végzi tevékenységét”.<sup>8</sup> Tekintettel arra, hogy egy demokratikus jogállamban valamennyi, fontosabb közjogi intézményt (ill. azok működését) az Országgyűlés által meghozott törvény szabályoz, egyik, ilyen módon meghozott törvény alapján működő testület legitimitása sem vonható kétségbe: legyen az az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete vagy a Központi Statisztikai Hivatal. Másrésztől hangsúlyozandó, hogy a Költségvetési Tanács jogkörei, ill. azok gyakorlása éppen, hogy ellensúlyt képeznek az aktuális kormánytöbbséggel szemben, mivel a Tanács előzetes hozzájárulása szükséges a központi költségvetésről szóló törvény Parlament általi elfogadásához. A Költségvetési Tanács az Alaptörvény közpénzügyi fejezetével összhangban csak akkor járulhat hozzá előzetesen az érintett törvényjavaslathoz, ha csak az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.<sup>9</sup>

- **A valóság: az Alkotmánybíróságnak korábban sem volt lehetősége az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatára**

A jelentés a fékek és ellensúlyok rendszerének gyengítéseként említi meg, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása értelmében „az Alkotmánybíróság a jövőben nem vizsgálhatja tartalmi szempontból az alkotmánymódosításokat” (Tavares: 12, AO.).

A korábbi alkotmánybíróági határozatok alapján megállapítható, hogy az alkotmánymódosítások tartalmi jellegű vizsgálatával az Alkotmánybíróság túlterjeszkedne alkotmányos és törvényi felhatalmazottságán, hiszen a tartalmi vizsgálattal és az esetleges megsemmisítéssel maga is egyféle „negatív alkotmányozóként” léphetne fel. Saját megállapításait és az 1990 óta uralkodó gyakorlatot követve az Alkotmánybíróság csak eljárásjogi szempontból jogosult vizsgálni az Országgyűlés alkotmányozóként meghozott döntéseit, és csak ilyen okból állapíthat közjogi érvénytelenséget (formai vizsgálatra is csak egyszer, 2011-ben volt példa).<sup>10</sup> A testület az elmúlt időszakban legalább 15 határozatában mondta ki fenti a tételeket, például 1998-ban: „Ha valamely rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az Alkotmány előírásai közé iktatott, az az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.”<sup>11</sup> Az Alkotmánybíróság 2011-ben azt is kimondta, hogy „az Alkotmánybíróság nem alkothatja és nem változtathatja meg az Alkotmányt, amelyet védeni hivatott, és amelyet mérceként kell alkalmaznia a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során”.<sup>12</sup> Az Alaptörvény – a negyedik módosítás alapján – „csak” ezt a gyakorlatot emelte alkotmányerőre.<sup>13</sup> Ezzel összefüggésben fontos hangsúlyozni, hogy nem tartozik a fent tárgyalt problémakörbe a Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseiről szóló jogszabály – közjogi érvénytelenség miatti – megsemmisítése, tekintettel arra,

<sup>8</sup> 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról, 15.§ (2)

<sup>9</sup> Magyarország Alaptörvénye 36. cikk (4)-(5)

<sup>10</sup> 61/2011. (VII. 13.) AB határozat

<sup>11</sup> 23/1994 (VI.10) ABH határozat

<sup>12</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat

<sup>13</sup> Magyarország Alaptörvénye S) cikk, ill. 24. cikk (5)-(6)

hogy az Alkotmánybíróság vonatkozó döntésében éppen maga mondta ki, hogy Átmeneti Rendelkezések megsemmisített rendelkezései nem voltak alaptörvényi szintűek.<sup>14</sup>

- **A valóság: az Alaptörvény tartalmazza az igazságszolgáltatás és a bíróságok függetlenségét**

A jelentés egyik legjelentősebb tárgyi tévedése, mikor azt írja, hogy „az Alaptörvény nem szabályozza az igazságszolgáltatás függetlenségének főbb garanciáit, így a bírák elmozdíthatatlanságát, hivatali idejét, a bíróságok irányító szervezeteinek struktúráját és összetételét” (Tavares:13, AW). Ezen felül tévesen azt is megállapítja, hogy „az Alaptörvény nem rögzíti sem az Alkotmánybíróság függetlenségét, sem az igazságszolgáltatás autonóm igazgatásának függetlenségét;” (Tavares:13, AX)

A bírói – így az egész igazságszolgáltatásra vonatkozó – függetlenség és a bírák utasíthatóságának tilalma az Alaptörvény államszervezetet szabályozó nagy fejezetében, a bíróságokra vonatkozó rendelkezések között jelenik meg: „a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani” – ez a rész jóformán szó szerinti „átvétele” a korábbi Alkotmány szabályainak.<sup>15</sup> Mindemelllett az Alaptörvény alapvetésében deklarálja a jogállamiságot<sup>16</sup> és a hatalommegosztás elvét,<sup>17</sup> melyből egyébként világosan levezethető az igazságszolgáltatás függetlenségének követelménye. Az alapjogok között pedig kifejezésre jut a független és pártatlan bíróság által lefolytatott tisztességes és nyilvános tárgyaláshoz való jog.<sup>18</sup> A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról (Bszitv.),<sup>19</sup> valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról (Bjítv.)<sup>20</sup> szóló törvények az alaptörvényi elveket (függetlenség, pártatlanság) preambulumban és alapvető rendelkezéseikben<sup>21</sup> nemcsak ismételten kimondják, hanem ugyan hatékonyabb szervezeti keretek közt, de megtartják a bírósági önigazgatási rendszer 1997 óta létező modelljét,<sup>22</sup> és biztosítják a bíróságok költségvetési autonómiáját.<sup>23</sup> A bírák számára a sarkalatos törvény az országgyűlési képviselőket is megillető mentelmi jogot ad,<sup>24</sup> kinevezésük rendjét objektív feltételek és pályáztatási rendszer biztosítják,<sup>25</sup> alkalmatlanságuk kimondására pedig kizárólag bírói szerv jogosult.<sup>26</sup> Mindezek mellett ráadásul éppen az Alaptörvény negyedik módosítása volt az, mely alaptörvényi szintre emelte a bírósági szervezet központi igazgatását ellátó szervezethez vonatkozó szabályozást.<sup>27</sup> Az Alkotmánybíróságra vonatkozóan ráadásul korábbi Alkotmánnyal szemben<sup>28</sup> az új

<sup>14</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat

<sup>15</sup> Magyarország Alaptörvénye 26. cikk (1) bek.

<sup>16</sup> Magyarország Alaptörvénye B) cikk (1) bek.

<sup>17</sup> Magyarország Alaptörvénye C) cikk (1) bek.

<sup>18</sup> Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (1) bek.

<sup>19</sup> 2011. évi CLXI. törvény (Bszitv.)

<sup>20</sup> 2011. évi CLXII. törvény (Bjítv.)

<sup>21</sup> Bszitv. 3. § és Bjítv. 1. § (1) bek.

<sup>22</sup> Bszitv. 65-113. §

<sup>23</sup> Bszitv. 4. § és

<sup>24</sup> Bjítv. 2. §

<sup>25</sup> Bjítv. 3-21. §

<sup>26</sup> Bjítv. 65-87. §

<sup>27</sup> Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása, 13. cikk (1).

<sup>28</sup> Alkotmány (Alk.) 32/A. §

Alaptörvény kimondja, hogy védelmének legfőbb szerve az Alkotmánybíróság (Ab),<sup>29</sup> a testületre vonatkozó sarkalatos törvény (Abtv.) pedig deklarálja az Alkotmánybíróság tagjainak függetlenségét,<sup>30</sup> és biztosítja ennek mindenkorai költségvetési fedezetét – amellett, hogy a bírák függetlenségére vonatkozó alkotmányos normák értelemszerűen irányadóak e testületre is.<sup>31</sup>

- **A valóság: az Országgyűlés nem írta felül az Alkotmánybíróság egyházakkal kapcsolatban hozott határozatát; az Országgyűlés az Alkotmánybíróság szerint is elismerhet egyházakat törvényben**

A jelentés kritikaként említi, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása – mely szerint az Országgyűlés sarkalatos törvényben egyházként ismerhet el egyes vallási tevékenységet végző szervezeteket – „felülírja” az Alkotmánybíróság vonatkozó döntését. Emellett a jelentés magát a tényt is kifogásolja, hogy a módosítás lehetőséget ad arra az Országgyűlésnek, hogy törvényben ismerjen el egyházakat. (Tavares:19, CJ., CN., CO.; Tavares:28, 55.; Tavares:32, 71.)

Egyrészt szükséges kiemelni, hogy az Alaptörvény negyedik módosításáról szóló törvényjavaslat benyújtására 2013. február 8-án került sor a portugál képviselő által kifogásolt szöveggel,<sup>32</sup> tehát jóval az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatának 2013. február 26-ai elfogadása előtt.<sup>33</sup> Mivel a szóban forgó szöveg benyújtása hetekkel megelőzte az Alkotmánybíróság döntését, ezért – bár a javaslatot március 8-án fogadta el az Országgyűlés – logikailag kizárt, hogy az „felülírta” volna a testületi határozatot.

Másrészt a szóban forgó határozatában az Alkotmánybíróság kifejezetten kimondta, hogy „önmagában nem ellentétes az Alaptörvénnyel az, hogy az Országgyűlés törvényben is elismer egyházakat, ha az nem eredményez zárt listát.” Az Alkotmánybíróság tehát nem az egyházak törvényben történő elismerése miatt, hanem azért semmisítette meg az akkori törvényszöveg egyes rendelkezéseit, mert az abban rögzített eljárást a törvény nem kötötte határidőhöz, amellyel szemben a hatékony jogorvoslat nem volt biztosítva stb. Ezzel összefüggésben fontos megemlíteni, hogy az Országgyűlés 2013. június 26-án elfogadta az egyházügyi törvény azon módosítását, mely teljességgel összhangban áll az Alkotmánybíróság döntésével.<sup>34</sup> A módosítások értelmében az Alaptörvény szerint „az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben alkotmányjogi panasznak van helye” – tehát van helye jogorvoslatnak.<sup>35</sup> Mindemellett általánosságban véve fontos azt is megjegyezni, hogy a speciális egyházi jogállás biztosítása vagy

<sup>29</sup> Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (1) bek.

<sup>30</sup> 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (Abtv.) 5. §

<sup>31</sup> Abtv. 4. §

<sup>32</sup> T/9929. sz. törvényjavaslat Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítására, 4. cikk

<sup>33</sup> 6/2013. (III. 1.) AB határozat

<sup>34</sup> A köztársasági elnök 2013. július 2-án a törvényt megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek egy technikai jogalkotó hiba miatt, ugyanis „a jogszabály hatályon kívül helyezi az egyházak nyilvántartására vonatkozó lényeges szakaszokat. A törvénymódosítás következő paragrafusai azonban az egyházak nyilvántartására vonatkozó rendelkezéseket tartalmazznak, amelyek önmagukban nem értelmezhetők”.

<sup>35</sup> Magyarország Alaptörvénye, VII. cikk (2)

annak hiánya nem érinti a vallási tevékenységet végző szervezetek az Emberi Jogok Európai Egyezményének 9. és 14. cikke szerint vallásszabadsághoz és megkülönböztetéstől való mentességhez fűződő jogát. Ez a jog az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése alapján illeti meg mind az elismert egyházakat, mind az egyéb vallási tevékenységet végző szervezeteket. Maga az Alkotmánybíróság fogalmazta meg, hogy „az egyház az adott vallás és az állami jog számára nem ugyanaz. A semleges állam nem követheti a különböző vallások egyház-felfogásait.”<sup>36</sup> Az Alaptörvény pedig azt biztosítja, hogy a vallási közösségek – az egyesülési jog alapján létrehozható szervezeti formák mellett – szabad elhatározásuk szerint és a törvényben foglalt pontos kritériumoknak eleget téve igénybe vehetik az állami jog által „egyházként” meghatározott jogi formát is.

- **A valóság: a Nemzeti Választási Bizottság tagjainak választására vonatkozó szabályok lényegi elemei megegyeznek a korábbi szabályokkal, sőt, a választott tagok függetlenebbek lettek**

A jelentés aggodalmát fejezi ki a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) tagjainak választási eljárása miatt, amely a szöveg szerint nem garantálja a kiegyensúlyozott képviseletet és a testület függetlenségét. (Tavares: 25, 39.; Tavares: 32, 71.).

A korábbi szabályozás szerint az NVB elődje, az Országos Választási Bizottság az Országgyűlés által választott 5 tagból és a pártok által delegált személyekből állt.<sup>37</sup> A választott tagokat az Országgyűlés a belügyminiszter javaslatára, egyszerű többséggel választotta meg, a következő választásra létrehozott választási bizottság alakuló üléséig szóló mandátummal.<sup>38</sup>

Az új szabályozás mindentől lényegében nem tér el. Így az NVB 7 választott tagból és az általános választások kitzűzését követően a pártok delegáltjaiból áll.<sup>39</sup> A választott tagokat az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára, kétharmados többséggel, 9 évre választja meg, tehát a négyéves ciklusokat kétszeresen átívelő időtartamra.<sup>40</sup> A hosszabb mandátum, a köztársasági elnök – és nem az aktuálisan regnáló kormány tagja – általi jelölés és a megválasztáshoz szükséges minősített többség a jelentés kritikájával szemben – az elfogadott alkotmányjogi doktrína szerint – jobban elősegíti a függetlenséget és a kiegyensúlyozottságot, mint a korábbi szabályozás. Sőt, az új szabályozás arra is lehetőséget ad, hogy a választások kitzűzését megelőzően a képviselőcsoportok delegáltjai az NVB tagjaivá váljanak, míg erre korábban nem volt mód.<sup>41</sup> Ha elfogadnánk a jelentés kritikáit, az azt jelentené, hogy 1997 óta valamennyi általános választást egy pártos, nem független és kiegyensúlyozatlan képviselettel bíró választási bizottság felügyelt.

<sup>36</sup> 4/1993.(II.12.) AB határozat

<sup>37</sup> 1997. évi C. törvény 23.§ (4), 25.§. (1) a) pont

<sup>38</sup> 1997. évi C. törvény 23.§ (4), 26. §

<sup>39</sup> 2013. évi XXXVI. törvény 20. § (1) , 27.§ (2)

<sup>40</sup> 2013. évi XXXVI. törvény 20. § (1)-(2)

<sup>41</sup> 2013. évi XXXVI. törvény 27. § (1)

- **A valóság: A család és házasság alaptörvényi meghatározása összhangban van az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatával és nem sérti a nemzetközi jogi normákat**

A jelentés kritikaként említi meg, hogy az azonos nemű párok és gyermekeik, valamint egyéb családi formák ki vannak zárva az Alaptörvény családfogalmából. Ezzel összefüggésben a jelentés arra szólítja fel Magyarországot, hogy a nemzetközi jogalkotói gyakorlatot is figyelembe véve tágítsa a jelenleg szerinte túl szűken értelmezett, magyar jog szerinti családfogalmat. (Tavares: 28,53.; 35; 71.)

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezése szerint: „Magyarország védi a házasság intézményét, mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot, mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony”. Ezzel az alkotmányozó az eddigi alkotmánybírósi gyakorlatot emelte alkotmányos szintre. Az Alkotmánybíróság már 1995-ös határozatában rögzítette, hogy „a házasság eredeti és tipikus rendeltetéséből folyóan a házastársak különeműsége” fogalmi eleme a házasság jogintézményének.<sup>42</sup> Ezt a definíciót további, egyező tárgykorú határozataiban később is megerősítette az Alkotmánybíróság, mely így egyértelműen kijelölte a család, mint az alkotmány által védendő fogalom tartalmát és annak részeseit. Határozataiban – többek között – megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a házasság és a család fogalmának alkotmányos leértékelése alkotmányossági szempontból semmilyen módon nem elfogadható. Sőt, kifejtette, hogy „a házasság mint alapvető társadalmi intézmény alkotmányi védelmének követelménye értelemszerűen nem érvényesül azok vonatkozásában, akik azonos nemük következtében nem köthetnek egymással házasságot”.<sup>43</sup>

Emellett az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy „a családi kapcsolat alapja a szülő-gyermek viszony”, tehát az egyenesági rokoni viszonyok is. Így tehát senki sincs kizárva abból, hogy természetes, mesterséges vagy jogi úton (pl. örökbefogadással) gyermeke legyen, tehát családi kapcsolatot keletkeztessen. Olyan személy is részese lehet az alaptörvényi értelemben vett családi kapcsolatnak, illetve jogi értelemben szülőnek minősülhet, aki mostoha- vagy nevelőszülőként egy háztartásban nevel gyermeket, gyermekeket.

Mindezekon túlmenően megjegyzendő, hogy az Alaptörvény vonatkozó szabályozása az Emberi Jogok Európai Egyezményét veszi alapul, amely szintén nevesíti a férfi és a nő közötti házasságot, azonban az együttélés egyéb formáinak is védelmet nyújt.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> 14/1995. (III. 13.) AB határozat

<sup>43</sup> 154/2008. (XII. 17.) AB határozat a bejegyzett élettársi kapcsolatról

<sup>44</sup> „A házasságkötési korhatárt elért férfiaknak és nőknek joguk van a házasságkötésre és a családalapításra”. Emberi Jogok Európai Egyezménye, 12. cikk



- **A valóság: az Alaptörvény megfelelő módon garantálja az emberi méltóság védelmét**

A Tavares jelentés egyik belső ellentmondása, hogy egyfelől azt állítja: az Alaptörvény negyedik módosítása túl széles és bizonytalan szabályozást fogalmaz meg a gyűlöletbeszéd elleni túlzott tilalommal (Tavares: 18, BZ), másfelől a jelentés több pontja a gyűlöletbeszéd magyarországi elterjedését és büntetlenségét hozza fel kritikaként (Tavares: 27, 50; Tavares:35, 71.).

Az Alaptörvény IX. cikke foglalkozik a véleménynyilvánítás szabadságával, többek között rögzíti, hogy mindenkit megillet ez az alapjog.<sup>45</sup> A jelentés által kifogásolt módosítás ezen alapjog korlátait határozza meg, amennyiben az Alaptörvény II. cikkével összhangban kimondja, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása nem irányulhat sem egyének emberi méltóságának, sem pedig a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére.<sup>46</sup> Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában is kimondta ennek a korlátozásnak a jogszerűségét, az Alaptörvény kérdéses kiegészítése tulajdonképpen az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát emelte alkotmányos szintre: „alkotmányos oltalom alatt álló emberi méltóság (...) az értékítéletben megnyilvánuló véleménynyilvánítási szabadság külső korlátja lehet”.<sup>47</sup>

Ezen túlmenően a jelentés kritikaként fogalmazza meg, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései túl széles tilalmat jelentenek, azonban nem veszi figyelembe, hogy a szóban forgó tilalom csak keretszabályozás, amit az Európa Tanács 1997-es, a gyűlöletbeszédéről szóló ajánlásának<sup>48</sup> megfelelően kiegészítene az új Polgári Törvénykönyv konkrét rendelkezései is.<sup>49</sup>

Megjegyzendő továbbá, hogy a jelentés más részei sem mentesek az effajta belső ellentmondásoktól: bizonyos pontjai a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) túl erős szabályozói és szankcionálási jogköreit kritikaként említik (Tavares:16, BP; Tavares:17, BV.,BW), máshol pedig a fokozódó rasszista és antiszemita gyűlöletbeszéd elleni médiahatósági lépéseket sürget (Tavares:18, CG.).

- **A valóság: az Európa Tanács ajánlásának megfelelően érdemben változott a médiahatóság, valamint a Médiatanács elnökének és tagjainak a kinevezési eljárása 2013. április 5-től**

A jelentés – amellet, hogy elismeri: az új médiaszabályozás a nemzetközi szervezetek, így többek között az Európai Bizottság ajánlásainak eredményeként módosításra került – tévesen azt állítja, hogy az NMHH, valamint a Médiatanács elnökének és tagjainak a kinevezésére vonatkozó szabályok érdemben továbbra sem változtak (Tavares: 17, BV).

<sup>45</sup> Alaptörvény IX. cikk (1)

<sup>46</sup> Alaptörvény IX. cikk (4) (5)

<sup>47</sup> Ld. 30/1992. (V. 26.) és 36/1994. (VI. 24.) AB határozatok

<sup>48</sup> Recommendation No. R (97) 20. of Committee of Ministers to Member States Recommendation No. R (97) 20 on "hate speech"

<sup>49</sup> 2013. évi V. törvény 2:54. § (5)

Azonban az Országgyűlés – az Európa Tanáccsal folytatott egyeztetések eredményeként – a Médiatörvénynek az NMHH elnökének kinevezési feltételeire, a jelölési eljárásra, a kinevező személyére, valamint az ismételt kinevezésre vonatkozó szabályait 2013. április 5-től hatályba lépően kifejezetten az NMHH-elnök független pozíciójának hangsúlyosabbá tétele érdekében módosította.<sup>50</sup> Az NMHH elnökét a továbbiakban a köztársasági elnök nevezi ki a miniszterelnök javaslatára (a korábbi szabályozás szerint a kinevezés a miniszterelnök hatásköre volt). A függetlenség további fontos garanciájaként jelenik meg a módosult Médiatörvényben az ismételt kinevezés, illetve az újraválaszthatóság kizárása az NMHH elnöke, illetve a Médiatanács elnöke és tagjai tekintetében. A módosítás továbbá egy olyan eljárást is intézményesít, amely lehetővé teszi a civil szervezetek javaslatainak becsatornázását a jelölési folyamatba, valamint a kinevezés (megválasztás) feltételeként magasabb képzettségi-szakmai követelményeket támaszt az NMHH elnöke, illetve a Médiatanács elnöke és tagjai tekintetében – ezzel is erősítve a kiválasztás alapvetően szakmai meghatározottságát. Mindemellett megjegyzendő, hogy hírközlési tekintetben az NMHH jelenlegi feladatit ellátó korábban Nemzeti Hírközlési Hatóság (NHH) elnökét, illetve az NHH Tanácsának tagjait a miniszterelnök, ill. a szakminiszter nevezte ki. A Médiatanács jogelődjében, az Országos Rádió- és Televízió Testületben (ORTT) pedig – 1996 óta – a miniszterelnök és a köztársasági elnök által jelölt ORTT-elnökkel együtt mindig kormánypárti többség volt. Így a korábbi szabályozás alapján mind az NHH, mind az ORTT tagjainak tekintetében érvényesült az aktuális kormánytöbbség akarata. Ez persze jelenleg is így van, azonban megjegyzendő, hogy a hatályos jogszabály szerint – az ORTT-hez hasonlóan – a Médiatanács tagjainak delegálására az ellenzéki frakciók jelenleg is jogosultak: „a Médiatanács elnökét és négy tagját az Országgyűlés jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával (...) A Médiatanács tagjaira az országgyűlési képviselőcsoportok egy-egy tagjából álló eseti bizottság tesz javaslatot”.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény és a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény módosításáról szóló 2013. évi XXXIII. törvény által a mediaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvénybe 2013. április 1-jétől beiktatott 111/A. §-t.

<sup>51</sup> 2010. évi CLXXXV. törvény, 124.§ (1), (3)