



A Human Rights First jelentésének top 10+1 tévedése

Az Alapjogokért Központ részletesen megvizsgálta a Human Rights First, egyesült államokbeli jogvédő szervezet 2014. augusztus 14-én publikált, elsősorban Görögország és Magyarország közjogi berendezkedésével foglalkozó „We’re not Nazis, but...” című tanulmányát. Szervezetünk a tanulmány céljával messzemenőig egyetért. Az Alapjogokért Központ, mint emberi jogokkal és jogvédelemmel foglalkozó szellemi műhely, kiemelten fontosnak tartja, hogy a szélsőséges eszmék terjedésével szemben ne csak az adott államok hivatalos szervei, hanem a civil szféra is felemelje szavát, különösen igaz ez a szakértőket tömörítő elemző intézetekre.

Az ilyen szervezeteknek feladata, hogy részletes elemzésekkel hívják fel a figyelmet a szélsőséges eszmékben rejlő veszélyekre és egyben javaslatokat is tegyenek a jogalkotó számára, melyekkel igyekeznek megkönnyíteni a radikalizmussal szembeni küzdelmet. Ugyanakkor véleményünk szerint, különösképpen, ha egy ilyen kiállítás egyes országok közjogi berendezkedésének vizsgálatával jár, elengedhetetlen követelmény, hogy az összegző megállapítások minden rendelkezésre álló forrás részletes elemzését követően kerüljenek végleges, a nyilvánosság számára elérhető formába.

Tanulmányozva a Human Rights First elemzését az Alapjogokért Központ arra a következtetésre jutott, hogy a tanulmány számos pontatlanságot tartalmaz, illetve ténybeli tévedésen alapuló következtetéseket von le a magyar közjogi berendezkedést illetően. A jelentés – a teljesség igénye nélkül –, többek között hibás adatokat használva hasonlítja össze a magyarországi országgyűlési választások eredményeit, illetve a választási rendszer legutóbbi változásait, tévesen értelmezi a sarkalatos törvények Alkotmánybíróság általi vizsgálatának lehetőségét. A fentiek alapján megállapítható, hogy a HRF elemzésében szereplő állításokkal ellentétben:

- az 1995-ben elfogadott alkotmányozásra vonatkozó négyötödös szabály valójában az alkotmányozás elindításához volt szükséges és nem egy új alkotmány elfogadásához, továbbá egy jogtechnikai hiba miatt került csak vissza a korábban hatályát veszített szabályozás 2009-ben az akkor hatályos Alkotmányba, amit a jogalkotó 2010-ben korigált;
- az új Alaptörvény elfogadását széleskörű és hosszas vita előzte meg;
- a magyar választójogi rendszer vegyes és nem tisztán többségi modell;
- az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó egyes jogok sérelme esetén az Alkotmánybíróság vizsgálhatja a költségvetési tárgyú törvényeket is;
- az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja és megsemmisítheti a sarkalatos törvényt, illetve azok bizonyos részeit;

- az igazságszolgáltatásra, a bíróságok szervezetére vagy az adatvédelemre és médiaszolgáltatásokra vonatkozó jogszabályok mindig kétharmados tárgykörbe tartoztak;
- az Alkotmánybíróság továbbra is felhasználhatja és hivatkozhatja korábban hozott döntéseit;
- érdemben nem változtak a média felügyeletére vonatkozó szabályok;
- a bírák nyugdíj korhatárára vonatkozó szabályokat a jogalkotó több ízben is módosította a nemzetközi és hazai szervek kifogásait is figyelembe véve, így a jelenleg szabályok mind a hazai, mind a nemzetközi követelményeknek megfelelnek;
- az igazságszolgáltatás átalakítás személyi kérdésektől mentes, rendszerszintű változtatás volt;
- az Alkotmánybíróság nem kifogásolta az egyházak Országgyűlés általi elismerését.

A HRF jelentése azt állítja, hogy: „a választási törvény eredményeképpen a 2010-ben a szavazatok 53 százalékát megnyerő Fidesz a Parlamentben a képviselői helyek 68 százalékát tudhatta magáénak, ezzel kétharmados többséget szerezve. Kétharmados többségét használva a Fidesz eltörölte az előző Alkotmány hatálya alatt meglévő szabályt, amely az Országgyűlés négyötödös többséggel meghozott döntéséhez kötötte az alkotmányozási folyamat megkezdését.”¹

Az alkotmányozásra vonatkozó négyötödös követelménnyel kapcsolatos állítás több ponton is valótlanúságot tartalmaz. Az igaz ugyan, hogy azt 2010-ben az akkori kormánytöbbség helyezte hatályon kívül, azonban az valójában csak az alkotmányozási folyamat elindításához szükséges országgyűlési határozat – és nem egy új alkotmány – elfogadására vonatkozott, másrészt pedig az inkriminált passzus már 1998 óta nem képezte a magyar jogrend részét és csak egy 2009-es jogtechnikai hiba miatt „került vissza” a korábbi Alkotmány akkor hatályos szövegébe. 2010-ben a jogalkotó csak ezt a hibát korrigálta és állította helyre az akkori Alkotmány valóban hatályos szövegét.

A korábbi Alkotmány 1995. június 4. és 1998. június 17. között hatályos szövegállapota valóban tartalmazott olyan rendelkezést, miszerint „az új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához az országgyűlési képviselők négyötödének szavazata szükséges”.² A rendelkezés egyrészt tehát nem egy új alkotmány elfogadására, hanem az azt előíró országgyűlési határozat elfogadására vonatkozott. Másrészt a mondatot beiktató, 1995-ös törvény 2. §-a a jövőre nézve hatályon kívül is helyezte önmagát, amikor kimondta, hogy „e törvény (...) az 1994-ben megválasztott Országgyűlés megbízatásának megszűnésekor hatályát veszti” – tehát 1998. június 18-ával. A jogalkotói szándék egyértelműen kitér az indokolásból is, az előterjesztők ugyanis rögzítették, hogy a négyötödös „szabály csak a jelenlegi Országgyűlés megbízatási idejére alkalmazandó”.³ Tény, hogy jogtechnikai szempontból nem ez volt a legszerencsésebb megoldás, hiszen a módosító törvény szövege beépült a módosított törvény – jelen esetben az Alkotmány – szövegébe, de a módosító a kodifikációs hagyományt követve „csak” önmagát helyezte hatályon kívül,

a módosított Alkotmány vonatkozó szövegrészét nem. Ennek ellenére a hatályon kívül helyezést, 1998-at követően a jogszabálytárak, jogszabálygyűjtemények és egyetemi tankönyvek is helyesen, a fent idézett paragrafus nélkül közöltek az Alkotmány konszolidált, módosításokkal egybeszerkesztett akkor hatályos szövegét.⁴

A négyötödös szabály 2009-ben egy súlyos kodifikációs hiba folytán került vissza az Alkotmányba. A rendszerváltás 20. évfordulója alkalmából 2009-ben a Magyar Közlönyben megjelentették az Alkotmány „a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt, hatályos szövegét”, valamint „Az Alkotmányt és annak módosításait oldalhú másolatban”.⁵ Utóbbi dokumentumban helyesen szerepelt a fent említett 1995-ös, önmagát hatályon kívül helyező rendelkezés. Jóllehet az Alkotmány egységes szerkezetbe foglalt szövegében ennek a szabálynak már nem kellett volna szerepelnie (éppen a hatályon kívül helyezés miatt). A hatálytalan szabály viszont – hibásan – mégis bekerült az akkor hatályos szövegváltozatba. Tekintettel arra, hogy az állam hivatalos lapjában megjelenő jogszabályszevegek tekinthetők érvényesnek, 2009 után ez a szövegváltozat maradt érvényes – és hatályos. A Human Rights First által kifogásolt 2010-es alkotmánymódosítás tehát valójában egy korábbi súlyos kodifikációs hibát javított ki és helyezte (újra) hatályba az Alkotmány 1998 és 2009 között (már egyszer) hatályban volt szövegét.⁶

A HRF jelentése felrója a Fidesznek, „hogy 2011-ben széleskörű társadalmi és politikai egyeztetés, valamint ellenzéki szavazatok nélkül fogadott el új alkotmányt, ráadásul azon számos utólagos módosítást hajtott végre.”⁷

A korábbi Alkotmányt a 2010-es választásokat követően a kormánytöbbség valóban számos alkalommal, összesen 12 alkalommal módosította, ezek közül egy technikai jellegű volt. Hármat a felelős miniszter nyújtott be, kilencet képviselők – élve a mandátumuk részét képező törvénykezdeményezési joggal. A nagyszámú és valóban szerencsétlenül gyakori módosítások hátterében azonban az alkotmánymódosításhoz szükséges kétharmados többség állt. 2010-et megelőzően ugyanis Magyarországon egy párt, illetve pártszövetség sosem rendelkezett a parlamenti szavazatok kétharmadával, ennél fogva az alkotmánymódosítások jóval ritkábbak voltak, mert azok legtöbb esetben nem csak pártok, hanem politikai oldalak közötti konszenzust is megkívántak.

Maga az alkotmányozási folyamat 2010. július 20-ától 2011. április 18-ig, tehát több mint 8 hónapig tartott. Az Országgyűlés 2010 júniusában hozta létre az Alkotmányelőkészítő eseti bizottságot, az országgyűlési képviselők 79%-a (!) által megszavazott határozattal.⁸ A bizottság az öt parlamenti frakció negyvenöt országgyűlési képviselőjének részvételével kezdte meg munkáját 2010 júliusában. A bizottság szélesre tárta az alkotmányozásban történő részvétel lehetőségét, egyetemeket, helyi és nemzetiségi önkormányzatokat kérve fel véleményeik, észrevételeik benyújtására. Arra is lehetőség volt, hogy a parlamenti pártok egyenként 5-5 társadalmi szervezetet megnevezzenek a bizottság munkájában történő részvételre. A parlamenti pártok – hét munkacsoportba szervezve – közösen dolgoztak az új alkotmány koncepcióján egészen október végéig, amikor az Alkotmánybírósággal kapcsolatos hatáskörviták – és nem az alkotmánykonceptió – miatt az ellenzéki pártok kivonultak a

bizottsági munkából. A bizottság érdemi munkát decemberig folytatott, ezalatt több mint 200 civil szervezet, szakértői csoport és magánszemély juttatta el észrevételeit, (rész)alkotmánytervezeteit a testülethez. A bizottság ezt követően nyújtotta be az Országgyűlésnek az új alkotmány koncepciójáról szóló javaslatot, melyet az Országgyűlés 2011 márciusában el is fogadott.⁹ Tény, hogy ez egy szabályozási javaslat volt, nem pedig egy kodifikált szöveg, azonban nem is ez volt a bizottság eredeti célja; a Fidesz-KDNP konkrét javaslatának megszővegezését végül egy 3 fős, kormánypárti képviselőkből álló testület végezte, azonban valamennyi párt és képviselő előtt nyitva állt a lehetőség saját alkotmányjavaslat benyújtására – sőt, az akkori módosítások kifejezetten igyekeztek megkönnyíteni az ezzel kapcsolatos ellenzéki tevékenységet.¹⁰ Mégis mindösszesen egy ellenzéki képviselő élt ezzel a lehetőséggel és nyújtott be önálló alkotmánytervezetet, a baloldali pártok saját döntésük alapján bojkottálták a parlamenti alkotmányozási vitát.¹¹ A vita ennek ellenére közel 1 hónapig, 2011. március 22-től április 18-ig tartott, mely idő során az Országgyűlés csak az új Alaptörvényről szóló javaslattal foglalkozott. A vitában a baloldali bojkott miatt csak a Jobbik vett részt, mely éppen a kormánypártokkal szemben fennálló politikai és elvi különbségek miatt nem szavazta meg a javaslatot.

Fentiekben részletesen bemutatott eljárást figyelembe véve nem állítható, hogy az új Alaptörvényt (előzetes) vita nélkül, rövid idő alatt fogadták volna el.

A HRF jelentése szerint: „a hatalmon lévő párt arra is felhasználta kétharmados parlamenti többségét, hogy egyoldalúan megváltoztassa a választási rendszert, erősítve a „győztes mindent visz” elvet. Az EBESZ végső, az áprilisi választásról szóló jelentése úgy értékelte, hogy ezen elv érvényesülésével az egyes választókerületekben keletkező többlétszavazatok a Fidesz-KDNP-t hat plusz mandátumhoz juttatták. (...) 2006-ban Orbán elvesztette a választásokat a szavazatok 42 százalékanak begyűjtésével, de még így is 42 képviselőhelyet sikerült szereznie pártjának a Parlamentben. 2014-ben viszont a voksok csupán 44,9 százalékanak megszerzésével a Fidesz 67 képviselői helyhez jutott az Országgyűlésben. 3 százalékpont jelentette tehát a különbséget a parlamenti pluralitás és az alkotmánymódosításra is felhatalmazó kétharmados többség között.”¹²

A HRF nem csak az adatokat idézi pontatlanul, de félreértelmezi az 1990 óta azonos választási modellre, a vegyes rendszerre épülő magyar választási eljárásrendet. Ez ugyanis azt jelenti, hogy egyszerre van jelen egy többségi (egyéni képviselői) és egy arányos (listás) elem a rendszerben, és ezen a 2010 után elfogadott jogszabályok sem változtattak. Félrevezető tehát azt állítani, hogy az új választókerületi rendszer kialakításához a brit – köztudottan kizárólag a többségi, tehát a „győztes mindent visz” elvre épülő – modell szolgált volna alapul.¹³ A jogalkotó, miközben megtartotta a rendszer vegyes jellegét, pontosan azért volt köteles újrarajzolni a választókerületi beosztást, mert az azt tartalmazó, még a kommunista időkből származó rendeletet az Alkotmánybíróság kétszer is alkotmányellenesnek mondta ki, végül 2010-ben megsemmisítette. Ezt követően került sor tehát a választókerületi beosztás újrarajzolására, figyelemmel arra is, hogy a Parlament létszáma 199 főre csökkent. Az bevallott szándéka volt a jogalkotónak, hogy a stabilabb kormányzás érdekében némileg megnöveli az egyéni kerületekből elnyerhető képviselői helyek teljes parlamenti mandátumszámhoz viszonyított arányát.

Így most már a 199 országgyűlési képviselőből 106-ot választanak egyéni kerületben – ami 53%-ot jelent –, míg korábban ez az arány 46% volt (386 helyből 176). Ez a többségi elem nem egy előre meghatározott politikai erőnek kedvez, hanem annak, amely éppen aktuálisan népszerűbb kihívóinál. A HRF jelentésének alapvető félreértése – miszerint 2006-os és 2014-es országos eredménye között pár százalékos volt csak az eltérés, a (hibásan) idézett mandátumok száma között viszont hatalmas, tehát az új választási rendszer vezetett a kétharmadhoz 2014-ben –, hogy nem veszi figyelembe: míg a Fidesz-KDNP 2006-ban az egyéni választókerületek 38%-át nyerte csak meg, addig 2014-ben már 90%-át (2010-ben pedig 98%-át).

A jelentésben említett 6 „pluszmandátum” tehát egyszerűen abból a tényből fakad, hogy az egyéni körzetekben a Fidesz-KDNP jelöltjei sikeresebbek voltak (mely sikerre előzetesen persze bármelyik politikai erőnek esélye volt), illetve, hogy e körzetek aránya a teljes mandátumszámhoz viszonyítva csekély mértékben valóban megnövekedett. Mindennek azonban semmi köze a „győzteskompenzációhoz”, azaz ahhoz, hogy az egyéniben győztes jelölt mandátumszerzéshez nem szükséges szavazatai is töredékszavazatnak minősülnek és az országos listán hasznosulnak. Ez a mechanizmus valóban aránytalanabbá teszi a rendszert, tehát a győztest favorizálja, azonban ennek oka a korábbi választási rendszerben keresendő. Abban ugyanis a megyei listák töltötték be hasonló „torzító” szerepet, amennyiben általában a népszerűbb, több szavazatot elérő pártokat honorálták területi mandátumokkal, míg a „kispártok” jellemzően az országos kompenzációs listáról jutottak képviselői helyekhez. Tehát a „győzteskompenzáció” a korábbi területi listák „tükörképe” az új választási rendszerben, az említett hat „pluszmandátum” nem ennek, hanem az egyéniben történő sikeres szereplésnek volt köszönhető.

A HRF jelentése szerint „a 2013-ban elfogadott negyedik alkotmánymódosítás jelentősen korlátozta az Alkotmánybíróság kormányzati hatalom ellenőrzésére vonatkozó jogkörét. Korlátozta továbbá annak hatáskörét bizonyos költségvetési tárgykörökben, illetve a vallásszabadság, a személyes adatok védelme és az állampolgárság tekintetében is.”¹⁴

A jelentés azon részei, melyek az Alkotmánybíróságot ért hatáskörváltozásokkal, az alkotmánybírósági határozatokkal, és az ún. sarkalatos (kétharmados) törvényekkel foglalkoznak, jelentős pontatlanságokat, tévedéseket tartalmaznak. Az Alkotmánybíróságot – és nem általánosságban a „bíróságokat” – érintő hatáskörszűkítésre nem 2013-ban és nem a negyedik Alaptörvény-módosítással, hanem 2010 novemberében került sor, jelentősen más tartalommal, mint amit a jelentés leír. Az akkori alkotmánymódosítás – a hatályos Alaptörvény szövegével majdnem megegyező módon – azt irányozta elő, hogy a költségvetési tárgyú törvényeket az Alkotmánybíróság csak akkor vizsgálhatja felül, ha azok az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó egyes jogok sérelmét okozzák.¹⁵ Tehát pontosan azokban a pontokban maradt meg az Alkotmánybíróság döntési szabadsága, melyek kapcsán a HRF hatáskörszűkítésről beszél. Az amúgy tagadhatatlanul hatáskörszűkítésnek minősülő szabályozás az új Alaptörvényben azonban kiegészült egy időbeli korláttal: ennek értelmében az csak addig hatályos, amíg az államadósság a teljes hazai

össztermék felét meghaladja. A jelentés azt is elmulasztja megemlíteni, hogy ezek a korlátozások nem érvényesülnek sem az államfő által kezdeményezett előzetes normakontroll, sem nemzetközi szerződésbe ütközés esetén.

A HRF jelentése szerint: a kormány „megvonta az Alkotmánybíróságtól a felülvizsgálat lehetőségét a sarkalatos törvények tekintetében, amelyek „alkotmányos erejű” törvények, s kétharmados többségi szavazatarány szükséges elfogadásukhoz.”¹⁶

A jelentés azonban az Alkotmány- és Alaptörvény-módosításokat összekeveri a kétharmados (sarkalatos) törvények fogalmával. Ez utóbbiakat az Alkotmánybíróság a jelentésben foglaltakkal szemben természetesen továbbra is teljes mértékben felülvizsgálhatja és meg is semmisítheti (tekintettel arra is, hogy a költségvetési tárgyú törvények nem tartoznak kétharmados szabályozás alá). Emellett persze azt is szükséges megjegyezni, hogy az alkotmány, illetve alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatának és megsemmisítésének tilalma az Alkotmánybíróság 24 éves gyakorlatából fakad, az nem az Alaptörvény „újítása”.

A HRF jelentése szerint: „a kétharmados parlamenti többség több általános tárgykörű törvényt fogadott el sarkalatos törvény formájában, úgy, mint az igazságszolgáltatásra, a bíróságok szervezetére vagy az adatvédelemre és médiára vonatkozó jogszabályokat.”¹⁷

A jelentés „apróbb” tévedéseinek sorába tartozik, mikor az igazságszolgáltatásra, a bíróságok szervezetére vagy az adatvédelemre és médiaszolgáltatásokra vonatkozó jogszabályokat „szokványos, közönséges” törvényhozási tárgyköröknek minősíti, melyet csak a jelenlegi kormánytöbbség emelt be kétharmados tárgykörbe. Ezzel szemben e szabályozási területek 1990 óta hagyományosan kétharmadosnak számítanak, és az új Alaptörvény alapján csak elnevezésük változott „sarkalatosra”.

A HRF jelentés azt állítja: „Az Alaptörvény negyedik módosítása eltörölte az Alkotmánybíróság elmúlt 22 éves joggyakorlatát (vagyis, hogy az Alkotmánybíróság nem hivatkozhat ezt követően korábbi döntéseire – a szerk.), beleértve az alapvető emberi jogok védelmét. Kérdéses tehát, hogy hogyan kell Magyarország – az Emberi Jogok Európai Egyezményéből fakadó – kötelességeit értelmezni, a magyar jogrendszeren belül.”¹⁸

A jelentés tévesen hivatkozik arra is, hogy a negyedik Alaptörvény-módosítás „megsemmisítette” az Alkotmánybíróság 22 éves joggyakorlatát – és hogy emiatt kétségessé válhat még az Emberi Jogok Európai Egyezménye szerinti alapvető emberi jogok védelme is a magyar jogrendszerben.

Ez utóbbi megállapítás minden alapot nélkülöz, hiszen az Alaptörvény számos ponton rögzíti az alapvető jogokat. Szimbolikusan ráadásul jóval hangsúlyosabban, mint a korábbi Alkotmány, hiszen a hatályos Alaptörvény az EU Alapjogi Chartáját másolva, a legelején, a „Szabadság és felelősség” c. fejezetben deklarálja ezeket.¹⁹



Mindemellett tévesek az alkotmánybírószági határozatokra vonatkozó megállapítások is. Az Alaptörvény ugyanis pontosan úgy szól, hogy az annak „hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírószági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat”.²⁰ Tehát a korábbi határozatok által kiváltott joghatások (pl. megsemmisítés) természetesen továbbra is fennmaradnak, az Alkotmánybírószág továbbra is hivatkozhat ezen határozataira, amennyiben úgy látja, hogy ez szükséges. Ezen értelmezési és hivatkozási szabadságát az Alkotmánybírószág az új szabályozás hatályba lépése óta többször is megerősítette.²¹ Sőt, az új szabályozás éppen, hogy kodifikálja az Alkotmánybírószág széleskörű szabadságát, amennyiben azt a lehetőséget is biztosítja, hogy az Alaptörvény egészének kontextusában a testület a korábbi döntésekkel ellentétes megállapításokat tegyen.²²

A HFR jelentése szerint „a 2011-ben az információs szabadságról elfogadott törvény hátrányos következményekkel járt a média számára, és ezt követően immár két új médiafelügyeleti testület a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, valamint a Médiatanács befolyásolja a média működését, melyek súlyos bírárságokat vethetnek ki a tartalomszolgáltatókra. Továbbá a Tavares-jelentésre hivatkozva a jelentés az állítja, hogy az új médiaszabályozásnak köszönhetően immáron semmilyen biztosíték, nincs amely a szerkesztői függetlenséget védené.”²³

A jelentés által említett törvénynek csupán nagyon érintőleges kapcsolata van az amúgy kifogásolt „médiahelyzettel”. Az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény – melyet valóban 2011 júliusában fogadtak el – ugyanis az adatvédelemmel, a közérdekű adatokkal és a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hivatallal kapcsolatos szabályozásra terjed ki. A jelentés vélelmezhetően a 2010-ben elfogadott új médiaszabályozásra gondol, azonban azzal kapcsolatban tévesen jegyzi meg, hogy a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóságnak és a Médiatanácsnak általános tartalomellenőrzési, vagy ennek kapcsán általános bírárságolási joga lenne. A vonatkozó szabályok az ún. „médiaalkotmány” alapján csak szűk keretek között engednek tartalomkontrollt a Médiatanács számára rádiók és tévék esetében, és még szűkebb keretek között a sajtótermékek esetében. Az ún. „médiaalkotmány” pontosan meghatározza, hogy milyen tartalmi követelményeket kérhet számon a Médiatanács – pl. emberi méltóság vagy etnikai kisebbségek védelme, kiskorúak védelme – és ezzel kapcsolatban is egy fokozatos szankcionálási rendszert tartalmaz a médiatörvény.²⁴ A Médiatanács és adott esetben az NMHH döntése ellen bírószági úton jogorvoslat kérhető.²⁵ Hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybírószág vonatkozó határozatában alkotmányossági vizsgálatnak vetette alá az „új” médiaszabályozást 2011-ben, és annak alkotmányellenesnek ítélt részeit – főleg a sajtótermékek vonatkozásában – megsemmisítette; a tévékre, rádiókra vonatkozó szabályozást azonban alapvetően helyénvalónak találta.²⁶ Ezzel természetesen összhangban van a magyar joggyakorlat, mivel a korábbi, 1996-os médiatörvény szintén lehetőséget biztosított egyes esetekben az ORTT-nek pénzbírság kiszabására, például televíziós műsorszám nem megfelelő kategóriában történő közzététele esetén.²⁷ A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének megsértése szintén 1996 óta része a magyar jogrendnek. Ennek megsértése esetén korábban sem volt és most sem szabható ki semmilyen pénzbírság; a jogsértést elkövető legfeljebb

arra kötelezhető, hogy adjon helyt az általa korábban kifejezésre nem juttatott álláspontnak.²⁸ Az AB döntése mellett a magyar jogalkotó a korábbiakban eleget tett az Európai Bizottság és az Európa Tanács kéréseinek is, és lényegi pontokon írta át azoknak megfelelően a szabályozást.

A közmédia szerkesztési és anyagi függőségére tett megállapítások sem helytállóak. Magyarországon ugyanis az állami televízió és rádió, valamint a hírügynökség mindig is költségvetési forrásokból gazdálkodott. A jelentés emellett azt is elfelejtí megemlíteni, hogy valamennyi magyar közmédia tulajdonosa az Országgyűlés által létrehozott Közszolgálati Közalapítvány, melynek tagjait az Országgyűlés többpárti konszenzussal választotta meg 2010-ben: a hat választott tagból hármat a kormánypártok, hármat az ellenzék delegált.²⁹ A Közalapítvány az alá tartozó közszolgálati médiaszolgáltatók esetében széles hatáskörrel rendelkezik: védelmezi azok függetlenségét, megválasztja és elmozdítja azok vezetőit stb. Így a Tavares-jelentésre hivatkozva félrevezető azt állítani, hogy nincs olyan szerv Magyarországon, mely a közmédia függetlensége felett őrködne. Az természetesen tagadhatatlan, hogy 1990 óta úgy az állami rádió, mint a televízió esetében az aktuálisan regnáló kormánypártok érdekei és értékei hangsúlyozottabban jelennek meg, mint az aktuális ellenzéké. Ez azonban nem az új szabályozásnak, hanem a sajátos magyar politikai viszonyoknak tudható be.

A HRF állítása szerint: „A kormány szintén bevezette a bírák idő előtti nyugdíjazását, beleértve a legfelsőbb bíróság bíráinak egy negyedét, s helyükbe most új, a kormányhoz lojális bírákat nevezhetett ki. Ez szintén lehetővé tette a Fidesz számára azt, hogy a legfelsőbb bíróság elnökét eltávolítsa a helyéről, aki szerint ez a lépés alkotmányellenes volt. 2011-ben, a kormány azzal a javaslattal állt elő, hogy újra szervezi a bírói testületet és a bíróságok rendszerét, emellett csökkenti a bírák és ügyészek kötelező nyugdíjazási életkorát 70 éves korról 62-re. A kormány szintén eldöntötte, hogy a 62 éves nyugdíjkorhatár azokra a bírósági tisztségviselőkre is vonatkozzon, akik már korábban hosszabb időre lettek ki nevezve. Egyikük volt a legfelsőbb bíróság elnöke, Baka András, akinek a 6 éves megbízatása nem járt volna le 2015-ig.”³⁰

Bár a jelentés alappal állítja, hogy a magyar törvényhozás nem a megfelelő jogtechnikai megoldást választotta a bírák nyugdíjazására vonatkozó rendelkezések módosításakor, ugyanakkor megfelelnek az azt követő fontos változásokról, vagyis, hogy az európai és hazai szervek kifogásait figyelembe véve a jogalkotó módosította a vitatott törvényi rendelkezéseket. A 2010-ben kezdődő négyéves kormányzati ciklusban alapvető közjogi változásokra került sor, kezdve az alkotmányos alapoktól. Az új Alaptörvény a nyugdíjazási szabályok egységesítését követően kimondta, hogy az általános öregségi nyugdíjkorhatár irányadó a bírák esetében is.³¹ A törvényalkotó ehhez igazította a jogrendszer más elemeit is.³² A bírák jogállását módosító törvényi rendelkezés hatályba lépését az Európai Bizottság jogsértőnek találta, ezért 2012-ben kötelezettségszegési eljárást indított hazánk ellen, az érintett bírák pedig alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmánybíróság határozatában alaptörvény-ellenesnek találta a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény (Bjt.) egyes rendelkezéseit, és hatályba lépésének napjára visszaható

hatállyal megsemmisítette azokat.³³ A hivatkozási alap a bírói függetlenség sérelme volt, amelyet a bírák szolgálati jogviszonyának rövid határidővel történő megszüntetése valósított meg. A testület döntése szerint ugyan nem alkotmányellenes önmagában a bírói szolgálati jogviszony felső határának az általános öregségi nyugdíj-korhatárhoz igazítása, azonban a törvényalkotó köteles ehhez egy átmeneti időszakot biztosítani.³⁴ A törvényalkotó az Alkotmánybíróság megállapításait követve a Bjt.-ben kiküszöbölte a korábban fennálló ellentmondást, az öregségi nyugdíjra jogosító legmagasabb öregségi nyugdíjkorhatárban, de legalább a 65. életévben maximalizálva a felső korhatárt.³⁵

Az Európai Bizottság a kötelezettségszegési eljárást követően az Európai Unió Bíróságához fordult, mely az Alkotmánybíróság határozatát pár hónappal követő döntésében a foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód követelményének sérelmét állapította meg.³⁶ A Bíróság szerint az ügy az AB határozattal még nem vált okafogyottá, hiszen a már elbocsátott bírók visszahelyezésére nem történt intézkedés, az ítélet kézhezvételét követően a magyar kormány kifejezte szándékát a szükséges jogalkotási lépések megtételére. Mindeközben az alapvető jogok biztosa kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései (Ár.) között szereplő, a bírói nyugdíjkorhatárra vonatkozó, végrehajtási jellegű passzusok megsemmisítését.³⁷ A Bíróság ítéletét követő hónapban az Alkotmánybíróság újabb határozatában helyt adott az alapvető jogok biztosának, és megsemmisítette a Bjt.-ben található rendelkezéssel szövegszerűen megegyező, a bírák nyugdíjazásáról szóló szabályt.³⁸

A Bizottság és az akkori igazságügyért felelős miniszter között folytatódott a párbeszéd azzal a céllal, hogy az új szabályozás minden tekintetben megfeleljen az Európai Unió normáinak, ez utóbbi szempont érvényesülése nem lett volna lehetséges a korábban felmentett bírók visszahelyezése nélkül.³⁹ A jogalkotó feladatát az új, garanciális szabályok Bjt.-be való beépítése képezte, mely lehetővé teszi az ezt igénylő bírák szolgálati jogviszonyba való visszahelyezését. A parlament végül 2013 tavaszán fogadta el azt a törvénymódosítási csomagot, mely a bírák felmentésére vonatkozó felső korhatár lecsökkentésére nyolcéves átmeneti időszakot biztosít. A felső korhatárt időközben betöltő bíró választása szerint a helyén maradhat, nyugdíjba mehet vagy tartalékállományba kerül.⁴⁰

2013 őszén Viviane Reding, a Bizottság alapjogi és igazságügyi alelnöke a változtatások nyomán kifejtette: Magyarország tiszteletben tartotta az Európai Bíróság döntését és *„a Bizottság által kifogásolt összes ponton újra összhangba hozta alaptörvényét az uniós joggal.”*⁴¹ A kötelezettségszegési eljárás megszüntetésével és ezzel a nyilatkozattal az e tárgyban megfogalmazott kritikák alaptalanná váltak.

A HRF jelentése a Tavares-jelentésre támaszkodva a Legfelsőbb Bíróság elnökét az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) elsőfokú ítélete szerint a bírósági rendszer átalakítása és a korhatár feletti életkorú bírák nyugdíjazása ügyében megfogalmazott kritikái miatt, „politikai okokból” bocsájtották el állásából. A HRF ezzel együtt megjegyzi, hogy bár Baka és nyugdíjazott bírótársai pénzbeli kártérítést kapnak, az EJEB nem kötelezte Magyarországot a törvények megváltoztatására és a bírák állásukba történő automatikus visszahelyezésére.⁴²

A jelentés nem veti vizsgálat alá a magyar igazságszolgáltatás múltbeli és jelenlegi szabályozását. Kritikáját lényegében egy személy, a volt Legfelsőbb Bíróság elnöke, dr. Baka András védelmében fogalmazza meg. Hiányos ugyanakkor a hivatkozási alapja is, hiszen kizárólag az Alapjogokért Központ által is vizsgált Tavares-jelentésre hivatkozik. Ahogy azt a korábbi elemzésünkben is levezettük, Ruí Tavares EP-képviselő számos ténybeli tévedést tartalmazó megállapítást tett a magyar jogrendszerre vonatkozóan.⁴³ Mindezek fényében a Tavares-jelentés nem tekinthető megbízható forrásnak.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) 2014. június 16-ai döntését a jelentés nem mutatja be teljes körűen. Az EJEB ítéletében kimondta, hogy dr. Baka András elmozdítása vélhetően összefügg azzal, hogy erősen kritizálta az akkori jogszabályi változásokat, és ennek sokszor a médiában is hangot adott. Köztudott, hogy a volt főbíró 2011-ben a bírósági szervezetrendszer átalakításakor menesztették, bár a mandátumának felét sem töltötte ki. A strasbourgi bírósághoz benyújtott indítványban a visszahelyezését nem kérte, csupán egy nagyobb összegű kártérítést igényelt a jövőbeni kereset elmaradása miatt, továbbá annak megállapítását, hogy jogtalanul mozdították el a legfelsőbb bírói székéből.

Az EJEB elsőfokú ítéletében részben helyt adott a volt főbírónak, és megállapította, hogy sérült a véleménynyilvánítási szabadsága és a tisztességes eljáráshoz való joga. Ugyanakkor az ítélet leszögezi, az egyezmény nem vonatkozik a jövőbeni elmaradt keresetre (váromány), így arra nem hivatkozhat a továbbiakban. A bíróság 3 hónapot biztosít a feleknek, hogy ismertessék álláspontjukat, és közöljék, ha peren kívül megegyeznek. Az EJEB mindezek mellett Baka beadványának több pontját elutasította. Ugyanis Baka beadványában azt is állította, hogy idő előtti elbocsátásával sérült a hatékony hazai jogorvoslathoz való joga (az Emberi Jogok Európai Egyezményének 13. cikke), valamint amely a – jelen esetben a hasonló helyzetben lévő személyek közötti – diszkriminációt tiltja (az egyezmény 14. cikke). E pontok vizsgálatát azonban az EJEB nem tartotta indokoltnak.

A jelentés ezen kívül azt is figyelmen kívül hagyta, hogy volt társadalmi egyeztetés a törvényjavaslat elfogadása előtt, Baka András pedig éppen azért nem lehetett a Legfelsőbb Bíróság helyébe lépő Kúria elnöke, mert nem felelt meg a társadalmi egyeztetés keretében a törvénybe beépített egyik feltételnek. Ugyanis a legnagyobb bírói érdekképviselő, a Magyar Bírói Egyesület kérte, hogy nyolcéves magyarországi bírói gyakorlathoz kössék a tisztség betöltését.⁴⁴ Végül a kormány ezt a minimumot ötéves magyarországi bírói gyakorlatban javasolta megszabni, a parlament pedig ennek megfelelően fogadta el a törvényjavaslatot. Baka András széleskörű nemzetközi tapasztalata mellett sem szerzett ötéves magyar bírói gyakorlatot.

A jelentés kritikaként említi, hogy „az új egyházügyi szabályozás megalkotása során az Alaptörvény módosításával a Fidesz figyelmen kívül hagyta az Alkotmánybíróság és a Velencei Bizottság vonatkozó döntését.”⁴⁵

Az új rendelkezések alapján az Országgyűlés sarkalatos törvényben egyházként ismerhet el egyes vallási tevékenységet végző szervezeteket. Emellett a jelentés magát a tényt is kifogásolja, hogy az Országgyűlés jogosult arra, hogy törvényben ismerjen el egyházakat.⁴⁶

Érdemes kiemelni, hogy 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.”⁴⁷ Az Alkotmánybíróság tehát nem az egyházak törvényben történő elismerése miatt, hanem azért semmisítette meg a törvény egyes korábbi rendelkezéseit, mert az abban rögzített eljárást a törvény nem kötötte határidőhöz és az Országgyűlés döntésével szemben a hatékony jogorvoslat nem volt biztosítva.

Ezzel összefüggésben fontos megemlíteni, hogy az Országgyűlés 2013. június végén elfogadta az egyházügyi törvény azon módosítását, mely teljességgel összhangban áll az Alkotmánybíróság döntésével. A módosítások értelmében a törvény expressis verbis kimondja, hogy „a vallási tevékenységet végző szervezet az országgyűlési határozat felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságtól az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott eljárás keretében kérheti.”⁴⁸ Jól látható tehát, hogy van helye jogorvoslatnak. 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. Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában világossá tette, hogy a törvényhozó meghatározhatja azt, hogy az egyházi státust milyen feltételekkel ismeri el.⁴⁹ Az egyházi státusz jelentősége abban áll, hogy bizonyos specifikus jogosítványokat, így pl. meghatározott feltételek esetén költségvetési támogatási lehetőséget biztosít.

Az új szabályozás egyik célja éppen az volt, hogy kiszűrje a különleges jogosultságokkal visszaélő ún. „biznisszegházakat”. Mindemellett általánosságban véve fontos azt is megjegyezni, hogy a speciális bevett egyházi jogállás biztosítása vagy 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 a bevett egyházakat, mind a vallási tevékenységet végző szervezeteket.⁵⁰ Megjegyzendő, hogy az egyházügyi törvény módosítása értelmében bármely vallási közösség használhatja az egyház megjelölést elnevezésében. 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.”⁵¹ Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény 2013 szeptemberében elfogadott ötödik módosítása értelmében immáron az Országgyűlés nem az egyházkénti elismerésről dönt, hanem az állam és az adott vallási közösség közötti együttműködésről. Az együttműködő közösségek pedig a jövőben bevett egyháznak minősülnek.

¹ HRF jelentés 64-65. oldal.

² A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 24.§ (5) [hatályos: 1995.VI.4.-1998.VI.17.]
Beiktatta: A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló, többször módosított 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 1995. évi XLIV. törvény

³ T/1042. sz. törvényjavaslat indokolása
Ld. <http://www-archiv.parlament.hu/iromany/fulltext/01042txt.htm>

⁴ Ld. Alkotmányjog – jogszabálygyűjtemény (Szerk. Kukorelli István) Osiris Kiadó, Budapest 2002. 18.p
Alkotmánytan I. (Szerk. Kukorelli István) Osiris Kiadó, Budapest 2002. 556.p
1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról (Hatályos: 2008.01.01 - 2009.05.31)
Nemzeti Jogszabálytár http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=222.207851

⁵ Magyar Közlöny 2009/150. szám
<http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK09150.pdf>

⁶ Az Alkotmány 2010. július 5-i módosítása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról

⁷ HRF jelentés 65. oldal.

⁸ 47/2010. (VI. 29.) OGY határozat

⁹ 9/2011. (III. 9.) OGY határozat

¹⁰ „Ha az új Alkotmányról szóló törvényjavaslatot egy képviselőcsoporthoz tartozó képviselők több mint fele nyújtja be, az külön döntés nélkül az Országgyűlés tárgysorozatára kerül”.

Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 134/F.§ (1) [hatályos: 2011.III.9.-2011.IV.25.]

¹¹ Ld. a Szili Katalin (független) által benyújtott T/2628. sz. javaslatot a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

¹² HRF jelentés 65. oldal.

¹³ Az állítás annak ellenére is félrevezető, hogy a 2014-ben hatályba lépő új választójogi szabályok értelmében az egyéni mandátumokat immáron nem a korábbi kétfordulós, hanem egyfordulós rendszerben osztják ki (a mandátum relatív többséggel megszerezhető); azonban a választási rendszer egészében továbbra is jelen van az arányos elem. Mandátumok országos listáról is szerezhetőek, ráadásul az egyéni körzetekben leadott vesztes szavazatok továbbra kompenzációs értékkel bírnak.

¹⁴ HRF jelentés 66. oldal.

¹⁵ Magyarország Alaptörvénye 37. § (4)

¹⁶ HRF jelentés 66. oldal.

¹⁷ HRF jelentés 67. oldal.

¹⁸ HRF jelentés 66. oldal.

¹⁹ Magyarország Alaptörvénye I-XXXI. cikk

²⁰ Magyarország Alaptörvénye, Záró és vegyes rendelkezések 5.

²¹ 22/2012. (V. 11.) AB határozat

13/2013. (VI. 17.) AB határozat

²² Ld. Ld. Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításáról szóló T/9929. számú javaslatához benyújtott T/9929/46 sz. módosító javaslat indokolását

²³ HRF jelentés 68. oldal.

²⁴ A tartalmi szabályokról ld. A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (Smtv.) 14-20.§§
A Médiatechnika hatásköréről ld. A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) 132.§ a), 149.§ (6) és 182.§ c). A bírságolásra ld. 185-187.§§

²⁵ Mttv. 163-165.§§

²⁶ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat

²⁷ A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 135.§ (2)

²⁸ Mttv. 181.§

²⁹ A Közzolgálati Közalapítvány további két tagját – köztük az elnököt – a Médiatechnika delegálja.

A Közalapítványra vonatkozó főbb szabályokat ld. Mttv. 84-97.§

³⁰ HRF jelentés 67. oldal.

³¹ Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdés

³² 2011. évi CLXII. törvény – a bírák jogállásáról és javadalmazásáról **230. §** (1)-(3) bek.; 2012.01.01. közlönyállapot

³³ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat – a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességéről <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/0D0C4A0C9BF49CC4C1257ADA00524F96?OpenDocument>

³⁴ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat [87], [95], [106]

³⁵ 2013. évi XX. törvény

³⁶ C-286/12. sz. ügy Európai Bizottság kontra Magyarország

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=b%25C3%25ADr%25C3%25A1k%25Bnyugd%25C3%25ADi&docid=129361&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=148620#ctx1>

³⁷ AJB-2302/2012

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/b139ef59dd213d0bc1257ada00524ec0/\\$FILE/II_2559_3_2012_AJB_valaszlevel.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/b139ef59dd213d0bc1257ada00524ec0/$FILE/II_2559_3_2012_AJB_valaszlevel.pdf)

³⁸ 45/2012. (XII.29.) AB határozat - Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányuló utólagos normakontroll

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/B139EF59DD213D0BC1257ADA00524EC0?OpenDocument>

³⁹ http://index.hu/belfold/2013/05/22/navracsics_valaszolt_redingnek/ és <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20131120-lezarult-a-birak-nyugdijazasa-miatti-eljaras.html>

⁴⁰ 2013. évi XX. törvény 26. § részletes indoklása.

⁴¹ <http://www.jogiforum.hu/hirek/30305>

⁴² HRF jelentés 67. oldal.

⁴³ Bővebben ld. Alapjogokért Központ: A Tavares-jelentés TOP 10 hibája (2013. július 3.)



<http://alapjogokert.hu/tavares-jelentes/>

⁴⁴ Erről maga az Egyesület is többször beszélt, például az Európai Parlament Alapjogi Bizottságának 2012. február 9-ei ülésén zajlott meghallgatásán is : <http://www.mabie.hu/node/1529>

⁴⁵ HRF jelentés 68. oldal.

⁴⁶ HSF 68. o.

⁴⁷ 6/2013 (III. 1.) AB határozat [168]

⁴⁸ A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 14/D. § (2)

⁴⁹ 4/1993. (II. 12.) AB határozat

⁵⁰ Ehtv. 7.§

⁵¹ Uo.