

## A jogállamiság helyzete Magyarországon

(A kormányzat mint a jogállamiság sírásója)

Az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikke szerint az Unió egyebek között a jogállamiság, mint a tagállamok közös értéke tiszteletben tartásán alapul. Az elmúlt időszakban az Európai Unió különböző szintjein vizsgálták a jogállamiság helyzetét Magyarországon, ahol a legtöbb esetben elmarasztaló vélemény alakult ki. Ezeket azonban a magyar kormányzat a jogállamiságnak mint az Unióban érvényesülő közös értéknek a vitatásával utasította vissza egyebek között azzal érvelve, hogy ilyen fogalom nincs is, ugyanakkor azt állítják, hogy Magyarország jogállam. Ezért a következőkben, a tisztánlátás érdekében, független szakértőkként, kifejezetten alkotmányossági, jogi szakmai szempontból szeretnénk bemutatni a magyarországi jogállamiság helyzetét.

Az alkotmány(politika) nem tartalmazhatja a szakpolitikákat, hiszen nem ezen politikák részleteit határozza meg, hanem azok kereteit.<sup>1</sup> Ezért a következőkben a szakpolitikákat érintően csak az alapvető alkotmányossági és a szűken vett jogállamiságot szorosan érintő problémákat vetjük fel, a részletekbe azonban itt és most nem kívánunk belemenni.

### I.

#### A jogállamiság fogalmának értelmezése és főbb elemei

Bár a jogirodalomban a jogállam fogalmának igen sokféle értelmezése ismert, de ezek alapvető közös elemei mindenütt fellelhetők. A jelen dolgozatban az Európai Unióban elfogadott és alkalmazott értelmezésből és gyakorlatból indulunk ki. E szerint<sup>3</sup>: „**A jogállamiság biztosítja, hogy valamennyi közhatalmi aktus törvényes korlátok között, a demokrácia és az alapvető jogok értékeinek megfelelően, valamint független és pártatlan bíróságok felügyelete mellett valósuljon meg.**” Az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlata, valamint az Európa Tanács, illetőleg a Velencei Bizottság által létrehozott dokumentumok - bár nem teljes körű felsorolással - meghatározzák az EUSZ 2. cikkének megfelelően az Unió közös értékének minősülő jogállamiság lényegi jelentését.

„Az említett elvek közé tartozik a törvényesség, ami az átlátható, elszámoltatható demokratikus és pluralista törvényhozási eljárást hordozza magában; a jogbiztonság; a

---

<sup>1</sup> Majtényi László - Somody Bernadett: Legyen köztársaság. Alkotmánypolitikai vázlat Magyarország politikai válsága idején. ÉS 2015. március 13.

<sup>2</sup> A jelen anyag a jogállamiság és a gazdaság összefüggéseit csak érintőlegesen tartalmazza.

<sup>3</sup> A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret /\* COM/2014/0158 final \*/

végrehajtó hatalom önkényességének tilalma; a független és pártatlan bíróságok; az alapvető jogok tiszteletben tartására is kiterjedő hatékony bírósági jogorvoslat; valamint a törvény előtti egyenlőség.”

Az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága egyaránt megerősítette, hogy az említett elvek nem pusztán formális és eljárási követelmények, hanem a demokrácia és az emberi jogok betartásának biztosítására szolgáló eszközök. Ezért a jogállamiság olyan alkotmányos elv, amely alaki és anyagi összetevőkkel egyaránt rendelkezik. Ez azt jelenti, hogy a jogállamiság tisztelete elválaszthatatlanul összekapcsolódik a demokrácia és az alapvető jogok tiszteletben tartásával: a demokrácia, valamint az alapvető jogok tisztelete nem képzelhető el jogállamiság nélkül, és fordítva. Az alapvető jogok csupán akkor hatékonyak, ha jogilag érvényesíthetők. A demokrácia akkor részesül védelemben, ha a bíróságok – köztük az alkotmánybíróságok – alapvető szerepük révén biztosítani tudják a véleménynyilvánítás szabadságát, a gyülekezési szabadságot, valamint a politikai és választási eljárásokra irányadó szabályok tiszteletben tartását.”

A közös elemek tartalmát képezi tehát az igazságosság, a jogegyenlőség, a hatalom megosztása, a jogszabály címettségére nem túlzott terhet róvó, végrehajthatatlan norma előírásának tilalma, valamint az előbbieken is említett alapjogok érvényesítése (az alkotmányosság részeként, akár békeidőben, akár a különleges időszakban elrendelt intézkedések közepette is). A jogállamiság formai követelményei közé soroljuk a legalitást és jogbiztonságot, mint objektív értéket, és annak tucatnyi elválaszthatatlan elemeit. Így

1. a szabályokhoz kötött, a hatalom-megosztást és a fékek és ellensúlyok működését biztosító hatalomgyakorlást;
2. a jogalkotás átláthatóságát és az érintettek bevonását (társadalmi érdekegyeztetés),
3. a jogforrások/jogszabályok hierarchiájának és időbeli és tartalmi egymásra épülésének rendszerét
4. a norma világosságot, vagyis a jogi rendszer és egyes alapelemeinek világos, érthető tartalmát, ellentmondástól mentes kapcsolódását;
5. a jogrendszer stabilitását (legyen megfelelő felkészülési idő az új szabályokhoz alkalmazkodásra, a jogszabályok gyakori módosításának elkerülése);
6. a jogrendszer hatékonyságának követelményét;
7. visszaható hatály tilalma vagyis a kedvezőtlen (például egy jogot elvonó, kötelezettséget kiterjesztő, súlyosító) tartalmú szabály megalkotásának a tiltását;
8. a büntetőjogi garanciális elveket (kétszeres elítélés tilalma - ne bis in idem - , az elkövetéskor még nem tiltott magatartás vagy nem szabályozott büntetés tilalma – nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege);
9. a bizalomvédelmet, a szerzett jogok védelmét;
10. a hatékony jogorvoslathoz való jogot;
11. a bírósághoz fordulás jogát (alapjogok tekintetében annak kell a végső döntést hoznia);

12. a tisztességes eljáráshoz való jogot (törvényes, pártatlan fórum, ésszerű határidőn belül, indoklással ellátott döntést hozzon);

13. a 10. - 12. pontokban felsorolt jogok érvényesülésének intézményi garanciáját a bírói igazságszolgáltatás függetlenségével kell biztosítani.

## II.

### Alkotmányosság; „Alkotmány” vagy „Alaptörvény”.

A jogállamiság legfontosabb követelményeinek és azok garanciáinak - írott alkotmányon alapuló - demokratikus alkotmányos jogállamban, a jogszerűen és a legszélesebb nyilvánosság bevonásával megalkotott Alkotmányon kell alapulnia.

Az Alaptörvény azonban nem legitim módon, érdemi társadalmi, szakmai és politikai vita nélkül, egyedül a parlamenti kétharmados többséggel rendelkező kormánypártok szavazataival,<sup>4</sup> - sőt még az általuk létrehozott alkotmány-előkészítő bizottság javaslatainak teljes figyelmen kívül hagyásával is – került megalkotásra. Nem tükrözi a XXI. századi európai jogállami értékeket az, hogy a Preambulumban rögzítetten alkotmányos legitimitással ruházza fel az un. Szentkorona tanokat, vagyis az 1200-as évek óta megalkotott egyes, az államrendet érintő törvényeket. Van olyan vélemény, mely szerint a Szentkorona-tan és az Alaptörvény együttesen alkotja az Alkotmányt, melynek érvényre juttatása az Alkotmánybíróság feladata. Maga az Alaptörvény Preambuluma is egyértelművé teszi, hogy nem a jogállamiságot, hanem az un. Nemzeti Hitvallást és a történeti alkotmány vívmányait (jelentsen az bármit is) fogadja el az Alaptörvény értelmezésének alapjául. Ezt láthatjuk pl. a későbbiekben a főbíró leváltása kapcsán megemlékezésre kerülő 33/2012. AB határozat indokolásában is. Ennek a múltba visszatekintő gondolkodásmódnak a gyakorlása inkább a történészek feladata lenne, ugyanis egy jogállami Alkotmánynak nincs, nem lehet világnézete.

Gyengíti az Alaptörvény legitimitását az is, hogy megalkotása óta nyolcszor került módosításra, nem egyszer azért, hogy az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesnek minősített szabályokat legalizálja a hatalom. Ezek a módosítások sem kerülnek társadalmi vitára, sőt esetenként – éppen e vita elkerülése érdekében – egyéni képviselői indítvány formájában kerülnek az Országgyűlés elé. Az Alaptörvény formai hibában is szenved, amikor preambulumban kimondja a korábbi 1949. évi Alkotmány „érvénytelenségét” ugyanakkor a Záró rendelkezések 2. pontja ezzel szöges ellentétben áll, mivel az Alaptörvényt a leváltott demokratikus Alkotmányban foglalt eljárási szabályok alapján fogadták el.

A parlamenti kétharmados többség mindenhatóságát egyes kormányzati alkotmányjogászok a Bellamy Richard francia alkotmányjogász által meghonosított un. politikai konstitucionalizmussal (vagyis a parlamenti szupremáciára épülő aktivizmussal) támasztják alá, ami azt az alkotmányozási szituációt jelenti, amikor egy politikai erő egymagában rendelkezik az alkotmányozáshoz szükséges többséggel és semmilyen vétőszereplő nem képes megakadályozni abban, hogy a politikai játékszabályokat saját elképzelése szerint átalakítsa. Érdekes módon az ezt az elvet támogató Stump István (akkor még alkotmánybíró) sem tagadja, hogy „az európai politika élesen szembeáll az egyetlen párt alkotta parlamenti

<sup>4</sup> Szalay László kör állásfoglalása az alkotmányos jogállam helyreállításáról ÉS 2015. július 31.

többség teljes szuverenitásán alapuló elvvel.”<sup>5</sup> Ezen elvi alapon kerültek leépítésre a fékek és ellensúlyok biztosítását szolgáló intézmények.

### III.

#### A képviseleti demokrácia lábbal tiprása

##### 1) A választások jogi környezete és politikai célú befolyásoltsága.

2010-ben a Fidesz-KDNP az 1989-ben elfogadott, és gyakorlatilag 20 éven át változatlan anyagi jogi és 13 éven át stabil választási eljárási törvények alapján győzött. 2010-től az új Fidesz-KDNP kormány és a kétharmados parlamenti új választási törvényeket is alkotott. Az új törvények vonatkoztak az országgyűlési, az önkormányzati és a nemzetiségi választásokra is.<sup>6</sup> (A jelen anyagban csak az országgyűlési választásokkal kívánunk foglalkozni.)

A 2010 és 2014 között lezajlott választási reformot érintő kritikák között felismerhetünk a rendszer demokratikus kritériumait, illetve a politikai érték- és érdekválasztást bíráló elemeket. Előbbi kategóriába tartozik többek között a kampányfinanszírozás és a jelöltállítás alkotta torz rendszer (a jelöltállítás könnyítésével önmagában nem lenne probléma), a politikailag manipulált választókerületi térkép, a kampány szabályozásának (illetve szabályozatlanságának) több eleme, illetve a külhontól szavazással kapcsolatos eljárási anomáliák. Utóbbi kategóriába leginkább a rendszer többségi jellegét erősítő elemek sorolhatók.<sup>7</sup> Mindezek azonban együttesen az elmúlt két választás során a FIDESZ látszólag megdönthetetlen kétharmados parlamenti madátum-többségét eredményezték.

A relatív legnagyobb politikai erő számára kedvező elemek: az egyéni választókerületek súlyának megnövelése, a második forduló eltörlése, a győztes egyéni jelöltek pártjának felülpremierálása.

Az egyéni választókerületek súlyának megnövelése: A korábbi 386 fős parlamentben 176 mandátumot osztottak ki egyéni választókerületekben, az összes mandátumnak ez a 45,6%-át tette ki. Ez az arány emelkedett 53,3%-ra: a 199 fős Országgyűlésben 106 fő rendelkezik egyéni mandátummal. A területi listás rendszer megszüntetése akár jelentősen is csökkenthette volna az egyéni kerületi mandátumok súlyának növekedéséből adódó aránytalanító hatást, a „győzteskompenzáció” néven elhíresült módosítás mellett azonban ennek jelentősége eltörpült.

Bár a hungarikumnak tekinthető „győzteskompenzációra” (pontosabban: a győztes egyéni jelöltek pártjának felülpremierálására) szakmai alapon nem azért kritizálható, mert alapjogsértő volna az új intézmény; tekintve, hogy minden szavazat csak egyszer kerül be a végelszámolásba, erről nincs szó (ezt erősítette meg az Alkotmánybíróság határozata is<sup>8</sup>). A probléma abból adódik, hogy az új intézmény szembemegy a kompenzációs mechanizmus logikájával. A kompenzációt ugyanis, ahogy a nevében is benne van, arra találták ki, hogy azokat a pártokat kárpótolja, amelyeknek jelöltjei az egyéni kerületi ágon vereséget

<sup>5</sup> Stumpf István: Jogállam, hatalommegosztás, alkotmányosság, illetőleg Pócza Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban.

<sup>6</sup> Szalay Kör Blog Tóth Zoltán Három választás 2014-ben

<sup>7</sup> Két választási reform között? László Róbrert Political Capital 2015.

<sup>8</sup> 3141/2014 (V. 9.) AB határozat

szenvedtek; annak érdekében, hogy az általuk begyűjtött szavazatok ne vesszenek kárba, egy kompenzációs listán elszámolják őket. Az új magyar rendszerben bár ez a mechanizmus is megmaradt, a nemzetközi gyakorlatban teljesen egyedülálló módon a győztes jelöltek is kapnak „kompenzációs” töredékszavazatokat. Választásmatematikailag tehát elsősorban ennek köszönhető, hogy a szavazatok 45%-ával a parlamenti mandátumok 66,8%-át szerezte meg a Fidesz-KDNP és szerzett alkotmányozó többséget.

A második forduló eltörlése, vagyis az egy, illetve a két forduló kérdése nem értelmezhető demokráciatesztként: mindkét megoldás egyformán legitim. Politikailag azonban a centrális erőter politikájának logikájából sokkal inkább az egyfordulós rendszer következik, ráadásul a győztest erősítő hatás is így erőteljesebb. Politikai szempontból az egyfordulós rendszerrel való átállás mellett az is erős érv, hogy a meggyengült és hagyományosan megosztott baloldali ellenzék számára nem biztosít mozgásteret az erők összegzésére. A végül megvalósult választási reform összképébe is ez illeszkedik jobban: az új rendszer fő feladata vélhetően nem más, mint a relatív legnagyobb támogatottságú politikai erő számára az abszolút parlamenti többség biztosítása. Márpedig ezt könnyebb úgy elérni, ha (nem csak a két forduló között) nem kell a rivális pártok támogatóinak másodlagos preferenciáira bázírozni.

A választási rendszer egyik legvitatottabb eleme a zárt ajtók mögött megrajzolt választókerületi térkép. Az AB 2010-es határozata a választókerületek kialakítására vonatkozó „alapvető elvek, szabályok és garanciák” meghatározásának kétharmados törvényben való rögzítésére kötelezte a törvényalkotót, ugyanakkor lehetővé tette, hogy a kerületi térképet csak feles törvényben rögzítsék. Ugyanakkor az elvárt garanciák, elvek csak részben jelennek meg az új törvényben, a térkép viszont – azzal, hogy sarkalatos törvény hatálya alá került – elvileg indokolatlanul nehezen lenne módosítható. Míg a kormánypárti politikusok a formálódó választási rendszer tervezett változásairól időről időre tájékoztatták a közvéleményt, a kerülethatárokról 2011. november 20-áig (addig a vasárnap éjszakáig, amikor Lázár János benyújtotta az új választójogi törvény tervezetét) érdemi információval csak egy ismeretlen összetételű kör rendelkezett. A kerülethatárok ez után érdemben már nem változtak, bár még 2011-ben, sőt 2013-ban is eszközöltek rajta minimális módosításokat (Ehhez persze meg kellett oldani a választási és az azt megelőző évre vonatkozó kerülethatár-módosítási tilalom átmeneti feloldását; az, hogy ez semmiféle fennakadást nem okozott, önmagában jelzi, a Fidesz hogyan viszonyul a saját maga alkotta kétharmados törvények kötőerejéhez). Az eljárás átláthatatlansága, a szakmai és a politikai egyeztetés teljes hiánya felvetette a választókerületi határrajzolás politikai motivációjának, az ún. gerrymanderingnek a gyanúját, aminek a választási eredményre vonatkozó hatása csak szoros eredmény esetén mutatkozna meg.

A külhoni magyar állampolgárok választójogának megadásában, a nemzetpolitikai szempontok mellett, döntő szerepe volt annak, hogy a Fideszben felmérték, ezzel növelni képesek táborukat és ennek erősítésére, befolyásolására azóta is elsősorban anyagi tekintetben komoly lépéseket tettek. Ez a téma azonban a választójogi hatásokon túlmenően bevezetése óta is erősen vitatott kényes kérdés. A pusztán jogi megközelítés szerint már maga az állampolgárság megadása is kérdéses olyan határon túli személyek részére, akiknek semmilyen jogi kötődésük nincs a mai Magyarországhoz, hiszen az állampolgárság nem érzelmi kérdés, hanem jogok és köteleességek összessége. Ha azonban ezen nagyvonalúan túllépünk, éppen ebből a logikából kiindulva, sokan felvetik, hogy a választójog gyakorlásával milyen alapon szólnak bele a mai Magyarország területén élő polgárok életébe azok, akik gyakorlatilag soha sem éltek itt, így semmilyen joguk és kötelezettségük nincs a magyar állam tekintetében. Bár a választások eredménye tekintetében a határon túli

voksoknak csak kivételes esetben lehet döntő hatásuk, a 2014-es választás rögtön ilyen eredményt hozott: a külhoni szavazatok ekkor épp azt az egy pluszmandátumot jelentették a Fidesznek, amely nélkül nem szerezte volna meg újra a kétharmados parlamenti többséget.

A jogszabály különbséget tesz a szavazás módja tekintetében is az eltérő jogcímen külföldön szavazó állampolgárok között. A levélben szavazás lehetősége ugyanis kizárólag a magyarországi lakcímmel nem rendelkező állampolgárok előtt nyitott, míg a választás napján külföldön tartózkodó (tanuló, dolgozó, nyaraló), de Magyarországon állandó lakcímmel rendelkező választópolgároknak be kell fáradniuk valamelyik külképviseletre ahhoz, hogy élni tudjanak választójogukkal. Mivel az első megoldás nyilvánvalóan jóval kényelmesebb, olcsóbb, mint az utóbbi, több külföldi (EBESZ) és hazai szakértő részéről felvetődött, hogy ez a megkülönböztetés nem alapjogsértő-e. Az Alkotmánybíróság azonban elutasította az ennek megállapítására irányuló kérelmet.

A határon túli (külhoni) magyaroknak megadott egyszerűsített szavazási mód azonban adminisztratív visszaélésekre is lehetőséget ad. Egyrészt a levélben leadott szavazatok ellenőrzésének lehetősége nem teljesen zárt, másrészt, mivel a regisztrációt 10 éven belül nem kell megújítani, halottak is lehetnek a névjegyzékbe, akiknek a nevére kiküldött szavazólappal vissza lehet élni. Nem igazolja továbbá alkotmányos érv azt sem, hogy miközben a Magyarországon szavazók névjegyzékébe bárki betekinthez, a külképviseleti névjegyzék és a levélben szavazók névjegyzéke nem megismerhető bármely magyar állampolgár számára.

A kampányfinanszírozás szabályozásának problémái összefüggésben vannak a pártfinanszírozás megoldatlan voltával, továbbá a jelöltállítás visszásságaival együtt az un. kamupártok indulásához vezetnek. A jelölőlísták másolása és azok ellenőrzésének nem megfelelő volta egyrészt a Fidesz érdekében az ellenzék további szétaprózódásához vezet, másrészt egyesek pénzügyi visszaélését eredményezni (az ilyen kamupártoknak kiutalt kampánytámogatást csak igen minimális mértékben sikerült visszaszerezni)

A választási reklámokkal, valamint a média szerepével kapcsolatos problémák általánosan érintik a nyilvánosság kérdését, ezért ezzel ott kívánunk foglalkozni.

## 2) Népi kezdeményezés versus – nemzeti konzultáció:

A nép közvetlen hatalom gyakorlásának egyik legismertebb eszköze a népi kezdeményezés, vagy petíciós jog. A korábbi Alkotmány ismerte az országos népi kezdeményezés jogintézményét, mely arra irányulhatott, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést az Országgyűlés tűzze a napirendjére. Az országos népi kezdeményezésben megfogalmazott kérdést az Országgyűlés köteles volt megtárgyalni. Az országos népi kezdeményezést legalább 50 000 választópolgár aláírásával nyújthatta be. Az országos népi kezdeményezés céljából történő aláírásgyűjtés valamint a kezdeményezés egyéb garanciális szabályait a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény tartalmazta.

Ezt a jogintézményt azonban az Alaptörvény megszüntette, ezzel megszűnt az a lehetőség, hogy az állampolgárok közvetlenül kifejezhessék akaratukat az Országgyűlés felé. Ezt olyan fontos ügyekben, mint pl. az Európai Ügyészséghez való csatlakozás, civil kezdeményezéssel történő aláírásgyűjtéssel próbálták pótolni, (melynek garanciáit a jogszabályok figyelembe vételével kidolgozott belső szabályokkal alakították ki és civil önkéntesek ellenőrizték). Ennek jogi hatása azonban nincs, annak ellenére, hogy mintegy 700.000-en írták alá, és a kormányzat illetőleg az Országgyűlés nem köteles sem napirendre tűzni, sem akármilyen módon reagálni rá.

E mellett a Kormány is kialakított egy mechanizmust a lakosság véleményének megismerése illetőleg inkább manipulálása érdekében, az ún. nemzeti konzultációt. Azonban ennek sincs semmilyen jogi háttere, a kérdések manipuláltak, az eredmények megállapítása nem kerül ellenőrzésre és a lakosság képviselői, így országgyűlési képviselők által sem ismerhető meg. Ennek ellenére a Kormány bizonyos, már előre elhatározott döntései legalizálása céljából a senki által meg nem ismerhető eredményeket hivatkozásként felhasználja.

### 3) Jogaiktól megfosztott ellenzéki képviselők a parlament falain belül.<sup>9</sup>

Az ellenzék szokásos eszköze az egyéni képviselői indítvány. Ezzel azonban az ellenzéki képviselők a gyakorlatban az intézmény céljának megfelelően nem tudnak élni, mivel azokat nem is tűzik napirendre. (A 2018-ban indult parlamenti ciklusban az ellenzék 2019. augusztus végéig 148 törvényjavaslatot nyújtott be, amelyből kettőt vettek tárgysorozatba). Ezzel a nyílt vitatkozás és érvelés lehetősége is nagyrészt elveszett a nem kormánypárti parlamenti tagok számára a törvényhozásban. Ugyanakkor a kormánypárti képviselők ezt az eszközt visszaélészerűen arra használják fel, hogy ezzel megkerüljék a minimálisan még létező egyeztetési kötelezettséget és az így benyújtott javaslataik – akár Alaptörvény-módosítás is - 48 órán belül elfogadásra kerüljenek. (Az előzőekben jelzett időszakban a kormánypárti képviselők 25 javaslatát mind elfogadták, és mindegyikből törvény lett.)

A választásokon mandátumot szerzett ellenzéki képviselők részvétele az országgyűlési munkában nem erősítheti azt a hamis látszatot, hogy a parlament működése, azon belül az ellenzék lehetőségei, megfelelnek a liberális demokrácia követelményeinek. A kormánypárt parlamenti kétharmada miatt az ellenzéknek nincs lehetősége valós befolyást gyakorolni a döntéshozatalra, parlamenti vizsgálóbizottságok hosszú évek óta nem működnek. Egyre több esemény utal arra, hogy ez a feszültséghelyzet mára valóban tarthatatlanná vált az ellenzéki képviselők számára, akiknek az Országgyűlésben a legfontosabb eszköze az maradt, hogy a parlamentet a nyilvánosság egyik kitüntetett terepeként használja, az autokratikus berendezkedéssel szembeni demokratikus alternatíva üzeneteit juttassa el a választópolgárokhoz.

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (gyakorlatilag Hárszabály [Hsz.]) 2019. év végi módosítása újabb állomása annak a 2010 óta tartó kiüresítési folyamatnak, amely révén Magyarországon a parlament jelenleg szinte egyáltalán nem képes betölteni a demokráciákban neki rendelt funkcióját. A figyelemfelhívást szolgáló performanszszerű ellenzéki akciók megakadályozása érdekében a Hsz. három új szankcionálandó magatartástípust határoz meg a már meglévő korlátozásokon túl. A módosítás értelmében a képviselői felszólalás közbeni „nyilvánvalóan indokolatlan” tárgytól eltérés, vagy ugyanabban a vitában saját vagy más beszédének felesleges ismétlése, illetőleg az ülés vagy a felszólalás közbeszólás útján történő „kirívó mértékű” megzavarása rendreutasítást, illetve figyelmeztetést vonhat maga után, amelynek eredménytelensége a felszólalási jog – ugyanazon ülésnapra, ugyanazon napirendi pont tárgyalására vonatkozó – megvonásával járhat. Az ülés, a vita vagy a szavazás menetének zavarása, vagy az Országgyűlés ülésének résztvevőjének az üléstermi jogai gyakorlásában vagy kötelezettségei teljesítésében való zavarása az adott ülésnapról vagy ülésről való kizárással vagy a képviselő azonnali hatályú kitiltásával járhat. Az ülés, a vita vagy a szavazás menetének akadályozása, vagy az Országgyűlés ülésének résztvevőjének az üléstermi jogai gyakorlásában vagy kötelezettségei teljesítésében való akadályozása a képviselő azonnali hatályú kitiltásával járhat. A házelnök ebben az esetben akár harminc naptári napig terjedő kitiltást is elrendelhet. A hatalommal

<sup>9</sup> Patyomkin parlamentarizmus (elemzés) 2019-11-22 Eötvös Károly Intézet

visszaélés nyilvánvaló megnyilvánulását mutatja az a szabály, mely szerint az ülést vezető elnök (aki gyakorlatilag a legtöbb esetben a házelnök maga) rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül megvonhatja a felszólalási jogot attól a képviselőtől, aki az ülést vezető elnök döntését, ülésvezetését kifogásolja. A véleménynyilvánítás és a képviselők jogainak aránytalan korlátozásának tűnik különösen az a rendelkezés, amely szerint az ülés, a vita vagy a szavazás menetének akadályozása, vagy az Országgyűlés ülésének résztvevőjét üléstermi jogai gyakorlásában vagy kötelezettségei teljesítésében akadályozó magatartás azonnali hatályú, akár harminc napos parlamentből való kitiltással sújtható. A fenti szankciók mellett az érintett képviselő eltérő összegű képviselői tiszteletdíj-megvonással is szankcionálható. E szankciókkal szemben nincs lehetőség független hatóságnál jogorvoslati joggal élni.

A képviselők felszólalási jogának megvonása, az ülésről, illetőleg különösen a parlamentből hosszabb időszakra történő kitiltása nemcsak a képviselő személyéhez fűződő alapvető jogokat sérti (véleménynyilvánítási szabadság, jogorvoslati jog), hanem ellehetetleníti a képviselők alapfeladatait, vagyis a választói képviselet ellátását, ami a képviseleti demokrácia kiüresítését és ellehetetlenítését eredményezi. Ezzel szemben felvethető, hogy nem tekinthető-e a képviselői, illetőleg kormányzati tisztségviselői jogokkal való visszaélésnek, ha az ellenzéki képviselők kérdéseire a miniszterelnök gyakorta nem válaszol, vagy ha igen, másról beszél, vagy válasza cinikus, sértő ?

#### IV.

##### Az Alkotmánybíróság „watchdog”jellegének gyengítése.

###### 1) Szervezeti függetlenség kétséges volta.

Az alkotmánybírák kiválasztásának és megválasztásának kizárólagos parlamenti hatásköre anomáliákkal terhelt, a kétharmados többség egyértelműen politikai kinevezetteket juttat bírói talárhoz, akiknek függetlensége megkérdőjelezhető. Általánosságban is elmondható, hogy nem szerencsés, ha az alkotmánybírói posztok politikai alkuk tárgyai.

Az Alkotmánybíróság működésének kezdetétől tagjai közül, maga választotta meg elnökét. Egészen 2011. július 31. napjáig gyakorolhatta a testület az autonómiájának e kézzelfogható jogosítványát, amikor a törvényhozó úgy rendelkezett, hogy az országgyűlés választ képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt. Az Alkotmánybíróság elnökének Országgyűlés általi választása nemcsak szimbolikusan fejezi ki a taláros testület függetlenségének csökkenését, hanem az Alkotmánybíróság elnöke által gyakorolt feladat- és hatáskörök súlya miatt a parlament legalább az alkotmánybíráskodás „irányát” meghatározó elnök személyén keresztül befolyást gyakorolhat. Az elnöki jogköröket az Abtv. 17.§-a részletesen tartalmazza, ezek közül kiemelhető az Alkotmánybíróság által elbírálandó ügyek napirendre tűzése ütemezésének, ideértve az ügyek tárgyalási határnapja kitűzésének meghatározása vagy az előadó alkotmánybíró kijelölése. Az elnök „primus inter pares” jogállása a döntéshozatalban válik nyilvánvalóvá, szavazategyenlőség esetén ugyanis az elnök szavazata dönt. Ez kényes megítélésű ügyeknél, ha a határozat elfogadásához szükséges többség ingadozik, a szó szoros értelmében ügydöntő jogkör az Alkotmánybíróság elnökének kezében van.<sup>10</sup> Ehhez hasonlóan csökkenti az

<sup>10</sup> Az Alkotmánybíróság kontrollmechanizmusának változásai. Erdős Csaba doktorandusz, SZE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola



Alkotmánybíróságnak az aktuális hatalommal szembeni függetlenségét tagjai számának 15 főre emelése, 12 évre való megválasztása és az új tag eredménytelen választás esetén mandátumuk meghosszabbításának lehetősége.

Az Abtv. ugyan szigorú összeférhetetlenség szabályokat határoz meg az alkotmánybírók számára megbízatásuk idejére, azonban előtte vagy utána, minden várakozási idő nélküli, politikai vagy állami tisztségek viselését nem zárja ki, ami adott esetben erős politikai befolyásoltságot feltételez.

## 2) Az Alkotmánybíróság hatáskörének folyamatos korlátozása, illetőleg politikai célból való befolyásolása.

Az Alkotmánybírósághoz 2012. január 1-je óta nem lehet bárkinek indítvánnyal fordulnia (a korábbi bárki általi indítványozási jogot, az un. *actio popularis*-t az Alaptörvény megszüntette (24. cikk (2) bek. e) pontjában már nem szerepel), tehát az Alaptörvénynek való megfelelés jelentősége átértékelődött. Az *actio popularis* helyébe lépő alkotmányjogi panasz már főszabályként csak azok számára biztosít indítványozási lehetőséget, akik konkrét egyedi ügyben hozott bírói ítélet alapjául szolgáló, esetlegesen alkotmányellenes jogszabály alkalmazása révén szenvedtek jogsérelmet.<sup>11</sup> A legújabb, a sokat bírált önálló közigazgatási bíróság létrehozására vonatkozó szabályozás helyett behozott jogorvoslati rendszer azonban még tovább rontja a helyzetet, azzal, hogy már a közigazgatási ügyben hozott bírói ítélet ellen teszi lehetővé az érintett közigazgatási szervnek, hogy a konkrét ügyben (és nem jogszabály alkotmányellenességének vizsgálata céljából) mint egy jogorvoslattal az Alkotmánybírósághoz forduljon. Ezzel összemossa az alkotmánybírói és az általános igazságszolgáltatási bírói funkciót, ami kétségessé teszi a jogállami működés fennállását.

Az előbbieken említett, immár rendszeresnek is mondható Alaptörvény-módosítási gyakorlathoz kapcsolódóan az Alkotmánybíróság adott esetben tartalmi alkotmányossági vizsgálatnak is alá kívánta vetni az *Alaptörvény módosításait*. Az Országgyűlés azonban a negyedik módosítással megfogalmazott új rendelkezéssel [24. § (5) bek.] ezt a tárgykört úgy helyezte az Alaptörvénybe, hogy a vizsgálatot *csak eljárási* okból engedi meg, tehát alaptörvényi rangra emelve zárta el a testületet a tartalmi vizsgálat lehetőségétől.

Komoly aggályokat vet fel a költségvetési törvények alkotmányossági vizsgálatának az Alkotmánybíróság hatásköréből való teljes és hosszú távú kivonása is [37. § (4)-(5) bek.].

## V.

### A független bírói igazságszolgáltatáshoz való jog sérelme

A bírói függetlenség lényege, hogy az igazságszolgáltatási rendszer függetlensége biztosítsa minden ember részére a tisztességes tárgyaláshoz való jogot, ezért ez nem a bírák előjoga, hanem az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának garanciája, és ezzel biztosítani kell mindenkinek, hogy megbízhatson az igazságszolgáltatási rendszerben, és

<sup>11</sup> Vörös Imre: "Alkotmányos" puccs Magyarországon 2010-2014. A közhatalom rendszer-szerűen kizárólagos gyakorlásának néhány alkotmányjogi, nemzetközi jogi és európai jogi aspektusáról

annak garantálása, hogy az emberi jogok védelmének biztosítása érdekében megfelelő független bírói jogorvoslathoz juthassanak, vagyis az alapjogok érvényesülésének garanciája.<sup>12</sup> E függetlenséget szervezeti és anyagi jogi garanciákkal kell biztosítani, amelyet a magyar jogalkotó, illetőleg a kormányzat az elmúlt időszakban több alkalommal és különbözőféleképpen megsértett. Erre az alábbi esetek hozhatók fel.

1) A bírák elmozdíthatatlanságának, mint a független, pártatlan bírósághoz való garanciájának sérelme.

A bírói függetlenség kulcselemeként értékeli a hivatás gyakorlásának törvényben meghatározott időtartamát és az elmozdíthatatlanságot az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010)12 számú, a bírákról: függetlenség, hatékonyság és felelősség címet viselő ajánlása 49-50. pontjában. A jogalkotónak erre tekintettel a bírói hivatás gyakorlásának felső korhatárát oly módon kell meghatározni, hogy az egyértelmű és előre kiszámítható legyen. Az ajánlás utal arra is, hogy – ahol az létezik – a megbízatás garantált időtartama a kötelező nyugdíjkorhatárig kell, hogy tartson. A magyar jogalkotó azonban a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 90. § *ha*) pontjában illetőleg 230. §-ában a bírák szolgálati jogviszonyát a korábbi 70. év helyett a rájuk vonatkozó általános nyugdíjkorhatárban (vagyis 65. évben) állapította meg és visszamenőlegesen az érintettek azonnali hivatalból felmentését írta elő. Ez mintegy 274 bírót érintett, akiknek nyugalomba vonulási korhatárát a Bjt. előre nem kiszámíthatóan, hirtelen csökkentette és akaratuk ellenére bírói tisztségüktől megfosztotta. Ez az intézkedés, azon túlmenően, hogy megingatta mind a bírákban, mind a jogkereső felekben az igazságszolgáltatás kiszámíthatóságába vetett bizalmat, e bírák egyéni életében is törést okozott. Bár az Alkotmánybíróság e törvényi szabályozást a 33/2012. AB határozatban megsemmisítette, azonban az egyéni jogsérelem orvoslására, vagyis az érintetteknek az eredeti tisztségükbe való visszahelyezésére már nem vagy alig kerülhetett sor.

A bírói függetlenség és a bírák elmozdíthatatlanságának sérelmét eredményezte az a jogi helyzet, amely formailag annak következtében állt be, hogy az Alkotmány módosítása (2011. évi CLXI. törvény) és az új Alaptörvény átmeneti rendelkezései szerint a Legfelsőbb Bíróság helyébe, annak jogutódjaként azonos hatáskörrel a Curia lépett. Ezen alkotmányos és jogszabályi módosítások hatályba lépésének következményeként ugyanis a Legfelsőbb Bíróság elnökének megbízatása 2012. január 1-jén, három és fél évvel a várt időpontnál korábban megszűnt. E mellett a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló törvényben a Kúria elnöki tisztség vonatkozásában egy új alkalmassági kritériumot vezettek be. E szerint a jelöltnek határozatlan időre kinevezett bírának kell lennie, aki legalább öt évig bíróként dolgozott Magyarországon. A nemzetközi bíróságon bíróként eltöltött idő a szolgálati időbe nem számít bele, aminek következtében a kérelmező nem alkalmas az új Kúria elnöki tisztségének betöltésére. Ezek a döntések azonban ténylegesen arra voltak visszavezethetőek, hogy a legfelsőbb bíróság elnöke (aki egy személyben az Országos Igazságszolgáltatási Tanácselnöke is volt). bírálta a folyamatban volt bírósági szervezeti változásokat. Ezzel összefüggésben az Emberi Jogok Európai Bíróságának Nagykamarája kifejtette egyebek között, hogy „a kérelmező a szóban forgó jogalkotási reformokkal kapcsolatos nézeteit szakmai minőségében – mint a Legfelsőbb Bíróság és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke – fejezte ki. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökeként nemcsak

<sup>12</sup> Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R(2010)12. Ajánlása a tagállamoknak a bírákról: függetlenség, hatékonyság és felelősség.

joga, hanem kötelessége is volt, hogy véleményt mondjon a bírói kart érintő jogalkotási reformokról, miután összegyűjtötte és összegezte az alsóbb bíróságok véleményét. A kérelmező arra is használta jogkörét, hogy egyes érintett jogszabályokat megtámadjon az Alkotmánybíróságon, továbbá két ízben – a parlamenti szabályoknak megfelelően – megragadta az alkalmat, hogy közvetlenül a Parlament előtt fejtse ki véleményét. A Bíróság ezért különös fontosságot tulajdonít a kérelmező által betöltött hivatalnak, ezzel ugyanis feladatként és kötelességként is együtt jár a jogalkotási reformokkal kapcsolatos nézetek kifejtése, mely reformok valószínűsíthetően hatással lehetnek a bírói karra és annak függetlenségére. Ezzel kapcsolatban utal az Európa Tanács jogi aktusaira, amelyek elismerik, hogy minden bíró felelős a bírói függetlenség előmozdításáért és védelméért (lásd a bírák Magna Chartájának 3. pontját a 81. pontban), továbbá hogy konzultálni kell a bírakkal és a bírói karral a rájuk vonatkozó szabályzatot, valamint általánosabb megfogalmazás szerint az igazságszolgáltatást érintő jogszabályok előkészítése során, és be kell vonni őket az ilyen jogszabályok előkészítésébe (lásd az Európai Bírák Konzultatív Tanácsa (CCJE) 2002/3. sz. véleményének 34. pontját a fenti 80. pontban; és a bírák Magna Chartájának 9. pontját a fenti 81. pontban).” Mindezek alapján a Nagykamara elmarasztalta a magyar kormányt az Európai Emberi Jogi Egyezmény 10. cikk (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítási szabadság megsértése miatt.<sup>13</sup> Bár ez a döntés nem a szorosán vett bírói függetlenségre vonatkozik, de tartalmában a kinyilvánított vélemény magának a bírói függetlenségnek a védelmét szolgálta és e tekintetben jelentős precedens értéke van a bírósági vezetői véleménynyilvánítás megítélése szempontjából.

## 2) A bíróságok szervezeti függetlenségének sérelme az Országos Bírósági Hivatal elnöke jogállása és tevékenysége kapcsán.

Az Alaptörvény 25. cikk (5) – (6) bekezdése szerint a bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi, akit a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával választ. „A bírói tisztség ezer szállal függ egyetlen ember: az Országos Bírósági Hivatal elnöke ellenőrizhetetlen, átláthatatlan, megfellebbezhetetlen döntésétől – kezdve a pályázatától, kinevezéstől, az előléptetésen keresztül a bíró más helyiségbe történő kirendeléséig, és a rejtélyesen fogalmazott „külön feladattal” való megbízásáig Az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnöke a büntető eljárásról szóló említett 1998. évi XIX. törvény 20/A §-a alapján egyszemélyes döntésével „kijelölhet” a törvény által már kijelölttől eltérő „másik” büntető bíróságot? Vagyis megfoszthat egy magyar állampolgárt törvényes, illetékes és hatáskörrel bíró bíróság előtti eljáráshoz való jogától. Homályos és kétséges továbbá az, hogy döntését ez az egy személy a törvény által rendelt bíróság – szerinte - „rendkívüli és aránytalan munkaterhére” alapíthatja. Ellenőrizhetetlen és kifogásolható, hogy az eljáró bíróságot kijelölő döntés e törvény szerint nem bírálható felül jogorvoslattal, pedig ezt, a független bírósághoz való jogot, korábban az Alkotmány 57. §-a (külön is említve a jogorvoslati jogot) tartalmazta, és az Alaptörvény XXVIII. cikke is deklarálja. A jogorvoslati jog eme durva sérelme folytán kiváltott hazai és nemzetközi bírálatok hatására az Országgyűlés a 2012. évi CXI. törvénnyel annyit változtatott ezen a helyzeten, hogy „jogorvoslat”-nak (2.§) – a 3. §-ban „fellebbezés”-nek - nevezett eljárást vezetett be. Ennek egyik momentuma az, hogy az OBH elnöke e döntését az Országos Bírói Tanács által meghatározott elvek „figyelembe vételével” hozza meg, vagyis még ezeket sem köteles alkalmazni, de még ezt a szerény változást is annullálja a módosítás 5. §-a, amely szerint az OBH elnöke „határozatait a szükséghez képest indokolja”. Magyarul: tetszése

<sup>13</sup> EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA NAGYTANÁCS BAKA kontra MAGYARORSZÁG ÜGY (20261/12. sz. kérelem)

szerint – ha nem, hát nem! Indokolás hiányában egyébként nyilván fogalmilag nem lehet vitatni a döntést magát sem. Ennyit a „jogorvoslat” jogi természetéről, és az alapjául szolgáló egyszemélyes döntés megszületéséről. Ami pedig magát a „jogorvoslatot” illeti, a „fellebbezést” a Kúria bírálja el, azonban a 3.§ kifejezetten kizárja azt, hogy a „mérlegeléssel” hozott OBH-elnöki döntést a Kúria tartalmilag felülbírálja. A Kúria csak a döntés meghozatalával kapcsolatos – vélhetően eljárási természetű - jogszabálysértést vizsgálhat, a döntés érdemét tehát nem, pedig – a konfúzus, zavaros szöveget értelmezve - egyetlen értelmezési lehetőség marad: éppen abban rejlik a „mérlegelés”, hogy a törvény szerinti bíróság munkaterhe „rendkívüli” és „aránytalan-e”. A bíróságok ügyterhe tehát – lévén iratkezelési-nyilvántartási (iktatási statisztikai) ténykérdés - nem képezheti mérlegelés tárgyát.”

A Hivatal Elnökének tevékenységét elvileg a Bírói Tanács jogosult ellenőrizni, ez azonban nem rendelkezik önálló költségvetéssel és teljesen a Bírói Hivatal elnökének van kiszolgáltatva. Ezért a két szervezet között az elmúlt időszakban erős személyes konfliktus alakult ki, ami az Elnök alkotmánybíróvá való kinevezésével remélhetőleg enyhül, a probléma azonban nem elsősorban személyi, hanem szervezeti jellegű.

### 3) Az egyedi ügyekbe való közvetlen vagy közvetett állami beavatkozás.

Az igazságszolgáltatás függetlenségének egyik alapvető eleme, - kiindulva a hatalmi ágak elválasztásából, - hogy „valamennyi kormányzati és egyéb intézmény köteles tiszteletben tartani és érvényesíteni a bírói függetlenséget”<sup>14</sup>, vagyis mind az állam képviselőinek, mind a bírói hierarchia szereplőinek (ez utóbbi esetben a jogszerű jogorvoslati eljárás kivételével) tartózkodniuk kell a bírói döntésekbe való beavatkozástól. A közvetett beavatkozás egyik látványos jele az Alaptörvény legutóbbi módosítása, amely kimondja, hogy „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”<sup>15</sup> Ez nyilvánvalóan a bíró önálló jogértelmezési jogának elvonása, a jogalkotó aktuális akaratának megfelelő befolyásolása.

Ezen túlmenően a kormány nyilvánosan semmibe veszi a bírósági ítéleteket és esetenként kifejezetten törvénnyel megy azokkal szembe, vagy verbális szinten uszít azok végrehajtása ellen, még akkor is, ha esetenként saját maga által kezdeményezett jogszabálynak az állam általi nem teljesítése miatt került sor bírósági marasztalásra.

a) A Nemzeti Együttműködés Rendszerének hatalomra kerülése után az első ilyen, a bírói függetlenség elleni sérelmet jelentő beavatkozásnak tekinthetjük – annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság az ennek megállapítására irányuló beadványt elutasította<sup>16</sup> - a 2006 őszi tömegosztatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 2011. évi XVI. törvényt (a továbbiakban: Semmisségi törvény), amelyben az Országgyűlés a 2006. szeptember 18. és október 24. között, Magyarország területén, a tömegosztatásokhoz kapcsolódóan elkövetett hivatalos személy elleni erőszak, rongálás, illetve garázdaság miatti elítélések, továbbá a bíróság hatáskörébe tartozó rendzavarás, garázdaság és veszélyes fenyegetés szabálysértése

<sup>14</sup> ENSZ Közgyűlés által 1985. novemberében elfogadott, az Egyesült Nemzetek Szervezetének az Igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó Alapelvei

<sup>15</sup> Alaptörvény 28. cikk

<sup>16</sup> III/01181/2012 AB határozat

elkövetésének megállapításai semmisnek tekintendőnek mondta ki, amennyiben az elítélés vagy a megállapítás alapját kizárólag rendőri jelentés, illetve rendőri tanúvallomás képezte és utasította az ilyen ügyekben döntést hozó bírót, hogy a konkrét ügyekben hozott elmarasztaló döntések semmisségét állapítsák meg. Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy „korábban több döntésében ítélte az Alkotmánnyal összeegyeztethetőnek a semmisség jogintézményét. Így nem tartotta az Alkotmánnyal ellentétben állónak, hogy a jogalkotó – kivételes körülmények között – a jogállamiság részét képező jogbiztonság sérelmét előidéző módon is nagy számban lehetővé tette a korábbi ítéleteknek az elítélt javára történő megváltoztatását, s ezzel a jogerő áttörését”. Itt kiemelendő „a kivételes körülmények közötti” kitétel, ugyanis az itt hivatkozott semmisségi törvények az 1945. és 1963. között, vagyis nem jogállami követelményeknek megfelelően hozott törvénysértő elítélésekre vonatkoztak, amelyeket „politikai természetű vagy meghatározott politikai okból, célból elkövetett, illetve az adott típusú társadalmi rendszer védelmére konstruált bűncselekményekhez kötötték.” A 2006-os események kapcsán azonban már lehetőség lett volna a rendelkezésre álló bírósági jogorvoslatok vagy egyedi kegyelmi eljárás igénybevételével orvosolni az esetleges eljárási jogsértéseket (ha egyáltalán voltak ilyenek), az egyedi ügyekben törvénnyel való beavatkozás azonban jogállami módon semmiképpen sem indokolható.

b) Az utóbbi időben ismételten tapasztalhatunk az állami vezetők részéről mind verbális, mind jogalkotás útján való beavatkozást elsősorban jogerős bírói – akár hazai, akár nemzetközi bírósági – ítéletek végrehajtásába.

Erre az egyik legutóbbi példa, amikor a miniszterelnök arra utasította az igazságügyi minisztert, hogy ne fizesse ki a büntetés-végrehajtási intézetekben lévő elítélteknek a nem megfelelő életkörülmények miatt a magyar bíróság által megállapított kártérítést. Ezzel egyidejűleg un. „börtönbiznisszel” vádolták az érintett elítéltek jogi védelmét ellátó ügyvédeket.

Ezeknek az ítéleteknek a jogalapja a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról 2013. évi CCXL. törvény 10/A. § (1) bekezdése, mely szerint „Kártalanítás jár az elítéltnak vagy az egyéb jogcímen fogvatartottnak a fogvatartása során a jogszabályban előírt életter biztosításának hiánya és az ehhez esetlegesen kapcsolódó más, a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmába ütköző elhelyezési körülmény, különösen az illemhely elkülönítésének a hiánya, a nem megfelelő szellőztetés, világítás, fűtés vagy rovarirtás (a továbbiakban együtt: alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények) által előidézett sérelem miatt. A kártalanítás minden egyes, az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények között eltöltött nap után jár. A kártalanítás megfizetésére az állam köteles.” A törvény értelmében, a magyar bíróságok állapítják meg az embertelen körülmények közötti fogva tartást ellensúlyozó kártérítéseket, a hazai fogva tartásra vonatkozó jogszabályok és az Alaptörvény III. cikkében szereplő, kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma alapján. 2017-ben mintegy 700, 2018-ban már 3700 ilyen végzés született a rossz börtönkörülmények miatt, és 2018-ban összesen több mint 3 milliárd forintot fizetett ki kártérítésként az állam. Mindez azért, mert nem teljesítette kötelezettségét, vagyis ígérete ellenére nem javította a börtönviszonyokat és nem épített börtönöket.

Az említett miniszterelnöki verdikt végrehajtására azonnal meg is jelent az 1004/2020. (I. 21.) Korm. határozat, amely ki is mondta a kifizetések felfüggesztését és egyben a jogszabály felülvizsgálatára kötelezte az igazságügyi minisztert. Az ennek folyamán megalkotott 2020. évi IV. törvény a börtönszűfoltosági kártalanításokkal kapcsolatos visszaélések megszüntetése érdekében szükséges haladéktalan intézkedésekről már csak a következőket tartalmazza: „Az Országgyűlés a bűncselekmények áldozatai érdekeinek érvényesítésére,

szem előtt tartva az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, valamint a társadalom igazságérzetét, a következő törvényt alkotja: 1. § Az Országgyűlés felhívja a Kormányt, hogy a nemzeti konzultáció eredménye alapján a bűncselekményekből származó károk enyhítéséről szóló és a bűncselekmények áldozatainak érdekeit érvényre juttató új szabályozási rendszert dolgozzon ki 2020. május 15-éig. 2. § Az Országgyűlés felhívja a Kormányt, hogy a börtönzsúfoltság megszüntetése érdekében 2020. szeptember 30-áig biztosítsa, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek átlagos kihasználtsága ne haladja meg a teljes (száz százalékos) kihasználtságot.” Ebből az a következtetés vonható le, hogy az egész csupán kommunikációs trükk, a törvény ugyanis most már nem beszél a fogvatartottaknak a körülmények miatti kártérítéséről, hanem a bűncselekményekből származó károk enyhítéséről és másodlagosan a börtönzsúfoltság megszüntetéséről. Megjegyzendő, hogy ennek teljesíthetősége is kétséges, mivel az államra háruló feladatot sok évig nem hajtották végre, most mintegy félév hogy lenne erre elegendő ?

Ebben az ügyben felmerül továbbá az igazságszolgáltatás harmadik garanciális lábát jelentő védőügyvédek támadása, akiket azzal vádoltak meg, hogy a börtönpereken megnyert összegeken jogtalanul és indokolatlanul nagy hasznot húztak. Az igazságszolgáltatás biztonságának sérelmét jelenti az ügyvédek alaptalan támadása és függetlenségük, elfogulatlanságuk kétségbe vonása.

c) Másik példa a gyöngyöspatai un. roma ügy. A Debreceni Ítéltábla - miután egy másik perben jogerős ítélet mondta ki, hogy a gyöngyöspatai iskola fenntartói (a települési önkormányzat és a Hatvani Tankerületi Központ) a cigány gyerekek jogellenes iskolai elkülönítésével megvalósították a jogsértő etnikai alapú szegregációt - 2019 szeptemberében jogerősen úgy döntött, hogy a gyöngyöspatai általános iskolában az elkülönített oktatás gyakorlata sértette a felperes (roma) diákok jogait. Ezért számukra jogerősen összesen közel százmillió forint kártérítést ítélt meg az állami és önkormányzati iskolafenntartók terhére, melynek teljesítési határideje lejárt. A kötelezettek azonban nem fizettek - bár már a perben is javasolták a természetbeni kárpótlást (ingyen oktatás, korrepetálás), amit azonban a per során nem vettek figyelembe, - és a miniszterelnök kijelentette, hogy a jogerős ítélet ellenére pénzt nem adnak a pert nyert alperesek kezébe, mert az a nem cigány helyieknek is elfogadhatatlan, vagyis a jogerős bírói ítélet végrehajtását tagadta meg.

d) Bíró egyedi ügyben hozott döntése miatt felsőbb bírósági vezető általi fegyelmi eljárás kezdeményezése.

„A döntéshozataluk során a bírónak függetleneknek és pártatlanoknak kell lenni bármilyen hatóság által történő – beleértve a bírósági belső hatóságot is - minden közvetlen vagy közvetett korlátozástól, nem megfelelő befolyásolástól, nyomástól, fenyegetéstől, vagy beavatkozástól. A hierarchikus bírósági szervezet nem áthatja alá az egyéni függetlenséget. Konkrét ügyben a törvény értelmezése, a tények értékelése vagy a bizonyítékok súlyozása a bírók által, nem adhat okot fegyelmi felelősségvonásra, kivéve rosszhiszeműség vagy súlyos gondatlanság esetét.”<sup>17</sup>

E követelményt szegte meg az a bírósági vezető, aki fegyelmi felelősségre vonást kezdeményezett a Pesti Központi Bíróság bírójára ellen, mert egy külföldi állampolgár ügyében előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az Európai Unió Bíróságánál (EUB) abban a kérdésben, hogy a tárgyi ügyben eljáró bíróság kellően független-e. Bár a bírák, beleértve a

<sup>17</sup> Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R(2010)12. Ajánlása a tagállamoknak a bírákról: függetlenség, hatékonyság és felelősség.

Magyar Bírói Egyesület budapesti elnökét is, felzúdulására az érintett bírósági vezető Közleményben jelentette ki, hogy a fegyelmi eljárás nem a jelzett tárgyban indult, azt nem fejtette ki, hogy mi volt a fegyelmi eljárás valódi oka. Megjegyzendő továbbá, hogy bár a kezdeményezés tárgyában csak az EUB dönthet (amely időközbe a kezdeményezést befogadta) a Curia azt a legfőbb ügyész kezdeményezése alapján törvénysértőnek találta (?)

## VI.

### A legfőbb ügyész monopolhelyezete<sup>18</sup> és a büntetőjogi populizmus.

1) Az államszervezet demokratikus működésének fontos jellegzetessége az egyes szervek felelőssége, aminek viszont értelemszerű előfeltétele a szervezetek vezetőinek elszámoltathatósága.

Az ügyészségnek világos a feladatrendszere, világosak a feladatok megoldásánál követendő szabályok, rendezett az is, hogy a megoldáshoz ki milyen tevékenységgel köteles hozzájárulni, s a szervezeten belül mindezt a legfőbb ügyész, illetőleg a hivatali előjárók számon is kéri, mivel az ügyészség szigorú hierarchikus rendszerben működő szervezet.

Az ügyészi szervezet közhatalóság, s mint ilyen, feladatai ellátásáért felelős a társadalomnak. Ez a háttere annak az alkotmányos kötelezettségnek, hogy a legfőbb ügyész évente beszámolóval tartozik az Országgyűlésnek. E beszámoló tartalmát és szerkezetét – külső támpontok híján – az 1990-es évek elején maga a Legfőbb Ügyészség alakította ki aszerint, hogy működéséből mit tartott olyannak, ami az Országgyűlés érdeklődését kiváltja. Ebben a tekintetben azóta sem fogalmazódtak meg félreérthetetlen igények. A beszámoló funkciója az, hogy az olvasónak vagyis az országgyűlési képviselőknél, tájékoztatást adjon, minthogy azonban az ügyészség szakhatóság, a beszámoló szakmai munkáról szól, címzettje viszont egy politikai testület, amelynek viszont a beszámoló meghallgatásán kívül semmilyen érdemi befolyásolási lehetősége nincs a legfőbb ügyész szakmai tevékenységét illetően.

A rendszerváltozást megalapozó 1989. évi alkotmánymódosítás óta a legfőbb ügyész – mint ezt az Alkotmánybíróság is kimondta – nem politikai szereplő, ezért tisztán politikai felelőssége nincs, tehát a parlamentben nem interpellálható. Vezetői hatásköre folytán azonban gyakorlati lehetősége van arra, hogy akár konkrét ügyek eldöntésénél az állami jogpolitika kereteihez is igazodva érvényesítse személyes politikai preferenciáit, hosszabb távon pedig azt sem lehet jogi szabályozással kizárni, hogy – a kinevezési gyakorlat és a vezetők személyi állományának alakítása révén – az ügyészség általánosan érvényesülő szemléletébe (ahogy angol nyelvterületen mondják, „*policy*”-jába) szinte észrevétlenül építsen be politikai preferenciákat. Így pusztán jogi eszközökkel soha nem váltható biztonságosan valóra az az elvi követelmény, hogy – akár egyedi ügyekben a legfőbb ügyész személyes véleménye révén, akár az ügyészség személyi állományában hosszabb távú működése folytán kialakított uralkodó szemlélet folytán – ne juthasson bizonyos mértékig törvényes keretek között is érvényre pártpolitikai befolyás. Ezen a téren mindig is igen nagy jelentősége lesz a legfőbb ügyész jellemének, személyes szakmai és erkölcsi felfogásának abban, hogy

<sup>18</sup> Bócz Endre: Az ügyészi felelősségről Magyar Jog 2014. július 3.

megtalálja-e az államszervezet demokratikus működése szempontjából még elfogadható mértéket.

Ő az egész közbiztonsági hatóság munkájának megszervezéséért, munkafeltételeinek biztosításáért felelős ugyan, de a felelőssége részben közvetett. A nem közvetlen irányítása alatt működő ügyészségi hivatali szervek tevékenysége tekintetében csak a felügyeleti kötelezettségének körében elkövetett esetleges mulasztások miatt tehető felelősség, a mindennapi munkamenetben itt elkövetett hibákért nem. Megbízatásából fakadó hivatali kötelessége viszont elsősorban az, hogy a szervezet irányításában az állam jogpolitikáját érvényre juttassa. A legfőbb ügyészt csak a törvényhozási aktusokban megjelenő állami jogpolitika kötelezi. A jogállása folytán a hatáskörébe tartozó szakmai ügyintéző munka és a vezetői feladatok keretében felelősségi szabályai azonban nem különböznek más ügyészekétől.

Ami a felelősség érvényesítését illeti: az ügyészekkel szemben a jogi felelősség mindegyik válfaját – tehát a fegyelmi, a magánjogi és a büntetőjogi felelősséget egyaránt – a munkáltatói jogkört gyakorló legfőbb ügyész jogosult és köteles érvényesíteni. Erre vonatkozóan létezik a gyakorlatban is működőképesnek bizonyult anyagi jogi szabályrendszer és használatos eljárási rend. A közszájon forgó felvetés tulajdonképpen nem is az, hogy az ügyészség mint szervezet vagy az ügyész mint hivatalos személy, nem visel érvényesíthető felelősséget, hanem az, hogy *„a legfőbb ügyésznek nincs felettese, s ezért nem visel felelősséget”*. Ez ugyan így nem teljesen igaz, hiszen törvény rendelkezik arról, hogy a legfőbb ügyész összeférhetetlenségének, illetőleg hivatalvesztésének kimondásával a megbízatása megszűnik, de tény, hogy a jogi szabályozás rendkívül fogyatékos, és ezzel komoly tápot ad a felelőtlenység látszatának.

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (Üsztv.) 3. § (5) bekezdése szerint a legfőbb ügyészt és az ügyészeket az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg, s a (6) bekezdés értelmében a legfőbb ügyészre az országgyűlési képviselők mentelmi jogával kapcsolatos eljárási szabályokat kell alkalmazni. Arról azonban nem esik szó, hogy a legfőbb ügyész esetében a mentelmi jog felfüggesztését ki jogosult kezdeményezni.

A legfőbb ügyész alkotmányjogi felelősségének tételes szabálya szerint *„[h]a a legfőbb ügyész neki felelősséget nem tesz eleget megbízatásából adódó feladatainak, illetve jogerős ítéletben megállapított büntetést követett el, vagy más módon tiszttségére méltatlanná vált”*, a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés határozatával kimondja a hivatalvesztését.

A legfőbb ügyész is ügyész. tehát az ügyészi fegyelmi vétség meghatározása *elvileg* érvényes rá akkor is, ha az Üsztv. 81. §-a kimondja, hogy az ügyészi fegyelmi felelősségről szóló X. fejezet rendelkezéseit (csak) *a legfőbb ügyész által kinevezett* ügyészekre kell alkalmazni. Az Üsztv. 81. § érdemi jelentősége az, hogy azt az ügyészt, akit az Alaptörvény szerint az Országgyűlés megválaszt legfőbb ügyésznek, vagy a köztársasági elnök kinevez legfőbb ügyész helyettesnek, kivonja az ügyészi fegyelmi szabályok hatálya alól. Ők – más ügyészeketől eltérően – a hivatali kötelességnek nem *minden* vétkes megszegése, továbbá a *„hivatala tekintélyét veszélyeztető”* nem *minden* magatartásuk miatt felelősek, hanem csak azokért, amelyek súlyosságuk folytán okot adnak alkotmányjogi úton hivatalvesztés kimondására.

Van a feladatoknak egy olyan jól körülírható köre, amelynek mikénti ellátásáért anyagi jogi értelemben maga a legfőbb ügyész személyesen is jogi felelősséggel tartozik. Ugyanakkor a gyakorlatban vele szemben nem érvényesíthető semmilyen felelősség, mert a magyar



jogrendszerben nincs megnevezve olyan tisztségviselő, aki, és szabályozva olyan eljárás, amelynek keretében az ügyészség vezetése körében hozott valamely legfőbb ügyészi határozat vagy intézkedés törvényességét jogosult és köteles lenne hivatalosan kétségbe vonni, azaz a legfőbb ügyészen számon kérni olyan hivatali köteleességszegést, vagy a „hivatas tekintélyét veszélyeztető” olyan egyéb megnyilvánulást, amely nem súlyos annyira, hogy hivatalvesztés kimondására adna okot. A legfőbb ügyész, mint az Országgyűlés által választott közjogi tisztségviselő felett a munkáltatói jogkört *pro forma* az országgyűlés elnöke gyakorolja, azonban felette fegyelmi jogköre nincs. Tehát az, hogy a legfőbb ügyésznek – bár jelentős és gyakorlatilag korlátozhatatlan közhatalmat visel – nincsen fegyelmi felelőssége, a jogállamiság mércéje szerint aligha mondható normálisnak.

2) Az Alaptörvény 29. cikkének (1) bekezdése szerint az ügyészség „az igazságszolgáltatás közreműködőjeként, mint közvádó *az állam büntetőigényének kizárólagos* érvényesítője”. Az Európa Tanács Ajánlásának 19 1. pontja szerint az ügyészség „a társadalom nevében és a köz érdekében biztosítja a jog alkalmazását, ha a jog megsértése büntetőjogi szankciót von maga után, figyelembe véve mind az egyének jogainak védelmét, mind a büntetőjogi igazságszolgáltatási rendszer szükséges hatékonyságát.” A nemzetközi standard szerint tehát az ügyészség nem az állam büntetőigényét érvényesíti, hanem a társadalom (és nem az állam) nevében és a köz érdekében biztosítja a büntetőjogi szankciók érvényesülését. Az állam a jogalkotás útján büntető hatalommal rendelkezik abban a tekintetben, hogy – a szükségesség arányosság követelményének figyelembe vételével - meghatározza, mely magatartási szabályok megsértését tekinti bűncselekménynek. Az Alaptörvény 29. cikke (1) bekezdésének jelenlegi megfogalmazása azonban tág teret nyújt a büntetőjogi populizmusnak, vagyis annak, hogy az állam – élve, illetőleg visszaélve a társadalom biztonság iránti igényével - bármilyen, a társadalom egyes rétegeinek nem tetsző cselekményt vagy helyzetet (pl. hajléktalanság) büntetőjog igénybe vételével üldözzön, ahelyett, hogy alkalmasabb eszközök igénybe vételével (pl. szociálpolitika) oldja meg a problémát. A történelmi tapasztalatok azt mutatják, hogy tekintélyuralmi rendszerekben, ahol az állami túlhatalom felett nem működnek a jogállami fékek és egyensúlyok, ez oda vezethet, hogy az állam kénye-kedve szerint, a tisztességes eljárás követelményeinek figyelmen kívül hagyásával ártatlan embereknek vegye el a szabadságát, végső esetben az életét.

A XX. század magyar történelmében erre a legszélsőségesebb példát a Rajk per és ahhoz kapcsolódó perek adják, amikor a hatalom - csupán az egyszemélyi tekintélyuralmat bitorló Rákosi hatalmának és a szovjet diktátor előtti megfelelésének alátámasztása érdekében – valótlán, kitalált koncepciók gyártásával és azok beismerésének kikényszerítésével, a bírói döntésnek a diktátor által előre történt meghozatalával és így a bírói függetlenség teljes semmibe vételével vette el emberek életét és ehhez populista eszközökkel, a nép félrevezetésével és felhergelésével teremtette meg a társadalmi hátteret.

Napjainkban is - és nem csak 2010 óta – a hatalom a súlyos konfliktusok kezelésére egyre inkább él a büntetőpopulizmus eszközével az egyes, a hatalomhoz közel álló társadalmi rétegek igényeinek kielégítése érdekében az elrettentés érdekében alkalmazva a büntetőjogi, illetőleg annak enyhébb alakzata, a szabálysértési jogi fenyegetést. Ennek példaként említhetők a fiatalok büntethetőségi korhatárának leszállítása, vagy a szabálysértési elzárás lehetőségének kiterjesztése e korosztályra (megjegyzendő, hogy ezek az intézkedések a gyermekek jogainak védelmére vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettségekkel mennek

---

<sup>19</sup> Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a büntetőjogi ügyészi feladatokat szabályozó Rec (2000) 19 számú Ajánlása

szembe), vagy a hajléktalanság tényének pönalizálása. A büntetőjogi populizmus erősödésével végül a jogállam teljes felszámolásáig lehet eljutni.

Hasonló jeleket – bár nem rendszerszerűen – ma is tapasztalhatunk, amikor csupán politikai előny megszerzése vagy politikai koncepció alátámasztása érdekében vádolnak meg embereket olyan valós cselekmények miatt, amelyek nyilvánvalóan nem tekinthetők, vagy nem bizonyulnak bűncselekménynek. Ezekben az ügyekben meghatározó szerepe van a legfőbb ügyésznek. Ezeknek az ügyeknek a többségében – bár sok év eltelte után – általában igazságot szolgáltat és jogorvoslatot nyújt a bíróság. Ugyanakkor, ezek ellentétéként számtalan olyan eset van, amikor nyilvánvalóan felmerül a bűncselekmény gyanúja – különösen az állami- vagy Európa Uniós támogatások jogtalan vagy a közbeszerzési szabályok megszegésével jelentős túlárazással történt megszerzése esetén – és az ügyészség mondvacsinált okkal, vagy indok nélkül nem indít büntető eljárást. Ezekben az esetekben azonban Be nem biztosít lehetőséget bírói jogorvoslatra, tehát a döntés kizárólag az ügyész diszkrecionális jogkörébe tartozik. Ez azért különösen problémás, mert jelenleg a legfőbb ügyész pártfüggsége egyértelmű. E problémák orvoslására megfelelő megoldás lenne az Európai Ügyészséghez történő csatlakozás – amelyet többszázezer állampolgár aláírásával is támogat – azonban, azt az állami vezetés nem támogatja (formai indok, hogy az Alaptörvény kimondja, az állam büntetőigényének *kizárólagos* érvényesítője a legfőbb ügyész).

## VII.

### A helyi önkormányzatok, mint a demokratikus rendszer egyik alapintézményének sérelme

Az Európai Unióról szóló Szerződés Preambulumában az alapítók kifejtik, hogy olyan közös Európát kívánnak létrehozni, ahol a szubszidiaritás elvének megfelelően a döntéseket az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg. Ezzel összhangban, az Európa Tanács, - mint az európai országok közösségének egyik legfontosabb intézménye, - által tető alá hozott, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának<sup>20</sup> preambuluma kimondja, hogy az állampolgárok közügyekben való részvételének joga egyike az Európa Tanács valamennyi tagállama által elfogadott demokratikus elveknek, rögzíti azon meggyőződést, hogy e jog legközvetlenebbül helyi szinten gyakorolható, és megerősíti azt, hogy mindez feltételezi olyan helyi önkormányzatok létezését, amelyeknek részét képezik a demokratikusan létrehozott döntéshozó szervek, és amelyek feladatainak és e feladatok gyakorlása módjának és eszközeinek, valamint mindezek megvalósításához szükséges forrásoknak a tekintetében széles körű autonómiával rendelkeznek.

Az önkormányzatokra vonatkozó alapvető rendelkezéseket az Alaptörvény tartalmazza, melynek 32. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között - egyebek mellett - gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik; e célra felhasználható vagyonaival és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat; dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről. A helyi önkormányzatokra vonatkozó részletes szabályokat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (új Ötv.) tartalmazza. Azonban sem

<sup>20</sup> kihirdetve az 1997.évi XV. törvénnyel

az Alaptörvény, sem az új Ötv. nem foglalkozik az önkormányzatok gazdasági önállóságával és nem tartalmaz garanciákat sem az önkormányzatok tulajdonhoz való jogának gyakorlása, sem a vagyongazdálkodás tekintetében.

Az Alaptörvény tudatosan nem foglalkozott a kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti viszonyral, s csak jelzésszerűen említette a munkamegosztás (feladat- és hatáskör) módosításának lehetőségét, valamint az új Ötv. nem konzisztensen használja a helyi, települési és területi önkormányzat forgalomrendszer, ami lehetőséget ad a hatáskörök gond nélküli átcsoportosítására. Ez a szabályozási mód alapozta meg a Magyary Zoltán 1.0 és a Magyary Zoltán 2.0 programban lefektetett centralizációs tervek végrehajtását, amely minden jelentős ügyet közvetlen kormányzati hatáskörbe kívánt vonni.

Ennek során központosításra kerültek jelentős, korábban kötelező települési önkormányzati hatáskörbe tartozó, alapvető helyi közszolgáltatási feladatok és az azokhoz tartozó intézmények fenntartása, így egészségügyi és oktatási alapellátási feladatok és ezzel párhuzamosan elvonták az ezek ellátását biztosító (vagy esetenként ennél több) költségvetési támogatást. Szűkítésre kerültek a jegyzők igazgatási jogosítványai és az okmányirodák országos hálózata a kormányhivatalokba került átszervezésre (ami egyes önkormányzatok esetében a korábban saját erőből kialakított és már jól működő okmányirodák infrastruktúrájának és személyi állományának elvétele jelentette pl. Budaörs). A hatósági hatásköröknek területi szintre, kormányhivatalokhoz történő telepítése nyomán korlátozásra került az állampolgárok jogorvoslati joga is, ugyanis megszűnt a közigazgatási szervezeti rendszeren belüli másodfokú hatósági jogkör, és minden közigazgatási ügyben csak bírósághoz lehet jogorvoslattal fordulni. E, sok esetben bagatel (pl. lakcímbejelentési ügy), helyben elintézhető ügy területi szintre telepítése hátrányos az állampolgárok tekintetében is és a bíróságok leterheltségét növeli és tekintélyét csorbítja.

A Magyary Zoltán 1.0 programban (amit követett a Magyary Zoltán 2.0 program) új alapokra helyezte a kormányhivataloknak az önkormányzatokkal kapcsolatos jogosítványait, így ellenőrzés helyett felügyeletet és megerősített koordinációs jogosítványokat vezettek be. A megyei önkormányzatok szerepe kiüresedett: a korábbi intézményeket átvette az állam, náluk csak a területfejlesztési feladatok maradtak (Különös jelenség, hogy a koronavírusjárvány elleni védekezés ürügyén kitalált, majd a T/10527. sz. törvényjavaslattal véglegesíteni szándékozott különleges gazdasági övezetekkel kapcsolatos egyes feladatokat és hatásköröket ismét megyei önkormányzati hatáskörbe kívánja utalni a Kormány). Szintén állami hivatal formájában újra éledtek a járások. A települési önkormányzatok korábban önkéntes alapon volt joga a társulásos formában történő működésre, amely úgy alakult át, hogy a 2000 fő alatti önkormányzatoknak – kötelezően – 2000 fős „bokrokat” kell létrehozniuk. Érintette az önkormányzatok életét, hogy a kormányzat - egyebek mellett - a korábbi minisztériumi irányítás alá tartozó nagyszámú dekoncentrált hivatalt megszüntette és a feladatellátást egy szervezetbe vonta össze. (Összességében a kormányhivatalok megerősítésével egy "decentralizált centralizáció" valósult meg).

Az önkormányzatokat érzékenyen érintő támadást intézett a kormányzat amikor a koronavírus elleni védekezés céljából kihirdetett veszélyhelyzet ürügyén jelentős költségvetési forrásokat vont el, megszüntette a parkolási díjat és elvonta az iparüzési adót. Ez egyes önkormányzatokat szinte teljesen ellehetetleníti, nehezíti a járvány elleni védekezés érdekében is elengedhetetlen feladatok, így pl. szociális- és hajléktalan ellátás végrehajtását. Ugyanakkor bár az elvonások céljaként a járvány elleni védekezés került megjelölésre, nem állapítható meg, hogy a kormányzat milyen konkrét feladatra kívánja felhasználni ezeket az összegeket. (Ez a felvetés azért is fontos, mert tapasztaljuk, hogy a kormányzat nap- mint nap

csoportosít át számolatlanul összegeket a járvány elleni védekezéssel abszolút össze nem függő beruházásokra.)

A települési önkormányzatok önállóságának sérelmét fogja eredményezni a a Különleges gazdasági övezetekről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló T/10527. sz. törvényjavaslat. Ennek előzményét képezi a Gödi különleges gazdasági terület kijelölésére vonatkozó 135/2020. (IV. 17.) „veszélyhelyzeti” Korm. rendeletet, amely Göd településen levő azon ingatlanokat amelyek a Samsung gyár működését szolgálja valamint az ehhez kapcsolódó adóbevételeket, valamint infrastruktúrák működtetését elvonja a települési önkormányzattól és a megyei önkormányzat hatáskörébe utalja. Hasonló megoldásra ad felhatalmazást konkrétan meg nem határozott településeket érintően az általánosság szintjén a T/10527. sz. törvényjavaslat, amely ellentétes A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénnyel (Mötv.), melynek 108. § (2) bekezdés a) pontja szerint „A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tulajdonjoga ingyenesen átruházható az állam vagy más helyi önkormányzat javára jogszabályban meghatározott közfeladat ellátásának elősegítése érdekében. A (3) bekezdés szerint az ingyenes vagyonátadás az önkormányzat kötelezően ellátandó feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti. Nem adható át különösen az olyan vagyonelem, amely valamely kötelező önkormányzati feladat ellátásához, a nemzeti köznevelésről szóló törvényben meghatározott önkormányzati köznevelési feladathoz vagy ezek finanszírozási forrásának biztosításához, vagy az önkormányzati költségvetési bevételi előirányzatok teljesítéséhez szükséges.” A jelen esetben azonban a vagyon átruházására nem közfeladat ellátása céljából kerül sor, hanem kifejezetten piaci vállalkozás elősegítésére és a kötelező önkormányzati feladatok ellátásához szükséges költségvetési források elvonását eredményezi, azok visszapótlása nélkül.

## VIII.

### Jogalkotás, jogegyenlőség, jogbiztonság.

A jogállamiság és annak egyik fontos eleme, a jó kormányzás garanciái biztosításának egyik legfontosabb eszköze az alkotmányos követelményeknek mind tartalmilag mind formailag megfelelő jogalkotás. A jogalkotás rendjét ma két törvény, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényből (Jtv.) és a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény (Tr.) szabályozza.

A jó kormányzás legfontosabb alapelveit legegyszerűbben az OECD-nek a tárgyban megfogalmazott alapelvei<sup>21</sup> alapján határozhatók meg. Ezek alapvető elve az állampolgároknak, mint partnereknek való tekintése, melynek eszközei: a tájékoztatás, a konzultáció és a nyilvánosság részvétele. A jogállamiság elvei, elsősorban a gyakorlatban sérülnek, de a Tr. a un. közvetlen egyeztetés, vagyis az érintett társadalmi, szakmai civil szervezetekkel való egyeztetés területén létrehozott korporatív szabályok is ezzel ellentétesek. Sem a régi Jat. sem az új Jtv. nem ismeri az érintett társadalmi körök szabályozási igényének, a hatályos rendelkezések alkalmazásával kapcsolatos problémáinak előzetes felmérését, ami az európai gyakorlatban az érintettek bevonásának fontos eleme. Ugyancsak hiányzik a lobbytevékenység szabályozása, bár korábban rövid ideig hatályban volt a

<sup>21</sup> Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society 2003, OECD, Áttekintés Nyitottkormányzat:A civil társadalommal folytatott párbeszéd ápolása.

lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvény, ugyan a gyakorlatban nem hozta meg a tőle várt eredményeket, hatályon kívül helyezése után a kormányzat részéről nem merült fel igény a téma újraszabályozása iránt.

Az egyeztetések tekintetében előbbieken említett korporatív szabály annyit jelent, hogy azokkal a szervezetekkel “amelyek készek a kölcsönös együttműködésre” vagyis elfogadják a Kormány játékszabályait, stratégiai partnerségi megállapodást köt, és e szervek kötelesek megjeleníteni az adott szakterülettel foglalkozó, de stratégiai megállapodással nem rendelkező más, a szakterületet érintő szervezetek álláspontját is, vagyis ez utóbbi szerveknek közvetlen vélemény-nyilvánítási lehetőségük nincs, ami diszkriminatív. E szabályozás nem felel meg a jogállamiság és a jó kormányzás elveinek.

A jogalkotás gyakorlatában mind a jó kormányzás elveit, mind a jogalkotás szakmai követelményeit érintően az alábbi, a jogállamiság érvényesülését gyengítő problémák azonosíthatók:

- a jogszabályok gyors, átgondolatlan előkészítése, aminek következménye egyebek között a rövid időközönkénti és sokszori módosítása, amely miatt az éppen hatályos jogszabály tartalma egyre nehezebben állapítható meg,
- a jogszabálytervezeteknek sem a kormányzaton belüli belső (közigazgatási), sem külső szakmai egyeztetéséről nincs kötelező szabály, így annak határidejére sem. Ezért ha egyáltalán megküldik egyeztetésre, olyan rövid határidőt adnak, ami alatt lelkiismeretes munkát végezni nem lehet,
- azon túlmenően hogy a jogszabályok szövege pontatlan, sokszor szakszerűtlen, a jogszabályok összhangjának követelménye sem érvényesül, így a norma világosságára vonatkozó követelmény sérül,
- a jogszabályok gazdasági hatásának előzetes felmérése nem érvényességi kellék, így ilyen még akkor sem készül, ha a megfelelő döntéshez ez elengedhetetlenül szükséges lenne,
- nincs megfelelő felkészülési idő, így a jogszabályok általában a kihirdetést követő napon, vagy legfeljebb a 3. napon életbe lépnek. Ezen túlmenően a végrehajtási jogszabályok megalkotása elhúzódik, ez pedig jelentős jogbizonytalanságot okoz,
- a javaslatok indokolása nem felel meg a műfaj szabályainak, rövid, pontatlan és általában tendenciózus, ez annál is inkább problémás, mert az Alaptörvény a bíróságok részére követelményként fogalmazza meg az értelemezés során az indokolások figyelembevételét.

A jogbiztonságnak, a kiszámíthatóságnak jelentős hatása van a gazdaságra, különösen a kis- és középvállalkozások esetében, mivel a jogszabályok gyors változása lehetetlenné teszi az akár közép távra történő tervezést is.

Az elmúlt évtizedben számos példát találunk arra, hogy személyre szólóan fogadtak el törvényt (meglévő szabály módosítását), hogy a közhatalomnak fontos embert pozícióba segítsék vagy ott tarthassák. A polgári jogegyenlőség lényege, hogy mindenkire egyformán, ugyanaz a törvény alkalmazandó, vagyis a joguralomban általános szabályok kelljenek. Eszerint tilos egy bizonyos személyt kiválasztani büntetésre vagy jutalomra, a bill of attainder nem fogadható el. De az is tilalmazott, ha valamennyi, azonos kategóriába tartozó személyre nem azonos szabályt alkalmaznak. Ez azt eredményezi, hogy sérül a jogbiztonság, vagyis az általános szabályokban bízók a személyre szabott jogalkotás okán elvesztik a joghoz fűződő bizalmat, kiszámíthatóságot.

## IX.

Az alapvető jogok érvényesülésének torzulása

Mint ahogy már korábbiakban kifejtettük, a jogállamiság egyik legfontosabb alapelve az alapvető jogok érvényesülésének biztosítása. Az Alaptörvény ennek a nemzeti jogban történő garantálása érdekében az Európai Unió Alapjogi Chartájából (EUAC) indul ki és annak szövegét esetenként szószertint átveszi, azonban sok esetben érvényesülését további feltételhez köti, vagy szűkíti, illetőleg tágítja, mindezzel pedig már alaptörvényi szinten torzítja a jogállami elvek érvényesülését. Az emberi jogok érvényesülése tekintetében figyelemmel kell lenni továbbá az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezményre (EJEE) is, amely szintén az európai unós jogrend részét képezi, mint annak általános elvei. EJEE emellett annak az 1993. évi XXXI. törvénnyel történt kihirdetése alapján a magyar jogrend részét képezi.

Az előbb említett a szabályozási módra és gyakorlatra az alábbi példák hozhatók fel:

1. A civil szervezetek elleni támadás.

Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait, valamint a VIII. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni. E jogot az EUAC 12. cikk (2) bekezdése úgy fogalmazza meg, hogy mindenkinek joga van - egyebek között - polgári célú egyesüléshez, illetőleg az EJEE pedig a másokkal való egyesülés szabadságaként határozza meg. E rendelkezések alatt a nyelvtani és logikai értelmezés alapján a civil szervezetek létrehozása, működése és abban való részvétel jogát érthetjük.

A hivatkozott alkotmányos jogok biztosítása helyett azonban a civil szervezeteknek az állami szervek által történt támadása tevőlegesen megfélemlítéssel kezdődött a norvég támogatásokat szétosztó Ökotárs Alapítvány elleni rendőri fellépéssel (amelyre a működése szabályszerűségének utólagos vizsgálatának megállapítása szerint semmi alap nem volt). A civil szektor szereplőinek az egyesülési és a gyülekezési, tágabban politikai kommunikációs jogait vették célba jogalkotási eszközökkel is. 2011-ben új, meglehetősen szigorú törvényt és eljárást vezettek be, megtizedelve a közhasznú szervezetek számát, majd 2017-ben létrehozták a „külföldről támogatott szervezet” címkét, amit az érintett vagy annak vélt civil szervezetnek magára kell ragasztania minden nyilvános iratán és megszólalásában. A törvény ezt úgy magyarázta: „az ismeretlen külföldi forrásból juttatott támogatások alkalmasak lehetnek arra, hogy külföldi érdekcsoportok e szervezetek társadalmi befolyásán keresztül saját érdekeiket, nem pedig közösségi célokat érvényesíthessenek Magyarország politikai és társadalmi életében; továbbá figyelemmel arra, hogy ez veszélyeztetheti az ország politikai, gazdasági érdekeit, a törvényes intézmények befolyásmentes működését”. Ezek a feltételezések azonban minden esetben megalapozatlanok és főként olyan külföldi háttérű, elsősorban jogvédelmet vagy jótékonyági tevékenységet végző civil szervezeteket érintenek mint a Magyar Helsinki Bizottság, vagy az Amnesty International Magyarország.

2. A vallásszabadság gyakorlásának és az egyházak elismerése korlátozásának szövevényes története.

A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvényt a rendszerváltás közjogi rendszerét megalapozó Országgyűlés 1990. február 8-án fogadta el. E rendkívül progresszív, de visszaélésre alkalmas túlzottan megengedő és néhány

tárgykörben pontatlan, illetve hiányos törvény módosítását és kiegészítését, érvényesülésének két évtizede alatt, politikusok, egyházi személyek, kutatók és mások többször kezdeményezték. Azonban ezeknek a problémáknak a megoldását célzó szakértői ajánlásokkal szemben az Alaptörvény, továbbá „A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról” szóló 2011. évi C. törvény és az e törvényt felváltó, 2011. évi CCVI. tv. (Etv.), valamint az ezt módosító és kiegészítő 2013. évi CXXXIII. tv. koncepcionálisan lényegesen eltérő megoldásokat intézményesítettek.<sup>22</sup>

Az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése deklarálja ugyan, hogy „Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa.” A továbbiakban azonban a korábbi jogállami megoldás, vagyis az egyházaknak a bírósági nyilvántartásba vétellel történő elismerése helyett ezt az aktust az Országgyűlés hatáskörébe utalta. Ezen túlmenően az állam és az egyes egyházak együttműködése tekintetében differenciál bevett és nem bevett egyházak között és az előző kategóriába tartozó egyházaknak „a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel az állam sajátos jogosultságokat biztosít”, valamint ehhez kapcsolódóan eltérő mértékű anyagi támogatást ad. Ezen túlmenően az Etv. a jogi személyiséggel rendelkező egyházi szervezetek között tovább differenciál, amikor létrehozza a vallási egyesület, a nyilvántartásba vett egyház, a bejegyzett egyház és a bevett egyház kategóriákat. Bár az egyes kategóriákba tartozást objektív kritériumokhoz köti és a közösségi célokat is meghatározza, azonban az állammal való kapcsolat, vagyis a bevett egyházként való minősítés szubjektív politikai döntéseken alapul.

A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróság (EJEB) több alkalommal kimondta, hogy a magyar állam megsértette azoknak az egyházaknak az egyesülési és vallásszabadságát, melyeket a magyar állam az Alaptörvény hivatkozott rendelkezésén alapuló új törvénnyel (Etv.) önkényesen megfosztott jogállásuktól. Az ítélet szerint „kevésbé szigorú intézkedések igénybevétele helyett a kérelmezőknek az egyházi státuszuktól való teljes mértékű megfosztásával, egy politikailag befolyásolt és vitatható indoklason alapuló újra-nyilvántartásba vételi eljárás bevezetésével, és azzal, hogy a kérelmezők a bevett egyházakhoz képest eltérő bánásmódban részesültek nemcsak az állammal való együttműködést, hanem a hitéleti tevékenységet szolgáló juttatásokat illetően is, a magyar állam nem tett eleget a kérelmezőkkel szemben fennálló semlegesség követelményének [...] a vitatott intézkedés sem egyes elemeiben, sem összességében nem felelt meg a ’nyomás társadalmi szükséglet’ követelményének”.<sup>23</sup> Bár az Alkotmánybíróság is kimondta a szabályozás alkotmányellenességét, mindezek ellenére, bár a szabályozás többször módosult, az állam nem változtatott eredeti koncepcióján, vagyis egyes egyházaknak - pl. Magyarországi Evangéliumi Testvérközösségnek (amely a szegényeket, hajléktalanokat támogató nagyon jelentős jótékonyági tevékenységet végez) - a támogatandó, bevett egyházak közül való kizorításáról, mely eljárás nyilvánvalóan nem felel meg a jogállamiság követelményeinek.

<sup>22</sup> Egyházak és más vallási szervezetek, valamint az állami egyházjog Magyarországon Ádám Antal professor emeritus, volt alkotmánybíró Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék Acta Univ. Sapientiae, Legal Studies, 2, 2 (2013) 201–216

<sup>23</sup> A VALLÁSSZABADSÁG KORLÁTOZÁSA MAGYARORSZÁGON PR Herald Bizalomkommunikáció 2015. május 27

### 3. A Magyar Tudományos Akadémia függetlensége, a tudomány és a felsőoktatás szabadsága elleni támadás.

Bár az Alaptörvény X. cikke kimondja, hogy Magyarország biztosítja a tudományos kutatás szabadságát és védi a Magyar Tudományos Akadémia tudományos szabadságát, valamint, hogy a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak. E jogok szabad és független gyakorlásának lehetőségét azonban már maga az Alaptörvény ugyanazon bekezdése korlátozza, amikor kimondja, hogy a felsőoktatási intézmények szervezeti rendjét törvény szabályozza, továbbá az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli. A kutatás és a tanítás tartalmának és módszereinek meghatározását ugyanis nagy mértékben befolyásolják annak szervezeti keretei és költségvetési lehetőségei.

#### a) A Magyar Tudományos Akadémia megcsonkítása.

Az Alaptörvény a preambulumban képező Nemzeti Hitvallásban egyebek között rögzíti: „vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát ...ápoljuk és megóvjuk” valamint „tisztelőn tartjuk történelmi alkotmányunk vívmányait”. A magyar tudományos és kulturális örökség hagyományait a történelem során szinte folyamatosan és következetesen megőrző és nemzetközileg is elismert egyedi intézménye a Magyar Tudományos Akadémia. A Széchenyi István és más fiatal mágnások adományai alapján egyesületként létrejött Tudós Társaság alapítását az országgyűlés törvénybe iktatta: az 1827: XI. törvénycikk „*A hazai nyelv művelésére föllállítandó tudós társaságról vagy magyar akadémiáról*” címet viseli. Az 1845-től hivatalosan is Magyar Tudományos Akadémia néven emlegetett intézmény 1830-ban, az alapszabályok kidolgozása és királyi jóváhagyása után kezdte meg tényleges működését.<sup>24</sup> Tevékenysége és önállósága a történelem során három ízben, 1849-től a kiegyezésig, az 1919-es Tanácsköztársaság idején, majd 1949-ben került jelentős politikai befolyás alá. Azonban ennek ellenére az 1950–1960-as években létrehozták az Akadémia kutatóintézeteinek hálózatát. A korszak nagy részében az Akadémia nem csupán tagjainak egyéni teljesítményével, hanem a több tucat kutatóintézetében dolgozó tudósok ezreinek munkájával járult hozzá a magyar tudományosság fejlődéséhez. Az Akadémia szervezetében lényegi változást a rendszerváltás után az 1994. évi XL. törvény hozott, amely „*önkormányzati elven alapuló, jogi személyként működő köztestület*”-ként határozta meg az Akadémia jogállását. Ezt a - gyakorlatilag több mint félszáz éves történelmi hagyomány szerint működő intézmény - jogi helyzetet borította fel a jelenlegi Kormány a parlamenti többségével elfogadtatott 2019. évi LXVIII. törvénnyel történt módosítással, amellyel szembe ment a Nemzeti Hitvallásban maga által a történelmi örökség megóvására és a történelmi alkotmány tisztelőn tartására vállalt kötelezettségével is.

Egy évig tartó „tudományháborúnak” vetett formálisan véget a parlament döntése, a Fidesz-többség erővel, az akadémikusok akaratával és az innovációs és technológiai miniszter korábbi egyértelmű ígéretével szemben elvette az MTA kutatóintézeteit, amikor magyar Országgyűlés elfogadta a hivatalosan „A kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer intézményrendszerének és finanszírozásának átalakításához szükséges egyes törvények módosításáról” néven illetett törvénymódosítást.

A miniszter a megelőző hónapokban változatos eszközökkel küzdött a fenyegetéstől az ígéreteken át a zsarolásig, hogy átnyomja a tudósokon az akaratát. Próbálkozásai a hosszas tárgyalások ellenére nem jártak sikerrel, az Akadémia lényegi garanciális pontokat szeretett volna megőrizni a kutatások függetlensége érdekében, döntő többséggel helyezkedtek szembe

<sup>24</sup> A Magyar Tudományos Akadémia története 2016. FEBRUÁR 1. FÓNAGY ZOLTÁN – PÓTÓ JÁNOS



a Palkovics-tervvel, mire a miniszter az addig a tárgyalásokon megígért elemeket is visszavonta, hogy végül egyszerűen erővel nyomja át az elképzelését, melyet leginkább az innováció és a nemzetközi versenyképesség javításával indokolt.

A törvény központi eleme az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat (ELKH) nevű új képződmény. Ez alá tartozik a korábban az MTA irányítása alá tartozó 15 kutatóintézet és kutatóközpont, a törvény lehetővé teszi ezek átszervezését, megszüntetését és új intézetek csatlakozását is. Az ELKH tizenhárom fős irányító testületébe hat főt a Magyar Tudományos Akadémia, hat főt pedig a kormány delegál. Az elnököt a Magyar Tudományos Akadémia elnöke és a miniszter közös javaslatára a miniszterelnök nevezi ki.

Az új intézmény önálló költségvetési fejezetet képez a költségvetési törvényben, és szervezetileg ugyan nem tartozik a kormány irányítása vagy felügyelete alá, de a kormánynak a költségvetésére gyakorolható befolyási lehetősége nyilvánvaló.

A törvény a Magyar Tudományos Akadémia és a tudomány függetlenségét biztosító több alkotmányos jogot sért, így

- kötelezi az MTA-t, hogy tulajdonát ingyen az új intézmény, vagyis az állam használatába adja;
- a kutatóhálózat irányító testületében az MTA közgyűlése által delegálható egyharmaddal szemben a tagok fele kormánydelegált lesz, és a kutatóhálózat nem kap közvetlen képviselési lehetőséget;
- az irányító testület minden tagját a miniszterelnök nevezi ki, nem csak az elnököt, sőt az eredeti javaslattal szemben az Akadémia elnöke nem delegálhat tagokat az új irányító testületbe, csak javaslatot tehet a személyükre a miniszterelnöknek;
- az irányító testületben nem kötik fontos ügyekben minősített többséghez a döntést, vagyis a tudományos érdekekkel szemben a kormányakarat könnyen átvihető.<sup>25</sup>

b) A felsőoktatás kormányzati befolyásolása, a Central European University (CEU) elüldözése.<sup>26</sup>

ba) A jelenlegi kormánypárt 2010-es hatalomra kerülésétől kezdve gyökeresen megváltoztatta a felsőoktatás helyzetét, feladatainak meghatározását, a rendelkezésre bocsátott eszközöket (finanszírozás) és a számára meghatározó feltételeket. A 2011 óta (számos módosítással) hatályban lévő felsőoktatási törvény (2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról [Ftv, 2011]) „a nemzet szellemi és lelki megújulását” állította középpontba, szemben korábbi, 1993-as és a 2005-ös felsőoktatási törvényekkel, amelyek az európai értékrendet szem előtt tartva, egybehangzóan az oktatás, tanulás és kutatás szabadságát tekintették a felsőoktatásra vonatkozó szabályozás alapelveinek. A jelenleg hatályos felsőoktatási törvény szövegében azonban az autonómia szó nem is szerepel.

2011. után – élve az Alaptörvényben biztosított nem is leplezett lehetőséggel – erősödött az egyetemek szervezeti életébe és gazdálkodásába való állami beavatkozás. Míg az egyetemek rektorainak kinevezése felett a rendszerváltástól 2011-ig az állam csak törvényességi felügyeletet gyakorolt, jóváhagyta az intézmény döntését. 2011-től 2015-ig a szenátus csak véleményezhette a rektori pályázatokat, a minisztérium számos esetben a helyben kialakult rangsorral ellentétesen döntött.

<sup>25</sup> A Fidesz megszavazta az MTA megcsonkítását. Index 2019. 07. 02. Fábrián Tamás – Kolozsi Ádám

<sup>26</sup> Oktatói Hálózat Háttal Európának 2020-01-27 A kultúra, az oktatás, a tudomány és a média leépítése Magyarországon 2010–2019

2015-től a szenátus visszakapta a jogot a rektorjelölt megválasztására – viszont addigra a rektori tisztség jelentősége sokat csökkent a kancellári rendszer 2014-es bevezetése következtében. A kancellár az egyetemnek a rektor mellé rendelt, gyakorlatilag másik egyenrangú vezetője. Hatáskörébe tartozik az egyetem működtetése, azaz minden, ami nem kifejezetten felsőoktatási szakmai terület, mindenekeelőtt a gazdasági, pénzügyi és igazgatási feladatok. A kancellár az illetékes miniszter alárendeltje, az egyetemen senkinek és semmilyen testületnek nem tartozik felelősséggel. Együtműködési kötelezettsége van a rektorral és a szenátussal, de a hatásköri határok nincsenek pontosan meghúzva, és nem létezik semmilyen intézményesített mechanizmus az esetleges konfliktusok feloldására, így a gyakorlatban alakulnak ki a kancellári hatalom határai. Az Alaptörvényben deklarált oktatási és kutatási szabadság ennek következtében eléggé sajátos módon érvényesül. Papíron az egyetem vezetése kétfejűvé vált, valójában azonban az oktatási és kutatási kérdéseknek is van gazdasági, pénzügyi vonzata, így a kancellár az intézmény egész működésére súlyos hatással van. A kancellárok belépésével lényegesen átírták az összes intézmény szervezeti és működési szabályzatát, sok helyen szélsőségesen centralizált igazgatási és gazdálkodási rendet hozva létre, ahol nem érvényesül a részterületekért való helyi felelősség, hanem elvben mindenben a kancellár dönt és mindenért ő felel.

A magyar felsőoktatás minőségbiztosításában 1993-ban történt alapításától kezdve jelentős szerepet töltött be a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság (MAB) Tevékenysége kiterjedt intézmények, képzési programok (szak létrehozása, indítása, PhD képzési programok) akkreditációjára és egyetemi tanári pályázatok véleményezésére. Működésének függetlenségét törvény (1993. évi LXXX. tv) garantálta, így a MAB saját hatáskörben választotta meg elnökét. A 2011-ben elfogadott felsőoktatási törvény gyökeres változást hozott, 11 hónappal mandátuma lejártá elő menesztették a MAB testületét, az új testület tagok felének és az elnöknek a kiválasztását az oktatásért felelős miniszter hatáskörébe rendelték. Szintén a miniszter dönthetett a Felülvizsgálati bizottság és a Felügyelő bizottság tagjainak kiválasztásáról. A változtatások miatt az ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education) 2013 novemberében monitorálásra kötelezte a MAB-ot. Különösen nagy hangsúllyal esett latba a működéshez szükséges források garanciáinak és a testület függetlenségének a hiánya. Ezen döntés hatására a MAB működésének jogi szabályozását a szükséges minimális mértékben megváltoztatták, így 2015 tavaszán az ENQA-val való konfliktus rendeződött. Ezzel együtt a MAB nem nyerte vissza korábbi jelentőségét a magyar felsőoktatási rendszerben, 2017-től kezdve minden szaklétesítési kérelmet előzetes jóváhagyásra be kell nyújtani a miniszternek, és csak a tőle kapott engedély alapján lehet elküldeni a MAB-nak. Magyarországon azt, hogy milyen szakokon lehet diplomát kiadni, az akkreditációs követelményeknek való megfelelésen felül az egyes szakok képzési és kimeneti követelményeit (KKK) rögzítő kormányrendelet határozza meg. Ez nemzetközi összehasonlításban meglehetősen szokatlan megoldás, de már 2010 előtt is érvényben volt, és az egyetemek az induló újabb intézmények konkurenciájával szemben egyfajta minőségi garanciának tekintették. 2015-ben a kormányzat a KKK-k időszerűvé vált felülvizsgálata alkalmával törölt számos szakot. Ezek egy része egyszerű adminisztratív korrekció volt, azonban néhány szakot a tényekkel ellentétesen gazdaságtalannak ítélték és megszüntettek, éppenséggel olyanokat, amelyeket a kormánnyal szemben kritikus társadalomtudományi műhelyeket működtettek. Ilyen volt például az önkényesen megszüntetett Társadalmi tanulmányok alapszak, vagy a Társadalmi nemek tanulmánya mesterszak képzési és kimeneti követelményeinek törölése a kormányrendeletből – azaz ilyen diplomát ezután senki nem adhat ki Magyarországon, még önköltséges képzésben vagy magánegyetemen sem. Ekkor már nem hangzott el az álcázásként használt gazdaságossági érv, hanem egyszerűen arra hivatkoztak, hogy az ilyen programok tartalma nem felel meg a kormány társadalomképének – azaz nyíltan semmibe vették a tudományos szabadságot.

Az intézményszerkezetet tekintve Magyarországon 2000-ben végbement egy, a nemzetközi trendeknek megfelelő, nagyszabású integráció. Ezután egészen 2012-ig az állam nem vállalt kezdeményező szerepet, azóta viszont a kormányzat hiperaktív módon nyúl bele az intézményi szerkezetbe. Ebben a korábbi integrációs lépések kiegészítése és korrekciója, illetve valóságos problémák nem mindig átgondolt és sokszor az érintettek véleményét teljesen figyelmen kívül hagyó kezelése mellett súlyos szerepet kap egy másik tendencia: „kedvenc” intézmények létre- és kivételezett helyzetbe hozása. Mindenekelőtt a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE, 2012) és a Pallas Athéné Egyetem (2016) létrehozása sorolandó ide. A három meglévő intézményből, illetve karból (államigazgatás, katonai és rendőrtisz képzés) létrejövő NKE csak részlegesen tartozik a felsőoktatási törvény hatálya alá (pl. nincs kancellárja), működését külön törvény szabályozza. Az új intézmény számára jogszabályi eszközökkel monopolhelyzetet biztosítottak a jogitól mesterségesen elszakított államtudományi képzésben, ezzel ellehetetlenítve a meglévő jogtudományi karok számos programját. Mivel a kormányzat a jogászképzésektől mindenütt megvonta az állami ösztöndíjakat, gyakorlatilag az NKE-n van egyedüli lehetőség ma arra, hogy a jog iránt érdeklődő fiatalok magas tandíj nélkül folytassanak felsőfokú tanulmányokat. Ezzel megteremtik a kormányzati filozófiának megfelelő szellemiségű oktatásban részesülő, lojális köztisztviselői utánpótlást elsősorban felső szintű a közigazgatási és önkormányzati területeken. A másik, a magyar felsőoktatás viszonyaihoz képest egészen kivételes támogatásban részesülő intézmény, a Pallas Athéné Egyetem – amely ma már Neumann János nevét viseli – a Kecskeméti és a Szolnoki Főiskola egyesítéséből jött létre. Az egyetemet a Magyar Nemzeti Bank finanszírozza Pallas Athénéről elnevezett alapítványain keresztül, amelyekbe árfolyamnyereségéből 2014-ben 200 milliárd forintot utalt át, az óriási összeget a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényben foglaltakkal ellentétesen, jogellenesen kivonva a központi költségvetés alól.

A felsőoktatás szerkezetének átalakítása során a legújabb jelenség az állami fenntartású egyetemek átalakítása alapítványivá azzal, hogy fenntartását egyrészt az alapítvány részére átadott részvényből, másrészt az állam, mint megrendelő által szerződés alapján történő finanszírozásból fedeznék.

bb) A Central European University a legjelentősebb intézmény, melyet Soros György kulturális filantrópiái tevékenysége keretében létrehozott a posztszovjet Kelet-Európában. E magánegyetem alapköltségeit a Soros által létrehozó alapítvány (endowment) fedezi. 1991-ben egy prágai és egy budapesti campusszal alakult, 1995-ben Budapest lett az egyedüli központ. Az egyetem az 1993-ban megszerzett amerikai (New York State és Middle States) akkreditációval, és az ehhez 2004-ben hozzákapcsolt magyar (és ezáltal EU-beli) akkreditációval működik, oktatási nyelve angol, főleg a humán- és társadalomtudományok terén kínál MA- és PhD-programokat. Az intézmény az utóbbi években számos szakterületen bekerült a világ legjobbainak százas listájába.

2010 után az egyetemek több ízben az Orbán-kormány célkeresztjébe kerültek (ld. erről az előbbiekben a felsőoktatásról szóló részt), a CEU mint magánegyetem ellen azonban ugyanazon eszközökkel (a kancellárok alkalmazása) nem tudtak fellépni, ezért került sor 2017 márciusában a Lex CEU-ként elhíresült törvény, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény, elfogadására, amely újféle szabályozást vezetett be a külföldi egyetemek magyarországi működésére. Ez a CEU számára teljesíthetetlennek szánt, igen rövid, háromnegyed éves határidejű feltételrendszerhez kötötte az amerikai akkreditációjú képzésért járó diploma további kiadását. Egyebek közt előírta, hogy a Magyarországon működő külföldi egyetemek csak akkor ismerhetők el, ha „az anyaországban” is folytatnak felsőoktatási tevékenységet. A CEU – más Európában működő

amerikai egyetemekhez hasonlóan – önálló intézményként Magyarországon lett megalapítva, és egyetemi státuszának elismeréséhez addig elégséges volt az amerikai és a magyar akkreditáció. A CEU komoly erőfeszítéssel – a New York államban működő Bard College együttműködésével – 2017 augusztusára mégis eleget tett ennek az előírásnak. Volt azonban egy másik kritérium is: a szakmai elismerésen túl az egyetem működését a törvény aláírt államközi egyezményhez kötötte kötötte. Hiába készült el a New York állam kormányzójával, mint az USA jogrendje szerint a tagállami hatáskörbe tartozó megállapodás megkötésére jogosult személlyel - Andrew Cuomóval történt részletes egyeztetéssel 2017 szeptemberére az aláírásra váró egyezmény, a magyar kormány ezt azóta sem írta alá.

Az ügyben az Európai Unióban kötelezettségszegési eljárás is indult, melynek során az Európai Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordult. A bírósági eljárás keretében a Főtanácsnok 2020. március 5-én kiadta állásfoglalását (mely ugyan nem tekinthető még a Bíróság végleges döntésének). Ebben kifejtette, hogy a törvénymódosítás a külföldi és belföldi szolgáltatók számára egyenlő bánásmódot biztosítására vállalt kötelezettség mellett „sérti az Európai Unió Alapjogi Chartáját is, **mert aránytalanul korlátozza az oktatási intézmények alapításának és működtetésének szabadságát, valamint a tudomány szabadságát.** Ugyanez a körülmény sérti a letelepedés szabadságát és a szolgáltatási irányelvet is.”<sup>27</sup> Megjegyzendő, hogy a kül- és belföldi szolgáltatók számára egyenlő bánásmód biztosítása kötelezettségének sérelmét egyértelműen bizonyítja, hogy azóta pl. Kínával megkötésre került egyetem létesítésére irányuló egyezmény.

4. ) A vállalt nemzetközi menekültügyi követelmények semmibe vétele, a menekültügyi krízis politikai hisztériára történő felhasználása.

a) Magyarország a Genfi menekültügyi egyezményt még a rendszerváltás előtt, a romániai menekültek befogadásának lehetővé tétele érdekében, 1989-ben ratifikálta (1989. évi 15. tvr.) ratifikálta. Az Európai Alapjogi Charta 18. cikke kimondja, hogy A menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseivel, valamint az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel (a továbbiakban: a Szerződések) összhangban a menedékjogot biztosítani kell. Ennek megfelelően mind az 1990.-ben módosított Alkotmány, mind a 2011.-ben elfogadott Alaptörvény deklarálja, hogy „Magyarország - ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet - kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelmük megalapozott.” Ennek megfelelően a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (melyet 2007. június 25-én fogadott el az Országgyűlés) átültette az Európai Unió által a közös európai menekültügyi rendszer létrehozása céljából elfogadott intézkedéseket. Ezek a szabályok általában megfelelően és általános társadalmi elfogadás mellett érvényesültek az 1991 – 1994. között a dél-szláv háboru miatt kialakult menekültügyi helyzet kezelése során.

Az ez után következő, minegy 20. éves békés időszak után Magyarország 2015 augusztusától kezdődően mind jogilag, mind eljárási és technikai szempontból szisztematikusan építi le a menekültügyi rendszerét. Ennek első látványos jele volt, hogy a Kormány az 1724/2015. (X. 7.) Korm. határozattal 2015. december 31-ével megszüntette az akkor még létező

<sup>27</sup> Eurológus 2020. 03. 05. Főtanácsnok: A lex CEU sérti az uniós jogot.

Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Befogadó Állomás Debreceni Telephelyét, valamint a Menekültügyi Őrzött Befogadó Központot.

2015-ben hirtelen megugrott az Európába érkező menekültek száma, és közülük messze a legtöbben Görögországban vagy Olaszországban értek az EU területére. Az EU Tanácsában a tagállamok nagy többsége a szolidaritás jegyében átmeneti intézkedést fogadott el, amely szerint a legjobban megterhelt országokból a menekültügyi eljárás lefolytatása céljából a többi EU-tagállam kvóták alapján átvesz bizonyos számú menekültügyi kérelmezőt. Ezt a döntést azonban Magyarország nem hajtotta végre, sőt az ellen az Európai Unió Bíróságához fordult. (Azonban mind ezt, mind a határozat végrehajtásának elmulasztása miatt a Bizottság által indított infridgegment eljárást Magyarország elvesztette.)

Ezzel egyidejűleg a Kormány a lakosságnak az Európai Unió és menekültek ellen hangolása céljából népszavazást kezdeményezett, melynek során a következő kérdésre várta a lakosság választát: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?” A kérdés azonban nem valós feltételezésből indult ki, hiszen senki sem akart Magyarországra nem magyar állampolgárokat betelepíteni. Vélhetően ennek is következtében a népszavazás nem lett eredményes, azonban ennek ellenére a Miniszterelnök az Alaptörvény hetedik módosítását kezdeményezte, melybe beépítésre került, hogy: „Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be. Idegen állampolgár - ide nem értve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket - Magyarország területén a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet. A kérelem előterjesztése és elbírálása feltételeinek alapvető szabályait sarkalatos törvény határozza meg.” A beépített rendelkezés első mondata – mint ahogy a népszavazási kérdés is – teljesen irreális, mind a második és harmadik mondat felesleges, hiszen ez a mechanizmus az Alaptörvény XXVII. cikkében foglaltakra figyelemmel, sarkalatos törvényben elfogadott szabályok alapján megfelelően működik.

A fentiek szerinti menekültügyi politika sarkalatos pontja az ország területéhez való hozzáférés fizikai és jogi ellehetetlenítése és a bejutni szándékozókval való embertelen bánásmód.<sup>28</sup> Ennek egyik eszközeként a hetedik Alaptörvény-módosítással egyidejűleg módosították a Btk-t és beépítették „jogellenes bevándorlás elősegítése” címmel a 353/A.§-t, mely bűncselekményt az köeti el, aki szervező tevékenységet folytat annak érdekében, hogy olyan személynek segítsen menedékkjogi eljárást kezdeményezni, aki a hazájában, a tartózkodási helye szerinti országban vagy olyan más országban, amelyen keresztül érkezett, nem felel meg a politikai menekültstátusz elnyerési feltételeknek, vagy olyan személynek segít tartózkodási jogcímet szerezni, aki jogellenesen lépett be, vagy jogszerűtlenül tartózkodik Magyarországon. Ilyen szervező cselekménynek minősül a határ vonalában a határmegfigyelés, az információs anyagok készítése, terjesztése, hálózat építése vagy működtetése. Az EU Bizottsága e szabályozás miatt 2018. júliusában megindította a kötelezettségzegési eljárást hazánkkal szemben. A legnagyobb problémát azzal kapcsolatban találták, hogy a menedékkérőknek nyújtott segítséget bűncselekménnyé nyilvánítja a törvénymódosítás. „A magyar szabályozás azáltal, hogy kriminalizálja a menedékkjog és a tartózkodási engedély kérelmezéséhez való segítségnyújtást, korlátozza a menedékkérők azon jogát, hogy kapcsolatba lépjenek a releváns nemzeti, nemzetközi és nem kormányzati szervezetekkel, és segítséget kérjenek tőlük.”

Ez a szabályozás nemcsak a menedékkérők jogát sérti, hanem a menekültekkel, emberi jogokkal, jogsegéllyel foglalkozó civilek korábbiakban említett, az egyesüléshez való

<sup>28</sup> A MENEKÜLTVÉDELEM JÖVŐJE MAGYARORSZÁGON JAVASLATOK EGY EMBERSÉGES, FENNTARTHATÓ és HATÉKONY MENEKÜLTÜGYI RENDSZERRE Magyar Helsinki Bizottság 2017.

alkotmányos jogát is, amikor már nemcsak adminisztratív vagy anyagi oldalról próbálja ellehetetleníteni tevékenységüket, hanem börtönnel fenyegeti a munkatársait.

Ezen túlmenően a módosítás értelmezési problémát is felvet, annak szövege tehát nem felel meg a pontosság és az egyértelműség alapvető büntetőjogi alapelveinek, hiszen azt, hogy például ki van kitéve üldöztetésnek a hazájában vagy útközben, csak egy menekültügyi eljárás állapíthatja meg.

Az előbbieken említett menekültügyi politika további eszközei Szerbia biztonságos harmadik országgá nyilvánítása, a határzár felhúzása, az azon való átlépés kriminalizálása, a tranzitónában tartózkodók éheztetése (amely miatt már több alkalommal elmarasztalta Magyarországot az Emberi Jogok Európai Bírósága), és a tranzitónák fogadókapacitásának napi 10 főben való korlátozása, majd a visszakényszerítés legalizálása annak ellenére, hogy Szerbia részéről nincs meg a készség ezeknek az embereknek a visszafogadására és ilyen jellegű jogi kötelezettségük sincs, hiszen ilyen egyezmény nincs Szerbia és Magyarországon között. E mellett Európában szinte egyedülálló módon Magyarországon tömegesen tartanak fogva menedékkérőket, annak ellenére, hogy a strasbourgi bíróság több ítéletében is kimondta, hogy a menedékkérők fogvatartása Magyarországon „az önkényesség határát súrolja”.

A 2015-2016-ban kialakított rendszer így tömegesen teszi lehetetlenné a háború, üldözés, kínzás elől menekülők számára, hogy hozzáférjenek Magyarország – és ezáltal az Európai Unió – területéhez, valamint az érdemi menekültügyi döntéshozatalhoz. Mindez sérti az uniós menedékjogi kötelezettségeket és a Genfi Egyezményt, továbbá az egész menekültügyi rendszer alapjait kérdőjelezi meg és ezzel teljes egészében szembe megy a jogállamisági és az emberi jogi követelményeknek.

5.) A szociális biztonsághoz való jog Magyarországon nem alapjog, hanem államcél; következménye: jelentős rétegek és területek leszakadása.

Az Európai Alapjogi Charta 34. cikke kimondja, hogy „az Unió elismeri és tiszteletben tartja a szociális biztonsági ellátásokra és szociális szolgáltatásokra való jogosultságot, amelyek védelmet nyújtanak anyaság, betegség, munkahelyi baleset, gondoskodásra utaltság vagy idős kor, továbbá a munkahely elvesztése esetén. Az Unión belül jogszerűen lakóhellyel rendelkező és tartózkodási helyét jogszerűen megváltoztató minden személy jogosult szociális biztonsági ellátásokra és szociális előnyökre. A társadalmi kirekesztés és a szegénység leküzdése érdekében az Unió elismeri és tiszteletben tartja a jogot a tisztességes megélhetést célzó szociális támogatásra és lakástámogatásra mindazok esetében, akik nem rendelkeznek az ehhez elégséges pénzeszközökkel”.

Az Európai Unióról szóló Szerződés X. Címe foglalkozik ugyan szociálpolitikai kérdésekkel, de ez csak a foglalkoztatáspolitikai vonatkozásokra terjed ki, az u. szegénységpolitikát nem érinti. A szociális biztonság kérdésével nemzetközi szinten több dokumentum is foglalkozik. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata egészen széles értelemben közelíti meg a szociális jogokat, kimondván, hogy minden személynek joga van saját maga és családja egészségének és jólétének biztosításához alkalmas életszínvonalhoz. A dokumentum 22. cikke pedig konkrétan tartalmazza a szociális biztonsághoz való jogot, amely minden személyt, mint a társadalom tagját megilleti. Végezetül a 25. cikk utal a munkanélküliségre, a betegségre, a rokkantságra, az özvegyiségre, az öregségre és egyéb olyan esetekre szóló biztosításhoz való jogra, amikor létfenntartási eszközeit valaki akaratától független körülmények között elveszítette. A Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (amelyet magyar jogrend az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel hirdetett

ki) 11. cikkének 1. bekezdése pedig elismeri mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára. A dokumentum 9. cikke kimondja, hogy mindenkinek joga van a szociális biztonságra, beleértve a társadalombiztosítást is. Az Európai Szociális Karta (a magyar jogrend részévé a 1999. évi C. törvény elfogadásával vált) sem hagyta érintetlenül a szociális biztonsághoz való jog kérdését. A 12. cikk a társadalombiztosításhoz való joggal, a 13. cikk a szociális és egészségügyi segítségnyújtáshoz való joggal, a 14. cikk a szociális jóléti szolgáltatásokban való részesülés jogával, a 16. cikk a család szociális, jogi és gazdasági védelmével, a 17. cikk az anyák és gyermekek szociális és gazdasági védelemre való jogával kapcsolatos állami kötelezettségeket rögzíti. Ezen szabályok egészülnek ki a Kartához fűzött 1988. évi Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikkének az idős személyek szociális védelmére való jogáról szóló rendelkezéssel.

Magyarország Alaptörvényének XIX. cikke a szociális biztonsághoz való jogot négy bekezdésben szabályozza. Azonban ezeknek a jogoknak az érvényesítését nem állami kötelezettségként, hanem ún. államcélként fogalmazza meg, vagyis a „törekszik” kifejezést használja, vagy úgy fogalmaz, hogy „az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének **lehetővé tételével segíti elő**”. Különösen a kiszolgáltatottság lehetővé tételét vetíti előre az a rendelkezés, mely szerint „törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybevevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.” Ez ezen alapuló törvények a korábbi ellátórendszer helyett az „ellátást a (köz)munkáért” elvet valósítják meg, ami felveti azt a kérdést, mennyiben valósul meg Magyarországon az élethez és méltósághoz való jogból eredő minimális túlélés biztosításának követelménye.

Jelentős változás látható az Alkotmányhoz képest a szociális biztonság tárgyát tekintve, az Alaptörvényből a szociális biztonság megteremtésének eszközei közül kikerült a társadalombiztosítás rendszere. A társadalombiztosítás fenntartására vonatkozó kötelezettség elhagyása felveti azt a problémát, hogy mennyiben felel meg az az előzőekben említett nemzetközi dokumentumoknak (különösen az ILO 102. számú egyezményének és a Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának).<sup>29</sup> A szociális támogatás és rokkantellátás mértékének a tisztességes megélhetés biztosítása követelményétől való elszakítása és teljes egészében az állam diszkrecionális jogába utalása a megélhetéshez minimálisan sem elegendő összegek megítélését és ezzel jelentős társadalmi rétegek leszakadását eredményezte. Különösen hátrányos helyzetbe kerültek a rokkantak, akiket támogatásuk minimális összegben való megállapítása mellett megfosztották korábbi természetben támogatásuktól (pl. utazási bérlet) sőt a jogosultság évenkénti orvosi ellenőrzésére is kötelezték őket (különösen embertelen ez egyértelműen végleges állapotúak esetében).

Meglehetősen ellentmondásos az Alapörvényben a lakhatás jogára vonatkozó szabályozás. A XXII. cikk kimondja, hogy „Az állam jogi védelemben részesíti az otthont. Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a közterület közcélú használatának védelmét az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani. Ugyanakkor az Országgyűlés (3) bekezdésként beépítette az életvitelszerű közterületen tartózkodás tilalmát (vagyis a hajléktalanságot) és ezzel egyidejűleg kriminalizálta, vagyis szabálysértésnek minősítette a hajléktalanságot annak

<sup>29</sup> RÁCZ ZOLTÁN A szociális biztonsághoz való jog Magyarországon a rendszerváltozás óta eltelt időszakban

ellenére az Alkotmánybíróság korábban az emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlennek és ezért alkotmányellenesnek találta a hajléktalanság büntetését<sup>30</sup>. (Megjegyzendő, hogy az alapjogi sérelem nem szűnik meg azzal, hogy annak jogalapját a jogalkotó annak az Alaptörvénybe való bépítésével formailag megteremti).

## X.

### Átláthatóság, az információkhoz történő hozzáférés, a média szabadsága

1) Az információszabadság alkotmányos jog, amely biztosítéka annak, hogy átláthatóan működjenek a közpénzből működő és a közfeladatokat ellátó intézmények, cégek. Ez a szabadság azonban az elmúlt időszakban sok esetben adminisztratív vagy egyedi esetekre vonatkozó jogszabályi korlátozás alá esett és ezek az információkhoz történő hozzáférést indokolatlanul akadályozzák. Ma már sem az ellenzéki országgyűlési képviselők, sem egyes médiumok is csak több éves pereskedés következtében kapják meg a nyilvánosság tájékoztatásához szükséges információkat.

2) Évtizedek óta megoldatlan **a pártok kampányfinanszírozása**, amelynek átláthatósága a választások tisztességes lebonyolításának egyik előfeltétele. Ezért rendezni kell a kampányfinanszírozás átláthatóságát, ellenőrizhetőségét és szankcionálását, beleértve mind a pártokat, illetőleg az érdeükben kampányolókat, mind a támogatókat is.

A kampányfinanszírozási törvény legproblematisabb pontjai:

Míg az egyéni képviselőjelölteknek kincstári kártyán utalják az egymillió forintos állami kampánytámogatást, az országos listát állító pártok készpénzben kapják a központi támogatást. Míg a törvény az egyéni képviselőjelöltek kampányköltségeinek elszámolását részletesen szabályozza, a jóval több pénzhez jutó pártokat nem kötelezi kampányköltségeik tételes bevallására. Míg az egyéni képviselőjelölteknek vissza kell fizetniük az állami kampánytámogatást, ha a voksok két százalékát sem szerzik meg, addig a pártok több százmillió forintos támogatása akkor sem vész el, ha egyetlen szavazat sem érkezik a listájukra. E diszkrimináció megszüntetése érdekében a pártoknak ugyanolyan szigorúan kellene elszámolniuk a nekik fizetett közpénzekkel, mint az egyéni képviselőjelölteknek a kincstártól kapott kampánytámogatással.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési feladatait nem pártsemlegesen végzi, sőt a 2018. évi választás előtt több ellenzéki pártot állítólagos pénzkezelési szabálytalanság miatt nagy összegű pénzbírsaggal súlytotta, holott az ÁSZ nem közigazgatási szerv, így hatósági jogköre nincs, ennek következtében intézkedése ellen – amely csak az illetékes államigazgatási szervhez történő jelzés lehet (ami jelenleg az Államkincstár) – nincs helye semmilyen jogvoslatnak, ezzel csak a tényleges közigazgatási eljárás lefolytatására jogosult hatóság döntése ellen lehetne élni.

Ugyanakkor az ÁSZ vizsgálata nem terjed ki a pártok üzleti vállalkozásaira, alapítványaira és ifjúsági szervezeteire, a pártokat támogató különféle civilszervezetekre (pl. CÖF) ami a Kampányfinanszírozási szabályokmegkerülését teszi lehetővé.

3) A képviselői vagyonynyilatkozatok jelenlegi rendszere nem képes biztosítani a közhatalmat gyakorlók vagyonosodásának az átláthatóságát. Ennek orvoslása érdekében ki kellene

<sup>30</sup> 38/2012. (XI. 14.) AB határozat



terjeszteni a nyilvános vagyonyilatkozatban érintettek körét, valamint meg kellene teremteni a vagyonyilatkozatok tartalmi ellenőrzésének intézményi és eljárási szabályait, valamint elektronikus hozzáférés technikai feltételeit.

4) A sajtószabadság és az információkhoz való hozzáférés alkotmányos alapjog, melynek legfontosabb eszköze a média. A médiaszabályozás és a médiapolitika kiindulópontja csakis a média szabadsága lehet. Az indokolatlan mértékű és kiszámíthatatlan szabályozás szükségszerűen mind a média szereplőinek mind a felhasználóinak véleménynyilvánítási lehetősége jelentős csorbulásához vezet. A média szabadságának alapvető része a médiarendszer szereplőinek esélyegyenlősége, mind a piacra lépés és a piaci mozgástér kialakítása, mind a szankcióalkalmazás során. Elvileg e követelmények érvényesülésének garanciális szabályait kellene szolgálnia a médiaszabályozásnak. A médiatörvények végrehajtása ma nemzetközi szinten jellemzően az e célból létrehozott, különböző szervezeti formákban működő médiahatóságok feladata. E hatóságokkal szemben a legalapvetőbb követelmény a függetlenség és a szakmaiság. Ez azonban hazai viszonyok között soha sem valósult meg, sőt a jelenlegi Médiatanács illetve a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság egyértelműen egyoldalú politikai befolyás alatt áll. Ezen túlmenően a hatóságok működésének további nehézségeit mutatja egyebek között, hogy nem váltak el világosan a politikai jellegű és a hatósági feladatok, vagy hogy különösen a médiatartalommal kapcsolatos felügyeleti feladatok között találunk olyanokat, amelyek más hatósági vagy bírósági hatáskörrel átfedésben vannak. A médiahatósági feladatok tekintetében indokolt különbséget tenni a szerint, hogy azok milyen mértékű mérlegelési lehetőséget biztosítanak. E problémák, de különösen a Médiatanács egyoldalú politikai befolyásoltsága és monopol helyzete, nem figyelmen kívül hagyva a politikai pártok médiával kapcsolatos torz elképzeléseit és hatalmi törekvéseit, eredményezték a médiapiac egyoldalúvá válását és a média függetlenségének megkérdőjelezhetőségét. A médiapiac egyoldalúvá válását jelzi az állami média szereplői mintegy 90 %-át egy konzorciumba koncentráló un. KESMA.

A társadalmi nyilvánosság területén új kihívást jelentenek a korlátlan és jelenleg jogi eszközökkel korlátozhatatlan közösségi média terjedése által okozott torzulások (pl. álhírek, illetőleg - nem feltétlenül politikai szempontból - egyoldalú információk áramlása), amelyek a polgárok politikai döntéseit is befolyásolhatja (lásd pl. Trump jelenség). E területen a problémák technikai és esetleg jogi kezelésére még hiteles nemzetközi megoldások sem alakultak ki. A terület szabályozása során különös figyelmet kell fordítani arra, hogy ezzel ne kerüljön sor a jogszerű és valós információk továbbításának indokolatlan korlátozására, amelynek gyanúját az igazságügyminiszter asszony jelenlegi javaslata felveti.

## XI.

**Különleges jogrendi szabályok, kapu a jogállami követelmények megkerülésére.**

A/ A különleges jogrend szabályai az Alaptörvény keretei között:

A különleges jogrend - mint jogszabályban meghatározott jogintézmény - alapvető szabályait az Alaptörvény 49.-54. cikkei határozzák meg. A különleges jogrend gyűjtőfogalom, amelybe az Alaptörvény szerint a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet, valamint az Alaptörvény hatodik módosításával beiktatott terrorveszély-helyzet tartozik.

Az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdése szerint a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Az erre vonatkozó szabályok jelenleg elsősorban a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényben (a továbbiakban: Hvt.), valamint a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben továbbá kisebb részben más törvényekben, így például a rendőrségről és a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényekben található. De például a jelenleg a koronavírus járványhelyzet elleni védekezés okán bevezetett veszélyhelyzet tekintetében gyakorlatilag a mögöttes jogszabály – bár erre a 2020. évi XII. törvény sehol sem ual - elsősorban az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény, amely nem sarkalatos.

A különleges jogrend Alaptörvényben meghatározott esetei olyan helyzetek szabályozására vonatkoznak, amelyben emberi vagy természeti eredetű veszélyek elhárításához, a káros hatások csökkentéséhez és következményeik felszámolásához a normál jogrendtől eltérő államhatalmi szervezeti és működési rend alkalmazása válik szükségessé az ország szuverenitása és területi épsége, az állami működés fenntarthatósága, valamint az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságának megóvása érdekében. A különleges jogrend a fékek és egyensúlyok rendszerén alapuló hatalomgyakorlást részben és ideiglenesen felfüggesztve megerősíti a végrehajtó hatalom jogkörét annak érdekében, hogy annak módja legyen késedelem nélkül megtenni a veszélyek kezeléséhez szükséges intézkedéseket. A különleges jogrendben szükségessé válhat alapvető jogok korlátozására irányuló rendkívüli intézkedések bevezetése is. Különleges jogrendben azonban az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható. A Magyar Honvédséget különleges jogrend alatt csak szükségállapot illetőleg terrorveszélyhelyzet esetén és csak akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.

A különleges jogrend nem érinti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és a T) cikk (1) bekezdését. Ezek szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.

Különleges jogrend idején a normál jogrend jogforrásainak megalkotása nem korlátozott, de ezeken túl az Alaptörvényben meghatározott feltételek esetén a különleges jogrend jogforrásai is hatályba léptethetők. Az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdése szerint a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. A különleges jogrend jogforrásait az Alaptörvény nevesíti és meghatározza lehetséges szabályozási tárgyait.

1) Az Alaptörvény az egyes különleges jogrendi típusok esetében az intézkedések meghozatalára jogosult állami közhatalmi szervek, illetőleg személyek körét és jogosítványait eltérően határozza meg, így:

Az Országgyűlés:

a) rendkívüli állapot és szükségállapot idején

- határoz a hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötésről, illetőleg különleges jogrendet érintő, valamint katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos döntéseket hoz (Alaptörvény 1. cikk (2) bek. h) és i) pontja).

- nem mondhatja ki feloszlását, és nem osztható fel. Az országgyűlési képviselők általános választását rendkívüli állapot és szükségállapot idején nem lehet kitűzni, és nem lehet megtartani, ilyen esetben a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított kilencven napon belül új Országgyűlést kell választani.

b) a megelőző védelmi helyzetet külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A megelőző védelmi helyzet időtartamát meghosszabbíthatja.

c) a terrorveszélyhelyzetet a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A terrorveszélyhelyzet időtartama meghosszabbítható.

Az Országgyűlésnek a különböző rendkívüli helyzetek bevezetése esetén eltérő felülvizsgálati, illetőleg tájékoztatósi joga van, Így:

- a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén felülvizsgálja, és dönt az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről,
- szükségállapot esetén a köztársasági elnök a bevezetett rendkívüli intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. Az Országgyűlés - akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága - a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti,
- a Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja,
- szükségállapot esetén a rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések harminc napig maradnak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés - akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága - meghosszabbítja.
- megelőző védelmi helyzet kihirdetése esetén az Alaptörvény 51. § (3) bekezdése alapján bevezetett intézkedésekről az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb hatvan napig tart.
- Terrorveszélyhelyzet kihirdetése esetén a Kormány az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb tizenöt napig tart.

- A Kormány a váratlan támadás esetén megtett intézkedéséről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlést és a köztársasági elnököt.

Az Alaptörvény azonban - a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kivételével – nem jogosítja fel az Országgyűlést a különleges állapot kihirdetésének, illtőleg a következtében kiadott fehatalmazás alapján hozott jogszabályok érdemi felülvizsgálatára, csupán különböző szintű beszámolási kötelezettséget ír elő a Kormánynak. Bár a különleges állapot idején az Alkotmánybíróság működését biztosítani kell, azonban hatékony eljárásának esélye nem biztosított, mivel az actio popularis megszüntetésével az ahhoz való fordulás lehetősége meglehetősen korlátozott. Az Alaptörvény tehát különleges jogrend esetén nem biztosítja a fékek és ellensúlyok érvényesülését.

Az Országgyűlés ugyan különleges jogrend kihirdetése esetén is működik, kivéve, ha az Alaptörvényben pontosan meghatározott esetekben az objektíve akadályoztatott (Alaptörvény 48. § (4) bekezdés), sőt rendkívüli helyzet vagy szükségállapot esetén fel sem osztható. Emellett az Országgyűlésnek az előzőekben kifejtett speciális eljárási lehetőségei vannak, e mellett azonban egyéb feladatait a lehetőségekhez képest el kell hogy lássa. Törvényt a Kormány, illetőleg rendkívüli állapot esetén a Honvédelmi Tanács csak az Alaptörvényben, illetőleg a különleges jogrendet kihirdető törvényben meghatározott körben és határidőig alkothat.

#### A köztársasági elnök

##### a) szükségállapot idején:

- a feloszlott vagy felosztatott Országgyűlést a köztársasági elnök is összehívhatja.

- a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton bevezeti. A köztársasági elnök rendeletével - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A köztársasági elnök rendelete a szükségállapot megszűnésével hatályát veszti.

b) Akkor jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, valamint a szükségállapot kihirdetésére, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van. (Alaptörvény 48. § (3) bek.) A szükségállapot idején az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök dönt a Magyar Honvédség felhasználásáról. (Alaptörvény 50. § (2) – (3) bek.) Az Országgyűlés e döntések meghozatalában akkor van akadályoztatva, ha nem ülészik, és összehívása az idő rövidsége, továbbá a hadiállapotot, a rendkívüli állapotot vagy a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.

#### A Honvédelmi Tanács:

Rendkívüli állapot esetén különleges döntéshozó szervként a Honvédelmi Tanácsot kell létrehozni, amely gyakorolja az Országgyűlés által rá átruházott jogokat; a köztársasági elnök illetőleg a Kormány jogait. A Honvédelmi Tanács dönt az Alaptörvény a fegyveres erőkre vonatkozó, az Alaptörvény 49. cikk (3) bek a) – b) pontja szerinti tevékenységekről, valamint sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről. Ennek során rendeletet alkothat, amellyel - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

## A Kormány:

### a) Megelőző védelmi helyzet esetén

- annak kihirdetése kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be,

- rendeletet alkothat, amellyel - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány rendelete a megelőző védelmi helyzet megszűnésével hatályát veszti.

### b) Terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően illetőleg a terrorveszélyhelyzet idején

- a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és tevékenysége ellátását érintő törvényektől eltérő, valamint sarkalatos törvényben meghatározott intézkedéseket vezethet be,

- rendeletet alkothat, amellyel - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány rendelete a terrorveszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.

### c) Váratlan támadás esetén:

- Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében - szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.

- sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be, valamint rendeletet alkothat, amellyel - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány rendelete a váratlan támadás megszűnésével hatályát veszti.

d) Veszélyhelyzetet hirdet ki az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be, továbbá ebben az esetben – mint a veszélyhelyzet kihirdetésére jogosult szervnek - hatáskörébe tartozik a veszélyhelyzet megszüntetése, ha annak feltételei már nem állnak fenn (Alaptörvény 54.cikk (3) bek.).

A veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány - az Országgyűlés felhatalmazása alapján - a rendelet hatályát meghosszabbítja. A Kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.

2) A különleges jogrendnek az alapjogokat és a jogállamiságot érintő hatásai <sup>31</sup>:

a) Különleges jogrend idején is irányadó az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozatának indoklásában kifejtett alkotmányossági követelmény, amely szerint az alapjogokkal csak közvetett és távoli kapcsolatban lévő szabályozási tárgyköröket is jogszabályban kell rendezni és rendelet (a hivatkozott AB határozat megalkotásakor irányadó jogi terminológia szerint) „jogszabálynak nem minősülő utasítás, állami irányítás egyéb eszköze” szabályozására további felhatalmazást nem adhat. E követelmény különleges jogrendben is kizárja, hogy alapjogokat érintő szabályozást közjogi szervezetszabályozó eszközbe foglaljanak, vagy jogszabály hiányában egyedi aktusokkal, például határozatokkal, parancsokkal történjék a bevezetésük.

b) A demokratikus jogállamiság részét képező jogbiztonságból következő szempont az, hogy a különleges jogrend jogforrásainak is meg kell felelniük a normavilágosság követelményének. A különleges jogrend részletes szabályait és a rendkívüli intézkedéseket az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdésében említett sarkalatos törvénynek, valamint a rendkívüli intézkedéseket tartalmazó rendeleteknek tartalmazniuk kell. A rendkívüli intézkedések jogkorlátozó jellege megkívánja, hogy a jogszabályok precíz és részletes szabályozást tartalmazzanak. Egyértelművé kell tenni, hogy mely állami szerv jogosult a rendkívüli intézkedések alkalmazására, mire terjed ki a hatásköre, mi az általa alkalmazható rendkívüli intézkedés lényege és milyen célból, kivel szemben, miként, milyen feltételekkel alkalmazható az.

c) Az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdése sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe utalja a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályok megalkotását. Tehát nem elégséges az, ha a sarkalatos törvény (ennek a hatályos jogban elsősorban a Hvt. feleltethető meg) csak elnagyolt, keretjellegű szabályozást tartalmaz és a részletes szabályokat a rendkívüli intézkedésekről szóló, különleges jogrendben kihirdetendő rendeletek tartalmazzák.

d) Az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése szerint a különleges jogrendet annak bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn. Ez kifejezésre juttatja a különleges jogrend ideiglenes jellegét. Ebből az következik, hogy az ebben az időszakban alkotott rendeletek nem irányulhatnak a jogrendszer hosszú távú, a különleges jogrend időtartamán túli megváltoztatására.

A különleges jogrendben alkotott rendelet hatályon kívül helyezésekor a törvény alkalmazásának felfüggesztése, valamint a törvénytől való eltérés hatálya megszűnik, tehát e tekintetben a jogrendszert érő hatások ideiglenessége garantált. Emellett érdemes arra is rámutatni, hogy a rendeleti úton bevezethető „egyéb rendkívüli intézkedések” nem terjedhetnek ki olyan törvénymódosításra, amelynek hatálya a különleges jogrendben hozott rendelet hatályának megszűnését követően is fennmarad.

A különleges jogrendben megalkotott jogszabályok, illetve az e jogszabályok alapján kibocsátott jogalkalmazói aktusok a különleges jogviszony időtartama alatt joghatásokat fejtenek ki, amelyek nem szükségképp szűnnek meg a vonatkozó rendelet hatályon kívül helyezésekor. Ha például a különleges jogrendben megállapított esetben kisajátítást, elkobzást, vagy szabadságvesztés büntetést alkalmaznak, e szankciók hatálya nem szűnik meg a különleges jogrend megszűnésekor. Ezért a vonatkozó rendeleteknek világosan meg kell

---

<sup>31</sup> A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a különleges jogrend szabályozásának információs alapjogi kereteiről NAIH/2016/657/4/J

határozniuk, hogy a különleges jogrendben bevezetett rendkívüli intézkedésen alapuló jogalkalmazói aktus hatálya fennmarad-e a különleges jogrend megszűnését követően.

Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerint különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása - a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével - felfüggeszhető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható. Különleges jogrend idején sem függeszhető fel az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése, amely szerint az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Ezért az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése nem értelmezhető úgy, hogy különleges jogrend esetén diszkrecionális jogkört biztosítana a jogalkotó számára az alapvető jogok gyakorlásának felfüggesztésére vagy korlátozására. A különleges jogrendben alkotott jogszabályban meghatározott jogkorlátozó intézkedés céljának összhangban kell lennie a különleges jogrend bevezetésének Alaptörvényben meghatározott céljával.

Az idézett szabály első fordulata nem jogelvonást, hanem az alapvető jogok érvényesülésének felfüggesztését teszi lehetővé. Tehát az alapjogokból származó igények nem szűnnek meg a különleges jogrend idején, hanem érvényesíthetőségük halasztást szenved. Ezért a jogszabályoknak lehetővé kell tenniük a különleges jogrend megszűnését követően az utólagos jogérvényesítést vagy jogorvoslatot, visszamenőlegesen. A Hvt. az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedések között szabályozza az elévülés nyugvását és az eljárási határidők felfüggesztés miatti elmulasztásával kapcsolatban a jogvesztés vagy egyéb joghátrány kizárását. Ezt indokolt kiterjeszteni az alapvető jogokból következő jogosultságok érvényesítésére is.

Az alapjog-korlátozás Alkotmánybíróság által kimunkált szükségességi és arányossági kritériumait az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése tartalmazza. Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése különleges jogrend idején egy eltérést enged meg: az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túli korlátozást. Ebből az következik, hogy a jogalkotó az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének fennmaradó szabályozási tartalmától különleges jogrend idején sem tekinthet el, azaz figyelembe kell vennie, hogy alapvető jog csak - más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, - az elérni kívánt céllal arányosan, - az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az Alaptörvény (1) cikk (3) bekezdése a „feltétlenül szükséges” mértékű jogkorlátozást engedi meg. Az 54. cikk (1) bekezdése különleges jogrend idején lehetővé teszi egyes alapvető jogok feltétlenül szükséges mértéken túli korlátozását. Ez komoly jogértelmezési és jogalkalmazási dilemmákat vet fel. Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése nem teszi egyértelművé, hogy milyen alkotmányos mércét lehet alkalmazni a feltétlenül szükséges mérték helyett, azaz mennyire léphető túl az I. cikk (3) bekezdésében meghatározott mérték.

E tárgyban egyelőre az Alkotmánybíróság határozatai sem adnak kellő eligazítást, mert az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállami alapjog-korlátozási követelményrendszerét a szükségesség-arányosság kritériumokra építette. Jelenleg hiányzik a kritériumrendszer, amelynek keretei között az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében rögzített mértéktúllépési felhatalmazást értelmezni lehet. Márpedig ennek hiányában nem válaszolható meg az a kérdés, hogy különleges jogrendben meddig terjed a demokratikus jogállam szabályozási mozgástere, amelynek határain belül kell maradnia, hogy a hatalomgyakorlás ne váljon önkényessé.

Az alapvető jog feltétlenül szükséges mértékű korlátozásán túlmenő korlátozást lehetővé tevő szabály értelmezése azért is nehéz, mert a „feltétlenül szükséges” mérték nem olyan abszolút

korlát, amely akadályozná a különleges jogrendben szükségessé váló rendkívüli intézkedések bevezetését. Különleges jogrendben a „feltétlenül szükséges” jogkorlátozási mérce másutt húz határvonalat az alapvető jogok és az államérdekek között, mint normál jogrendben, de ezt szem előtt tartva a különleges jogrendben sem indokolt e mérce átlépése.

A jogkorlátozás szükségessége és arányossága összefügg egymással. Az Alaptörvény különleges jogrendben megengedi a jogalkotó számára a feltétlenül szükséges jogkorlátozási mérték átlépését, de megköveteli, hogy a jogkorlátozás az elérni kívánt céllal arányos legyen. Lehet-e egyáltalán arányos az alapjogkorlátozás, ha a szükséges mértéket meghaladja? E kérdésekre az Alkotmánybíróság adhatja meg a választ, de addig is a jogalkotónak körültekintően kell eljárnia az alapjogok korlátozása tekintetében a különleges jogrendi felhatalmazások alapján történő jogalkotás esetén is és az elérni kívánt célt és a jogkorlátozás eseteit a lehető legkonkrétabban meghatározni.

e) A fentiekkel összefüggésben felmerül, hogy elvárható követelmény-e a kivételes jogrend alkotmányi szabályozásának normatív volta?

Az alkotmány és általában a jogrend tisztelete nem öncél: a kiszámítható és méltányos társadalmi együttélést, minimálisan az élet- és vagyónbiztonság garantálását szolgálja. Mindaddig, amíg az élet a normális kerékvágásban halad, a jogrendszer normativitásának a szinte abszolút volta egyeztethető össze ezekkel a célokkal. Rendkívüli állapotok idején viszont a jog normativitásának abszolutizálása éppenhogy szembefordulhat ezekkel az értékekkel. Ezt a feszültséget a modern alkotmányos államok megpróbálják feloldani úgy, hogy maga a normatív alkotmány engedi meg a saját szabályaitól való eltérést rendkívüli helyzetek idején. A magyar szabályozás azonban ezt aprólékos és bonyolult szabályokkal teljesíti. Az elmúlt 30 évben bármilyen biztonsági kihívással szembesült az ország, utólag újabb, részletesen szabályozott minősített időszakkal egészítette ki az alkotmányt.<sup>32</sup>

A fenti elemzés ezeket a poroszosan kazuisztikus, túlrészletező közjogi szabályokat próbálja meg bemutatni, amelyből azok a következtetések vonhatók le, hogy

- ez a szabályozási mód nem tudja követni az élet által felvetett újabb kihívásokat, ami újabb típusu rendkívüli helyzetekre vonatkozó alkotmányi szabályok megalkotását teszi szükségessé, ez azonban szembe megy a normativitás követelményével, és az általánostól eltérő rendelkezések meghatározását teszi szükségessé,

- ugyanakkor az egységes, szabványos felhatalmazás nem teszi lehetővé az egyes különleges helyzeti típusok tekintetében megkövetelendő speciális garanciák megjelenítését, ami megnyitja a kaput az azok megkerülésére lehetővé szabályok megalkotásának, vagy – ami még ennél is rosszabb – jogon kívüli gyakorlat kialakításához.

- valamint utat nyit az alkotmányon kívüli különleges helyzetekre vonatkozó törvények megalkotásának (lásd: bevándorlási válsághelyzet), ami szembe megy a jogállam és a jogbiztonság elvével.

3.) A terrorveszélyhelyzet, mint a kivételes jogrend speciális esete.

2016-ban sor került az Alaptörvény hatodik módosítására, amely a „megelőző védelmi helyzet belbiztonsági megfelelőjeként” a különleges jogrendi szabályokat egy új esetkörrel, a

<sup>32</sup> Tordai Csaba: A közjog határai a járványveszély idején. Átlátszó 2020.03.16.



„terrorveszélyhelyzettel” egészítette ki. A módosítás élénk vitát váltott ki politikai és szakmai körökben egyaránt. Sokan képviselik azt az álláspontot, hogy alkotmányjogi szempontból nem volt indokolt a különleges jogrendi helyzetek számának bővítése speciálisan a terrorizmusra hivatkozással, ami egyébként is atipikus az európai alkotmányok körében. A „terrorveszélyhelyzet különleges jogrendi szabályozása a szükségállapot ismeretében feleslegesnek tekinthető.

A terrorizmus veszélyhelyzet tényállásával kapcsolatosan számos gyakorlati kérdés is felmerül. Alapvető probléma, hogy a terrorizmus fogalmának és ismérveinek meghatározására nem létezik olyan definíció, amely nemzetközileg és általánosan elfogadottnak lenne tekinthető. A terrorizmus célját, indíttatását, az elkövetés módját és a cselekmény súlyát illetően rendkívül összetett jellegű és egyes esetenként is rendkívüli változatosságot tükröző és változó cselekmény. Ebből következően számos bizonytalan tényezővel kell szembenéznünk. Nagyon nehéz a „veszély” fennálltának megállapítása és szinte lehetetlen a támadásra való felkészülés, nem látható előre, hogy mikor következhet be újabb támadás, meddig kell fenntartani a védekezéshez szükséges intézkedéseket stb. E kérdések megválaszolásának még a kísérletétől is az Alaptörvény 51/A.§-a nagyvonalúan eltekint. Az igazi fajsúlyos kérdés az a jog számára, hogy milyen esetekben lehet szembeszállni a terrorizmussal a bűnüldözés és a büntetőjog hagyományos eszközeivel, és hol van a „terrorveszélynek,” a „terrorfenyegetettségnek” az a foka, ami igazolhatóvá teszi bizonyos szabadságjogok átmeneti vagy tartós korlátozását, a különleges helyzet bevezetését, ha a védekezés más eszközökkel nem érhető el. Ez esetben azonban számolni kell egy „másik” veszéllyel. A hatalom birtokosai ugyanis felhasználhatják a terrorista támadásoktól tartó félelmet, bizonytalanságot, netán pánikot arra, hogy elfogadhatóvá tegyék a jogkorlátozásokat, és biztosítsák, illetve megerősítsék saját hatalmukat.<sup>33</sup> A hazai jogalkalmazás szempontjából az is problémát jelent, hogy a büntetőjog területén sem az Európai Unió Tanácsa 2002/475/IB kerethatározata a terrorizmus elleni küzdelemről, sem az azt módosító 2008/919/IB kerethatározat, sem pedig a mindkettő helyébe lépett 2012/29/EU irányelv nem került megfelelően átültetésre a magyar jogba. A hatalom által történő visszaélésre ad lehetőséget, hogy a Btk. 314. §-a nem tartalmaz utalást arra, hogy olyan, az irányelvben tételesen felsorolt szándékos cselekmények minősíthetők terrorizmus bűncselekményeként, amelyek jellegük vagy összefüggéseik folytán komoly kárt okozhatnak egy államnak vagy egy nemzetközi szervezetnek. Ez ugyanis az irányelvben megfogalmazott olyan kettős feltétel, amelyre mind a szabályozás, mind a jogalkalmazás és a jogértelmezés során kötelező figyelemmel lenni a cselekmény terrorizmuskénti minősítésekor az alapcselekménytől történő megfelelő elhatárolás érdekében.

#### B./ A rendkívüli jogrend jogalapjának bővítése az Alaptörvény módosítása nélkül aggályos (bevándorlási válsághelyzet)<sup>34</sup>.

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvénybe iktatták be a tömeges bevándorlás (menekülés) miatti különleges jogrendbe tartozó, alapjog-korlátozó intézkedéseket, ráadásul szűkítve a nemzetközi védelemre szorulókkal kapcsolatos garanciákat is (például ügygondnokot nem rendelnek ki a Metv. 46. §-a szerint az eljárásban). A kormány rendeleti felhatalmazása a válsághelyzet kihirdetésére és hat hónap utáni meghosszabbítására

<sup>33</sup> KISS BARNABÁS Az alapjogok korlátozhatósága különleges jogrendben, különös tekintettel a (büntető-) igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedésekre. <http://acta.bibl.u-szeged.hu/>

<sup>34</sup> Tóth Judit „... A hazájukat elhagyni kényszerülők emberi jogainak és alapvető szabadságainak védelmére” Fundamentum 2015. 4. szám

meglehetősen önkényes, még azt figyelembe véve is, hogy a jogkorlátozást a válsághelyzet kezelésére szükséges mértékben lehet csak alkalmazni. A bevándorlási válsághelyzeti felhatalmazás a Kormány részére nemcsak a menekültek, illetőleg kérelmezők jogainak korlátozását teszi lehetővé, hanem az állampolgárok és szervezetek egyéb jogainak a pl. a tulajdonjog korlátozását, vagy a gazdaság átláthatóságát biztosító eljárások korlátozását, így pl. közbeszerzési eljárások mellőzését is.

A veszélyhelyzethez leginkább hasonlító bevándorlási válsághelyzet nem tizenöt, hanem eleve hat hónapig tartható fenn, és a törvényben meghatározott konkrét feltételek fennállása esetén ismételt meghosszabbítható. A Kormány a bevándorlási válsághelyzetet már többször meghosszabbította, annak ellenére, hogy a törvényben tételesen meghatározott feltételek egyike sem állt fenn egyetlen esetben sem, és ezt az Országgyűlés Rendészeti Bizottsága - amely felé a Kormánynak ez esetben beszámolási kötelezettsége van – egyetlen esetben sem kifogásolta.

### C./ A jogállam lábbal tiprása: a koronavírus járvány elleni védekezés okán bevezetett veszélyhelyzeti szabályozás.

1. Alkotmányos és szükséges volt-e a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény elfogadása ?

a) A hatályos Alaptörvény, csakúgy mint a korábbi Alkotmány, járványveszély miatt nem teszi lehetővé különleges jogrend bevezetését: az 53. cikke csak elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén engedte és engedi meg veszélyhelyzet kihirdetését. A katasztrófavédelmi törvény<sup>35</sup> 44. §-a viszont ezt a két esetet egy harmadikkal egészíti ki, amikor egyéb eredetű veszélyek, így különösen egyebek között tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély esetén is lehetővé teszi azt. Nyilvánvaló, hogy egy zárt alkotmányi felsorolást törvényi szinten jogszerűen nem lehet kibővíteni; azt pedig, hogy ez kibővítése az alaptörvényi eseteknek, világosan mutatja, hogy a sarkalatos törvény nem elemi csapásként sorolja be ezeket az “egyéb eseteket”. A koronavírus elleni védekezés okán az előbbiekben hivatkozott törvénnyel a veszélyhelyzet kihirdetése tehát egyértelműen sérti az Alaptörvény 53. cikkét.<sup>36</sup>

b) Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény és a végrehajtására kiadott, a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet részletesen tartalmazza az egészségügyi és egészségügyi igazgatási szerveknek (jegyző, járási hivatal stb) a járványüggyel kapcsolatos feladatait, azok finanszírozását valamint a járvány esetére biztosított jogosítványait (pl. elkülönítés, oktatási intézmények bezárása stb). Tehát pusztán a járvány miatti védekezés céljából nem volt elengedhetetlenül szükséges a vészhelyzet kihirdetése és a törvény megalkotása.

2. A törvény időbeli és tartalmi korlátai bizonytalanok.<sup>37</sup>

E bizonytalanság a rendkívüli, és ezen belül a veszélyhelyzet alaptörvényi szabályozásából is fakad. Ugyanis a veszélyhelyzet esetén a Kormánynak két különböző szabályozási jogosultsága van:

<sup>35</sup> 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

<sup>36</sup> Tordai Csaba: A közjog határai a járványveszély idején. Átlátszó 2020.03.16.

<sup>37</sup> Kardos Ernő: Gyanús dolgok készülnek Magyarországon HírKlikk 2020. április 15. dr. Bárándy Péter nyilatkozata.

a/. Jogosult az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerint a veszélyhelyzet kihirdetésére és az Alaptörvény 54. cikk (3) alapján annak megszűnetésére, ha annak feltételei már nem állnak fenn.

b/. **Sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be**, illetőleg rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. e rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja. E rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.

Ez utóbbi szerint tehát a veszélyhelyzet kihirdetése esetén Kormány rendelet-alkotási jogának kereteit és korlátait sarkalatos törvényben kell meghatározni. E tartalmi elemeket azonban – azon túl, hogy elfogadására nem sarkalatosként került sor – a koronavírus elleni védekezésről szóló törvény nem vagy csak nagyon általánosan tartalmazza.

A koronavírus elleni védekezésről szóló veszélyhelyzeti törvény a Kormány részére adott felhatalmazások tekintetében olyan, a normavilágosságot sértő fogalmakat használ, amelyek tartalma nem meghatározott. Ez mutatkozik már a katasztrófavédelmi törvényre történő utalásban is, amikor „rendkívüli intézkedések és szabályok” kiadására utal, holott e törvényben ilyen szóhasználat nincs, illetőleg az „intézkedés” vagy a katasztrófával érintett szervezetek belső védelmi tervében foglaltakra, vagy a rendészeti szervek eljárási lehetőségeire vonatkozik. (Megjegyzendő, hogy a Kat. törvény kimondja, hogy a hatálya alá tartozó katasztrófavédelmi szabályok megalkotása során a jogalkotási törvényben foglaltak figyelembe vételével kell eljárni.) A koronavírus törvény azon túl, hogy felhatalmazza a kormányt rendeletével törvény alkalmazásának felfüggesztésére, vagy attól való eltérésre, „egyéb rendkívüli intézkedések” meghozatalára is lehetőséget ad. Ezen „intézkedések” tartalma, formája, időbeli hatálya és nyilvánosságra hozatalának követelménye azonban nincs meghatározva. Ezzel a lehetőséggel a kormányzati szervek már éltek is, pl. az egészségügyért felelős miniszter levélben rendelte el a kórházi ágyak kiürítését, ami az utasítás kiadásának letagadását, illetőleg a felelősség áthárítását tette lehetővé.

Az időbeli és tartalmi bizonytalanságot jelzi, hogy a törvény a Kormánynak különleges jogköre gyakorlására egyebek között a járvány „káros hatásainak elhárítása” céljából adja meg a felhatalmazást, ami egyidejűleg meghatározza érvényességének időbeli korlátját is. Azonban a járványnak különösen a társadalom életére és a gazdaságra gyakorolt káros hatása még a járvány megszűnésétől számított beláthatatlan ideig érvényesülhet, ugyanakkor eddig a különleges intézkedések fenntartása már aránytalan és szükségtelen lehet.

A felhatalmazás tartalmi korlátainak bizonytalanságát illetőleg a tág értelmezés lehetőségét támasztják alá az azóta meghozott egyes kormány-rendeletek<sup>38</sup>. Ilyen például a veszélyhelyzet során teendő egyes, a felsőoktatási intézményeket és a hallgatókat érintő intézkedésekről szóló 101/2020. (IV. 10.) Korm. rendeletben a nyelvvizsgakötelezettség eltörlésére vonatkozó rendelkezés, amelynek egyrésztől nem fedezhető fel a veszélyhelyzettel való összefüggése, másrésztől a veszélyhelyzeti időszakot megelőző, illetőleg követő időszakokra vonatkozóan határoz meg rendelkezést. Egyértelműen bizonyítja, hogy a veszélyhelyzeti felhatalmazás nem csupán a járvány elleni védekezést hanem az önkényuralom korlátlan megerősítését szolgálta, hogy a T/10527. sz. törvényjavaslat<sup>39</sup> 9. § (1) bekezdése – amely az un. Gödi

<sup>38</sup> Lásd a vonatkozó jogszabályok téma szerinti csoportosításba szerkesztett felsorolását tartalmazó külön anyagot.

<sup>39</sup> Lásd részletesen a VII. fejezetben

különleges gazdasági terület kijelölésére vonatkozó 135/2020. (IV. 17.) veszélyhelyzeti Korm. rendeletet, amely egyébként a járvány elleni védekezéssel semmilyen valós tartalmi összefüggésben nincs, a hatályában fenntartja – felülírja az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdését, amely szerint a veszélyhelyzeti rendeletek a veszélyhelyzet megszűntetésével egyidejűleg automatikusan megszűnnek, és ezek további hatályban tartására az Alaptörvény nem biztosít lehetőséget.

Ellentétes mind az Alaptörvény szerinti információs alapjoggal, mind az Európai Unió kötelezően alkalmazandó követelményeivel<sup>40</sup>, hogy egyes Korm. rendeletek nagyrészt a kormány belátása szerint kezelt adatok időkorlát nélküli, korlátlan és ellenőrizetlen, szükségesség tekintetében nem indokolt, nem arányos, alkotmányos célhoz kötöttség nélküli használatára ad totálisan jogkorlátozó felhatalmazásokat az információs és technológiai miniszternek, illetőleg a Központi Operatív Törzsnek és nem rendeli el ezen adatoknak a vészhelyzet megszűnése utáni törlésének kötelezettségét.

3. A Büntető törvénykönyv (Btk.) rémhírterjesztés (337. §) tényállásának módosítása a koronavírus elleni védekezéssel szülő (vészhelyzeti) törvényben. Ez ellentétes az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdésével, mely szerint a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg, mivel sem a koronavírus törvény sem a Btk. nem sarkalatos. Ezen túlmenően a módosítás túlterjeszkedik a koronavírus elleni védekezéssel szülő törvény hatályán, mivel az csak a koronavírus miatt kihirdetett vészhelyzeti esetekre vonatkozik, míg a Btk. 337. § új (2) bekezdése kiterjed minden jövőbeni különleges helyzeti tényállásra.

a) A módosítás a Btk. 337. § új (2) bekezdésével teljesen új elkövetési magatartást vezet be, mivel a korábbi szabályozás csak a közveszély színhelyére fogalmaz meg magatartási szabályokat, amely a (2) bekezdés hatályba lépésével kiegészülne a különleges jogrend időszakára előírt tilalmakkal is.

Ez az új szabály a „védekezés eredményességét” lenne hivatott védeni különleges jogrend idején. Bizonytalan annak az értelmezése, hogy mi lehet az a tény vagy állítás, amelynek állítása vagy híresztelése alkalmas lehet a védekezés eredményességének akadályozására vagy megghiúsítására, hiszen a védekezés tevőleges magatartással valósul meg, míg az állítás vagy híresztelés intellektuális magatartás. E mellett a javaslat indokolása rendkívül széles körben határozza meg a védekezés körébe tartozó intézkedéseket: “a védekezéssel érintett kormányzati intézkedések a társadalom teljes spektrumát átfogják az egészségügytől, az oktatás és a határforgalom korlátozásán keresztül a gazdasági intézkedésekig”.

Fontos, hogy ez a magatartás sem valósítható meg valós tények közlésével. A tényállásban szereplő “elferdítve” kifejezés azonban magában hordozza annak veszélyét, hogy az is megvalósítja a bűncselekményt, aki vitatja a hivatalos állami közlések helyességét, pontosságát. A tényállás visszaélészerű értelmezését bizonyítja az a közelmúltbeli két eset, amikor valós tényről illetőleg véleményt a face bookon közzé tevő embereket állított elő a rendőrség a nélkül hogy bármilyen bűncselekmény elkövetése terhükre megállapítható lett volna. Ezen túlmenően a tapasztalatok alapján akár az is felmerülhet, hogy valótlan tájékoztatással maga valamely kormányzati felelős is megvalósíthatja a tényállást.

A veszélyhelyzet felfokozott tájékoztatási körülményeket teremt: a kormány logikája alapján egyensúlyt kell találni a polgárok tájékoztatása és a végrehajtó hatalom igénye között, hogy

<sup>40</sup> Ennek részleteit fejti ki az Eötvös Károly Intézet A nemzeti együttműködés-típusú jogvédelem, avagy a közérdekű és magánéleti adatok védtelensége c. elemzése 2020. április 16.

hatékonyan lépjen fel a krízishelyzetben. A két érdek közötti feszültség azonban látszólagos. Valójában a polgárok széleskörű, hiteles és gyors tájékoztatása éppen hogy elősegítené a kormányzati intézkedések hatékonyságát, továbbá a magyar embereknek az a joga, hogy ellenőrizhessék a hatalmat, veszélyhelyzetben sem enyészik el.

Feltűnően aránytalan az a korlátozás, mellyel a Kormány - a T/10748. sz. törvényjavaslattal megerősítetten - a közérdekű adatigénylésre vonatkozó válaszadási kötelezettséget 45 napra hosszabbította meg, melynek a járvány elleni védekezéssel való indokoltsága nehezen bizonyítható, ugyanakkor az idő múlásával az információ aktualitása elenyészhet, ami már nem valós adatok kiadását eredményezheti. Különösen fontosak a valós információk abból a szempontból is, hogy a veszélyhelyzet végét is a kormány hivatott megállapítani, amit kénye-kedve szerint kitolhat, amennyiben a polgároknak nincsenek valós ismereteik a járványhelyzetről.<sup>41</sup>

b) Félrevezető és jogbizonytalanságot okoz az, hogy a jogalkotó a Btk. módosítását a koronavírus elleni védekezésről szóló (vészhelyzeti) törvényben elhelyezve végzi el és az indoklás is részletesen utal arra, hogy ennek célja konkrétan a jelenlegi koronavírus elleni védekezés támogatása. Ugyanakkor – mivel a Btk. módosítás jogtechnikailag elválik a vészhelyzeti törvénytől, tehát annak hatálya a vészhelyzet megszűnésével nem szűnik meg – nem rendelkezik annak hatályon kívül helyezéséről, sőt annak hatályát kiterjeszti egy jövőbeni ismeretlen különleges jogrendi helyzetre is.

## XII.

### A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és az egészségügyi készenlétről szóló törvényjavaslat; „a jogbiztonság szétdőlése”<sup>42</sup>

#### 1. Általános megjegyzések:

A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és az egészségügyi készenlétről szóló T/10748. sz. törvényjavaslat (a továbbiakban: átmeneti javaslat) alapjaiban nem felel meg a kodifikáció általános szakmai szabályainak. Már a címe sem fedti le annak tartalmát, abban számos más, a címben egyáltalán nem említett téma kerül szabályozásra, sőt a szándékolt fő tartalmi elem, az egészségügyi válsághelyzet sem megfelelően van jelezve a címben. Megjegyzendő, hogy a témában a tárgyban hivatkozott törvényjavaslaton kívül más, azzal összefüggésben levő törvényjavaslatok is benyújtásra kerültek, így a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló T/10747. sz. törvényjavaslat, valamint a különleges gazdasági övezetről és a kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló T/10527. sz. törvényjavaslat.

A javaslat terjedelme és szerkezete lehetetlenné teszi az abban való eligazodást akár a jogkereső állampolgárok, akár az országgyűlési képviselők részére (kizárt, hogy bármely országgyűlési képviselő, aki ezt majd megszavazza, tisztában lesz azzal, hogy mit is szavazott meg).

<sup>41</sup> Társaság a Szabadságjogokért DERMESZTŐ HATÁSSAL JÁR HAT A RÉMHÍRTERJESZTÉS TÉNYÁLLÁSÁNAK MÓDOSÍTÁSA A koronavírus elleni védekezésről szóló T/9790. számú törvényjavaslat a Btk. rémhírterjesztésről szóló szabályait is módosítaná. Elemzés. 2020. március 24.

<sup>42</sup> Vírusnapló Bozoki András Hullámok tükrében 2020. 06. 01.

A törvényjavaslat valódi hatálya nem felel meg a 2. §-ban megfogalmazott hatálynak, hiszen az számtalan, a veszélyhelyzettel össze nem függő törvénymódosítást is tartalmaz.

Nem felel meg a kodifikációs szakmai szabályoknak az sem, hogy számos vészhelyzeti Korm. rendeletet törvénnyel módosít (ettől a veszélyhelyzeti szabályozás nem lesz alkotmányosabb) illetőleg határidővel egészít ki, továbbá magának a veszélyhelyzetnek a fogalmát is Korm. rendeletre utalva definiálja. Nem szolgálja a jogbiztonságot az sem, hogy a veszélyhelyzet megszűnésének kritériumai sem ebben sem a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló T/10747. sz. törvényjavaslatban nincsenek meghatározva. Erről csupán annyi rendelkezés van, hogy „annak naptári napját a miniszterelnök annak ismertté válását követően” közzéteszi.

Beazonosíthatatlan területre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz a IV. A hatósági engedélyezések közös szabályai c. Fejezet. A magyar jogrend ismeri a közigazgatási hatósági eljárást, a büntető- és polgári jogi eljárást, de ilyen sehova sem dedikált eljárást nem, különösen úgy nem, hogy ezek a rendelkezések a törvény címével és hatályával semmilyen módon nem köthetők össze.

2. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) módosítása az egészségügyi válsághelyzet bevezetésére vonatkozó – „megszüntetve-megőrizve visszavont” - rendelkezésekkel.

2.1. A javaslat az Alaptörvény szerinti veszélyhelyzethez hasonló alapjogi korlátozásoknak a Kormány által történő bevezetését teszi lehetővé egészségügyi válsághelyzet esetére, azonban a bevezetés okainak meglehetősen általános megfogalmazán túl az alapjogokat korlátozó lehetőségek tekintetében az általánosságokon kívül semmilyen garanciára nem utal.

a) A módosítás a korábbi szabályokkal ellentétben a javaslatlételi jogot minden esetben az egészségügyi államigazgatási szerv bevonása nélkül kizárólag az országos tisztifőorvos hatáskörébe utalja, akire a szabályozás túlzott felelősséget hárít, hiszen mögötte semmilyen szakmai segítő testület nincs. A járványhelyzet elrendeléseinek okai – a WHO által elrendelt nemzetközi járványhelyzeten kívül – nagyrészt olyan okok, amelyek nagyrészt az egészségügy és az egészségügyi igazgatás rossz, össze nem hangolt működéséből fakadnak, aminek oka többek között a megfelelően működő országos közegészségügyi és járványügyi szervezet hiánya.

b) Az egészségügyi válsághelyzet fenntartása lehetőségének továbbra sincs végső határideje, mivel azt a Kormány 6 hónapig tarthatja fenn, de korlátlanul meghosszabbíthatja. Erről az Országgyűlés illetékes bizottságának be kell számolni, azonban sem a beszámoló, sem a válsághelyzettel kapcsolatos egyéb eljárás tekintetében nincs az Országgyűlésnek intézkedési joga.

c) A törvény továbbra sem határozza meg az Operatív Törzs jogi minőségét, ugyanakkor korlátlan körben adatigénylési joggal ruházza fel és az adatoknak a válsághelyzet megszűnése utáni megsemmisítésének kötelezettségéről sem rendelkezik.

d) A törvény ugyan tételesen felsorolja a Kormány által bevezethető korlátozó illetőleg tiltó rendelkezéseket, de azok esetenként nehezen értelmezhetőek vagy ellentmondásosak, pl. a határon átnyúló kapcsolattartás, aminek Európai Unió vonatkozása is lehet, valamint túl tág az i) és j) pont amelyek más törvények szerinti járványügyi vagy egyéb rendelkezések meghozatalának lehetőségére utal. Ellentmondásnak tűnik a 232/D. § (2) bekezdés vége, amely kimondja, hogy a kormány kijárási korlátozást **nem** vezethet be, ugyanakkor pl. az (1)

bekezdés af) pontja egyes területek elhagyásának előírását teszi lehetővé (bár kérdés, hogy mit ért terület alatt ?)

e) Különösen aggasztó, hogy a törvény számos, az egészségügyi szabályok betartásának ellenőrzésére vonatkozó jogosítványt a rendőrség hatáskörébe utal, holott ezek egy megfelelően megszervezett és működő közegészségügyi és járványügyi szerv feladatkörébe illenének.

2.2 A javaslat a 37. Egészségügyi tárgyú törvények cím alatt módosítja az Eütv. egyes rendelkezéseit, amelyekben átmeneti időre lehetővé teszi egyrészt az elektronikusan felírt gyógyszereknek megfelelő igazolás mellett más általi kiváltását, másrészt a telemedicina alkalmazását. Ezek olyan korszerű elektronikus megoldások, amelyek bevezetését ugyan a járvány kényszerítette ki, de hosszú távon való fenntartásuk is a betegek és az orvosok érdekét szolgálná. Ezért ezeknek az eljárásoknak a fenntartását - különösen a gyógyszerkiváltás szabályait, amelyek jelenlegi megoldása egyes esetekben a rászorulóknak gyógyszerhez jutását lehetetlenné teszik – a sakma igényeinek figyelembe vételével meg kellett volna fontolni.

### 3. 79. A menekültügyi eljárás átmeneti szabályai.

A Kormány az átmeneti javaslat indokolása szerint úgy ítéli meg, hogy „A COVID-19 okozta járványhelyzetben kiemelkedő fertőzésveszélyt jelentenek az ország határain kívülről, ellenőrizetlen körülmények között érkezők. A tranzitória alkalmasnak bizonyult arra, hogy meggátolja a fertőzés terjedését, azáltal, hogy onnan Magyarország területére nem lehetett belépni. Az EU Bíróság 2020. 05. 14-én hozott C 924/19. PPU. és C 925/19.PPU. számú ügyekben hozott ítélete alapján a tranzitória kiürítése vált szükségessé. A járvány elterjedésének további akadályozása érdekében egy új eljárásrend bevezetését” és annak „a járvány esetleges további hullámaira történő felkészülés érdekében a veszélyhelyzet megszűnését követő átmeneti időszakban, azaz 2020. december 31-éig szükségesnek látja fenntartani.”<sup>43</sup>

A 79. címbe írt „átmeneti szabályok” olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek nincsenek összhangban a menedékjogról szóló, a magyar jogrendben kihirdetett Genfi Egyezményvel, valamint a menekültügyi eljárás általános szabályait tartalmazó európai uniós irányelvvel. Ezek a rendelkezések – mivel az Alaptörvény, amely e szabályok kötelező voltát rögzíti - kivételes jogrend esetén is alkalmazandóak. A hivatkozott nemzetközi jogi szabályok nem ismerik az un. szándéknyilatkozatot. Különösen aggasztó az a rendelkezés, mely szerint „A Magyarország államhatárát jogellenesen átlépő külföldit – ha a menedékjogi kérelem benyújtásának a szándékát a rendőrség előtt jelzi – a rendőrség a határátlépés helye szerinti szomszédos országban található magyar nagykövetségre irányítja.” Ebben az esetben ugyanis - hacsak nincs olyan megállapodás, mely szerint a szomszédos állam köteles visszafogadni az ő országán mint tranzitországon keresztül jött külföldit – ennek az országnak a tekintetében is jogosulatlan határátlépést követ el. Tisztázatlan továbbá, hogy a szándéknyilatkozat elbírálására nyitva álló 60 nap alatt mi történik kérelmező külföldivel, mivel az érintett harmadik ország e személlyel szemben nem köteles biztosítani a kérelmezőknek járó jogosítványokat.

Megjegyzendő továbbá, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (5) bekezdése szerint a menedékjog alapvető szabályait tartalmazó törvényt sarkalatosként kell elfogadni, erre azonban jelen

<sup>43</sup> Az indokolásban foglaltak valóságtartalmának, valamint az Európai Unió Bírósága ítéletének elemzésére a jelen anyag nem tér ki.

esetben az átmeneti törvény zárórendelkezése nem utal. Kérdéses továbbá, hogy a Kormány ezeket a szabályokat valóban csak átmenetileg kívánja-e alkalmazni.

#### 4. Egyéb megjegyzések az átmeneti javaslatban foglalt megoldásokkal kapcsolatban:

a) Az átmeneti törvényjavaslat a honvédség és a rendőrség állományának az eddiginél szélesebb körben és eredendően a civil közigazgatás körébe tartozó területeken történő igénybe vételének lehetőségét vetíti előre, sőt a civil vagyoniért is be kívánja vonni az eredendően rendőrségi feladatok ellátásába. Ez a fejlemény vagy a civil közigazgatás militarizálásának jövőben szándékát jelzi (ezt mutatja pl. a Honvédség fegyverhasználati joggal való feljogosítását egészségügyi válsághelyzet esetére), vagy annak beismerése, hogy az egészségügyi közigazgatás már képtelen ellátni feladatait. Ezen túlmenően aggasztó, hogy – igaz, ugyan hogy csak a 2020-as tanévre – a Nemzetközi Közszolgálati Egyetemre katonai alapképzés szakra történő felvétel követelményeit mind a közigazgatási alapvizsga, mind a nyelvismeret, mind a fizikai alkalmasság szempontjából alacsonyabb szintre kívánja vinni. Bár az alkalmasság utólagos vizsgálatát a veszélyhelyzet megszűnését követő 60 napon belül, illetőleg legkésőbb a tisztjelölti jogviszony véglegesítése előtt előírja, ez a megoldás nem szolgálja azt, hogy minél képzetesebb, felkészültebb és alkalmasabb személyek lássák el a kibővült feladatokat.

b) Az átmeneti törvényjavaslat következetlen, ellentmondásos és logikátlan rendelkezéseket tartalmaz az elektronikus ügyintézés lehetősége tekintetében. Míg a 63. Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény eltérő alkalmazására vonatkozó átmeneti szabályokban felhatalmazást ad a Kormánynak az elektronikus ügyintézés alkalmazására köteleles szervek körének kibővítésére, addig számtalan más közigazgatási eljárásban, ahol a járvány miatt kényszerűen bevezetésre került (hosszú évek után végre) az elektronikus ügyintézés, ott az eljárás hasznosságának, előremutató voltának vizsgálata nélkül automatikusan visszaáll a régi, manuális rendre.

Készült: Budapest, 2020. május hó.