



Nem akarásnak nyögés a vége

2013. szeptember 18.

Az Országgyűlés 2013. szeptember 16-án ötödik alkalommal módosított az Alaptörvényen. Ez azt jelenti, hogy eddig átlagosan 125 naponként változtatott rajta valamit ugyanaz a kormánytöbbség, amelyik nemrég megalkotta. Az Alaptörvény változatlanságát nem tekintjük önértéknek – sőt, szerintünk helyesebb lenne lecserélni az alkotmányosság magyar és európai hagyományainak tartalmi értelemben is megfelelő új alkotmánnyal. A módosítás különös gyakoriságára csak azon érdekes párhuzam kedvéért érdemes felhívni a figyelmet, hogy az Alaptörvény a jelek szerint gyorsabban avul, mint az okostelefonok vagy a személyi számítógépek, amelyek átlagos termékciklusa (a frissebb modellek forgalomba hozatala közötti idő) több mint kétszer annyi, mint az Alaptörvényé. A meglévő legitimációs és tartalmi hiányosságok mellett az Alaptörvény megdőbbentően gyakori toldozgatása az alkotmányosság maradék illúzióját is eloszlatja: az Alaptörvény nem a politikai játszmák kereteit határozza meg – mint az alkotmányok teszik –, hanem aktuálpolitikai érdekérvényesítés eszközeként használja azt a politikai hatalom birtokosa.

Az ötödik módosítás bevallottan korrekció: a kormánytöbbség az Alaptörvény eredeti és a negyedik módosítás utáni szövegében szereplő tarthatatlan előírások egy részét most hatályon kívül helyezte vagy megváltoztatta. Fontos azonban felhívni a figyelmet arra, hogy mindettől Magyarország Alaptörvénye nem vált a magyarországi politikai közösség közös ügyei intézésének elfogadható alapidokumentumává. *A korrekció megválaszolatlanul hagyja az Alaptörvényt ért hazai és nemzetközi, szakmai és politikai kifogások döntő részét.* A kormánytöbbséget nem is a belátás, hanem a kényszer vezette: csupán azokon a pontokon engedett eredeti szándékaiból, ahol az Európai Bizottság eljárások kezdeményezését helyezte kilátásba. Ahol Magyarországot kötelező erővel elmarasztalni képes nemzetközi szervezet fellépése nem fenyegetett, a kormánytöbbség nem mutatott semmiféle hajlandóságot az érdemi kifogások megértésére és orvoslására. *A kényszer szülte ötödik módosításban ezért az a legérdekesebb, ami kimaradt belőle: az Alaptörvény elfogadhatatlan megoldásai (pl. az egyoldalúan ideologikus Nemzeti Hitvallás, a hajléktalanok emberi méltóságátsértő vagy a sértő beszédet tiltó szabályok, a szociális biztonsághoz való jog eltörlése, az Alkotmánybíróság hatáskörének megcsönkítése) részei maradtak a szabályozásnak, ezeket nem érintette a mostani javítás.*

A bíróságokat érintő módosításról

A kormánytöbbség folyamatosan, lépésről lépésre kénytelen feladni a bíróságok igazgatását érintő eredeti elképzeléseit, amelyeknek lényege egy központosított, egyszemélyi irányítás alatt álló igazgatási csúcsszerv, rendkívül erős, érdemi kontroll nélkül gyakorolható hatáskörrel. Az ötödik módosítás ennek a folyamatnak az egyik állomása.

Az ötödik módosítás az Alaptörvény szintjén is megszünteti az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének ügyáthelyezési jogát, a választott bírákból és a Kúria elnökéből álló Országos Bírói Tanácsot (OBT) pedig a bírósági igazgatásban közreműködő és a bírósági igazgatás központi szervét – az OBH-t – felügyelő igazgatási szervként nevezi meg. Ezek a valóban indokolt módosítások azonban csupán az alacsonyabb szintű jogszabályokhoz és a már megvalósult helyzethez igazítják az Alaptörvényt. Az OBT felügyeleti szervi minősége – függetlenül a tényleges, funkciójához mérten igen szűk körű hatásköreitől, amelyek tekintetében az Alaptörvény mostani módosítása sem hoz bővülést – a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról két éve megalkotott törvény eredeti szövegében is szerepelt. Az OBH elnökének ügyáthelyezési jogosítványát pedig augusztus 1-jétől a 2013. évi CXXXI. törvény – helyesen – már megszüntette. A bírósági igazgatást érintő módosítások így inkább szépségetnek, mintsem tartalmnak mondhatóak. Mindazonáltal kifejezik, hogy a kormánytöbbség hogyan viszonyul az Alaptörvényhez: nem azt tartja a jogrend és a politikai cselekvés mércéjének, hanem az Alaptörvényt igazítja a törvényekhez, valamint mindkettőt a politikai szempontból valamiért fontosnak vélt igényekhez.

A választási kampány szabályainak módosításáról

A politikai hirdetések médiaszolgáltatásban való közzétételének szabályait az Alaptörvény ötödik módosítása csak *látszólag változtatja meg*. A korábbi szabályozás az országgyűlési és az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek számára egyrészt ingyenesé tette, másrészt a közszolgálati médiaszolgáltatók körére korlátozta a médiaszolgáltatás útján folytatható politikai kampányt.¹ A mostani módosítás következményeként az ingyenesség megmarad, a lehetséges médiaszolgáltatók vonatkozásában pedig látszólag megszűnik a közszolgálati médiaszolgáltatók körére vonatkozó korlátozás.²

Érdemes emlékeztetni arra, hogy az Alaptörvény hatályos szabályozásával megegyező tartalmú előírást tartalmazott az Országgyűlés által 2012. november 26-án elfogadott, az új választási eljárási törvényről szóló T/8405. számú törvényjavaslat.³ A vizsgált szabályozást a köztársasági elnök előzetes normakontrollra irányuló indítványa alapján az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozatában alaptörvény-ellenesnek minősítette. Érvelésének fő elemei szerint (a) a választási kampányban folytatott *politikai véleménynyilvánítás jelentős korlátozása* valósul meg azáltal, hogy a kampány nem folytatható a társadalomhoz legszélesebb körben eljutó médiumok (kereskedelmi műsorszolgáltatók) útján, (b) a politikai reklámok közzétételének korlátozása nemcsak a pártok,

¹ Magyarország Alaptörvénye IX. cikk (3) bekezdés

² T/12015. javaslat Magyarország Alaptörvényének ötödik módosításáról, 2. cikk: *A demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közzülhető.*

³ T/8405. számú törvényjavaslat 151. § (1)-(2) bekezdések

hanem minden személy és szervezet szólásszabadságát érinti, a közügyek megvitatásában ugyanis mindenki részt vehet, (c) a politikai reklámok közzétételének korlátozása egyúttal az információs szabadság alapjogának korlátozását is jelenti, amennyiben akadályt gördít a választópolgárok tájékozódáshoz való jogának zavartalan gyakorlása elé.⁴ Az Országgyűlés az Alaptörvény negyedik módosításával azonban felülírta az Alkotmánybíróság döntését, és a véleménynyilvánítás szabadságát alkotmányértő módon korlátozó szabályt formálisan az Alaptörvény részévé tette.

Az ötödik Alaptörvény-módosítás *nem küszöböli ki a tartalmi alkotmányellenességet*. Bár az Alkotmánybíróság által korábban kifogásolt szabályozási megoldások közül látszólag kikerül a közszolgálati médiaszolgáltatókra irányuló szűkítés, *a korlátozás hatása nem változik*: azzal, hogy a kereskedelmi médiaszolgáltatók is csak ellenérték nélkül közvetíthetik a politikai hirdetéseket, kizárólag társadalmi szerepvállalásukon, belátásukon múlik majd, hogy a piaci alapon értékesíthető reklámidőben eljuttatják-e a választópolgárokhoz a pártok üzeneteit.⁵ Ez a koncepció a kereskedelmi média alapvető működési elvével ellentétes, hiszen annak létezési alapja a piacon értékesített reklámidő. A véleménynyilvánítás szabadságának, a közügyek szabad megvitatásának és a választópolgárok információs szabadságának alkotmányellenes korlátozása tehát továbbra is fennáll.

Az alkotmányosság tartalmi követelményeit sértő szabályozás Magyarország vállalt *nemzetközi jogi kötelezettségeivel sincs összhangban*. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkében foglalt szabad véleménynyilvánításhoz való jog sérelme valósul meg azáltal, hogy nem biztosítottak teljes mértékben a választásokot megelőző időszakban a *valódi politikai vita* feltételei: a szabad véleménynyilvánításhoz és a szabad választásokhoz való jog ebben a kontextusban nem választhatóak el egymástól.⁶ Az alaptörvény-módosítás következményeként továbbra sem biztosított teljes körűen a közérdekű információk megismerésének, és az egymással konkuráló politikai vélemények korlátozás nélküli megvitatásának lehetősége. Amint az Alkotmánybíróság a korábbi szabályozást megsemmisítő határozatában kimondta,⁷ a médiaszolgáltatások útján közvetített politikai hirdetések kötelező ingyenességének nincs kényszerítő oka, a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség más úton is biztosítható (pl. felső összeghatár megállapítása a kampányra fordítható pénzeszközök vonatkozásában). Az ingyenes közzététel hatásában korlátozza a politikai üzenetek választópolgárokhoz továbbításának lehetőségeit, mert arra a kereskedelmi médiaszolgáltatók szerkesztői szabadság híján és ingyen vélhetőleg nem vagy csak ritkán vállalkoznak majd. A jelölő szervezetek politikai üzeneteihez való korlátozott hozzáférés következményeként tehát sérül a szabad véleménynyilvánításhoz és ezzel összefüggésben a szabad választáshoz való jog *hatékony érvényesítésének* követelménye.

Az egyházakra vonatkozó szabályok módosításáról

Az előterjesztő szerint „a vallási közösségek helyzetének megnyugtató rendezése” indokolja az Alaptörvény VII. cikkének módosítását és kiegészítését. A rendezés valóban indokolt lett volna, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) AB határozata ugyan rögzítette az

⁴ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [93]-[94]

⁵ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 147. § (6) és (9) bekezdéseiben foglalt előírások alapján a közszolgálati műsorszolgáltatók ugyanakkor kötelesek közzétenni – a Nemzeti Választási Bizottság által meghatározott számú alkalommal és időben – az országgyűlési és európai parlamenti választásokon induló jelölő szervezetek politikai hirdetéseit.

⁶ *Case of Bowman v. the United Kingdom* (141/1996/760/961, 19 February 1998), [42]

⁷ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [97]

egyházak jogállásának és elismerési eljárásának alkotmányos követelményeit,⁸ ám az Alaptörvény negyedik módosítása az AB-döntéssel éppen ellentétes, alkotmányellenesnek ítélt állapotot szentesítette. A jelenlegi Alaptörvény-módosítás sem az AB-határozatnak megfelelően korrigálja az Alaptörvényt, hanem az egyháztörvény⁹ időközben kodifikált új koncepcióját¹⁰ betonozza be. Magyarul itt is a gombhoz varrják a kabátot, a törvényi szabályozáshoz igazítják hozzá az Alaptörvényt.

Az ötödik Alaptörvény-módosítás továbbra is annak alaptörvényi lehetőségét biztosítja, hogy az Országgyűlés a vallási közösségek közül privilegizált státuszt („bevett egyház”) biztosítson azoknak, amelyekkel a kormány együtt kíván működni „a közösségi célok elérése érdekében”. A részletszabályokat tartalmazó egyháztörvényben a minden vallási közösségre vonatkozó „közös” szabályok egyes elemeikben megfelelnek ugyan az alkotmányos követelményeknek (a státusz pl. jogorvoslattal támadható bírósági bejegyzéshez kötött), ám a bevett egyház privilegizált kategóriájának megteremtésével – fenntartásával – a szabályozás továbbra is alkotmányellenes marad. A bevett egyházi státusz elnyerése továbbra is az Országgyűlés – mint par excellence politikai szerv – hatékony jogorvoslattal nem támadható, kétharmados döntésének eredménye, ami az állam és egyház szétválasztásának elvével nem egyeztethető össze. Az állam és az egyházak „különvált” működéséhez képest az ötödik módosítás ráadásul azt is rögzíti, hogy az állam csak a bevett egyházi státuszt megkapó felekezetekkel működik együtt, és ennek érdekében biztosít számukra olyan „sajátos jogosultságokat”, amelyeket a másodrendű státuszban tartott, vallási tevékenységet végző szervezeteknek nem (ilyen pl. a széleskörű illetékmentesség, az „egyházi 1%” gyűjtése, a hitoktatás állami támogatása és az állami iskolákban szervezhető hittan-oktatás, az egyházi működéshez kapcsolódó tevékenységekből származó bevételek adómentessége, az oktatási intézmények állami támogatása, a börtön- és kórházlelkészi szolgálat működtetése).¹¹ Azoknak az egyházaknak a helyzetét pedig, amelyek tavaly a törvény erejénél fogva veszítették el a státuszukat, a folyamatban levő strasbourgi perek ellenére sem igyekszik rendezni ez a módosítás – még azoknak az egyházaknak is újból az Országgyűléshez kell folyamodniuk, amelyek egyházi státuszát az AB idén visszaállította.

Az ötödik módosítással tehát az Alaptörvény nemcsak fenntartja az egyháztörvény hatályba lépése nyomán keletkezett jogsérelmeket, hanem immár nyíltan kimondja a vallási közösségek (a bevett egyházak és a vallási tevékenységet végző szervezetek) közti megkülönböztetést, aminek egyetlen kritériuma az Országgyűlés általi elismerés – holott erről mind az AB, mind a Velencei Bizottság azt mondta ki, hogy önkényes.¹²

⁸ 6/2013. (III. 1.) AB határozat, 5.

⁹ A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény.

¹⁰ A vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvény

¹¹ A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 20-25. §§

¹² 6/2013. (III. 1.) AB határozat [147], és Opinion 664/2012, CDL-AD(2012)004, 108.