

DEMOKRÁCIA- DILEMMÁK

Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv
értelmezéséről az Európai Unióban és Magyarországon



Szerkesztette:

CHRONOWSKI NÓRA
SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR
SZILÁGYI EMESE

Demokrácia-dilemmák

Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv értelmezéséről az
Európai Unióban és Magyarországon

Demokrácia-dilemmák

Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv
értelmezéséről az Európai Unióban és
Magyarországon

Szerkesztette
Chronowski Nóra, Szentgáli-Tóth Boldizsár,
Szilágyi Emese

Budapest, 2022



A kötet az NKFI által támogatott K-128796. sz. („A demokráciaelv normatív tartalma uniós és alkotmányjogi szempontból” című) kutatási projekt keretében készült.



Szerzők:

Bán-Forgács Nóra, Chronowski Nóra, Fazekas Cintia, Kálmán Kinga, Klein Tamás, Kukorelli István, Mezei Kitty, Milánkovich András, Pap András László, Sente Zoltán, Szentgáli-Tóth Boldizsár, Szerencsés Krisztián, Szilágyi Emese, Takács Judit, Vincze Attila

Szerkesztők:

Chronowski Nóra, Szentgáli-Tóth Boldizsár, Szilágyi Emese

Szakmai lektor:

Schweitzer Gábor tudományos főmunkatárs (TK JTI), habilitált egyetemi docens (NKE ÁNTK)

© Szerzők, 2022

© Szerkesztők, 2022

ISBN 978-963-489-476-6

ISBN (PDF) 978-963-489-477-3



www.eotvoskiado.hu



ELTE | ÁJK

Felelős kiadó: az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar dékánja

Kiadói szerkesztő: Tihanyi Katalin

Projektvezető: Csanádi-Egresi Nóra

Tipográfia, tördelés: Urbán László

Nyomdai kivitelezés: Multiszol Bt.

Tartalom

Előszó	7
I. MAGYARORSZÁG AZ EURÓPAI UNIÓBAN	
<i>Vincze Attila – Chronowski Nóra</i>	
A demokrácia és a jogállamiság elve az Európai Unió jogában.....	17
<i>Chronowski Nóra – Vincze Attila</i>	
A népszavazások szerepe uniós ügyekben, magyar példákkal.....	49
II. VÁLASZTÁS ÉS NÉPSZAVAZÁS	
<i>Kukorelli István – Milánkovich András – Szentgáli-Tóth Boldizsár</i>	
Népszavazási jogorvoslatok: a modellváltás tapasztalatai	71
<i>Szilágyi Emese</i>	
Amikor a kormány kezdeményez: népszavazás és kormánykampány	99
<i>Pap András László – Szentgáli-Tóth Boldizsár</i>	
1/2013. (I. 7.) AB határozat: választási regisztráció.....	117
<i>Fazekas Cintia – Kálmán Kinga – Szentgáli-Tóth Boldizsár – Szerencsés Krisztián – Takács Judit</i>	
Demokrácia a pandémia árnyékában: választások a világjárvány idején a környező országokban	131
III. PARLAMENTI JOG	
<i>Szente Zoltán</i>	
Parlamenti jogunk nyomorúsága	181
<i>Szentgáli-Tóth Boldizsár</i>	
A minősített többségű törvényalkotás és a demokráciaelv.....	209
IV. SZÓLÁSSZABADSÁG, A KÖZÉRDEKŰ INFORMÁCIÓK NYILVÁNOSSÁGA, A SZEMÉLYES ADATOK VÉDELME	
<i>Mezei Kitti – Szentgáli-Tóth Boldizsár</i>	
Az online platformok használatában rejlő veszélyek: a dezinformáció és a kibertámadások jogi kockázatai.....	241

Kálmán Kinga – Szentgáli-Tóth Boldizsár

Korlátozott közlések nyomában: A közszférában dolgozók szólásszabadságának
egy érdekes alete 263

Klein Tamás

A demokratikus diskurzusok és a sajtószabadság közérdekű korlátozhatósága 287

Chronowski Nóra

Covid-járvány és demokrácia: az információszabadság és a gyűlekezési jog
esete Magyarországon 337

Bán-Forgács Nóra

Ombudsmanok és a hatalommegosztás 359

Előszó

Az alkotmányos demokrácia a demokrácia jogállami formája, amelyben az alkotmányosság követelményeinek az érvényesülése számonkérhető.

Az alkotmányosság alapelvei – mint a jogállamiság, az alapvető jogok védelme, a demokrácia, a hatalommegosztás, a parlamentarizmus és így tovább – alkotmányelméletileg igazolt, nemzetközi dokumentumokban megerősített követelmények, az (európai) alkotmányos kultúra vívmányai. Ezek az alkotmányosság értékelésekor tartalmi mérceként funkcionálnak, *normatív követelmények*: alapelveként kötelező érvényű, előíró szabályok, nem pusztá ajánlások (értékek), azaz ezekkel összhangban kell állnia az alkotmányszövegnek, a jogszabályok tartalmának, a jogalkotási folyamatnak, az alkotmány- és jogértelmezésnek, valamint a jogalkalmazásnak. Általános vagy kizárólagos érvényű jogi definíciójuk azonban nincs, tekintettel jog- és társadalomfilozófiai meghatározottságukra, eszmetörténeti fejlődésükre, politikatudományi megközelítéseikre, ugyanakkor jogilag releváns, lényeges sajátosságaik összefoglalhatók. Az alkotmányosság alapelvei nyitott és fejlődő rendszert alkotnak: különféle aspektusai a konkrét alkotmányos berendezkedések konkrét alkotmányossági vitáiban alakulnak, válnak hangsúlyossá. Míg a 20. század második fele – két világéget követően – az alkotmányosság értékeinek a megerősítéséről szólt, addig a 21. század kezdetén megtorpanás és visszaesés¹ tapasztalható. Az alkotmányosság, a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok elért védelmi szintjének visszaesése, megtorpanása kortünet. A „*backsliding*” külső oka lehet, ha a nemzeti standardoknál alacsonyabb szintű nemzetközi, nemzetek feletti standardok erodálják a védelmi szintet, aláássák a tagállamban biztosított garanciákat. Belső ok pedig az, amikor a tagállam alkotmányos berendezkedése vesz olyan fordulatot, amely a korábbi védelmi szint csökkenését eredményezi. A visszaesés emellett jelentős részben jogon kívüli hatásokra vezethető vissza. Az európai államokat az utóbbi évtizedben válságok sora rázta meg: a pénzügyi-gazdasági világválság, a menekültválság, a kilépési válság (Brexit), a közép-kelet-európai alkotmányossági válságok (másként: illiberális fordulatok) és a legutóbbi években a pandémia – mindez a szabadság tereinek szűküléséhez

¹ Steven Levitsky – Daniel Ziblatt: *How democracies die. What history reveals about our future*. Penguin Books 2019.; Tom Ginsburg – Aziz Z. Huq: *How to save constitutional democracy*. The University of Chicago Press, Chicago, London 2018.; Iulia Motoc – Paulo Pinto de Albuquerque – Krzysztof Wojtyczek (szerk.): *New Developments in Constitutional Law. Essays in Honour of András Sajó*. Eleven International Publishing, The Hague 2018.; Cesare Pinelli: *The Populist Challenge to Constitutional Democracy*. *European Constitutional Law* 2011. 1. sz. 5–16. o.; Ádám Antal: *A posztmodernitásról és a posztdemokráciáról*. *Közjogi Szemle* 2012. 1. sz. 1–12. o.

és végül tragikus, európai háború kitöréséhez vezetett, amikor 2022. február 24-én Oroszország megtámadta Ukrajnát. Ilyen körülmények között még fontosabb az alkotmányos demokrácia normatív elemeinek a feltárása, megértése, a visszaesést eredményező veszélyforrások azonosítása.

Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke közismert:

Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése – követve a korábbi Alkotmány 2. § (1)-nak az 1989-es átfogó alkotmányrevízió óta hatályos megfogalmazását – így szól: „Magyarország független, *demokratikus* jogállam.”

Sok szó esik napjainkban a jogállamiság jelentéstartalmáról a legkülönbözőbb kontextusokban, míg a demokratikus jelleg, a demokrácia normatív tartalma kevesebb figyelmet kap, noha az alkotmányosság szempontjából azonos súlyú, egymást feltételező követelményekről van szó. A jogállamiság tiszteletben tartása eredendően kapcsolatban áll a demokrácia és az alapjogok tiszteletével: demokrácia és alapjogvédelem nem lehetséges a jogállamiság tiszteletben tartása nélkül, és fordítva: plurális, részvételi demokrácia, valamint együttműködő alapjogvédelmi gyakorlat szükséges a jogállamelv érvényesüléséhez uniós és tagállami szinten egyaránt.²

Bő három évtized telt el a rendszerváltás óta, és pontosan ugyanennyi ideje került sor a Maastrichti Szerződés aláírására, amely végül az elhúzódo ratifikációs folyamatot követően 1993. november 1-jén lépett hatályba. A közép-kelet-európai rendszerváltások indították el a demokratikus berendezkedések kibontakozását a térségben, és a Maastrichti Szerződés volt az, amely az Unió megalapításával új horizontot nyitott egy demokratikus európai térség számára. Ebben a kötetben arra fókuszálunk, hogy az említett két sorsfordító nyomán megindult folyamatok milyen hatást gyakoroltak az alakuló hazai demokratikus keretekre, melyek voltak a három évtizedes fejlődési folyamat főbb fordulópontjai, és hogyan illeszkedett be hazánk ezalatt az európai alkotmányos térbe. Az alkotmányjogi értelemben vett demokráciaelv rendkívül sokrétű tartalmára tekintettel nem vállalkozhatunk teljes körű elemzés készítésére, ehelyett azt a megoldást tartottuk a legmegfelelőbbnek, hogy a főbb problémacsoportokból

² A két elv szétválasztását tarthatatlannak nevezi J. H. H. Weiler: Epilogue: Living in a Glass House: Europe, Democracy and the Rule of Law. In: Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union (szerk. Carlos Closa – Dimitry Kochenov). Cambridge University Press, Cambridge 2016. 316. o.

választottunk ki egyes szeleteket, illetve kiemelt jelentőségű vagy eddig – nézetünk szerint – méltatlanul mellőzött momentumokat, amelyeken keresztül érzékeltetni kívánjuk a folyamatok irányát. Tanulmánykötetről van tehát szó, amely mozaik-szerű darabokat és pillanatképeket villant fel az alkotmányos demokrácia életünk szinte minden területét átfogó szövetéből, és azt vizsgálja, hogy az elmúlt három évtized rendkívüli változásai közepette merre tart ennek a koncepciónak az alakulása Magyarországon mint az Európai Unió egyik tagállamában.

A demokráciaelvről rengeteg szó esik az alkotmányjogi diskurzusban, illetve a vonatkozó szakirodalomban, azonban annak részletekbe menő, dogmatikai kibontására mindeddig nem került sor. Tanulmánykötetünk ennek a hiánynak a mérsékléséhez járul hozzá azzal, hogy rendszerbe foglalja a demokráciaelv főbb alkotóelemeit, és kiemel néhány idevágó aspektust, mozzanatot, amelyek helye eddig nem volt nyilvánvaló ebben a keretben.

Amikor hozzáláttunk a demokráciaelv strukturálásához, először azokat a tematikus csomópontokat kellett azonosítanunk, amelyek mentén e könyv főbb fejezetei formálódtak. A vonatkozó hazai és nemzetközi szakirodalomra alapozva³ néhány részterület összevonásával végül négy olyan alapvető problémahalmazt körvonalaztunk, amelyekre a demokráciaelv kibontása során reflektálnunk kellett kötetünkben.

1. Magyarország az Európai Unió tagállama, annak az Európai Uniónak, amelynek jelenlegi formáját a Maastrichti Szerződés alapozta meg az integráció elmélyítésével és a későbbi bővítés alapfeltételeinek megteremtésével. Az európai integráció határozza meg azt a tágabb demokratikus keretet, amelyben a magyar alkotmányos rendszert értelmeznünk kell, ennek pedig központi kérdése az európai uniós jog és a nemzeti alkotmányok közti viszonyrendszer meghatározása. Az európai integráció a nemzeti szuverenitás újraértelmezését tette szükségessé, továbbá annak alkotmányos szinten történő lehetővé tételét, hogy Magyarország az állami szuverenitásból eredő, egyes hatásköreit az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával megerősített, nemzetközi szerződés alapján a többi uniós tagállammal közösen gyakorolhassa. Ebben a konstellációban pedig különös jelentősége lesz egyrészt annak, hogy a magyar állam hogyan tudja képviselni érdekeit az európai

³ Ádám Antal: A posztdemokráciáról mint a posztmodernitás különös változatáról. *JURA* 2012. 1. sz. 7–14. o.; Jordane Arlettaz – Julien Bonnet: Pouvoirs et démocratie en France. (Hatalommegosztás és demokrácia Franciaországban.) CRDP, Montpellier 2012.; Jon Elster – Claus Offe – Ulrich Preuss: Constitutional Politics in Eastern Europe. In: *Institutional Design in Post-Communist Societies – Rebuilding the Ship at Sea* (szerk. Jon Elster – Claus Offe – Ulrich Preuss). Cambridge University Press, Cambridge 1998. 63–108. o.; James S. Fishkin: *When the People Speak*. Oxford University Press 2011.; Michael Gallagher: *Popular Sovereignty and Referendums*. In: *Direct democracy: The Eastern and Central European Experience* (szerk. Andreas Auer – Michael Bützer). Ashgate, Aldershot 2001. 229. o.; Tom Ginsburg: *Comparative Constitutional Design*. Cambridge University Press 2012.; Petrétei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2009. 13–46. o.; Charles Tilly: *Democracy*. Cambridge University Press 2007.; Bertrand Mathieu: *A jog a demokrácia ellen?* Századvég, Budapest 2018.

uniós döntéshozatali fórumokon; másrészt annak, hogy a magyar állampolgárok közösségként vagy akár egyes magyar állampolgárok hogyan befolyásolhatják ezeket a mechanizmusokat. Az Európai Unió kapcsán egyik leggyakrabban felmerülő bírálat az uniós intézmények működésében megfigyelhető demokráciadeficit, vagyis hogy döntéseik demokratikus legitimitációja legfeljebb csak nagyon áttételes. Ez felértékeli a közvetlen demokrácia európai szinten rendelkezésre álló eszközrendszerét, ezért is erre helyezzük a fő hangsúlyt tanulmánykötetünk első nagyobb egységében.

2. A demokrácia az állampolgárok aktív közéleti részvételét feltételezi, és ezen alapul. Minden közhatalmi döntésnek végső soron visszavezethetőnek kell lennie a népre mint a választópolgárok összességére. Ez az a közösség, amely minden demokratikus alkotmányban rögzített módon a népszuverenitás letéteményese és a közhatalom forrása, akaratát kétféle módon juttathatja érvényre. A közvetlen népi hatalomgyakorlás legfontosabb eszköze a népszavazás, a közvetetté pedig a választók szabad akaratának kifejezését lehetővé tevő választás, amelynek során a választópolgárok kijelölik a közügyek intézésére hatalommal felruházott személyeket. A kötet második fejezete tehát a népszavazás és a választás témaköreit járja körbe, azt vizsgálja, milyen főbb dilemmák merültek fel e két jogintézmény kapcsán az elmúlt évtizedekben Magyarországon.

3. A népszavazás és a választás a demokratikus döntéshozatal egész társadalmat ténylegesen megmozgató, ugyanakkor kivételes és ritkán alkalmazott formái. Az alkotmányos demokráciák napi valóságában, így Magyarországon is, a meghatározó döntések a nép által választott törvényhozó testületben születnek, harmadik fő kérdésünk tehát az, hogy milyen szabályok vonatkoznak annak működésére, mennyiben alkalmas a törvényhozás a népakarat valódi megtestesítésére. Nem elegendő megválasztani azokat a személyeket, akik a népszuverenitás egy-egy kis darabkájának letéteményeseként jogosultak lesznek a közügyek napi szintű intézésére, vállalva az ezzel járó felelősséget is, hanem meg kell teremteni ehhez azokat a jogi struktúrákat, amelyek lehetővé teszik a közvetlen demokrácia esetében a megfontolt döntéshozatalt, az érdemi vitát, a népakarat tényleges érvényre juttatását.

4. A demokráciaelv fenti három aspektusa azonban értelmezhetetlen egy negyedik létezése nélkül, ez pedig a közügyek szabad megvitatásának lehetősége, vagyis a szólásszabadság; amelyhez kapcsolódóan biztosítani kell a közérdekből nyilvános információk megismerhetőségét, ugyanakkor a személyes adatok védelmét is. Meg kell teremteni a vélemények szabad versengését lehetővé tevő szabályrendszert, amely csak a demokratikus társadalomban legszükségesebb alapjog-korlátozó intézkedésekkel operálhat. Különösen fontosnak tekintjük e körben a médiapiac struktúráját, valamint az olyan, eddig az indokltnál kevesebb figyelemre méltatott speciális eseteket, mint például a közszférában foglalkoztatottak véleménynyilvánítási szabadsága. Tekintetbe kell vennünk azt is, hogy gyorsan változnak a közéleti diskurzus terei: a viták legnagyobb része – a pandémia következtében egyre gyorsabban – átkerül az

online térbe, a korábbinál jóval fontosabbá válik ezért az internetes platformok szerepe, illetve az azon megnyilvánulók védelme, továbbá az ott megosztott tartalommal összefüggő felelősségi viszonyok. A vélemények piacának fontos tényezője a nyilvánosság tájékoztatásában szerepet vállaló médiaszolgáltatók közti erőviszonyok problémája, ettől függ ugyanis, mennyire állnak rendelkezésre a sokoldalú és plurális információkhoz való hozzáférés feltételei. Biztosítani kell továbbá, hogy a közügyeket érintő információk minden állampolgár számára közvetlenül is elérhetőek legyenek, viszont a politikai kérdésekben megnyilvánuló személyek személyes adataira is megfelelő figyelmet kell fordítani. Az ezzel összefüggő intézményes garanciákra is kitérünk kötetünkben.

A fenti gondolatmenetet követve válogattuk össze a kötetbe kerülő témákat és kértünk fel szerzőket a munkában való közreműködésre, illetve több tanulmány megírására szerzőként vagy társszerzőként mi magunk is vállalkoztunk. A továbbiakban részletesebben kitérünk a kötetben megjelenő egyes tanulmányokra és arra, ezek hogyan járulnak hozzá a demokráciaelv egy-egy újabb kis mozaikjának megvilágításához.

A kötet első nagyobb szerkezeti egységében, két tanulmányban Chronowski Nóra és Vincze Attila a demokrácia- és a jogállamelv hatókörét vizsgálják európai uniós szinten. A demokrácia elve mind az Európai Unió, mind a tagállamok alkotmányjogában központi helyet foglal el, ugyanakkor legalább annyi kihívás éri, és legalább annyira összetett módon, mint a szintén alapvetőnek tekintett jogállamelvet. Az első, bevezető jellegű írás ezért e két központi elv alapkérdéseit tekinti át uniós jogi szempontból, míg a második tanulmány a demokratikus legitimáció komplex problémakörének egyetlen szűk szeletét vizsgálja meg: azt, hogy az uniós ügyekről szóló tagállami népszavazások funkcionálisan az integrációs szervezet demokratikus legitimációját szolgálhatják-e, vagy azzal ellentétes hatású, kétélű fegyvernek minősülnek-e. Ennek érdekében a szerzők elvégzik az uniós ügyekben tartott tagállami népszavazások rendszerezését, majd néhány hazai népszavazás és népszavazási kezdeményezés alkotmányjogi konzekvenciáit foglalják össze, amelyből kirajzolódik, hogy miként is működik jogilag a közvetlen demokrácia uniós ügyekben Magyarországon.

Ezt követően térünk rá második nagyobb témánkra, a választásokra, illetve a népszavazásra, kezdve az utóbbival mint a demokrácia közvetlen formájával. Kukorelli István, Milánkovich András és Szentgáli-Tóth Boldizsár azzal foglalkoznak, hogyan hatott a népszavazási kérdések hitelesítési gyakorlatára az új jogorvoslati rendszer bevezetése, a Kúria fellebbviteli fórumként való megjelölése és a bírósági döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz lehetőségének biztosítása. A szerzők arra jutnak, hogy az elmúlt években a befogadhatósági kritériumok szigorodó értelmezése, valamint a standardok relativizálódása figyelhető meg, ez azonban feltehetően inkább az érintett testületek változó összetételének és attitűdjeinek, nem pedig a jogorvoslati szabályrendszer megváltoztatásának a következménye.

A népszavazási kezdeményezéseknek csupán elenyésző része érkezik a kormánytól, ugyanakkor a mindenkori kormánytól származó indítványok majdnem minden esetben sikeresek, és népszavazás kiírásához vezetnek. Ennek ellenére kevés figyelmet kaptak az ilyen népszavazásokkal összefüggő kampányok sajátosságai, ezért is fókuszál erre Szilágyi Emese, aki felhívta a figyelmet arra, hogy a kormányzati kampánynak ilyen esetekben is az objektív tájékoztatás és a tényközlés keretei között kellene maradnia. Az állami szervek kampánnyal összefüggő feladata az, hogy az állampolgárok megalapozott döntését elősegítő információkat közöljenek, az érzelmekre, ösztönökre ható, propagandaszerű kommunikáció azonban ilyen esetben sem védhető a népszavazás kezdeményezőjének véleménynyilvánítási szabadságával.

Áttérve a választásokra, Pap András László és Szentgáli-Tóth Boldizsár a választási anyagi jog hazai fejlődésének egyik sarokkövéről, az 1/2013. (I. 7.) AB határozatról értekeznek. Ebben a határozatban szögezte le a testület az előzetes regisztráció mint a választáson történő részvétel általános előfeltételének alaptörvény-ellenességét, egyben mutatott rá arra, hogy bizonyos választói csoportokra (magyarországi lakcímmel nem rendelkező, fogyatékkal élő, illetve nemzetiségi listára szavazó állampolgárok) nézve azonban éppen hogy a választójog gyakorlását megkönnyítő, ahhoz objektíve szükséges előfeltétel lehet. A szerzők egészen napjainkig kísérik a döntés következményeit, valamint hatását választási anyagi jogunk fejlődésére.

A második fejezet utolsó tanulmányaként a legújabb kihívásokra térünk rá: Fazekas Cintia, Kálmán Kinga, Szentgáli-Tóth Boldizsár, Szerencsés Krisztián, valamint Takács Judit azt vizsgálták, hogyan hatott a pandémia a környező országokban az országgyűlési és a helyhatósági választások megtartására. A szerzők végigkísérik a választás teljes folyamatát az időpont kitűzésétől a végleges eredmények megállapításáig, és sorra veszik, milyen adaptációs intézkedéseket alkalmaztak a visegrádi és a délszláv országokban, valamint Romániában. Ez a téma különösen aktuális Magyarországra nézve, a 2022. áprilisi országgyűlési választások tükrében, még akkor is, ha a közegészségügyi helyzet mindent összevéve javulóban van, így hatása is egyre csekélyebb a választások megszervezésére. Feltételezhető azonban, hogy számos, a pandémiához kötődő speciális intézkedés hosszabb távon is befolyással lesz a választás menetére, ezekre is külön kitér a tanulmány.

Kötetünk a harmadik fejezetben a parlamenti jog néhány, a demokratikus közélet szempontjából különösen jelentős részterületének elemzésével folytatódik. Sente Zoltán folyamatában szemléli az országgyűlés szervezetére és működésére vonatkozó szabályozás fejlődését, és megállapítja, hogy a parlamentarizmus leépítésének folyamata a rendszerváltás óta folyamatos. A szervezeti struktúra lényegének érintetlenül hagyása ellenére ez csak tovább folytatódott 2010-et követően az eljárási szabályok egymást gyorsan követő módosításaival és a többségi elv további erősítésével, így a magyar Országgyűlés valódi súlya a döntéshozatalban jelenleg formálisnak, marginálisnak tekinthető.

Szentgáli-Tóth Boldizsár minősített többségű törvényalkotásra fókuszáló tanulmányával folytatódik a kötet. Szentgáli-Tóth előbb azt fejt ki, hogyan vezetett a demokráciaelv és a parlamentáris logika torzulásához a kétharmados szavazatarány széles körben történő megkövetelése, valamint melyek lehettek esetleges előnyei. A helyzet teljesen megváltozott 2010-et követően, amikor a kétharmad a kompromisszumok kikényszerítése helyett az egyoldalú törvényalkotás eszközévé vált, így a felmerülő problémák is egészen eltérő jellegűek. Összevetve a két korszak dilemmáit, Szentgáli-Tóth úgy foglal állást, hogy a sarkalatos törvény önmagában nem elvetendő koncepció, de a kétharmados többséget igénylő törvényalkotási tárgykörök körének szűkítésére, valamint a kapcsolódó eljárási szabályok további cizellálására lenne szükség a garanciális jelleg megőrzése, egyúttal a nem kívánatos következmények kiküszöbölése érdekében.

A szólásszabadság körében először Mezei Kitti és Szentgáli-Tóth Boldizsár térnek ki a legújabb kihívásokra: az internetes platformok súlya a közügyek megvitatásában különösen a pandémia időszakában értékelődött fel. A szerzőpáros főként az ezeken a felületeken megnyilvánulókat célzó kibertámadások kockázataira és elrettentő hatásaira hívják fel a figyelmet, és körvonalazzák azokat az alapelveket, amelyek nézetük szerint a platformok működésével és használatával összefüggő, jogi szabályozás kiindulópontját képezhetik.

A folytatásban Klein Tamás foglalkozik a 16/2020. (VII. 8.) AB határozat érveléseivel, amelyet több ponton sem tart helytállónak. Az említett határozat a média piacon 2018-ban lezajlott, széles körű fúzió mögött álló, jogi szabályozást értékelte az Alaptörvénnyel összhangban állónak, ám Klein okfejtésében részletes kritikai kommentárt fűz a döntés mögött meghúzódó érvelésekhez.

Kálmán Kinga és Szentgáli-Tóth Boldizsár a szólásszabadság egy érdekes esetére, a többségi önkormányzati tulajdonú, gazdasági társaságok munkavállalóinak véleménynyilvánítási szabadságára hoznak fel egy Vácra származó, közelmúltbeli példát. A konkrét ügy taglalásán keresztül világítják meg a kapcsolódó vitás kérdéseket, bizonytalanságokat, és tesznek javaslatokat a jelenleginél kiszámíthatóbb szabályozási környezet és joggyakorlat kialakítására.

A szólásszabadság mellett a demokrácia működése szempontjából más részvételi jogok gyakorlásának normatív keretei is lényegesek. Magyarországon a Covid-19 járvány miatt bevezetett korlátozások különösen érzékenyen érintették az információszabadságot és a gyülekezési jogot: a veszélyhelyzeti jogkorlátozásokat mindkét esetben viták kísérték, és alkotmánybíróági döntés született az ügyekben. Chronowski Nóra ezeket a döntéseket elemzi, mivel fontos indikátorai nem csupán a demokráciaelvet ért kihívásoknak járvány idején, hanem annak is, hogy az Alkotmánybíróság milyen szempontok mentén ítéli meg a különleges jogrendi jogkorlátozásokat.

A tanulmányok sorát Bán-Forgács Nóra zárja, aki az adatvédelem intézményi garanciái között az adatvédelmi ombudsman helyét keresi a hatalommegosztás keretein belül. Jelenleg ilyen jogintézmény nem létezik hazánkban, az adatvédelem hatósági

formában szerveződik, ennek ellenére Bán-Forgács megállapításai egyaránt relevánsak mind az alapvető jogok országgyűlési biztosának jogállását és feladatkörét, mind pedig a személyes adatok védelméért és az információszabadság biztosításáért felelős szervezetrendszer mindenkori struktúráját illetően.

Ez a kötet nem a demokráciaelvről zajló diskurzus lezárása, éppen ellenkezőleg: sokkal inkább egy újabb fázis kezdete ebben a folyamatban. Bízunk abban, hogy a kapcsolódó témák rendszerezésével és néhány általunk kulcsfontosságúnak ítélt és talán eddig kevesebb figyelemre méltatott aspektus előtérbe helyezésével hozzájárulhattunk e viták tematizálásához, további szakmai párbeszéd ösztönzéséhez és ahhoz, hogy legalább részben választ kapjunk arra, mi a normatív tartalma a demokratikus jogállamiságnak, és mennyiben érvényesül az Alaptörvény azon fordulata, hogy „Magyarország független, demokratikus jogállam”.

A kötet a Nemzeti Kutatásfejlesztési és Innovációs Hivatal által támogatott 128796. sz. hároméves kutatási projekt keretében készült, amelyben a demokráciaelvet alkotmányjogi és uniós jogi szempontok mentén vizsgáltuk. A kutatás vezetője Chronowski Nóra volt, a kutatócsoport további tagjai: Kukorelli István, Lukonits Ádám, Milánkovich András, Mohay Ágoston, Szentgáli-Tóth Boldizsár és Vincze Attila. A projekttel összefüggő adminisztrációs feladatok ellátásában Brezovszki Anna, Biró Mária, valamint Tóth Viktória Dóra működtek közre, akiknek nagyon hálások vagyunk munkájukért. Külön köszönettel tartozunk továbbá az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Gazdasági Hivatala munkatársainak, valamint az ELTE Eötvös Kiadó munkatársainak a tanulmánykötet megjelenéséhez nyújtott nélkülözhetetlen, értékes segítségükért. A szerkesztési munkálatokban nyújtott segítségükért hálással mondunk köszönetet az olvasószerkesztőként közreműködő egyetemi és doktorandusz hallgatóknak: Burján Evelinnek, Gál Kristófnak, Hunvald Andrásnak, Kálmán Kingának, Sevaracz Lucának és Szabó Zoltánnak.

Budapest, 2022. február 28.

A szerkesztők

I. MAGYARORSZÁG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A demokrácia és a jogállamiság elve az Európai Unió jogában¹

Bevezetés

Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke szerint: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a *demokrácia*, az egyenlőség, a *jogállamiság*, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” Tanulmányunkban az egyenrangú értékek közül kettőre, a demokrácia és a jogállamiság uniós értelmezésére koncentrálunk. Egyrészt a demokrácia, a demokratikus legitimáció és az európai integráció alapvető összefüggéseinek felvázolása után bemutatjuk a demokráciadeficit formáit, rákérdezünk annak okaira; másrészt áttekintjük a jogállamiságelv tartalmának fejlődését az utóbbi évtizedben. A törekvésünk az, hogy feltárjuk a klasszikus, alkotmányjogi fogalomkészlethez képest eltérő hangsúlyokat, de rámutassunk a tagállami közös értékként elismert alapelvek konszenzusus értelmezési lehetőségeire, amely a nemzetek feletti jogközösség fennmaradása és működése szempontjából nélkülözhetetlen.

1 Demokrácia-dilemmák az Unióban

1.1 A demokráciaelv értelmezési nehézségei

A *demokráciaelv* alkotmányjogi értelmezésének több összetevője van, és ahhoz, hogy demokratikus társadalomról beszélhessünk, több feltétel együttes teljesülése szükséges. A legalapvetőbb követelmény, hogy a polgároknak a politikai élet tényleges alanyaivá és a politikai közösség egyenlő méltóságú tagjaivá kell válniuk.

* PhD, LLM, habilitált doktor (Wirtschaftsuniversität Wien), adjunktus (Masaryk Egyetem, Brno).

** Egyetemi tanár, tudományos főmunkatárs (TK JTI), oktató (NKE RTK).

¹ A tanulmány 1–3. pontja Vincze Attila – Chronowski Nóra: Magyar alkotmányosság az európai integrációban. HVG-ORAC, Budapest 2018. c. kötet VI. fejezete felhasználásával készült.

Ehhez pedig – az államok szintjén – szükséges a népszuverenitás elvének elismerése, a politikai részvételi jogok garantálása és a *hatalomgyakorlás társadalmi kötöttsége*.² Demokratikus berendezkedésről akkor beszélhetünk, ha elismerést nyer az érdek- és értékpluralizmus, ha az alapvető döntéshozatal demokratikus módon, a *többségi elv* alkalmazásával történik, amelyet a közösség alapvető ügyeiben a konszenzuszselv egészít ki, biztosított a kisebbségek védelme, és a politikai kisebbségnek tényleges lehetősége van arra, hogy többséggé váljon szabad és tisztességes választások útján, amely a békés hatalomváltást biztosítja, amely ennek eredményeképpen biztosítja az adott berendezkedés *legitimációját*, a polgárok általi elfogadását és támogatását.³ Ennek előfeltétele a szabadságjogok és a jogegyenlőségek garantálása, valamint az esélyegyenlőség elősegítésére törekvés különböző *szolidaritási mechanizmusok* révén.⁴ Fontos összetevő az emberi jogok – azon belül különösen a részvételi jogok – érvényesülése, valamint a *civil társadalom* létezése és szabad működése, a tényleges, széles körű, *aktív részvétel* a közügyek intézésében, a többpártrendszer és a transzparencia, a nyilvánosság, továbbá a közvélemény szabad formálódása.⁵ Ez az ideális alkotmánytani modell ugyanakkor azzal a kockázattal együtt értelmezendő, hogy az alkotmányos demokrácia intézményrendszere hagyományosan állami keretek között is rendkívül sérülékeny és számos veszélynek kitett. Ilyen veszélyek például a pártok oligarchizálódása és a pártokon belüli akaratképzés megmerevedése, a nép (közvélemény) tömegmédiát általi manipulálása, az állami szakapparátus önállósulása, a polgárok hiányzó részvétele (politikai apátia), a pluralizmussal szemben a közjó egyoldalú meghatározása, a polgárok érdemi, valós részvételének háttérbe szorítása, a konfliktusok igazgatási úton való feloldása (nem demokratikus eljárásban), az alkotmányozó hatalom kihasználása (megfelelő kormányzati többségnél), a korábbi hatalmi ellensúlyok függősége (alkotmánybíráskodás visszaszorítása, bírói függetlenség adminisztratív korlátozása), a centralizáció, erős hierarchia, az érdekképviseltek kikapcsolása, visszaszorítása, szociális partnerség felszámolása.⁶ A hibrid, populista

² A hatalomgyakorlás társadalmi kötöttsége a népért, a nép érdekében való kormányzás követelményét jelenti, az önkényes közhatalmi döntések tilalmát és a döntésekért való elszámoltathatóságot (*accountability*), valamint felelősséget (*responsibility*). L. részletesen Petréttei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2009. 15–18. o.; Chronowski Nóra – Petréttei József: Az alkotmányjogi felelősségről. *Jogtudományi Közlöny* 2012. 7–8. sz. 277–287. o.

³ Giovanni Sartori: Demokrácia. Osiris, Budapest 1999. 28–29. o.; Petréttei: Az alkotmányos demokrácia... 20–29. o.

⁴ A demokrácia jogállami formájához szükséges, továbbá a bírói függetlenség garantálása és a hatalom megosztás elvének elismerése. Karl Doehring: Demokratiedefizit in der Europäischen Union? *Deutsche Verwaltungsblatt* 1997. 19. sz. 1133–1134. o.

⁵ Petréttei: Az alkotmányos demokrácia... 43–46. o.

⁶ Ádám Antal 2012-ben összesen húsz pontban foglalta össze a jellemző veszélyeket: „Főleg francia, olasz, görög, orosz és magyar tapasztalatok alapján megállapítható, hogy az ún. posztmoder-nitás alkotmányos jogállami demokráciájának olyan variánsa, változata, amelynek gyakori jellemzői a következők: 1) az ún. nemzeti múlt vívmányainak és némely összetevőjének a korszakjellelmzőktől eltekintő, differenciálatlan dicsőítése; 2) az ország vegyes nemzetiségű, illetve etnikumú népének egységes

és illiberális berendezkedések sajátosságainak azonosítására irányuló alkotmányjogi szakirodalom ma már rendkívül kiterjedt.⁷

A kérdés az, vajon mennyiben vonatkoztatható az önmagában is sérülékeny demokrácia alapelve az Európai Unióra. Vajon a demokrácia elvén alapuló, azt

nemzetté minősítése; 3) az ilyen nemzeti egység, összefogás és együttműködés elsődleges értéké, illetve hajtóerővé nyilvánítása és ennek érvényesítésére törekvés; 4) a nemzet és bizonyos nemzetnek tekintett vallás vagy vallások sorsának összekapcsolása, és az ilyen vallások előnyös kezelése, a nacionalista vallássosság elemeinek – pl. magyarok Istene, magyarok Nagyasszonya – megjelenése; 5) a deszekularizáció és a reszakralizáció kedvezményezése; 6) az alkotmányozási eljárás egyszerűsítése, a törvényhozó hatalmat gyakorló parlament alkotmányozó hatalommal való felruházása, a választópolgárok, illetve a társadalom jelentős (tudományos, gazdasági, vallási, kulturális, művészeti stb.) intézményeinek kirekesztése az alkotmányozó eljárásból; 7) a kormányzati rendszert alkotó központi állami szervek (különösen a parlament, az államfő és a kormány) közül kizárólag a kormány alaptörvényi felruházása a tárgykörök szerint nem nevesített, tehát általános, és ezáltal szinte korlátlan központi főhatalommal, amelytől eltérően az államfő és a parlament csak az Alaptörvényben vagy törvényben kifejezetten megjelölt hatásköri jogokat gyakorolhat; 8) az alkotmánybíráskodás szerepének módosítása, korábbi hatásköri jogainak szűkítése; 9) a túlnyomó parlamenti többséggel rendelkező politikai erők alkotmányozó hatalmának kihasználása más hatalmi ágazatok és önálló központok politikai arculatának, illetve függőségének formálására; 10) a kormány és az érdekképviseleti szervezetek bizonyos tárgykörökben alkalmazott konszenzuális együttműködésének megszüntetése vagy konzultatívra sorvasztása; 11) a választópolgárok által választott, tehát eredeti, illetve közvetlen legitimációval, vagyis felhatalmazottsággal rendelkező szervezetek és szervek számának és szerepének mérséklése; 12) a közhatalom szervezetének vertikális hierarchizálása és erős központosítása, a települési, a területi és az intézeti autonómiák anyagi és egyéb önállóságának, döntési jogosítványainak csökkentése, a kormány vagy más központi közigazgatási hatóságok kihelyezett (dekoncentrált) szerveinek szaporítása és hatáskörük bővítése; 13) a tudományos, művészeti, kulturális, oktatási, nevelési, tömegközlelési, egészségvédelmi, szociális, sport- stb. intézmények növekvő hányadának államosítása, egyházasítása, illetve politikai arculatának egységesítése; 14) számos önállóan és hatékonyan működő szakmai intézet, illetve szolgáltató alakzat kényszerű összevonásával nagy méretű, bonyolult belső hierarchizáltsággal és szerény eredményességgel funkcionáló, szervezeti komplexumok létrehozása; 15) több gazdasági természetű közszolgáltatás köztulajdoni jellegének bővítése; 16) érvelő egyensúlyozás, esetleg finom fortély helyett engesztelhetetlenül gyűlölködő eszközök és módszerek alkalmazása a legális politikai ellenfelekkel szemben némely politikai erők részéről; 17) bizonyos hatalomra jutott politikai erők kiválasztottságának, kizárólagos nemzeti, hazaforrásának fanatikus hirdetése, a politikai ellenfelek hazaárulóvá és bűnössé nyilvánítása, a lelkesült, valamint az érdekeltségéből vagy megfélemlítésből kényszerült vazallusok számának emelkedése; 18) a pártosodás gyakori belterjedése és öncélúvá torzulása, a civil szervezetek, a társadalmi mozgalmak tiltakozásainak, követeléseinek, igényeket, elvárásokat, problémamegoldásokat, fejlesztési koncepciókat kimunkáló fellépéseinek élénkítése; 19) a jövedelmek egyenlőtlenségének feltűnő növekedése, a társadalmi esélyegyenlőség és integráció érvényesülésének szűkülése; 20) a nélkülözők, a kirekesztettek, a támogatást igénylők számának emelkedése, néhány egyházi és számos jótékonsági szervezet szolidáris, szociális, karitatív szervező és segítő munkásságának felértékelődése.” Ádám Antal: A posztmodernitásról és a posztdemokráciáról. *Közjogi Szemle* 2012. 1. sz. 10–12. o.

⁷ L. pl. András Sajó: *Ruling by cheating. Governance in illiberal democracy*. CUP, Cambridge 2021.; Martin Belov (szerk.): *Populist Constitutionalism and Illiberal Democracies. Between Constitutional Imagination, Normative Entrenchment and Political Reality*. Intersentia, 2021.; Paul Blokker – Bojan Bugarcic – Gábor Halmai: Introduction: Populist Constitutionalism: Varieties, Complexities, and Contradictions. *20 German Law Journal* 2019. 3. sz. 291–295. o.; Paul Blokker: Populist constitutionalism. In: *Routledge Handbook of Global Populism* (szerk. Carlos de la Torre). Routledge, London 2018.; Gábor Attila Tóth: Constitutional Markers of Authoritarianism. *11 Hague Journal on the Rule of Law* 2019. 1. sz.; András Jakab: What Can Constitutional Law Do against the Erosion of Democracy and the Rule of Law? On the Interconnectedness of the Protection of Democracy and the Rule of Law. *6 Constitutional Studies* 2020. 5. sz.

alapértékként tiszteletben tartó Unió maga demokratikus entitásnak nevezhető? A klasszikus meghatározásból kiindulva felmerül a kérdés, hogy beszélhetünk-e az Unió esetében népről, van-e azonosítható „*demosz*”, akire a hatalom visszavezethető? Európa esetében nem követelhetjük meg a „*demosz*” létezését.⁸ Az európai integráció célkitűzése és kötelezettségvállalása az európai népek egyre szorosabb uniójának megteremtése volt. Tehát inkább népekről van szó, mint népről. Vajon létezik-e európai nép, amely által, amely érdekében a demokratikus hatalom gyakorolható? Etnikai értelemben természetesen nincs európai nép: etnikailag a nép feltételezi a közös történelmet, nyelvet, kultúrát, identitástudatot.⁹ A nép fogalmának egy alternatív megközelítése viszont alkalmazható lehet az Unióra: ennek alapját a közös értékek, a jogok és kötelességek azonos felfogása és a közös intellektuális kultúra képezi, amely meghaladja az etnikai különbségeket. A nemzetek feletti, értékorientált népfogalom létezhet az etnikai népfogalom mellett, bár nem helyettesíti azt.¹⁰

Ennek következtében minden bizonnyal *másképpen kell értelmezni* a demokrácia elvét az integrációs szervezet vonatkozásában, mint ahogy azt az államilag szervezett társadalmakkal kapcsolatos, hagyományos értelmezés sugallja. Önmagában sem a nép hiányára, sem a heterogén politikai kultúrára nem vezethetők vissza az uniós szinten megvalósuló demokrácia fogyatékoságai.¹¹

1.2 A demokratikus legitimációról

A hatalom a demokráciában csak akkor legitim, ha „alulról” kap felhatalmazást, ha a népakarat emanációja, konkrétan pedig: ha és amennyiben szabad beleegyezésen

⁸ Ehhez Weiler viszont azt fűzi hozzá, hogy „*démosz nélkül nincs demokrácia sem*”. J. H. H. Weiler: *To Be A European Citizen: Eros and Civilisation*. In: J. H. H. Weiler: *The Constitution of Europe*. „Do the New Clothes Have an Emperor?” and other Essays on European Integration. CUP, Cambridge 1999. 337. o.

⁹ Paul Gillespie: *Diversity in the Union*. In: *Constitution-building in the European Union* (szerk. B. Laffan). Institute of European Affairs, Dublin 1996. 41. o.; Eddie Moxon-Browne: *Citizens and Parliaments*. In: Uo. 83–84. o.

¹⁰ Vö. Paul Craig: *The Nature of the Community: Integration, Democracy and Legitimacy*. In: *The Evolution of EU Law* (szerk. P. Craig – G. de Búrca). OUP, Oxford 1999. 28. o. Mancini azzal érvel, hogy demokrácia a multikulturális társadalmakban, soknyelvűség mellett is megvalósulhat, példa erre Belgium vagy Kanada. L. G. F. Mancini: *Europe: The Case for Statehood*. *European Law Journal* 1998. 29–42. o.

¹¹ A homogén politikai kultúra nem szükségszerű, bár könnyítő feltétele a demokráciának. A heterogén politikai kultúra sem akadály: a stabil demokrácia hosszú távon nyilvánvalóan képes homogenizálni azt a politikai kultúrát, amelyet kialakulásakor talál. Valóban szükséges feltétele viszont a processzuális konszenzus, az egyetértés a játékszabályokban. A politikai rendszer szintjén azok a legfontosabb szabályok, amelyek meghatározzák a konfliktusok kezelésének módját. A demokráciában a konfliktusokat békésen kell megoldani, és békés megoldásuk a többségi elv alapján történik. Ha pedig ezt a konfliktusmegoldási módot nem fogadják el általánosan, akkor nincs, illetve létében bizonytalan a demokrácia. Egész más a helyzet a kormányzat szintjén. Itt a konszenzus helyére a disszenzus kerül: minden kormányzás alapja és lényege a vitatkozva kormányzás. G. Sartori: *Demokrácia...* 53–54. o.

alapul. Ha azt mondjuk, hogy demokrácia, akkor nagyjából egy olyan társadalomra gondolunk, amely szabad, azaz nem nyomja el valamilyen diszkrecionális és ellenőrizetlen politikai hatalom, s nem uralja valamilyen szűk és zárt oligarchia sem. A demokráciában a kormányzók „felelősek” a kormányzottaknak, és ezt a felelősséget különböző mechanizmusok közvetítik (választások, parlamenti vizsgálóbizottságok, sajtó stb.). Az alkotmányos demokráciában tehát a közhatalom gyakorlását megalapozó, *demokratikus legitimáció maga is jogi garanciákat kíván*.

A nemzetközi szervezetekkel szemben általában is és az Európai Unióval mint az egyik legintenzívebb nemzetközi együttműködési formával szemben különösen élesen merül fel időről időre az a kritika, hogy hiányos a demokratikus legitimációnk, esetükben *demokráciadeficit* áll fenn: e szervezetek átveszik a demokratikusan legitimált állami jogalkotó, a nemzeti parlamentek szerepét anélkül, hogy a tagállami alkotmányokban ismert és bevett ellenőrző mechanizmusok működneek.

A szükséges demokratikus legitimáció hiányával érvelő kritikusok szerint kétséges, hogy az Európai Unióra – illetve annak egyes szerveire – a demokratikus legitimáció szempontjából érzékeny hatásköröket át lehetne ruházni, valamint az átruházott hatáskörök extenzív – kiterjesztő – értelmezése is aggályokat ébreszt. Így a német Szövetségi Alkotmánybíróság számára – a Maastricht-határozatban megfogalmazottak szerint – az Európai Parlament önmagában még nem nyújt kielégítő demokratikus legitimációt, és a demokratikus legitimációt sokkal inkább a tagállami parlamentekre visszavezethető felhatalmazásban gondolja megvalósulni (BVerfGE 89, 155). Ezt a Lisszabon-határozatában (BVerfGE 123, 267) úgy pontosította, hogy a választási eredmény esélyének egyenlőségére vonatkozó alapszabály („*one man, one vote*”) csak konkrét, államalkotó népen belül érvényes, és nem egy szupranacionális képviseleti szervben. Mivel a képviselők kontingensképés alapján kerülnek megválasztásra, az Unió működése nem a képviseleti demokrácián alapul.

A demokratikus legitimáció ezért szorosan összekapcsolódik az Európai Unióra átruházható hatáskörökkel is. Elsősorban a német Szövetségi Alkotmánybíróság érvel azzal, hogy bizonyos minősített közhatalmi hatáskörök gyakorlása csak a nemzetállami demokratikus legitimáció keretei között lehetséges. A Lisszabon-határozat szerint különösen érzékenyeknek számít a büntető anyagi és eljárásjog, a belső rendészeti és külső katonai erőszakmonopólium, az állam bevételeit és különösen szociálpolitikailag motivált kiadásait érintő, alapvető pénzügyi kérdések, az életviszonyok szociális alakítása, valamint a kulturálisan különösen fontos területek, mint a családjogot, az iskolát és képzési rendszert vagy a vallási közösségeket érintő döntések. Ezzel szemben az OMT határozat csak két területet említ, a költségvetést és a hadügyet.¹²

¹² Ezt a szűkítést a szakirodalom meggyőzőnek tartja, l. Claus Dieter Classen: Europäische Rechtsgemeinschaft à l'allemande? Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 21.06.2016, 2. BvR 2728/13 u.a. EuR 2016. 529., 534. o.

A demokráciadeficit egyik megjelenése, hogy a korábban a parlamentek nyilvánossága előtt folyó szabad vitákat felváltják a tagállami kormányok képviselőinek zárt ajtók mögött zajló tárgyalásai és alkudozásai, ami teljesen ellentmond a parlamentarizmus eszméjének. Ha ehhez a parlamentáris kormányzatból (*government*) a technokrata-bürokratikus kormányzásba (*governance*) történő formaváltozáshoz elegendő lenne a csatlakozási klauzula nyújtotta felhatalmazás és a személyi kinevezési-megválasztási döntések láncolata, akkor gyakorlatilag sajátos Weimar-konstellációhoz jutunk,¹³ amelyben felhatalmazást ad a tagállami jog saját lényegének megváltoztatására. Természetesen az is igaz, hogy vannak olyan irányzatok, amelyek vagy tagadják az államon túli hatalomgyakorlás esetén a demokráciadeficit létét, vagy azt állítják, hogy a demokratikus legitimitáció legalábbis könnyen megteremthető.¹⁴

2 A demokráciadeficit formái

A demokráciadeficit több formában jelentkezik, legalábbis több komponenst szoktak azonosítani az Európai Unióval összefüggésben:

- Egyrészt a döntések súlypontjának áthelyezését Brüsszelbe: „idegenek”, vagyis nem a mi nemzeti parlamentünk és az általunk választott – és tetszés szerint leváltható – politikusok döntenek arról, hogyan éljük az életünket, hanem „euro-bürokrata”. Ezt az érvelést használták a Brexit-népszavazás során a távozás mellett érvelők („*taking back control*”). Ez különösen igaz a Bizottságra átruházott harmadlagos jogalkotás esetén (*komitológia*).¹⁵ Ez a demokratikus döntési mechanizmusok megkerülése, ami annyit tesz, hogy számos fontos normatív aktust szakbizottsági szisztémában hoznak meg, vagyis a Bizottság és a Tanács delegálja hatáskörét valamelyik technokrata, szakértői testületre. Ezzel a demokratikus döntéshozatali csatornákat, mint amilyen az Európai Parlament vagy közvetetten a Tanács is, kizárják a szabályozási folyamatból.¹⁶

¹³ A kifejezéshez l. Ralf Poscher: *Das Verfassungsrecht vor den Herausforderungen der Globalisierung*. 67 *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 2008. 160., 177. o.

¹⁴ Andrew Moravcsik: In Defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing the Legitimacy of the European Union. 40 *Journal of Common Market Studies* 2002. 603–634. o. L. összefoglalóan Grainne De Burca: *Developing Democracy Beyond the State*. 46 *Columbia Journal of Transnational Law* 2008. 221., 237–240. o.; Andreas Follesdal – Simon Hix: Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. 44 *Journal of Common Market Studies* 2006. 533–562. o.

¹⁵ L. ehhez részletesen Paul Craig: *EU Administrative Law*. OUP, Oxford 2006. 98–142. o.

¹⁶ Megfigyelhető még a politikai erők harca a „legjobb kompetenciákért” – azonban európai pártok és az európai érdekszervezetek nem képesek formalizált módon bekapcsolódni a közvetítő rendszerbe.

- Másrészt az előző vádban benne van az is, hogy nem a nemzeti parlament előtt zajló – és az esti híradóban közvetített – vitákban születnek a döntések, hanem brüsszeli tanácsstermekben: vagyis nem tudjuk megmondani, kik a „jófiúk”, akik nekünk kedvező, és kik a „rosszfiúk”, akik nekünk nem tetsző politikát folytatnak. Ez igaz az együttdöntési eljárásra is, ahol bár a Bizottság, a Tanács és a Parlament jogköreit pontosan kijelöli az EUMSZ, a lényegi döntéshozatal a „trialógusban” születik, vagyis az e szervek képviselői közötti, zárt ajtók mögötti tárgyalások során.
- Harmadrészt az első állításban az is benne van, hogy olyan döntések születnek Brüsszelben, amiket nem is ott kellene meghozni: tipikus példái ennek az uborka görbületére vonatkozó előírások, amelyeket minden euroszeptikus szívesen emleget (és amelyek, tegyük hozzá, 2009. július 1-jétől megszűntek), de ebbe a kategóriába tartoznak olyan ügyek is, mint a nemzeti mértékegységek (pint) háttérbe szorulása vagy az alapvető értékek relativizálódása, mint az élethez való jog, amely az ír alkotmányos identitás alapvető része, és amelyet az alapvető szabadságok körében folytatott luxemburgi joggyakorlat alapvetően érintett.¹⁷
- Önmagában a konkrét döntéshozó személyt nélkülöző „Brüsszel” kifejezés is arra utal, hogy egy „mega-Leviatánnal” van dolgunk, ahol a Tanács, a Bizottság és a Parlament „átláthatatlan” összjátékában alakulnak ki a politikai döntések, azok a legkevésbé sem transzparenssek, és erre a folyamatra a polgárnak nincsen olyan rálátása, mint az „egyszerű” parlamenti többség logikáján működő nemzeti jogalkotásra.
- Az Európai Parlament nem valódi jogalkotó, az EU-joggal foglalkozókon kívül nem is sokan tudják pontosan, mit csinál, és milyen formában vesz részt a jogalkotásban, illetve milyen funkciókat lát el. A kontingenseken alapuló választási rendszer egyértelműen torzítja a valódi demokratikus jogalkotói szerep ellátását.¹⁸ Ehhez kapcsolódik az, hogy az európai parlamenti választások valójában nem is a pártok Európai Unióról vallott nézeteinek ütköztetésére szolgálnak, hanem a legtöbb esetben belpolitikai témák határozzák meg.
- A tagállami kormányok egyik oldalról az integráció hatására óriási hatalmi többletet élveznek, mint a legfontosabb és legbefolyásosabb döntéshozó testület, a Tanács

Az élő demokrácia hiányzik európai szinten. M. Zuleeg: Die Vorzüge der Europäischen Verfassung. In: *Europäisches Verfassungsrecht* (szerk. A. von Bogdandy). Springer, Berlin – Heidelberg 2003. 939–940. o.

¹⁷ Rick Lawson: The Irish abortion cases: European limits to national sovereignty? *1 European Journal of Health Law* 1994. 167–186. o. Írországban végül népszavazás liberalizálta az abortuszt 2018. május 25-én, amikor a választópolgárok jelentős többsége (66,4%) támogatta azt az alkotmánymódosítást, amely a terhességmegszakítás szigorú korlátozásának szabályait feloldja. Ez azonban önálló, szuverén döntés volt, nem a plurális uniós alapjogvédelem nyomására történt.

¹⁸ A lehetséges korrekcióhoz l. Lukonits Ádám: Dilemmák, lehetőségek és javaslatok a tagállami parlamentek uniós döntéshozatalban való részvételével kapcsolatban. In: *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban* (szerk. Chronowski Nóra). Eötvös, Budapest 2017. 127–146. o.

- tagjai, ugyanakkor állandóan Brüsszelre mutogatnak, ha valamilyen politikai céljukat nem tudják (vagy nem akarják) megvalósítani. Tehát nem pusztán arról van szó, hogy a kormányok a Tanácson és különösen a Tanács elsőbbséget élvező és közvetlenül alkalmazandó jogszabály kibocsátására vonatkozó, jogalkotási hatalmán keresztül dominálják a jogalkotást, ami korábban a parlamentek territórium volt, hanem arról is, hogy a nemzeti-tagállami politikai elszámoltathatóság és felelősség is „erodálódik”. A nemzeti parlamentek csak ritkán foglalkoznak az integráció által érintett kérdésekkel, ha igen, az is a legtöbb esetben bizottságokban történik, és előfordulhat, hogy nem a saját kormányuk kontrollja áll a középpontban, hanem a kormány prioritásainak megfelelően szelektálnak az ügyek között.
- Végül a bírói kontroll is gyengülhet, mivel az uniós döntéshozatali eljárás eredményeként keletkező uniós jog elsőbbséget élvez a tagállamokban, és így egyre több uniós jog által szabályozott tárgykör kerülhet ki az alkotmányossági kontroll hatóköréből és át az Európai Bírósághoz, amely kizárólagosan dönthet az uniós aktusok érvényességéről, de ehhez a mércéje nem a tagállami alkotmány.¹⁹

A felsorolás korántsem teljes, de valószínűleg tartalmazza a legfontosabb problémákat: a democráciadeficit több részletkérdést is magába foglal, és több probléma rejlik benne: a tagállami kormányok helyzetének megváltozása, a nemzeti parlamentek súlyvesztése, a jogalkotási hatáskörök átruházása, a transzparencia hiánya, a gyakorlatban korlátozott érdektintegrációs szerepet betöltő transzeurópai pártok, az európai parlamenti helyzet, a szubszidiaritás tiszteletben tartása stb.

A democráciadeficit tehát különböző szinteken és különböző hatalmi konstellációkban jelenik meg. Egyrészt azonosítható a *klasszikus nemzetközi jogi*, kormányközi együttműködési formákban is, ez a democráciadeficit nemzetközi (internacionális) szintje. Másrészt a democráciadeficit sajátosan jelenik meg az uniós politikaalakításban, az uniós kormányzás szupranacionális szintjén. A democráciadeficit harmadik szintje pedig a modern közigazgatás működési feltételeiből adódik, a *hatásköröknek a bürokráciára történő*, egyre nagyobb mértékű *átruházásából*, amit nevezhetünk az infranacionális hatalomgyakorlási módnak.

2.1 Democráciadeficit a nemzetközi kapcsolatokban

A democráciadeficit már megjelenik a klasszikus nemzetközi kapcsolatokban is.²⁰ Nemzetközi szinten a kormány és nem a parlament a meghatározó szereplő.

¹⁹ Weiler: The Constitution of Europe... 267. o.

²⁰ John O. McGinnis – Ilya Somin: Should International Law Be Part of Our Law? 59 *Stanford Law Review* 2007. 1175. o.

A kormány kezdeményez és folytat le tárgyalásokat, ő állapodik meg a nemzetközi partnerekkel. A parlamentnek ugyan megvan az a lehetősége, hogy elutasítja a nemzetközi megállapodást, de ennek kicsi az esélye. Mivel módosítani a szerződés szövegén nem lehet, és mivel kormányt buktatni egy nemzetközi megállapodás miatt ritkán szoktak, a kormány általában el tudja azt fogadtatni a parlamentben is. Bonyolultabb – adott esetben hosszú évekig megtárgyalt, sokszereplős – nemzetközi szerződés esetén, mely részben előnyös, részben kevésbé előnyös pontokat tartalmaz, a parlament nem valószínű, hogy megkockáztatja a szerződés elutasítását a kevésbé előnyös pontok miatt, ha ezzel a kifejezetten előnyös pontok érvényesíthetősége is kétségesse válik.

A tárgyalások menetéről ugyan a parlament kérhet tájékoztatást, de az információkat minden esetben másodkézből kapja: a tárgyalásokon nem vesz részt, azok zárt ajtók mögött zajlanak, a kormány azokról „saját szája íze szerint” számol be. A kormány információs monopóliummal rendelkezik, de legalábbis aszimmetrikus az információk megoszlása a kormány és a parlament között, a kormány könnyen befolyásolhatja a parlamentet arról, hogy milyen engedményeket tett, és ezeknek mi volt a motivációja. Valójában a kormány határozza meg a tárgyalások tartalmát, és nem a parlament. Ez még a kormánynak adott kötött mandátummal sem igen orvosolható:²¹ egyrészt a legritkább esetekben kap egy kormány kötött mandátumot, másrészt ha kap is, a helyzet nem sokban különbözik a nemzetközi szerződés elutasításának helyzetétől, a kormány ugyanis bármikor mondhatja, hogy a kapott feltételekkel nem tud megállapodást kötni, és kéri a feltételek módosítását, illetve enyhítését.

A kormányoknak érdekük, hogy fenntartsák a döntésekhez szükséges tényekhez és adatokhoz való hozzájutás privilégiumát, de a kormány munkájának napi nyomon követése jelentős idő- és energiaráfordítást is igényel, és ekképp nem tud igazán hatékonyan működni. Amennyiben az egyes hárszabályok minél inkább lehetővé teszik, hogy bizonyos képviselői kérdésekre adandó kormányzati válasz elhalasztható legyen, a kormányzat annál inkább képes információs monopóliumát megtartani, és az ellenőrzés hatékonyságát csökkenteni.

A parlament ugyanakkor – egy posztnemzeti konstellációban,²² ahol a nemzetállam kereteit meghaladó kihívásokra szükségszerűen nemzetközi együttműködésben

²¹ L. pl. a cseh alkotmánybíróság Lisszabon II. eljárását (pl. ÚS 29/09 ze dne 03.11.2009 387/2009 Sb. Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství II). Az indítványozó a döntési eljárások „demokratikus deficitének” kérdése, illetve ennek a demokratikus államiság elvébe ütközése kapcsán a kötött mandátum bevezetését kérte. A cseh alkotmánybíróság elsősorban arra emlékeztetett, hogy a lisszaboni szerződés nem korlátozza az államokat ilyen megoldások bevezetésében belső jogukban, ahogy ez néhány állam belső jogában meg is figyelhető (l. pl. Dánia vagy Ausztria). A lisszaboni szerződés alkotmányos rendbe ütközésére ugyanakkor nem adhat okot egy olyan kontrollmechanizmus hiánya, melyet a lisszaboni szerződés maga nem tilt.

²² Jürgen Habermas: Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie. In: Uő.: *Die postnationale Konstellation*. Suhrkamp, Frankfurt a. M. 1998. 91–169. o.

adható adekvát válasz – nem vonhatja ki magát a nemzetközi együttműködésből, így a nemzetközi szerződések elutasítása nem valódi alternatíva.

Azt, hogy a kormány nagyon könnyen képes saját akaratát érvényesíteni, jól mutatja a lisszaboni szerződés magyarországi ratifikálása is: 2007. december 13-án fogadta el a kormányközi konferencia a végleges szöveget, amelyet az Országgyűlés 2007. december 17-én, gyakorlatilag érdemi vita nélkül, 325 „igen” és 5 „nem” szavazattal, 14 tartózkodással foglalt törvénybe.²³

A kormányközi vagy nemzetközi diplomáciával összefüggő democráciadeficit azonban nem merül ki az alapítószerződések megtárgyalásában, hanem ugyanez jellemző az Európai Tanács (EUSZ 15. cikk) működésére is. Ez a tagállamok állam-, illetve kormányfőiből, valamint saját elnökéből és a Bizottság elnökéből álló fórum adja az Uniónak a fejlődéséhez szükséges ösztönzést, és meghatározza e fejlődés általános politikai irányait. A konszenzusos döntéshozatal a diplomácia klasszikus szabályait követi, és a tárgyaló tagállamok relatív súlyát visszatükröző, kevésbé intézményesített formákban történik. Jellemzője a nagy tagállamok *de facto* vétőjoga és a kis államok *side-payment* útján történő „megvásárlása”, vagyis bizonyos engedmények juttatása a kompromisszum elérése érdekében. A tárgyalások kevésbé átláthatók, és alapvetően bizalmi elven működnek. Eredményeik nagyon gyakran a legkisebb közös nevezőt jelentik.

2.2 Democráciadeficit szupranacionális szinten

Szupranacionális szinten az erősen institucionalizált, eljárási szabályok által kötött és formálisan strukturált uniós jogalkotás jelent kihívást. Az uniós jogalkotás nem egyetlen eljárástípust jelent, mint pl. a magyar alkotmányjogban a törvényalkotás folyamatát, hanem az egyes eljárási típusokban az eljárásban részt vevő szereplők – Bizottság, Tanács, Parlament stb. – által gyakorolható jogok és az őket terhelő kötelezettségek változhatnak. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) az egyes politikákra vonatkozó szabályok között azt is tartalmazza, hogy az adott jogi aktusok milyen eljárásban, mely szervekkel történő konzultációt követően és milyen többség mellett alkothatók meg. A különböző eljárási típusok alkalmazása attól függ, hogy melyiket írja elő a konkrét hatásköri norma az egyes uniós politikákra vonatkozó szabályokban.²⁴ A különböző eljárási módok egymásmellettiessége és a Parlament közreműködésének bonyolultsága nehezen áttekinthetővé teszi az uniós jogalkotást. Ezt a kuszaságot tovább növeli, hogy az egyes eljárástípusok egymástól gyakran nehezen

²³ A lisszaboni szerződés alkotmányosságához I. 143/2010. (VII. 14.) AB határozat.

²⁴ L. pl. EUMSZ 192. cikk (2) bekezdés: „(...) a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően egyhangúlag fogadja el.”

elválasztható jogalapok kiválasztásától függnék. Példaként említhető a két géntechnikai irányelv, melyek közül egyik esetén az EKSZ 175. cikke alapján az együttműködési eljárás szerint működött közre a Parlament, míg a másodikban az EKSZ 94. és 95. cikke szerint a közös döntéshozatali eljárást alkalmazták. Az elhatárolási probléma továbbra is fennáll az EUMSZ 192., 114. és 115. cikkei között.

Az uniós jogban a jogalkotási feladatok mindig is megoszlottak a tagállamok kormányzati szintű képviselőiből álló Tanács, a szupranacionális Bizottság, a kezdetben közvetve, majd közvetlenül választott Parlament, a Gazdasági és Szociális Bizottság, illetve a Régiók Bizottsága között, melyek különböző mértékű és jellegű jogokkal vesznek részt az eljárásban. E jogok alapvetően változtak meg az integrációs folyamat mélyülésével: a kezdet kezdetén a jogalkotás alapvetően a Bizottság és a Tanács összjátékában zajlott, ahol a Bizottság javasolt valamit, aminek az elfogadásáról a Tanács határozott, a Parlament pedig pusztán véleményező-konzultatív szerepre volt korlátozva. Az elmúlt immár több mint hatvan évben ez a folyamat alapvetően megváltozott, a jogalkotás lényegesen differenciálódott, és a Parlament közel egyenrangú – de a Tanács szerepét nem felülmúló – jogalkotóvá lépett elő, megjelent továbbá az Európai Tanács egy sajátos politikai szereppel. Az egyes jogalkotási eljárásokat a szakirodalom részletesen tárgyalja, ezek ismertetésétől most eltekintünk.²⁵ Az eljárások sajátosságaiból adódik, hogy a *végrehajtó hatalom bizonyos túlsúlyba kerül*: úgy a szupranacionális végrehajtó hatalom (a Bizottság), mint a nemzeti végrehajtó hatalom (a Tanács) a mindenkor nemzeti parlamentekkel szemben. A demokratikus deficit egyik eleme tehát a gubernatív hatalom megerősödése.²⁶ A másik elem *az Európai Parlament sántikáló demokratikus legitimációja*, amely bár részt vesz az eljárásban, mégpedig ugyanolyan jogokkal, mint a Tanács, a kontingenseken alapuló választás nem igazán alapozza meg, hogy a nemzeti parlamentekhez képest milyen erős jogosítványai legyenek. A végrehajtó hatalom megerősödése nemcsak abban érhető tetten, hogy a fő jogalkotó szervben a kormányt képviselő miniszterek kapnak helyet, hanem abban is, hogy *a kezdeményezés feletti hatalom is a gubernatív hatalomnak van fenntartva*: legyen az a Bizottság vagy az Európai Tanács, illetve abban is, hogy a kezdeményezések blokkolásának joga a Tanácsé.

A tagállami kormány lehetőségeinek felértékelődése azonban csak látszólagos, és a gyakorlatban attól függ, hogy talál-e hozzá partnereket a Tanácsban. Hiszen nem arról van szó, hogy helyet cserél a kormány és a parlament a döntéshozatalban – persze részben erről is –, hanem sokkal inkább arról, hogy a kormányképviselek fóruma mint kollektív testület veszi át a jogalkotó szerepet, és ezzel olyan testülethez

²⁵ Mások helyett összefoglalóan I. pl. Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban – a Brexit után. HVG-ORAC, Budapest 2020. 175–182. o.

²⁶ Ennek kiváló összefoglalását I. Ulrich Haltern: *Europarecht*. UTB, Tübingen 2007. msz. 133–150. o.; I. továbbá Ingolf Pernice: *The Role of National Parliaments in the European Union*. Walter Hallstein Institut – Paper 5/01.

kerülnek fontos jogosítványok, mely politikai felelősséget nem visel. A tagjai igen, a saját parlamentjük előtt, de a testület maga nem.

A tagállamok alkotmányfejlődésében is megfigyelhető, hogy a kormány maga egyre inkább válik a kormányzás centrumává és veszi át a parlament helyét, de legalábbis dominálja és animálja annak működését.²⁷ A Tanács esetén azonban nem arról van szó, hogy a pártfegyellemmel irányított, parlamenti frakció mindent gondosan megszavaz a kormánynak, mert bár ez talán nem teljesen a parlamentarizmus eszméjének megvalósulása, mégis számonkérhető jogalkotás, hiszen az adott kormány csak meghatározott ideig marad hatalmon, és ha a választóknak nem tetsző módon kormányzott, nem lesz többsége. A Tanácsban zajló jogalkotás esetén nincs ilyen konkrétan kézzelfogható felelős, hanem van 27 miniszter, akik különböző kvóták szerint szavaznak, és a végeredmény a testületi döntés.²⁸ A felelősség kérdését tovább nehezíti az átláthatatlanság, az intranszparencia. Ezzel maga az Unió is tisztában van, és igyekszik azt orvosolni, pl. a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának biztosításával.²⁹

Az EUSZ 17. cikk (8) bekezdés alapján a Bizottság testületileg az Európai Parlamentnek tartozik felelősséggel, és az Európai Parlament a Bizottsággal szembeni bizalmatlansági indítványt fogadhat el, melynek elfogadása esetén – melyhez az EUMSZ 234. cikke szerint a leadott szavazatok kétharmada szükséges – a Bizottság tagjainak testületileg le kell mondaniuk. *A bizalmatlansági indítványnak olyan magasak a követelményei, hogy gyakorlatban alig teljesíthetők.*

A demokráciadeficitnek van egy olyan olvasata is, hogy a demokratikusan megválasztott tagállami kormány által képviselt *álláspont és értékrend kisebbségben marad*, és ez független attól, hogy az adott eljárásban egyhangúságot követel-e meg az uniós jog vagy minősített többséget. Ez történhet akár úgy, hogy például egy konzervatív többségű Tanács azért nem tud egyhangúan döntést hozni, mert egy baloldali kormány azt nem támogatja, de úgy is, hogy például egy jobboldali többségű kormányokból álló Tanács ezt az értékrendet megtestesítő tanácsi határozattal saját értékválasztását kényszeríti adott esetben egy baloldali vagy liberális kormányra.

A szupranacionális szinten az Európai Parlamentnek kellene a demokrácia-deficitet orvosolnia, ezt a funkcióját azonban mindaddig nem töltheti be, *ameddig a legfontosabb döntések nem a parlamentben születnek.* Ez a probléma a lisszaboni

²⁷ L. Armin von Bogdandy: Gubernative Rechtsetzung: eine Neubestimmung der Rechtsetzung und des Regierungssystems unter dem Grundgesetz in der Perspektive gemeineuropäischer Dogmatik. Mohr Siebeck, Tübingen 2000.

²⁸ Adam Cygan: Democracy and Accountability in the European Union. The View from the House of Commons. 66 *The Modern Law Review* 2003. 384., 386–387. o.

²⁹ L. EUSZ 15. cikk (1) A jó kormányzás előmozdítása és a civil társadalom részvételének biztosítása céljából az Unió intézményei, szervei és hivatalai munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el. (2) Az Európai Parlament ülései nyilvánosak, valamint a Tanács ülései, amikor azokon jogalkotási aktus tervezetéről tanácskoznak, illetve szavaznak, szintén nyilvánosak. L. szintén Alapjogi Charta 42. cikkét.

szerződéssel jórészt megoldódott, a rendes jogalkotási eljárásban a Parlament közel azonos rangú szereplő. Ez azonban nem minden: hiányoznak a Parlamentben azok a transzmissziós elemek, melyek a választókat és a képviselőket európai szinten összekötnék. Az európai parlamenti választások is jórészt belpolitikai kérdésekről szólnak,³⁰ illetve az európai pártok, melyeknek „az európaiságtudat kialakításához és az uniós polgárok politikai akaratának kinyilvánításához” kellene hozzájárulniuk [EUSZ 10. cikk (4) bekezdés], gyakorlatilag nem léteznek. Az EP-képviselők ugyan képviselőcsoportokban üléseznek, amelyekbe politikai – és nem nemzeti – hovatartozásuk alapján tömörülnek, de ezek nem helyettesítik az európai pártokat. A képviselőcsoportok ugyanis a választás után jönnek létre a bejutó egyes tagállami pártokból, de a jelöltek nem az Európai Néppárt vagy az Európai Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége nevében és jelöltjeként kampányolnak, hanem a tagállami pártok színeiben. A választások jelentőségét tovább csökkenti az a helyzet, hogy az Európai Parlament tagjait jelölő listán szereplő személyeket a törvény nem kötelezi arra, hogy megválasztásuk esetén a képviselői tisztséget betöltsék.³¹

Az Európai Parlament kapcsán van egy általánosan emlegetett probléma: degresz-szíven arányos összetétele az államok egyenlőségének nemzetközi jogi és a választójog egyenlőségének alkotmányjogi elve között áll, amely a konkretizáló szabályok alapján oda vezet, hogy a kisebb lélekszámú tagállamok relatív szavazati súlya a tizenkétszere-se lehet egy nagy lélekszámú államénak. Ilyen jellegű egyenlőtlenség a föderális államokban rendszerint a területileg szervezett második kamarákban tolerált, viszont a népképviselet során nem.

2.3 Demokráciadeficit infranacionális szinten

A harmadik vagy infranacionális szint az uniós végrehajtási szabályok kidolgozásának színtere. Ez a technokratikus és menedzserszemléletű szakértői igazgatási szint, mely kevésbé transzparens, eljárása informális és kevésbé kidolgozott. Ennek legjelentősebb megjelenési formája a komitológia, a delegált jogalkotás.³² A Tanács 1999. június 28-i 1999/468/EK határozata a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról többféle eljárást szabályozott (tanácsadó bizottsági eljárás, irányítóbizottsági eljárás, szabályozási bizottsági eljárás, védintézkedési eljárás). Ezeket az eljárásokat a lisszaboni szerződés valamelyest

³⁰ Fábíán György: Európai parlamenti választások és választási rendszerek. *Politikatudományi Szemle* 2005. 2. sz. 59., 70–71. o.; Rudolf Hrbek: Europawahl 2009: mehr als die Summe nationaler Sekundärwahlen. *Integration* 2009. 3. sz. 193–209. o.

³¹ Legálábbis Magyarországon, a BH 2004. 299. sz. alatt közzétett jogeset szerint.

³² L. hozzá részletesen Paul Craig: *EU Administrative Law*. OUP, Oxford 2006. 98–142. o.

egyszerűsítette,³³ és az implementáló, illetve delegált jogalkotás két csoportját különbözteti meg, ugyanakkor a különbségtétel továbbra sem egyértelmű, és a tercier jogalkotás különböző eljárásai között továbbra is rugalmasak (más szempontból intenzitásparenszek) a határok, megerősítve a Bizottság irányító-szervező-befolyásoló tevékenységét.³⁴

Ezek az eljárások bár alkalmasak arra, hogy problémaorientáltan és nagyfokú rugalmassággal kezeljenek komplex területeket, mindenesetre a demokratikus hatalomgyakorlás szempontjából aggályosak. Az eljárás egyik legnagyobb hiányossága, hogy nehezen átlátható, még a bizottságok számára vonatkozóan sincsenek pontos adatok, a számuk minimum 400, egyes becslések alapján 1000 felett is lehet. A bizottságok függetlenek mind a közösségi szervektől, mind a tagállamoktól, és a transzparencia hiánya miatt a közvélemény figyelmétől, kontrolljától és kritikájától távol végzik munkájukat.

A Bíróság gyakorlata azonban reménykeltő, ami a Bizottságra delegált jogalkotás kontrollját illeti: amennyiben az uniós jogalkotás azt a módszert választja, hogy egy jogi aktussal felhatalmazza a Bizottságot végrehajtási rendelkezések meghozatalára, például szabályozási eljárás keretében, akkor az uniós jogalkotónak az alap jogi aktusban kell meghatározni a szóban forgó intézkedés legfontosabb elemeit, valamint pontosan körül kell határolnia azokat a hatásköröket, amelyek a Bizottságot mint a végső döntéshozó szervet illetik.³⁵ Vagyis a lényeges döntéseket a tényleges jogalkotási feladatokkal felruházott szerveknek kell meghoznia, és csak az egyes részletkérdések szabályozása delegálható („*Wesentlichkeitstheorie*”). Ezt a bírói gyakorlatban kikristályosodott – és számos tagállam alkotmányjogi követelményeit visszatükröző – elvet azonosíthatjuk az elsődleges jogban is.³⁶

³³ Bruno de Witte: Legal Instruments and Law-Making in the Lisbon Treaty. In: The Lisbon Treaty (szerk. Stefan Griller – Jacques Ziller). Springer 2008. 77–105. o.; a harmadlagos jogalkotás történetéhez Alexander Türk: Comitology. In: Anthony Arnall – Damian Chalmers (szerk.): The Oxford Handbook of European Law. OUP, Oxford 2015. 327–349. o. (339–342. o.)

³⁴ Paul Craig: Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation. 36 *ELRev* 2011. 671–687. o.; Z Xhaferri: Delegated acts, implementing acts, and institutional balance implications post-Lisbon. 20 *MJ* 2013. 4. sz. 557–575. o.

³⁵ L. C-66/04. sz. ügy, Nagy-Britannia kontra Parlament és Tanács, 48–49. pontok. L. hozzá Christoph Ohler: „Anmerkung” *Juristenzeitung* 2006. 359–362. o.

³⁶ EUMSZ 290. cikk: (1) A jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják.

A felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusokban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Az adott szabályozási terület alapvető elemei kizárólag a jogalkotási aktusban szabályozhatók, és ezekre vonatkozóan nem adható felhatalmazás.

(2) A jogalkotási aktusban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás gyakorlásának feltételeit, amelyek a következők lehetnek:

a) az Európai Parlament vagy a Tanács úgy határozhat, hogy a felhatalmazást visszavonja;

b) a felhatalmazáson alapuló jogi aktus csak akkor léphet hatályba, ha az Európai Parlament vagy a Tanács a jogalkotási aktusban előírt határidőn belül nem emel ellene kifogást.

3 Demokrácia és legitimitáció – modellek

A *demokratikus legitimitáció* kétségtelenül a legitimitáció *legerősebb, legelfogadottabb* formája, de ha kizárólagosan a demokratikus legitimitáció lenne elfogadható a hatalom igazolására, akkor a nemzetközi szervezetekre történő hatáskör-átruházás vajmi kevés eséllyel lenne lehetséges.³⁷ Ugyanakkor a többségi döntéshozatalon alapuló, demokratikus legitimitációs modellel számos állami funkció és hatalomgyakorlási forma sem lenne magyarázható: a bírói ítéleteket sem azért fogadjuk el, mert a többségnek tetszik, hanem azért, mert jogszerű, vagyis a törvényszövegben foglaltak logikus szubszumiója a történeti tényállásra. Szintén élénken vitatott az alkotmánybíróságok³⁸ és más független intézmények demokratikus legitimitációja³⁹ is. Világos tehát, hogy a demokratikus legitimitáción kívül más módjai is lehetnek a hatalomgyakorlás elismerésének.⁴⁰

- Ilyen az *eredményen alapuló legitimitáció*: a szakértelmen alapuló hatalomgyakorlást az eredmény, a független intézmény által biztosított közjószág is legitimálhatja: legyen az a pénz értékállósága (központi bank), a torzításmentes piaci verseny (versenyhatóság),⁴¹ jogszerűség (bírók).⁴²
- A *stabil társadalmi rend fenntartása*.⁴³ szigorú legalitáson alapuló, kiszámítható és világos hatalomgyakorlás önmagában is elismerésre méltó, vagyis legitim lehet.

Az a) és b) pont alkalmazásakor az Európai Parlament tagjainak többségével, a Tanács pedig minősített többséggel jár el.

³⁷ Daniel C. Esty: Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law. 115 *The Yale Law Journal* 2006. 1490, 1515. o.

³⁸ Ulrich Haltern: Verfassungsgerichtsbarkeit, Demokratie und Mißtrauen – Das Bundesverfassungsgericht in einer Verfassungstheorie zwischen Populismus und Progressivismus. Duncker & Humblot, Berlin 1998.

³⁹ Stephan Bredt: Die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen. Mohr Siebeck, Tübingen 2006.

⁴⁰ Esty: i. m. 1517–1523. o. Ezeket a megoldásokat nevezhetjük kompenzációs megközelítésnek is, i. ilyen értelemben De Burca: i. m. 240–248. o.

⁴¹ 183/2010. (X. 28.) AB határozat: „A GVH államszervezetben betöltött szerepe a gazdasági versenyszabadság védelmében nyilvánul meg. A Tptv. megalkotásakor a versenyszabadság érvényesítésének biztosítékaként – a kormányzati szervek befolyásgyakorlásának kizárása érdekében – szervezték meg a Kormánytól független, autonóm államigazgatási szervként a GVH-t. Az a törvényi szabályozás, amely a GVH-t a versenyszabadság védelmében illető hatáskörök gyakorlóinak – a GVH elnökének, elnökhelyetteseinek, valamint a Versenytanács tagjainak – a megbízatását elszakítja a kormányzati ciklusváltásoktól, és megbízatásuk időtartamát 6 évben állapítja meg, egyik eleme a GVH autonómiáját védő garanciarendszernek.”

⁴² 33/2012. (VII. 17.) AB határozat: „A bírák Alaptörvény által garantált elmozdíthatatlansága egyebek között olyan személyes garancia, amely a bírák döntési autonómiájának biztosítója, mivel kizárja annak lehetőségét, hogy a törvényeknek és lelkiismeretének megfelelő ítélete miatt közvetett, a szolgálati jogviszonyával összefüggő retorzió érje.”

⁴³ Ez a Hobbes-féle legitimitásfelfogás. L. Thomas Hobbes: *Leviathan, The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiasticall and Civil* (1651), magyarul: *Leviatán (vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma)*. Kossuth, Budapest 1999.

- *Rendszerlegitimáció*: a demokratikus elemek korlátozása azzal is igazolható, hogy ez végeredményben olyan hatalomgyakorlási rendszert segít elő, amely kiemelkedő jelentőségű érték, például az egyéni szabadság megővését szolgálja.⁴⁴
- *Deliberatív legitimációs modell*: Habermas mutatta ki, hogy a vita, a kommunikáció és a strukturált dialógus segíti a racionális és ezáltal elfogadott választást két vagy több alternatíva között.⁴⁵ Ennek a legitimációs modellnek a gyakorlati megvalósulása volt a FORUM, egy internetes felület, ahol bárki megoszthatta a gondolatait és elképzeléseit Európa jövőjével, az éghajlatváltozással, a nők helyzetével kapcsolatosan. A weblap három hívószó köré volt rendezve: *Demokrácia–Párbeszéd–Vita*, ami jól ki is fejezi a deliberatív legitimációsmodell lényegét. Ez a modell tudatosan nem a többségi modellre épül, hanem a racionális vitán alapuló „legjobb megoldás” politikamentes keresésére.⁴⁶ Ezt a megoldást – és a törekvést a polgárok bevonására – később is alkalmazták (lásd 2020–21, Konferencia az Európai Unió jövőjéről,⁴⁷ külön platformmal az európai demokráciáról, amelynek fő témakörei a demokrácia védelme, a sajtó és média, illetve a dezinformáció voltak). Ugyanakkor nem mindenki tekint erre a modellre úgy, mint a demokratikus legitimáció valódi alternatívájára.⁴⁸
- *Procedurális legitimáció*.⁴⁹ az adott választást vagy eredményt azért fogadjuk el helyesnek, mert azt előre meghatározott módon, megszabott eljárásban fogadjuk el.

Az *Európai Unió* kapcsán is számos legitimációs magyarázat került elő. Kezdetben a magyarázat az *input és output legitimáció dichotómiáján* alapult. Az Európai Unió – illetve akkoriban még a Közösségek – azért legitim, mert képes biztosítani egy eredményt (*output*), a békét és a gazdasági prosperitást, amit a demokratikusan legitimált (*input*) hatalmi struktúrák nem tudtak korábban létrehozni. Ez a magyarázat ugyanakkor túlságosan is leegyszerűsítő, és nehezen magyarázhatók vele összetettebb

⁴⁴ Ez tipikusan Madison érve az USA szándékoltan republikánus és nem demokrata alkotmánya mellett. L. James Madison: The Federalist No. 10 The Utility of the Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection (continued).

⁴⁵ A jogalkotás és a bíraskodás közötti demokratikus dialógus, vagyis egyfajta deliberatív demokrácia-modell is megjelent az emberi jogok igazolására Nagy-Britanniában: Peter W. Hogg – Allison A. Bushell: The Charter Dialogue between Courts and Legislatures (or perhaps the Charter of Rights isn't such a bad thing after all). 35 *Osgoode Hall Law Journal* 75–124. o.; Richard Clayton: Judicial Deference and 'Democratic Dialogue': the Legitimacy of human rights intervention under the Human Rights Act 1998. *Public Law* 2004. 33–47. o.; Tom R. Hickman: Constitutional Dialogue, constitutional theories and the Human Rights Act 1998. *Public Law* 2005. 306–335. o.

⁴⁶ Peter L. Lindseth: Democratic Legitimacy and the Administrative Character of Supranationalism: The Example of the European Community. 99 *Columbia Law Review* 1999. 628., 683–698. o.

⁴⁷ <http://futureu.europa.eu/> (2022.01.06.)

⁴⁸ Ireneusz Pawel Karolewski: Pathologies of Deliberation in the EU. 17 *European Law Journal* 2011. 66–79. o.

⁴⁹ Niklas Luhmann: Legitimation durch Verfahren. Suhrkamp, Frankfurt am Main 2001.

problémák: például egyes intézmények vagy egyes politikák legitimációjának elválasztása az integrációs szervezetrendszer egészének legitimációjától stb.

Természetesen születtek *bonyolultabb modellek* is:

- John Erik Fossum és Erik Oddvar Eriksen három ideáltípust vázolt fel, mint lehetséges legitimációs modellt: az EU legitimálható azzal, hogy problémamegoldó egység, azzal, hogy értékközösség, és azzal, hogy jogi közösség. Az első modell racionalitása instrumentális, a másodiké kontextuális, a harmadiké pedig kommunikatív. Az első a hatékonysággal, a második a közös önértelmezéssel, a harmadik pedig a szabályok tisztességével és igazságosságával legitimál.⁵⁰
- Lord Christopher és Paul Margette úgy érvel, hogy *különböző legitimációs vektorok* vannak az EU-ban: vannak parlamentáris, amit a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közvetít, vannak technokrata, amit a Bizottság, illetve az Európai Központi Bank közvetít, és vannak az eljárási legitimációs elemek.⁵¹ A különböző legitimációs vektorok kiegészítik és támogatják egymást, és ezek összességében biztosítják az integráció legitimációját.

Egyetértünk Andreas Wimmel elemzésével,⁵² hogy érdemes a legitimáció kérdését szétválasztani több komponensre. A *legitimációs koncepció* azt dönti el, milyen feltételek mellett tűnik a politikai hatalom elfogadhatónak, illetve elismerésre méltónak. Ilyen koncepció lehet:

- Az intézkedés *legalitása*, jogszerűsége.
- *Tényleges hajlandóság az elismerésre*. A legitimációs koncepció arra épül, hogy a valóságban mennyire ismerik el az adott politikát, intézményt vagy rendszert, függetlenül attól, hogy az formálisan jogszerű-e vagy valamilyen szubjektív értéknek megfelel-e.
- *Normatív elismerés*. Az adott politikát, intézményt vagy rendszert azért kell elismerni, mert az megfelel valamilyen normatív elvárásnak, egy szubjektív értéknek, mint az emberi jogoknak, szabadságnak, demokráciának, igazságnak stb.

A legitimáció tárgya egy politikai intézmény vagy meghatározott norma politikai legitimációja. Az EU esetén ez lehet:

⁵⁰ John Erik Fossum – Erik Oddvar Eriksen: Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed. 25 *International Political Science Review* 2004. 435–459. o.

⁵¹ Lord Christopher – Paul Margette: E Pluribus Unum? Creative Disagreement About Legitimacy in the EU. 42 *Journal of Common Market Studies*. 183–202. o.

⁵² Andreas Wimmel: Die demokratische Legitimität europäischen Regierens: ein Labyrinth ohne Ausgang. *Integration* 2008. 1. sz. 48–64. o.

- az EU politikai rendszere, mint olyan, a teljes Európai Unió,
- egyes EU-intézmények: Bizottság, Tanács, Parlament stb.,
- egyes politikai döntések.

A legitimációs formula az a tényező, amittől a legitimáció függ: participáció (*input*), eljárás (*throughput*), eredmény (*output*). A legitimációs standard az a standard, amihez a legitimációt mérjük: egy ideális – valójában sehol nem létező – állapot, vagy a nemzetállamok, vagy más nemzetközi szervezetek.

Ennek a modellnek a segítségével az Európai Unió többszintű (kormányközi, nemzetek feletti és adminisztratív), összetett (képviselési, deliberatív, részvételi) demokratikus modellje árnyaltabban közelíthető meg, és a német Szövetségi Alkotmánybíróság Lisszabon-határozata is jobban megérthető, de legalábbis annak hiányosságaira könnyebb rávilágítani: egyetlen intézmény – a Parlament – miatt, amely egy ideális, de valójában még egyes nemzetállamokban is alig megfigyelhető standard szerint input oldalról megkérdőjelezhető demokratikus legitimáció szempontjából veti el az EU teljes politikai rendszerének megfelelő legitimációját, noha az nem egyetlen tényezőn alapul.

4 A jogállamelv és az Európai Unió joga

A jogállamiság olyan, a közhatalom joghoz kötöttségét előíró alapelv,⁵³ amely a tagállamok alkotmányos hagyományaiban fejlődött, és a lényegét adó követelményeket az alkotmányos gyakorlat alakította. A jogállamiság védelme a 2010-es években került előtérbe az uniós alapértékek érvényesítése körében, politikai és jogi dimenzióban is.

⁵³ Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 144–146. o. Újszerű tudományos törekvésként megjelent a különféle mutatókon alapuló jogállamiság-mérés lehetőségeinek a feltérképezése is, amely indexek segítségével egzakt és összehasonlítható, empirikus adatokon nyugvó értékelést kíván adni e kiemelkedő alkotmányos alapelvek gyakorlati érvényesüléséről. Jakab András: A jogállamiság mérése indexek segítségével. *Iustum Aequum Salutare* 2016. 2. sz. 187–211. o.; Kristina Simion: Qualitative and Quantitative Approaches to Rule of Law Research. h.n., 2016. <http://inprol.org/publications/15582/qualitative-and-quantitative-approaches-to-rule-of-law-research>

Példa az egyik jogállamiság-indexre, amely a jogállamiságot annak hatásai felől méri: World Justice Project Rule of Law Index (WJP RoL Index), <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>.

A kiindulópontot jelentő definíció a jogállamiság széles, tartalmi értelemben vett felfogásából indul ki, amely figyelembe veszi a gazdasági és társadalmi hatásokat is: „Effective rule of law reduces corruption, combats poverty and disease, and protects people from injustices large and small. It is the foundation for communities of peace, opportunity and equity – underpinning development, accountable government, and respect for fundamental rights. The rule of law is not just the rule of lawyers and judges: all members of society are stakeholders.” 2017–2018 WJP RoL Index, 6. (http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_ROLI_2017-18_Online-Edition.pdf) (2021.12.29.)

Azonban már a kezdetektől az európai integrációs folyamat lényegi sajátossága volt, hogy az jogközösségként működik, vagyis a tagállamok az Európai Közösség, majd Unió keretében az érdekeik összehangolását jogi úton érik el. Ebben a folyamatban az integráció mélyülésével, majd mind szorosabb unióvá válásával a joguralom elve – ahogy az alapjogok védelme is – egyre fontosabb szerepet kapott, a nemzetek feletti jogrend szervezőelvévé vált.⁵⁴

A jogállamiság érvényesítésének igénye Blutman László szerint három irányban is felmerül az uniós jogrendben.⁵⁵ Egyrészt *magára az Unióra* mint nemzetek feletti szervezetre vonatkozik a követelmény. Ezt garantálja, hogy az Unió jogi aktusainak megsemmisítését lehet kezdeményezni az Európai Bíróság előtt az EUMSZ 263. cikke szerint a jogállamiság elvének sérelmére hivatkozással, ahogy az történt például a C-303/05. sz. *Advocaten voor de Wereld*-ügyben. Másrészt a jogállamiság – és más alapértékek – érvényesítése a *közös kül- és biztonságpolitikában* is irányadó. Az EUSZ 21. cikk (1) bekezdése szerint:

Az Unió nemzetközi szintű fellépése azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték, és arra irányul, hogy ezek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye; ezek az alapelvek a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása.

Harmadrészt a tagállamokkal szemben is felmerül az igény, hogy a jogállamiságot – és a többi alapértéket – ne csak a csatlakozásig tartsák tiszteletben, hanem azt követően is teljesítsék (kondicionalitás). Ebben a szegmensben a jogállamiság bírói operacionalizálására is több példa van már: a tisztességes eljárás – bírói függetlenség – jogállamiság – alapjogvédelem – uniós jog hatékony érvényesülése érvelési vonalon.⁵⁶

⁵⁴ L. az 1993. június 22-én elfogadott ún. koppenhágai kritériumokat, amelyek új tagállam felvételéhez négy feltételt fűztek: (1) a jogállami és demokratikus berendezkedés („alkotmányosság”), (2) működőképes piacgazdaság („belső piaci érettség”), (3) a tagjelölt állam akarata és képessége, hogy az integrációban részt vegyen („integrációs szándék”), (4) az Unió szemszögéből pedig a képesség az új tagállamok felvételére anélkül, hogy ez az integráció folyamatát és a szervezet működőképességét veszélyeztetné. DOC/93/3, 22 June 1993.

http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_93_3 (2021.12.29.)

⁵⁵ Blutman László: A jogállamiság követelménye az Európai Unió jogában: felújítás alatt. *Jogtudományi Közlöny* 2021. 6. sz. 261–270. o.

⁵⁶ L. C-216/18. PPU, 2018. július 25., előzetes döntés, *Minister for Justice and Equality v. LM*, EU:C:2018:586, 48–52. pont:

„48 E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a bírák függetlenségére vonatkozó követelmény a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényegéből következik, amely döntő jelentőségű a jogalanyok uniós

A jogállamiság kritériumaihoz maguk az alapító szerződések nem határoznak meg pontos listát – ahogy azt a tagállami alkotmányok sem teszik. Az európai bíróságok gyakorlata, az Európa Tanács, a Velencei Bizottság, az EBESZ dokumentumai és a tagállamok alkotmányos hagyományai adtak fogódzót, a 2010-es években kibontakozó alkotmányossági válságok és visszaesés⁵⁷ pedig impulzust jelentettek ahhoz, hogy az Európai Bizottság kidolgozzon egy olyan fogalmi keretet, amely kiindulópontot jelent a jogállamiság megsértésének értékeléséhez. Ez először a Bizottság 2014-es jogállamisági keretében jelent meg,⁵⁸ majd a Parlament és Tanács 2020/2092/EU rendeletében.⁵⁹

A jogállamiság uniós tartalma a következőképp foglalható össze: Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében foglalt jogállamiság az Unió egyik alapvető értéke. A jogállamiság értelmében valamennyi közhatalmi jogosítványt kizárólag törvényes korlátok között, a demokrácia értékeinek és az alapvető jogoknak megfelelően, valamint független és pártatlan bíróságok felügyelete mellett alkalmaznak. A jogállamiság többek között olyan elveket foglal magába, mint a törvényesség, ami az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárást hordozza magában; a jogbiztonság; a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma; a független és pártatlan

jogból eredő valamennyi joga védelmének biztosítása és a tagállamok közös hagyományából eredő, az EUSZ 2. cikkben felsorolt alapvető értékek, különösen pedig a jogállamiság megőrzése szempontjából. 49 Az Unió ugyanis olyan jogi unió, amelyben a jogalanyoknak joguk van ahhoz, hogy az uniós jogi aktusok velük szemben történő alkalmazására vonatkozó bármely határozat vagy egyéb nemzeti jogi aktus jogszerűségét bíróság előtt vitassák (2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet, C-64/16, EU:C:2018:117, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

50 Az EUSZ 19. cikkkel összhangban a nemzeti bíróságok és a Bíróság feladata biztosítani az uniós jog teljes körű alkalmazását valamennyi tagállamban, valamint azoknak a jogoknak a bírói védelmét, amelyek a jogalanyokat e jog alapján megilletik (l. ebben az értelemben: 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet, C-64/16, EU:C:2018:117, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2018. március 6-i Achmea-ítélet, C-284/16, EU:C:2018:158, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

51 Az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására irányuló, hatékony bírósági felülvizsgálatnak magának a fennállása a jogállamiság létének velejárója (l. ebben az értelemben: 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet, C-64/16, EU:C:2018:117, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

52 Következésképpen minden tagállamnak biztosítania kell, hogy jogorvoslati rendszerében, az uniós jog hatálya alá tartozó területeken az uniós jog értelmében vett, „bíróságnak” minősülő fórumok teljesítik a hatékony bírói jogvédelem követelményeit (2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet, C-64/16, EU:C:2018:117, 37. pont)."

⁵⁷ Csongor István Nagy: The EU's rule-of-law crisis and the problem of diagonality. In: European Studies. Past, Present and Future (szerk. Erik Jones). Agenda, Newcastle upon Tyne 2020. 35. o.

⁵⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak (2014. március 11.): A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret, COM(2014) 158 final.

⁵⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről, OJ L 433I, 22.12.2020, 1–10. o. Consolidated version: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02020R2092-20201222> (2021.03.04.)

bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem, ideértve az alapvető jogok tiszteletben tartását is; a hatalmi ágak szétválasztása és a törvény előtti egyenlőség.

Nem véletlen, hogy az EUSZ 2. cikkének egyébként egyenrangú értékei közül miért éppen a jogállamiság emelhető ki, miért erről kapta a nevét az európai alkotmányosság fenntartását szolgáló, 2014-ben elfogadott mechanizmus.⁶⁰ Ezt a politikai egyeztető eljárást a közép-kelet-európai alkotmányossági válságok inspirálták, és az a felismerés, hogy a csatlakozás utáni kondicionalitás fenntartását szolgáló EUSZ 7. cikk praktikusán alkalmazhatatlan adott politikai szituációban.⁶¹

4.1 A joguralom az Európai Bíróság gyakorlatában

Az uniós jogállamdoktrína fejlődését azonban már jóval korábban az *Európai Unió Bírósága* indította el, és fokról fokra a közösségi/uniós jog általános elvévé tette azt.⁶² Erre mind kötelezettségzegési eljárások, mind előzetes döntéshozatali eljárások lehetőséget teremtettek.

A fontosabb precedensek közül közismert a *Les Verts* ügy 1986-ból, amelyben a bíróság először használja a jogállamiság kifejezést, és a szerződést alkotmánynak nevezi.⁶³ A jogállam (joguralom) egyes értéktartalmú elemei már korábban is felbukkantak az EuB ítéleteinek érvelésében: a legalitás és a jogbiztonság az *Algera*-ügyben (1957),⁶⁴ a bizalomvédelem – a jogi helyzet stabilitásába vetett bizalomként a *Klomp*-ügyben (1969),⁶⁵ az arányosság az *Internationale Handelsgesellschaft*-ügyben (1970).⁶⁶ Az eljárási garanciák közül korán megjelent a meghallgatáshoz való jog,⁶⁷ a védelemhez való jog,⁶⁸ az iratbetekintési jog⁶⁹ és az indokolási köteletség.⁷⁰ Új lökést adott az uniós jogállamdoktrína bírósági fejlesztésének a terrorizmus elleni küzdelem, az

⁶⁰ A new EU Framework to strengthen the Rule of Law. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2014) 158final/2. http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf (2021.02.11.)

⁶¹ Fekete Balázs: Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez. *Közjogi Szemle* 2016. 2. sz. 7–9. o.

⁶² A jogközösségként felfogott integráció politikai láthatóságát már Walter Hallstein híres pádui beszéde megteremtette, ennek jogi tartalma a bíróság gyakorlatában bontakozott ki. L. még Chronowski Nóra: Jogállamiság válságban? Helyzetkép az Európai Unió látószögéből. In: 350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai. I. kötet (szerk. Menyhárd Attila – Varga István). ELTE Eötvös, Budapest 2018. 579–588. o.

⁶³ C-294/83, *Les Verts v. Parliament*, 1986.

⁶⁴ 7/56, 3-7/57, *Algera and others v. Common Assembly*, 1957.

⁶⁵ C-23/68, *Klomp v. Inspectie der Belastingen*, 1969.

⁶⁶ C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 1970.

⁶⁷ 32/62, *Alvis v. Council of the EEC*, 1963.

⁶⁸ C-155/79, *AM and S v. Commission*, 1982.

⁶⁹ C-85/76, *Hoffmann-La Roche v. Commission*, 1979.

⁷⁰ C-42/01, *Portugal v. Commission*, 2004.

„okos szankciók” bevezetése. A híres *Kadi*-ügyben (2008) szögezte le a testület, hogy a jogállamiság követelménye akkor is köti az Unió intézményeit és tagállamait, amikor nemzetközi jogon alapuló intézkedést ültetnek át,⁷¹ és a hatékony bírói jogvédelem, valamint az eljárási garanciák innentől újra hangsúlyossá váltak az államok biztonsági igényeinek mércéjeként.⁷² Mindeközben az uniós jogalkotó mozgástere és a bírói felülvizsgálat terjedelme is körvonalazódik a luxemburgi joggyakorlatban: bár a mozgástér széles, az uniós jogalkotó köteles a jogalkotói cél eléréséhez objektív kritériumokat mérlegelni, betartani az arányosság követelményét, figyelembe venni az érintettek érdekeit, a rendelkezésre álló információk alapján a lehető legalkalmasabb jogalkotói megoldást megkeresni, hatásvizsgálatot folytatni, valamint szükség szerint felülvizsgálni az aktusok hatékonyságát. Szintén a jogállamiságelv tartalmához kötődnek az alapjog-korlátozás arányosságának eldöntésére irányuló mérlegelések, amit még intenzívebbé tett az Alapjogi Charta hatálybalépése; továbbá az intézmények egymás közötti, illetve az unió és a tagállamok hatásköri vitáinak tisztázása. Ugyanakkor az Európai Unió Bírósága számára is kihívást jelent, hogy miként kényszeríthető ki a jogállamiság elvének tagállami tisztelete, amely egyre szélesebb amplitúdón ingadozik nem is csupán a nyílt alkotmányos válságokba süllyedő közép-európai országokban, hanem a stabil alkotmányos demokráciákban is.⁷³

E jogfejlesztő tevékenység ugyanis garanciát jelent a jogállamiság érvényesülésére az Unió intézményrendszerében, de nem következik belőle, hogy az Európai Unió Bírósága hatékonyan beavatkozhat akkor, ha valamelyik tagállamban sérülnek a jogállamiság követelményei, miközben tételes uniós norma közvetlen sérelme nem merül fel.

A Bíróság közelmúltbeli ítélezési gyakorlata elsősorban a bírói függetlenség és a jogállamiság összefüggéseire terjedt ki.⁷⁴

Az uniós jog sérelme esetén a Bíróságnak szélesebb a mozgástere a jogállamiság védelmében a tagállamokkal szemben is. 2017 novemberében előremutató döntés született a „Białowieża-erdő ügyben”:⁷⁵ mivel Lengyelország nem hajtotta végre a Bíróság

⁷¹ C-402/05 P, C-415/05 P, *Kadi and Al Barakaat v. Council and Commission*, 2008., I. hozzá Mohay Ágoston: A *Kadi*-doktrína és a nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogrendben. *Közjogi Szemle* 2017. 4. sz. 36–45. o.

⁷² C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, *Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi*, 2013.; C-300/11, *ZZ v. Secretary of State for the Home Department*, 2013.

⁷³ Thomas von Danwitz: The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ. 37 *Fordham International Law Journal* 2014. 5. sz. 1328–1333. o.

⁷⁴ Pl. C-64/16. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas* ügy, 2018. február 27. ECLI:EU:C:2018:117; C-216/18. *PPU*. sz. LM-ügy, C-619/18. Bizottság kontra Lengyelország ügy.

⁷⁵ *European Commission v. Republic of Poland*, C-441/17 R, Order of the Court (Grand Chamber) of 20 November 2017. A Bizottság álláspontja szerint a Natura 2000 területnek minősülő Białowieża-erdőben a 2017. év elején megkezdett erdőgazdálkodási műveletek (fakivágás) negatív hatást gyakorolnak – helyrehozhatatlan és súlyos környezeti károkat okozhatnak – a természetes élőhelyek, valamint azon állat- és madárfajok élőhelyeinek kedvező védeltségi állapotának fenntartására, amelyek megőrzése érdekében a Puszcza Białowieska Natura 2000 területet kijelölték. Ez sérti az uniós jogot, mert

ideiglenes intézkedésre⁷⁶ vonatkozó korábbi végzését,⁷⁷ az újabb végzés – szintén ideiglenes intézkedésként – bírságot helyezett kilátásba⁷⁸ arra az esetre, ha a tagállam továbbra is negligálja a bírói döntést, és a megfelelő végrehajtás ellenőrzésére nem tagállami szerv, hanem a Bizottság jogosultságát állapította meg. A bírság alkalmazása rendkívül árnyalt: az csupán feltételes, vagyis ha a tagállami hatóságok mégis követik a bírósági intézkedést, akkor nem kell befizetni a károkozás arányában megállapított összeget. Ezért nem minősül szankciónak, másrészt azt szolgálja, hogy a tagállam ne hiúsítsa meg az alapeljárás célját. Az üzenet a végzés indokolásának 102. pontjában rejlik, ezt érdemes idézni:

az ideiglenes intézkedésről határozó bíró által elfogadott ideiglenes intézkedések tagállam általi tiszteletben tartásának oly módon történő biztosítása, hogy ennek elmaradása esetén kényszerítő bírság fizetését írják elő, az uniós jog hatékony alkalmazásának biztosítására irányul, ami az EUSZ 2. cikkben elismert, az Unió alapját képező jogállamiság értékének szerves részét képezi.⁷⁹

Ezzel az Európai Bíróság egyértelműsíti: a bírósági döntéseknek nem lehet ellenszempülni, mert az pénzbeli hátrányt is okozhat. További jelentősége a döntésnek, hogy ebben az „eldugott” közbenső végzésben a jogállamiság uniós alapértéke normatív tartalmat kapott az uniós joggal szembeszegülő tagállam esetében. Látszólag kis

a tagállami intézkedések nem felelnek meg az élőhelyvédelmi és a madárvédelmi irányelvből eredő védelmi követelményeknek.

⁷⁶ C-441/17 R, European Commission v. Republic of Poland. A végzés 94–97. pontja alapján: a Szerződés által létrehozott jogorvoslati rendszerben a felek nemcsak az alapeljárásban megtámadott aktus végrehajtásának felfüggesztését kérhetik az EUMSZ 278. cikk alapján, hanem ideiglenes intézkedések elrendelése érdekében az EUMSZ 279. cikkre is hivatkozhatnak. Az utóbbi rendelkezés értelmében az ideiglenes intézkedésről határozó bíró ideiglenes jelleggel többek között megfelelő kötelezettségeket írhat elő a másik féllel szemben. Az EUMSZ 279. cikk tehát hatáskört biztosít a Bíróság számára, hogy a végleges határozat teljes érvényesülésének biztosítása érdekében elrendelje az általa szükségesnek tartott ideiglenes intézkedéseket. Az ideiglenes intézkedés iránti eljárás célja a jövőbeli végleges határozat teljes érvényesülésének biztosítása annak elkerülése érdekében, hogy a Bíróság által nyújtott jogvédelemben hézag keletkezhessek. Következésképpen ez az eljárás járulékos jellegű az alapeljáráshoz képest. Az ideiglenes intézkedésről hozott határozat nem dönthet előre a jövőbeli érdemi határozat tekintetében.

⁷⁷ A Bizottság azt állította, hogy azok a tevékenységek, amelyek abbahagyását a Bíróság elnökhelyettesének 2017. július 27-i Bizottság kontra Lengyelország végzése (C-441/17 R, nem tették közzé, EU:C:2017:622) ideiglenesen elrendelte, azután is folytatódtak, hogy a végzést kézbesítették Lengyelországnak, amely ezzel megsértette az elrendelt ideiglenes intézkedéseket.

⁷⁸ Az EUMSZ 279. cikk alapján a Bizottság azt kérte a Bíróságtól, hogy a Lengyel Köztársaságot kötelezze kényszerítő bírság fizetésére abban az esetben, ha nem tartaná tiszteletben az újabb végzésben előírt kötelezettségeket. A Bizottság azt javasolta, hogy a bírság összegét az erdőterületben keletkezett károk figyelembevételével határozzák meg, jövőbeli időpontban, a Bizottság nyomon követési tevékenységének adatai alapján.

⁷⁹ A C-441/17. R-ügyben hozott végzés 102. pontja.

előrelépés, de precedens értékű, hogy olyan tagállammal szemben került rá sor, ahol „tudottan” visszas helyzet alakult ki a bírói döntések tiszteletben tartása terén.⁸⁰

A portugál (szemvevőszéki) bírók ügyében, amelynek tárgya időszakos illetmény-csökkentés⁸¹ volt, 2018 februárjában az EuB megerősítette korábbi gyakorlatát:

- A jogalanyok uniós jogból eredő jogai hatékony bírói védelmének elve (EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése) a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugvó uniós jogi alapelv, amelyet az EJEE és a Charta is tartalmaz.⁸²
- Az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírósági felülvizsgálatnak a fennállása a jogállamiság létének velejárója.⁸³

Emellett konkretizálta és bővítette az EuB a bírói függetlenség értelmezését:

- Minden tagállamnak biztosítania kell, hogy jogorvoslati rendszerében, az uniós jog hatálya alá tartozó területeken az uniós jog értelmében vett „bíróságnak” minősülő fórumok teljesítik a hatékony bírói jogvédelem követelményeit. E jogvédelem biztosítása érdekében az ilyen fórum függetlenségének megőrzése alapvető fontosságú (a Charta 47. cikkének második bekezdéséből következően, amely a hatékony jogorvoslathoz való alapvető joghoz fűződő követelmények sorában említi a „független” bírósághoz való fordulást).⁸⁴
- A függetlenség biztosítása az ítélelhozatali tevékenységtől elválaszthatatlan,⁸⁵ ami nemcsak uniós szinten vonatkozik az uniós bírákra, hanem tagállami szinten is a nemzeti bíróságokra. A nemzeti bíróságok függetlensége különösen alapvető az

⁸⁰ A végzést értékelő Sarmiento nagyon egyértelműen fogalmaz: „The showdown was inevitable. At some point, the Court of Justice had to show its teeth and remind the Polish government of its duty to comply with the rule of law and with the values enshrined in Article 2 TEU. For the Member States of the EU, the rule of law is not an option. You either take it or leave it (and thus leave the EU). However, Poland's late attitude towards EU integration, happily accepting the money from EU funds but showing its back on the fundamental values of the EU, was inevitably going to be confronted, sooner or later, at the Court of Justice.” Daniel Sarmiento: Provisional (And Extraordinary) Measures in the Name of the Rule of Law. *VerfBlog* 2017/11/24. (<http://verfassungsblog.de/provisional-and-extraordinary-measures-in-the-name-of-the-rule-of-law>) (2020.10.19.)

⁸¹ C-64/16. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügy, 2018. február 27. ECLI:EU:C:2018:117, 51. pont: „Ilyen körülmények között az alapügy tárgyát képező, bércsökkentésre irányuló intézkedéseket nem lehet úgy tekinteni, hogy azok sértik a Tribunal de Contas (számvevőszék) tagjainak függetlenségét.”

⁸² C-432/05. Unibet, 2007. március 13., EU:C:2007:163, 37. pont, C-279/09. DEB-ítélet, 2010. december 22., EU:C:2010:811, 29–33. pont.

⁸³ C-72/15. Rosneft ítélet, 2017. március 28., EU:C:2017:236, 73. pont.

⁸⁴ C-64/16. Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas ügy, 2018. február 27., ECLI:EU:C:2018:117, 37. pont, 41. pont.

⁸⁵ C-506/04. Wilson-ítélet, 2006. szeptember 19., EU:C:2006:587, 49. pont; C-685/15. Online Games és társai ítélet, 2017. június 14., EU:C:2017:452, 60. pont.

előzetes döntéshozatali mechanizmus szempontjából, amennyiben e mechanizmust csak olyan, az uniós jog alkalmazásáért felelős fórum hozhatja működésbe, amely többek között a függetlenségre vonatkozó feltételt teljesíti.⁸⁶

- A függetlenség fogalma többek között azt feltételezi, hogy az érintett fórum teljesen autonóm módon gyakorolja bírói feladatkörét anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban lenne, vagy bárkinek alá lenne rendelve, és anélkül, hogy bárhonnan utasításokat kapna, így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja.⁸⁷

Ez alapján az EUSZ 2. cikkében rögzített jogállamiságelv az EUSz 19. cikk és az EUMSZ 267. cikk alkalmazásához kapcsolódik, vagyis nem „önálló uniós alkotmány-jogi norma”.

Ebbe a tendenciába illeszkedik az Európai Bíróságnak az LM-ügyben⁸⁸ 2018. július 25-én hozott döntése is, amelyben ismét megállapítja a jogállamelv, a bírói függetlenség és a tisztességes eljáráshoz való jog közötti szoros összefüggést. Így az ír bíróság által Lengyelországba irányuló, európai elfogatóparancs alapján történő, átadási eljárással összefüggésben sürgősséggel kezdeményezett, előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Bíróság nem kizárólag alapjogi érvekre támaszkodott, hanem a tartalmi értelemben vett jogállamelvnek mint az uniós jog alapelvének konkretizálását végezte el.⁸⁹ Az ítélet megállapítja, hogy az elfogatóparancsot végrehajtó, igazságügyi hatóságnak vizsgálnia kell, fennáll-e a valós veszélye a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének a konkrét ügyben, figyelemmel a kibocsátó állam bíróságainak függetlenségét érintő, rendszerszintű vagy általános hiányosságokra.⁹⁰

A lengyel legfelsőbb bíróság függetlenségével összefüggésben 2019 júniusában állapította meg az EuB, hogy Lengyelország a bírák nyugdíjkorhatárának

⁸⁶ C-64/16. Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas ügy, 2018. február 27., ECLI:EU:C:2018:117, 42–43. pont.

⁸⁷ C-506/04. Wilson-ítélet, 2006. szeptember 19., EU:C:2006:587, 51. pont.

⁸⁸ C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality v. LM, 2018.

⁸⁹ Az ítéletet értékeli Armin von Bogdandy – Piotr Bogdanowicz – Iris Canor – Matthias Schmidt – Maciej Taborowski: Drawing Red Lines and Giving (Some) Bite – the CJEU's Deficiencies Judgment on the European Rule of Law. *VerfBlog* 2018/8/03. <http://verfassungsblog.de/drawing-red-lines-and-giving-some-bite-the-cjeu-deficiencies-judgment-on-the-european-rule-of-law> (2019.11.22.)

⁹⁰ C-216/18. LM-ügyben hozott ítélet 60–79. pontja. Előzményként I. az Aranyosi-ügyet: ha az európai elfogatóparancsral érintett személy a kibocsátó igazságügyi hatóságnak történő átadása ellen arra hivatkozik, hogy olyan rendszerszintű vagy legalábbis általános hiányosságok észlelhetők, amelyek véleménye szerint érinthetik a kibocsátó tagállam igazságszolgáltatásának függetlenségét, és így sérthetik a tisztességes eljáráshoz való jogának lényegi tartalmát, a végrehajtó igazságügyi hatóságnak, amikor az említett tagállam hatóságai számára történő átadásról határoz, vizsgálnia kell, hogy fennáll-e annak valós veszélye, hogy az érintett személy ezen alapvető joga sérül. 2016. április 5-i Aranyosi és Căldăraru ítélet, C-404/15 és C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, 88. pont.

csökkentésével megsértette a jogállamiság részét képező bírói függetlenség elvét.⁹¹ 2019 novemberében a lengyel legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsával kapcsolatban, előzetes döntéshozatal keretében az EuB úgy foglalt állást, hogy a lengyel bírák megállapíthatják, ha a rájuk vonatkozó szabályrendszer bizonyos elemei nem felelnek meg a jogállamiság és bírói függetlenség kritériumainak.⁹² A máltai bírók kinevezéséről szóló ügyben 2021 áprilisában általánosságban megerősítette, hogy a bírói kinevezés érdemi feltételeit és eljárási szabályait nemzeti szinten úgy kell kialakítani, hogy a jogalanyokban ne merüljön fel jogos kétség az érintett bírák külső tényezők általi befolyásolhatatlanságát, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában fennálló semlegességét illetően. Ugyanakkor az, hogy a nemzeti rendelkezések döntési jogkörrel ruházzák fel az érintett tagállam miniszterelnökét a bírák kinevezésére irányuló eljárásban, nem vet fel aggályokat az uniós jog szempontjából.⁹³

A rövid és korántsem teljes körű áttekintés⁹⁴ érzékelteti, hogy az Európai Bíróság esetről esetre, és az ügyek körülményeihez, sajátosságaihoz igazodva konkretizálja a jogállamiság tartalmát, ennyiben hasonló utat jár be, mint a tagállami alkotmánybíróságok.

4.2 Jogállamiság és kondicionalitás

A tagállami kondicionalitás, vagyis az uniós alapértékek, közöttük a jogállamiság tagállami tiszteletben tartására elsősorban az EUSZ 7. cikk szerinti eljárások lettek volna hivatottak. Az EUSZ 7. cikk (1)–(3) bekezdése szerint:

A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokollással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. [...] A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének

⁹¹ C-619/18. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügy, 2019. június 24-i ítélet, ECLI:EU:C:2019:531.

⁹² C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz., A. K. és társai kontra Sąd Najwyższy egyesített ügyek, I. hozzá Beáta Csilla Bakó: Judges sitting on the Warsaw–Budapest express train: the independence of Polish and Hungarian judges before the CJEU. 26 *European Public Law* 2020. 3. sz. 587–614. o.

⁹³ C-896/19. Republika kontra Il-Prim Ministru, 2021. április 20. ECLI:EU:C:2021:311, 57., 73. pont.

⁹⁴ Bővebben Laurent Pech – Dimitry Kochenov: Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A Casebook Overview of Key Judgments since the Portuguese Judges Case. SIEPS 2021/3. Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm 2021.; Csongor István Nagy: The diagonality problem of EU rule of law and human rights: a proposal for an incorporation à l'euro péenne. 21 *German Law Journal* 2020. 5. sz. 838–866. o. Magyarul I. Gát Ákos Bence: Az Európai Unió Bírósága jogállamisággal kapcsolatos ítélezési tendenciái. *Jogelméleti Szemle* 2021. 1. sz. 112–144. o.

elnyerését követően, az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. [...] A Tanács [...] minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat.

A 2010-es évtized politikai vitái és a Lengyelországgal, illetve Magyarországgal szemben indított eljárások elhúzódása azonban rámutattak a cikk alkalmazási deficitjeire,⁹⁵ a „súlyos sérelem egyértelmű veszélye” vagy a közös értékek „súlyos és tartós megsértése” fordulatok bizonyításával kapcsolatos ellentmondásokra.

Ezért az Unió, alternatívaként más, politikai és jogi eszközöket próbált kidolgozni a tagállami jogállamiság-deficit leküzdése érdekében. Ezek közül a jogállamiság-keretet,⁹⁶ valamint „az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről” szóló rendeletet⁹⁷ érdemes kiemelni. A jogállamiság-kontroll eszköztárába sorolhatók további politikai jellegű vagy ágazati-szakmai megoldások és javaslatok, valamint az éves jogállamiság-dialógus (*Annual Dialogues on the Rule of Law*, 2014 óta), amely a tagállami kormányok számára teszi lehetővé, hogy megvitassák

⁹⁵ Fekete: Alternatív... 6–9. o.; I. Österdahl: Article 7 TEU and the rule of law mechanism: A dissuasive weapon or a paper tiger? In: W. Heusel – J-P. Rageade: The Authority of EU Law: Do we still believe in it? Springer, Berlin 2019. 241–260. o.; Dimitry Kochenov: The EU and the Rule of Law – Naïveté or a Grand Design? In: Constitutionalism and the Rule of Law. Bridging Idealism and Realism (szerk. Maurice Adams – Ernst Hirsch Ballin – Anne Meuwese). CUP, Cambridge 2017. 419–445. o.

⁹⁶ Bokros Attila: A jogállamiság értékének védelme az Európai Unióban – korszakváltás az uniós jogállamiság-védelemben. *Jogi Tanulmányok – az ELTE ÁJDI folyóirata* 2016. 457–466. o.

⁹⁷ A jogállami keret kudarca alapján a Bizottság 2018-ben rendelettervezetet dolgozott ki annak érdekében, hogy a jogállami követelmények tagállami megsértése esetén az Unió pénzügyi szankciókkal nyomtatékosíthassa a közös elvárásokat. Ez alapján született meg 2020. december 16-án az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről (kondicionalitás-rendelet).

L. hozzá C-156/21. sz. ügy, Magyarország kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa, Manuel Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok indítványa, 2021. december 2. 272–273. pont: „Jóllehet a jogállamiságnak mint az EUSZ 2. cikkben rögzített, uniós értéknek a fogalma tág, semmi nem képezi akadályát annak, hogy az uniós jogalkotó azt egy olyan sajátos jogterület vonatkozásában pontosítsa egy pénzügyi feltételrendszer-mechanizmus létrehozása céljából, mint a költségvetés végrehajtásának területe. A jogállamiság fogalmának önálló jelentése van az uniós jogrendben. Nem lehet a tagállamok nemzeti jogára hagyni annak körülhatárolását, mégpedig azon kockázat miatt, amelyet ez az egységes alkalmazása tekintetében jelentene. Bár mostanáig nem képezte módszeres jogalkotási folyamat tárgyát, valószínűleg nincs akadálya annak, hogy erre az Unió saját hatáskörében belül sor kerüljön.”

L. továbbá az EuB döntését: ECLI:EU:C:2022:97 (2022. február 16.), C-156/21. sz. ügy, Magyarország v. Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa.

László Detre: Safeguarding the Rule of Law Under the Conditionality Regulation: Is the Notion of ‘Generalised Deficiencies’ Really Missing? In: The Inseparable Triangle: Democracy, Rule of Law and Human Rights in the EU (szerk. Sára Hungler). ELTE Eötvös, Budapest 2021. 19–34. o.

a Tanácsban a jogállamisággal kapcsolatos ügyeket; az Európai Parlamentnek a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok védelmét szolgáló, átfogó uniós mechanizmusról szóló állásfoglalásai (DRF-mechanizmus, 2016 és 2018); az uniós igazságügyi eredménytábla vagy a Bizottság által alkalmazott jogállamiság-felülvizsgálati ciklus (éves jogállamiság-jelentések). Ezen túlmenően a hagyományos kötelezettségsegzési eljárások is alkalmasak lehetnek a joguralom elvének érvényesítésére.

5 Következtetések

A magyar és a lengyel alkotmányos válságok egyértelmű jelei a tagállami jogállami standard visszaesésének. Az Európai Unió először politikai mechanizmust alakított ki, puha eszközt talált a tagállami jogállamiság konszolidálására, amelyet óvatosan alkalmazott.⁹⁸ Lengyelországgal szemben azért indult monitoring eljárás, mert ott a formális jogállamiságot sem tartják már tiszteletben, egyértelműen alkotmányellenes döntések születnek.⁹⁹ Magyarország ezt azért kerülte el, mert a formális kritériumokat nem sértette, viszont az alkotmányát gyakran, adott esetben az alkotmánybíróági döntéseket felülírva változtatta, az alkotmányi keretek instabilitása pedig a tartalmi értelemben vett jogállamiságot szintén veszélyezteti.¹⁰⁰

A puha, párbeszédes mechanizmus azonban összességében nem volt hatékony, a 2020-ban hosszadalmas viták¹⁰¹ után elfogadott kondicionalitás-kontroll pedig csak az uniós pénzügyi érdekek védelmére korlátozódik, mert ezen a területen az uniós hatáskör megléte megalapozza azt. Fontos tanulság viszont az Unió számára, hogy a jogállamiságot jogi eszközökkel kell érvényre juttatni, ezért nem várhat sokáig a bírósági hatáskör kiterjesztése az EUSZ 7. cikkére.

Bár tagállamonként változhat, hogy pontosan milyen standardok és követelmények adják a jogállamiság lényegét, a luxemburgi és a strasbourgi bírói fórumok esetjoga, valamint a Velencei Bizottság szakértői tevékenysége körvonalazzák a jogállamiság európai tartalmát. Mindkét európai bírói fórum egyértelművé tette, hogy a jogállamiságot konkretizáló összetevők nem pusztán formális eljárási

⁹⁸ Dimitry Kochenov – Laurent Pech: Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality. 11 *European Constitutional Law Review* 2015. 3. sz. 512–540. o.

⁹⁹ L. ehhez Lukonits Ádám: A demokrácia eszközeivel a demokrácia ellen Lengyelországban és Magyarországon. *Közjogi Szemle* 2016. 1. sz. 34–41. o.

¹⁰⁰ Erre maga az Alkotmánybíróóság is rámutatott az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit közjogi érvénytelenség címén megsemmisítő döntésében, 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [49], [76–78].

¹⁰¹ L. Chronowski Nóra: Jogállamiság-kontroll az uniós közjogban: üveggyöngyjáték? Értelmezési lehetőségek az Európai Tanács költségvetési konklúziói apropóján. 75 *Jogtudományi Közlöny* 2020. 9. sz. 398–402. o.; R. Daniel Kelemen: Europe's Faustian Union. *ForeignPolicy* 2020. <http://foreignpolicy.com/2020/07/30/europes-faustian-union> (2020.08.31.)

természetűek, hanem a demokrácia és az emberi jogok tiszteletével való összhang eszközei. Ezért a jogállamiság olyan alapelv az uniós jogban is, amely formális és tartalmi összetevőkkel is rendelkezik. Ez a luxemburgi bíróság értelmezésében azt jelenti, hogy az uniós intézmények aktusainak bírói kontrollja nem pusztán a szerződésekkel való összhangra vonatkozik, hanem az általános jogelvek érvényesülésének a vizsgálatára is, amelyekbe beleértendőek az alapjogok.¹⁰² Hasonlóan, a strasbourgi bíróság is szubsztantív természetűnek tekinti a jogállamiságot, amelynek koncepciója benne foglaltatik az Emberi Jogok Európai Egyezményének minden egyes cikkében.¹⁰³ Az Európai Bíróság már azt is kimondta, hogy „az EUSZ 2. cikk nem egyszerűen politikai iránymutatások vagy szándékok kinyilvánítása, hanem olyan értékek összefoglalása, amelyek (...) az Unió mint közös jogrend identitásának részét képezik, és amelyek a tagállamokra nézve jogilag kötelező erejű kötelezettségeket tartalmazó elvekben testesülnek meg”.¹⁰⁴

Bibliográfia

- Ádám Antal: A posztmodernitásról és a posztdemokráciáról. *Közjogi Szemle* 2012. 1. sz.
- Belov, Martin (szerk.): *Populist Constitutionalism and Illiberal Democracies. Between Constitutional Imagination, Normative Entrenchment and Political Reality*. Intersentia, 2021.
- Blokker, Paul – Bugaric, Bojan – Halmai Gábor: Introduction: Populist Constitutionalism: Varieties, Complexities, and Contradictions. 20 *German Law Journal* 2019. 3. sz. DOI: 10.1017/glj.2019.24
- Blokker, Paul: *Populist constitutionalism*. In: Routledge Handbook of Global Populism (szerk. Carlos de la Torre). Routledge, London 2018.
- Blutman László: A jogállamiság követelménye az Európai Unió jogában: felújítás alatt. *Jogtudományi Közlöny* 2021. 6. sz.
- Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban – a Brexit után. HVG-ORAC, Budapest 2020.
- Bokros Attila: A jogállamiság értékének védelme az Európai Unióban – korszakváltás az uniós jogállamiság-védelemben. *Jogi Tanulmányok – az ELTE ÁJDI folyóirata* 2016.
- Bredt, Stephan: *Die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen*. Mohr Siebeck, Tübingen 2006.

¹⁰² L. pl. C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, 2002. 38–39. pont; C-402/05 P, C-415/05 P, Kadi, 2008. 316. pont.

¹⁰³ L. Stafford v. United Kingdom, Judgment of 28 May 2001. 63. pont.

¹⁰⁴ C-156/21, Magyarország v. Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa, ECLI:EU:C:2022:97 (2022. február 16.) 232. pont.

- Craig, Paul: Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation. 36 *ELRev* 2011.
- Craig, Paul: The Nature of the Community: Integration, Democracy and Legitimacy. In: *The Evolution of EU Law* (szerk. P. Craig – G. de Búrca). OUP, Oxford 1999.
- Chronowski Nóra: Jogállamiság-kontroll az uniós közjogban: üveggyöngyjáték? Értelmezési lehetőségek az Európai Tanács költségvetési konklúziói apropóján. 75 *Jogtudományi Közöny* 2020. 9. sz.
- Classen, Claus Dieter: Europäische Rechtsgemeinschaft à l'allemande? Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 21.06.2016, 2 BvR 2728/13 u.a. *EuR* 2016.
- Cygan, Adam: Democracy and Accountability in the European Union. The View from the House of Commons. 66 *The Modern Law Review* 2003.
- Detre László: Safeguarding the Rule of Law Under the Conditionality Regulation: Is the Notion of 'Generalised Deficiencies' Really Missing? In: *The Inseparable Triangle: Democracy, Rule of Law and Human Rights in the EU* (szerk. Sára Hungler). ELTE Eötvös, Budapest 2021.
- de Witte, Bruno: Legal Instruments and Law-Making in the Lisbon Treaty. In: *The Lisbon Treaty* (szerk. Stefan Griller – Jaques Ziller). Springer 2008.
- Doehring, Karl: Demokratiedefizit in der Europäischen Union? *Deutsche Verwaltungsblatt* 1997. 19. sz.
- Esty, Daniel C.: Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law. 115 *The Yale Law Journal* 2006. DOI: 10.2307/20455663
- Fábián György: Európai parlamenti választások és választási rendszerek. *Politikatudományi Szemle* 2005. 2. sz.
- Fekete Balázs: Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez. *Közjogi Szemle* 2016. 2. sz.
- Fossum, John Erik – Eriksen, Erik Oddvar: Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed. 25 *International Political Science Review* 2004. DOI: 10.1177/0192512104045089
- Gillespie, Paul: Diversity in the Union. In: *Constitution-building in the European Union* (szerk. B. Laffan). Institute of European Affairs, Dublin 1996.
- Habermas, Jürgen: Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie. In: *Uö.: Die postnationale Konstellation*. Suhrkamp, Frankfurt a M. 1998.
- Haltern, Ulrich: Verfassungsgerichtsbarkeit, Demokratie und Mißtrauen – Das Bundesverfassungsgericht in einer Verfassungstheorie zwischen Populismus und Progressivismus. Duncker & Humblot, Berlin 1998.
- Hrbek, Rudolf: Europawahl 2009: mehr als die Summe nationaler Sekundärwahlen. *Integration* 2009. 3. sz.
- Jakab András: A jogállamiság mérése indexek segítségével. *Iustum Aequum Salutare* 2016. 2. sz.
- Jakab András: What Can Constitutional Law Do against the Erosion of Democracy and the Rule of Law? On the Interconnectedness of the Protection of Democracy and the Rule of Law. 6 *Constitutional Studies* 2020. 5. sz.

- Karolewski, Ireneusz Pawel: Pathologies of Deliberation in the EU. 17 *European Law Journal* 2011. DOI: 10.1111/j.1468-0386.2010.00539.x
- Kochenov, Dimitry – Pech, Laurent: Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality. 11 *European Constitutional Law Review* 2015. 3. sz. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1574019615000358>
- Lawson, Rick: The Irish abortion cases: European limits to national sovereignty? 1 *European Journal of Health Law* 1994. DOI: 10.1163/157180994x00277
- Lindseth, Peter L.: Democratic Legitimacy and the Administrative Character of Supranationalism: The Example of the European Community. 99 *Columbia Law Review* 1999. DOI: 10.2307/1123519
- Lord, Christopher – Magnette, Paul: E Pluribus Unum? Creative Disagreement About Legitimacy in the EU. 42 *Journal of Common Market Studies* 2004. DOI: 10.1111/j.0021-9886.2004.00482.x
- Lukonits Ádám: A demokrácia eszközeivel a demokrácia ellen Lengyelországban és Magyarországon. *Közjogi Szemle* 2016. 1. sz.
- Mancini, L. G. F.: Europe: The Case for Statehood. *European Law Journal* 1998. DOI: 10.1111/1468-0386.00041
- McGinnis, John O. – Somin, Ilya: Should International Law Be Part of Our Law? 59 *Stanford Law Review* 2007.
- Moravcsik, Andrew: In Defence of the „Democratic Deficit: Reassessing the Legitimacy of the European Union. 40 *Journal of Common Market Studies* 2002. DOI: 10.1111/1468-5965.00390
- Moxon-Browne, Eddie: Citizens and Parliaments. In: Constitution-building in the European Union (szerk. B. Laffan). Institute of European Affairs, Dublin 1996.
- Nagy Csongor István: The diagonality problem of EU rule of law and human rights: a proposal for an incorporation à l'eupéenne. 21 *German Law Journal* 2020. 5. sz.
- Pech, Laurent – Kochenov, Dimitry: Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A Casebook Overview of Key Judgments since the Portuguese Judges Case. SIEPS 2021/3. Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm 2021.
- Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2009.
- Poscher, Ralf: Das Verfassungsrecht vor den Herausforderungen der Globalisierung. 67 *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 2008.
- Sajó András: Ruling by cheating. Governance in illiberal democracy. CUP, Cambridge 2021.
- Sartori, Giovanni: Demokrácia. Osiris, Budapest 1999.
- Simion, Kristina: Qualitative and Quantitative Approaches to Rule of Law Research. h.n., 2016.
- Tóth Gábor Attila: Constitutional Markers of Authoritarianism. 11 *Hague Journal on the Rule of Law* 2019. 1. sz. DOI: 10.1007/s40803-018-0081-6
- Vincze Attila – Chronowski Nóra: Magyar alkotmányosság az európai integrációban. HVG-ORAC, Budapest 2018.

- von Danwitz, Thomas: The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ. 37 *Fordham International Law Journal* 2014. 5. sz.
- Weiler, J. H. H.: To Be A European Citizen: Eros and Civilisation. In: J. H. H. Weiler: The Constitution of Europe. „Do the New Clothes Have an Emperor?” and other Essays on European Integration. CUP, Cambridge 1999.
- Wimmel, Andreas: Die demokratische Legitimität europäischen Regierens: ein Labyrinth ohne Ausgang. *Integration* 2008. 1. sz. DOI: 10.5771/0720-5120-2008-1
- Zuleeg, M.: Die Vorzüge der Europäischen Verfassung. In: Europäisches Verfassungsrecht (szerk. Armin von Bogdandy). Springer, Berlin – Heidelberg 2003.

A népszavazások szerepe uniós ügyekben, magyar példákkal¹

Bevezetés

A demokrácia elve mind az Európai Unió, mind a tagállamok alkotmányjogában központi helyet foglal el, ugyanakkor legalább annyi kihívás éri, és legalább annyira összetett módon, mint a szintén alapvetőnek tekintett jogállamelvet. A tanulmányunk a komplex problémakör egyetlen szűk szeletét vizsgálja meg: azt, hogy az uniós ügyekről szóló tagállami népszavazások funkcionálisan az integrációs szervezet demokratikus legitimációját szolgálhatják-e, vagy azzal ellentétes hatású, kétélű fegyvernek minősülnek-e.

Az alkotmányokban kifejezett demokráciaelv számos jogi garanciája közé tartozhat a közvetlen hatalomgyakorlás – a népszavazás és a népi kezdeményezés – intézményeinek elismerése és szabályozása, azzal azonban, hogy ezek tagállamonként rendkívül változatos alkotmányjogi konstrukcióban léteznek.

Ebben a tanulmányban átfogó összehasonlításra nem vállalkozunk, csupán azt tekintjük át röviden, hogy az egyes tagállamokban uniós kérdésekben tartott népszavazások miként megszervezhetők. Ezt követően néhány hazai népszavazás és népszavazási kezdeményezés alkotmányjogi konzekvenciáit foglaljuk össze, amelyből kirajzolódik, hogy miként is működik jogilag a közvetlen demokrácia uniós ügyekben Magyarországon.

1 Direkt demokrácia az Unióban – az uniós ügyekben tartott népszavazások rendszere

Mielőtt az uniós ügyekről szóló, tagállami népszavazások megszervezését elvégeznénk, érdemes röviden utalni arra, hogy a közvetlen hatalomgyakorlási formák közül

* Egyetemi tanár, tudományos főmunkatárs (TK JTI), oktató (NKE RTK).

** PhD, LLM, habilitált doktor (Wirtschaftsuniversität Wien), adjunktus (Masaryk Egyetem, Brno).

¹ Jelen írás a következő tanulmány átdolgozott változata: Chronowski Nóra – Vincze Attila: Népszavazások uniós ügyekben és a magyar gyakorlat. *Közjogi Szemle* 2019. 1. sz. 17–24. o.

az uniós jogban csak a legenyhébb eszköz, az európai polgári kezdeményezés intézményesült,² az uniós szintű népszavazás – mint a képviseleti szervek döntését kiváltó (üggyöntő) vagy befolyásoló (véleménynyilvánító) – közvetlen néprészvételi forma nem ismert.³ Uniós szinten az is kérdéses lenne, hogy melyik döntéshozóra gyakorolhatja a „nép” befolyást: az unió jogalkotó szerveire? Vagy a tagállamokra? Még a 2000-es évek hajnalán Jürgen Habermas, német filozófus felsorakoztatott érveket amellett, hogy a szerződéses alapok gyökeres reformja esetén, így például egy európai alkotmányszerződésről érdemes lenne összeurópai referendumot tartani, mivel ez Európa-szerte vitát generálna, és pozitív hatást gyakorolhatna az európai közvéleményre.⁴ Mindazonáltal az ilyen referendumnak, amely a tagállamok ratifikációs döntéseit determinálná vagy befolyásolná, nincsenek meg az uniós alkotmányjogi alapjai,⁵ mert az európai polgárok választójoga csak a helyhatósági, valamint az európai parlamenti választásra vonatkozik, és természetesen eljárási szabályai sincsenek. Minthogy még az európai parlamenti választások esetében sem sikerült egységes választási rendszert kialakítani, rendkívül kétséges, hogy ha komolyan fel is merülne az uniós népszavazáshoz való jog elismerése, akkor – a tagállamoknak a jogintézményhez való sokszínű hozzáállására tekintettel – miként lehetne olyan eljárási szabályokat elfogadni, amelyek mellett működőképes maradna a jogintézmény.

Az európai ügyekről szóló népszavazásokkal szemben felvethetők mindazok az érvek, amelyek általában megfogalmazódnak a direkt népi döntéshozattal szemben nemzeti dimenzióban is:⁶ a komplex kérdések igen/nem típusú megválaszolása túlságosan leegyszerűsítő, ezért kockázatos vagy lehetetlen, a polgárok – felkészültség vagy érdeklődés hiányában – nem rendelkeznek kellő információval az adott ügyről, vagy nem ösztönzi őket semmi arra, hogy összeegyeztessék az egyéni érdekeiket

² Az európai polgári (népi) kezdeményezés egymillió európai polgár előtt megnyitja azt a lehetőséget, hogy valamely kérdést felvetessenek az EU napirendjére. Ezzel gyakorlatilag részt kapnak az Európai Bizottság által korábban monopolizált, majd az Európai Tanáccsal megosztott tematizálási jogban, abban, hogy mozgásba lendítsék az EU jogalkotó gépezetét. Ez természetesen nem jelent garanciát arra, hogy a kívánt jogalkotási aktust a kívánt formában és tartalommal ténylegesen el is fogadják, de a demokráciadeficit nem pusztán a Tanács jogalkotói pozícióján áll vagy bukik, hanem a teljes – a politikai impulzustól a végrehajtásig tartó – jogalkotási folyamat lehetséges demokratizálásán. L. ehhez Bruno Kaufmann – Johannes W. Pichler: *The European Citizens' Initiative – A New Era of Transnational, Participative Democracy*. In: *The European Citizens' Initiative – into new democratic territory* (szerk. Johannes W. Pichler – Bruno Kaufmann). Intersentia, Wien, Graz 2010. 26. o.; Lukonits Ádám: *Fejlődő közvetlen demokrácia az Európai Unióban – Efler v. Bizottság (T-754/14)*. *Közjogi Szemle* 2017. 4. sz. 90–92. o.

³ Vincze Attila – Chronowski Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-ORAC, Budapest 2018. 367–369. o.

⁴ Jürgen Habermas: „Warum braucht Europa eine Verfassung?” *Die Zeit* 28. Juni 2001, 27/2001. http://zeit.de/2001/27/Warum_braucht_Europa_eine_Verfassung_ (2018.07.01.)

⁵ Paolo Ponzano – Jacques Ziller – Samuele Pii: *Un référendum européen pour la Constitution européenne*. Problèmes juridiques et politiques. *RSCAS Policy Paper* 2007/01.

⁶ Petrétei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2009. 208–209. o.

és a politikai választási lehetőségeiket;⁷ a népszavazási kampány manipulatív, adott esetben érdekében állhat a népszavazási kampányban részt vevő szervezeteknek a dezinformáció, alkalmas eszköz arra, hogy hosszas politikai alkuk eredményeként létrejövő kompromisszumos döntéseket megvétőzzanak olyan politikai erők, akiknek ez érdekében áll, például mert az alkufolyamatban nem tudták érvényesíteni érdekeiket, viszont nem kell döntési alternatívát kínálniuk.

Ez nem jelenti, hogy a tagállamokban ne tartanának rendszeresen népszavazásokat az Unióról, 1972 óta már több mint ötven alkalommal került erre sor.⁸ Ezeket a népszavazásokat azonban a tagállamok alkotmányjoga határozza meg, így feltételeik, anyagi alkotmányjogi alapjaik, eljárásuk és következményeik rendkívül változatosak.

Ha tárgyuk szerint csoportosítani akarjuk az uniós ügyekben tartott, tagállami népszavazásokat, akkor alapvetően három kategóriát különíthetünk el.⁹

Az első csoportba az *uniós tagság tényével összefüggő népszavazások* tartoznak. Ezek irányulhatnak a saját csatlakozás demokratikus legitimációjára – erre számos alkalommal volt példa (így Írország, Dánia és Norvégia 1972-ben; Ausztria, Finnország, Svédország és Norvégia ismét 1994-ben; Csehország, Magyarország, Lengyelország, Málta, Szlovákia, Szlovénia, Litvánia, Észtország, Lettország és Románia – utóbbi a csatlakozást lehetővé tevő alkotmánymódosításról – 2003-ban; Horvátország 2012-ben). Előfordult, hogy egyes tagállamokban más államok belépéséről tartottak népszavazást (például Franciaországban a bővítésről, 1972-ben). Végül sor került már a kilépés legitimációjára is (az elhíresült Brexit-referendum alkalmával, 2016-ban, de a britek szavaztak már a kilépésről 1975-ben is, akkor a maradást választva; illetve tagállam területi egysége is döntött már a távozás mellett, Grönland 1982-ben).

A második típust az alapítószerződésekkel, azok módosításával, jellemzően a szerződés vagy a módosító *szerződés tagállami ratifikációjával összefüggő népszavazások* jelentik (például a dán népszavazások az egységes európai okmányról 1986-ban, két alkalommal a Maastrichti szerződésről 1992-ben és 1993-ban; a spanyol, a luxemburgi, a francia és a holland népszavazás az Unió alkotmányát létrehozó szerződésről 2005-ben, az ír népszavazások a lisszaboni szerződésről 2008-ban és 2009-ben). Az ilyen referendumot néhány – kevés – tagállamban maga az alkotmány teszi lehetővé (lásd például a dán alkotmány 20. cikkét vagy az ír alkotmány alkotmánymódosításra vonatkozó 46. cikkét).

⁷ Andrew Moravcsik: The European Constitutional Settlement. *The World Economy* 2008. 1. sz. 178. o. DOI: 10.1111/j.1467-9701.2007.01086.x

⁸ Átfogó összehasonlító elemzéshez l. Fernando Mendez – Mario Mendez – Vasiliki Triga: Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry. CUP, Cambridge 2014.

⁹ Fernando Mendez – Mario Mendez – Vasiliki Triga: Direct democracy, referendums, and European integration: A conceptual framework. In: Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry (szerk. Fernando Mendez – Mario Mendez – Vasiliki Triga). CUP, Cambridge 2014. 22–27. o.

A harmadik esetkör pedig az *uniós politikákhoz köthető népszavazások* jelentik (például a politikai unióról Olaszországban 1989-ben, az euró bevezetéséről Dániában 2000-ben és Svédországban 2003-ban, a görög adósságrendezésről 2015-ben, az EU–Ukrajna társulási megállapodásról Hollandiában 2016-ban, és ebbe a sorba illeszkedett a magyar „kvótareferendum” is 2016-ban).¹⁰ Ezekkel kapcsolatban fontos szempont, hogy nem közvetlenül uniós aktusra vonatkoznak, mivel az összeegyeztethetetlen az uniós jog elsőbbségének elvével, hanem az uniós politikai kérdést belső politikai döntési javaslattá transzformálják, de – eléggé vitatható módon – így is lehet hatása egy érvényes és eredményes népszavazásnak az uniós jog tagállami végrehajtására.

2 Magyarországi népszavazások és népszavazási kezdeményezések uniós ügyekben

A szerteágazó tagállami szabályok miatt itt most nem térhetünk ki részletesen az előző pontban említett példákra, megelégszünk azzal, hogy az uniós ügyekben megtartott vagy kezdeményezett magyarországi népszavazási kérdések alkotmányjogi hátterét elemezzük.

2.1 A csatlakozásról szóló népszavazás

Magyarország uniós csatlakozását népszavazás előzte meg az Alkotmány – eleve tranzitórius, vagyis korlátozott időbeli hatályú – 79. §-a alapján.¹¹ Ez az ügyszó

¹⁰ Fernando Mendez – Mario Mendez: Referendums on European integration: crisis solving or crisis inducing? In: *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy* (szerk. Laurence Morel – Matt Qvortrup). Routledge, Abingdon, New York 2018. 388–404. o.; politikatudományi szempontból elemzi Richard Rose: Referendum challenges to the EU's policy legitimacy – and how the EU responds. *Journal of European Public Policy* 2018. online 1–19. o. DOI: 10.1080/13501763.2018.1426034

¹¹ Alkotmány 79. § Ügydöntő országos népszavazást kell tartani a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő, a csatlakozási szerződés szerinti csatlakozásáról. E népszavazás időpontja: 2003. április 12. A népszavazásra bocsátandó kérdés: „Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává váljon?”

A csatlakozási szerződést kihirdető törvény hatálybalépése napján e rendelkezés hatályát veszítette. E szakasz összefüggéseivel az európai uniós csatlakozással beiktatott többi alkotmánymódosítással I. Harmath Attila alkotmánybíró az 56/2004. (XII. 14.), 57/2004. (XII. 14.), 58/2004. (XII. 14.) AB határozatokhoz fűzött különvéleményeit. L. továbbá Varga István: Zum aktuellen Stand der EU-Verfassungsdebatte in Ungarn. In: *Eine Verfassung für Europa* (szerk. Klaus Beckmann – Jürgen Dieringer – Ulrich Hufeld). Mohr, Tübingen 2005. 303–310. o. A népszavazáshoz kritikusán I. Chronowski Nóra – Petrétei József: EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum. *Magyar Jog* 2003. 459–460. o.

Ausztriában szintén népszavazás előzte meg az uniós csatlakozást, amelyre azért volt szükség, mert

népszavazás¹² legitimálta a csatlakozási szerződés aláírását, és ezzel azt, hogy a csatlakozás időpontjában fennálló európai jog, mind az alapszerződések, mind az azok alapján korábban kibocsátott másodlagos jog alkalmazhatóvá vált Magyarországon abban a formában és azoknak a kondícióknak megfelelően, ahogy azt a csatlakozási szerződés tartalmazza.¹³ A népszavazás a csatlakozás tényére vonatkozott, egyszeri alkalomra szólt. Az uniós csatlakozást előkészítő alkotmánymódosítás folyamatában nem merült fel az, hogy konkrétan a csatlakozási szerződésről szóljon a népszavazás, és az sem, hogy későbbi uniós szerződésmódosítások esetén általában szükség lenne ismételt népszavazásra.¹⁴

Ebből nem következik, hogy a csatlakozást megerősítő népszavazás elegendő legitimációs bázis az alapítószerződések későbbi átfogó módosítása esetén, de a csatlakozás időszakában fennálló struktúra legitimációjához, magyar szemszögből mindenesetre sokban hozzájárult. A lisszaboni szerződés vizsgálatakor ez a kérdés ugyanakkor nem merült fel [143/2010. (VII. 14.) AB határozat], és az alkotmányos identitást posztuláló 22/2016. (XII. 5.) AB határozat¹⁵ sem tartotta megemlítenedőnek, hogy egy szuverén népszavazási döntés volt az uniós tagság alapja.

Az ügydöntő népszavazás azonban még nem elég önmagában a tagsággal összefüggő kérdések legitimációjához. Az Alkotmánybíróság ugyanis kezdetektől fogva azt az álláspontot fogadja el, hogy az Országgyűlés hatásköre minden kérdés eldöntésére kiterjed, ezzel szemben a népszavazással történő döntéshozatal kivételes (894/B/1990. AB határozat). Ezt az elvi álláspontot erősítette meg az Alkotmánybíróság 1993-ban az Alkotmány értelmezése tárgyában hozott határozatában, amelyben kimondta, hogy a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselő, népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben,¹⁶ és a népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magában burkolt alkotmánymódosítást [2/1993. (I. 22.) AB határozat].

az uniós tagság és az uniós jog oly mértékben megváltoztatta a szövetségi alkotmányt, amely már alapvető és teljes körű módosításának minősült, I. Theo Öhlinger: *Verfassungsrecht*. WUV, Wien 2007. msz. 135–137., magyarul a kérdéshez Jakab András: *Az osztrák EU-csatlakozás alkotmányjogi szempontból. Jogelméleti Szemle* 2002. 1. sz.

¹² L. hozzá a 14/2003. (IV. 9.) AB végzést és a 48/2003. (X. 27.) AB határozatot.

¹³ A népszavazáshoz mint a szuverenitáskorlátozást legitimáló eszközhöz I. a NATO összefüggésében az 5/2001. (II. 28.) AB határozatot.

¹⁴ A 2002. évi alkotmánymódosítási folyamathoz I. Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2005. 171–199. o.

¹⁵ Elemzését I. Chronowski Nóra – Vincze Attila: *Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. Jogtudományi Közlöny* 2017. 3. sz. 117–132. o.

¹⁶ Mindezt pl. az Alkotmány 2. § (2) bekezdéséből vezette le az AB: „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.” Ehhez azonban az is hozzáfűzhető, hogy az Alkotmány szövege tulajdonképpen a hatalomgyakorlás „sorrendjét” állapította meg. Az Alaptörvény teszi majd elsődlegessé a közvetett, és kivételessé a közvetlen hatalomgyakorlást.

Később többször megerősítésre került, hogy az Alkotmány (jelenleg az Alaptörvény) megalkotása és megváltoztatása kizárólag az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, az Országgyűlés e jogkörében az alkotmánymódosításra irányadó eljárási és határozathozatali követelmények betartásával, alkotmánymódosításra irányuló közvetlen és kifejezett alkotmányozó hatalmi rendelkezés alapján járhat el [1260/B/1997. AB határozat, 30/1998. (VI. 25.) AB határozat]. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének a) pontja pedig – a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatból merítve – már kifejezetten kizárja a népszavazási tárgykörök közül az alaptörvény-módosításra irányuló kérdést.

Ez a logika alkalmazható az uniós tagsággal összefüggő népszavazásra is. Rendszertanilag vizsgálva ugyanis az Alkotmány csak annyiban hatalmazhatta fel a választópolgárokat a csatlakozás népszavazás útján történő eldöntésére, amennyiben azt az Alkotmány más rendelkezései nem zárták ki, és amennyiben maga az Alkotmány képes (volt) az uniós jog „fogadására”. Egyébként a népszavazás burkolt alkotmánymódosítást jelentett volna, amire népszavazással nem kerülhet sor. Ez igaz az Alaptörvény esetében is, ha például a tagság megszüntetéséről szóló népszavazás ötlete merülne fel, mert az az E) cikk módosítását jelentené.

2.2 Népszavazási kezdeményezés az Európai Unió Alkotmányáról szóló szerződésről

Történt kísérlet az alapítószerződések módosításának tagállami ratifikációjával összefüggő népszavazás kezdeményezésére is 2004-ben.

A Pajzs Szövetség aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) azzal, hogy országos ügydöntő népszavazást kíván kezdeményezni a következő kérdésben: „Akarja-e Ön, hogy a Magyar Köztársaság ne ismerje el az Európai Unió alkotmányának létrehozásáról szóló nemzetközi szerződés Magyar Köztársaságra vonatkozó, kötelező érvényű hatályát?”

Az OVB ezt elutasította, mivel a népszavazásra feltett kérdés ütközik a Magyar Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmányban foglalt kötelezettségvállalással, vagyis egy hatályban lévő nemzetközi szerződéssel.

A történethez hozzátartozik, hogy ebben az időpontban az Európai Alkotmányról szóló szerződést Magyarország még nem ratifikálta. Ezért a kezdeményezők jogorvoslattal fordultak az Alkotmánybírószákhoz,¹⁷ mivel álláspontjuk szerint nem hatályban lévő, ratifikált szerződésről volt szó, ezért arra nem terjedt ki az alkotmányi tilalom.

¹⁷ A korábbi szabályozás alapján a népszavazásra benyújtott kérdés hitelesítéséről szóló OVB döntéssel kapcsolatos jogorvoslatot, a kifogást az Alkotmánybírószákh bírálta el. Az Alkotmány szerint a népszavazásból kizárt tárgykörök közé tartoztak a hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalma. A 2019. február 1-jén hatályos törvényi

Az Alkotmánybíróság az 58/2004. (XII. 14.) AB határozatában a következőket hangsúlyozta:

Annak eldöntése, hogy a *már aláírt, nagy jelentőségű nemzetközi szerződést* – így az Alkotmányszerződést – a Magyar Köztársaság a konkrét tartalommal végül *megerősíti-e vagy sem* (vagyis annak elismerése, hogy az adott tartalmú nemzetközi szerződésnek a Magyar Köztársaság részese kíván-e lenni vagy sem) – az [alkotmányszerződés] esetében többek között az Alkotmány 2/A. §-a alapján is – *az Országgyűlés hatáskörébe tartozik*. [...] A szerződés aláírása tehát csak valószínűsíti, hogy az állam részese kíván lenni az adott tartalmú szerződésnek, ám nem jelenti egyben ennek kötelezettségét is. Így az Országgyűlésnek valódi döntési lehetősége van a szerződés megerősítésének kérdésében (ez azonban nincs meg a szerződés tartalmának vonatkozásában). Az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése szerint népszavazás az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben tartható. Mivel a nemzetközi szerződés megerősítése az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés, amely döntés tartalmára (megerősítés vagy meg nem erősítés) nézve *az Országgyűlést semmiféle, nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség sem terheli, ezért önmagában abban a kérdésben, hogy az Országgyűlés megerősítsen-e vagy sem egy nemzetközi szerződést, kezdeményezhető és tartható népszavazás*. [...] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az OVB döntését megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította.

A többségi vélemény igyekezett a problémát kivenni az uniós kontextusból. A határozathoz Harmathy Attila alkotmánybíró fűzött különvéleményt,¹⁸ aki – szemben a többséggel – nyitott volt a probléma uniós jogi vonatkozásaira, és arra mutatott rá, hogy nem egyszerűen az Országgyűlés, hanem a közös hatáskörgyakorlást szabályozó, uniós szerződés kihirdetéséhez előírt, kétharmados többség követelménye miatt az alkotmányozó hatalom számára fenntartott kérdésről van szó, amelynek népszavazás általi eldöntése viszont – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának megfelelően¹⁹ – elvonná az alkotmányozó hatalom hatáskörét. A különvélemény szerint az Alkotmány – és most ugyanígy az Alaptörvény – az alkotmányozó hatalomnak tartja fenn a hatáskörgyakorlás átengedésével kapcsolatos nemzetközi szerződések megerősítését és kihirdetését.²⁰

szabályok szerint a Nemzeti Választási Bizottság hitelesítési döntése ellen felülvizsgálati kérelmet a Kúriához lehet benyújtani, vagyis az Alkotmánybíróság már nem vizsgál hitelesítési döntést népszavazási eljárásban. A Kúria döntése elvileg alkotmányjogi panasszal megtámadható, de ehhez a közvetlen, személyes, tényleges érintettség igazolása szükséges.

¹⁸ Harmathy Attila alkotmánybíró különvéleménye, ABH 2004, 832–833.

¹⁹ 50/2001. (XI. 29.) AB határozat.

²⁰ L. egyetértően Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. Jogtudományi Közlöny 2007. 423., 427. o.

2.3 Uniós politikákhoz kapcsolódó népszavazási kérdések

A harmadik típusba sorolható, uniós politikákhoz köthető népszavazási kérdések közül elsőként a 2016-ban teljességbe ment „kvótareferendum” által felvetett alkotmányjogi kérdésekkel foglalkozunk, majd az Európai Ügyészségre vonatkozó kezdeményezéseket tekintjük át.

- a) A kvótareferendum esetében előjáróban érdemes figyelembe venni, hogy ennél a népszavazásnál nem a közvetlen hatalomgyakorlás magyar alkotmányjogban ismert, tiszta formájáról volt szó, azaz nem közvetlen választópolgári kezdeményezés alapján indult az eljárás, hanem a Kormány kezdeményezte, amely esetben a nép, azaz a választópolgárok szerepe a szavazat leadására korlátozódik, ez tehát sokkal inkább vegyes, mintsem tiszta közvetlen hatalomgyakorlás,²¹ amely az érvényes népszavazás alapján meghozandó állami (parlamentari) döntést csak szűkebben képes legitimálni. E szempont viszont a 2016-os kvótanépszavazás érvénytelensége miatt számunkra nem releváns.²² Politikai szempontból a Kormány szándéka az volt, hogy a menekültügyi eljárások relokációjáról szóló EUT határozat²³ végrehajtásának tagállami megakadályozásához közvetlen nép általi megerősítést, avagy demokratikus legitimációt szerezzen. Ami ugyan nem sikerült, de a népszavazás magyar anyagi és eljárási szabályainak értelmezési kereteit meglehetősen igénybe vette a bírói kontrollmechanizmus annak érdekében, hogy a népszavazást meg lehessen tartani.²⁴

A Nemzeti Választási Bizottság (NVB) a 14/2016. (III. 2.) számú határozatával hitelesítette a Kormány országos népszavazási kezdeményezésének a kérdését, amely így szólt: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”

²¹ Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor, Pécs 2013. 289–290. o.

²² Zoltán Szente: The Controversial Anti-Migrant Referendum in Hungary is Invalid. <http://constitutional-change.com/the-controversial-anti-migrant-referendum-in-hungary-is-invalid> (2022.01.13.)

²³ A kérdés az Európai Unió Tanácsának 2015. szeptember 22-én elfogadott 2015/1601. számú határozatával (a továbbiakban: EUT határozat) összefüggésben merült fel, de nem az volt a közvetlen tárgya.

²⁴ Az európai alkotmányjogi vonatkozásokkal csak a Kúria foglalkozott. Bár utóbb a Kúria végzését megtámadták alkotmányjogi panasszal, ezt az Alkotmánybíróság az indítványozói érintettség hiányában elutasította [3130/2016. (VI. 29.) AB végzés]. Az Országgyűlésnek a népszavazás elrendeléséről szóló határozata [8/2016. (V. 10.) OGY határozat] szintén az Alkotmánybíróság elé került, azonban az formai alapon nem minősült Alaptörvény- vagy törvénysértőnek, és a hitelesítés, illetve az elrendelés között nem merült fel olyan új körülmény, amely a hitelesítési eljárásban ne lett volna elbírálnak, ezért az ügy érdemében az Alkotmánybíróság nem folytatott vizsgálatot [12/2016. (VI. 21.) AB határozat].

A kérdés hitelesítésekor a következő szempontokat szükséges vizsgálni: az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e a kérdés, nem tartozik-e kizárt tárgykörbe, és végül megfelel-e a (jogalkotói és választópolgári) egyértelműség követelményének. Nézzük, milyen érveket sorakoztatott fel a Kúria.²⁵

A fő érvelési irány a következő:

Nem ért egyet a Kúria azzal az állásponttal, amely a népszavazás lehetősége kérdését kizárólag az Európai Unió döntéshozatala, szervezete és működési rendje szempontjából teszi vizsgálat tárgyává és ennek alapján vonja le azt a következtetést, mely szerint az Európai Unió működésével való összefüggés a népszavazás megtartását kizárja – utalással az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjára. [...]

A népszavazásra feltett kérdés *nem ütközik az E) cikk (2) bekezdésébe, mivel az Alaptörvény e rendelkezése külön utal arra, hogy az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig került sor egyes hatáskörök többi tagállammal közös, az Európai Unió intézményei útján történő gyakorlására*. A kérdés a magyar népszavazási szabályok szempontjából nem irányul sem a csatlakozási szerződés módosítására, sem többletfeltétel előírására az Unió szervei által hozott döntések Magyarország általi végrehajtásához, így nem veti fel az Alaptörvény 8) cikk (2) bekezdés d) pontjának sérelmét sem. A kérelmezők e körben kifejtett álláspontjának elfogadása azt eredményezné, hogy a nem magyar állampolgárok Magyarországon való elhelyezése – bármely jogviszonyban – kizárólagos uniós döntési jogkör, s valójában még az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében írt közös hatáskör gyakorlása sem érvényesül.

[...] Az uniós jogból, így a másodlagos jogforrásként elfogadott tanácsi határozatból eredő kötelezettségek és a nemzetközi szerződésből eredőek között nem vonható párhuzam. Az Európai Bíróság gyakorlata alapján az uniós jogrend sajátos és speciális jogrend.

[...] Az uniós jog sajátos minősülését támasztja alá továbbá az Alkotmánybíróság gyakorlata is. A 143/2010. (VII. 14.) AB határozatában a Lisszaboni Szerződést kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvény (a továbbiakban: LSztv.) alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát végezte el. Az AB e határozatában kiemelte, hogy az 1053/E/2005. AB határozata értelmében az Európai Közösségek alapító és

²⁵ A Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. sz. végzése. L. ehhez Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: A Kúria végzése a telepítési kvótáról szóló népszavazási kérdésről. Országgyűlési hatáskör az európai jog homályában. *Jogesetek Magyarázata* 2016. 1–2. sz. 77–84. o.

módosító szerződése az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések (ABH 2006, 1824. 1828.). Az Alaptörvény E) és Q) cikkei alapján a magyar alkotmányos gyakorlat eltérő joghatást tulajdonít az uniós jognak és a nemzetközi jognak. [...]

A Kúria álláspontja szerint az ismertetett elkülönítés alapján az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti tiltott népszavazási tárgykör jelen ügyben nem áll fenn, mivel a népszavazási kezdeményezés kérdése az Alaptörvény E) cikke szerinti uniós jogra vonatkozik, amely nem minősíthető az Alaptörvény Q) cikke szerinti nemzetközi szerződésnek, illetve abból fakadó kötelezettségnek.²⁶

A Kúria a vizsgálódást nem azzal kezdte, hogy a javasolt kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e egyáltalán, hanem előbb azt állapította meg, hogy nem tartozik az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti, kizárt tárgykörbe.²⁷ A megállapítást azzal támasztja alá, hogy az Alkotmánybíróság is kivonta a közösségi (uniós) jogot az Alkotmány 7. § (1) bekezdés [Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés] alól. Arra azonban nem fordított kellő figyelmet a Kúria, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata ebben egyrészt nem következetes, másrészt a kétágú rendszert az Alkotmánybíróság a hatáskör gyakorlása szempontjából hozta létre, elsősorban azért, hogy így kiszoríthassa a magyar jog és a közösségi (uniós) jog normakonfliktusait az alkotmányossági kérdések köréből.²⁸ Ezt az eredetileg eljárási szempontú elkülönítést fogadta el a Kúria szubsztantív megkülönböztetésként.

Mivel ez messzire vezető következményekkel járhat, a Kúria – hivatkozva a felülvizsgálati kérelmek felvetéseire – igyekezett tisztázni, hogy az Unióból való kilépést továbbra is kizárt tárgykörnek tartaná:

A Kúria gyakorlata abban a tekintetben egyértelmű, hogy nemzetközi szervezetben vagy az Európai Unióban Magyarország tagságát közvetlenül érintő, különösen annak kilépését célzó népszavazási kérdés olyan tárgykört képez, amely tekintetében továbbra is egyértelműen fennáll a tiltott népszavazási tárgykör (Knk.37.184/2012/2., Knk.37.185/2012/2., Knk.37.186/2012/2.).

A Kúria kifejti, hogy jelen felülvizsgálati eljárás tárgya alapvetően annak vizsgálata, hogy a népszavazási kezdeményezéshez kötődő kérdés hitelesíthető-e. Annak elemzése, hogy az Európai Unió döntéshozatali eljárási rendje szempontjából

²⁶ A Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. sz. végzése, [29]–[33].

²⁷ Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerint nem lehet országos népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről.

²⁸ László Blutman – Nóra Chronowski: Hungarian Constitutional Court: Keeping Aloof from European Union Law. *International Constitutional Law* 2011. 3. sz. 329–348. o.

a tanácsi határozattal az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás módosítása, a tagállami hatáskörök elvonása felmerül-e nem jelen felülvizsgálati eljárás, hanem az Európai Unió Bírósága előtt Magyarország mint az Európai Unió tagállama által megindított eljárás (Magyarország kontra Tanács, C-647/15) tárgya. Emiatt tévesek azok a kérelmezői következtetések, hogy az érvényes és eredményes népszavazás az Országgyűlést feltétlenül olyan egyedi vagy normatív aktus meghozatalára kötelezné, amely az Európai Unió döntéshozatali eljárási rendjének a tanácsi határozaton túlmutató megváltoztatásával, az elsődleges jogi kereteknek, az Alaptörvény E) cikke szerinti hatáskörtranszfer klauzulájának módosításával járna, vagy az Európai Unióból való kilépéshez vezetne.²⁹

Az mindenképp figyelemre méltó, hogy a Kúria *obiter dictum* hangsúlyozza, hogy a kilépésre vonatkozó bírói gyakorlat fenntartja, és a kilépést továbbra is kizárt tárgykörnek tekinti, de ezzel kapcsolatban mégsem érdemes találgatásokba bocsátkozni. Ahogy a menekültügyi eljárások áthelyezéséről szóló EUT határozattal összefüggésben is meg lehetett fogalmazni közvetett, belső jogra transzformált és a Kúria számára végső soron elfogadható kérdést, ugyanígy valószínűsíthetően a kilépés valamely belső jogi aspektusával kapcsolatban sem lenne merőben lehetetlen hasonlóan eljárni kellő fantáziával. Sőt az sem volt példa nélküli a közelmúlt magyar alkotmánytörténetében, hogy alkotmánymódosítással biztosítottak speciális, ideiglenes jogalapot népszavazáshoz, éppen a csatlakozás tényéről szóló népszavazás esetében járt el így az Országgyűlés 2002-ben.

E kitérő után vizsgálta meg a Kúria azt a problémát – amivel kezdeni lett volna érdemes –, hogy a kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e egyáltalán.

E kérdéshez kapcsolódóan mindegyik kérelmező felülvizsgálati kérelmének kifogásai szerint népszavazás az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése alapján csak olyan kérdésben tartható, amely az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés. [...] Az I. r. kérelmező emellett egyértelműen hivatkozott ennek hiányára. Álláspontja szerint nem tartozik bele a tanácsi határozat által felölelt esetkör azokba a kivételes esetekben, ahol a tagállami parlamentek vétőjogot gyakorolhatnak az Európai Unió döntésével szemben. Kiemelte, hogy az Országgyűlés legfeljebb nemzetközi szerződések kötelező hatályának utólagos elismerését illetően rendelkezik hatáskörrel az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdése alapján. [...]

A Kúria ezzel kapcsolatban kifejti, hogy *nem képezhet tiltott népszavazási tárgykört az a kérdés, amely érinti az Országgyűlés feladat- és hatáskörét*. Ebben a tekintetben egyértelműen megállapítható, hogy *a tanácsi határozat szabályozási*

²⁹ A Kúria Kntk.IV.37.222/2016/9. sz. végzése, [34]–[35].

tárgyköre arra vonatkozik, hogy a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) szerinti menekültügyi eljárás lefolytatása adott nem magyarországi állampolgárságú személyek esetében a 604/2013/EU rendelet szabályaival ellentétben a tanácsi határozat által meghatározott tagállamban kerüljön sor. A Met. 95. § (2) bekezdése szerint annak rendelkezései többek között a 604/2013/EU rendelet szabályainak való megfelelést szolgálja. Emellett pedig a nem magyar állampolgárok menekültügyi eljárásának lefolytatása e személyek alapvető jogainak érintettsége okán olyan szabályozási tárgykört képez, amelyet a jogalkotó törvény keretei között rendezhetne.

Az Országgyűlés hatáskörét illetően a magyar jog tételesen nem határozza meg az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörének elemeit, és a kötelező törvényalkotási tárgyakra sem tartalmaz kimerítő felsorolást. A jogalkotás közjogi kereteit az Alaptörvény T) cikke rögzíti, az Országgyűlés alkotmányos feladatköre tekintetében pedig a 6. cikk rendelkezései tartalmazzák. E közjogi rendszerben – figyelembe véve az Alkotmánybíróság 46/2006. (X. 5.) határozatában foglalt értelmezést is – egyértelműen kijelenthető, hogy az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörét bármely társadalmi viszony irányába nyitottnak kell tekinteni. Az Alaptörvény keretei között, tehát az Országgyűlés bármely szabályozást igénylő, társadalmi viszonyt a törvényalkotás körébe vonhat, és ebből az is következik, hogy olyan jogszabályalkotási tárgyakat, amelyekre más jogalkotó kerül megnevezésre, szintén szabályozási körébe vonhat. Erre tekintettel téves az a felvetés, mely a kormány hatáskörére történő hivatkozással zárna ki a népszavazás lehetőségét. [...]

A kérdésnek az Országgyűlés hatáskörét illetően vannak más összefüggései is. A feltett kérdésben érintett helyzet szabályozását a magyar jog nem tartalmazza, kizárólag közvetett, a menekültjoggal, illetve a harmadik országból származó állampolgárok tartózkodásával kapcsolatos belső és uniós jogi rendelkezések merülhetnek fel közvetett szabályozásként. A »betelepítés« fogalma az Országgyűlés hatásköre szempontjából új, és ezáltal tartalommeghatározást igénylő, szabályozási tárgykörnek minősülhet. Annak eldöntése, hogy az ország területén más országok állampolgárai milyen jogviszonyban, státuszban és időtartamban tartózkodhatnak, alapvető jogokat érintő szabályozási tárgykör, s mint ilyen, nyilvánvalóan egyszerre törvényhozási tárgykör függetlenül attól, hogy a teljes körű szabályozás minden mozzanata esetlegesen nem igényel törvényi szintű rendelkezéseket.³⁰

A Kúria nem vette figyelembe, hogy a menekültügy osztott (konkuráló) hatáskörbe tartozik, ahol az Unió már szabályozott, és ezért a tagállami hatáskörök nem maradtak

³⁰ A Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. sz. végzése, [36]–[39].

fenn (előfoglalás). Ezt a népszavazásra feltett kérdés is kifejezi, mivel úgy szól: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa (...)” – vagyis a kompetenciát az Unió gyakorolja a szerződésekben meghatározott eljárásrendben, amelyre egy tagállami népszavazásnak semmiféle hatása nem lenne. Ettől még el lehet jutni belső jogi alapon olyan következtetésre is, hogy az Országgyűlés bármit szabályozhat, de végső soron a magyar szabályozás akkor sem kerülhet ellentétbe az uniós joggal az Alaptörvény E) cikke alapján. A kúriai gyakorlatban azonban már volt arra példa, amikor fenntartások fogalmazódtak meg „az Országgyűlés bármit szabályozhat” doktrínával kapcsolatban,³¹ vagyis ebben az ügyben is elképzelhető lett volna árnyaltabb értelmezés.

- b) Az Európai Ügyészséggel³² kapcsolatban több népszavazási kezdeményezést is vizsgált a Kúria, ezek közül kettőt emelünk ki.³³ Az első ügyben (2015) a kezdeményező a következő kérdést nyújtotta be hitelesítésre: „Egyetért-e

³¹ Térey Vilmos: Tudta? „[N]épuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja a polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”. In: A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli (szerk. Chronowski Nóra – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Smuk Péter – Szabó Zsolt). Gondolat, Budapest 2017. 813–817. o.

³² Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 86. cikke:

„(1) Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre. A Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz.

Ha nincs egyhangúság, legalább kilenc tagállam kérheti, hogy a rendelettervezetet terjesszék az Európai Tanács elé. Ebben az esetben a Tanácsban folytatott eljárást fel kell függeszteni. A kérdés megvitatását követően és konszenzus elérése esetén az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított 4 hónapon belül a tervezetet visszautalja elfogadásra a Tanács elé.

Ugyanezen határidőn belül, egyet nem értés esetén, és ha legalább kilenc tagállam megerősített együttműködést kíván létrehozni az adott rendelettervezet alapján, ezek a tagállamok ennek megfelelő bejelentést tesznek az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak. Ebben az esetben a megerősített együttműködés folytatására vonatkozóan az Európai Unióról szóló szerződés 20. cikke (2) bekezdésében, illetve a szerződés 329. cikke (1) bekezdésében előírt felhatalmazást megadottnak kell tekinteni, és a megerősített együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

(2) Az Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezik – adott esetben az Europollal együttműködve – az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tetteseinek és részeseinek felkutatására, velük szemben a nyomozás lefolytatására és bíróság elé állításukra az (1) bekezdésben előírt rendeletben meghatározottak szerint. Az ilyen bűncselekmények vonatkozásában a tagállamok hatáskörrel rendelkező bíróságai előtt a vádhatósági feladatokat az Európai Ügyészség látja el.”

Az EUMSZ 86. cikk (1) bekezdése alapján az Európai Ügyészséget – az Európai Unió egyik szerveként – a Tanács 2017. október 12-i (EU) 2017/1939 rendelete hozta létre. Az Európai Ügyészség megerősített együttműködés keretében, 16 tagállam részvételével jött létre.

³³ A Nemzeti Választási Bizottsághoz az utóbbi években több olyan népszavazási kezdeményezést nyújtottak be, amely arra irányult, hogy Magyarország csatlakozzon az Európai Ügyészség létrehozására irányuló, megerősített együttműködéshez (104/2018. NVB határozat, 133/2017. NVB határozat, 131/2017. NVB határozat, 54/2015. NVB határozat), de olyan is akadt, amely a legfőbb ügyész Európai Ügyészséggel való együttműködési kötelezettségének törvényi előírására irányult (1031/2018. NVB határozat, Kvk.VII.38.177/2018/2.).

Ön azzal, hogy az Országgyűlés határozat elfogadásával kötelezze a Kormányt arra, hogy az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 86. cikke alapján felállítható Európai Ügyészség létrehozását az Európai Bizottság erre vonatkozó előterjesztése esetén az Európai Unió Tanácsa, illetve az Európai Tanács eljárása során támogassa?”

A Nemzeti Választási Bizottság (NVB) a hitelesítést megtagadta, mivel a kezdeményezésben foglalt kérdés sérti a hatalommegosztás elvét [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés], az anyagi jogforrási rendet [At. T) cikk (2) bekezdés], és alaptörvényellenesen elvonná a Kormánynak az Európai Unió Tanácsában és az Európai Tanácsban gyakorolt hatáskörét. Ezen kívül az NVB szerint az Európai Ügyészség felállítása alaptörvénymódosítást igényel, mivel az Alaptörvény kimondja, hogy „[a] legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádó az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője” [29. cikk (1) bekezdés]. Végül az NVB utalt arra is, hogy a kérdés az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése révén nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségvállalást érint, így ez önmagában is kizárta a hitelesítés lehetőségét.³⁴

A Kúria érvelését ez utóbbi szálra fűzte fel,³⁵ és az NVB döntését helybenhagyta: [A] Kúria megállapította, hogy az Alaptörvény E) cikke – és azon belül a(2) bekezdése – nem jelenti a szuverenitás állami működési elvét megfogalmazó B) cikkben foglaltak figyelmen kívül hagyását az Európai Unióban viselt tagsággal összefüggésben. A népképviselői szerv és a végrehajtó hatalom létrehozásáról, megbízatásáról, valamint az igazságszolgáltatás működéséről, végső fokon a közhatalom-gyakorlás mikéntjéről az Alaptörvény alapján a magyar politikai közösség dönt. Az állami főhatalom egyes elemeinek az uniós tagállamokkal, avagy az uniós intézményekkel történő közös gyakorlása is ennek megfelelő döntést igényel. Az Európa-klauzula nem „biankó-felhatalmazás” az állami főhatalom elemeinek közös gyakorlására. Az Európa-klauzula az egyes hatáskörök egyértelműen azonosított, előre tisztázott és az Országgyűlés által ellenőrizhető közös gyakorlását teszi lehetővé.

Mindennek – az E) cikk (3) bekezdése fényében különösen – nem mond ellent az a tény, hogy az uniós jog elsődleges, másodlagos forrásai, valamint az Európai Unió Bíróságának gyakorlata – uniós jogi összefüggésben – kifejtik joghatásukat a magyar jogrendben. Az utóbbi megállapítás mindaddig igaz, amíg az Európai Unió Bírósága nem lát el az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése szerint

³⁴ A Nemzeti Választási Bizottság 54/2015. sz. határozata.

³⁵ A Kúria Kvk.IV.37.359/2015/3. sz. végzése.

értelmezhető igazságszolgáltatási feladatokat. [...] Az Alaptörvény az ügyészség közérdekvédelmi feladatai tekintetében alapvető változást hozott, ugyanakkor nem tette kétségesé az ügyészség függetlenségét és vádképviselési monopóliumát. Az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése szerint szűkebb értelemben igazságszolgáltatási tevékenységet a bíróságok végeznek, amely egyebek mellett azt jelenti, hogy „[a] bíróság dönt büntetőügyben (...)” [25. cikk (2) bekezdés a) pont].

Az ügyészség a vádképviselés monopóliuma révén azonban tágabb értelemben szintén kapcsolódik az igazságszolgáltatási feladathoz, mivel szereplője a büntetőügyek bírósági eldöntésének. E szerepe a vádképviselési monopólium révén közvetlenül az Alaptörvényre vezethető vissza. [...] A Kúria [...] álláspontja értelmében a vádképviselés az állami főhatalom igazságszolgáltatáshoz tartozó elemét érinti, amely hatáskörnek a többi tagállammal, avagy az Európai Unió intézményei útján történő közös gyakorlásához kifejezett és egyértelmű országgyűlési döntés mellett az Alaptörvény 29. cikkének módosítása is szükséges.³⁶

A Kúria ebben az ügyben nem azt tisztázta elsőként, hogy vajon az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e a népszavazásra javasolt kérdés, hanem az alaptörvénymódosítást mint kizárt tárgykört helyezte előtérbe. Az Európa-klauzula értelmezésekor az alkotmánybírósági gyakorlatra (a Lisszabon- és az ESM-döntésekre³⁷) támaszkodott, mindazonáltal nem vette figyelembe, hogy az Európai Ügyészség esetében megerősített együttműködésről van szó, amelynek az E) cikkhez való viszonyát érdemes lett volna tisztázni. A lisszaboni szerződés már tartalmazta az Európai Ügyészség létrehozásának lehetőségét, az alapítószerződés-módosítás megerősítésekor azonban az Országgyűlésben nem merültek fel alkotmányossági aggályok.³⁸

A második ügyben (2018) benyújtott kérdés a következő volt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés határozattal kötelezze a Kormányt arra, hogy kérelmezze az Európai Unió Tanácsánál és a Bizottságánál az Európai Ügyészségről szóló megerősített együttműködésben való részvételét?”

³⁶ A Kúria Knt.IV.37.359/2015/3. sz. végzése, 4., 5., 7. pont.

³⁷ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat és 22/2012. (V. 11.) AB határozat, kritikai elemzését I. Vincze – Chronowski: Magyar alkotmányosság... 277–280. o. és 285–288. o.

³⁸ Az Alkotmány 51. § (2) bekezdése: Az ügyészség törvényben meghatározott jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben, képviseli a vádat a bírósági eljárásban, továbbá felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában levezette, hogy „[a]z ügyészség köztisztviselői funkciójából következően, a köztisztviselői üldözendő bűncselekmények esetén a vádemelésről vagy annak eljuttatásáról – a magánvád vagy a pótmagánvád törvényben meghatározott eseteit kivéve – kizárólag az ügyészség dönthet; [...]”, 3/2004. (II. 17.) AB határozat, IV. 3.5.3. A köztisztviselői monopóliumhoz I. továbbá 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101. 113.

Az NVB a hitelesítésnél irányadó tesztek logikáját követve,³⁹ elsőként azt állapította meg, hogy a kérdés nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó tárgykörre irányul: egyrészt az alapítószerződések rendelkezéseinek összevetése alapján „általánosan kijelenthető, hogy a megerősített együttműködésben való részvétel szándékának kinyilvánítása – a Szerződések vonatkozásában – nem az Országgyűlés, hanem a Kormány hatáskörébe tartozik”. Másrészt az Alaptörvény és az Országgyűlésről szóló törvény alapján „az Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben, így a Tanácsban a döntéshozatali eljárásban való részvételi és döntési hatáskör gyakorlója a Kormány és nem az Országgyűlés”.⁴⁰ Az Országgyűlés integrációs ügyekben gyakorolható kontrolljogai nem teszik lehetővé a Kormány önálló döntési jogkörének elvonását. A kezdeményezés ezért – a népszavazás funkciójával ellentétesen – nem a képviseleti szerv, hanem a kormány kötelezésére irányul. Ezt követően azt elemezte az NVB, hogy érvényes és eredményes népszavazás esetén az Alaptörvény módosítása elengedhetetlen lenne, tekintettel az ügyészség közbírói monopóliumára.⁴¹ Az NVB utalt az alkotmányos önazonosság védelmének köteletségére is. Végül az NVB szerint a kérdés nem egyértelmű, mert a választópolgároknak azt a képzetet kelti, hogy a megerősített együttműködéshez való csatlakozás kizárólag a tagállam döntésén alapszik, noha ahhoz az Európai Unió Tanácsának egyhangú döntése szükséges.⁴²

A Kúria a felülvizsgálati eljárásban arra összpontosított,⁴³ hogy a kérdés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e, amelytől elválaszthatatlannak látta az egyértelműség vizsgálatát is. Az Európai Ügyészségre vonatkozó szabályok áttekintése alapján a Kúria szerint is egyértelmű, hogy a megerősített együttműködésben való részvételi szándék kinyilvánítása a Kormány feladata. Mivel a bíróság szerint az Alaptörvény E) cikk szerinti feladatát az Országgyűlés a lisszaboni szerződés ratifikálásával elvégezte, az E) cikk alapján további teendője nem áll fenn, ezért kulcskérdésnek azt tartotta, hogy „van-e olyan döntéshozatali eljárás, létezik-e olyan országgyűlési határozat, amely alapján az Országgyűlés közvetlenül tudja utasítani a Kormányt bizonyos cselekvésre, s annak a Kormány minden körülmények között köteles-e eleget tenni”.⁴⁴ Az Országgyűlés és a Kormány integrációs ügyekben folytatott együttműködésének törvényi szabályait értelmezve a Kúria azt állapította meg, hogy

³⁹ A Nemzeti Választási Bizottság 1014/2018. számú határozata.

⁴⁰ NVB 1014/2018. sz. határozat, Indokolás [15], [23].

⁴¹ NVB 1014/2018. sz. határozat, Indokolás [38] „A legfőbb ügyész és a hazai ügyészi szervezetrendszer a nemzeti büntetőigény kizárólagos érvényesítője, vagyis az Alaptörvény maga tulajdonít a magyar szervek eljárásának kizárólagosságot, e tárgykörben az Unióra történő hatáskör-átruházás fogalmilag – jelen szabályozás mellett – kizárt, és ezt a jogi ellentmondást egy eredményes népszavazást követően csak az Országgyűlés tudná feloldani alkotmányozói tevékenysége során.”

⁴² NVB 1014/2018. sz. határozat, Indokolás [48].

⁴³ A Kúria Knk.VII.37.942/2018/2. sz. végzése.

⁴⁴ A Kúria Knk.VII.37.942/2018/2. sz. végzése, Indokolás [37]–[38].

[az] Országgyűlés az Európai Ügyészségről szóló rendelethez való utólagos csatlakozás keretében jogosult ugyan határozati formában megjelenő állásfoglalást előterjeszteni a Kormány számára, azonban ez az állásfoglalása kötelező erővel nem bír, a Kormány attól eltérhet, azt módosíthatja. Azaz az Országgyűlésnek nincs olyan hatásköre, amely alapján a Kormányt direkt módon meghatározott kormányzati intézkedés megtételére kötelezhetné az európai uniós intézmények előtti eljárásban.⁴⁵

Ez a levezetés a parlament és a kormány közötti uniós ügyekben való együttműködés törvényi szabályait értelmezve igaz, ugyanakkor amellett is lehet érvelni, hogy az Országgyűlés hozzon döntést egy konkrét, megerősített együttműködésben való részvételről, mivel az az E) cikk (2) bekezdés keretei között értelmezhető, az ország szuverenitását és az alapjogok védelmi szintjét érintő kérdés.

A Kúria e végzésében – helyesen – kerülte annak kimondását, hogy az Európai Ügyészséghez való csatlakozáshoz szükséges-e az Alaptörvény módosítása. Ezt vélhetően nem népszavazási eljárásban kell eldönteni. Az uniós megerősített együttműködésekhez való csatlakozás és az E) cikk viszonya, az ehhez kapcsolódó tagállami alkotmányjogi eljárás kidolgozatlan – ez jól megmutatkozott az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló, alkotmánybíróági döntésben.⁴⁶ Az Egységes Szabadalmi Bírósághoz képest az Európai Ügyészség közjogi helyzete abban tér el, hogy létrehozása közvetlenül az alapítószerződésen nyugszik, azaz nevesített szupranacionális szervként jött létre. Amit a fenti népszavazási eljárásokban hozott döntések nem vagy nem kellően reflektáltak, az az, hogy a megerősített együttműködés – mint potenciális új hatáskör-átruházás – miként minősül az E) cikk alapján. Az egyik értelmezés, hogy a megerősített együttműködés lehetőségét megalapozó szerződésmódosítás országgyűlési elfogadásával már megnyílt az út az együttműködésben való konkrét részvételre, és további alkotmányjogi akadály utólag nem merült fel, a másik, hogy az ilyen szerződésmódosítással a megerősített együttműködéssel érintett, konkrét hatáskör átruházására még nem került sor, hanem arról külön tagállami alkotmányjogi döntés szükséges. Az Egységes Szabadalmi Bíróság esetét az Alkotmánybíróóság kiszervezte az E) cikk hatálya alól,⁴⁷ az Európai Ügyészség esetében azonban ez a menekülőút nem áll rendelkezésre. Itt fontos szempont lesz a szerződési jogalap és az, hogy az Európai Ügyészség az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények vonatkozásában rendelkezik hatáskörrel, és nem állami, hanem uniós büntetőigényt érvényesít.

A probléma azonban mindeddig a politikai diskurzuson túl, alkotmányjogilag releváns módon csak ellenzéki népszavazási kérdésként merült fel, legutóbb 2021-ben,

⁴⁵ A Kúria Knk.VII.37.942/2018/2. sz. végzése, Indokolás [45].

⁴⁶ 9/2018. (VII. 9.) AB határozat.

⁴⁷ Chronowski Nóra – Vincze Attila: Az Alkotmánybíróóság az Egységes Szabadalmi Bíróságról – zavar az erőben. *Jogtudományi Közlöny* 2018. 11. sz. 479–480. o.

ezúttal egészen direkt megfogalmazásban: „Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarország csatlakozzon az Európai Ügyészséghez?”⁴⁸ Az NVB – saját korábbi határozatára, illetve a kapcsolódó kúriai gyakorlatra⁴⁹ figyelemmel – a kérdés hitelesítését megtagadta,⁵⁰ mivel az egyrészt nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,⁵¹ másrészt az Alaptörvény módosítását eredményezné.⁵² Ehhez az ügghöz kúriai döntés nem kapcsolódik. A hitelesítéssel szemben felhozott ellenérveket fent már megvitattuk, itt csak azt jegyezzük meg, hogy a közvetlen demokrácia szempontjából általában is káros, ha a hitelesítési és jogorvoslati eljárások módszeresen szűkítik a választópolgári kezdeményezések terét.⁵³

3 Tanulságok

A magyar gyakorlat azt mutatja, hogy a népszavazás uniós ügyekben (is) egyértelműen politikai eszközként működik. A tagságról szóló népszavazás a parlamenti pártok konszenzusán múlt, és az Alkotmányon alapult, ami kizárta az egyidejű választópolgári kezdeményezéseket. A szórványos választópolgári kezdeményezések nem jelentettek olyan impulzusokat, amelyek alapján az uniós és a magyar alkotmányosság érintkezési pontjain felmerülő lehetséges vitakérdéseket autentikusan feltárhatták és megválaszolhatták volna a bírói fórumok. A Kormány által kezdeményezett népszavazás esetében viszont szakmailag nem teljesen meggyőző

⁴⁸ A kérdést Karácsony Gergely (Budapest főpolgármestere) nyújtotta be. A jogi háttér sajátossága, hogy a Covid-19-járvány elleni védekezés keretében veszélyhelyzetek idején, kisebb megszakításokkal 2020 óta nem lehetett országos és helyi népszavazást kezdeményezni, illetve tartani. 2021 nyarán azonban a Kormány népszavazást akart kezdeményezni (az ún. „gyermekvédelmi népszavazás”, a 2022-es országgyűlési választással azonos napon), így a moratóriumot részben feloldotta – a helyi népszavazásokra a tilalom továbbra is vonatkozik. L. a koronavírus-világjárvány elleni védekezéséről szóló 2021. évi I. törvény 4. § (5) bekezdés és 438/2021. (VII. 21.) Korm. rendelet.

⁴⁹ NVB 1014/2018. sz. határozat, Kúria Knk.VII.37.942/2018/2. sz. végzés.

⁵⁰ NVB 22/2021. sz. határozat (2021.08.30.).

⁵¹ NVB 22/2021. sz. határozat: „[22] Mindezen rendelkezések alapján a Bizottság megállapítja, hogy az Európai Uniónak a kormányzati részvétellel működő intézményeiben, így a Tanácsban a döntéshozatali eljárásban való részvételi és döntési hatáskör gyakorlója a Kormány és nem az Országgyűlés.”

⁵² NVB 22/2021. sz. határozat: „[32] Mindezekre figyelemmel a Bizottság álláspontja, hogy az Alaptörvény azon rendelkezése, amely szerint az ügyészség mint közbíró az állam büntetőjogi igényeinek kizárólagos érvényesítője, és a Rendelet azon cikkei, amelyek lehetőséget biztosítanak az Európai Ügyészség számára, hogy saját hatáskörben eljárjon a nemzeti bíróságok előtt, egy olyan kollíziót keletkeztet, amelyet egy érvényes és eredményes népszavazást követően az Országgyűlés kizárólag az Alaptörvény 29. cikkének módosításával tudna feloldani.”

⁵³ Átfogóan elemzi a problémát Sente Zoltán: A Kormány szolgálatában – megjegyzések a Nemzeti Választási Bizottság újabb népszavazási döntéseiről. Kézirat 2022, megjelenés alatt, *Allam- és Jogtudomány*.

érvek mentén is zöld jelzést kapott a népszavazás, más kérdés, hogy az Alaptörvény 8. cikkében meghatározott, magas érvényességi küszöb miatt közjogi hatás kiváltására alkalmatlan volt (az eredménye nem kötötte az Országgyűlést és a hároméves kötőerő sem állt be – ami természetesen nem zárja ki, hogy a parlamenti döntéshozatalban „önkéntesen” mégis figyelembe vegyék az eredményét). Ezek a népszavazások és népszavazási kísérletek ebben a formában és az adott alkotmányjogi konstrukcióban az integrációs szervezet demokratikus legitimációjához semmilyen módon nem járultak hozzá, leginkább azt igazolták, hogy – hasonlóan más tagállamok uniós ügyekben tartott népszavazásaihoz – a kezdeményezők érdekeinek aktuálisan megfelelő (politikai) eszközként funkcionálnak. Önmagában a népszavazási kérdések megfogalmazása az uniós joggal még normakonfliktust nem eredményez – az esetlegesen érvényes és eredményes népszavazás alapján hozott törvényi szabály esetében felmerülhet normakonfliktus, és ilyenkor a kialakuló uniós jogvitában a nép általi legitimáció a tagállam képviselőinek oldalán szolgálhat érvként. A lojális együttműködés elvével azonban nem egyeztethető össze a tagállami népszavazás ilyen típusú „használata”.

Bibliográfia

- Blutman László – Chronowski Nóra: Hungarian Constitutional Court: Keeping Aloof from European Union Law. *International Constitutional Law* 2011. 3. sz.
- Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2005.
- Chronowski Nóra – Petrétai József: EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum. *Magyar Jog* 2003.
- Chronowski Nóra – Vincze Attila: Az Alkotmánybíróság az Egységes Szabadalmi Bíróságról – zavar az erőben. *Jogtudományi Közlöny* 2018. 11. sz.
- Chronowski Nóra – Vincze Attila: Népszavazások uniós ügyekben és a magyar gyakorlat. *Közjogi Szemle* 2019. 1. sz.
- Chronowski Nóra – Vincze Attila: Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közlöny* 2017. 3. sz.
- Habermas, Jürgen: „Warum braucht Europa eine Verfassung?” *Die Zeit* 28. Juni 2001, 27/2001. [http://zeit.de/2001/27/Warum_braucht_Europa_eine_Verfassung_\(2018.07.01.\)](http://zeit.de/2001/27/Warum_braucht_Europa_eine_Verfassung_(2018.07.01.))
- Kaufmann, Bruno – Pichler, Johannes W.: The European Citizens’ Initiative – A New Era of Transnational, Participative Democracy. In: The European Citizens’ Initiative – into new democratic territory (szerk. Johannes W. Pichler – Bruno Kaufmann). Intersentia, Wien, Graz 2010.
- Lukonits Ádám: Fejlődő közvetlen demokrácia az Európai Unióban – Efler v. Bizottság (T-754/14). *Közjogi Szemle* 2017. 4. sz.

- Mendez, Fernando – Mendez, Mario – Triga, Vasiliki: Direct democracy, referendums, and European integration: A conceptual framework. In: Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry (szerk. Fernando Mendez – Mario Mendez – Vasiliki Triga). CUP, Cambridge 2014.
- Mendez, Fernando – Mendez, Mario – Triga, Vasiliki: Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry. CUP, Cambridge 2014.
- Mendez, Fernando – Mendez, Mario: Referendums on European integration: crisis solving or crisis inducing? In: The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy (szerk. Laurence Morel – Matt Qvortrup). Routledge, Abingdon, New York 2018.
- Moravcsik, Andrew: The European Constitutional Settlement. *The World Economy* 2008. 1. sz. DOI: 10.1111/j.1467-9701.2007.01086.x
- Öhlinger, Theo: Verfassungsrecht. WUV, Wien 2007. msz. 135–137. o., magyarul a kérdéshez Jakab András: Az osztrák EU-csatlakozás alkotmányjogi szempontból. *Jogelméleti Szemle* 2002. 1. sz.
- Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2009.
- Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor, Pécs 2013.
- Ponzano, Paolo – Ziller, Jacques – Pii, Samuele: Un référendum européen pour la Constitution européenne. Problèmes juridiques et politiques. *RSCAS Policy Paper* 2007/01.
- Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdésről. Országgyűlési hatáskör az európai jog homályában. *Jogesetek Magyarázata* 2016. 1–2. sz.
- Rose, Richard: Referendum challenges to the EU's policy legitimacy – and how the EU responds. *Journal of European Public Policy* 2018. DOI: 10.1080/13501763.2018.1426034
- Szente Zoltán: A Kormány szolgálatában – megjegyzések a Nemzeti Választási Bizottság újabb népszavazási döntéseiről. Kézirat 2022, megjelenés alatt, *Állam- és Jogtudomány*.
- Szente Zoltán: The Controversial Anti-Migrant Referendum in Hungary is Invalid. <http://constitutional-change.com/the-controversial-anti-migrant-referendum-in-hungary-is-invalid> (2022.01.13.)
- Térey Vilmos: Tudta? „[N]épuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja a polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”. In: A szabadságszereztő embernek. Liber Amicorum István Kukorelli (szerk. Chronowski Nóra – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Smuk Péter – Szabó Zsolt). Gondolat, Budapest 2017.
- Varga István: Zum aktuellen Stand der EU-Verfassungsdebatte in Ungarn. In: Eine Verfassung für Europa (szerk. Klaus Beckmann – Jürgen Dieringer – Ulrich Hufeld). Mohr, Tübingen 2005.
- Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. *Jogtudományi Közöny* 2007.
- Vincze Attila – Chronowski Nóra: Magyar alkotmányosság az európai integrációban. HVG-ORAC, Budapest 2018.

II. VÁLASZTÁS ÉS NÉPSZAVAZÁS

Népszavazási jogorvoslatok: a modellváltás tapasztalatai¹

Bevezetés

A közvetlen népi hatalomgyakorlás minden demokratikus országban az alkotmányos rendszer fontos eleme, a referendumok karaktere azonban sokban függ az adott országra jellemző politikai kultúrától, valamint a népszuverenitás közvetlen gyakorlásával kapcsolatos attitűdöktől.² Magyarországon a népszavazás mindig is a hatalomgyakorlás kivételes eszközének számított,³ ebből következően a referendumok száma csekély.⁴ Ezen a helyzeten az Alaptörvény sem változtatott érdemben: a közvetett és közvetlen demokrácia viszonyrendszere hasonlóan alakul, mint a korábbi alkotmányos struktúrában, jóllehet az Alaptörvény – az Alkotmánytól eltérően – már szövegszerűen is nyomatékosította a közvetlen hatalomgyakorlás kivételes jellegét a közvetett hatalomgyakorlással szemben.

A közvetlen hatalomgyakorlás a világ országainak többségében kivételesnek számít, azonban fokozatosan teret nyer.⁵ A modern technika eszközeivel egy-egy referendum egyre gyorsabban, hatékonyabban és olcsóbban lebonyolítható, így

* Egyetemi tanár (ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék).

** Tanársegéd (ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék).

*** Tudományos munkatárs (TK JTI), megbízott oktató (ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék), kutató munkatárs (NKE).

¹ Jelen írás a következő tanulmány másodközlése: Kukorelli István – Milánkovich András – Szentgáli-Tóth Boldizsár: Népszavazási jogorvoslatok – a modellváltás tapasztalatai. In: Balogh Éva et. al.: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban 3.: Alkotmányjogi panasz: az alapjog-érvényesítés gyakorlata: tanulmánykötet. HVG-ORAC, Budapest 2019. 220–249. o.

² Dezső Márta: Az alkotmány népszavazással történő elfogadása. In: Az alkotmányozás jogi kérdései (szerk. Takács Imre). ELTE Eötvös, Budapest 1995. 233–234. o. Vö. Karl Korinek: Az alkotmányozás parlamenti és parlamenten kívüli eljárása Ausztriában. In: Az alkotmányozás jogi kérdései (szerk. Takács Imre). ELTE Eötvös, Budapest 1995. 220. o.

³ Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. KJK-MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest 1995. 54–55. o.

⁴ Kukorelli István: Az országos népszavazás helye a parlamenti demokráciában. In: A magyar alkotmányosság ezer éve (szerk. Mikolasek Sándor). Tudományos Konferencia, Tatabánya 1998. 37–42. o.

⁵ Vernon Bogdanor: Western Europe. In: Referendums around the World: The growing use of direct democracy (szerk. Butler David – Austin Ranney). Macmillan, London 1994. 47–61. o.

a tendenciák abba az irányba hatnak, hogy a közvetlen népi hatalomgyakorlás erősödhet.⁶

Az országok többségében a népszavazás leginkább az alkotmányozás kapcsán merül fel, Franciaországban például a legtöbb alkotmánymódosításhoz népszavazási jóváhagyásra van szükség.⁷ A referendum szintén az alkotmánymódosítási folyamat kötelező eleme Dániában,⁸ illetve Svájcban is.⁹ Máshol azt tapasztaljuk, hogy az alkotmány egyes részeinek megváltoztatását kötik népszavazáshoz, például az államformára, a jogállamiságra, valamint a szuverenitásra vonatkozó részeket.¹⁰ Magyarországon a referendum mint az alkotmány stabilitását szolgáló eszköz bár felmerült, ez a megközelítés gyökeret verni sosem tudott; ehelyett a népszavazás az Országgyűlés hatásköreinek közvetlen népi gyakorlásához kapcsolódik.¹¹ Ez a felfogás kevésbé jellemző Európa más országaiban, de például Svájcban a politikai kultúrából eredően a referendum nem számít kivételesnek.¹²

Számtalan kezdeményezést nyújtanak be Magyarországon (főként a választópolgárok) arra vonatkozóan, hogy mely kérdésekről kellene népszavazást tartani, az aláírási mintapéldányok hitelesítésétől kezdődő mechanizmus azonban biztosítja, hogy a felvetéseknek csak elenyésző hányada jusson el egyáltalán az aláírásgyűjtés fázisáig. A legalább húsz, de legfeljebb harminc választópolgár által támogatott népszavazási kérdések aláírásgyűjtő mintapéldányai hitelesítéséről a Nemzeti Választási Bizottság határoz. Tartalmi tekintetben azt vizsgálja, hogy a feltenni kívánt kérdés nem vonatkozik-e olyan tárgykörre, melyről az Alaptörvény értelmében nem lehet népszavazást tartani,¹³ illetve hogy a kérdés kellően egyértelmű-e a választópolgárok, valamint a jogalkotó számára.¹⁴ Amennyiben az NVB a kérdést hitelesíti, megkezdődhet a választópolgári aláírások gyűjtése. Legalább 100 000 választópolgári aláírás összegyűjtése esetén az országos népszavazás kiírásáról az Országgyűlés dönt, 200 000 aláírás esetén pedig a referendum kiírása kötelező. A kormány, illetve a köztársasági elnök is kezdeményezhet népszavazást – ilyenkor nincs szükség hitelesítésre és aláírásgyűjtésre, a népszavazás elrendeléséről az

⁶ Andrea Bonime-Blanc: Constitution Making and Democratization. The Spanish Paradigm. [http://usip.org/sites/default/files/Framing the State/Chapter15_Framing.pdf](http://usip.org/sites/default/files/Framing%20the%20State/Chapter15_Framing.pdf) (2022.02.11.)

⁷ Franciaország Alkotmányának 89. cikke (1958. október 4.).

⁸ Dánia Alkotmányának 88. cikke (1849.).

⁹ Svájc Alkotmányának 139. cikke (1998. december 18.).

¹⁰ Lengyelország Alkotmányának 235. cikk (6) bekezdése (1997. április 2.); Bulgária Alkotmányának 158. cikke (1991. július 31.).

¹¹ Hallók Tamás: Népszavazás és alkotmánymódosítás. In: Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai. 1/1. Bíbor, Miskolc 2002. 325–351. o.

¹² Lékó Zoltán: A svájci alkotmányozás története. *Parlamenti Levelek* 1997. 3. sz. 63. o.

¹³ Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: AT.) 8. cikk (3) bekezdése (2011. április 25.).

¹⁴ A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény [a továbbiakban: Nsztv.] 9. § (1) bekezdése.

Országgyűlés határoz.¹⁵ Ha az NVB a hitelesítést megtagadja, az érintett kérelmével a Kúriához fordulhat, az NVB döntésének felülvizsgálatát kérve.¹⁶ A Kúria ítéletével szemben alkotmányossági aggály esetén az érintettek alkotmányjogi panaszt terjeszthetnek elő az Alkotmánybírósághoz.¹⁷

Nem csak a népszavazási kérdések hitelesítésével vagy annak elmaradásával szemben lehet bírósághoz fordulni, majd alkotmányjogi panasszal eljárást kezdeményezni. Amennyiben az NVB a népszavazást megelőző kampánnyal kapcsolatos döntést hoz, az érintettek előbb a Kúria előtt kezdeményezhetnek rendes jogorvoslati eljárás keretében felülvizsgálatot, ezt követően pedig ugyancsak alkotmányjogi panaszt nyújthatnak be, így az Alkotmánybíróságnak ilyen módon is lehetősége nyílt a választási eljárási törvény egyes szakaszainak alkotmányossági felülvizsgálatára.

Léteznek más jellegű népszavazási jogorvoslatok is: az AB előtt megtámadható a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat,¹⁸ mint erre láttunk is példát a közelmúltban.¹⁹ Érdekesség, hogy e jogorvoslat tekintetében ma is az *actio popularis* elve érvényesül. Írásunkban a hangsúlyt a népszavazási témájú, alkotmányjogi panaszindítványokra helyezzük, ezért azokra az ügyekre térünk ki, melyek eljutottak az AB-hez.

Jelen tanulmányban azt vizsgáljuk, hogy milyen változásokat hozott a népszavazási jogorvoslatok terén eljárási, valamint tartalmi tekintetben a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése, ezzel a népszavazási jogorvoslati rendszer átalakítása. A 2016-os évben értelemszerűen nagy számban érkeztek az ügyek az Alkotmánybírósághoz, hiszen nyolc év szünetet követően ekkor tartottak ismét referendumot Magyarországon: a Kormány kezdeményezésére az EU által bevezetni kívánt betelepítési kvótákról szavazhattak a választópolgárok.²⁰ Ettől függetlenül és a „kvótareferendumot” megelőzően érdekes, és a 2012-t megelőző, valamint az azt követő rendszer sajátosságainak szembeállítására kiválóan alkalmas ügy volt az egyes nyugdíjjogosultságok elvonásával szemben benyújtott népszavazási kezdeményezés.²¹ Az alkotmányjogi panaszok tekintetében nagyon lényeges – és az újabb és újabb ügyek beérkezésével folyamatosan napirenden lévő – kérdés az indítványok befogadhatóságára vonatkozó kritériumrendszer, amely az állított alapjogsérelem Alkotmánybíróság általi orvosolhatóságának kapuja, ezért külön kell foglalkozni vele. A testület egyedi jogsérelmek kapcsán több ízben vizsgálta a választási eljárási törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát is.²² A negyedik fontos téma, mely felmerült a népszavazások kapcsán, a kampánnyal

¹⁵ AT. 8. cikk (1) bekezdése (2011. április 25.).

¹⁶ Nsztv. 29. § (1) bekezdés.

¹⁷ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése.

¹⁸ Abtv. 33. §

¹⁹ 12/2016. (VI. 22.) AB határozat, ABH 2016, 788.

²⁰ 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés, ABH 2016, 795.; 3151/2016. (VII. 22.) AB végzés, ABH 2016, 941.

²¹ 10/2016. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2016, 540.

²² 3086/2016. (IV. 26.) AB végzés, ABH 2016, 510.; 3211/2016. (X. 26.) AB végzés, ABH 2016, 1225.; 3212/2016. (X. 26.) AB végzés, ABH 2016, 1230.

összefüggő alkotmányossági aggályok voltak, ezekkel összefüggésben az AB több alkotmányjogi panasznak is helyt adott.²³ Láttunk példát mulasztásos alaptörvény-ellenességet megállapító, alkotmánybíróági döntésre is.²⁴ Az alábbiakban e fő témák mentén vizsgáljuk a népszavazási modellváltás tapasztalatait. A valódi alkotmányjogi panasz meghonosítása mellett tekintetbe kell vennünk azt is, hogy az új Nsztv.-vel a népszavazás törvényi szabályai is megváltoztak, illetve hogy a népszavazásokhoz kötődő tartalmi paradigmaváltásnak is szemtanúi lehetünk.

A népszavazási joganyag sajátossága, hogy csak időszakosan kerül a figyelem középpontjába. Mivel ez a jogintézmény biztosít lehetőséget a választópolgároknak a politikai döntéshozatalba történő tényleges bekapcsolódásra, ezért szinte folyamatos az ilyen indítványok becsatornázása a Nemzeti Választási Iroda, illetve az NVB felé. Az indítványok többsége azonban részben megalapozatlansága, részben a szigorú feltételrendszer, részben a választási szervek hagyományos megközelítése okán nem jut túl a hitelesítési szakaszon. Magyarországon a rendszerváltás óta mindvégig azt tapasztaljuk, hogy a választási szervek tágan értelmezik a népszavazásra vonatkozó, tiltott tárgyköröket, illetve az egyértelműség kritériumát. Ebben az elmúlt években sem történt változás, sőt a megszorító értelmezés erősödését érhetjük tetten, bár ez a megállapítás a fakultatív népszavazásokra nem érvényes. Ennek következményeként a kezdeményezéseknek csak töredéke jut el az aláírásgyűjtés szakaszáig, még ritkábban az elrendelésig, esetleg kitűzésig. Ma már a magyar politikai kultúra részének tekinthető egy-egy vitatott, aktuálpolitikai döntés kapcsán népszavazás kezdeményezése, a folyamat azonban csak akkor kelti fel a szélesebb nyilvánosság figyelmét, ha egy-egy esetben legalább az aláírásgyűjtés megkezdődik. Ebből következik az a már vázolt sajátosság, hogy az Alaptörvényen alapuló népszavazási ügyek jelentős része a 2016-os évből származik.

Kiindulól feltevésünk az, hogy a népszavazásokkal kapcsolatban a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése eljárási tekintetben számottevő változást eredményezett, a hatás mégsem olyan mértékű, mint az egész jogrendszerre vetítve. Bár a teljes alkotmányos struktúrára nézve a valódi alkotmányjogi panasz következményei rendkívüliek, a népszavazási jogorvoslatok esetében ezt a hatást mérsékeltebbnek látjuk. A jogorvoslat eljárásrendjének átalakításával párhuzamosan a népszavazási ügyekben egyre inkább pragmatikus érveléseket tapasztalunk, melyek következtében egyre nehezebb olyan kérdést megfogalmazni, amely jó eséllyel hitelesítésre kerül – ráadásul gyakran nem kiszámíthatók azok a standardok, melyek alapján az NVB, illetve a jogorvoslati fórumok határoznak népszavazási kérdésekben. A következőkben ezen állítások igazolására törekszünk a modellváltás általános tapasztalatainak

²³ 19/2016. (X. 28.) AB határozat, ABH 2016, 1246.; 20/2016. (X. 28.) AB határozat, ABH 2016, 1259.

²⁴ 6/2017. (III. 10.) AB határozat, ABH 2017, 288.

felvázolásán keresztül, majd meghatározott problémacsoportok kapcsán az egyes konkrét ügyek elemzésével.

1 Népszavazások és jogorvoslatok 2012 előtt

A népszavazás Magyarországon nem számít régi jogintézménynek: nem egészen három évtizede, a rendszerváltás kapcsán, a demokratikus átmenethez kötődő alkotmánymódosítások eredményeként jelent meg. Mint már említettük, a referendum ekkor is kivételes eszköz maradt az állampolgárok közvetlen bevonására a döntéshozatali folyamatokba.²⁵ Ennek ellenére több nagy jelentőségű referendumat is ki kell emelnünk; ez alapján a magyarországi népszavazások történetét három nagyobb korszakra oszthatjuk.

Magában a rendszerváltás folyamatában is szinte azonnal felmerült a népszavazás tartásának igénye: ennek eredménye lett az ún. négyigenes népszavazás.²⁶ Ekkor a választópolgárok az államfő választásának időpontjáról (az országgyűlési választásokat megelőzően vagy azt követően kerüljön-e rá sor), a munkásőrség megszüntetéséről, a korábbi állampárt vagyonszámolásának módjáról, valamint a munkahelyi pártszervezetek megszüntetéséről dönthettek. Ezt a népszavazást, a magyar történelem első országos népszavazását 1989 novemberében tartották, tehát akkor, amikor a Magyar Köztársaságot már kikiáltották, és az 1949-es alkotmányt módosították, de a szovjet csapatok még nem hagyták el Magyarországot, demokratikus országgyűlési választásokra még nem került sor, az AB pedig még nem kezdte meg működését. Az érvényes és eredményes népszavazás nagyban hozzájárult a pártállami apparátus fokozatos lebontásához, illetve az új parlamentáris kormányforma körvonalainak megteremtéséhez. Szintén a demokratikus átmenet részeként tartottak népszavazást 1990 júliusában arról, hogy az államfőt közvetlenül a választópolgárok vagy közvetett módon az Országgyűlés válassza-e meg. A kedvezőtlen időpontra kiírt népszavazás érdektelenségbe fulladt, és eredménytelenül zárult.²⁷

A hazai referendumok második korszakát a nemzetközi szerződésekhez való csatlakozásról történő döntési helyzetek fémjelezték. Népszavazást tartottak 1997-ben Magyarország NATO-tagságáról, majd hat esztendővel később az Európai Unióhoz való csatlakozásról is.²⁸ A voksolás mindkét esetben eredményes volt; az „igen”

²⁵ Bragyova András – Dezső Márta: Hungary. In: *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience* (szerk. Andreas Auer – Michael Bützer). Ashgate, Aldershot 2001. 63–93. o.

²⁶ Bozóki András: Az alkotmányos forradalom éve. 1989. *Rubicon* 2004. 5–6. sz.

²⁷ Bozóki András: A köztársasági elnök esete a néppel. *Világ* 1990. 6. sz.

²⁸ Szabó Lászlóné (szerk.): EU-népszavazás 2003. I. Eredmény adatok II. Események képekben. *Választási Füzetek* 111. sz. Belügyminisztérium Országos Választási Iroda, Budapest 2003.

válaszok kerültek jelentős többségbe. Ugyanakkor a résztvevők száma nem érte el az elvárt mennyiséget, ezért is vált szükségessé az érvényességi és eredményességi kritériumok újraszabályozása.

A harmadik csoportba az egyes aktuálpolitikai kérdésekről tartott népszavazásokat sorolhatjuk, melyekből az elmúlt két évtizedben négyet jegyezhetünk fel. 2004. december 5-ei népszavazás az igenek többsége ellenére eredménytelen maradt a határon túli magyarok kettős állampolgárságának bevezetése, illetve a kórházak privatizációjának leállítása tekintetében is.²⁹ Visszatekintve az első kérdésnek volt nagyobb a jelentősége: a népszavazás (politikai) következményeinek felszámolása érdekében az Országgyűlés 2010-ben módosította az állampolgárságról szóló törvényt, megteremtve ezzel az egyszerűsített honosítás lehetőségét.³⁰ Négy évvel az állampolgársági referendumot követően az akkori ellenzéknek sikerült elérnie, hogy három kérdéskörben tartsanak voksolást: a „vizitdíj”, a felsőoktatási tandíj és a kórházi napidíj eltörléséről.³¹ Mindhárom kérdésben a szavazatok többsége az „igen” válaszra érkezett. Végül 2016. október 2-án került sor az Alaptörvény hatálybalépése óta kiírt, eddigi egyetlen országos népszavazásra, melynek során a választók az EU betelepítési kvótáival kapcsolatban fejezhették ki álláspontjukat. Bár a szavazatok többsége elutasította a kvótát, a népszavazáson a választópolgárok kevesebb mint fele vett részt, így az eredménytelen maradt, meg kell jegyeznünk azonban, hogy hasonló szabályozás mellett az uniós csatlakozásról szóló népszavazás is eredménytelen lett volna.

A fentiekből kitűnik, hogy csaknem három évtized alatt összesen hét népszavazásra került sor Magyarországon, a referendum tehát kivételes, de nem rendkívüli hatalomgyakorlási eszköz, mely a választópolgárok mindennapjait érinti: bárkit megállíthatnak az utcán aláírást gyűjtő aktivisták, az elrendelt népszavazás pedig az urnákhoz szólítja a politikailag aktív lakosságot. Azt a tanulságot is levonhatjuk, hogy az „alulról” érkező állampolgári kezdeményezés rendszerint nem jut el a népszavazás elrendeléséig, erre jóval nagyobb esély van akkor, ha a referendumot a Kormány kezdeményezi, illetve ha kellő társadalmi támogatottsággal rendelkező pártok tűzik azt zászlajukra.³²

²⁹ Kukorelli István: Államnemzet vagy kultúrnemzet? – néhány gondolat egy nem létező dilemmáról. In: Az igazságosság dilemmái. Ünnepi kötet Földesi Tamás 75. születésnapjára (szerk. Cs. Kiss Lajos – Karádi Éva). ELTE ÁJK, Budapest 2004. 219–224. o.

³⁰ A szabályozás részletesebb kifejtését l. Ganczer Mónika: Sarkalatos átalakulások: az állampolgársági jog átalakulása. MTA Law Working Papers 2014. 63. sz. 16. o. http://real.mtak.hu/19996/1/2014_63_ganczer.pdf (2022.02.11.); Ludányi Ágnes: Egyszerűen magyar – avagy magyar állampolgárrá válás egyszerűbben. Magyar Rendészet 2016. 3. sz. 111–121. o.

³¹ Mohay Gergely: A 2008-as népszavazás a pártstratégiák tükrében. Jogelméleti Szemle 2008. 2. sz. http://jesz.ajk.elte.hu/2008_2.html (2022.02.11.)

³² Chronowski Nóra: Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban. In: Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára (szerk. Csefkó Ferenc). Pécsi Tudományegyetem ÁJK, Pécs 2008. <http://pea.lib.pte.hu/handle/pea/24858> (2022.02.11.)

Az Alaptörvény a népszavazás jogintézményének lényegét, alkalmazási körét nem változtatta meg, eljárási tekintetben azonban érdemi átalakulást hozott.³³ 2012 előtt az OVB kérdést hitelesítő vagy hitelesítést elutasító döntésével szemben egyfokú jogorvoslat állt rendelkezésre: kifogást lehetett benyújtani az Alkotmánybírósághoz.

A népszavazási kérdések hitelesítésével összefüggő ügyeket akkoriban tehát kivételes ügycsoportként kezelték, melyek esetében nem érvényesült a bírósági felülvizsgálat lehetősége. A népszavazási kérdések hitelesítésével kapcsolatos jogvitákkal nem a rendes bíróságok foglalkoztak, hanem végső soron és egyetlen jogorvoslati fórumként az AB határozott.³⁴ Az akkori kifogás a mostani felülvizsgálati kérelemmel volt párhuzamba állítható: az AB egyrészt azt mérlegelte, hogy a választási bizottsági határozatba foglalt értelmezés összhangban van-e az alkotmányos rendelkezésekkel, másrészt azt, hogy a hitelesítés vagy annak megtagadása okszerű érvelésen alapult-e. Az AB nem soron kívül járt el, nem változtathatta meg a választási szerv határozatát: amennyiben nem találta elfogadhatónak az elsőfokú döntést, új eljárást kellett elrendelnie. Más ügyekben, így az OVB kampánytevékenységet érintő döntéseivel szemben, a Legfelsőbb Bírósághoz lehetett fordulni, mely nemperes eljárásban, háromtagú bírói tanácsban járt el. Az ilyen döntéssel szemben nem lehetett jogorvoslattal élni az AB előtt.

A következőkben áttérünk napjaink népszavazási jogorvoslati rendszerére, és összevetjük azt a 2012 előtti rendszer sajátosságaival.

2 A modellváltás általános tapasztalatai

Magyarországon 2012 előtt csak az ún. nem valódi alkotmányjogi panasz előterjesztésére volt lehetőség, ami azt jelentette, hogy a bíró az eljárás felfüggesztése mellett az AB-hez fordulhatott, amennyiben úgy ítélte meg, hogy az alapul fekvő ügyben alkalmazandó jogszabály az Alkotmányba ütközik.³⁵ Ezzel szemben 2012. január 1-jétől már a valódi alkotmányjogi panasz is bevezetésre került, ami konkrét bírói ítéletekkel szembeni jogorvoslatot teremt mindazok számára, akik egyedi ügyben érintettek, és az ezen üggyel kapcsolatos bírósági eljárásban az Alaptörvényben biztosított joguk sérelme következett be, feltéve, hogy jogorvoslati lehetőségeiket már kimerítették. Az új

³³ Téglási András: Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta. *MTA Law Working Papers* 2014. 19. sz. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_19_Teglasi.pdf (2022.02.11.)

³⁴ Kukorelli István: Az OVB és az Alkotmánybíróság feladatai az országos népszavazási kezdeményezések hitelesítési eljárásában. In: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (szerk. Kukorelli István). Századvég, Budapest 2006. 114–127. o.

³⁵ Alk. 32/A. § (4) bekezdés (1989. október 23.); Abtv. 48. §

választási eljárási törvény ebbe a rendszerbe tagolja be a választási jogorvoslati ügyeket is, így a vonatkozó jogorvoslati út megmarad egyfokú, rendes jogorvoslatnak, ám azt egyrészt a rendes bíróság végzi, másrészt az alkotmányjogi panasz benyújthatóságával kiegészíti az alapjogvédelmi mechanizmus beindításának lehetősége. Az NVB határozatával szemben első ízben a Kúriához lehet fordulni felülvizsgálati kérelemmel, majd a fentebb említett (és a törvényben meghatározott egyéb) kritériumok teljesülése esetén ezt követően lehet alkotmányjogi panasszal megtámadni a Kúria ítéletét.

A modellváltás következményeinek elemzését annak tágabb kontextusba helyezésével kell kezdenünk. 2012 előtt, amikor a valódi alkotmányjogi panasz nem létezett, az *actio popularis*nak köszönhetően viszont szinte akadálytalanul érkeztek az AB-hez az utólagos normakontrollt kezdeményező felvetések, a testület tevékenységének leghangsúlyosabb eleme a normakontroll-hatáskör volt. Az AB elsősorban a rendszerszintű anomáliák kiszűrésére koncentrált, míg az egyedi ügyek csak kisebb számban, a nem valódi alkotmányjogi panaszok útján juthattak el az AB-hez. Ezzel szemben napjainkban az utólagos normakontrollt pusztán a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke, illetve a legfőbb ügyész kezdeményezheti – következésképpen jóval kevesebb utólagos normakontroll érkezik az AB-hez, igaz ugyanakkor, hogy ezek jelentősége nagyobb.³⁶ Az alkotmányossági problémák főként az egyedi ügyeken keresztül, a valódi alkotmányjogi panaszok előterjesztésével juthatnak el a Donáti utcába.³⁷ Lévy Miklós mutatott rá egy különvéleményében arra, hogy az új helyzetben az AB-nek az utólagos normakontroll-indítványokat jobban meg kellene becsülnie, hiszen ilyenkor az egyes kérdések tágabb alkotmányos kontextusba helyezésére nyílik mód.³⁸ Ezzel szemben az alkotmányjogi panaszok mindig konkrét tényálláshoz, egyedi jogsérelemhez kötődnek, ezért az AB mozgásteré is csekélyebb.

A fentebb vázolt folyamatok akkor igazak, amennyiben a teljes magyar jogorvoslati rendszert vesszük szemügyre, a népszavazási jogban azonban nem e tekintetben volt drasztikus a váltás; itt a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének másféle következményeivel számolhatunk. A 2012 előtti modell elemzéséből látható, hogy a rendszer struktúrája a népszavazási jogorvoslatok tekintetében mára átalakult, ám logikája napjainkban is hasonló, mint korábban. Az AB alapvetően egyedi ügyekben szembesült népszavazáshoz kapcsolódó problémákkal, olyankor, amikor valaki egy népszavazási kérdés hitelesítésével vagy annak elmaradásával szemben terjesztett elő kifogást. Ebben a rendszerben – tekintve, hogy nem volt az Alkotmánybíróság eljárását „megelőző” jogorvoslat – az AB előtt meginduló eljárások jelentős arányban

³⁶ AT. 24. cikk (2) bekezdés e) pont.

³⁷ Orbán Endre: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. *Forum: Acta Juridica et Politica* 2015. 2. sz. 101–120. o.

³⁸ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [118].

éppen a népszavazási kérdések hitelesítésével kapcsolatos ügyek voltak, amelyek „tömeges” elbírálása szokásos feladattá vált.

A mai rendszer ehhez képest abban tér el, hogy a hitelesítés tekintetében a rendes bírósági rendszer bekapcsolásával egy újabb garanciális elem intézményesült a Kúria előtti felülvizsgálat képében, ezzel párhuzamosan az AB szerepe valamelyest megváltozott.

Az ügyek számosságát tekintve a feladatok jelentős átcsoportosulásáról beszélhetünk, hiszen a jogorvoslati eljárások egy része a Kúriáig jut csak el; a bírósági ítéletet követően pedig az érintettek döntésétől, illetve az ügy körülményeitől függ, hogy benyújtásra kerül-e alkotmányjogi panasz. Hozzá kell tenni, hogy más ügytípusokban (például a népszavazási kampánnyal összefüggésben) alkotmányjogi panasz útján viszont eljuthatnak az AB-hez olyan jogviták, melyek eddig semmilyen formában nem kerülhettek e fórum elé.

Miközben általánosságban elmondható, hogy az AB tevékenységének fókuszsa a jogszabályok absztrakt felülvizsgálatáról az alkotmányossági mércék egyedi ügyekben történő alkalmazása felé tolódott el, a népszavazások kapcsán ezt a paradigma-váltást nem érzékelhetjük olyan élesen. Az AB lényegében ugyanazt a jogorvoslati szerepet tölti be, mint korábban: összeméri az ügyben – immár a Kúrián – született döntéseket az Alaptörvényből levezethető, alapjogi relevanciával rendelkező követelményekkel. A változás abban ragadható meg, hogy mielőtt a népszavazási kérdés hitelesítésének ügye az AB elé kerülne, azt a Kúria is elbírálta már, az Alkotmánybíróság pedig valamely alapjog érintettsége mentén vizsgálódhat. Amellett, hogy ez csökkenti az AB elé kerülő népszavazási jogviták számát, elméletileg mérsékli annak valószínűségét is, hogy a testület előtt Alaptörvényt sértő határozatot támadnak meg, hiszen az AB-t megelőzően két szakértelemmel rendelkező fórum is foglalkozott már az ügygel. Az érem másik oldala, hogy a nem a hitelesítéshez kötődő népszavazási jogviták kapcsán az alkotmányjogi panasz bevezetésével viszont egy új út nyílt meg, mely az AB-hez vezet.

Figyelembe kell vennünk továbbá azokat a sajátos körülményeket, melyek az elmúlt évek hazai politikai viszonyaiból erednek. A valódi alkotmányjogi panasz minden olyan jogrendszerben, ahol létezik, rendkívüli jelentőségű, Magyarországon azonban szerepét külön is aláhúzta a 2010 és 2015 között létező, kétharmados parlamenti kormánytöbbség. Ebben a helyzetben a kormányoldalnak lehetősége volt az Alaptörvény, valamint a népszavazásra vonatkozó szabályozás újrarajzolására anélkül, hogy az ellenzék egyetértése ehhez szükséges lett volna. Ebben a helyzetben a változások irányával nem azonosulók számára az alkotmányjogi érveken nyugvó jogorvoslat maradt az egyik törvényes eszköz a népszavazásra vonatkozó szabályozással szembeni kifogások becsatornázására.

A népszavazási kezdeményezések szerepe politikailag is felértékelődött, hiszen a parlament által elfogadott törvények, különösen a sarkalatos törvények módosítására

az ellenzék belátható időn belül nem látott reális lehetőséget a Házon belül. Ebből következően szinte minden vitatott kormányzati intézkedéshez kapcsolódóan nyújtottak be gyakran több népszavazási kezdeményezést is, amelyek közül számos eljutott a Kúria, majd az AB asztalára. Hozzá kell tennünk, hogy a „népszavazási dömping” jelenségének előzményeit már a 2010-et megelőző években is felfedezhetjük.³⁹ E tendenciát tovább erősítette, hogy az utólagos normakontroll szűkítésével a népszavazás indítása, illetve jogi értelemben az egyedi ügyek nyomán alkotmányjogi panaszok benyújtása látszik az érdemi jogorvoslat járható útjának.

E ponton kell feltennünk azt a további kérdést, hogy a valódi alkotmányjogi panasz mennyire hatékony eszköz a jogsérelmek kiküszöbölésére általában és kifejezetten mint népszavazási jogorvoslat. Általánosságban azt tapasztaljuk, hogy az AB nem kíván egyfajta „jogorvoslati szuperfórumként” működni: a benyújtott, alkotmányjogi panaszok túlnyomó része érdemi vizsgálat nélkül visszautasításra kerül, amin nem változtatott az ügyvédkényszer intézményesítése sem.⁴⁰ A visszautasítások egyik oka a szigorú befogadhatósági rendszer, amelyre ezért a későbbiekben részletesen is kitérünk. Az AB csak a szerinte valóban nagy jelentőségű, alkotmányjogi kérdést felvető indítványokkal kíván foglalkozni, ezért az érdemi elbírálási szakaszba csak az ügyek töredéke jut. Az érdemben vizsgált, alkotmányjogi panaszok túlnyomó része is elutasításra kerül. Az Alaptörvény hatálybalépését követően a részben még a korábbi Alkotmányhoz kötődő, egyes nyugdíjjogosultságok elvonásáról szóló népszavazási kezdeményezést, valamint a 2016 őszi népszavazási kampánnyal kapcsolatos két döntést emelhetjük ki, amikor az AB helyt adott az alkotmányjogi panaszbeadványoknak. Az alkotmányjogi panasz kivételes jogorvoslati eszköznek tekinthető,⁴¹ melyet többnyire a strasbourgi bíróság sem minősít hatékony jogorvoslati eszköznek.⁴² Befogadási feltételei igen szigorúak, az AB érvelése pedig kötve van az adott tényálláshoz, illetve az ahhoz szorosan kapcsolódó alkotmányossági mércékhez, ezért a korábbi, általános jogorvoslati funkció helyett az AB szerepe a népszavazásokkal kapcsolatban kivételesnek tekinthető. Az AB saját, rendszeresen visszatérő meghatározása alapján „[...] az Alkotmánybíróság csak annyiban része a választási bíraskodásnak, amennyiben Alaptörvényben biztosított jogok sérelméről van szó, rendes bíróság döntését követően.”⁴³

³⁹ Szigeti Péter: A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007. In: Magyarország politikai évkönyve. Kormányzat, közpolitika, közélet 2007-ről. I–II. (szerk. Sándor Péter – Vass László). Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest 2008. 236–254. o.

⁴⁰ 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 279.

⁴¹ Ezt a megállapítást az EJEB közelmúltbeli magyar vonatkozású gyakorlata értelmében célszerű némileg árnyalni. L. Mendrei kontra Magyarország, Application no. 54927/15; Szalontay kontra Magyarország, application no. 71327/13.

⁴² Példaként I. K.M.C. kontra Magyarország, application no: 19554/11.

⁴³ Pl. 3133/2014. (IV. 24.) AB végzés, Indokolás [15]; 3140/2014. (IV. 24.) AB végzés, Indokolás [13].

Az érdemi jogorvoslat, az NVB érvelésének teljes körű felülvizsgálata az esetek többségében inkább a Kúriától remélhető.

Fontos rögzíteni, hogy a modellváltást az Alaptörvény hozta magával, de nem az Alaptörvény végezte be. Az új választási eljárási törvény, majd a népszavazásokat és a népszavazási eljárásokat újraszabályozó törvény hozták létre azt a rendszert, amely alapján napjainkban az Alkotmánybíróság kapcsolódó eljárása működik. Ez a rendszer határozza meg a jogorvoslatok rendjét, így maga is hangsúlyozza a választási (ezen belül a népszavazási) ügyekben az Alkotmánybíróság eljárásának kivételességét.

Ennek szabályozása (az Alaptörvényt ide nem számítva) logikai kapcsolatait tekintve háromszintű: az Alkotmánybíróság eljárását értelemszerűen az Abtv. határozza meg. Az új Ve. általános része ehhez képest a választással kapcsolatos jogorvoslatok körében rendelkezik a választási szerv döntését kifogásoló, alkotmányjogi panaszról, az Abtv.-hez képest különös eljárási szabályokat (így például a panaszok befogadásra és elbírálásra vonatkozó, 3+3 munkanapos határidőt) állapítva meg.⁴⁴ A Ve. által a határidővel kapcsolatban rögzítettekhez az Nsztv. kivételszabálya csatlakozik, amely kifejezetten a népszavazási eljárásban megindított, alkotmányjogi panaszokra irányadó határidőt 5+5 napban állapítja meg.⁴⁵ A szabályozásban visszaköszön a választási (népszavazási) eljárásokban megvalósuló jogsérelmek gyors orvoslásához fűződő közérdek (mint *ratio legis*), amely alkotmányosan egyrészt nem kifogásolható, másrészt azonban komoly gyakorlati kihívásokat támaszt az Alkotmánybíróság felé, hiszen adott esetben alapos alkotmányjogi megfontolást érintő, összetett ügyet kell mindössze néhány nap alatt döntéssel lezárnia.

3 Volt-e modellváltás az alkotmányos standardokban is?

Mielőtt egyes határozatok vizsgálatába, ezek alapján pedig trendek felvázolásába bocsátkoznánk, elengedhetetlen annak a vizsgálata és tisztázása, hogy az alkotmányos átalakulás időszaka vajon hozott-e magával olyan körülményeket, amelyekből kényszerítően következik az addig alkalmazott alkotmányos mércék megváltozása is. A népszavazási ügyekhez kapcsolódóan gazdag gyakorlattal rendelkező Alkotmánybíróság 1990 és 2012 között a mindenkor hatályos alkotmányjogi szabályok alapján számos olyan standardot határozott meg, amelyek együtteséből kirajzolódik egy többé-kevésbé koherens keretrendszer. Noha az AB az esetek túlnyomó részében egyedi ügyekben ítélezett (amelyek így önálló karakterrel, önálló konkrét tartalommal rendelkeztek),

⁴⁴ Ve. 233. §

⁴⁵ Nsztv. 79. §

az Alkotmány szabályai alapján kialakított és fejlesztett gyakorlat alapvetően követhetőnek bizonyult – természetesen nem mentesen a vitáktól sem.

Megállapíthatjuk, hogy az Alaptörvény hatálybalépésével a népszavazás alkotmányos háttere nem változott, ezért nincs oksági módon következő kényszer a kialakított gyakorlat elvetésére sem. Erre a következtetésre jutott maga az Alkotmánybíróság is, amikor a saját, korábbi gyakorlatának felhívhatóságával kapcsolatban a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat által kimunkált tételt⁴⁶ – tekintettel a szabályozás szó szerinti egyezésére is – a népszavazási ügyekre is alkalmazta:

[a]z Alaptörvény az alapjog, illetve a választói kezdeményezés alapján elrendelendő, országos népszavazás szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja, illetve idézheti a korábbi határozataiban foglaltakat.⁴⁷

A határozat értelmében a korábbi gyakorlat, benne természetesen az alkalmazott alkotmányjogi mércékkel, felhívható a „modellváltás” után megvalósuló alkotmánybíráskodás során is. Fontos állítás ez, hiszen az is következik belőle, hogy nincs olyan ok, ami eleve kizárná a tételek alkalmazhatóságát – sőt, valójában az azoktól való eltérést kell indokolni. Természetesen annak sincs elvi akadály, hogy az Alkotmánybíróság az elé kerülő alkotmányjogi panaszos ügyekben mindezen elveket a Kúrián és az NVB-n is érvényesítse, számonkérje.

A magyar választási szervek gyakorlatában hagyományosan mégis a népszavazási kérdések hitelesítési kritériumainak szigorú értelmezése a jellemző⁴⁸ – ehhez járul, hogy ugyanezt a megközelítést tapasztaljuk az alkotmányjogi panaszok (különösen a befogadhatóságuk) kapcsán is. Az NVB az Alaptörvényben rögzített, tiltott népszavazási tárgyköröket tág keretben értelmezi: általában már a közvetett kapcsolatot is elegendőnek tekinti egy-egy beadvány elutasítására.⁴⁹ Ugyanez igaz az egyértelműség

⁴⁶ Indokolás [32]: „Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadály, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése.”

Általánosságban az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően született alkotmánybírósági határozatok idézhetőségére nézve l. még 22/2012, Indokolás [40]–[41].

⁴⁷ 31/2013. (X.28.) AB határozat, Indokolás [26]–[28].

⁴⁸ Noha (mint később bemutatjuk) az Alkotmánybíróság ezt már nem minden esetben, csak Alaptörvényben biztosított jog sérelme esetén bírálhatja felül.

⁴⁹ Chronowski Nóra – Kocsis Miklós: A népszavazás funkciója az alkotmányos demokráciában. In: A demokrácia deficitje, avagy a deficit hatalomgyakorlás (szerk. Csefkó Ferenc – Horváth Csaba). Pécs–Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs 2008. 303–314. o.

követelményére, amelynek két alakzatát, a választói, illetve a jogalkotói egyértelműséget különítjük el. Ebből következően szinte minden kérdésről bebizonyítható, hogy az nem kellően egyértelmű: amennyiben egy kérdés a jogalkotó számára egyértelmű (például egy törvény hatályon kívül helyezésére irányul), a választópolgár számára lesz bizonytalan, hiszen nem feltétlenül van tisztában az adott törvény pontos tartalmával, illetve a törvény elfogadásának vagy hatályon kívül helyezésének esetleges következményeivel. Ha viszont elsősorban a választópolgárokhoz szól a kérdés, azt lehet vitatni, hogy nem világos, ebből az Országgyűlésre nézve konkrétan milyen kötelezettség származik. E sajátosság eredménye az ún. hitelesítési spekuláció, amikor lényegében ugyanazt a kérdést számtalan megfogalmazásban beterjesztik hitelesítésre az NVB-hez, abban bízva, hogy a testület valamelyik formát elfogadhatónak tartja majd.

2012 előtt jelen volt a magyar alkotmánybírószági gyakorlatban az a felfogás, hogy a népszavazás tekintetében tiltott tárgyköröket zártan és szorosan kell értelmezni.⁵⁰ Ez a megközelítés gyengülni látszik: az utóbbi években jellemzővé vált a tiltott tárgykörök kiterjesztőbb értelmezése, illetve az egyértelműségi követelmény olykor kevésbé indokolt túlhangsúlyozása. Mindez azért is okoz problémát, mert akár a tiltott tárgykörök érintettsége, akár az egyértelműség alapján szinte valamennyi népszavazási kezdeményezést el lehetne utasítani. Az Alaptörvény népszavazás szempontjából tiltott tárgykörei között olyanokat találunk, melyek körvonalait tágran megvonva kiüresíthető a népszavazás jogintézménye. Gyakorlatilag bármely kérdés kapcsán le lehet vezetni, hogy burkoltan az Alaptörvény módosítására irányul, esetleg a költségvetést érinti, nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre vonatkozik, vagy az Országgyűlés személyi- és szervezetalakítási hatásköreit vonná el. Hasonlóképpen nem létezik olyan – akár a legnagyobb gondossággal megfogalmazott – szöveg, mely teljesen egyértelműnek volna tekinthető. Különösen igaz ez akkor, ha szembe állítjuk az egyértelműség választópolgárra, illetve jogalkotóra vonatkoztatott oldalát.

Örök vitakérdés, hogy a népszavazási kezdeményezések szűrésére melyik eszköz alkalmasabb, illetve kívánatosabb: az aláíró ívek hitelesítése vagy az aláírásgyűjtési fázis. Jelenleg már az előbbi szakaszban számos kezdeményezés fennmarad a rostán, ugyanakkor felvethető, hogy elegendő lenne a valóban közvetlenül és minden kétséget kizáróan tiltott tárgykört érintő kérdések visszautasítása, illetve azon kezdeményezések hitelesítésének megtagadása, melyek alapján hozzávetőleg sem ítéltető meg, milyen jogalkotási feladat hárulna eredményes népszavazás esetén az Országgyűlésre. Egyebekben a tapasztalatok azt mutatják, hogy az aláírásgyűjtések során azok a kezdeményezések bizonyulhatnak eredményesnek, melyek vagy komoly apparátussal rendelkező pártokhoz kapcsolódnak, vagy jelentős társadalmi támogatottságot

⁵⁰ 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392.

élveznek. A választópolgárok kisebb csoportja számára rendkívüli erőfeszítéssel sem reális, hogy 100 000 aláírást 120 nap alatt összegyűjtsenek, így az aláírási mintapéldányok hitelesítésével kapcsolatos, megengedőbb gyakorlat esetén is feltételezhető, hogy a kezdeményezések közül csak a valóban társadalmi érdeklődésre számot tartóak jutnának el a referendum kiírásáig. Ellenérvként felhozható, hogy a gyakoribb aláírásgyűjtések következtében fokozottabb lenne a választópolgárok „túlterhelésének” a kockázata, így a népszavazási kezdeményezések erőteljesebb szűrése a közélet tisztaságát és nyugalomát védi. Emellett – így az ellenérv – a közvetlen demokrácia egyéb szempontból is kockázatos lehet: bizonytalan, ha nagyobb számú kérdéssel kapcsolatban folyhatna aláírásgyűjtés, erre a választópolgárok hogyan reagálnának, esetleg milyen kezdeményezések mögött sorakoznának fel.

Fentiek alapján a népszavazási jogorvoslati rendszer keretei számottevően változtak. Az Alaptörvényből levezethető követelmények nem módosultak, ugyanakkor a ténylegesen alkalmazott alkotmányos mércék terén is enyhe elmozdulást érzékelhetünk. Mindazonáltal a népszavazás fogalma, alkotmányos szerepe, lebonyolításának menete lényegében változatlan maradt. A folyamat a kezdeményezéssel indul, melynek elemei a kérdés benyújtása, hitelesítése, valamint az aláírásgyűjtés, szükség esetén a jogorvoslatok. Ezt követi a népszavazás elrendelése, kitűzése, végül megszervezése és lebonyolítása.

A modellváltás tehát a népszavazások terén elsősorban két irányban érzékelheti hatását. Egyrészt a Kúria bevonásával kibővül a jogorvoslati fórumrendszer, másrészt ebből eredően az Alkotmánybíróság szerepe népszavazási ügyekben kivételessé válik. Továbbá szerkezeti változások következtében az Alaptörvénnyel, a hozzá kapcsolódó jogalkotással, valamint politikai rendszerrel nem azonosulók számára a népszavazás a változások elérésének még a korábbinál is fontosabb alkotmányos eszköze, ezért számolhatunk azzal, hogy a népszavazási kezdeményezések száma a következő években is magas lesz.

4 Problémafelvetések

Az általános kép felvázolását követően a továbbiakban egyes ügyeken (ügycsoportokon) keresztül bizonyos rendszerszintű kérdéseket tárgyalunk, amelyek a népszavazással kapcsolatos „modellváltás” egészére vannak hatással, így próbálva szélesebb kontextusba helyezni az Alaptörvény hatását a népszavazásokkal kapcsolatos jogorvoslatokra. Jelen írásnak nem célja (és a rendelkezésre álló területi korlátok sem tennék lehetővé), hogy az egyes vitatott döntések átfogó jogtudományi kritikáját adja.

4.1 A meglévő nyugdíjjogosultságok elvonásának tilalmára vonatkozó népszavazási kezdeményezés

Noha kiindulását tekintve nem alkotmányjogi panaszeljárásról van szó, mégis külön tárgyaljuk az egyes nyugdíjjogosultságok elvonásával szemben benyújtott, népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos jogorvoslatok alakulását, mivel ez az ügy rendkívül összetett, és jól mutatja a korábbi és a jelenlegi jogorvoslati rendszer különbségeit is, az új modell felé való átmenetet.

A kezdeményező három választópolgár 2011 májusában az alábbi kérdést nyújtotta be hitelesítésre az OVB-hez:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a 2011. január 1-jéig jogszerűen megszerzett nyugdíjjogosultságot az Országgyűlés ne vonja el?”

Az OVB a kérdés hitelesítését megtagadta,⁵¹ arra hivatkozva, hogy a nyugdíjjogosultságok rendszerének megváltoztatása eredményes népszavazás esetén csak az Alkotmány módosításával lenne keresztülvihető. (Érdemes külön is hangsúlyozni, hogy az OVB 2011-es okfejtése még az előző Alkotmány szövegén alapult.) Ezt a határozatot egy kifogás nyomán az AB ugyancsak a korábbi alkotmányos környezetben megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra kötelezte.⁵² Az AB úgy ítélte meg, valójában nincs szükség alkotmánymódosításra ahhoz, hogy eredményes népszavazás esetén eleget lehessen tenni a referendum döntésének. Az OVB ismét megvizsgálta az ügyet, és a fenti népszavazási kérdés aláírási mintapéldányait hitelesítette.⁵³ Az OVB arra utalt, hogy az AB határozata szerint az aláírási mintapéldányok hitelesítésének lett volna helye, ehhez képest pedig nem merült fel újabb, az elutasítást megalapozó körülmény. Ezzel a határozattal szemben ismét kifogást terjesztettek elő, arra hivatkozva, hogy a kérdés burkoltan a költségvetés módosítását tenné szükségessé, továbbá nem tekinthető egyértelműnek, mivel kérdéses, hogy megszavazása esetén a jogalkotási kötelezettség korhatár előtti nyugdíj megállapítása újbóli lehetővé tételére vagy a 2011. január 1-jén meglévő nyugdíjjogosultságok elvonásának tilalmára vonatkozna-e. Felmerült az is, hogy a népszavazás pénzügyi és gazdasági következményei a választópolgárok számára nem lennének egyértelműek, továbbá mivel a nyugdíjjogosultságokkal kapcsolatban az OVB több hasonló kérdés aláírási mintapéldányait is hitelesítette, az egymásnak részben ellentmondó kérdésekről tartott népszavazás átláthatatlan volna. Egy másik kifogásban felvetették, hogy a kérdésre adandó válasz bonyolult jogi ismereteket igényel, ezek nélkül a választópolgár nem adhatja le megalapozottan szavazatát.

⁵¹ 74/2011. (VI. 24.) OVB határozat.

⁵² 126/2011. (XII. 2.) AB határozat, ABH 2011, 1198.

⁵³ 7/2012. (I. 16.) OVB határozat.

Az AB az ügyeket egyesítette, majd azt vizsgálta, hogy hatáskörrel rendelkezik-e a kifogás elbírálására. 2012. január 1-jétől kezdve az NVB határozataival szemben benyújtott kifogás elbírálására a Kúriának van hatásköre, az Alaptörvény, valamint az új népszavazási törvény hatálybalépéséhez kötődő, átmeneti rendelkezésekből viszont az derült ki, hogy a 2012. január 1-je előtt megkezdett ügyekben előterjesztett kifogást továbbra is az AB-nek kell elbírálnia.⁵⁴ Az AB érdemben vizsgálta a beérkezett kifogásokat, és helyt is adott azoknak. Az AB 2016-os érvelését érdemes közelebbről szemügyre venni, mert jól kifejezésre juttatja azt, miben volt más szerepe a népszavazási jogorvoslatok kapcsán 2012 előtt a testületnek, mint azt követően. Az AB-hez benyújtott kifogás rendes jogorvoslat, az AB-nek ilyenkor teljeskörűen lehetősége van az OVB érvelésének jogszerűségi felülvizsgálatára, valamint annak értékelésére, hogy a hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő ív megfelel-e a jogszabályi feltételeknek. Az AB első körben rámutatott a tiltott tárgykörök szoros értelmezésének tételére és kifejtette, hogy az a tény, hogy a kérdés közvetett összefüggésben áll a költségvetéssel mint tiltott tárgykörrel, illetve potenciálisan korlátozza az Országgyűlés jövőbeli mozgásterét a tiltott tárgykörre nézve, nem eredményezheti az aláírási mintapéldányok hitelesítésének visszautasítását.⁵⁵ Amennyiben a költségvetés fogalomkörébe minden olyan törvény beletartozna, melynek költségvetési vonzata van, ez parttalanná tenné a tiltott tárgykör értelmezését, hiszen magának a népszavazásnak a lebonyolításához is a központi költségvetés biztosítja a forrásokat.⁵⁶ Mindazonáltal az AB-nek alkotmányjogi érvek alapján, esetről esetre kell eldöntenie, hogy a szóban forgó kérdés költségvetési vonzata milyen súlyú, illetve mennyire közvetlen. E gyakorlat figyelembevételével az AB megalapozottnak találta a feltett kérdés költségvetési vonzata miatti tiltott tárgykörbe ütközést, mivel az az érvelés szerint a központi költségvetésről szóló törvény több elemének módosítását vonná maga után. Mindezek alapján az AB az NVB határozatát megsemmisítette, és az NVB-t új eljárásra kötelezte. Az NVB az ügy lezárásaként a népszavazási kérdés hitelesítését megtagadta.⁵⁷

Ennek az ügynek a mélyebb elemzése tanulságos, rávilágít arra, hogy népszavazási kérdésekben az ellentétes eredményre vezető érvelések sokszor nagyon közel állnak egymáshoz. Ugyanazon tényállásból az AB 2012-ben arra jutott, hogy egy kérdés aláírási címpéldányait hitelesíteni kellett volna, néhány évvel később viszont már ellenkező előjelű határozatot hozott. Ez a jelenség két következtetés levonására nyújt lehetőséget. Egyrészt a népszavazási kérdések hitelesítéséhez kapcsolódó gyakorlat rendkívül bizonytalan, nehéz lenne akár a választási szervek, akár a jogorvoslati fórumok döntéseiből egységes zsinórmértékül szolgáló kritériumokat

⁵⁴ Az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény 145. §-a (hatály: 2011.12.31. – 2016.07.01.).

⁵⁵ 16/2007. (III. 9.) AB határozat, ABH 2007, 272.

⁵⁶ 59/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 834.

⁵⁷ 30/2016. (VI. 6.) OVB határozat.

meghatározni. Másrészt érzékelhető az a korábban már említett jelenség, hogy az utóbbi években a népszavazási kérdések befogadhatósági kritériumainak értelmezése a szigorítás irányába mozdult el. Aminek az egyik összetételű testület zöld utat adott volna, azt néhány évvel később egy más felfogást képviselő AB már nem tartotta elfogadhatónak. Ennek leszögezése közel sem jelent értékítéletet: felhozhatók legitim érvek a népszavazási kérdések hitelesítésének szigorítása, de megengedőbb kezelése mellett is. Jelen tanulmány szerzői mégis úgy vélik, helyesebb volna visszatérni az AB gyakorlatában korábban lefektetett, a tiltott tárgykörök, valamint az egyértelműség mint kizáró okok megszorító értelmezését megfogalmazó paradigmához.

Felhozható lenne az, hogy az NVB, illetve az AB álláspontjának megváltozását az alkotmányos, illetve jogszabályi környezet átalakulása idézte elő. Ezt azonban maga a két érintett testület cáfolta meg, rámutatva arra, hogy az ügyek alkotmányos, illetve jogszabályi háttérét tekintve lényeges változás nem volt megfigyelhető.⁵⁸

A nyugdíjjogosultságok elvonásával kapcsolatos, népszavazási kezdeményezés sorsa jól mutatja a népszavazási jogorvoslati rendszer néhány diszfunkcióját. A vizsgált népszavazási kérdés aláírási mintapéldányait eredetileg 2011 májusában nyújtották be hitelesítésre az OVB-hez. Azt követően öt esztendő telt el, mire ebben az ügyben végleges döntés született. Nem szolgálja a jogbiztonságot, továbbá kiüresíti a jogorvoslatot az ennyire elhúzódó eljárás, hiszen az eljárás eredeti értelme lassan már elvész, mivel a népszavazásra bocsátott kérdésnek a 2011 tavaszán/nyarán értelmezhető politikai/társadalmi légkörben lett volna jelentősége. Feltételezhető, hogy ha a kérdés végül hitelesítésre is került volna, az társadalmi visszhangot nem váltott volna ki; évekkel a kezdeményezésre okot adó eseményeket követően aligha gyűlné össze a kellő számú aláírás.

4.2 A népszavazás hitelesítésével kapcsolatos alkotmányjogi panaszok befogadása

A népszavazásokhoz kapcsolódó alkotmányjogi panaszok és az ügyekben született döntések tekintetében rengeteg tér nyílik az elemzésre és a vitára, ám mindez csak akkor lehet megalapozott, ha felteszünk egy olyan előkérdést, amely alapjaiban határozza meg az Alkotmánybíróság működési terét: melyek a „bemeneti követelmények”, vagyis azok a feltételek, amelyek fennállása nélkül az AB nem is vizsgálja az elé kerülő ügyek érdemét? Azaz: mit tapasztalunk az indítványok befogadásának a gyakorlatában? Ha azt állítjuk, hogy a befogadás az alkotmányjogi panaszmechanizmus kapuja, akkor választ kell adnunk arra, hogy miképp léphetünk be ezen a kapun. A kérdés egyáltalán nem minősíthető speciálisan a népszavazásokkal kapcsolatos

⁵⁸ Részletesebben kifejtve l. fentebb.

alkotmányjogi panaszokhoz kötődőnek, hiszen az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának peremfeltételei minden egyes ilyen ügyben felmerülnek. Kifejezetten az tapasztalható, hogy a testület döntéseiben (valamint a párhuzamos indokolásokban, különvéleményekben) a befogadhatósági kritériumok értelmezése, a befogadhatóság alátámasztására vagy annak cáfolatára vonatkozó érvelés meghatározó, olykor az ügy érdeméről szóló megállapításokhoz képest túlsúlyban lévő elemet képez.

Az alkotmánybíróági gyakorlat e tekintetben általában véve sem nevezhető következetesnek: a számos befogadási kritérium számtalan értelmezésével találkozunk. Jelen írásban nem vállalkozhatunk a befogadási formula és gyakorlat teljes kritikájára, a témánkkal összefüggésben azonban szükséges megtennünk néhány észrevételt, és ezekből következtetéseket levonni. A következőkben a befogadási kritériumok közül azokat vesszük sorra, amelyek a népszavazással kapcsolatos alkotmányjogi panaszindítványok szempontjából önállóan is kérdéseket vetnek fel.

4.2.1 ÉRINTETTSÉG

Az Abtv. az alkotmányjogi panasz megindításának feltételeként jelöli meg az indítványozónak az egyedi ügyben való érintettségét. Az Alkotmánybíróság viszonylag hamar szembesült számos olyan szituációval, amikor az érintettség értelmezése vált szükségessé, olykor kifejezetten a népszavazás (a népszavazáshoz való jog mint alapjog) tekintetében.

2012 májusában és júniusában az OVB határozatait felülvizsgáló (és azoknak helyt adó) kúriai döntésekkel⁵⁹ szemben két olyan alkotmányjogi panasz is érkezett a testülethez, amelyek indítványozója egy párt volt. A Lehet Más a Politikát az OVB jogsértés megállapítása után eltiltotta a további jogsértéstől, egyrészt a Parlament épületében való népszavazási aláírásgyűjtés miatt, egy másik ügyben pedig az aláírások sikeres gyűjtéséért ígért ajándékok miatt. A Kúria a választási szerv határozatát mindkét esetben helybenhagyta, így az indítványozó az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz keretében kérte a döntések megsemmisítését.

Amellett, hogy – amint fentebb említettük – az AB e határozatokban mondta ki a korábbi, népszavazásokhoz kapcsolódó, elvi tételeinek az alkalmazhatóságát, a panaszokat befogadta, érdemben megvizsgálta, a felhozott alkotmányjogi érveknek 2013 végén és 2014 elején végül helyt adott, a vitatott döntéseket pedig megsemmisítette.⁶⁰

Noha az érdemi döntésekből kiderül, hogy a Parlament épülete az aláírásgyűjtés szempontjából nem minden esetben és nem minden helyiséget tekintve minősül munkahelynek,⁶¹ valamint megtudhatjuk, hogy az aláírásgyűjtésben résztvevő aktivisták

⁵⁹ A Kúria Kvk.II.37.215/2012/2. számú végzése; a Kúria Kvk.III.37.230/2012/2. számú végzése.

⁶⁰ 31/2013. (X. 28.) AB határozat; 1/2014. (I. 21.) AB határozat.

⁶¹ 1/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [31]–[32].

díjazása sem tilalmazott általában véve,⁶² a befogadhatóság dogmatikájával kapcsolatban egy másik fontos eredményre is fel kell figyelünk: a testület befogadta a párt által előterjesztett indítványokat. Az Abtv. megengedi, hogy az egyedi ügyben érintett szervezet is alkotmányjogi panasszal forduljon az AB-hez, ám ez esetben is bizonyításra szorul az alapjogi jogsérelem fennállása. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése utal arra, hogy bizonyos alapvető jogok nem kizárólag természetes személyek részére biztosítandók, azonban arról, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt népszavazáshoz való jog szempontjából egy párt számára ez érvényesíthető-e, komoly vita volt a testületen belül.

A többségi indokolás a népszavazási aláírásgyűjtéshez való jogot a népszavazáshoz való jognak olyan részjogosultságaként határozza meg, amelyet az Alaptörvény nemcsak az emberre vonatkoztat, hanem választók szervezete számára is biztosít. Ez alapján – és mert az alapul fekvő bírósági eljárásban félként volt jelen – megállapítható volt a párt érintettsége, az alkotmányjogi panaszt az AB befogadta és helyt is adott neki. A másik idézett, néhány hónappal később elbírált ügy indokolása az érintettség vonatkozásában már csak annak a tömör rögzítését tartalmazza (különösebb részletezés nélkül), hogy az indítványozó maga is félként szerepelt jogvitában, ezért megállapítható az érintettsége. A határozatokhoz csatolt, számos különvélemény jól mutatja a széttartó álláspontokat: a bírák egy része hevesen támadta a népszavazáshoz való jog illetén „kiterjesztését”, azt állítva, hogy az nem vezethető le az Alaptörvényből.⁶³

Jól nyomon követhető azonban, hogy a többségi döntés tartalma a viták ellenére gyökeret vert a testületben: 2016 októberében, szintén egy párt által indítványozott alkotmányjogi panasz kapcsán, a vizsgálódó öttagú tanács (már különösebb további érvelés és) vita nélkül „nyilvánvalóan érintettnak” minősítette a pártot, amely a Kúria előtti eljárásban⁶⁴ félként szerepelt.⁶⁵ Láthatjuk, hogy a pártok érintettségének elismerése ezekben az ügyekben néhány év alatt az AB gyakorlatává erősödött.

Fontos azonban, hogy nem feltétlenül beszélhetünk egyéb szervezetek érintettségéről is. A 28/2015. (IX. 24.) AB határozat népszavazási ügyben személyes érintettség híján visszautasította azon társadalmi szervezet alkotmányjogi panaszait, amely azt állította, hogy tagjainak alapvető jogait sérti a támadott kúriai döntés (de saját jogainak sérelmét nem vezette le). A testület ebben a helyzetben kitartott azon álláspontja mellett, hogy ilyen esetben a tagok saját nevükben élhetnek alkotmányjogi panasszal, mert egyedi alapjogi érintettségük valójában nekik van.⁶⁶

⁶² 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [34]–[36].

⁶³ Pl. 1/2014. (I. 21.) AB határozat, Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [40].

⁶⁴ A Kúria Kvk.III.37.931/2016/2. számú végzése.

⁶⁵ 3211/2016. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [10].

⁶⁶ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [21].

Ugyanebben az ügyben azonban az AB megkérdőjelezhető érveléssel döntött arról, hogy az indítványt mégis befogadja. A férfiak korkedvezményes nyugdíj-jogosultságáról szóló, népszavazási kezdeményezés NVB általi hitelesíthetőségére vonatkozó, kúriai döntést ugyanis több magánszemély – a korkedvezményes nyugdíjra jogosult vagy ahhoz közelítő nők – támadták meg az Alkotmánybíróság előtt. A többségi indokolás elismeri egyedi érintettségüket – nem a népszavazáshoz való jog, hanem a felhívott egyéb, Alaptörvényben biztosított jogaik, például a tulajdonhoz való jog mentén.⁶⁷ Az indítványozók érvelése szerint az Alaptörvényben biztosított jogaik a sikeres népszavazás esetén, az Országgyűlés által meghozott döntés függvényében potenciálisan sérülhetnének, erre hivatkozással kérik a Kúria végzésének megsemmisítését. A korábbi gyakorlatra alapozva különvélemény is rámutat, hogy az indítvány befogadásához nem lett volna elegendő pusztán annak az állítása, hogy későbbi, hipotetikus alapjogsérelem veszélye áll fent.⁶⁸ A magunk részéről diszfunkcionálisnak tartjuk az érintettségnek ezt a kiterjesztő értelmezését, hiszen könnyedén parttalanná teheti az alkotmányjogi panasz egyik koncepcionális elemét.⁶⁹

Az érintettség tekintetében úgy látjuk, hogy bizonyos kérdésekben egyelőre nincs olyan szilárd, dogmatikailag is koherens álláspont az Alkotmánybíróságon belül, amely a kiszámítható és következetes hatáskörgyakorláshoz volna szükséges.

4.2.2 ALAPTÖRVÉNYBEN BIZTOSÍTOTT JOG

Az alkotmányjogi panasz törvényi szabályaiban foglalt egyik befogadhatósági feltétel, hogy a sérelem az érintett valamely Alaptörvényben biztosított jogával összefüggésben következzen be. Az „Alaptörvényben biztosított jog” értelmezése nemcsak a népszavazásokhoz fűződő alkotmányjogi panaszok elbírálása során fontos kérdés, hanem bármely ilyen eljárásban. Témánk szempontjából alkalmas a szemléltetésre például a 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés. Az indítványt és a döntést vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy az AB alkalmazza a fogalomra egyéb ügyeken keresztül is alakuló koncepciót, a népszavazásokhoz kapcsolódó indítványok értelmezése pedig – jellemző hivatkozási alapjaiknál fogva – lehetőséget teremtett annak fejlesztésére is. A B) cikk rendelkezéseinek ilyen relációban való értelmezése mellett az Alkotmánybíróság így megerősítette például,⁷⁰ hogy adott vonatkozásban az E) cikk (1) és (2) bekezdései, a Q) cikk (2) és (3) bekezdései, önállóan az I. cikk rendelkezései,

⁶⁷ Uo.

⁶⁸ Kiss László alkotmánybíró különvéleménye, [56]; Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye [84]–[87]; 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [20].

⁶⁹ L. még Komáromi László: Az Alkotmánybíróság határozata a nőkre vonatkozó kedvezményes nyugdíjba vonulási feltételek férfiakra történő kiterjesztésére irányuló népszavazási kezdeményezésről. *Jogesetek Magyarázata* 2016. 1–2. sz. 13–14. o.

⁷⁰ A jogállamiság-klauszulát csak szűk körben, egyes elemeire (pl. visszaható hatályú jogalkotás tilalma) lehet Alaptörvényben biztosított jogként értelmezni. Vö. 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [171].

és a 8. cikk (2) és (3) bekezdései sem minősülhetnek Alaptörvényben biztosított jognak.⁷¹

Az Alaptörvényben biztosított jog kategóriája számunkra a népszavazási kezdeményezések hitelesítéséhez kapcsolódó, alkotmányjogi panaszok esetén kitapintható indítványozói attitűd miatt lehet érdekes. Alaptörvényben biztosított joga sérelmeként ugyanis számos indítványozó hivatkozik (egyéb, nem-alapjogi jellegű, alaptörvényi rendelkezések mellett) a jogállamiság-klauzulára [B] cikk (1) bekezdés] és a tiltott népszavazási tárgykörök listájára [8. cikk (3) bekezdés], azt állítván, hogy az ezekben bekövetkezett sérelem az ő Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét valósítja meg.

Ebből a hozzáállásból úgy tűnik, hogy a népszavazási jogorvoslatok fent taglalt, átalakult hatáskör-megosztása ellenére sok indítványozó továbbra is valójában úgy fordul az Alkotmánybírósághoz, mintha az valamiféle másodfokú jogorvoslati fórumként járna el a hitelesítési ügyekben. A gondolat alapvetően hibás, hiszen az AB a Kúria döntésének kifejezetten az alkotmányjogi szempontú, alapjogi konfliktusra reflektáló vizsgálatát tudja elvégezni az alkotmányjogi panasz eljárás keretében. Hasonló esetben több AB döntés indokolása jelezte is, hogy a népszavazásból kizárt tárgykörök önmagukban (alapjogi sérelem állítása nélkül) nem vitathatók az AB előtt, hiszen ezt a kérdést a rendes bíróság már megvizsgálta, és arról olyan döntést hozott, amellyel szemben a törvény nem tesz lehetővé rendes jogorvoslatot.⁷² Ugyanezt az álláspontot erősíti meg a német megszállási emlékműről szóló, helyi népszavazás kezdeményezése tárgyában született AB végzés is.⁷³

4.2.3 A BÍRÓI DÖNTÉST ÉRDEMBEN BEFOLYÁSOLÓ ALAPTÖRVÉNY-ELLENESSÉG, ALAPVETŐ ALKOTMÁNYJOGI JELENTŐSÉGŰ KÉRDÉS

A befogadhatóság Abtv. 29. §-ában rögzített feltételei, úgy tűnik, az alkotmányjogi panasz eljárás mostohagyermekai – a népszavazási ügyekben is. Jellemző, hogy a határozatok nagy része – még ha a befogadhatóság többi feltételeire vonatkozóan tartalmaznak is érdemi (és gyakran vitatható) megállapításokat – e két tartalmi feltétel értelmezésével, fennállásuknak valódi megvizsgálásával adós marad. Sokszor tapasztaljuk, hogy a befogadhatósági kritériumok vizsgálatának végeztével a többségi indokolás komolyabb magyarázat nélkül csak mintegy „bejelenti”, hogy az indítvány

⁷¹ 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés, Indokolás [10]–[18].

⁷² 3151/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [21].

⁷³ 3060/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [24]–[25]. „Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon.”

megfelel-e az alternatív feltételek valamelyikének vagy sem; ezáltal érdemben vizsgálható-e.⁷⁴

A határozatok között találunk egy negatív és egy pozitív meghatározást is a 29. §-ban foglalt feltételek körülírására – amelyek azonban még nem alkalmasak arra, hogy biztonsággal elirányítsák a jogkereső közönséget a kérdésben. A negatív meghatározás lényegében azt rögzíti, hogy az alkotmányjogi panaszok vizsgálata keretében az AB „az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is kizárólag az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazza”, azon nem terjeszkedhet túl, „[e]bből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon”.⁷⁵ Ennél kevésbé általános az a pozitív megfogalmazás, amellyel egy másik határozatban az AB kimondja, hogy megállapítható a 29. §-ban foglalt feltétel, mert az indítvány olyan alapjogi konfliktust állít, amely csak a befogadást követően vizsgálható érdemben. Utal arra is a határozat, hogy szintén ilyen ok lehet az, ha a Kúria nem ismeri fel az előtte fekvő ügy alapjogi vonatkozásait – azaz a döntésében vannak olyan hézagok, amelyek arra utalnak, hogy nem folytatta le lényeges alapjogi összefüggések vizsgálatát.⁷⁶

A 29. § tartalmi feltételeivel kapcsolatos bizonytalanság visszaköszön például a 3227/2016. (XI. 14.) AB végzésben, amely a Magyar Kétfarkú Kutya Párt által indítványozott alkotmányjogi panasz alapján született, miután 2016 októberében a „Szavazz Érvénytelenül App” miatt, a rendeltetésszerű joggyakorlás sérelmére hivatkozva az NVB bírsággal sújtotta (amelyet később a Kúria mérsékelte). Az indítvány szerint az indítványozó tevékenysége a véleménynyilvánítás szabadságának körébe tartozik, a bírsággal pedig ez az alapjoga sérült. A végzés az indítvány visszautasítását tartalmazza, hivatkozva arra, hogy az Alkotmánybíróság eljáró tanácsa lényegében egyetért a Kúria döntésével: az ügyben nincsen alapjogi érintettség, ezért – az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjában, és nem a 29. §-ban foglalt feltételek hiányára alapozva – az indítvány nem befogadható. A döntéshez fűzött különvéleménnyel egyetértünk abban, hogy a kommunikációs alapjogok védelmének kiemelt fontosságára tekintettel a kérdés megfelel a 29. § követelményeinek, ezért legalábbis befogadást és tényleges vizsgálatot érdemelt volna a konfliktus.⁷⁷

E szemléltető példából is kitűnik, hogy a 29. § értelmezése mindmáig képlékeny a népszavazásokat érintő beadványok elbírálása során is. Ez a bizonytalanság adott esetben olyan helyzeteket eredményezhet, hogy az érdemi vizsgálat elmaradása miatt valóban fennálló alapjogsérelmek maradnak orvoslás nélkül. A magunk

⁷⁴ Pl. 3060/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [28].

⁷⁵ Hivatkozásokkal I. 3060/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [25]–[26].

⁷⁶ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [27].

⁷⁷ Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye [36]–[37].

részéről egyetértünk azzal az állítással, hogy a tartalmi feltételeket – mivel azok vezetnek át az érdemi vizsgálathoz – fokozott érzékenységgel és körültekintéssel, nagyvonalúbban és megengedőbb attitűddel, de mindenekelőtt következetesen volna érdemes kezelni ahhoz, hogy ezzel a testület is segítse a jogintézmény működésének átláthatóságát.⁷⁸ E feltételeknél az alkotmányjogi érvekkel való kellő alátámasztottság hiánya könnyen a döntésre vonhatja az önkényesség vádját.

4.3 A döntésre vonatkozó határidők kérdése

Ahogy fentebb a 2. pontban említettük, a szabályok szintjén végbemenő modellváltást az új Nsztv. hatálybalépése zárta le, amely azonban – ez jól látszik – még nem jelenti automatikusan a modellváltás lezárulását a gyakorlatban. A népszavazással kapcsolatos alkotmányjogi panaszokra vonatkozó, különös normákkal kapcsolatban felmerül egy fontos dogmatikai probléma, amelynek a megválaszolása (illetve jelenlegi meg nem válaszoltsága) sok ügy elbírálását alapjaiban érintheti.

A kérdés némileg leegyszerűsítve a következő: melyik jogcímre alapított alkotmányjogi panaszokat kell a rövidített (5+5 napos) határidőben elbírálnia az Alkotmánybíróságnak? Az új Ve. (és Nsztv.) szerinti, választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz jogcíme dogmatikailag csak az Abtv. 27. §-a szerint (alapjogot sértő, bírói döntést, gyakorlatilag tehát a jogértelmezést kifogásoló panasz) alakulhat, vagy a 26. § (1) bekezdése (bíró által alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességét állító panasz) is releváns lehet? Amennyiben utóbbira nemleges választ adnánk, úgy a választási (népszavazási) eljárásban, bírósági felülvizsgálati döntéssel szemben ezen a jogcímen [Abtv. 26. § (1) bekezdés] előterjesztett alkotmányjogi panaszok mégsem tartoznának az új Ve. (és így az Nsztv.) hatálya alá, hanem az Abtv. általános szabályai szerinti eljárásban volnának elbírálnak.⁷⁹

A kérdés a több szempontból is fontos, ezért később még vizsgálandó 3211/2016. (X. 26.) AB végzésben már felmerült a testület előtt.⁸⁰ Az alapul fekvő ügy szerint a kvótanépszavazás napján, 2016. október 2-án a Párbeszéd Magyarországért Párt rendezvényt szervezett a Kossuth térre. Hivatkozva arra, hogy a választási eljárási törvény alapján a szavazás napján választási gyűlést tartani nem lehet, az NVB, majd a Kúria jogsértőnek nyilvánította a tervezett rendezvényt. A párt alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben azonban nem a bírói jogértelmezés alapjogsértő

⁷⁸ 3060/2015. (III. 31.) AB végzés, Kiss László alkotmánybíró különvéleménye [92].

⁷⁹ Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz – mivel nem áll mögötte bírói döntés – itt értelemszerűen nem jöhet szóba.

⁸⁰ Ugyanígy a 3141/2014. (V. 9.) AB határozatban. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [42]–[45].

voltát állította (például hogy a gyűlés valójában nem választási gyűlés volt), hanem kifejezetten a döntés alapját jelentő jogszabályt – azaz az indítvány jogcímeeként az Abtv. 26. § (1) bekezdését – jelölte meg.

Az Alkotmánybíróság eljáró tanácsa az ügyet érdemben és az Nsztv. szerinti határidőben elbírálta (az alkotmányjogi panaszt elutasította), határozatában pedig nem merült fel az említett dogmatikai dilemma. Párhuzamos indokolásában Pokol Béla vetette fel a kérdést, állítása szerint a beadvány valójában két indítványt tartalmaz. Egyrészt kéri az Alkotmánybíróságról a Kúria döntésének a megsemmisítését, másrészt az új Ve. megjelölt rendelkezésének a megsemmisítését, holott „[e]bben az eljárásban⁸¹ csak a kúriai döntést lehet megtámadni az alkotmányjogi panasszal, de a kúriai döntés alapját jelentő jogszabály esetleges alaptörvény-ellenességét ebben az eljárásban nem lehet indítványozni, erre ott van az alkotmánybírósági törvény 26. § (1) bekezdése alapján benyújtható rendes alkotmányjogi panasz, mely jóval hosszabb határidőt ad az alkotmánybíráknak a döntés megfontolására”.⁸² Szerinte ezért a két kérdést az AB eljárásának elején el kellett volna különíteni, és az utólagos normakontrollra vonatkozó kérelmet az alkotmányjogi panaszok általános szabályai szerint elbírálni.

Megfontolásra érdemes a kérdés, hiszen az új Ve. 233. § (3) bekezdése a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott, *bírói döntés elleni* alkotmányjogi panasszal érintett, alkotmánybírósági eljárásra határoz meg szabályokat. Az eldöntendő értelmezési kérdés tehát az, hogy mit tekintünk a „bírói döntés elleni” alkotmányjogi panasznak. Ha szigorúan az Alaptörvény és az Abtv. betűjét követjük, akkor azt a következtetést kell levonnunk, hogy az Abtv. 26. § (1) szerinti alkotmányjogi panasz célkeresztjében nem maga a bírói döntés, hanem az alkalmazott jogszabály áll. Ezzel – szintén a nyelvtani értelmezést követve – szigorúan véve nem minősül a „bírói döntés elleni” alkotmányjogi panasznak.

Másik értelmezési tartományt rajzolhat ki az objektív teleologikus értelmezés. Ilyenkor azt kell vizsgálnunk, hogy mi az objektív *ratio legis*, mi a jogintézményeknek (gondolva itt a választási eljárásokkal kapcsolatos alkotmányjogi panaszokra vonatkozó, rövidebb határidők előírására is) a jogrendszerben betöltött célja. Nagyobb kockázat vállalása nélkül kijelenthetjük, hogy a rövid határidő a választási időszakokban (és a népszavazások körül) megvalósuló, egyedi alapjogsértésekre való, gyors, alapjogvédelmi reakciót szolgálja – és mint ilyen, biztosan beletartozik az Abtv. 27. §-a szerinti, kifejezetten szubjektív jogvédelmet megvalósító alkotmányjogi panasz. A kérdés, hogy megy-e ennél tovább a szabály: kiterjed-e a célja arra is, hogy a választási (népszavazási) eljárások során az esetlegesen alapjogot sértő, jogszabályi rendelkezés is hasonló sebességgel kerüljön ki a jogrendszerből?

⁸¹ Értsd: az Nsztv. (és a Ve.) szerinti eljárásban.

⁸² 3211/2016. (X. 26.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye [23].

Pozitív válasz esetén az Abtv. 26. § (1) bekezdésének megfelelő indítványt is az új Ve. szerinti „bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz” kell tekinteni, és a rövidített határidőben elbírálni, míg negatív válasz esetén megoldás lehet például – ahogyan Pokol Béla is jelzi – az ügy elkülönítése és rendes eljárás szerinti elbírálása.⁸³

Mindkét elgondolás mellé sorakoztathatók további érvek. Az alapjogvédelem hatékonyabb, magasabb szintjét valósíthatja meg, ha az AB e fogalomkörbe vonja a 26. § (1) bekezdése szerinti panaszokat is – ám előfordulhat, hogy a rövid határidő egy bonyolult jogvitában nem elegendő egy normamegsemmisítés kellő előkészítéséhez, megalapozásához, ezért a testület végül majd a kevésbé rögzös utat választja. Így viszont az adott alapjogi relációban érdemi elbírálás esetén *res iudicata* hatás is keletkezik, azaz adott esetben később még nehezebb lesz alkotmányjogi érvek mentén elérni a változást.⁸⁴ A választások (népszavazások) jogszerűségének a védelmét szolgálja az ilyen esetek elbírálása, az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések megsemmisítése (így például kevesebb sikerrel lehet esetleg utólag a választások jogszerűtlenségére hivatkozni, mint egy néhány hónappal későbbi döntés esetén lehetne) – ugyanakkor valamely rendelkezés megsemmisítése akár hézagot is hagyhat a jogrendszerben, vagy egyébként felkészületlenül érheti az eljárásban bármilyen módon (akár választópolgárként) résztvevőket.

A határozat indokolásából az látható, hogy az AB – tudatosan vagy nem tudatosan – kiterjesztően értelmezte a szabályozást, amikor a 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az Nsztv. szerint elbírált.⁸⁵ Álláspontunk szerint ez az értelmezés jogszerűnek tekinthető, ám a mögötte álló elvi kiindulópontok ismeretének a hiányában (mivel ezek az AB döntéseiből nem derülnek ki) a lehetőségeink jelenleg a kérdés felvetésével, és nem a megválaszolásával végződnek. Azt mindenesetre kijelenthetjük, hogy a fent ismertetett nyelvtani értelmezéshez ragaszkodó, alkotmánybírói érvelést is legitimnek tekintenénk.

Fontos lenne, hogy az Alkotmánybíróság a jövőben elvi szinten is egyértelműen állást foglaljon a kérdésről.

⁸³ Uo. [24]. Lényegében ezzel azonos érvelésre l. még 3212/2016. (X. 26.) AB végzés, Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye [20]–[27].

⁸⁴ Abtv. 31. § (1) bekezdés.

⁸⁵ A 2015-ös évben számos alkotmányjogi panasz érkezett a testülethez a választási szervek döntéseit felülvizsgáló bírósági ítéletekkel szemben, azonban az AB e döntései sem vizsgálták részletesen a témát. Az AB az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján előterjesztett indítványokra is irányadónak tekintette a kivételes eljárási határidőt. Pl. 3133/2014. (IV. 24.) AB végzés, ABH 2014, 1861.; 3140/2014. (IV. 24.) AB végzés, ABH 2014, 1894.

5 Összegzés

Jelen tanulmány célja nem az Alkotmánybíróság egyes, népszavazásokkal kapcsolatos határozatainak, azok alkotmányjogi érveléseinek a módszeres kritikája (amelyre a közvélemény részéről érthető módon folyamatosan igény mutatkozik, és ez a munka szakmailag is indokolt), hanem az Alaptörvény hatálybalépését követő, az alapjogvédelemben az alkotmányjogi panasz rendszerbe emelésével bekövetkező modellváltás tapasztalatainak feltárása volt. Ennek keretében arra törekedtünk, hogy általános áttekintés után magát a rendszert, annak legfontosabb változásait, majd olyan rendszerszintű problémákat és dilemmákat mutassunk be, amelyek kihívás elé állítják a népszavazásokhoz kapcsolódó, jogvédelmi mechanizmusokat. Mindezt kifejezetten az Alkotmánybíróságra fókuszálva tettük.

Összességében általános következtetéseket vonhatunk le. (1) A jogorvoslati struktúra változott, de az alapvető logikája nem. (2) A standardok elvileg (a rendszerből kényszerítően) nem változtak, de valójában legalábbis elmozdultak a szigorúbb értelmezés felé – ez viszont nem a rendszer változásából következik, nem írható az átalakulás számlájára, sokkal inkább a szereplők attitűdjéből fakad. (3) Az Alkotmánybíróságnak népszavazásokhoz kapcsolódó, alkotmánybírósági ügyekben 2012 óta ugyan ritkábban kell megnyilvánulnia, de az új rendszer legtöbb alapkérdése már felmerült. Ezek egy részére válasz is született, de az alkalmazásból olykor hiányzik a következetesség. (4) Megfigyelhető, hogy a többségi és a hozzájuk kapcsolódó párhuzamos indokolások, valamint a különvélemények milyen nagy mértékben a befogadás Abtv. szerinti feltételei körül zajlottak, ami a bemeneti követelményt jelenti. Egy új jogintézmény esetében ez törvényszerű is, de arra lehet számítani, hogy a követelmények értelmezésének fokozatos stabilizálásával ezek a viták is enyhülni fognak. A kiszámítható jogalkalmazást segíti, ha az alkotmánybírák között nincsenek koncepcionális ellentétek a jogintézmények értelmezését illetően.

Évszázadok békés és fegyveres forradalmi tüzték zászlajukra a népfelség elvét, szóltak a nép által történő hatalomgyakorlásáról. A népszavazás lehetősége a magyar jogállami fordulatnak olyan vívmánya, amely önálló, részben szimbolikus és részben nagyon is konkrét értékeket hordoz magában. Ezek az alapjogi elismerést is nyert értékek sérülékenyek, ezért védeni kell őket. Az állam feladata, hogy a sérülést elsődlegesen – megfelelő szabályok megalkotásával – elkerülje, a már bekövetkezett sérelmet pedig gyorsan és hatékonyan orvosolja, ezzel helyreállítva a jog épségét. Bízunk benne, hogy tanulmányunkkal ehhez tudunk hozzájárulni.

Bibliográfia

- Bogdanor, Vernon*: Western Europe. In: *Referendums around the World: The growing use of direct democracy* (szerk. Butler David – Austin Ranney). Macmillan, London 1994.
- Bonime-Blanc, Andrea*: *Constitution Making and Democratization. The Spanish Paradigm*. [http://usip.org/sites/default/files/Framing the State/Chapter15_Framing.pdf](http://usip.org/sites/default/files/Framing%20the%20State/Chapter15_Framing.pdf) (2022.02.11.)
- Bozóki András*: A köztársasági elnök esete a néppel. *Világ* 1990. 6. sz.
- Bozóki András*: Az alkotmányos forradalom éve. 1989. *Rubicon* 2004. 5–6. sz.
- Bragyova András – Dezső Márta*: Hungary. In: *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience* (szerk. Andreas Auer – Michael Bützer). Ashgate, Aldershot 2001.
- Chronowski Nóra*: Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban. In: Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára (szerk. Csefkó Ferenc). Pécsi Tudományegyetem ÁJK, Pécs 2008. <http://pea.lib.pte.hu/handle/pea/24858> (2022.02.11.)
- Chronowski Nóra – Kocsis Miklós*: A népszavazás funkciója az alkotmányos demokráciában. In: *A demokrácia deficitje, avagy a deficitese hatalomgyakorlás* (szerk. Csefkó Ferenc – Horváth Csaba). Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs 2008.
- Dezső Márta*: Az alkotmány népszavazással történő elfogadása. In: *Az alkotmányozás jogi kérdései* (szerk. Takács Imre). ELTE Eötvös, Budapest 1995.
- Ganczer Mónika*: Sarkalatos átalakulások: az állampolgársági jog átalakulása. *MTA Law Working Papers* 2014. 63. sz. http://real.mtak.hu/19996/1/2014_63_ganczer.pdf (2022.02.11.)
- Hallók Tamás*: Népszavazás és alkotmánymódosítás. In: *Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai*. 1/1. Bíbor, Miskolc 2002.
- Komáromi László*: Az Alkotmánybíróság határozata a nőkre vonatkozó kedvezményes nyugdíjba vonulási feltételek férfiakra történő kiterjesztésére irányuló népszavazási kezdeményezésről. *Jogesetek Magyarázata* 2016. 1–2. sz.
- Korinek Karl*: Az alkotmányozás parlamenti és parlamenten kívüli eljárása Ausztriában. In: *Az alkotmányozás jogi kérdései* (szerk. Takács Imre). ELTE Eötvös, Budapest 1995.
- Kukorelli István*: Az országos népszavazás helye a parlamenti demokráciában. In: *A magyar alkotmányosság ezer éve* (szerk. Mikolasek Sándor). Tudományos Konferencia, Tatabánya 1998.
- Kukorelli István*: Az OVB és az Alkotmánybíróság feladatai az országos népszavazási kezdeményezések hitelesítési eljárásában. In: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (szerk. Kukorelli István). Századvég, Budapest 2006.
- Kukorelli István*: Államnemzet vagy kultúrnemzet? Néhány gondolat egy nem létező dilemmáról. In: *Az igazságosság dilemmái*. Ünnepi kötet Földesi Tamás 75. születésnapjára (szerk. Cs. Kiss Lajos – Karádi Éva). ELTE ÁJK, Budapest 2004.
- Lékó Zoltán*: A svájci alkotmányozás története. *Parlamenti Levelek* 1997. 3. sz.

- Ludányi Ágnes: Egyszerűsített honosítás, avagy magyar állampolgárrá válás egyszerűbben. <http://arsboni.hu/egyszerusített-honosítás-avagy-magyar-állampolgárra-valás-egyszerűbben> (2022.02.11.)
- Mohay Gergely: A 2008-as népszavazás a pártstratégiák tükrében. *Jogelméleti Szemle* 2008. 2. sz. http://jesz.ajk.elte.hu/2008_2.html (2022.02.11.)
- Orbán Endre: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. *Forum: Acta Juridica et Politica* 2015. 2. sz.
- Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. KJK–MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest 1995.
- Szabó János: Út a NATO-igéhez. In: Magyarország politikai évkönyve kormányzat, közpolitika, közélet 2007-ről. I–II. (szerk. Sándor Péter – Vass László). Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest 2008.
- Szabó Lászlóné (szerk.): EU-népszavazás 2003. I. Eredmény adatok. II. Események képekben. *Választási Füzetek* 111. Belügyminisztérium Országos Választási Iroda, Budapest 2003.
- Szigeti Péter: A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007. In: Magyarország politikai évkönyve kormányzat, közpolitika, közélet 2007-ről. I–II. (szerk. Sándor Péter – Vass László). Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest 2008.
- Téglási András: Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta. *MTA Law Working Papers* 2014. 19. sz. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_19_Teglasi.pdf (2022.02.11.)

Amikor a kormány kezdeményez: népszavazás és kormánykampány¹

Bevezetés

Írásom apropóját az a kormány által kezdeményezett népszavazás adja, amely a kiskorúak szexuális nevelésének egyes kérdéseit tűzte a napirendjére. Azonban nem kifejezetten a megfogalmazott népszavazási kérdésekkel foglalkozom: azt járom körül, hogy milyen célja lehet egy kormány által kezdeményezett népszavazásnak az alkotmányos demokráciákban, illetve arra vonatkozó elvárásokat is megfogalmazok, hogy a kormánynak milyen jellegű kampánytevékenységet kellene folytatnia ezekben az esetekben a népszavazási kampány során.

Kiindulópontként felvázolom a népszavazás mint jogintézmény alkotmányos rendeltetésével kapcsolatban megfogalmazott, elvi tételeket, majd politológiai szempontokat is bevonva tekintem át a négy, kormány által kezdeményezett népszavazás tapasztalatait, rámutatva a jogintézmény alkotmányos rendeltetése és politikai realitásban való működése közötti feszültségekre. Végül azokra az érvekre is kitérek, amelyek szerint a kormányt mint a népszavazás kezdeményezőjét megilleti a politikai véleménynyilvánítás szabadsága, ezért épp olyan módon vehet részt a kampányban, mint a kezdeményező magánszemélyek.

1 Népszavazás a magyar alkotmányos rendszerben az Alaptörvény előtt

1. Mivel a népszavazás a népszuverenitás gyakorlásának egyik formája, érdemes a népszavazásról szóló alkotmányos rendelkezések áttekintését a népszuverenitásról szóló klauzulával kezdeni. A korábbi Alkotmány úgy fogalmazott: „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott

* Tudományos segédmunkatárs (TK JTI).

¹ Jelen írás a *Populizmus a közpolitika- és a jogalkotásban* elnevezésű, K 129245 azonosítószámú NKFIH projektek támogatásával készült. A kézirat lezárva: 2022. február 18.

képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”² A népszuverenitást kimondó rendelkezésen túl tartalmazta azt is, hogy országos népszavazás tárgya kizárólag „az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet”, valamint megkülönböztette a kötelezően elrendelendő és a fakultatív, illetve a véleménynyilvánító és az ügydöntő népszavazásokat. Kötelezően elrendelendő volt a népszavazás, ha azt legalább 200 000 választópolgár kezdeményezte, míg fakultatív, ha annak kezdeményezője a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár volt.³ Emellett a korábbi Alkotmány kötőereje szerint különbséget tett a döntéshozó, valamint a véleménynyilvánító országos népszavazás között. A kötelező erejű népszavazás eredménye az országgyűlésre kötelező volt, vagyis kötelezte az országos népszavazáson kinyilvánított népakarat teljesítésére.⁴ Térey Vilmos rámutat, hogy kötelező volt a megerősítő népszavazás eredménye is, vagyis ha a népszavazás az országgyűlési aktusnak szükséges, de nem elégséges érvényességi feltétele.⁵ Az Alkotmány rendelkezéseiből következett, hogy a kötelezően elrendelendő népszavazás kötelező erejű népszavazás, azonban azt sem zárta ki, hogy az országos népszavazáson meghozott döntés más esetben is kötelezze a törvényhozót, s ennek megfelelően a korábbi népszavazási törvény értelmében az országgyűlés akkor is kötötte az ügydöntő népszavazás eredménye, ha azt az országgyűlés mérlegelése nyomán írták ki.⁶

2. Az alkotmányos rendelkezéseket az alkotmánybírósági gyakorlat töltötte meg tartalommal, a testület korai elvi jelentőségű határozatai elsősorban a (tiltott) népszavazási tárgykörökkel, valamint a versengő népszavazási kezdeményezések problematikájával foglalkoztak. Az alkotmánybírák ez utóbbi kérdés kapcsán fejtették ki a kötelezően elrendelendő, valamint a fakultatív népszavazási kezdeményezések egymáshoz való viszonyát is.

Az egyik legismertebb népszavazási határozat⁷ alapvetően azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy referendum útján felosztható-e a parlament. Ennek kapcsán a testület kifejtette, hogy alkotmányos rendünkben a „népszuverenitás gyakorlásának

² 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 2.§ (2) bekezdés.

³ Ezeket a pontosításokat a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1997. évi LIX. törvény iktatta be az Alkotmány normaszövegébe.

⁴ Térey Vilmos: Az országos népszavazás részletesebb szabályai. In: Az Alkotmány kommentárja I. (szerk. Jakab András). Századvég, Budapest 2009. 915–923. o.

⁵ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 26.§ (6) bekezdés: „A népszavazásra bocsátott törvényt a köztársasági elnök csak akkor írja alá, ha azt a népszavazás megerősítette.”

⁶ „Az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás megtartásától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény megalkotásától – számított három évig kötelező.” 1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről 8.§ (1) bekezdés.

⁷ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.

elsődleges formája a képviselet”, valamint népszavazásra bocsátott kérdés „nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást”.⁸ A népszuverenitás-klauzulából a bírák azt is levezették, hogy a népszavazás az Alkotmány keretei között a parlamenti hatalomgyakorlás kiegészítésére szolgáló komplementer jellegű intézmény.⁹

1997-ben az Alkotmánybíróság nem csupán megerősítette a korábbi megállapításait, de nagyon fontos kiegészítést is tett, amikor úgy foglalt állást, hogy, „a közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll”.¹⁰ Határozatukban a bírák kitértek a kötelezően elrendelendő és a fakultatív népszavazások egymáshoz való viszonyának kérdésére: „a kötelezően elrendelendő népszavazást tehát elsőbbség illeti meg a 28/C. § (4) bekezdésében meghatározott, a népképviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás elemeit egyaránt tartalmazó, mérlegelés alapján elrendelhető népszavazással szemben”.¹¹ Ez az elsőbbség az összegyűjtött aláírásoknak az országgyűlés elnökéhez való benyújtásától kezdődően illeti meg a 200 000 választópolgár kezdeményezésére induló népszavazást, s ha a hitelesítés eredménye alapján a népszavazást el kell rendelni, fakultatív népszavazás azonos tárgykörű kérdésekben kizárt.

A két országos népszavazási „fajta” egymásra vonatkoztatott értelmezése során az Alkotmánybíróság úgy érvelt, hogy a véleménynyilvánító népszavazás azt biztosítja, hogy az állampolgárok közreműködjenek az országgyűlés döntéseinek meghozatalában, az eljárás eredménye azonban nem kötelezi a népképviseleti szerveket. Ehhez képest az ügydöntő népszavazások során annak eredménye kötelezi a képviseleti intézményt, vagyis a nép meghatározója lesz a szerv döntésének.

Fontos kérdés tehát a kezdeményezés és a kikényszeríthetőség, s ebben a tekintetben a kétféle eljárás egymástól lényeges eltéréseket mutat: fakultatív népszavazás esetén a kezdeményezés joga a képviseleti intézményeket (és 100 000 választópolgárt) illet meg, a többi döntés azonban az országgyűlés mérlegelésére van bízva. Vagyis az ügy ura teljes egészében a képviseleti szerv, ilyenkor a nép döntése szolgálhat legitímációs célokat vagy a nép akaratának előzetes megismerését. A közvetlen és a képviseleti hatalomgyakorlás közötti együttműködésről van tehát szó, ami a képviseleti oldal igényei szerint alakítható.

Kötelezően elrendelendő népszavazás esetén ezzel szemben az eljárás minden mozzanatát tekintve az ügy ura a nép: az országgyűlésnek nincsen lehetősége sem a kezdeményezés, sem a kikényszeríthetőség befolyásolására, a népképviseleti szerv köteles minden cselekményt megtenni a népszavazás lefolytatása és a nép döntésének megvalósítása érdekében, valamint köteles tartózkodni minden olyan

⁸ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.

⁹ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 37.

¹⁰ 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.

¹¹ 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.

cselekménytől, amely ezt gátolhatná, és más szerveket is köteles távol tartani ettől. Az alkotmánybírák leszögezték azt is, hogy kötelező népszavazás esetén a támogatás megvalósulása automatikusan a képviseleti szerv fölé helyezi a közvetlen hatalomgyakorlást. Valamint megvonták a kétféle népszavazási eljárás egymáshoz való viszonyának mérlegét, amikor kimondták, hogy

a közvetlen hatalomgyakorlás ugyan a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, de kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll: az Országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül. Ebből az is következik, hogy a képviseleti hatalomgyakorlással vegyes, az Országgyűlés rendelkezésétől függő népszavazást is megelőzi a kötelező népszavazás, amely a közvetlen hatalomgyakorlás egyetlen tiszta formája.¹²

Az alkotmánybírák azt is elemezték, hogy a népszavazáshoz való jog mint politikai alapjog érvényesülésének biztosítása érdekében milyen köteleességek terhelik az állam szerveit. Politikai alapjogok érvényesülésének garantálásához nem elegendő az államnak a beavatkozástól tartózkodnia, pozitív intézményvédelmi kötelezettségének is eleget kell tennie: az intézményvédelem mércéje pedig az alkotmányos feladat megvalósítása. A kötelező népszavazás esetén ez a zavartalan közvetlenséget, a népszavazási eljárás képviseleti befolyástól való függetlenségét, önállóságát és elsőbbségét jelenti.

2 Népszavazási szabályok az Alaptörvény hatálybalépését követően

3. Az Alaptörvény módosított a népszuverenitás klauzulán, a szöveg szerint ugyanis a „nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja”. Vagyis az alkotmányos szöveg *expressis verbis* tartalmazza, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás kivételes. Eltűnt tehát a számos vitára alkalmat adó „valamint” fordulat.¹³ Az alkotmányos szöveg lényegesen egyszerűsített a népszavazásra vonatkozó rendelkezéseken is: „Legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendel el. A köztársasági elnök, a Kormány vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el. Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés

¹² 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 341.

¹³ A kétféle forma, vagyis a közvetlen és a képviseleti egyenrangúságáról szóló érveket a korábbi normaszöveg „valamint” fordulatával alapozta meg Fricz Tamás. L. Fricz Tamás: Kis János téved. *Népszabadság* 2007. november 29.

az Országgyűlésre kötelező.”¹⁴ Fontos változás tehát, hogy eltűnt a véleménynyilvánító népszavazás, tehát ha érvényes és eredményes népszavazásra kerül sor, az az országgyűlést kötelezi.¹⁵ Fennmaradt a kötelezően elrendelendő és a fakultatív népszavazások közötti különbségtétel, előbbi legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére az országgyűlés köteles elrendelni, utóbbit elrendelheti a „köztársasági elnök, a Kormány vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére”. Az Alaptörvény azt is tartalmazza, hogy az „érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező”.¹⁶ Tehát amennyiben az országgyűlés úgy döntött, hogy bizonyos kérdésben elrendeli a népszavazást, az így hozott döntés is – amennyiben kimeríti az érvényességre és eredményességre vonatkozó feltételeket – köti a törvényhozót.

Jelentős és a népszavazási kezdeményezések sikerességét nehezítő módosítás, hogy az Alaptörvény 50%+1-es részvételi kvórumot vezet be: „Az országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.”¹⁷ Ez tehát a korábbi szabályokhoz képest erős szigorítás, ugyanis korábban elegendőnek bizonyult, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Az új szabályokból az olvasható ki, hogy a sikeres népszavazás a magas részvétel kérdése. A korábbi sikeres népszavazások részvételi adatait elemezve kimutatható, hogy az Alaptörvény rendszerében a sikeres népszavazás esélye meglehetősen alacsony.¹⁸

4. Az alkotmányos szöveg módosulásai ellenére az Alkotmánybíróság gyakorlata továbbra is túlnyomó részben a korábban megfogalmazott, elvi jelentőségű megállapításokra támaszkodik. A testület 2013-ban jelentette ki, hogy „az Alaptörvény az alapjog, illetve a választói kezdeményezés alapján elrendelendő országos népszavazás szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja, illetve idézheti a korábbi határozataiban foglaltakat.”¹⁹ Így a bírák változatlan tartalommal állapítják meg, hogy a népszavazás a parlamentáris demokráciában komplementer

¹⁴ Magyarország Alaptörvénye 8. cikk (1) bekezdés.

¹⁵ Komáromi László: A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben. *MTA Law Working Papers* 2014. 35. sz. 5. o.

¹⁶ Magyarország Alaptörvénye 8. cikk (1) bekezdés.

¹⁷ Magyarország Alaptörvénye 8. cikk (4) bekezdés.

¹⁸ Jakab András – Szilágyi Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendben. In: A magyar jogrendszer állapota (szerk. Jakab András – Gajduschek György). *MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont*, Budapest 2016. 319. o.

¹⁹ 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [27].

jellegű intézmény, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll. A népszavazáshoz való jog mint alanyi jog magában foglalja a népszavazás kezdeményezésének és támogatásának jogát, valamint a szavazáson való részvétel jogát is. A népszavazáshoz való jogot az Alaptörvény rendszerében az alkotmánybírák az alkotmányos dokumentum 8. cikk (1) bekezdéséből vezetik le, amely a testület szerint közvetve a választók kezdeményezéshez való jogát is magában foglalja. Ezt a gondolatot továbbfűzve fejtette ki a határozat, hogy a politikai részvételi jog bizonyos elemei nem pusztán a választók individuális jogát jelentik, hiszen a részvételre irányuló jog része az aláírásgyűjtéshez való jog, amelyet az Alaptörvény a választók szervezete számára is biztosít. Ehhez azt is hozzátették a bírák, hogy a

politikai részvételi jog alanyai a szervezetek közül különösen a pártok lehetnek, hiszen az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése szerinti alkotmányos feladatuk, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, amely kiváltképpen a közvetlen hatalomgyakorlás egyes formáin, mindenekelőtt országos népszavazáson keresztül történhet.²⁰

A korábbi alkotmányos gyakorlat elvi tételeinek alkalmazhatóságát erősítette meg a testület az 1/2014. (I. 21.) AB határozatban,²¹ valamint a 15/2017 (VI. 30.) döntésében is. Utóbbi esetben a bírák részletesebben elemezték a népszavazás korlátait. Kifejtették, hogy az Alaptörvény által állított egyik kifejezett korlát az, hogy a népszavazás tárgya csak az országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A másik kifejezett korlátot az Alaptörvény által tételesen kizárt tárgykörök jelentik. Jelentős az a megállapítás is, amely szerint népszavazás kifejezetten irányulhat törvény kezdeményezésére, módosítására, hatályon kívül helyezésére vagy akár az országgyűlés más döntésére is.²² A népszavazás részletszabályait az Alaptörvény nem tartalmazza, az arra vonatkozó részletes szabályok megalkotása a törvényhozás feladata, s a törvényhozó döntési szabadságának korlátot állít az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, valamint a népszavazáson való részvétel jogával összefüggő, állami objektív jogvédelmi kötelezettség.²³

²⁰ 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [28]–[30].

²¹ 1/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [25].

²² 15/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás [35].

²³ 15/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás [38].

3 Kormány által kezdeményezett népszavazások

5. Népszerű kijelentés, hogy a nép közvetlen bevonása a döntéshozatalba erősíti a demokratikus működést, sőt, a népszavazásnak kisebbségvédelmi funkciót tulajdonítanak. De mit mutat a gyakorlat? Politikatudományi elemzések szerint a népszavazás kezdeményezőjének személye erősen meghatározza annak dinamikáját és megvalósulását – ezzel szemben azok a kérdések, hogy a referendum ügydöntő vagy véleménynyilvánító, kötelező vagy fakultatív, jóval kevesebb relevanciával bírnak. A kormányzat által kezdeményezett népszavazásokról elmondható, hogy azok általában²⁴ a kormány tekintélyének megerősítését, politikai irányvonalának támogatását szolgálják. Általában kevésbé demokratikus természetűek, mint a polgárok kezdeményezésére induló referendumok, s ennek indokai könnyen beláthatók, hiszen a népszavazás kezdeményezője minden esetben politikai aktor, aki a közvélemény irányítására, a politikai diskurzus tematizálására törekszik. A kormánynak erre különösen alkalmas eszközök állnak rendelkezésére.²⁵

Többféle célja lehet annak, ha egy kormány népszavazási kérdéssel fordul a választókhoz: így a kormányon vagy a kormány mögötti politikai erőkön belüli feszültségek csökkentése, vagy egy olyan jogszabály elfogadása, amely nem élvez a parlamenti többség támogatását. A referendumnak lehet plebiszcitárius motivációja is, ezekben az esetekben egy (általában) erős politikai vezető arra törekszik, hogy a népakaratra hivatkozva kormányozzon, ám a népakaratot maga kívánja alakítani. Tulajdonképpen arról van szó, hogy a referendum társadalmi legitimitációt kölcsönöz bizonyos politikai döntésnek – adott esetben maga mögé utasítva a jog és a jogintézmények uralmának elvét.²⁶ És létezik az ún. „politikailag kötelező” népszavazás is, amikor a kormány politikailag nem engedheti meg magának, hogy döntést hozzon anélkül, hogy arra külön is felhatalmazást kérne az emberektől.

Magyarországon 2022. január 1-ig mindösszesen három alkalommal került sor olyan népszavazásra, amelynek kezdeményezője a kormány volt, az alábbiak szerint: 1997. november 16-án népszavazás Magyarország NATO-csatlakozásáról; 2003. április 12-én népszavazás Magyarország EU-tagságáról; 2016. október 2-án népszavazás az Európai Unió migrációs válságintézkedéseiről. Valamint 2022. április 3-án olyan

²⁴ De nem minden esetben, hiszen előfordulhatnak civil szerveződések által kezdeményezett olyan népszavazások, amelyek végül politikai értelemben a kormányt erősítik, illetve a népszavazások történelme szolgáltat példát olyan, a kormányzat által kezdeményezett népszavazásra is, amely végül gyengítette a közhatalom birtokosait. Így például tulajdonképpen a kormányzó párt és annak miniszterelnöke javaslatára került sor a Brexit-népszavazásra, amely végül David Cameron bukásához vezetett.

²⁵ Laurence Morel: *The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies*. In: *Referendum Democracy* (szerk. M. Parkin – A. Mendelsohn). Palgrave Macmillan, London 2001. 48–49. o.

²⁶ Nadia Urbinati: *Democracy Disfigured – Opinion, truth and the people*. Harvard University Press, Cambridge – London 2014. 171. o.

népszavazásra kerül sor, amelyen négy kérdés megválaszolásával a választópolgárok a kiskorú gyermekek szexuális nevelésével összefüggő, közelmúltban alkotott jogszabályokról mondhatnak véleményt. A négy referendum mindegyike elhelyezhető az előzőekben összefoglalt politikatudományi tipológiában.

6. Az 1997-es és 2003-as népszavazások olyan kérdésekben hoztak döntést – a NATO-hoz és az Európai Unióhoz való csatlakozás –, amelyek az ország hosszú távú, politikai ciklusokon átívelő jövőjét, tulajdonképpen nemzeti önazonosságát határozzák meg. Annak a kérdésnek az eldöntése, hogy mely katonai szövetséghez tartozunk, milyen gazdasági berendezkedést kívánunk megvalósítani, sőt, egy bizonyos értékközösség választása nem egyetlen kormány ügye, nem egy politikai ciklusra szóló döntés.

Magyarország NATO-hoz való csatlakozásának ügyében a legerősebb politikai pártok között nem alakult ki éles nézetkülönbség,²⁷ bár nem folytattak az egész országot elborító, politikai hirdetésekkel operáló kampányt sem. A pártok a szolid kampány okaként elsődlegesen pénzhiányra hivatkoztak. Emellett a kormány sem folytatott erős politikai kampányt: ismeretterjesztő hirdetések kerültek ki, amelyet elsősorban cégek, szervezetek intéztek. Erre a kormánytól lehetett pályázat formájában támogatást igényelni, elsősorban olyan projektekre, amelyeknek célja az állampolgári tudatosítás volt. A kormány részéről a Belügyminisztérium kampányolt, amelyet a szavazás előtt mindösszesen 8 nappal kezdett meg, s elsősorban a részvételre buzdított. Szlogenje ez volt: „Európa ránk figyel!”²⁸ A NATO-népszavazás tehát olyannak tekinthető, amelynek esetén a kormány nem tehette meg, hogy a társadalom véleményének kikérése nélkül hozzon döntést, tulajdonképpen politikai szempontból kötelező volt, illetve bizonyos társadalmon belüli feszültségek kezelését is célozta.

Hasonló megfontolások övezték az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló népszavazást is. Ám az ezt megelőző kampány volumenében jóval felülmúlta a hat évvel korábit, és teljesen más marketingtechnikával operált. A fő cél ismét az információ terjesztése volt, azonban a népszavazás előtt mindössze két hónappal olyan elemzések láttak napvilágot, amelyek szerint a választópolgárok körében megnőtt a bizonytalanság. Ezért a politikai döntéshozók központilag irányított, az érzelmekre is ható, egyszerű, illetve markáns politikai üzenetet hordozó (az „igen,, szavazatokra buzdító) kampány mellett döntöttek. Számos szereplő folytatott párhuzamosan kampányt, elsősorban az EU Kommunikációs Közalapítvány, de bekapcsolódott a Miniszterelnöki Hivatal, a Belügyminisztérium, a Külügyminisztérium, valamint a politikai pártok és különböző szervezeteik is, bár részükről a pártokon

²⁷ Bár a parlamenten kívüli Munkáspárt és MIÉP NATO-ellenes kampányt folytatott, ez azonban azt is jelzi, hogy a politikai mainstream-ben egységes volt a NATO-tagság támogatottsága.

²⁸ A. R.: Óriásplakát, szórólap és becsomagolt repülő. *Népszabadság* 1997. november 1. 3. o.

átívelő konszenzust nem sikerült implicit módon érzékeltetni.²⁹ Végül a részvételi eredmények csalódást keltettek, bár a népszavazás érvényesnek és eredményesnek bizonyult, s a választópolgárok a csatlakozás támogatása mellett foglaltak állást. A népszavazás kezdeményezése a kormány számára az Alkotmányban előírt kötelesség volt, az ugyanis kimondta, hogy „ügydöntő országos népszavazást kell tartani a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő, a csatlakozási szerződés szerinti csatlakozásáról. E népszavazás időpontja: 2003. április 12. A népszavazásra bocsátandó kérdés: »Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává váljon?«”.³⁰ Ez egy korlátozott időbeli hatályú előírás volt az Alkotmány normaszövegében, amely nem konkrétan a csatlakozási szerződésről, hanem annak tényéről szólt. A népszavazás tehát a csatlakozás időpontjában fennálló struktúrát legitímálta.³¹ Összességében egy jogilag és politikailag is „kötelező” népszavazásról volt szó.

7. Lényegesen eltérő kérdésben és politikai környezetben került sor a 2016-os referendumra. Ekkor a feltett kérdés így szólt: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?” Erre a népszavazásra tehát nem olyan, Magyarország geopolitikai, nemzetbiztonsági, gazdasági jövőjét évtizedekre fajsúlyosan meghatározó kérdésben került sor, mint a két nagy nemzetközi blokkhoz való csatlakozás tárgyában megrendezett népszavazások voltak.³² A bevándorlás-politikáról szóló voksolás alapvetően a kormány által érvényesített, politikai döntések megerősítéséről szólt. Így nem meglepő, hogy számos szempontból a kormány jóval erőteljesebb kampányt folytatott a két fentebb tárgyalt népszavazáshoz képest. A bevándorlással kapcsolatosan a kormány legalább másfél évig folytatott erőteljes kommunikációt, bár ezek nem mindegyike minősül szűken vett kampányköltségnek. A Miniszterelnöki Kabinetiroda tájékoztatása szerint végül 6,7 Mrd forintot tett ki a kampány költsége, bár az atlatszo.hu információi szerint valójában inkább 15 Mrd forint körüli összeggel kell számolni.³³ Az elköltött pénzüsszezből a kampány intenzitására lehet következtetni, de érdemes áttekinteni a kommunikált üzeneteket is.

²⁹ Csókay Ákos: Az EU Kommunikációs Közalapítvány tájékoztató tevékenységének eredményessége az elvégzett társadalomkutatások tükrében. *Marketing – Menedzsment* 2003. 2. sz. 10–15. o.

³⁰ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 79.§

³¹ Chronowski Nóra – Vincze Attila: Népszavazások uniós ügyekben és a magyar gyakorlat. *Közjogi Szemle* 2019. 1. sz. 18. o.

³² Bár lehetséges olyan érvelés, amely szerint a határok „megnyitása” egy befogadó bevándorláspolitikával vehet fel a népességetnikai összetételével összefüggő, vagy akár biztonságpolitikai szempontból jelentős kérdést.

³³ Sepsi Tibor – Erdélyi Katalin: Kiszámoltuk a kvótakampány teljes állami költségét: 17 milliárd forintot vertünk el. <http://atlatszo.hu/kozpenz/2016/11/15/kiszamoltuk-a-kvotakampany-teljes-allami-koltseget-17-milliard-forintot-vertunk-el/> (2022.02.16.)

A kormányzati kampánytevékenység – az „Üzenjünk Brüsszelnek”, „Tudta?”, „Ne kockáztassuk” kezdetű kampányanyagok – leegyszerűsített és gyakran kétes valóságtartalmú üzenetekkel operáltak, például „Tudta, hogy Brüsszel egy városnyi illegális bevándorlót akar Magyarországra telepíteni?” vagy „Ne kockáztassuk Magyarország jövőjét! Szavazzunk nemmel!” Nem tájékoztató jellegű információs kampányról volt tehát szó, ezért a propaganda kifejezés használata helyénvalóbbnak tűnik. A kormánypropaganda egyértelmű célja volt, hogy a választópolgárok érzelmeire és ösztöneire gyakoroljon hatást, a közölt üzenetek szándékosan leegyszerűsítettek voltak, azok információtartalma pedig semmiképp nem tekinthető kiegyensúlyozottnak vagy objektívnek. A kormányzati kommunikációs aktusok mentesek voltak a valódi érvektől, nem tértek ki a lehetséges pro és kontra érvekre. Ez a fajta érzelmi túltengés pedig ellehetetleníti a racionális demokratikus diskurzust. A korábban tárgyalt népszavazásokhoz képest az is jelentős különbség, hogy ebben az esetben a politikai erők között erős és éles megosztottság alakult ki: az ellenzéki pártok a kormánykampánnyal szemben ellentétes előjelű kampánytevékenységet folytattak.

Végül 2022. április 3-án egy olyan, négy kérdésből álló népszavazásra kerül sor, amely valójában arról a törvénymódosításról³⁴ szól, amelyet az országgyűlés 2021 nyarán fogadott el, s amely tulajdonképpen összemosza a pedofiliát a homoszexualitással, a gyermekek szexuális nevelését pedig a homoszexualitás és nemi átalakítások propagálásával. A szabályozás annak kritikusai szerint veszélyezteti az LMBTQI gyermekek lelki egészségét azzal, hogy ellehetetleníti, hogy információhoz és támogatáshoz jussanak a nemi identitásukat kereső vagy abban bizonytalan fiatalok.³⁵ Már maga a jogszabálmódosítás is éles politikai vitákhoz vezetett, azt végül 157 „igen”, 1 „nem” és 0 tartózkodás mellett fogadta el az országgyűlés.³⁶ Ezért – bár a kézirat lezárásának idején a népszavazási kampány még alig-alig indult el – várható, hogy 2016-hoz hasonlóan ismét élesen eltérő álláspontokat fognak képviselni a kormány és a politikai erők a népszavazási kampány során, mint ahogyan az érzelmi túltelítettség is jó eséllyel előre megjósolható. Fontos megjegyezni, hogy Magyarország történelmében első alkalommal kerül sor egy napon országgyűlési választásra és

³⁴ 2021. évi LXXIX. törvény a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról.

³⁵ Orosz minta alapján indított frontális támadást a szólásszabadság és a gyermekjogok ellen a kormány. <http://tasz.hu/cikkek/orosz-minta-alapjan-inditott-frontalis-tamadast-a-szolasszabadsag-es-a-gyerme-kjogok-ellen-a-kormany> (2022.02.16.)

³⁶ Az ellenzéki erők egyike, a Jobbik arra igennel voksolt, Hadházy Ákos, Szél Bernadett és Szabó Szabolcs független képviselők, valamint a Demokratikus Koalíció, a Momentum, az LMP, az MSZP és a Párbeszéd képviselői bojkottálták a szavazást.

országos népszavazásra, amelyet egy 2021. novemberi törvénymódosítás³⁷ tesz lehetővé.³⁸ Várható, hogy a párhuzamosan futó kampányok összemosódnak majd.³⁹

A 2016-os és a 2022-es népszavazásokról tehát elmondható, hogy azok plebiszcitárius jellegűek, fő céljuk, hogy a népakarat legitimációt kölcsönözzön egyébként jogilag vitatható kormányzati intézkedéseknek.

4 Ideál vs. realitás

8. A négy referendum politológiai elemzése arra mutat rá, hogy az elmúlt évtizedekben jelentősen megváltozott a kormány által kezdeményezett népszavazások szerepe, célja, dinamikája Magyarországon. A NATO-hoz és az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló voksolások kezdeményezése elsősorban politikai – és jogi – szempontból volt elkerülhetetlen a kormány számára a döntésre feltett kérdések hosszú távú, kormányzati ciklusokon átívelő hatásai miatt. Ezzel szemben a bevándorlásról szóló, 2016-os népszavazás és a gyermekek szexuális nevelésének kérdéseit feszegető referendumok plebiszcitárius jellegűek, egyértelműen arra szolgálnak, hogy a jogi szempontból vitatható kormányzati megoldásokat legitimálják, általuk a jog uralmát felülírja a tömeg erejének uralma. A kérdés az, hogy a népszavazásnak mint eszköznek ilyen felhasználása összeegyeztethető-e a népszavazásnak mint jogintézménynek az alkotmányos funkciójával.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata töretlenül fogalmazza meg, hogy a népszavazás a képviseleti demokrácia kiegészítésére szolgáló, komplementer intézmény, amely azonban megvalósulása esetén a képviseleti hatalomgyakorlás felett áll. Abban is töretlen az Alaptörvény elfogadását megelőző és azt követő alkotmányos gyakorlat, hogy alapjogként ismeri el a népszavazáshoz való jogot, ezért az alapjog érvényre juttatásának érdekében az állam szerveit intézményvédelmi kötelezettség terheli. Ez

³⁷ 2021. évi CXVII. törvény egyes választási tárgyú törvények módosításáról.

³⁸ Érdekesség, hogy hasonló tartalmú törvénymódosításra tett javaslatot egy ellenzéki képviselő, Szabó Tímea is. Annak vizsgálata, hogy milyen problémákat vet fel az országgyűlési választások és a népszavazások azonos napon történő megrendezése és a paralel kampányok, túlmutat jelen tanulmány keretein.

³⁹ A magyar gyakorlatban nem egyedi, hogy a kormány belefolyik a választási kampányokba, így unfair módon torzítva a politikai versengést. L. ehhez: EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió Zárójelentés a 2014. április 6-i országgyűlési választásokról, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (ODIHR) Korlátozott Választási Megfigyelési Missziójának Zárójelentését a 2018. április 8-i magyarországi országgyűlési választásokról, valamint: Szilágyi Emese: A Kúria döntése a Kormány „STOP” plakátkampányáról. JEMA 2018. 3–4. sz. 51–57. o.

a kötelezettség elsősorban eljárási garanciák megteremtését jelenti. Felidézve az AB 1997-es döntését:

[A]rra kell szolgálnniok, hogy a nép általi hatalomgyakorlás erre az esetre vonatkozó lényeges ismérveit, a zavartalan közvetlenséget, különösen a népszavazás és az ahhoz szükséges eljárási folyamat képviseleti befolyástól való függetlenségét és önállóságát, továbbá elsőbbségét biztosítsák [...] azt kell biztosítaniuk, hogy a népszavazás a kezdeményezéstől eljuthasson a megtartásig, s ezt kizárólag az érintett választópolgárok akarata befolyásolhassa.⁴⁰

Fontos szempont, hogy a kormány által kezdeményezett népszavazás fakultatív, amely feltételezi a képviseleti szervek és a népképviselet együttműködését, azonban a fakultatív népszavazás is a nép akaratának megismerését kell, hogy szolgálja az alkotmányos gyakorlat szerint. A nép szabad akarata pedig valójában akkor ismerhető meg a maga tiszta formájában, ha azt a közhatalom szervei beavatkozásukkal a lehető legkevésbé befolyásolják. Fájóan messze kerültek tehát egymástól a népszavazásra mint alkotmányos intézményre vonatkozó jogdogmatikai, normatív elvárások és a politikai valóság. Márpedig ha komolyan vesszük a kormány által kezdeményezett népszavazások alkotmányos szerepét, olyan eljárásra van szükség, amely elősegíti, hogy a jogintézmény alkotmányjogi rendeltetését betöltse.

5 Kísérlet a kormánypropaganda alkotmányjogi igazolására

9. A közhatalmi intézményeknek időről időre választ kell adniuk a kérdésre, milyen kormányzati kampánytevékenység fogadható el Magyarország alkotmányos berendezkedésének keretei között. 2016-ban a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) kísérletet tett a kormánypropaganda alkotmányosságának igazolására, támaszkodva a véleménynyilvánítás szabadságának instrumentális alátámasztására.⁴¹ Az NVB döntésében⁴² két fő érvre támaszkodott. Egyrészt hangsúlyosan jelent meg, hogy a konkrét esetben a kormány a népszavazás kezdeményezője és szervezője. A testület párhuzamot vont a választási és a népszavazási eljárás között. Kifejtette, hogy míg az előbbiben a kormány közhatalmat megtestesítő szerv – s ebből adódóan nem jogosult kampányt folytatni –, addig az utóbbi esetben a kormány az eljárás kezdeményezőjeként annak egyik szereplője. A kezdeményezőtől pedig nem várható el, hogy objektív

⁴⁰ 52/1997. (X. 14.) AB határozat.

⁴¹ Halmi Gábor: A véleménysszabadság határai. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest 1994. 307. o.

⁴² NVB 53/2016. sz. határozat.

szemlélő legyen. Egy ilyen elvárás ugyanis indokolatlanul nagy különbséget tenne a választópolgári kezdeményezés szervezője és a kormány mint kezdeményező között. A másik fontos érv a politikai szólásszabadságra fókuszált: a véleményszabadság minél teljesebb érvényesülése elengedhetetlen fontosságú a politikai közösség demokratikus működése szempontjából. Az NVB szerint a kormány véleményszabadságának korlátozása hátrányosan érintené a választópolgárok tájékozódáshoz való jogát, ugyanis épp a kezdeményezőnek tiltaná meg álláspontja kifejtését. Az NVB felhívta a Kúria és az Alkotmánybíróság választási kampányidőszakkal összefüggésben kifejtett, elvi megállapításait is, amelynek kapcsán úgy fogalmazott: „a népszavazási eljárásban a népszavazási eljárás kezdeményezője ugyanazért küzd és verseng, mint a választási eljárásban a jelölt, azaz a választópolgárok meggyőzéséért, akaratuk befolyásolásáért”.⁴³

A Bizottság konklúziója szerint a kormány közlései tehát a közügyek szabad vitatásának fogalmi körébe tartoznak, politikai véleménynyilvánításnak tekinthetők, amelynek célja a választópolgárok informálása. Azzal összefüggésben, hogy ezek a közlések elfogultak, a Bizottság kifejtette, hogy a kampány szereplői jogosultak saját álláspontjukat, véleményüket tükröző kifejezések használatára. A testület rámutatott arra is, hogy a kormány mellett mindazoknak, akik nyíltan vállalnak politikai szerepet, közülük is kiemelkedően a politikai pártoknak „minden lehetőségük adott arra”,⁴⁴ hogy az általuk alaptalannak vélt megnyilvánulásokra felhívják a választópolgárok figyelmét.

A Kúria végzésében⁴⁵ helybenhagyta az NVB határozatát. A bírók is abból indultak ki, hogy a kormány az általa kezdeményezett népszavazási eljárás során a szervezőkkel azonos státuszban jár el. A Kúria felhívta a figyelmet arra, hogy a népszavazási kampányok tekintetében a választási eljárás szabályai és a népszavazási törvény nem tartalmaznak eltérő rendelkezéseket, ezért az elvárt magatartások a két eljárás során törvényi alapon nem különböztethetők meg. A Kúria joghézagként róta fel, hogy a kormány közjogi minőségében jelenik meg a választók előtt, azonban a szabályozás a kormány és más szervezők között e téren meglévő különbségre nincsen figyelemmel. Rámutatott arra is, hogy mivel a közügyekre vonatkozó vélemények kiemelt alkotmányos védelmet élveznek, a kormány hirdetéseinek igazságtartalma – így az a kérdés, hogy azok valós vagy félrevezető állításokat tartalmaznak-e – nem vizsgálható. A választókat kizárólag az ellentétes véleményt képviselők ellentétes állításai „védhetik meg”. A bírók aláhúzták, hogy a közügyeket vitató vélemények minősítésére a Kúriának nincsenek eszközei. Azonban azt is kifejtették, hogy az NVB tévedett, amikor úgy érvelt, hogy a „Kormány a közzétett plakátokkal

⁴³ Knk.I.37.723/2016/3. sz.

⁴⁴ Knk.I.37.723/2016/3. sz.

⁴⁵ Knk.I.37.723/2016/3. sz.

közvetlenül a választópolgárokat szólítja meg, hogy azok tartalmával informálja őket, hogy döntésüket elősegítse”.⁴⁶ A Kúria állásfoglalása szerint a kormány által folytatott kampány részeként elhangzó kijelentések legfeljebb orientálnak, de nem informálnak. Mindezzel együtt azonban a legfelsőbb bírói testület konkrét törvénysértés hiányában az NVB döntését helybenhagyta.

10. Álláspontom szerint azonban nem lehet a véleményszabadságra hivatkozva megalapozni a kormányzati propaganda alkotmányosságát. A politikai kampányok időszaka számos speciális tulajdonsága okán megkülönböztethető a politikai működés rendes üzemétől. Ilyenkor a véleményszabadságnak a választópolgárok tájékozódását, a megalapozott döntéshozatalt elősegítő szerepe még hangsúlyosabbá válik. Mindemellett a választási kampányok időtartalma lehatárolt, a voksolást követően pedig a teljes politikai közösségre nézve kötelező döntés fog születni. A politikai működés rendes időszaka alatt van arra lehetőség, hogy a sokként ható politikai hírek által keltett hangulati hullámok kiegyenlítődjenek; egy nagy hatású közléssel szemben a vélemények nyüzsgő piacán idővel az ellentétes, esetleg halkabban elhangzó érvek is hallhatóvá válnak, és a társadalom tagjai elegendő idővel rendelkezzenek mindezek mérlegelésére. Ezzel szemben a rövid és zárt kampányidőszakban a nagyerejű politikai hírek, közlések hatása „végzetes”, üggyöntő lehet. Mire a kedélyek lecsillapodnak, és más álláspontok is megfontolhatóvá válnak, addigra a szavazás lezárul, a közösség politikai döntése megszületik. Tehát a politikai kampányhadjáratok időszakában a korrekciós folyamatoknak szűk tér jut. Megállapítható, hogy a rövid kampányidőszakban a véges médiapiacon a hangosabb megszólalónak, vagyis az erőfölénnyel bíró szereplőnek lehetősége van a rivális, kisebb erejű üzenetek kiszorítására.⁴⁷

A közhatalommal bíró intézmények hatása a közvélemény alakulására ebből a szempontból különösen aggályos. Az államhatalom szerveinek ugyanis számos olyan eszköz áll rendelkezésére üzenetei célba juttatására, amellyel más szereplők a médiapiacon nem rendelkeznek. Ilyen lehet a közszolgálati médiára kifejtett befolyás, illetve az, ha a hirdetései megrendelésével manipulálni képes a médiapiacot. Érdemes figyelembe venni azt is, hogy a közhatalom üzenetei kétszeresen is elérik a választókat: egyrészt a politikai vélemény elhangzik kormányzati üzenetként, másrészt a kampányba bekapcsolódva a kormánypártok is elisméltik azt. Ezzel egyértelművé válik az erőfölény, a kormánytól eltérő álláspontokat képviselő civilek és szervezeteik is behozhatatlan hátrányba kerülnek. Megkérdőjelezhető tehát az érvelés, amely

⁴⁶ Knk.I.37.723/2016/3.

⁴⁷ Miklósi Zoltán: Demokrácia, szólásszabadság, kampány. In: A személyiség burkai. Írások, tanulmányok a 60 éves Majtényi László tiszteletére. Eötvös Károly Intézet, Budapest 2010. 198–203. o.

szerint a közélet többi szereplőjének minden lehetősége megvan arra, hogy az alaptalannak vélt megnyilvánulásokra felhívják a választópolgárok figyelmét.

6 Összegzés: mit és hogyan mondjon a kormány a népszavazási kampányban?

11. Érdemes megvizsgálni azt az érvet, amely szerint nem tehető különbség a kormány mint kezdeményező és a civil kezdeményezők között. Népszavazás esetében a közhatalmi döntés meghozatalának joga egy olyan konkrét kérdésben, amelyben a kormány egyszer már felhatalmazást kapott a döntésre, visszaszáll a népre. A népszavazásnak egyfajta kisebbségvédelmi funkciót is szokás tulajdonítani: két általános választás között, amennyiben a társadalom tekintélyes része nem ért egyet a kormány döntéseivel, a megfelelő eljárási szabályokat betartva, bizonyos konkrét kérdésben visszaveheti a döntés jogát. Ez történik állampolgári kezdeményezések esetén. A kormányok által kezdeményezett népszavazások azonban a gyakorlatban nem így működnek.

Utóbbi esetben a kormány elvileg visszaadja a döntési jogot a választópolgárok közösségének egy konkrét kérdésben. Ezt az alkotmányjogi megközelítés szerint azért teszi, mert meg kíván bizonyosodni arról, hogy az általa egyébként helyesnek vélt döntés valóban találkozik a népakarattal. Ebben az esetben nem lehet érdeke a politikai kampány egyoldalú befolyásolása, hanem a társadalomban tőle függetlenül létező álláspontokra kíváncsi. Ha ez így van, a megalapozott döntéshez szükséges tényyszerű információkat rendelkezésre kell bocsátania, azonban szubjektív kampánytevékenysége ugyanazokból az okokból, mint az általános választások során, elfogadhatatlan. Mit közölhetne mégis a kormány?

A közhatalmi szervek kampányidőszakban való véleménynyilvánítása kapcsán alapvetően két elvárás fogalmazható meg. Az egyik, hogy azzal ténylegesen járuljon hozzá az állampolgárok megalapozott döntéshozatalához, ez pedig objektív tényközlést jelent. Ez az elvárás egyébként a demokratikus közvélemény feltételeinek garantálására vonatkozó, állami kötelezettségből is levezethető. A másik elvárás az állam megszólalásaival kapcsolatosan az, hogy a demokratikus politikai közösség minden tagja racionálisan azonosulni tudjon azokkal. Fontos azonban leszögezni, hogy ez az elvárás nem semlegességi követelmény. A semlegesség az állásfoglalás hiányát jelenti. Ilyen követelmény a véleményszabadság kontextusában nem fogalmazódik meg az állammal szemben. Vitás esetekben az állam szabadon állást foglalhat az alkotmányban is rögzített elvek és értékek mellett, hiszen a jogállami, demokratikus berendezkedés alkotmányos elismerése már önmagában is állásfoglalás. Vagyis a demokratikus szabadság és egyenlőség elvei és a jogállami alapértékek

melletti kiállítás az állam szervei részéről soha nem kifogásolható.⁴⁸ Az azonban, ha a kormány az általa kezdeményezett népszavazási eljárás során a tájékoztatási feladaton túlmenően kifejezett kampánytevékenységet folytat, nem védhető a vélemény szabadság instrumentális igazolásával. Az ilyen eljárás valójában a korteshadjárat során turbulenssé váló politikai közeget kihasználva egy visszavonhatatlan és kötelező erejű, közhatalmi döntéshez vezet, egyúttal elnehezíti az eltérő álláspontok érdemi megfontolásának lehetőségét egy nyugodtabb és kevésbé fűtött politikai környezetben.

Mind a népszavazásnak a képviseleti demokráciában betöltött alkotmányos funkciójából, mind a választópolgárok népszavazáshoz való jogából, mind a véleménynyilvánítás szabadságának állami intézményvédelmi kötelezettségéből az következik tehát, hogy a kormány folytathat – sőt, szükséges, hogy folytasson – tájékoztatási kampányt, annak azonban az informálódást és racionális érveken alapuló döntéshozatalt kell elősegítenie. Ezzel szemben a tisztán politikai indíttatású, érzelmekre és ösztönökre ható, tényeket nélkülöző vagy elferdítő propagandatevékenység ellentétes a népszavazás alkotmányos szerepével, és nem segíti, inkább ellehetetleníti a vélemény szabadság megvalósulását.

Bibliográfia

- A. R.: Óriásplakát, szórólap és becsomagolt repülő. *Népszabadság* 1997. november 1.
- Chronowski Nóra – Vincze Attila: Népszavazások uniós ügyekben és a magyar gyakorlat. *Közjogi Szemle* 2019. 1. sz.
- Csóky Ákos: Az EU Kommunikációs Közalapítvány tájékoztató tevékenységének eredményessége az elvégzett társadalomkutatások tükrében. *Marketing – Menedzsment* 2003. 2. sz.
- Halmi Gábor: A vélemény szabadság határai. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest 1994.
- Jakab András – Szilágyi Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendben. In: A magyar jogrendszer állapota (szerk. Jakab András – Gajduscheck György). MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest 2016.
- Komáromi László: A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben. *MTA Law Working Papers* 2014. 35. sz.
- Miklósi Zoltán: Demokrácia, szólásszabadság, kampány. In: A személyiség burkai: írások, tanulmányok a 60 éves Majtényi László tiszteletére. Eötvös Károly Intézet, Budapest 2010.

⁴⁸ Kis János: Az állam semlegessége. Atlantisz Kiadó, Budapest 1997. 81. o.

- Morel*, Laurence: The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies. In: Referendum Democracy (szerk. M. Parkin – A. Mendelsohn). Palgrave Macmillan, London 2001.
- Sepsi Tibor – Erdélyi Katalin*: Kiszámoltuk a kvótakampány teljes állami költségét: 17 milliárd forintot vertünk el. <http://atlatszo.hu/kozpenz/2016/11/15/kiszamoltuk-a-kvotakampany-teljes-allami-koltseget-17-milliard-forintot-vertunk-el/> (2022.02.16.)
- Szilágyi Emese*: A Kúria döntése a Kormány „STOP” plakátkampányáról. *JEMA* 2018. 3–4. sz.
- Térey Vilmos*: Az országos népszavazás részletesebb szabályai. In: Az Alkotmány kommentárja I. (szerk. Jakab András). Századvég, Budapest 2009.
- Urbinati*, Nadia: Democracy Disfigured – Opinion, truth and the people. Harvard University Press, Cambridge – London 2014.

1/2013. (I. 7.) AB határozat: választási regisztráció¹

*A regisztráció mint a választójog gyakorlásának általános
előfeltétele a választójog szükségtelen és aránytalan korlátozása*

Bevezetés

A ritkán tapasztalható államfői indítványok egyike nyomán az Alkotmánybíróság megsemmisítette a választási eljárási törvény előzetes választási regisztrációra vonatkozó szakaszait, amelyek aránytalan terhet jelentenek egyes választói csoportok számára. (A döntés ugyancsak megsemmisített egyes, a közvéleménykutatások eredményeinek közzétételére, valamint a mozikban történő kampányolás egyes eseteire, továbbá a köz- és magántulajdonú médiaszolgáltatók által sugárzott, politikai hirdetésekre vonatkozó rendelkezéseket.) Az eset fő jelentőségét az előzetes regisztráció jogintézményének elemzése adja, ebben a körben az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjoga fényében az előzetes regisztráció nem eleve elfogadhatatlan, de meg kell felelnie az arányosság követelményeinek. A határozat pontosította továbbá a szólásszabadságra vonatkozó mérceket is.

1 Háttér

A következő tények szükségesek a regisztrációról szóló döntés háttérének megértéséhez. A Fidesz–Kereszténydemokrata Néppárt koalíciója 2010-ben kétharmados többséget szerzett az országgyűlési választásokon, így egyoldalúan új Alaptörvényt

* Kutatóprofesszor, osztályvezető (TK JTI), egyetemi tanár (NKE).

** Tudományos munkatárs (TK JTI), ösztöndíjas kutató (NKE), megbízott oktató (ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék).

¹ Jelen kutatást a NKFIH. 128397. kódszámú projekt támogatta, amely a demokráciaelv normatív aspektusait vizsgálja uniós- és alkotmányjogi szempontból.

fogadhatott el, valamint a kétharmados többséghez kötött törvényeket is tetszése szerint módosíthatta. Alig egy hónappal a választást követően, még az új kormány hivatalba lépését megelőzően, a megalakuló új Országgyűlés a 2010. évi XLIV. törvénnyel módosította az állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvényt. A törvénymódosítás elsődleges célja az volt, hogy kiterjessze a magyar állampolgárságot azokra a magyar nemzetiségű személyekre, illetve azok leszármazottaira, akik az I. világháborút lezáró Párizs környéki békeszerződések következtében kerültek Magyarország határain kívülre.

Az új választási eljárási törvény megszüntette a korábbi, belföldi állandó lakcím követelményét mint a választójog előfeltételét, így egy olyan konstrukció jött létre, amelyben az állandó lakcímmel nem rendelkező állampolgárok szavazata fele annyit ér, mint az ilyennel bíró szavazóké. Mivel a külhoni választópolgárok egyéni választókerületekben nem adhatják le voksaikat, szavazataikat csak a pártlisták esetében lehet figyelembe venni. Becslések szerint az ország határain kívül élő magyarok létszáma valahol 2,5 és 3 millió fő között mozog. (A 2014-es országgyűlési választásokig mintegy 600 000 külhoni magyar nemzetiségű személy szerzett magyar állampolgárságot, közülük 193 793 fő regisztrált a választásokra, de a bonyolult eljárási szabályok következtében végül csak 128 429 érvényes szavazat érkezett be részükről, ezek döntő többségét, 95,4 %-át a kormánypártok kapták.)²

A külföldön élő, illetve dolgozó, de magyarországi lakcímmel rendelkező magyar állampolgárok ezzel szemben nem szavazhatnak levélben, el kell utazniuk egy magyar külképviseletre, ami bizonyos országokban óriási távolságokat is jelenthet.

A döntés az Országgyűlés által 2012. november 26-án elfogadott, új választási eljárási törvény egyes rendelkezéseit érintette, a köztársasági elnök alkotmányossági vétője nyomán az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll-hatáskörét gyakorolva járt el.

Az Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdése értelmében minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen. A köztársasági elnök ennek tükrében kifogásolta az új törvény azon rendelkezéseit, amelyek az országgyűlési képviselők választásán az előzetes regisztrációt a választójog gyakorlása előfeltételeként határozzák meg. Ez a konstrukció újdonság a magyar jogrendszerben, sem a 2011. december 31-ig hatályos Alkotmány, sem pedig a korábbi választási eljárási törvény nem tartalmazott hasonlót annak ellenére, hogy a választójog akkor még csak a belföldi lakcímmel rendelkező magyar állampolgárokat illette meg. A köztársasági elnök emellett

² Pogonyi Szabolcs: Transborder Kin-minority as Symbolic Resource in Hungary. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 2015. 3. sz. 85. o.

egyes, a választási kampányhoz kötődő szabályok alkotmányossági felülvizsgálatát is kezdeményezte.

Az indokolás áttekintést nyújt a választási regisztrációval összefüggő, nemzetközi joggyakorlatról. A határozat utal a Velencei Bizottság jó választási gyakorlatokat rögzítő kézikönyvére,³ amely nem zárja ki a kérelemre történő névjegyzékbe vétel lehetőségét.⁴ A beadványok elbírálására az Emberi Jogok Európai Bírósága kiforrott kritériumrendszert alkalmaz, amelynek értelmében az államoknak széles mozgástere van azon kötelezettségük teljesítése során, hogy biztosítsák mindenki számára a választójog gyakorlásának feltételeit. Egyúttal leszögezi az EJEB, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. cikk (3) bekezdése a legtöbb alapjoggal ellentétben nem az állam beavatkozástól történő tartózkodását, hanem a választójog demokratikus gyakorlása pozitív intézkedésekkel történő előmozdítását feltételezi.⁵ Az esetleges korlátozások azonban nem befolyásolhatják a választói akarat szabad kifejezését, vagyis nem áshatják alá a választási eljárás integritását és hatékonyságát.⁶ A Grúz Munkáspárt kontra Grúzia ügyben⁷ a bíróság rámutatott, hogy kontextustól függően egy konkrét választási mechanizmus adott országban elfogadható korlátozásnak minősülhet, míg máshol ugyanaz a gyakorlat egyezményesértést valósíthat meg. Az előzetes regisztráció önmagában nem elfogadhatatlan, de csak akkor alkalmazható, ha legitim célt mozdít elő, és kellő súlyú indokok támasztják alá az intézményesítését.

2 A beadványozó érvei

A törvény kihirdetése előtt a köztársasági elnök kezdeményezte a 2012-es választási eljárási törvény egyes rendelkezéseinek felülvizsgálatát.⁸ (A választási eljárási törvényt a parlament 2012. november 26-án fogadta el.) Az államfő szintén kezdeményezte az említettekkel szoros tartalmi összefüggésben álló passzusok megsemmisítését, továbbá alkotmányos követelmény megállapítását is kérte az Alkotmánybíróságtól.

Elsőként a köztársasági elnök a törvény két, a központi névjegyzéket érintő szakaszát támadta. A választási eljárási törvény 88. §-ával összefüggésben arra mutatott rá, hogy az Alaptörvény XXIII. cikkében biztosított jog aránytalan korlátozásának

³ A 190/2002. számú állásfoglalás, Strasbourg, 2003 május 23., CDL-AD(2002)23.

⁴ Indokolás [35], [36].

⁵ Mathieu Mohin és Clerfayt 2 March 1987, Appl. no. 9267/81, ca., para. 50.

⁶ Hirst kontra United Kingdom (no. 2.), no. 74025/01, judgment of 2005 október 6, para. 62.

⁷ Grúz Munkáspárt kontra Grúzia, no. 9103/04, judgment of 2008. október 8.

⁸ 2012-es választási eljárási törvény 88, 92, 151, 152 (5), 154 (1) és 353 (4) §-ai.

tekinti azt, hogy a belföldi lakcímmel rendelkező választópolgárok csak a lakcímük szerinti választókerületben regisztrálhatnak a központi névjegyzékbe. Az elnöki indítvány szerint az önkéntes regisztráció lehetőségének szűkítése indokolatlan az Alaptörvény tükrében, és rendkívül terhes lehet egyes választói csoportok, mint például a nagy távolságra ingázók szempontjából. Az államfő kifejtette azt is, hogy a törvény 92. §-át diszkriminatívnak, így az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe ütközőnek tartja, mivel a Magyarországon élő, de ott állandó lakcímmel nem rendelkező állampolgárokra nem vonatkozik a személyes regisztráció követelménye, ők megtehetik mindezt levélben is. Mindezek fényében a köztársasági elnök a törvény 88., valamint 92. §-át, továbbá az ezekhez tartalmilag szorosan kötődő rendelkezéseket Alaptörvénybe ütközőnek tartja (indokolás [3]).

Az államfő kezdeményezte egyes, a választási kampányhoz kapcsolódó rendelkezések előzetes alkotmányossági felülvizsgálatát is. Álláspontja szerint a törvény 151. §-a, amely csak a közszolgálati médiacsatornákon teszi lehetővé politikai hirdetés közzétételét, továbbá 151. § (3) bekezdése, amely még ezen médiaszolgáltatóknak is megtiltja politikai hirdetések közzétételét a szavazást megelőző 48 órában, ugyancsak alaptörvény-ellenesek. Hasonlóképpen Alaptörvénybe ütközőnek tartja a köztársasági elnök a törvény 152. § (5) bekezdését, amely kizárja politikai reklámok vetítését a mozikban a teljes kampányidőszakban.

Végezetül az államfő a szólás- és sajtószabadság alaptörvény-ellenes korlátozásának tekintette a törvény 154. § (1) bekezdését is, melynek értelmében közvélemény-kutatások eredménye nem hozható nyilvánosságra a kampányidőszak utolsó 6 napján, beleértve a választás napját is.

3 A rendelkező rész és annak indokolása

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök érveinek többségét megalapozottnak találta, és megállapította, hogy a törvény 8. § (2) bekezdése,⁹ 88. § (1) bekezdése,¹⁰ 92.¹¹

⁹ „A központi névjegyzéknek tartalmaznia kell a szavazásra jogosultak, valamint azok személyes adatait, akik betöltötték tizenhetedik életévüket, de nagykorúságuk hiányában szavazásra még nem jogosultak (jelen fejezetben a továbbiakban együttesen: »választópolgár«), amennyiben adataik nyilvántartásba vételét kérelmezték.”

¹⁰ „A névjegyzékbe vétel iránti kérelmet a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár a lakcíme, illetve a 89. § (2) bekezdése szerinti esetben a tartózkodásának helye szerinti jegyzőhöz
a) személyesen,
b) az ügyfélkapun keresztül
nyújthatja be.”

¹¹ „A Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgár névjegyzékbe vétel iránti kérelmére és a névjegyzékbe vételére a külföldön élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárra irányadó rendelkezéseket kell alkalmazni.”

és 106.¹² §-ai [a 151.,¹³ 152. (5),¹⁴ és 154. (1)¹⁵ §-okkal együtt] ellentétesek az Alaptörvénnyel.

3.1 A regisztráció mint a választójog gyakorlásának általános előfeltétele alapesetben a választójog szükségtelen és aránytalan korlátozása, alkotmányosan igazolható lehet azonban bizonyos választói csoportok esetében (a belföldi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok, nemzetiségi választók, fogyatékkal élő személyek) (Alaptörvény XXIII. cikke).

A központi névjegyzék nem csupán az egyes választókerületekhez tartozó választópolgárok névsorát tartalmazza. A választási eljárási törvény alapján a regisztráció önkéntes, a választópolgárnak kell kifejezetten kérnie, elmaradása azonban nem von maga után semmilyen szankciót. A regisztráció azonban a választójog gyakorlásának Alaptörvényben kifejezetten nem rögzített előfeltétele, csupán törvényi alapjai vannak.

A választójog szerepe rendkívül fontos egy hatékony demokráciában. Annak ellenére, hogy az államnak széles körű mozgástere van a konkrét szabályozási környezet kialakításakor, a választójog általánossága és egyenlősége a demokrácia elengedhetetlen előfeltétele, hiszen csak így választhatók kétségtelen legitimációval bíró személyek és testületek a közügyek intézésére.¹⁶

A választójog egyetlen kifejezett szabálya vagy a választási törvény egyetlen rendelkezése önmagában ritkán tekinthető a választójog alkotmányellenes korlátozásának.¹⁷ A teljes választási szabályrendszernek kell előmozdítania a választói akarat szabad kifejeződését. Az Alaptörvény alapvető jogként jelöli meg a választójogot,

¹² „(1) A választáson az a választópolgár szerepelhet a szavazóköri névjegyzékben, aki a legkésőbb a szavazást megelőző 15. napon benyújtott kérelme alapján szerepel a központi névjegyzékben.

(2) A 85. § (1) bekezdés szerinti választás évének január 1. napját követő napra kitűzött választáson az a választópolgár szerepelhet a szavazóköri névjegyzékben, aki legkésőbb a szavazást megelőző 15. napon benyújtott kérelme alapján az új központi névjegyzékben szerepel.”

¹³ „(1) A kampányidőszakban kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatásban tehető közzé politikai reklám, az országgyűlési képviselők választásán országos listát állító jelölő szervezetek, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek számára azonos feltételekkel. A politikai reklámhoz véleményt, értékelő magyarázatot fűzni tilos.

(2) A politikai reklám közzétételéért a közszolgálati médiaszolgáltatót ellenszolgáltatást nem kérhet, és nem fogadhat el.”

¹⁴ „Az audiovizuális médiaszolgáltatásban közzétételre szánt politikai reklám megrendelője köteles a reklám feliratozásáról vagy jelnyelvi tolmácsolással való ellátásáról gondoskodni.”

¹⁵ „A kampányidőszakban kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatásban tehető közzé politikai reklám, az országgyűlési képviselők választásán országos listát állító jelölő szervezetek, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek számára azonos feltételekkel. A politikai reklámhoz véleményt, értékelő magyarázatot fűzni tilos.”

¹⁶ 63/B/1995 AB határozat, ABH 1996, 509. 516.

¹⁷ Indokolás [58].

valamint rögzíti a választójogból történő, jogszerű kizárás eseteinek szűk körét, ezek között pedig a névjegyzékbe vétel iránti kérelem nem szerepel.¹⁸ A választójogból történő kizárási okok listáját az Alaptörvényben kell rögzíteni, törvényi szinten ez a felsorolás nem bővíthető.¹⁹ Az aktív és a passzív választójog csak az Alaptörvényben rögzített esetekben korlátozható. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az Alkotmánybíróság tehát azzal folytatta vizsgálatát, hogy a választási eljárási törvény sérti-e az Alaptörvény XXIII. cikkét az I. cikk (3) bekezdés fényében.

A választási eljárási törvény a választási regisztráció aktív formáját írja elő, a kérelmet személyesen kell előterjeszteni, illetve bizonyos körben postán vagy elektronikus ügyfélkapun is meg lehet ezt tenni. A belföldön lakcímmel rendelkező magyar állampolgárok esetében nincs alkotmányosan indokolható oka azon személyek kizárásának a választójog gyakorlásából, akik nem kérték névjegyzékbe vételüket. A választási eljárási törvény szövegéből is kitűnik, hogy az állam hozzáférhet az adott választókerületben szavazásra jogosultak személyes adataihoz, ami a névjegyzék összeállításához szükséges.²⁰ A névjegyzékbe vételi kérelemnek tartalmaznia kell az érintett választópolgár nevét, édesanyja nevét, valamint személyi igazolványa számát. Ezek az adatok mind megtalálhatóak a személyi adat- és lakcímn nyilvántartásban is. A választópolgárok többsége esetében e nyilvántartásban valamennyi, a regisztráció során kért személyes adat megtalálható, következésképpen a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem nem tekinthető feltétlenül szükséges korlátozásnak valamennyi szavazásra jogosult esetében. A regisztrációs követelmény érvényesítésekor ráadásul egy ettől eltérő nyilvántartást kellene létrehozni a névjegyzékbe vételre jogosult választópolgárokról egyebek mellett a választókerületek kialakítása, valamint a választópolgárok választási szervek által történő tájékoztatása érdekében.

További kérdésként merül fel, hogy a választási regisztráció megfelelően szolgálja-e a választójog egyenlőségét. A választókerületek kialakításánál arra kell törekedni, hogy a választópolgárok létszáma minél kisebb mértékben térjen el, számottevő különbségek csak megfelelő alkotmányos indokok alapján megengedhetők.²¹ Az Alkotmánybíróság rámutatott: a választási eljárási törvény szerint egyrészt az egyéni választókerületeket az előző országgyűlési választás adatait figyelembe véve kell kialakítani, nem pedig az adott választásra névjegyzékbe vett polgárok számát figyelembe véve. Másrészt jogszerűen nem is volna lehetséges az egyéni

¹⁸ Indokolás [54], [60].

¹⁹ ABH 1994, 79. 82.; 339/B/1994 AB határozat, ABH 1994, 707. 710.

²⁰ Indokolás [67].

²¹ ABH 2005, 246. 254.

választókerületek határait az adott választásra regisztráltak számához igazítani, mivel a választási eljárási törvény rögzíti azt is, hogy a választókerületek határait az országgyűlési képviselők általános választását megelőző első naptól kezdve a választásig eltelő időszakban nem lehet megváltoztatni. Ezen felül az 1990-es választások óta a választópolgárok mindig is külön nyilvántartásba vétel nélkül élhettek szavazati jogukkal, ez tehát a választási eljárás állandó elemének tekinthető. Amennyiben Magyarországon nem létezett volna személyes adat- és lakcímnnyilvántartás, és a szavazás csak előzetes regisztrációt követően lett volna lehetséges, a névjegyzékbe vétel iránti kérelem konkrét esetét is egészen eltérően lehetne megítélni.²² Az Alkotmánybíróság tehát arra a következtetésre jutott, hogy a választási regisztráció követelménye ellentétes az Alaptörvénnyel. Bizonyos választói csoportokra nézve azonban nem tartalmaz kellő információt a jelenleg létező nyilvántartás, ezért esetükben az előzetes választási regisztráció valóban indokolt lehet. Egyes választói csoportoknál (mint a belföldi lakcímmel nem rendelkezők, a nemzetiségi szavazók, a segítségre szoruló választópolgárok) az előzetes regisztráció valóban legitim, a választójog gyakorlását megkönnyítő feltételként értékelhető.

Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként határozta meg, hogy a választási szabályrendszer egészének a választójog gyakorlásának minél könnyebb tételét kell szolgálnia.²³ A választópolgárok releváns adatai a személyes adat- és lakcímnnyilvántartásból átkerülnek a választói névjegyzékbe, így a választójog egyenlősége biztosított. A belföldi lakcímmel rendelkező szavazóknál tehát az állandó lakcím szerinti választókerületben történő szavazás már nem általános követelmény. Ugyanakkor bizonyos személyek számára továbbra is előfeltétel marad a regisztráció a választásokat megelőzően.

Az államfői indítvány egyenlőséggel kapcsolatos felvetéseire reflektálva, az Alkotmánybíróság megjegyezte, nincs indok a belföldi lakcím nélküli választópolgárok regisztrációjának kizárására összehasonlítva a magyarországi lakóhellyel rendelkezőkkel.²⁴ Mindezekre figyelemmel indokolatlan megkülönböztetést jelent a személyes regisztráció kizárása azok számára, akik Magyarországon élnek, állandó lakcímmel azonban nem rendelkeznek.

²² Indokolás [73].

²³ Indokolás [81].

²⁴ Indokolás [90].

3.2 A politikai reklámok kampányidőszak alatti közzétételére irányuló tilalom egyes médiumoknál, továbbá a közvéleménykutatások eredményeinek közzétételére vonatkozó tiltás a választást megelőző 6 napban a szólás- és sajtószabadság alkotmányellenes korlátozásának minősülnek (Alaptörvény IX. cikk).

A köztársasági elnök úgy ítélte meg, hogy a tömegmédiumok választási kampányba történő bekapcsolódását érintő egyes rendelkezések az Alaptörvénybe ütköznek. A beadvány mellett érvelt, hogy a politikai reklámok közzétételének tilalma a kereskedelmi médiumokban, a kampányidőszakban a szólás- és sajtószabadság Alaptörvénybe ütköző korlátozását valósítja meg. Az Alkotmánybíróság rámutatott: ez a rendelkezés éppen azokban a médiumokban zárja ki a politikai kommunikációt, amelyek a választópolgárok legszélesebb köréhez jutnak el. Ez a korlátozás tehát a vélemények ütköztetésének jelentős gátját képezi a választási kampány időszakában. Az Alkotmánybíróság kiemelte a médiumok szerepét is a közvélemény alakításában, a választási kampányban pedig különösen nagy jelentősége van annak, hogy a szólás- és sajtószabadság és a közérdekű információkhoz való hozzáférés joga a médiumok műsorain keresztül is érvényre juthasson.²⁵ Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is a szólásszabadsághoz kapcsolódó gyakorlatában, hogy a társadalmi hatásokra, valamint a média manipulatív eszközrendszerére tekintettel speciális kötelezettségek állapíthatók meg a médiaszolgáltatókra nézve.²⁶

A választási kampány idején felmerülhetnek olyan különös megfontolások, amelyek az Alkotmánybíróság kialakult esetjoga alapján a médiaszolgáltatók tevékenységének korlátozását indokolhatják. A kampánycsend intézménye kapcsán a 39/2002. (IX. 25.) AB határozatban a testület kifejtette, hogy a kampánytevékenységek korlátozása a választói akarat szabad kialakítását szolgálja, ezen keresztül pedig a képviselők szabad akaratból történő megválasztását is, ami a választójog mint alapjog, valamint a jogállamiság elengedhetetlen elemei.²⁷ Jelen esetben az Alkotmánybíróság mérlegelte azt is, hogy a választási eljárási törvényből időközben kikerült a kampánycsend intézménye, és akár a szavazás napján is lehetséges a politikai kommunikáció a szavazóköröket és 150 méteres körzetüket leszámítva. A törvény kifejezetten kimondja, hogy engedélyezett a direkt kommunikáció a szavazás napján is, míg választási gyűlések szervezése is lehetséges a szavazás napját leszámítva.²⁸

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a médiaszolgáltatók megkülönböztetett szerepére tekintettel lehetséges többletkötelezettségeket megállapítani rájuk nézve, szem előtt kell tartani azonban ilyenkor a jelöltek és jelölőszervezetek

²⁵ 60/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 620. 621.

²⁶ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478. 505–509.

²⁷ ABH 2002, 273. 279.

²⁸ Indokolás [96].

esélyegyenlőségét. A választói szabad akarat kialakításának legitim célja ellenére aránytalan a politikai reklámok közlésének széles körben történő megtiltása, különösen annak fényében, hogy a jogalkotó más tekintetben enyhített a kampányt érintő szolgáltatások szigorán. A választási eljárási törvény e rendelkezése nem szolgálja sem a kiegyensúlyozott tájékoztatást, sem pedig a kampányköltségek csökkentését. Önmagában azonban a politikai reklámok sugárzásának tilalma a szavazást megelőző 48 órán belül még nem tekinthető aránytalan korlátozásnak.²⁹ Egy ilyen rendelkezés igazolható a választói akarat befolyásmentes kifejezésének biztosításával. A kereskedelmi médiumokat érintő speciális szabályozás azonban ellentétes az Alaptörvénnyel, a szoros összefüggés okán ennek fényében pedig a 48 órás szabályt is ilyennek kell tekintenünk.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta a törvénynek a politikai reklámok mozikban történő közzétételének tilalmára vonatkozó rendelkezését is. A Testület úgy ítélte meg, hogy a filmszínházak esetében nem érvényesek azok a speciális korlátozásokat alátámasztó érvek, amelyek a médiaszolgáltatók esetében megállják a helyüket. Itt tehát – tekintettel a kampánycsend megszüntetésére is – nincs alkotmányos igazolása a politikai reklámok tilalmának.

A választási kampányidőszak utolsó 6 napján a közvéleménykutatások eredményének közzétételével kapcsolatos moratórium esetében az Alkotmánybíróság utalt korábbi gyakorlatára, amely szerint a szólás- és sajtószabadság kampánycsendhez kapcsolódó korlátozásainak meg kell felelniük a szükségesség és arányosság követelményeinek a választójog védelme,³⁰ valamint a demokratikus jogállam kritériumainak érvényesülése érdekében.³¹ Az Alkotmánybíróság tehát arra a következtetésre jutott, hogy a 6 napos tilalom a választási eljárási törvény 154. § (1) bekezdésében nem szükségtelenül, de aránytalanul korlátozza a szólás- és sajtószabadságot.

4 Dogmatikai elemzés

4.1 Meggyőző-e a választási regisztráció igazolása, illetve megfelelő módon figyelembe vették-e az alapvető jogok értelmezése során az alkotmányos környezet változását.

Az egyik párhuzamos indokolás részletesen kifejti a regisztráció alaptörvényellenessége mellett felhozható megfontolásokat.³² Ez az érvelés tovább részletez-

²⁹ Indokolás [102].

³⁰ 39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273. 279.

³¹ ABH 2007, 135. 141.

³² Kovács Péter alkotmánybíró különvéleménye.

te a többségi indokolásban található nemzetközi kitekintést, és a lakóhely szerinti, egyéni választókerületben történő, előzetes regisztráció követelményét az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikk (3) bekezdése fényében vizsgálta. A párhuzamos indokolás szerint ennek az intézkedésnek az igazolása nem világos és nem meggyőző, a kormányzati kommunikáció alapján azonban a következő, a választás tisztaságával összefüggő célok azonosíthatóak: a választópolgári nyilvántartás hiányosságainak kiküszöbölése, valamint a külföldi választópolgárok integrációja a választási rendszerbe.³³ Az előzetes választási regisztrációt érintő, szélesebb körű, nemzetközi összehasonlításra alapozva azonban a párhuzamos indokolás leszögezte, hogy az ilyen jellegű intézkedések széles körben elterjedtek világszerte, rendszerint azonban a választópolgárok számára kevésbé terhes formában, mint a szóban forgó magyar megoldás.³⁴ Végezetül a regisztrációs követelményből eredően egyes választói csoportok jogszerű magatartásuk ellenére eleshetnek a szavazati jog gyakorlásától³⁵ (például amikor a határidő utolsó napján nagyszámú névjegyzékbe vétel iránti kérelem érkezik be, az érintettek könnyen kizáródhatnak a szavazásból).³⁶

Különvéleményében az egyik alkotmánybíró³⁷ a választási regisztráció tervezett rendszere alkotmányosságának alaposabb elemzésére szólított fel. Az említett különvéleményből kitűnik, hogy a törvényhozásnak az alkotmányos követelmények tiszteletben tartása mellett széles mozgástere van a választási rendszer szabályozásában, senki sem zárható ki azonban törvényben a szavazati jog gyakorlásából, csak alkotmányos szabály alapján; továbbá nem lehet a szavazatok leadásához kapcsolódóan indokolatlan terhet megállapítani a választókra nézve.³⁸

Egy további lehetséges értelmezés az,³⁹ hogy annak ellenére, hogy az előzetes regisztráció kétségtelenül a választói döntés komolyságát szolgálja, valamint összhangban van az Alaptörvény állampolgári felelősséget előtérbe helyező megközelítésével is, az intézkedés mindenféle meggyőző igazolás hiányában bizonytalan terhet ró a választópolgárokra, tehát ellentétes az Alaptörvénnyel.⁴⁰

Egy további különvélemény⁴¹ újabb megfontolást vetett fel, amely igazolhatja az előzetes választási regisztrációt. A népesség növekvő intenzitását, az országhatárokon

³³ Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Politikai részvételi jogok az Alaptörvényben. In: Jogi tanulmányok 2012. I-II. kötet (szerk. Fazekas Marianna). Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskoláinak III. konferenciája, Budapest 2012. 187. o.

³⁴ További részletekért l. Jakab András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. *Pázmány Law Working Papers* 2011. 38. sz.

³⁵ További részletekért l. Kurunczi Gábor: Előzetes választói regisztráció az alkotmányosság mérlegén. *Pázmány Law Working Papers* 2012. 43. sz.

³⁶ Indokolás [126], [130], [138], [143].

³⁷ Balsai István alkotmánybíró különvéleménye.

³⁸ Indokolás [151].

³⁹ Lenkovits Barnabás alkotmánybíró különvéleménye.

⁴⁰ Indokolás [174]–[179].

⁴¹ Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye.

át és azokon belül egyaránt zajló mozgása következtében a választói névjegyzék adatai gyakran távol állhatnak a valóságtól. A választási regisztráció ennek kezelésére is megfelelő eszköz lehet.⁴²

Egy másik érvelés egy további aspektust helyezett előtérbe,⁴³ a választási regisztráció bevezetésétől a közélet iránti érdeklődés növekedését remélve.⁴⁴ Többen úgy vélték, hogy a határozat nem veszi figyelembe az alkotmányos környezetnek az Alaptörvény elfogadásával bekövetkezett változásait, amely az alapjogok, így a választójog új kontextusát alakította ki. Az egyik különvélemény kifejti,⁴⁵ hogy az alapvető jogok helye az alkotmányos rendszerben jelentősen megváltozott, és erre a választási regisztráció alkotmányossági felülvizsgálatának is reflektálnia kell. A politikai közösség önmeghatározása is módosult, és növekedett az állampolgári érdekek súlya az alapvető jogok egyéni aspektusaival szemben. Az Alaptörvény elsősorban az állampolgárok felelősségének és kötelezettségeinek értelmezésénél tér el a korábbi Alkotmánytól. Az említett különvélemény a Nemzeti Hitvallás néhány fordulatra, valamint az Alaptörvény két rendelkezésére hívta fel a figyelmet a változások irányának érzékeltetésére:

D) cikk: Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.

O) cikk: Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.

Más különvélemények⁴⁶ ugyancsak aláhúzták a megváltozott alkotmányos környezet jelentőségét, valamint az állampolgárok felelősségének és kötelezettségeinek megnövekedett súlyát.

⁴² Indokolás [183]–[185].

⁴³ Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye.

⁴⁴ Indokolás [215].

⁴⁵ Balsai István alkotmánybíró különvéleménye.

⁴⁶ Dienes-Oehm Egon, Lenkovits Barnabás, Pokol Béla és Szívós Mária alkotmánybírók különvéleményei.

4.2 Egyes alapvető jogok gyakorlása korlátozásának tekintendők-e az előzetes választási regisztráció, illetve a kampánnyal összefüggő rendelkezések.

A döntés indokolása azon a feltételezésen alapul, hogy az előzetes választási regisztráció a választójog korlátozásának minősül.⁴⁷ A fő kérdés innentől kezdve az volt, hogy a korlátozás szükséges- és arányos-e. Több alkotmánybíró azonban már ezt az előfeltételt is megkérdőjelezte, három eltérő álláspont merült fel e körben. A különvélemények egyértelműen az előzetes választási regisztráció értelmezésének olyan alternatív módját vázolják fel,⁴⁸ hogy az csupán a választójog gyakorlásának technikai előfeltétele, nem pedig az alapvető jogot korlátozó érdemi követelmény. A választás tisztasága és a manipuláció megelőzése érdekében igazolható lehet a választópolgároktól azt kérni, hogy minden választási ciklusban szánjanak néhány percet a szavazatuk leadásához jogszabályban előírt személyes adatok szolgáltatására.

Más úton is levezethető az,⁴⁹ hogy az előzetes választási regisztráció nem minősül alapjog-korlátozásnak. A regisztrációs követelmény csupán adminisztratív előfeltétel, mivel a választójog érdemi korlátozásának csak a szavazók hatókörén kívül eső előfeltételek meghatározása minősülne, vagy olyan kritériumok, amelyek kifejezetten ellehetetlenítik egyesek alapjoggyakorlását. A választási regisztráció ezzel szemben nem tartozik egyik említett körbe sem.

Egy további megközelítés⁵⁰ az előzetes választási regisztrációt a rendszer funkcionális elemének tartja, mivel a szavazók névsora nélkülözhetetlen a választás megtartásához. A funkcionális elemek pedig kivételt képeznek az alkotmányossági felülvizsgálat hatálya alól, legfeljebb az ezeket érintő részletszabályok alkotmányossága vitatható. Következésképpen az előzetes választási regisztráció egészének alkotmányossága vitán felül áll, bár az egyes részletszabályok megkérdőjelezhetőek.

Felmerült néhány kérdéses pont az egyes kampánytevékenységek tilalmának alkotmányosságával összefüggésben is. Az egyik érvelés⁵¹ rávetíti a felelősség és a kötelezettségek megnövekedett szerepét a kampánytevékenységek tilalmára, és megállapítja, hogy ezek a rendelkezések az átláthatatlan háttérű magánszereplők ellenőrizetlen hatalmának korlátozását szolgálják. A választási jognak nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásától kell megvédenie a szavazókat, hanem a magánszereplőktől is, az erre irányuló intézkedések tehát alkotmányos célt szolgálnak. Az egyik különvélemény azt is hozzáfűzte ehhez,⁵² hogy a politikai kampány tilalma a kereskedelmi médiában

⁴⁷ Bodnár Eszter: Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban. *Közjogi Szemle* 2012. 1. sz. 40. o.

⁴⁸ Pl. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró.

⁴⁹ Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye.

⁵⁰ Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye.

⁵¹ Lenkovits Barnabás alkotmánybíró különvéleménye.

⁵² Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye.

csökkenti a kampány költségeit, ami mérsékli a korrupció kockázatát is. A többséggel összhangban mégis az említett különvélemény is túlzónak találta a szólásszabadság korlátozását a mozik esetében. Más álláspontok⁵³ is a kampánykorlátozások alkotmányosságát támogatták, azonban úgy vélték, a közvéleménykutatások, illetve a film-színházak sajátosságainak alaposabb vizsgálatára lett volna szükség az azokat érintő korlátozások jellegének megítéléséhez.

5 A döntés utóélete

A határozat előzetes választási regisztrációt érintő főbb érvei azóta is az alkotmánybíróági gyakorlat fontos tételei.⁵⁴ Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a magyar választási rendszertől idegen az előzetes regisztráció követelménye, és ez nem változott az Alaptörvény elfogadásával sem. Ezt egy rendkívül fontos lépésnek értékelhetjük, különösen azon vélemények tükrében, amelyek szerint az alkotmányos környezet változásával lényegesen módosul az alapvető jogok értelmezése is. A választási regisztráció határozata óta mindösszesen egy, a választási anyagi jogot érintő ügy került a Testület elé, a beadványozó alkotmányjogi panaszában azt vetette fel, hogy a levélben szavazás engedélyezése a külhoni állampolgároknak, valamint ennek kizárása a belföldi lakcímmel rendelkező, de a választás napján, külföldön tartózkodó állampolgárokra nézve igazolatlan megkülönböztetést valósít meg összehasonlítható helyzetben lévő személyek között. Az Alkotmánybíróság elutasította az alkotmányjogi panaszt, mert megítélése szerint a támadott szabályok az Országgyűlés mozgásterén belül maradnak.⁵⁵

A választási regisztráció ma is kötelező a belföldi állandó lakcímmel nem rendelkező magyar állampolgárok számára, azoknak, akik pártok helyett nemzetiségi listákra kívánnak szavazni, továbbá a különleges segítségre jogosult, fogyatékkal élő személyeknek.

Az elmúlt évekből két eseményt érdemes még kiemelnünk a választási regisztráció kapcsán: a 2021. őszi ellenzéki előválasztáson az előzetes regisztráció a részvétel előfeltétele volt, amelyre elektronikus formában is mód nyílt.⁵⁶ A pandémia világszerte az elektronikus és postai szavazás térnyeréséhez vezetett, ez a tendencia pedig valószínűleg megfigyelhető lesz Magyarországon is, ami újabb érveket biztosíthat

⁵³ Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye.

⁵⁴ Unger Anna: A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer. *Fundamentum* 2014. 4. sz. 5. o.

⁵⁵ 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat.

⁵⁶ Oppositional parties in Hungary Agree on Primaries selection Method. <http://bit.ly/3iQsGdX> (2021.10.27.)

majd az előzetes választási regisztráció támogatóinak, hiszen e szavazási módoknál újabb funkciókat is betölthet e jogintézmény.⁵⁷

A választási és a népszavazási kampány továbbra is sokat vitatott témakör különösen a 2016-os országos népszavazás⁵⁸ és a 2018-as országgyűlési választások óta. A 2018. évi XXXVI. törvény módosította a választási regisztráció megmaradt formáinak technikai szabályait; megtiltotta a kampánytevékenységet a szavazás napján a szavazóhelyiségekben és azok körzetében; valamint kötelezővé tette a kereskedelmi médiaszolgáltatóknak annak bejelentését a Nemzeti Választási Bizottsághoz, hogy a kampányidőszakban politikai hirdetésekét kívánnak közzétenni. Sokan azonban a szabályozást még mindig nem tartják kielégítőnek,⁵⁹ úgy vélik, hogy az továbbra sem biztosít egyenlő esélyeket a választáson induló jelöltek és jelölő szervezetek számára.

Bibliográfia

Bodnár Eszter: Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban. *Közjogi Szemle* 2012. 1. sz.

Heinmaa, Anika Eleni: Special Voting Arrangements (SVAs) in Europe. <http://bit.ly/3iSpiPM> (2021.11.23.)

Jakab András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. *Pázmány Law Working Papers* 2011. 38. sz.

Kurunczi Gábor: Előzetes választói regisztráció az alkotmányosság mérlegén. *Pázmány Law Working Papers* 2012. 43. sz.

Macdowal, Andrew: Voters back Viktor Orbán's rejection of the EU migrant quotas. <http://politi.co/3Av3bVL> (2021.11.17.)

Pogonyi Szabolcs: Transborder Kin-minority as Symbolic Resource in Hungary. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 2015. 3. sz.

Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Politikai részvételi jogok az Alaptörvényben. In: Jogi tanulmányok 2012. I–II. kötet (szerk. Fazekas Marianna). Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskoláinak III. konferenciája, Budapest 2012.

Tóth M. Balázs: Kampánytilalom és kampánykorlátozás alapjogi szemmel. *Fundamentum* 2014. 4. sz.

Unger Anna: A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer. *Fundamentum* 2014. 4. sz.

⁵⁷ Anika Eleni Heinmaa: Special Voting Arrangements (SVAs) in Europe. <http://bit.ly/3iSpiPM> (2021.11.23.)

⁵⁸ Andrew Macdowal: Voters back Viktor Orbán's rejection of the EU migrant quotas. <http://politi.co/3Av3bVL> (2021.11.17.)

⁵⁹ Tóth M. Balázs: Kampánytilalom és kampánykorlátozás alapjogi szemmel. *Fundamentum* 2014. 4. sz. 59. o.

Fazekas Cintia – Kálmán Kinga** – Szentgáli-Tóth Boldizsár*** – Szerencsés Krisztián**** – Takács Judit******

Demokrácia a pandémia árnyékában: választások a világjárvány idején a környező országokban

*Magyarország számára hasznosítható tapasztalatok és
perspektívák¹*

1 Bevezetés és a tanulmány koncepciója

Tanulmányunk az alkotmányjog tudományának azon vonulatába illeszkedik, amely rövid idő alatt, de mélyrehatóan kíván reflektálni a világjárvány által okozott rendkívüli és korábban nem tapasztalt kihívásokra. Annak ellenére, hogy viszonylag rövid idő alatt számos, a témához kapcsolódó kutatás készült az elmúlt hónapokban, jelenleg még csak a felmerülő alkotmányossági dilemmák kibontásának kezdeti szakaszában járunk.

A pandémia számos eddig kikezdzhetetlennek vélt alkotmányos jog vagy elv érvényesülését tette kérdésessé, bizonytalan önmagában az ilyen közegészségügyi válsághelyzetben megengedhető állami beavatkozás mértéke is. A járványügyi intézkedések számos alapvető jog korlátozásához vezettek, továbbá jelentősen torzították a jogállamiság és a hatalommegosztás eddig kialakult értelmezését is.

E tendenciák kihatnak az alkotmányosság valamennyi szegmensére. Így például az említett, súlyos nehézségek közepette is szükség van a választások megszervezésére, mert ez biztosítja a törvényhozó és a végrehajtó hatalom demokratikus legitimitációját egy olyan időszakban is, amikor a közhatalmat gyakorló szervek felelőssége a szokásosnál is nagyobb. Két esztendővel a járvány kitörését követően megannyi

* Hallgató (PTK ÁJK).

** Kutatási asszisztens (TK JTI).

*** Tudományos munkatárs (TK JTI), ösztöndíjas kutató (NKE), megbízott oktató (ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék).

**** Hallgató (PPKE Jog- és Államtudományi Kar).

***** Hallgató (ELTE ÁJK).

¹ Jelen tanulmány az NKFIH. 128796. és 138366. kódszámú projektek támogatásával készült.

választási tapasztalat áll már rendelkezésünkre a világ legkülönbözőbb országai-
ból a pandémia időszakából. Ezek közül mi most a Magyarországgal szomszédos
néhány országban megszervezett választásokra koncentrálunk, ezekkel kapcsola-
ban vizsgáljuk azt, hogy milyen standardoknak kellett megfelelnie a választási rend-
szereknek a pandémia időszakában, és hogyan viszonyulnak ezekhez az elfogadott
intézkedések, illetve milyen elemek átültetése lehet megfontolásra érdemes akár
Magyarország számára is.

2020 nyári, illetve kora őszi hónapjaiban köztársaságielnök-választást tartottak
Lengyelországban;² regionális és részleges szenátusi választásokat Csehországban;³
önkormányzati választásokat Szlovákiában⁴ és Romániában;⁵ továbbá parlamenti
választásokat Horvátországban⁶ és Szerbiában.⁷ Ezen felül 2021 októberében képvi-
selőházi választásokat rendeztek szintén Csehországban.⁸ A listát természetesen
lehetne bővíteni akár az ausztriai, bosznia-hercegovinai⁹ vagy bulgáriai¹⁰ tapaszta-
latokkal, de akár szűkebben is megvonhatnánk a vizsgált választási rendszerek körét,
például a V4-országokra korlátozva kutatásunkat. A lehatárolás koncepciója az volt,
hogy a V4-országokat, illetve néhány további, ezekkel szoros földrajzi kapcsolatban
álló és az elmúlt néhány évtizedet tekintve összehasonlítható történelmi adottságok-
kal rendelkező államot vegyünk figyelembe.

Tanulmányunk aktualitását az adja, hogy Magyarországon 2021 őszén ellenzé-
ki előválasztást tartottak, az országgyűlési képviselők soron következő, általános
választására pedig 2022 áprilisában kerül majd sor, amelyek az első, közvetlen,
széles körű, hazai tapasztalatok voltak és lesznek a pandémia által érintett válasz-
tások lebonyolításáról. Mindeddig csak néhány időközi helyhatósági választást,
továbbá a tiszaujvárosi választókerületben egy időközi országgyűlésiképviselő-
választást¹¹ rendeztek az első fertőzöttek megjelenése óta, 2020 őszi hónapjaiban, egy

² Poland presidential election 2020: ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report: <http://osce.org/odihr/464595> (2021.10.10.)

³ Szenátusi választások 2020. http://senat.cz/senat/volby/v2020-eng.php?ke_dni=30.1.2020&O=12 (2021.10.10.)

⁴ Történelmi siker a szlovákiai zöldeknek az önkormányzati választások. <http://europeangreens.eu/news/historical-success-slovakian-greens-municipal-elections> (2021.10.10.)

⁵ Fekete István: A 2020-as romániai önkormányzati választások időkerete. <http://transylvanianow.com/this-is-the-timeframe-of-the-romanian-municipal-elections-2020/> (2021.10.10.)

⁶ Horvátországi parlamenti választások, 2020: Az ODIHR választási értékelő missziójának zárójelentése. <http://osce.org/odihr/elections/croatia/465138> (2021.10.10.)

⁷ Választások Szerbiában. <http://osce.org/odihr/elections/serbia> (2021.10.10.)

⁸ A Cseh Köztársaság parlamenti képviselőházi választásának eredménye. <http://volby.cz/pls/ps2021/ps?xjazyk=CZ> (2021.10.10.)

⁹ Sven Petke – Suljo Čorsulić: Bosznia-Hercegovina – választások meglepő eredménnyel. <http://kas.de/en/country-reports/detail/-/content/bosnia-and-herzegovina-elections-with-surprising-results> (2021.12.12.)

¹⁰ <https://www.ifes.org/faqs/elections-bulgaria-2021-parliamentary-elections> (2021.10.10.)

¹¹ 2020. évi időközi országgyűlési választás. <http://varoshaza.tiszauijvaros.hu/index.php/2020-evi-idokozi-oroszaggyulesi-valasztas> (2021.10.20.)

járványügyi szempontból viszonylag kedvező időszakban. Talán ennek is köszönhető, hogy a hazai szakirodalom mindeddig nem reflektált érdemben a pandémia és a választások összefüggéseire és a felmerülő nehézségekre, munkánk e tekintetben tehát hiánypótló jellegű.

Ezzel szemben a környező országokban számos általános választás időpontja esett már a közegészségügyi válsághelyzet időszakára, ezért több olyan példát látunk magunk előtt, amelyből meríthetünk az előttünk álló kihívások kezelése során. Természetesen érdemes szélesebb körben is vizsgálódni, hiszen Európa-szerte számtalan megoldással találkozhatunk, nem is beszélve a más kontinenseken a Covid–19 árnyékában már megszervezett voksolásokról. Ha érintőlegesen meg is említünk távolabbi példákat, mégis úgy véljük, számunkra leginkább a környező országok reakciói lehetnek mérvadóak, ezekben találhatunk a legnagyobb valószínűséggel Magyarországra is átvihető gyakorlatokat.

Először azt kutatjuk, milyen nemzetközi standardoknak kell megfelelniük a régió választási rendszereinek, majd rátérünk az egyes országok vizsgálatára, végül kutatásunk eredményeit rávetítjük a Magyarországon konkrétan előttünk álló választásokra, amelynek pontos körülményei értelemszerűen pillanatnyilag sok tekintetben bizonytalanok.

2 Nemzetközi standardok a választásokra vonatkozóan, különös tekintettel a világjárvány kihívásaira

Külön disszertáció témája is lehet a demokratikus választások követelményeit rögzítő, nemzetközi jogi dokumentumok számbavétele, illetve az ezek által felállított mércék pontos tartalmának értelmezése. Ilyen részletességű elemzésre jelen keretek között nem vállalkozhatunk, elengedhetetlen azonban megemlítenünk két olyan nemzetközi egyezményt, amelyek meghatározóak a régió választási rendszerei szempontjából: a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: PPNE),¹² valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EEJE).¹³

Az említett nemzetközi egyezmények által felállított, a járványügyi korlátozásokra nézve releváns standardokat három főbb csoportba sorolhatjuk: a választási kampány szempontjából nagy jelentőségű alapvető jogok (gyülekezés, egyesülési jog, valamint a szólás- és sajtószabadság) korlátozása; a meghatározott időszakonként történő választások tartásának követelménye; továbbá a választójog gyakorlásának újabb feltételekhez kötésével összefüggő mércék.

¹² Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

¹³ Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény.

A PPNE választójogra vonatkozó, 25. cikkéből származó követelményeket¹⁴ az Egyesült Nemzetek Szervezete Emberi Jogi Bizottsága által elfogadott, az említett cikkhez fűzött kommentár részletezi.¹⁵ A Kommentár 8.¹⁶ és 12.¹⁷ bekezdése is rögzíti a gyülekezés, az egyesülés, a véleménynyilvánítás, a sajtó, valamint a mozgás szabadságát annak érdekében, hogy a jelöltek szabadon terjeszthessék nézeteiket, a választópolgárok pedig korlátozások nélkül tájékozódhassanak a kandidáló személyek és szervezetek programjairól. Az elmúlt időszakban számos olyan járványügyi intézkedés merült fel, amelyek rendkívüli beavatkozást jelentettek e jogosultságok gyakorlásába. A legtöbb országban a személyes jelenlét alapuló kampánygyűléseket betiltották vagy legfeljebb igen csekély számú résztvevővel engedélyezték;¹⁸ az állampolgárok mozgásszabadságát jelentősen korlátozták; egyes országokban felmerült a sajtó- vagy a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása is a járványhelyzetre tekintettel. Ezen intézkedések kapcsán az a fő kérdés az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) által kimunkált teszt értelmében, hogy a választójog korlátozása esetén a korlátozást törvény (jogsabály) írja-e elő; van-e az intézkedésnek egy demokratikus társadalomban legitimnek tekinthető célja; illetve a korlátozás mértéke és konkrét módja megfelel-e a szükségesség és az arányosság követelményeinek.

A választások rendszeres időközönként való megszervezésének követelményét ugyancsak a Kommentár 8. bekezdése rögzíti,¹⁹ továbbá az EEJE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke is hangsúlyozza.²⁰ Ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy az egyes választások között minden esetben azonos vagy szinte azonos hosszúságú időnek kell eltelnie, járványhelyzet híján is szembesültünk előrehozott vagy éppen elhalasztott választásokkal. Ezek száma azonban megugrott az elmúlt hónapokban, különösen a halasztások gyakorisága szembeszökő. A kérdés ilyenkor az, hogy valóban

¹⁴ „Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:

(a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;
(b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors;
(c) To have access, on general terms of equality, to public service in his country.”

¹⁵ Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága 1996. július 12-én fogadta el ezt a dokumentumot.

¹⁶ „Citizens also take part in the conduct of public affairs by exerting influence through public debate and dialogue with their representatives or through their capacity to organize themselves.”

¹⁷ „Freedom of expression, assembly and association are essential conditions for the effective exercise of the right to vote and must be fully protected.”

¹⁸ Erik Asplund (et al.): Elections and COVID-19: How election campaigns took place in 2020 (International IDEA 2021). <http://idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-how-election-campaigns-took-place-2020> (2021.11.21.)

¹⁹ „Such elections must be held at intervals which are not unduly long and which ensure that the authority of government continues to be based on the free expression of the will of electors. The rights.”

²⁰ „The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.”

indokolt-e a járvány jelenlétére tekintettel megváltoztatni a választások időpontját, vagy esetleg egyes politikai erők olyan törekvései állnak a háttérben, hogy ezzel számukra kedvezően befolyásolják a választási eredményeket. Természetesen az időpont megváltoztatását szorgalmazók mindig a közegészségügyi szükséghelyzettel érvelnek, míg az intézkedés ellenzői hatalomtechnikai megfontolásokat sejtene a háttérben.²¹ Régiókban több példát is láttunk a voksolás dátumának mozgatására, a kontextus tükrében lehet vizsgálni, hogy ez mikor és mennyiben támasztható alá alkotmányjogi érvekkel. További kérdésként merül fel, hogy halasztás esetén az átmeneti időszakra az adott pillanatban regnáló szervek mandátumát hosszabbítják meg, vagy egy átmeneti szakértői- vagy egységkormány lép-e hivatalba, amelynek feladata kifejezetten a későbbi választásokig tartó időszak politikai értelemben történő áthidalása.

A választójog konkrét gyakorlását érintő korlátozások rendkívül sokrétűek lehetnek a Covid–19 előidézte különleges jogrendben. Szükséges kétféle bontanunk az itt felmerülő intézkedéseket aszerint, hogy alkalmazásuk a választójogból történő *de facto* kizáráshoz vezet-e, vagy pedig „csak” voksolást nehezítő előírást testesít meg a választópolgárok számára. Az előbbi csoportba jellemzően kétféle intézkedés kerülhet. Egyrészt bizonyos országokban a Covid-fertőzött személyeket gyakorlatilag megfosztották választójoguktól, mivel megtiltották számukra, hogy belépjenek a szavazóhelyiségekbe, alternatív szavazási módot pedig nem dolgoztak ki számukra.²² Ezen felül több országban az utazási és egyéb szervezési nehézségek miatt nem teremtették meg a külföldön élő vagy tartózkodó állampolgárok számára a szavazás feltételrendszerét, így az ilyen esetekben ezt a választói csoportot is gyakorlatilag megfosztották választójogától.²³

A választójog gyakorlását, tehát a szavazatok leadását övező szabályok számtalan módon igazodtak a vírushelyzethez a különböző országokban: a szavazókörök számának növelése; nyitvatartási idejük meghosszabbítása; a választás több napossá tétele; külön szavazási időszak a legveszélyeztetettebb társadalmi csoportoknak; távolságtartás, maszkviselés, kézfertőtlenítés; saját toll használata és rendszeres szelöltetés; a szavazatszámlláló bizottsági tagok maximális életkorának meghatározása; alternatív, személyes jelenléthez nem kötött szavazási módok (postai, elektronikus, urnás) igénybevételenek ösztönzése.

A következőkben a fentiekhez hasonló adaptációs lépéseket vizsgáljuk az egyes országokban, majd ezt követően térünk rá az előttünk álló magyarországi választásokra.

²¹ Halla D. Gunnarsdóttir (et al.): Applying the proportionality principle to Covid-19 antibody testing. *Journal of Law and the Biosciences* 2020. 1. sz. 1–8. o. DOI: 10.1093/jlb/lisaa058

²² Pl. Albánia, Belize, Chile, Jordánia, Mali.

²³ Pl. Ghána és Guinea.

3 Csehország

3.1 A különleges jogrend Csehországban

Mielőtt görcső alá vennénk a cseh választások lebonyolítását, érdemes röviden bemutatni, hogy milyen alkotmányos keretek álltak rendelkezésre Csehországban ahhoz, hogy a koronavírus okozta rendkívüli helyzetben meghozhassák a szükséges intézkedéseket. Ez egyrészt azért indokolt, mert a különleges jogrend valamilyen formájának bevezetése az egyik első lépés volt az államok részéről annak érdekében, hogy kellő mozgásteret biztosítsanak a pandémia által megkövetelt gyors reakció lehetővé tételéhez, azaz a különleges jogrend tulajdonképpen a Covid–19 okozta speciális időszakot is kijelöli. Másrészt az általunk vizsgált téma, a koronavírus választásokra gyakorolt hatása is csak ebben a keretben értelmezhető, hiszen ez a speciális állapot teremtett lehetőséget az alapvető jogok szélesebb mértékű korlátozására, illetve arra, hogy olyan állami szervek is beleszólhassanak az alapjogok gyakorlásába, melyeknek az alkotmányos rend alapvetően nem biztosít erre lehetőséget. Így a választójoghoz szorosan kapcsolódó, számos alapjogot – mint amilyen a gyülekezési jog, a véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság vagy a mozgásszabadság –, illetve magát a választójogot mint alapjogot is érzékenyen érintette a különleges jogrend bevezetése.

Ungvári Álmos és Hojnyák Dávid²⁴ részletesen elemezte több állam, köztük Csehország reakcióját a Covid–19-re, bemutatva a különleges jogrend helyi szabályait, így tanulmányuk jó alapot jelent a cseh jogi helyzet jellemzéséhez. A jogszabályi háttér megértéséhez elöljáróban érdemes tisztázni, hogy az ország parlamentáris köztársaság²⁵ kétkamarás parlamenttel, melyet a Képviselőház és a Szenátus alkot.²⁶ Csehországban Magyarországhoz és a régió számos más országához hasonló időpontban, 2020. március 12-én vezették be a különleges jogrendet. Pontosabban fogalmazva szükségállapotot hirdetett ki a kormány.²⁷ Ennek szabályait a cseh állam biztonságáról szóló 110/1998. alkotmányerejű törvény²⁸ rendezi, mely szerint akkor lehet elrendelni

²⁴ Ungvári Álmos – Hojnyák Dávid: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Miskolci Jogi Szemle* 2020. 1. sz. 122. o.

²⁵ Csehország országismertető. http://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/czechia_hu#%C3%A1llamforma,-politikai-rendszer (2021.12.12.)

²⁶ A Cseh Köztársaság Alkotmánya 15. cikk (2) bekezdés.

²⁷ Ungvári – Hojnyák: i. m. 125. o.

²⁸ A Cseh Köztársaság Alkotmánya 112. cikk (1) bekezdése tisztázza, hogy a háromötödös parlamenti többséggel elfogadott alkotmányerejű törvények (*constitutional acts*) a Cseh Köztársaság alkotmányos rendjének részét képezik az Alkotmánnyal és az Alapvető Jogok és Szabadságok csehországi Chartájával együtt. Ungvári – Hojnyák: i. m. 126. o.

szükségállapotot, ha természeti, ökológiai vagy ipari katasztrófa történt, vagy más olyan esemény, amely az életet, az egészséget, a vagyonbiztonságot, a közrendet vagy a közbiztonságot jelentős mértékben veszélyezteti. A koronavírus-járvány esetében az életet, egészséget jelentős mértékben veszélyeztető állapot jelentette a jogalapot.²⁹

Ugyan a különleges jogrend bevezetéséről szóló döntéshez nincs szükség előzetes hozzájárulásra a törvényhozástól, azonban a parlament utólagosan megsemmisítheti az erről szóló kormánydöntést. A maximális időintervallum, melyre egyszerre el lehet rendelni a szükségállapotot, 30 nap. Mindazonáltal annak nincs akadálya, hogy azt a kormány újra és újra meghosszabbítsa, ám ez esetben már szükség van a Képviselőház előzetes jóváhagyására a már említett, alkotmányerejű törvény értelmében. Ahogyan azt Magyarországon is tapasztaltuk, Csehországban is komoly politikai vitákat váltott ki a kormány és az ellenzék között a különleges jogrend kiterjesztésének kérdése. Végül kompromisszumos megoldások születtek, és többször meghosszabbították a szükségállapotot.³⁰

E speciális állapot Magyarországhoz hasonlóan Csehországban is jogalapot teremt arra, hogy a kormány széles körben korlátozzon alapvető jogokat az egészségügyi válsághelyzettel összefüggésben. A törvényhozás szerepe leginkább a kontroll, hiszen amint azt fentebb is említettük, a parlament megsemmisítheti a szükségállapot elrendelő döntést, bármikor megszüntetheti a különleges jogrendet, valamint a meghosszabbításhoz is a Képviselőház előzetes hozzájárulására van szükség.³¹

Habár a rendeleti kormányzás lehetőséget teremt az alapjoggyakorlásba történő beavatkozásra, a cseh jogrend számos garanciális szabályt rögzít ezzel kapcsolatban. Egyrészt a korlátozásnak összhangban kell állnia az Alapvető Jogok és Szabadságok csehországi Chartájával,³² vagyis a szükségállapot nem jelenti, hogy az e dokumentumban lefektetett szabályokat túllépve, szélesebb mértékben is lehetne alapjogokat korlátozni. Másrészt a kormánynak a különleges jogrend elrendelésekor pontosan meg kell jelölnie, hogy mely alapjogokat és milyen mértékben korlátoz a speciális helyzettel összefüggésben. Harmadrészt azt is ki kell emelni, hogy Csehországban a válságkezelésről szóló 240/2000. törvény taxatív felsorolja azokat az alapvető jogokat, melyeket szükségállapot idején korlátozni lehet. Ezek a mozgásszabadság, a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, a gyülekezési jog, a tulajdonjog, a vállalkozáshoz való jog, a személyi sérthetlenséghez való jog és a magánlakáshoz

²⁹ Ungvári – Hojnyák: i. m. 126. o.

³⁰ Ungvári – Hojnyák: i. m. 126–128. o.

³¹ Ungvári – Hojnyák: i. m. 130–132. o.

³² E dokumentumot 1993-ban fogadták el, és A Cseh Köztársaság Alkotmánya 112. cikk (1) bekezdése értelmében a Cseh Köztársaság alkotmányos rendjének része az Alkotmánnyal és az alkotmányerejű törvényekkel együtt. Ungvári – Hojnyák: i. m. 126. o.

való jog.³³ Ezek közül a mozgásszabadság és a gyülekezési jog szoros kapcsolatban áll a választások kérdésével is.

A következőkben röviden kitérünk a 2020. június 5–6-án és 13-án megtartott, teplicei szenátusi időközi választásokra, részletesebben elemezzük a 2020. október 2–3-án lebonyolított regionális és részleges szenátusi választásokat, illetve a kampányidőszakot érintő korlátozásokat,³⁴ valamint ejtünk néhány szót a nemrégiben, 2021. október 9–10-én megrendezett képviselőházi választásokról is.³⁵

3.2 A rendszeres időközönként tartott választások követelménye

3.2.1 A VÁLASZTÁSOK ELHALASZTÁSÁNAK KÉRDÉSE CSEHORSZÁGBAN

Ahogy az tanulmányunkban már korábban is kifejtettük, a rendszeres időközönként tartott választások követelménye olyan nemzetközi standard, melyet mind a PPNE 25. cikkéhez fűzött Kommentár 8. bekezdése, mind az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke rögzít. Emellett Csehországban az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája 21. cikk (2) bekezdése is kimondja, hogy a választásokat a törvényben meghatározott, általános választási időszakot nem meghaladó határidőn belül kell megtartani.³⁶

A rendszeres időközönként tartott választások alapelve tanulmányunk szempontjából a Covid–19 miatt elhalasztott, illetve előrehozott választások perspektívájában érdekes, így Csehországot tekintve a teplice-i szenátusi időközi választások esetében. Ugyanis a regionális és részleges szenátusi választásokat, illetve a képviselőházi választásokat már eredeti időpontjukban rendezték meg. Lentebb röviden kitérünk arra is, hogy igazolható döntés volt-e a 2020. októberi, valamint a 2021. októberi választásokat megtartani, ám ebben a részben elsősorban a teplicei választásokat vizsgáljuk. Ezen időközi választásokat, melyek megtartását az addigi szenátor, Jaroslav Kubera halála tette indokolttá,³⁷ eredetileg 2020. március 27–28-ra és április 3–4-re tűzték ki, ám 2020. március 15-én a kormány rendkívüli ülésén egyéb korlátozó intézkedések

³³ Ungvári – Hojnyák: i. m. 134–135. o.

³⁴ Idea Nemzetközi Intézet: A Covid–19 globális áttekintése: a választásokra gyakorolt hatás. <http://idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections> (2021.12.12.)

³⁵ A Cseh Köztársaság parlamenti képviselőházi választásának eredménye. <http://volby.cz/pls/ps2021/ps?xjazyk=CZ> (2021.10.12.)

³⁶ Heka László (et al.): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Wolters Kluwer, Budapest 2017. továbbá Cseh Köztársaság Alapjogi Katalógusa. http://usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Listina_English_version.pdf (2021.10.10.)

³⁷ Jan Gruber: Kuber halála után az új elnök, Teplice megválasztása vár az időközi választásokra. <http://denikreferendum.cz/clanek/30658-senat-po-kuberove-umrti-ceka-volba-noveho-predsedy-teplice-dopl-novaci-volby> (2021.11.12.)

mellett a választások elhalasztásáról is döntött.³⁸ Később a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság határozatában kimondta, hogy a kormány hatáskörét túllépve járt el, mivel a parlamentet megkerülve hosszabbította meg a választási időszakot. Így orvosolni kellett a helyzetet, hogy alkotmányosan, a parlament által elfogadott törvényben kerüljön sor a halasztásra.³⁹ Végül 2020 júniusában rendezték meg a választásokat.⁴⁰

3.2.2 A DÖNTÉSEK ÉRTÉKELÉSE

Arra a kérdésre, hogy indokolt volt-e az időközi választások elhalasztása, nem lehet egyértelmű választ adni. Mindazonáltal érdemes megjegyezni, hogy az erről szóló döntésre olyan időszakban került sor, amikor világszerte ugrásszerűen megnövekedett a későbbre tolt választások száma. Az International IDEA diagramja alapján 2020 márciusában 20 országban, áprilisban pedig már 33 országban döntöttek a választások elhalasztása mellett, míg februárban csak 1 esetben került erre sor. Ez a trend csak júniusban fordult meg, amikor már ismét több választást tartottak meg, mint ahányat későbbi időpontra tettek át.⁴¹ Ebből látható, hogy Csehország is követte azt a kialakuló nemzetközi tendenciát, hogy a választásokat a nyári hónapokra érdemes időzíteni, ugyanis akkorra becsülték a vírushelyzet javulását.

Nyilván lehetne vizsgálni, hogy milyen politikai szempontok merültek fel azoknál, akik a halasztást, illetve azoknál, akik a megtartást szorgalmazták, ám járványügyi szempontból védhető az az álláspont, hogy szükséges volt a választások átütemezése a nyárra, hiszen 2020 tavaszán még nagy volt a bizonytalanság a Covid-19-cel kapcsolatban, keveset tudtak a vírus fertőzőképességéről, veszélyességéről, a lehetséges szövődményekről. Ez alapján logikusnak tűnhetett, hogy az emberek egészségét szem előtt tartva amellett döntsön az állam, hogy nem tartja meg az esedékes választásokat a kitűzött időpontjukban. Ráadásul az sem jelentéktelen tényező, hogy a választópolgároknak is nagy volt a bizonytalanság a járvány első szakaszában, így ha meg is tartották volna a választásokat, valószínűleg rendkívül sokan nem éltek volna szavazati jogukkal, ami jelentősen torzította volna az eredményeket. Továbbá arra is érdemes kitérni, hogy nem általános, hanem csak egy időközi választást ütemezett át az állam, és csupán néhány hónappal, nem pedig például egy évvel tolták el az időpontot.

³⁸ A koronavírus-járvány terjedése miatt a kormány a szükséges minimumra korlátozta a személyek szabad mozgását. Tájékoztatás. <http://vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-kvuli-sireni-epidemie-koronaviru-omezila-volny-pohyb-osob-na-nezbytne-minimum-180350/> (2021.12.10.)

³⁹ Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság: A kormánynak a teplicei szenátusi választások elhalasztására vonatkozó döntése túllépett a hatáskörén. http://irozhlas.cz/zpravy-domov/nejvyssi-spravni-soud-dopl-novaci-volby-do-senatu-jaroslav-kubera-teplice_2004011559_aur (2021.10.23.)

⁴⁰ Szenátusi választásokra június elején kerül sor Teplicében. <http://zitteplce.cz/zacatkem-cervna-probeh-nou-na-teplicku-senatni-volby/> (2021.12.10.)

⁴¹ Idea Nemzetközi Intézet: i. m.

Ugyanakkor az nehezebben lett volna alátámasztható, ha a 2020. októberi regionális és részleges szenátusi választásokat vagy a 2021. októberi képviselőházi választásokat ütemezték volna át, hisz időközben jóval több tapasztalat összegyűlt a Covid-19-ről, valamint az is nyilvánvalóvá vált, hogy a járvány hosszabb időre velünk marad, így további halasztás helyett csak alternatív megoldásokkal lehet biztosítani, hogy ne álljon meg az élet hosszú távon. Ehhez pedig a 2020 nyarán számos országban megtartott választások és az ott alkalmazott új módszerek már jó alapot nyújthattak. Emellett az is fontos különbség, hogy a 2020. őszi és a 2021. őszi választások nem időközi, hanem általános választások voltak, így nagyobb jelentőséggel bírt, hogy időben megrendezték őket. Hiszen fontos biztosítani, hogy a választópolgárok rendszeres időközönként dönthessenek arról, hogy kik intézzék a közügyeket, különösen egy olyan válsághelyzetben, mint a pandémia, mely esetében az emberek a kormány járványkezelését is értékeli, amikor leadják voksukat.

3.3 A választási kampányhoz kapcsolódó elvárások és alapjogok

Amint azt korábban is megfogalmaztuk tanulmányunkban, a választási kampányhoz több, a PPNE 25. cikkéhez fűzött Kommentár 8. és 12. bekezdésében rögzített alapjog (gyülekezési, egyesülési jog, véleménynyilvánítás szabadsága, sajtó- és mozgásszabadság) szorosan kapcsolódik. Ugyanis ezek garantálják, hogy a választópolgárok megfelelően tájékozódhassanak a jelöltek programjairól, a jelöltek pedig ismertethessék nézeteiket, jövőbeli terveiket. E jogok közül Csehországban a gyülekezési jog és a mozgásszabadság került komoly korlátozás alá a Covid-19-re tekintettel. Ezekkel kapcsolatban az Alapvető Jogok és Szabadságok csehországi Chartája 19. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a békés gyülekezéshez való jog biztosított, a 14. cikk (1) bekezdése pedig a mozgás és tartózkodási hely szabad megválasztásának jogát rögzíti.⁴²

A következőkben az e két alapjogot érintő, járványügyi korlátozásokat vizsgáljuk, valamint azt, hogy azok mennyiben voltak hatással a tanulmányunk csehországi fejezetének fókuszában álló 2020. októberi regionális és részleges szenátusi választásokra és a kapcsolódó választási kampányra.

3.3.1 A GYÜLEKEZÉSI JOGOT ÉRINTŐ KORLÁTOZÁSOK ÉS ÉRTÉKELÉSÜK

Már a szükségállapot elrendelését követően, 2020. március 13-án bevezetett korlátozások is érintették a gyülekezési jogot, ugyanis e naptól betiltottak minden olyan nyilvános vagy magánrendezvényt, amelyen 30-nál több személy jelent volna meg. Később a járványhelyzet javulásával fokozatosan feloldották a korlátozásokat, azonban ősszel, 2020. október 5-én ismét szükségállapotot hirdettek ki, és ezzel együtt

⁴² Heka et al.: i. m.

újra szigorításokat vezettek be a tömegrendezvényeket illetően.⁴³ 2020. október 9-én és 12-én további korlátozások következtek, melyek már közvetlen hatással voltak a gyülekezési jogra.⁴⁴ Meghatározták, hogy maximum 500 fő vehet részt szervezett kültéri eseményeken, például demonstráción, méghozzá azzal a feltétellel, hogy maximum 20 fős csoportokban mozognak, legalább 2 méteres távolságot tartanak egymástól, és maszkot viselnek. A politikai pártok tarthattak találkozót, gyűléseket és eseményeket, ám azokat maximum 100 fő látogathatta, akiknek ülőhelyet kellett biztosítani egymástól megfelelő távolságra. A gyülekezési törvény hatálya alá tartozó gyűléseken eleinte továbbra is maximum 500 fő vehetett részt, ám október 17-től 100 főre csökkentették ezt a limitet.⁴⁵

A gyülekezési jog ilyen szintű korlátozásának alkotmányosságát a szükségességi-arányossági teszt segítségével érdemes vizsgálni, hiszen ez a teszt ma már az alapjog-korlátozás globális mércéjeként funkcionál, és Magyarországon is ezt alkalmazzák.⁴⁶ A teszten végighaladva megállapítható, hogy a korlátozásnak van legitim célja, méghozzá az emberi élet és egészség védelme, illetve az állam életvédelmi kötelezettsége. Mivel a tapasztalatok azt mutatják, hogy a Covid-19 nagyon gyorsan terjed az emberek között, így a csoportosulások, gyülekezések számának és mértékének limitálása alkalmas eszköznek tekinthető a járvány megfékezésére, hiszen ezek kiiktatásával csökkenthető az emberek közötti interakció. Vagyis van logikai kapcsolat a szabályozás célja és eszköze között. Arra már nehezebb választ adni, hogy lett-e volna enyhébb eszköz a legitim cél elérésére. Annyi bizonyos, hogy minél inkább csökkentik a találkozások számát, annál kisebb az esély a továbbfertőzésre, tehát előfordulhat, hogy többen fertőződtek volna meg, ha enyhébb eszközt választott volna a kormány. Ugyanakkor a gyülekezési jognak kulcsszerepe van abban, hogy az emberek kifejezhessék véleményüket az őket érintő kérdésekben, és hogy jelezhessék, ha nem tartják megfelelőnek a hatalom által tett intézkedéseket, illetve ha elégedetlenek a kormány politikájával. A gyülekezési jog a demokratikus társadalom egyik alapkövénének is mondható, így törekedni kell arra, hogy minél szűkebb mértékben korlátozzuk.

Ezzel tulajdonképpen már át is evezünk az arányosság kérdésére, mellyel kapcsolatban szintén nem célunk, hogy megadjuk az egyetlen helyes választ, mert talán nincs

⁴³ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA): Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications. Country report on Czechia. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/cz_report_on_coronavirus_pandemic_november_2020.pdf (2021.10.12.)

⁴⁴ A gyülekezési törvény hatálya alá tartozó gyűlések azok, melyeken az emberek azért vesznek részt, hogy elmondják véleményüket, gyakorolják alkotmányos jogaikat, illetve kifejezzék nézeteiket valamilyen nyilvános vagy társadalmilag fontos kérdésben. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA): i. m.

⁴⁵ European Union Agency: i. m.

⁴⁶ Gárdos-Orosz Fruzsina: „Az alapjogok korlátozása”. In: Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) [40]–[41] (szerk. Jakab András et al.). <http://joten.hu/szocikk/az-alapjogok-korlatozasa> (2021.10.24.)

is ilyen. Egyrészt meg kell jegyezni, hogy a létszámkorlát miatt egyes személyek már nem vehettek részt egy adott megmozduláson, hiába szerettek volna. Ráadásul a tüntetéseken kulcsszerepet játszik, hogy hány fő jön el, hisz ez reprezentálja, hogy valóban sok embert érdekel-e egy bizonyos probléma. Másrészt viszont fontos kiemelni, hogy ez a rendelkezés még mindig kedvezőbb, mint ha teljesen betiltották volna a gyülekezéseket, ahogyan azt például Magyarországon tették.⁴⁷ Tehát ha korlátozottan is, de az embereknek továbbra is biztosított volt a lehetőség, hogy közösen fejezzék ki véleményüket valamilyen ügyben. Emellett a kampánytartalmakat sem kellett teljesen áthelyezni az online térbe, hanem bizonyos feltételekkel és korlátokkal személyesen is tarthattak rendezvényeket a pártok. Ugyanakkor a korlátozások jelentősen megnehezítették, hogy a választópolgárok ugyanolyan mértékben tudjanak tájékozódni a pártprogramokról, mint korábban, illetve hogy ugyanolyan hatékonyan fel tudják hívni embertársaik és a hatalom figyelmét a felmerülő társadalmi problémákra. Ez pedig hatással lehetett a választásokra is.

3.3.2 A MOZGÁSSZABADSÁGOT ÉRINTŐ KORLÁTOZÁSOK ÉS ÉRTÉKELÉSÜK

A szabad mozgáshoz való jog korlátozására 2020. március 16-án került sor először.⁴⁸ Ekkortól csak az alapvető szükségletek kielégítése, a családtagok segítése, illetve a munkába járás jelentett kivételt a mozgásszabadság korlátozása alól. Április 24-től viszont már ismét engedélyezték, hogy az emberek maximum 10 fős csoportokban kint tartózkodjanak. Hasonlóan más országokhoz, a részletszabályok itt is többször változtak a pandémia alatt. Szintén a mozgásszabadsághoz kapcsolódik a kötelező, 14 napos karanténba vonulás előírása 2020. március 13-ától azoknak, akik olyan területekről érkeztek Csehországba, melyekben rosszabb volt a járványhelyzet. Később már mindenre kiterjesztették a kötelező karantént, aki Csehországba érkezett, de aztán újra lazítottak ezeken a szabályokon. A beutazáson és a kiutazáson 2020. március 16-tól szigorítottak. Így néhány kivételtől eltekintve a külföldiek nem léphettek be az országba, a cseh állampolgárok pedig csak kivételes esetben hagyhatták el Csehországot. Áprilisban és májusban viszont már enyhült a szabályozás, például bizonyos EU-s állampolgárok újra beléphettek az országba, a csehek pedig szabadon kiutazhattak.

A nyári enyhítés után ősszel újra a tavaszihoz hasonló szigorítások léptek érvénybe. 2020. október 28-án kijárási tilalmat is bevezettek, vagyis az emberek este 9 óra és hajnali 5 óra között csak kivételes esetben hagyhatták el otthonaikat. Azonban szemben a tavaszi rendelkezésekkel, ősszel már nem korlátozták a cseh állampolgárokat a nemzetközi utazásban, ám amennyiben a Covid-19 szempontjából kockázatos

⁴⁷ A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés (közönyállapot).

⁴⁸ A koronavírus-járvány terjedése miatt a kormány a szükséges minimumra korlátozta a személyek szabad mozgását. <http://vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-kvuli-sireni-epidemie-koronaviru-omezila-volny-pohyb-osob-na-nezbytne-minimum-180350/> (2021.10.30.)

országból érkeztek, negatív PCR-tesztet kellett felmutatniuk, vagy 10 napos karanténba kellett vonulniuk.⁴⁹

A mozgásszabadság korlátozásával kapcsolatban legitim célként ez esetben is az emberi élet és egészség védelme jelölhető meg. A szabályozás alkalmasságát tekintve viszont már több kérdőjel is felmerülhet bennünk. Azt már a gyülekezési jog vizsgálatánál is megállapítottuk, hogy az emberek közötti interakciók csökkentése elősegítheti a továbbfertőzés esélyének redukálását, azonban az vitatható, hogy például az éjszakai kijárási tilalom mennyiben járul hozzá ehhez, hiszen akkor egyébként is jóval kevesebb emberrel érintkezünk, mint nappal. A szükségesség problémája pedig tulajdonképpen ugyanazokat a kérdéseket veti fel, melyekről már szintén szoltunk a gyülekezések kapcsán.

Az arányosság vizsgálatánál annyit mindenképp megállapíthatunk, hogy meglehetősen szigorú szabályozást vezettek be az országban. Azzal, hogy például csak a legszükségesebb esetekben lehetett elhagyni a lakóhelyet, illetve hogy korlátozták a cseh állampolgárokat az ország elhagyásában, jelentősen beavatkoztak a személyek szabad mozgáshoz való jogába. Mindez pedig szintén hatással lehetett a választásokra, hiszen a mozgásszabadság ilyen szintű limitálása miatt a pártok jóval nehezebben tudták elérni az embereket és bemutatni a programjukat.

3.4 A választójog gyakorlásához fűződő követelmények

Miután áttekintettük a választási kampány és a Covid–19-hez kapcsolódó korlátozások viszonyát, illetve értékeltük a felmerült problémákat, rátérünk a csehországi választások lebonyolításának bemutatására, és a speciális, új rendelkezések értékelésére. Tanulmányunk fókuszában a 2020 októberében zajlott regionális és részleges szenátusi választások állnak, ám röviden említést teszünk a 2020 júniusában megrendezett időközi választásokról, továbbá a közelmúltban, 2021 októberében megtartott képviselőházi választásokról is.

Csehországban a választójogról az Alapvető Jogok és Szabadságok csehországi Chartája 21. cikke rendelkezik. Ennek (1) bekezdése szerint az állampolgárok jogosultak akár közvetlenül, akár szabadon megválasztott képviselőik útján részt venni a közügyek intézésében. A (3) bekezdés tartalmazza azokat a választási alapelveket, melyek biztosítják a választások demokratikusságát és alkotmányosságát. E bekezdés alapján a választójog általános és egyenlő, a szavazás titkos. A választójog gyakorlásának feltételeit törvény állapítja meg. A rendszeres időközönként tartott választások alapelve a (2) bekezdésben szerepel,⁵⁰ ám annak érvényesülését már fentebb

⁴⁹ European Union Agency: i. m.

⁵⁰ Heka: i. m.

vizsgáltuk, így arra már nem térünk ki. A Charta említett cikkében a szavazás közvetlensége nem szerepel, viszont a választások értékelésekor röviden erről is szót ejtünk, mivel ez is nemzetközileg elismert választási alapelv,⁵¹ és tanulmányunk célja azt elemezni, hogy a nemzetközi standardok mennyiben tudtak érvényre jutni a Covid–19 kiváltotta, speciális helyzetben a vizsgált országokban, és milyen tanulságokat tud ebből levonni Magyarország, melynek Alaptörvényében ez a választási alapelv is megjelenik.⁵²

3.4.1 SZAVAZÁSI MÓDOK A COVID–19-RE TEKINTETTEL

A koronavírus számos új kihívást hozott a választások lebonyolítását illetően. Már az sem ítéltető meg egyszerűen, hogy egy világjárvány közepén megrendezni vagy elhalasztani helyesebb-e a választásokat, és amennyiben egy állam a megtartás mellett dönt, akkor további kérdésekkel szembesül. Az egyik ilyen új probléma a Covid-fertőzöttek és a karanténban lévők választójogának kérdése. Orvosolniuk kellett azt a helyzetet, hogy sokan, akik más esetben a szavazóurnához járultak volna, a kialakult helyzetben nem tudják gyakorolni szavazati jogukat, hiszen például hatósági karanténba kerültek. Sajnos sok ország nem kezelte megfelelően ezt a problémát. Albánia például semmilyen speciális szavazási módot nem vezetett be a 2021. április 25-i parlamenti választások alkalmával.⁵³ Egy még közelebbi példa Szlovákia, ahol a 2020. november 28-án megrendezett, időközi önkormányzati választásokon szintén nem szavazhattak a karanténban lévők.⁵⁴ Szlovákiában ugyanis a választójog gyakorlásának feltételeiről szóló törvény szerint a választójog gyakorlásának akadályát képezi a személyi szabadság törvényi korlátozása a közegészség védelme érdekében.⁵⁵ Mivel semmilyen alternatívát – például mozgóurnát – nem biztosítottak a karanténkötelezetteknek, e személyek nem élhettek választójogukkal.⁵⁶

Csehország azonban a 2020 őszén megrendezett, regionális és részleges szenátusi választások megszervezésekor már nem hagyta figyelmen kívül a karanténban lévők helyzetét, hanem 2020. augusztus 17-én három új, alternatív szavazási módot vezetett be azok számára, akiket Covid–19-cel diagnosztizáltak, illetve akiknek a hatóságok karantént rendeltek el. Egyrészt engedélyezték, hogy a karanténba kerültek az autóikból adhassák le szavazatukat az erre kijelölt helyek egyikén, amennyiben magukkal vitték személyi igazolványukat, egy igazolást arról, hogy valóban

⁵¹ Bodnár Eszter – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán (szerk.): Alkotmányos tanok. I. HVG-ORAC, Budapest 2018. 85. o.

⁵² Magyarország Alaptörvénye 2. cikk (1) és (3) bekezdés.

⁵³ Idea Nemzetközi Intézet: i. m.

⁵⁴ Kiegészítő önkormányzati választások vész helyzet idején. Belügyminisztériumi tájékoztatás. <http://minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=doplnujuce-komunalne-volby-pocas-mimoriadne-situacie> (2021.09.02.)

⁵⁵ A szavazati jog gyakorlásának feltételeiről és egyes törvények módosításáról szóló 180/2014. törvény (Zákon č. 180/2014 Z. z.) 4. §-a tartalmazza ezt a rendelkezést.

⁵⁶ Kiegészítő önkormányzati választások vész helyzet idején. Belügyminisztériumi tájékoztatás: i. m.

karanténkötelesek, és saját tollukat.⁵⁷ Az autóból való szavazás esetében a választópolgár nem szállhatott ki a kocsiból, hanem a lehúzott ablakon keresztül tudta leadni szavazatát. Másrészt lehetővé tették, hogy a karanténköteles személyek mozgóúrnát igényeljenek, és így otthonukban szavazhassanak. Ezt az igényt előzetesen telefonon kellett bejelenteni.⁵⁸ Azok számára, akik szociális vagy orvosi intézményben voltak karanténban, szintén mozgóurna útján biztosították, hogy gyakorolhassák választójogukat.⁵⁹ Nem sokkal a választások előtt külön szemléltető videókat is készítettek az emberek számára, hogy tájékoztassák őket lehetőségeikről és a szavazás menetéről. Az alternatív szavazási módszerekkel körülbelül 16 000 karanténba került választópolgárnak tudták biztosítani, hogy leadhassák voksukat.⁶⁰

Mindemellett azt is lehetővé tették, hogy azok a személyek, akik a választások napján nem tartózkodtak a lakóhelyükön, egyfajta szavazókártyát igényeljenek, mellyel Csehországban bárhol leadhatták voksukat.⁶¹

A karanténban lévőköt segítő, alternatív szavazási módok a 2021. októberi képviselőházi választások idején is elérhetők voltak. Így ez alkalommal is lehetett mozgóúrnát igényelni, valamint a koronavírus miatt lezárt időszakokban is voksolhattak az emberek, és fennállt az autóból szavazás opciója is. Azoknak, akik ezt a lehetőséget szerették volna igénybe venni, személyi igazolványuk bemutatása mellett azt is igazolniuk kellett, hogy karanténkötelesek.⁶² Ha pedig nem állandó lakcímükön akartak szavazni, akkor ehhez a már említett szavazókártyára is szükségük volt.⁶³

⁵⁷ Idea Nemzetközi Intézet: i. m.

⁵⁸ Michaela Rambousková: Aki karanténban van, már szavazhat. Tanuld meg, hogyan kell csinálni. <http://seznamzpravy.cz/clanek/jste-v-karantene-volit-muzete-uz-za-dva-dny-kam-jet-nebo-kam-volat-121223> (2020.09.12.)

⁵⁹ Elections in the Czech Republic 2020 Senate and Municipal Elections Frequently Asked Questions. http://ifes.org/sites/default/files/ifes_faqs_elections_in_the_czech_republic_2020_senate_and_municipal_elections_september_2020.pdf (2021.10.12.)

⁶⁰ Legfeljebb 16 000 karanténban lévő szavazó szavazhat a választásokon. A Belügyminisztérium szemléltető videókat is bemutatott. Belügyminisztériumi tájékoztatás. <http://mvcr.cz/clanek/ve-volbach-muze-odhlasovat-az-16-000-volicu-v-karantene-ministerstvo-vnitro-predstavilo-i-nazorna-videa.aspx> (2021.12.10.)

⁶¹ Idea Nemzetközi Intézet: i. m.; továbbá: Daniel Severa: Szavazókártyával történő szavazás és igénylés módja. <http://seznamzpravy.cz/clanek/jak-volit-s-voliciskym-prukazem-a-do-kdy-si-o-nej-pozadat-71184> (2021.12.10.)

⁶² International Foundation for Electoral Systems: Elections in the Czech Republic 2021 Legislative Elections Frequently Asked Questions. http://ifes.org/sites/default/files/ifes_faqs_elections_in_the_czech_republic_2021_legislative_elections_october_2021.pdf (2021.11.10.)

⁶³ CT24: A behajtós szavazóhelyiségek megjelenése biztos. Minden kerületben lesz legalább egy, Közép-Csehországban a legtöbb. <http://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3370570-vznik-drive-volebnich-stanovist-je-jisty-v-kazdem-okrese-bude-nejmene-jedno-nejvice> (2021.10.10.)

3.4.2 HIGIÉNIAI INTÉZKEDÉSEK A SZAVAZÓKÖRZETEKBE

Sok más országhoz hasonlóan Csehországban is számos higiéniai intézkedést írtak elő a szavazóhelyiségekben a 2020. őszi regionális és részleges szenátusi választások alkalmával, hogy minél inkább csökkentsék a Covid-19 terjedésének kockázatát. Egyrészt előírták a maszk viselését, melyet csak addig lehetett levenni, amíg ellenőrizték a választópolgár személyazonosságát. Továbbá kötelező volt a kézfertőtlenítő használata, és az egymástól való megfelelő távolság megtartása. Emellett azt is javasolták, hogy a szavazók lehetőleg saját tollat hozzanak magukkal, bár helyben is biztosítottak írószereket, melyeket gyakran fertőtlenítettek.⁶⁴ Ezzel együtt előírták a helyiségek rendszeres szellőztetését és fertőtlenítését is, illetve maszkot is biztosítottak arra az esetre, ha valaki anélkül érkezett.⁶⁵

2021 októberében a képviselőházi választásokon szintén kötelező volt a kézfertőtlenítés, a távolságtartás és a maszkviselés. Emellett ekkor is kérték a választókat, hogy lehetőleg saját tollal érkezzenek, és kövessék a választási bizottságok által adott egyéb utasításokat.⁶⁶

A 2020. júniusi, teplice-i, időközi szenátusi választásokon is fokozott higiéniai intézkedéseket rendeltek el,⁶⁷ ám speciális szavazási módokat akkor még nem alakítottak ki a karanténban lévőkre figyelemmel.

3.4.3 AZ ÚJ INTÉZKEDÉSEK ÉRTÉKELÉSE

A szavazóhelyiségekben bevezetett higiéniai intézkedésekkel kapcsolatban elmondható, hogy az állam igen sokrétűen törekedett biztosítani, hogy minimálisra redukálja a továbbfertőzés kockázatát. Mind a maszkviselés, mind a távolságtartás vagy épp a rendszeres fertőtlenítés fontos szerepet játszik abban, hogy minél kevesebb választópolgár fertőződjön meg. Természetesen semmi sem jelenthet 100%-os védelmet, ám Csehország is élt mindazokkal az eszközökkel, melyeket más, szintén választásokat tartó országok igénybe vettek.

Az alternatív szavazási módok bevezetése ugyancsak helyes döntés volt a cseh állam részéről, hiszen ha figyelmen kívül hagyták volna a karanténba került választók speciális helyzetét, azzal veszélybe került volna a választójog általánosságának alapelve is, tekintve, hogy egy egész csoport nem tudott volna a szavazóurnához járulni. Ebből a szempontból az szintén elismerésre méltó az intézkedésekkel

⁶⁴ Elections in the Czech Republic 2020: i. m.

⁶⁵ Erik Asplund: Választások és Covid-19: Egészség és biztonság a szavazóhelyiségekben. <http://idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-health-and-safety-polling-stations> (2021.10.10.) továbbá Tájékoztató a választóknak – higiénés-járványellenes intézkedések a szavazóhelyiségekben történő szavazáskor. Belügyminisztériumi tájékoztató. <http://mvcr.cz/clanek/informace-pro-vo-lice-hygienic-ko-protepidemicka-opatreni-pri-hlasovani-ve-volebnich-mistnostech.aspx> (2021.10.01.)

⁶⁶ International Foundation for Electoral Systems Elections in the Czech Republic 2021: i. m.

⁶⁷ Aktuálně: Kubert a szenátusban Teplice polgármestere, Hansa váltja. Kivételesen alacsony volt a részvétel. <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/kuberu-v-senatu-vystrida-teplicky-primator-hanza-volebni-uca/r~86660b82ad7d11eaa25cac1f6b220ee8/> (2021.11.12.)

kapcsolatban, hogy három alternatívát is biztosítottak a Covid-19-ben érintettek csoportjának. Így például azok is voksolhattak, akik nem rendelkeztek autóval, vagy akik valamilyen szociális vagy orvosi intézményben kerültek karanténba.

A szavazat leadásának módja a titkosság és a közvetlenség alapelvének úgyszintén megfelelt, hiszen az autóból való szavazás esetében is a választópolgár maga töltötte ki és helyezte az urnába a szavazólapot, ellentétben például Izlanddal, ahol mindez úgy zajlott, hogy a választó leírta, kire szeretne szavazni, majd ezt fel kellett mutatnia a választási iroda képviselőjének, aki rögzítette a voksát.⁶⁸ Csehországban viszont az autós szavazás esetében sem tudta a választópolgáron kívül senki, hogy kire adta le szavazatát, és nem került a választási folyamatba köztes személy.

Problémaként az merülhet fel, hogy az új szavazási módok kizárólag a karanténköteles személyek számára voltak elérhetők, tehát mások nem élhettek ezekkel az opciókkal, melyek a Covid-19 szempontjából jóval biztonságosabbak voltak, mint a szavazófülkében történő voksolás. Fontos viszont figyelembe venni, hogy Csehországnak a koronavírus megjelenésétől, 2020 tavaszától mindössze fél éve volt felkészülni a 2020. októberi választásokra, tehát érthető, hogy nem lett volna kapacitása a teljes lakosság számára biztosítani az új szavazási módokat. A 2021 őszen tartott választások esetében már több idő volt az előkészületekre, ám a kiszámíthatóság szempontjából valamennyire elfogadható, hogy az előző évben már kidolgozott módszereket alkalmazták ez alkalommal is. Ugyanakkor az mindenképpen előnyösebb lett volna, ha mindenki, aki úgy érezte, hogy a járványhelyzetre tekintettel nem biztonságos személyesen voksolni, választhatta volna az új alternatívák valamelyikét.

Mindenesetre annak ellenére, hogy bizonyosan voltak, akik a koronavírus jelentette veszély miatt nem mentek el szavazni, a választásokon való részvétel nemhogy csökkent, de kicsivel magasabb is volt, mint korábban. 2020-ban a szenátusi választások második fordulójában 16,74%-os volt a részvétel, míg 2018-ban 16,49%-os, 2016-ban pedig 15,38%-os. A regionális választásokon 2020-ban a választópolgárok 37,95%-a vett részt, ellenben 2018-ban csak a 34,57%-a.⁶⁹ Ez a tendencia igaz a képviselőházi választásra is, melyen 2021-ben a választásra jogosultak 65,43%-a járult a szavazóurnához,⁷⁰ míg 2017-ben csak 60,84%-os volt a részvétel.⁷¹

3.5 A cseh választások konklúziói

A csehországi választások alapján véve jó például szolgálhatnak Magyarország számára a 2022-es országgyűlési választásokra tekintettel. Egyrészt Csehországban

⁶⁸ Idea Nemzetközi Intézet: i. m.

⁶⁹ Idea Nemzetközi Intézet: i. m.

⁷⁰ A Cseh Köztársaság parlamenti képviselőházi választásának eredménye. <http://volby.cz/pls/ps2021/ps?xjazyk=CZ> (2021.11.10.)

⁷¹ A Cseh Köztársaság parlamenti képviselőházi választásának eredménye: i. m.

is figyelembe vették a karanténba került emberek helyzetét, és bevezettek alternatív szavazási módokat, másrészt sok országhoz hasonlóan itt is szigorú higiéniai intézkedéseket rendeltek el a szavazóhelyiségekben. A cseh példa azt is mutatja, hogy abból, hogy megtartják a választásokat, nem feltétlenül következik egyenesen a választói részvétel jelentős csökkenése. Ugyanakkor az tanulságos lehet Magyarország számára, hogy Csehországgal ellentétben érdemes lenne valamennyi választópolgár számára biztosítani olyan alternatív szavazási módokat, melyek járványügyi szempontból biztonságosabbak. Ilyen lehet például a levélszavazás széles körben való bevezetése. A választási kampány tapasztalataiból pedig azt a következtetést vezethetjük le, hogy mindenképpen fel kell készülni arra az eshetőségre, hogy talán nagyrészt az online térben kell lebonyolítani a kampányprogramokat, ha a járványhelyzet azt kívánja. Végül az a konzekvencia is levonható a cseh választások vizsgálatából, hogy a választások elhalasztása nem az egyetlen opció, és tekintve, hogy a Covid–19 okozta helyzet nem múlik el egyik napról a másikra, muszáj kidolgoznunk olyan új alternatívákat, melyek lehetővé teszik, hogy ebben az időszakban is meg lehessen tartani az esedékes választásokat. Így biztosítható, hogy az emberek rendszeres időközönként kifejezhessék az elégedettségüket vagy elégedetlenségüket a végrehajtó hatalom tevékenységével, többek között a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatban.

4 Horvátország és Szerbia

4.1 Szerb választások a Covid idején

4.1.1 ALKOTMÁNYOS KERETEK SZERBIÁBAN A JÁRVÁNY IDEJÉN

Szerbia kodifikált alkotmánnyal rendelkező, parlamentáris demokráciaként működik, amelynek egykamarás népképviselőháza⁷² 250 közvetlenül választott képviselőből áll. A járványhelyzet az ország alkotmányos berendezkedésén nem változtatott. A végrehajtó hatalom dominanciája érvényesül a jelenlegi helyzetben is, mivel bár a veszélyhelyzeti jogkörök az Országgyűlést illetik meg, a konkrét döntéseket a végrehajtó hatalom hozza.⁷³

A Covid–19 adta helyzet kezelése kapcsán a szerb jogszabályok között nem találunk egy általános törvényt a veszélyhelyzet kezelésére. A kapcsolódó jogszabályok megalkotására az elsődleges jogalapot az Alkotmány azon felhatalmazó rendelkezése

⁷² Ördögh Tibor: Szerbia és Horvátország politikai rendszerének összehasonlítása. Grotius E-könyvtár, Budapest 2012. 8. o.

⁷³ Vö. Ivana Krstić – Marko Davinić: Serbia: Legal Response to Covid–19 – Oxford Constitutional Law 2021. In: The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid–19. (szerk. Jeff King – Octávio LM Ferraz et al.). OUP 2021.

biztosítja, amely lehetővé teszi a rendkívüli állapot kihirdetését. Ezen felhatalmazó rendelkezés alapján a Kormány különböző szabályokat alkotott a koronavírus elleni védekezés érdekében. Az Alkotmányon felül két olyan törvényről kell szólni, amely a veszélyhelyzeti, illetve a közegészségügyi intézkedések jogi kereteit biztosítja: a fertőző betegségekről szóló törvény,⁷⁴ valamint az ún. katasztrófakockázat-csökkentési törvény.⁷⁵ A fertőző betegségekről szóló törvény a járványhelyzet kezelésére vonatkozóan számos általános és speciális rendelkezést tartalmaz, amelyek a lakosság élet- és egészségvédelmét szolgálják. Ezen szabályok elsősorban a szabad mozgás mint alapjog korlátozásával járnak, például utazási korlátozások vagy fertőzés esetén elrendelt karanténkötelezettség. A katasztrófakockázat-csökkentési törvény pedig a veszélyhelyzet kihirdetésével, valamint a veszélyhelyzeti kormányzással kapcsolatos szabályokat tartalmazza.⁷⁶

2020. március 15-től április 29-ig a végrehajtó hatalom által alkotott, a koronavírus-járvány kezelése érdekében született jogszabályokat a parlament utólagosan hagyta jóvá. Komoly kritika érte a törvényhozó testület passzivitását, hiszen ezekben a hetekben a végrehajtó hatalom gyakorlatilag ellenőrzés nélkül hozott olyan szabályokat, amelyek számos esetben az alapvető emberi jogok korlátozásával jártak. A szerb Alkotmány 200. cikke alapján a parlament hozhat olyan intézkedéseket, amelyek az alapvető emberi jogok korlátozásával járnak,⁷⁷ továbbá a 202. cikk (1) bekezdés, valamint a 20. cikk (1) bekezdés elfogadja az arányosság elvét, miszerint szükségállapot idején az emberi jogok csak a szükséges mértékig korlátozhatók. Megjegyzendő, hogy az említett korlátozó jellegű jogszabályok bírósági felülvizsgálat tárgyát képezik.⁷⁸

4.1.2 A PANDÉMIA ALATT TARTOTT SZERB VÁLASZTÁSOK EDDIGI GYAKORLATA

A belga Egmont Intézet egy vonatkozó jelentésében találóan kétélű fegyvernek nevezte a koronavírus-helyzetet, amelyet egyrészt a választások elhalasztásával befolyásolhat az éppen hatalmon lévő kormány, így akár megerősítve hatalmi pozícióját, gyengítve az ellenzéki politikai pártok helyzetét, másrészt a választások megtartása az érvényben lévő korlátozó szabályok mellett (például nyilvános összejövetelekre vonatkozó tilalom) torzító hatással lehet a választási folyamatokra – a kampányesemények lebonyolítására, valamint a voksoláson való részvételre is.⁷⁹ Fontos tisztában lenni azzal, hogy a pandémia nemcsak a választások lebonyolítására gyakorol

⁷⁴ Törvény a lakosság fertőző betegségek elleni védelméről (br. 15/2016, 68/2020 és 136/2020).

⁷⁵ Törvény a katasztrófakockázat csökkentéséről és a vészhelyzetek kezeléséről („RS Hivatalos Közlöny”, 87/2018. sz.).

⁷⁶ Törvény a helyi választásokról szóló törvény módosításáról („RS Hivatalos Közlöny”, 68/2020. sz.).

⁷⁷ Szerb Köztársaság Alkotmánya. http://budapest.mfa.gov.rs/lat/serbiatext.php?subaction=show-full&id=1348053448&ucat=119&template=MeniENG&#disqus_thread (2021.10.10.)

⁷⁸ Vö. Krstić – Davinic: i. m.

⁷⁹ Valérie Arnould: Human Rights matter more than ever in the Covid-19 era. <http://egmontinstitute.be/human-rights-matter-more-than-ever-in-the-covid-19-era/> (2021.10.10.)

hatást, hanem ezáltal a választásokat megelőző kampányidőszak módszere is változásra kényszerül. Láthattuk az amerikai elnökválasztás idején is, hogy a kampány szinte teljes egészében az online térbe szorult.⁸⁰ A szerb választásokat megelőzően a szerb elnök maximálisan kihasználta a média mint kampányeszköz lehetőségeit, így számos televíziós és rádióinterjút adott a választás sikere érdekében.⁸¹

2020 februárja óta mindeddig legalább 78 ország döntött az esedékes szavazás elhalasztása mellett a Covid-19 miatt.⁸² Nem volt ezzel másképp Szerbia sem, amely az eredetileg 2020. április 26-ra tervezett választásokat elhalasztotta, és azok új időpontban, a járványhelyzet okán kihirdetett, rendkívüli állapot 2020. május 6-i megszüntetését követően,⁸³ 2020. június 21-én kerültek megrendezésre annak ellenére, hogy az ellenzék az egészségügyi aggályok mellett úgy vélte, a jelenlegi helyzetben nem biztosítottak a feltételek a szabad és tisztességes választások megtartásához.⁸⁴ Az ellenzéki pártok ebből kifolyólag bojkottot szerveztek, amelynek lényege az volt, hogy az ellenzéki pártok nem indulnak el az esedékes választáson, valamint a választópolgárokat is arra buzdították, hogy ne gyakorolják szavazati jogukat. Ez a terv azonban nem valósult meg, mert bár voltak ellenzéki pártok, amelyek távol maradtak, a választás e tekintetben zökkenőmentesen lezajlott. A választási szabályokat tekintve két fontos – már korábban említett – módosítás született: a választási küszöböt az esedékes választásra vonatkozóan 5%-ról 3%-ra csökkentették (azonban így is csak három pártlista haladta meg ezt a minimumértéket), az aláírások érvényességének ellenőrzésére pedig a közjegyzők mellett felhatalmazást kaptak a városi és önkormányzati hatóságok is (ezzel szembe fordulva a 2017-es választási reformmal, amely épp ezt a szabályt törölte el).⁸⁵ A parlamenti bejutási küszöb csökkentésének célja az volt, hogy így több párt juthat be a parlamentbe, ezzel megerősítve a törvényhozási folyamat inkluzivitását. A törvénymódosítással szemben benyújtott egyik javaslat szerint azonban a 3%-os küszöb, mivel a nagyobb pártok számára könnyebben elérhető, pont a kisebb pártok kizorolását eredményezi.⁸⁶

A szerb választásokat személyes jelenléti formában tartották meg, a már jól ismert járványügyi intézkedésekkel: kötelező maszkviseléssel, távolságtartással.

⁸⁰ Ionel Zamfir – Tessa Fardel: Impact of the pandemic on elections around the world From safety concerns to political crises European Parliamentary Research Service, Brüsszel 2020. 4. o.

⁸¹ Euractiv: Ahead of vote, virus emboldens Serbian president's one-man show. <http://euractiv.com/section/enlargement/news/ahead-of-vote-virus-emboldens-serbian-presidents-one-man-show/> (2021.10.10.)

⁸² Idea Nemzetközi Intézet: i. m.

⁸³ A Köztársasági Választási Bizottság 2020. május 11-i ülésén határozata a 2020. március 4-én kihirdetett országgyűlési képviselő-választási eljárásban a választási tevékenység folytatásáról. L. <http://mduls.gov.rs/obavestenja/rik-doneo-resenje-o-nastavku-izbornih-radnji/> (2021.10.10.)

⁸⁴ Zamfir – Fardel: i. m. 7–8. o.

⁸⁵ Vö. Krstić – Davinčić: i. m.

⁸⁶ Molnár Csongor: Választások a járvány idején. Parlamenti, tartományi és helyi önkormányzati választások Szerbiában. *Kisebbségi Szemle* 2021. 1. sz. 73–96. o.

A voksolás e formában történő lebonyolítása megbetegedés szempontjából számottevő veszélyt hordoz magában, a részvételi arány a 2016-os 56%-hoz képest viszonylag kis mértékben csökkent: a 2020-as választásokon 48,9%-os volt a részvételi arány. Viszonyításképp: a katalán regionális választásokon a korábbi 79%-hoz képest a Covid idején tartott választáson mért részvételi arány 56% volt.⁸⁷ A választást követően a koronavírussal fertőzöttek számának újabb emelkedéséről számoltak be Szerbiában, így ismételten korlátozó intézkedések bevezetésére került sor. Az ellenzék hangot adott azon véleményének, miszerint a szerb kormány a választásokat megelőzően, éppen azok megtartásának érdekében függesztette fel a korlátozó intézkedéseket,⁸⁸ valamint felvetették, hogy a valós fertőzöttségi adatokat sem közölték a nyilvánossággal a választás sikeressége érdekében.⁸⁹ Egy 2020. májusi jogszabály-módosításnak köszönhetően a szerb állampolgároknak biztosították a lehetőséget, hogy ugyanazon közigazgatási egységen belül, de a lakóhelyüktől eltérő szavazóközterben adhassák le voksukat.⁹⁰ A Szerb Köztársaság által kiadott tájékoztató alapján a külföldön élő, szerb állampolgárok egy, a diplomáciai és konzuli képviselőhöz benyújtott kérelem alapján kérhették, hogy szavazatukat a tartózkodási helyük szerinti önkormányzatnál érvényesen leadhassák.⁹¹

4.2 Horvát választások a Covid idején

4.2.1 HORVÁTORSZÁG RELEVÁNS ALKOTMÁNYOS KERETEI

Horvátország függetlenségének 1991-es kikiáltása óta parlamentáris demokráciaként működik. A horvát parlament mint törvényhozó szerv minimum 100, maximum 160 választott képviselőből áll.⁹² Az Alkotmány alapján a képviselők megbízatása kizárólag háború esetén hosszabbítható meg.⁹³ Az ország több nemzetközi szervezet-

⁸⁷ France24: Catalan separatists boost majority in regional elections in Spain. <http://france24.com/en/europe/20210214-catalan-separatists-look-set-to-boost-majority-in-regional-elections> (2021.10.10.)

⁸⁸ Zamfir – Fardel: i. m. 5. o.

⁸⁹ Serbia covered up the real number of Covid-19 cases before elections, claims BIRN. <http://europeanwesternbalkans.com/2020/06/25/serbia-covered-up-the-real-number-of-covid-19-cases-before-elections-claims-birn/> (2021.10.11.)

⁹⁰ Az Államigazgatási és Önkormányzati Minisztérium utasítást adott ki az egységes választójegyzékről szóló törvény végrehajtási utasításának módosításáról. <http://mduls.gov.rs/obavestenja/uputstvo-o-izmeni-uputstva-za-sprovođenje-zakona-o-jedinstvenom-birackom-spisku/> (2021.10.11.)

⁹¹ Értesítés külföldön élő választópolgárok számára az országgyűlési képviselők választási jogának gyakorlásáról. <http://mduls.gov.rs/obavestenja/obavestenje-za-birace-sa-boravistem-u-inostranstvu-o-ostvarivanju-birackog-prava-na-izborima-za-narodne-poslnike-narodne-skupstine/> (2021.11.10.)

⁹² A Horvát Köztársaság Alkotmánya 71. cikk. http://sredisnjikatalogrh.gov.hr/cadial/searchdoc.php?filteracttype=34116&id_search=nn&nlexquery=yes&query=ustav&resultcount=10&resultoffset=0&searchDescriptors=on&searchTitle=on&bid=v8ewpwn3TzF4b21Qt8aGNw%3d%3d (2021.10.10.)

⁹³ A Horvát Köztársaság Alkotmánya 76. cikk.

nek is tagja, így az ENSZ-nek, az Európa Tanácsnak, a NATO-nak, a Kereskedelmi Világszervezetnek, valamint a CEFTA-nak is. 2012. július 1-jén pedig csatlakozott az Európai Unióhoz is.

A lakosság fertőző betegségek elleni védelméről szóló törvény⁹⁴ megadja a fertőző betegségek megelőzésének, valamint kezelésének általános szabályait, így a koronavírus-járvány kapcsán is az elsődleges irányadó jogszabály. Továbbá számos rendelet született, amely kifejezetten a Covid-19-cel szembeni védekezés részletszabályait adja meg. A horvát Alkotmány az alkotmányos rend egyik legfőbb értékének tekinti az emberi jogok tiszteletben tartását,⁹⁵ valamint hangsúlyozza, hogy az állampolgárok szabadságának és jogainak korlátozása kizárólag más szabadságának, jogának, a jogállamiság, a közérkölc, továbbá az egészség védelme érdekében történhet. A szerb szabályozáshoz hasonlóan deklarálja, hogy e korlátozásnak a veszély mértékével arányosnak kell lennie.⁹⁶

A horvát parlament az Alkotmány 16. és 17. cikke alapján a szükséges mértékig korlátozhatja az egyes alapvető jogok gyakorlását, más alapvető jogok érvényesülésének, illetve védelmének érdekében – így például a közrendre, a közérkölc, vagy a Covid-járvány esetén a közegészségügyre hivatkozva. Ennek megfelelően az ún. járványügyi felhatalmazási törvénnyel ruházott át hatásköröket a hazai Operatív Törzsnek megfelleltethető horvát szerv részére (a továbbiakban: horvát Operatív Törzs). A horvát Operatív Törzs ennek megfelelően jogosult a járványügyi intézkedések meghozatalára. Ezen intézkedésekkel, valamint a felhatalmazási törvénnyel kapcsolatban élénk vita alakult ki azok alkotmányossága kapcsán. E vita végül 2020 őszén az Alkotmánybíróóság azon döntésével zárult, amely kimondta, hogy sem a járványügyi felhatalmazási törvény, sem a horvát Operatív Törzs által hozott intézkedések nem korlátozzák vagy sértik az egyes emberi és szabadságjogokat, mivel a parlament a korábban említett 16. és 17. cikk alapján kizárólagos hatáskörben dönthet ezen jogok jogszerű korlátozásáról, valamint az ehhez kapcsolódó szükséges intézkedésekről.⁹⁷ A horvát Operatív Törzs, a hazai gyakorlathoz hasonlóan, többek között olyan kérdésekben hozott döntéseket, mint például az arcmaszk kötelező használata, temetések, összejövetelek, rendezvények tartását korlátozó intézkedések. Az Alkotmánybíróóság egyébiránt a horvát Operatív Törzs döntései kapcsán kimondta, hogy azok nem jogellenesek, mivel céljuk az állampolgárok életének és egészségének védelme, amely cél eléréséhez a meghozott intézkedések szükségesnek bizonyultak.⁹⁸

⁹⁴ <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/cro106226.pdf> (2022.04.17.)

⁹⁵ A Horvát Köztársaság Alkotmánya 3. cikk.

⁹⁶ A Horvát Köztársaság Alkotmánya 16–17. cikk

⁹⁷ Gergi-Horgos Mátyás: Horvát alkotmánybíróóság: A járványügyi intézkedések nem alkotmányellenesek. http://precedens.mandiner.hu/cikk/20200917_horvat_alkotmánybirosag_a_jarvanyugyi_intezkedesek_nem_alkotmányellenesek (2021.10.10.)

⁹⁸ Alkotmánybíróóság: A főkapitányság intézkedései jogszerűek voltak, a vasárnapi munkavégzés tilalma alkotmányellenes: <http://vecernji.hr/vijesti/ustavni-sud-raspravlja-o-radu-stozera-na-zatvorenoj-sjed>

4.2.2 A PANDÉMIA ALATT TARTOTT HORVÁT VÁLASZTÁSOK EDDIGI GYAKORLATA

Horvátország 2020. július 7-én előrehozott parlamenti választásokat tartott. A Kormány mandátuma októberben járt volna le, így a hatályban lévő szabályoknak megfelelően december végéig lett volna szükséges az esedékes voksolás megtartása. A horvát parlament május 18-án döntött saját feloszlatásáról,⁹⁹ amelyről tájékoztatta a köztársasági elnököt. A parlament az önfeloszlást azzal indokolta, hogy mivel minden kitűzött célját elérte, indokolt a feloszlatusuk és az esedékes választások megtartása, amely az akkor kedvezőbb járványügyi helyzetben biztonságosabb keretek között látszott lebonyolíthatónak, mint decemberben, a várt második hullám alatt. Ennek megfelelően az elnök, alkotmányos jogkörében, az országgyűlési képviselők választásának szabályai szerint a parlament feloszlatusát követő 30, de legkésőbb 60 napot követő időpontra írja ki az új parlamenti választások megtartását.¹⁰⁰ Érdeemes megjegyezni, hogy a horvát parlamenti többség említett döntése kapcsán is felmerült, hogy valójában nem a járványhelyzetet, hanem saját politikai érdekeiket és választási esélyeik optimalizálását tartották szem előtt az önfeloszlatusról szóló döntés során.

A választási kampányt teljes mértékben online bonyolították le. Ennek kapcsán felmerült, hogy ez jelentősen rontotta az új jelöltek és jelölő szervezetek, illetve a kisebb pártok esélyeit. A szavazást végül főszabály szerint személyesen tartották, bizonyos egészségügyi előírások betartása mellett:

- kötelező maszkhasználat a szavazókörökben dolgozóknak, a választópolgárok számára csak ajánlott maszkhasználat;
- a szavazókörökben dolgozóknak kötelező kesztyűviselés, amelyet rendszeresen fertőtleníteni és cserélni kell;
- a szavazóhelyiségekben másfél méteres távolságtartás, kézfertőtlenítés biztosítása, folyamatos szellőztetés.¹⁰¹

Fontos, hogy az Alkotmány 45. cikkének¹⁰² megfelelően, amely minden, 18. életévét betöltött, horvát állampolgár számára biztosítja a választójogot, a koronavírus miatt karanténban lévő választópolgárok a választást megelőzően, 2020. július 2-ig

nici-razlog-je-bizaran-1431102?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_202110 (2021.10.11.)

⁹⁹ Vovesz Tibor: A horvátok meglepték: előrehozott választások a járvány miatt. <http://hu.euronews.com/2020/06/19/a-horvatok-megleptek-elorehozott-valasztasok-a-jarvany-miatt> (2021.10.09.)

¹⁰⁰ Total Croatia News: Croatian PM: Parliament dissolved, May 18, election late June early July. <http://total-croatia-news.com/politics/43601-croatian-pm-parliament-dissolved-may-18-election-late-june-early-july> (2021.10.09.)

¹⁰¹ International Foundation for Electoral Systems: Elections in Croatia 2020 Parliamentary Elections Frequently Asked Questions. http://ifes.org/sites/default/files/ifes_faqs_elections_in_croatia_2020_parliamentary_elections_june_2020.pdf (2021.10.09.)

¹⁰² A Horvát Köztársaság Alkotmánya 45. cikk.

kérvényezhették, hogy szavazatukat lakóhelyükön adják le.¹⁰³ Így tehát az igazoltan koronavírussal fertőzött személyek vagy azok, akik a Covid-19-fertőzés tüneteit észlelték magukon, igényelhettek mozgóurnát, de lehetőségük volt megkérni családtagjukat vagy valamely számukra bizalmas személyt is, hogy nevükben szavazzanak. Ez utóbbi megoldás, bár járványügyiileg indokolható, feltétlenül szemben áll a választás közvetlenségének elvével.

Majd egy évvel később, 2021 áprilisában helyhatósági választásokat tartottak Horvátországban, járványügyi szempontból hasonló szabályok mellett, annyi eltéréssel, hogy míg a 2020-as választások alkalmával lehetővé tették a választópolgároknak, hogy az állandó lakcímtől eltérő szavazóköribe adják le szavazatukat, a 2021. áprilisi választások során erre nem volt lehetőség.¹⁰⁴ Így a helyhatósági választásokon szociális távolságtartás mellett, maszkban adhatták le szavazatukat a választópolgárok, akiknek javasolták továbbá a saját toll használatát is. A külföldön élő horvát állampolgárok számára is biztosítva volt választójoguk gyakorlása. A választás napján az általános határzár ellenére ők szabadon utazhattak át a horvát határon.¹⁰⁵

4.3 Általános következtetések a délszláv választásokról

A 2020-as horvát parlamenti választásokon a választásra jogosultak 46,9%-a vett részt, amely 2000 óta a legalacsonyabb részvételi arány,¹⁰⁶ hasonlóan a szerb 48,9%-os részvételhez. Ennek oka egyebek mellett lehetett alapján véve a járványhelyzet is, valamint hogy a személyes szavazás mellett egyéb, alternatív voksolási lehetőséget nem biztosítottak a választópolgárok számára. A közelgő hazai választások kapcsán a hagyományos, személyes szavazási mód biztosítása mellett megfontolandóak az alternatív voksolási formák alkalmazásának lehetőségei is. A jelenléti szavazás esetén a járványügyi mutatóktól függően a megfelelő, egészségügyi szempontból kialakított, biztonsági és korlátozó intézkedések bevezetésével (maszkhasználat, létszámkorlát, stb.). Az egyéb, a helyzet egyediséből adódóan felmerülő, voksolási lehetőségek tekintetében pedig, az ellenzéki előválasztás gyakorlatából kiindulva, többek között a választás idején Covid-fertőzött, így karanténkötelezettségük okán a szabad mozgásukban korlátozott személyek választójogának biztosítása érdekében kielégítő megoldást nyújthat egy online szavazási rendszer működtetése – hasonlóan

¹⁰³ International Foundation for Electoral Systems: Elections in Croatia 2020: i. m.

¹⁰⁴ Helyhatósági választások Horvátországban. <http://hu.euronews.com/2021/05/16/helyhatosagi-valasztasok-horvatorszagban> (2021.10.09.)

¹⁰⁵ Szigorú óvintézkedések közepette tartják a horvát helyhatósági választásokat. <http://felvidek.ma/2021/05/szigoru-ovintezkedesek-kozepette-tartjak-a-horvat-helyhatosagi-valasztasokat/> (2021.10.08.)

¹⁰⁶ Orosz Anna: Politikai folytonosság Horvátországban. *KKI elemzések* 2020. 79. sz. 1–14. o.

a látottakhoz, megadott időszavakban, akár videóhíváson keresztüli személyazonosság igazolásával.¹⁰⁷

5 Lengyelország

5.1 A lengyel jogrend elnökválasztást érintő normái

Lengyelországban az 1997-ben kihirdetett alkotmány¹⁰⁸ a kérdéskör kiindulópontja, melyet elsősorban a 2011-es választási törvény,¹⁰⁹ továbbá egyéb, a választójoghoz szorosan kötődő törvények egészítenek ki, mint például a gyülekezési törvény,¹¹⁰ vagy a politikai pártokra vonatkozó törvény.¹¹¹ A 2020-as elnökválasztást illetően ugyancsak ki kell emelni a 2020-as elnökválasztásra speciális szabályokat megállapító törvényt¹¹² (a továbbiakban: speciális törvény), amely reflektálni kívánt a világjárvány által támasztott kihívásokra.

Mindemellett fontos megemlíteni a 2020 márciusában elfogadott felhatalmazási törvényt,¹¹³ melynek értelmében a kormány megkapta azokat a jogosultságokat, amelyeket egy veszélyhelyzet bevezetése jelentett volna, ugyanakkor veszélyhelyzet bevezetése nélkül, ami az elnökválasztás tekintetében rugalmasságot biztosított a kormánynak, mivel így továbbra is befolyásolható maradt az elnökválasztás időpontja. Önmagában a veszélyhelyzet intézményének bevezetése automatikusan ellehetetlenítette volna a választások tartását a különleges jogrend végéig, ugyanakkor e kötöttség megelőzése érdekében Lengyelországban e jogintézményt elválasztották annak tartalmától. Ténylegesen bevezették a veszélyhelyzet főbb tartalmi elemeit, formailag azonban a különleges jogrend életbe lépését nem deklarálták.

Összességében a felsorolt jogszabályok megfelelnek a nemzetközi egyezmények által elvárt minimumnak, ugyanakkor a speciális törvény kifejezetten gyorsan történő

¹⁰⁷ <http://elovalasztas2021.hu/hogyan-lehet-szavazni/> (2021.10.09.)

¹⁰⁸ Lengyelország Alkotmánya. <http://sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (2021.10.09.)

¹⁰⁹ Választási törvény. http://legislationline.org/sites/default/files/documents/73/Poland%20Elections%20Code%20Section%201%2C2%2C3%2C4%2C9_2011.pdf (2021.10.10.)

¹¹⁰ Gyülekezési törvény. <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/6733> (2021.10.09.)

¹¹¹ Politikai pártokról szóló törvény. http://legislationline.org/download/id/5599/file/Poland_PartyLaw_2008_en.pdf (2021.10.19.)

¹¹² Az elnökválasztásra vonatkozó speciális szabályok. http://prezydent20200628.pkw.gov.pl/prezydent20200628/statics/prezydent_20200628_kodeks/uploaded_files/1591236002_ustawa-organizacja-wyborow-w-2020.pdf (2021.11.10.)

¹¹³ Michael Danielewski: Presidential elections in Poland: what we know so far. <http://ruleoflaw.pl/presidential-elections-in-poland-what-we-know-so-far/> (2021.11.01.)

megalkotása, elfogadása, majd hatályba léptetése kapcsán számos formai és tartalmi aggályt hangsúlyozó kritikus álláspont is megjelent.¹¹⁴

A lengyel államberendezkedés félprezidenciális jellegű, melynek következménye az, hogy az elnök megválasztása nagyobb politikai súllyal bír, mint egyéb, a kormányforma-tengelyen parlamentáris irányba húzó államok esetében, mint amilyen például Magyarország. Ebbe a viszonylag erős hatáskörrel bíró pozícióba közvetlenül a választópolgárok választják meg a hivatalt betöltő személyt. További ismérve a folyamatnak a kétfordulós rendszer, melynek értelmében mindenképpen abszolút többség szükséges az elnöki tisztség betöltéséhez, tehát az első fordulóban elért relatív győzelem nem elégséges, viszont az első fordulóban elért abszolút győzelem igen. Emellett kiemelendő, hogy a mandátum 5 évre szól, továbbá a jelöléshez 100 000 választópolgári aláírás szükséges.

Mindez egyrészt kifejezetten erős legitimációt, továbbá az alkotmányból eredően számottevő politikai befolyást is eredményez az elnök számára.

5.2 A választások elhalasztásának lehetősége

A világjárvány jelentős bizonytalanságot idézett elő szerte Európában, így tényleges döntéshelyzetbe került Lengyelország, melynek értelmében a döntéshozók részéről a személyes és a távoli szavazás is reális opcióként merült fel a május 10-re tervezett elnökválasztást illetően.¹¹⁵ Két jól elkülöníthető csoport alakult ki: a választások megtartását, illetve elhalasztását szorgalmazó politikai erők, méghozzá a kormány–ellenzék törésvonal mentén. Az akkor hatályos szabályozás értelmében a jogi lehetősége megvolt a kormánynak a szavazás elhalasztására, akár a 2020. március 7-én elfogadott, felhatalmazási törvénnyel összhangban kiadott rendelettel, avagy rendkívüli veszélyhelyzet bevezetésével, amely automatikusan, további jogi aktus nélkül magával hozza a választás elhalasztását.¹¹⁶ Ehelyett először arra készült a Kormány, hogy május 10-én, az eredeti időpontban, levélszavazásban rendezik meg a választásokat. Mindez azonban már az ennek feltételeit megteremtő törvényjavaslat elfogadását megelőzően megkezdődött, hiszen a kizárólagos levélszavazást lehetővé tevő törvényjavaslatot¹¹⁷ (a továbbiakban: törvényjavaslat) már annak az

¹¹⁴ ODIHR: Poland, Presidential Election, 28 June and 12 July 2020: ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report. <http://osce.org/files/f/documents/6/2/464601.pdf> (2021.11.23.)

¹¹⁵ Joanna Plucinska – Alicja Ptak: Poland stands by presidential vote plan as byelections go ahead. <http://reuters.com/article/uk-health-coronavirus-poland-local-elect-idUKKBN2190TH> (2021.11.11.)

¹¹⁶ Maria Astaridjeva: Polish elections will go ahead as President refuses to call state of emergency. <https://dev.observatoryih.org/news/polish-elections-will-go-ahead-as-president-refuses-to-call-state-of-emergency/> (2021.11.11.)

¹¹⁷ ODIHR: Opinion on the Draft Act on Special Rules for Conducting the General Election of the President of the Republic of Poland Ordered in 2020 (Senate Paper No.99). <http://osce.org/files/f/documents/d/3/450856.pdf> (2021.11.11.)

alsóházban történt, április 6-i elfogadása után, viszont még a szenátusi zárószavazás előtt elkezdtek végrehajtani.¹¹⁸ Ugyanakkor a levélszavazás koncepciója szervezési hiányosságok következtében kudarcba fulladt, végül pedig a törvényjavaslat nem is kapta meg az elfogadásához szükséges többséget a Szenátusban.

Ezt követően egy olyan politikai megállapodás született, melynek értelmében május 10-én *de iure* megtartják a választásokat, ugyanakkor az urnák nem nyitnak meg, a szavazatokat egy későbbi, vélhetően júniusi időpontban adhatják le a választópolgárok, még hozzá preferenciájuk szerint személyesen vagy postai úton.¹¹⁹ Ennek a megállapodásnak a jogi formába öntése nem volt zökkenőmentes. A Legfelsőbb Bírósághoz számos panasz érkezett a szóban forgó döntés alkotmányosságát illetően, maga a bíróság pedig egyértelműen elutasította a május 10-i szavazás mellett egy teljesen új választás kiírását, így teret engedve a megismételt választás jogi konstrukciójának. Ezt a következő értelmezés tette lehetővé: a Választási Bizottság határozata szerint nem volt lehetőség szavazatot leadni egy jelöltre sem, amely a választási törvény 293. §-a szerint azt eredményezte, hogy az alsóház elnökének 14 napon belül új elnökválasztást kellett kihirdetnie. A koronavírusból fakadó ellehetetlenülést végső soron egy, a választások pluralitását biztosítani kívánó normával sikerült alátámasztani, ami ha nem is tekinthető kézenfekvőnek, jelen helyzetben mégis ez tűnt a legmegfelelőbb megoldásnak a Legfelsőbb Bíróság számára a jog betűje és az élet által támasztott kihívások közti kétségbeejtő feszültségek feloldására. A levélszavazás és személyes szavazás pandémia alatti részletszabályait a június 2-án elfogadott, speciális törvény fejtette ki, amelyet követően az alsóház elnöke június 3-án bejelentette, hogy az első, avagy, amennyiben egy jelölt abszolút többséget szerez, egyetlen fordulót június 28-án tartják meg.¹²⁰

A választás első fordulóját végül június 28-án megtartották, majd az eredmény¹²¹ következtében szükségessé vált második fordulót július 10-én szervezték meg. Mindennek tükrében kijelenthető, hogy végső soron a választások rendszerességének követelménye nem sérült a 2020-as lengyel elnökválasztás tekintetében, hiszen *de facto* ugyan elhalasztásra került, de csupán másfél hónappal. Az elhalasztás körüli politikai viták és az alkalmazott jogi konstrukciók bizonytalansága viszont ahhoz vezetett, hogy szinte az utolsó utáni pillanatig kellett várni, mire a választás időpontja és részletszabályai mindenki számára megismerhetővé váltak.

¹¹⁸ Jan Cienski: A Polish recipe for cooking an election. <http://politico.eu/article/a-polish-recipe-for-cooking-an-presidential-election-pis/> (2021.11.01.)

¹¹⁹ John P. Ging – Alice Tidey: Poland's presidential election cancelled with just four days to go. <http://euro-news.com/2020/05/06/poland-s-presidential-election-still-in-limbo-with-just-four-days-to-go> (2021.11.12.)

¹²⁰ Lengyel választási törvény. <https://www.idea.int/sites/default/files/political-manoeuvres-and-legal-co-nundrums-2020-presidential-election-poland.pdf> (2022.03.25.)

¹²¹ Marc Santora: Voters in Poland Appear to Force a Runoff for President. <http://nytimes.com/2020/06/28/world/europe/poland-election-coronavirus.html> (2021.12.10.)

A lengyel kormány lépése, miszerint elkezdte szervezni a teljes levélszavazást, lehetőséget ad annak vizsgálatára, hogyan boldogul egy, a teljes levélszavazást ez idáig nem igénybe vevő állam a megszervezés kihívásaival. Kérdésként merülhet fel, vajon volt-e reális lehetősége egyáltalán az általános postai szavazásnak úgy, hogy csupán egy hónappal a választások előtt sikerült a vonatkozó törvényjavaslatot benyújtani. A törvényjavaslat értelmében a teljes levélszavazás tekintetében az alább részletezett módszertől eltérően nem lett volna szükség a levélszavazás előzetes igénylésére, a választópolgárok lajstroma alapján kerültek volna automatikusan kiküldésre a szavazólapok.¹²² Ezeket a választópolgárok kizárólagosan a választás napján küldhették volna vissza, a szavazólap megadott helyszínen kijelölt dobozba történő bedobásával. A szavazólapok szállítását a lengyel posta felügyelte volna.

Ugyanakkor a rövid határidő, a még sosem tapasztalt logisztikai kihívás (a belföldi választópolgárok kevesebb mint 1%-a szokott élni a levélszavazással Lengyelországban), illetve a politikai ellentétek, miszerint egyes választókerületekben a döntéshozókat az ellenzék adta, jelentős lassulást eredményeztek a folyamatban. Emellett többen is kritizálták a lengyel posta, illetve az Állami Erőforrások Minisztériumának a Nemzeti Választási Bizottság egyes hatásköreinek elvonásával történő bevonását a választások szervezésébe. A szervezeti hiányosságokon felül a végső döntést a szenátusi vétó hozta el a teljes levélszavazásnak Lengyelországban.¹²³

A következő alfejezetben azt vizsgáljuk, mely területeken tapasztalt hiányosságok kiküszöbölésével válhatott volna talán sikertörténetté a teljes levélszavazás.¹²⁴

5.3 A teljes levélszavazással összefüggő főbb dilemmák

Jelentős feszültség volt érzékelhető a lengyel szabályozási környezet és a nemzetközi sztenderdek között, hiszen a szóban forgó jogszabályokat legkésőbb a választást megelőzően egy évvel célszerű megváltoztatni,¹²⁵ ugyanakkor Lengyelországban kevesebb mint egy hónappal a választások előtt is fogadtak el a választásokat érintő törvényt. Az effajta jogalkotói magatartás veszélyezteti a választási eljárás hitelességét, amely gyengíti a demokratikus legitimitációt. Fontos kiemelni, hogy különös tekintettel a pandémia előre nem tervezhető kihívásaira, önmagában nem az jelenti

¹²² Vasil Vashchanka: Political manoeuvres and legal conundrums amid the Covid-19 pandemic: the 2020 presidential election in Poland. <http://idea.int/sites/default/files/political-manoevres-and-legal-conundrums-2020-presidential-election-poland.pdf> (2021.10.30.)

¹²³ Agnieszka Barteczko – Anna Koper: Polish Senate rejects postal election rules ahead of May 10 ballot. <http://reuters.com/article/us-poland-election-idUSKBN22H2AJ> (2021.10.10.)

¹²⁴ Nama Kalandadze: Switching to all-postal voting in times of public health crises: Lessons from Poland. <http://idea.int/news-media/news/switching-all-postal-voting-times-public-health-crises-lessons-poland> (2021.10.10.)

¹²⁵ Venice Commission: Code of good practice in electoral matters – guidelines and explanatory report.

a legitimációs kockázatot, hogy ugyanabban az évben történt lényeges jogszabály-változtatás, mint amikor a választásokat is tartották. Ugyanakkor úgy tűnik, a lengyel történések túlléptek a pandémia által objektíven indokolható határon, s komolyan felvethető a választási szabályok stabilitásának alkotmányosan kellően alá nem támasztható sérelme, hiszen a rendkívül rövid implementációs határidővel, ráadásul következtlenül, és a jogalkotási eljárás egyes formai kellékeit is figyelmen kívül hagyva, elrendelt fontos változtatásokra nem készülhettek fel megfelelően sem a választás operatív lebonyolításában résztvevő szervek, sem pedig a választópolgárok.

Emellett konszenzus nélkül, amennyiben a jogalkotásban (Lengyelország esetében az alsóházban) többséget képviselő politikai erő az államszervezet egyéb, vonatkozó területein nincs mindenhol többségben, mint például a Szenátus, az önkormányzatok, avagy a központi végrehajtás, kifejezetten nehéz sikerre vinni egy ilyen kényes területen megalkotni kívánt jogszabályt. Lengyelországban a konszenzus hiánya két síkon futott, egyrészt a legitimáció nélküli végrehajtás területén, másrészt a jogalkotási folyamat vonatkozásában. A végrehajtó szervek ugyan elkezdték a teljes levél-szavazás szervezését, a folyamat során azonban egyrészt helyi ellenállásba ütköztek, másrészt adatvédelmi aggályok is jelentkeztek, mindemellett pedig a szenátusi vétó véglegesen kizárta a jogalkotási konszenzus lehetőségét.

Ki kell emelnünk továbbá azt a kormányzati szándékot is, hogy a Nemzeti Választási Bizottság stratégiai hatásköre az Állami Erőforrások Minisztériumához kerültek volna.¹²⁶ Ez a lépés együtt olvasva a módosítási csomag egyéb elemeivel, és különösen figyelembe véve ismét az implementáció rövid határidejét, az ezirányú lépések is komoly aggodalmakat keltettek.¹²⁷

A törvényjavaslat nem adott volna lehetőséget a választópolgároknak arra, hogy a választási névjegyzékbe új lakcím bejegyzését kérelmezzék a törvényjavaslat szenátusi elfogadása után, ami szintén ellentmond annak a jogállami követelménynek, hogy időt kell biztosítani a norma címzetti körének a rendelkezésekhez való alkalmazkodáshoz. Hozzá kell tenni, hogy a jogalkotó e döntése alátámasztható azzal, hogy rendkívül rövid idő alatt kellett előre nem látható kényszerítő körülményekhez igazítani a választási rendszer részletszabályait.

Postai szavazás esetén a szavazólapok nyomtatása és borítékolása kizárólagosan a független választási szervek hatáskörébe kell hogy tartozzon. Emellett fontos, hogy a posta csupán az egyes borítékok címezése alapján végezze a szállítást, a teljes szavazói adatbázis rendelkezésre bocsátása adatvédelmi aggályokat vetett volna fel. Ennek ellenére a lengyel kormány ezt a centralizáló megoldást választotta, mely jelentős támadási felületet biztosított az ellenzéknek, emellett pedig a kormányzaton belül is törésvonalakat szült.

¹²⁶ L. ODIHR: i. m.

¹²⁷ L. Venice Commission: i. m.

A választópolgároknak a törvényjavaslat értelmében egyetlen napon kellett volna a kijelölt szavazólap-gyűjtő lokációkra eljuttatniuk a birtokukban lévő szavazólapot. Ez valójában kioltja a teljes levélszavazás jelen szituációban történő igénybevétele-
nek lényegét: a szociális érintkezés minimális mértékre csökkentését, hiszen egy személyes szavazás által dominált választáson, aminek az elkerülése lett volna a cél, egy nap van arra biztosítva, hogy a választópolgárok elmenjenek egy adott helyszínre, ott pedig bedobják a szavazólapot egy urnába. Számottevő különbséget így nem jelentett volna a teljes levélszavazás, eltekintve attól, miszerint a szociális érintkezés vélhetően valamivel rövidebb ideig tartott volna, mint egy személyes voksolás alatt. Összehasonlításként érdemes megemlíteni Bajorország gyakorlatát, ahol szintén a pandémia alatt szervezett tartományi választásokon több nap állt rendelkezésére a választóknak a szavazólap visszajuttatására.

Figyelembe véve azt, hogy a külföldön élő választópolgárok általában kevésbé tájékozottak az anyaországi politikai és jogi folyamatokról, mint otthon élő társaik, problémákat vethet fel az is, hogy a választást megelőző 14. napig jelentkezhetek csak az ebbe a választói csoportba tartozók a levélszavazáson történő részvételre, vagyis egy olyan voksolási formára, amelyből korábban teljesen ki voltak zárva.

Az egyik legnyilvánvalóbb jele a teljes levélszavazás várható bukásának a szállítási hiányosságok folytán egy utcán szállingózó szavazólap bemutatása volt az egyik jelölt által április 30-án. Ahhoz, hogy egy ilyen módszerrel lefolytatott választási eljárás megfelelő legitimitációt biztosítson a győztesnek, nem megengedhető az, hogy a választás legtitkosabb elemeinek hamisítása a pusztán szerencsén múljon. Ennek tudatában egy teljes levélszavazás sikeres megszervezéséhez szükséges lett volna a választási szervek megfelelő felkészítése a szavazólapok adott helyzethez igazodó tárolására, amely Lengyelországban a törvényjavaslat végleges elutasításáig láthatóan nem történt meg.

A törvényjavaslat csupán a szavazatszámoló bizottságok tagjainak biztosított volna védőfelszerelést a járványból fakadó egészségügyi kockázatok ellen. Ez közvetetten ellehetetlenítette volna a választások megfigyelését, hiszen védőfelszerelés nélkül vélhetően jelentősen csökkent volna azoknak a száma, akik a választások megfigyelésére vállalkoztak volna, így pedig a választás demokratikus legitimitációján esett volna csorba a megfigyelés elmaradása vagy legalábbis csekélyebb intenzitása következtében.

Összességében a teljes levélszavazást illetően kijelenthető, hogy egy hónap alatt egy olyan államban, ahol ennek a megoldásnak a szóban forgó mértékben nincs hagyománya, jelentős veszélyt hordoz magában a választás logisztikai, legitimációs és integrációs vonulataira nézve. Ezeket az egyébként egy választással alapvetően együtt járó kockázatokat hatékonyabban lehet mérsékelni az adott államra hagyományosan jellemző választási módszer járványbaráttá tételével. A teljes postai szavazás mintaállamai Bajorország, illetve egyes Amerikai Egyesült Államok tagállamai. Ezzel szemben

Lengyelországhoz hasonló utat járt be az Egyesült Királyság és Dél-Korea, amikor is a döntéshozók enyhítettek a levélszavazást sürgető retorikájukon, és végül egy köztes megoldásban állapodtak meg. Önmagában a postai szavazásra való áttérés sem elveendő megoldás, azonban ez néhány hét alatt csak akkor kivitelezhető, ha széles körű társadalmi és politikai konszenzus áll az alternatíva mögött.

5.4 A választójog gyakorlását biztosító alapjogok

Az elnökválasztás kampánya az elnökválasztás dátumának bejelentésével veszi kezdetét, és 24 órával a választás napja előtt ér véget. Így a hivatalos kampányidőszak február 5-én indult, kampányeseményenként maximum 50 személy részvételével. Ezt a rendelkezést felváltotta a személyes kampánytevékenység betiltását magával hozó intézkedés március 31-én, melynek eredményeképpen az online térbe terelődött a kampány. Jelentős bizonytalanságot eredményezett a május 10-től június 2-ig terjedő időszak a kampánytevékenységek terén, hiszen elméletileg május 9-én véget ért a kampányidőszak, ugyanakkor *de facto* nem történt választás. A kételyeket a választás tényleges időpontjáról rendelkező, speciális törvény oszlatta el. Mindeközben május 29-én enyhítésre kerültek a márciusban bevezetett, világjárvány megjelenésére reflektáló, gyülekezési korlátozások, így egy kompetitív, intenzív kampány vehette kezdetét.

A második forduló előtt a kampánytevékenységet folytató személyek, továbbá a megjelentek az első fordulóhoz képest kevésbé tartották tiszteletben a világjárványból fakadó korlátozásokat, s a megszegett normákat a hatóságok nem minden esetben törekedtek betartatni, ami nyilvánvalóan összefüggött a közegészségügyi helyzet javulásával is a nyár előrehaladtával. Ezt a problémát megszüntette a korlátozások teljes feloldása még a második forduló előtt.¹²⁸

A kampány finanszírozását, a választást lebonyolító szervezetek összetételét, továbbá a jogorvoslatokat illetően szintén változásokat léptetett hatályba a speciális törvény, ugyanakkor ezeket nem közvetlenül a világjárvány indokolta, így jelen elemzésünknek nem képezik tárgyát.

A nyári választásokon a voksok leadására alapvetően két módon, személyesen vagy postai úton volt lehetőség, illetőleg ún. proxy-szavazással. A koronavírus az előbbi két szavazási módot érintette. Elsőként a levélszavazás széles rétegekre történő kiterjesztésének immár gyakorlatban megvalósult, lengyel modelljét mutatjuk be, majd ezt követi a személyes voksolásra vonatkozó, különleges szabályozás felvázolása.

A választási törvény 2014-es módosítása lehetővé tette azt, hogy kérelmére bárki választhassa a levélszavazást mint a szavazat leadásának módját, így megszűnt a külföldön való tartózkodás feltétele. Ugyanakkor 2018-ban egy újabb változtatás

¹²⁸ L. ODIHR: i. m.

immáron csupán kizárólagosan a fogyatékkal élőkre szűkítette e szavazási forma lehetőségét, kizárva abból még a külföldön élő lengyel állampolgárokat is, mint ahogyan korábban már említettük. 2020-ban a speciális törvény elméletileg ismét lehetővé tette a levélszavazást bármely választópolgárnak. Belföldön szavazni kívánó választópolgároknak 12 nappal a választás napja előtt, míg külföldön szavazni kívánóknak 14 nappal előtte kellett jelezni e szándékukat. A hatósági karanténban lévő választópolgárok a választásokat megelőző 5. napig tudták jelezni levélszavazás iránti igényüket, míg azok, akik a választások előtt kevesebb, mint 5 nappal kerültek karanténba, a választásokat megelőző 2. napig jelezheték igényüket.¹²⁹

A szavazólapot postai úton kézbesítették a választópolgároknak, akik ezt vagy visszaküldéssel, vagy személyes kézbesítéssel tudták eljuttatni a szavazatszámoló bizottságokhoz. Belföldön kevesebb mint a választópolgárok 1%-a vette igénybe a levélszavazás intézményét, az első fordulóban a levélszavazatok száma 193 580, míg a második fordulóban 223 849 volt. A levélben kiküldött szavazólapok visszaküldési aránya belföldön az első és a második fordulóban is 96%-nak bizonyult.¹³⁰ Ennek oka egyrészt kereshető a szavazási hajlandóság esetleges gyengülésében, ugyanakkor a májusi események, amikor a teljes levélszavazásra készülve az utcán repkedtek a szavazólapok, arra engednek következtetni, hogy a lengyel posta is mulaszthatott.

Június 15-én az első, míg július 6-án a második fordulót illetően kerültek bevezetésre olyan szabályok, amelyek a szavazat leadásával, a szavazóhelyiségben való tartózkodással összefüggésbe hozható vírusterjedést kívánták megakadályozni. Az alábbi előírások vonatkoztak a szavazóhelyiségekben a választópolgárokra és a szavazatszámoló bizottság tagjaira:¹³¹

- szociális távolságtartás,
- kötelező maszkviselés,
- kötelező kézfertőtlenítés,
- saját toll használatának szorgalmazása,
- az emberek által használt felületek rendszeres fertőtlenítése,
- tilos az asztalok lefedése nehezen fertőtleníthető anyaggal (például textil),
- eldobható kesztyűk kötelező használata (csupán a szavazatszámoló bizottság tagjainak előírás).¹³²

¹²⁹ L. *Vashchanka*: i. m.

¹³⁰ L. ODIHR: i. m.

¹³¹ Erik *Asplund* (et al.): Elections and Covid-19: Health and safety in polling stations. <http://idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-health-and-safety-polling-stations> (2021.11.11.)

¹³² L. *Vashchanka*: i. m.

A második fordulóban a világjárvány által különösen veszélyeztetett választópolgárok számára külön elhelyezést biztosítottak a várakozás időtartamára a kevésbé veszélyeztetett választópolgároktól elkülönítve. Ebbe a csoportba tartoztak:

- az idős választópolgárok,
- a várandós nők,
- a fogyatékkal élők,
- a kisgyermekkel szavazók.

Az EBESZ jelentése szerint a szabályokat szigorúan végrehajtották, továbbá a fent említett intézkedések érdemben nem akadályozták a választópolgárokat választójoguk gyakorlásában. A külképviseleten szavazó választópolgárookra ugyanakkor ezek az előírások nem vonatkoztak, amennyiben a fogadó ország járványügyi helyzete azt nem indokolta.

Érdemes kiemelni azt, hogy azokban a választókerületekben, ahol a pozitív koronavírusesztek száma elérte a 100 főt 10 000 lakosra vetítve, kizárólag postai úton volt lehetőség leadni a voksokat. Két választókerületben, Marklowiceben és Baranówban került sor ilyen intézkedésre, amely összesen 10 293 választópolgárt érintett. Ezekben az esetekben a döntést legkésőbb a választás napját megelőző 7. napon meg kellett hozni.

A nagy képhez hozzátartozik viszont az is, hogy néhány országban a járványból fakadóan nem volt lehetőség megszervezni a lengyel elnökválasztást sem levélszavazás, sem személyes szavazás útján. Ide tartozik Afganisztán, Chile, Peru és Venezuela, így az itt élő lengyel választópolgárok közvetett jogfosztás áldozataivá váltak.¹³³

Mindent összevetve megállapítható, hogy az első forduló 64,51%-os, illetve a második forduló 68,18%-os részvételi aránya,¹³⁴ továbbá az új fertőzések elmaradása¹³⁵ arra enged következtetni, hogy a bizonytalan, sokszor hektikus jogalkotás ellenére a lengyel elnökválasztás rendszere végül is sikerrel vette a világjárvány által állított akadályokat, azaz az óvintézkedések nem tántorították el a választópolgárokat a szavazástól, és elégségesnek bizonyultak virológiai szempontból is.

¹³³ L. Vashchanka: i. m.

¹³⁴ Adriana Sas: Electoral turnout in presidential elections in Poland from 1990 to 2020. <http://statista.com/statistics/1129139/poland-electoral-turnout-in-presidential-elections/> (2021.11.11.)

¹³⁵ Covid-19 Tracker. <http://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/countries-and-territories/poland/> (2021.11.11.)

6 Románia

6.1 A különleges jogrend szabályozása Romániában

A román Alkotmány a köztársasági elnökre vonatkozó fejezetében¹³⁶ szabályozza a különleges jogrendet. Az abban található passzus¹³⁷ alapján a szükségállapot kihirdetése osztott hatáskör: a rendkívüli jogrend bevezetését a köztársasági elnök kezdeményezi rendelet formájában, amely azonban csak a parlament jóváhagyását követően léphet hatályba. A hozzájárulás megadásáról vagy megtagadásáról a népképviselői szerv 5 napon belül köteles határozni, tartalmi módosítások lehetősége nélkül. A szükségállapotra vonatkozó további anyagi és eljárási rendelkezések sürgősségi kormányrendelet formájában kerülnek szabályozásra, hatálybalépésüket követően parlamenti jóváhagyással.¹³⁸

A szükségállapotot szabályozó kormányrendelet alapján

[a] szükségállapot a kivételes politikai, gazdasági és közrendi intézkedések összességét jelenti, amelyek az ország egész területén vagy egyes közigazgatási egységekben alkalmazandók, és amelyek a következő helyzetekben rendelhetők el: a) a nemzetbiztonságra vagy az alkotmányos demokrácia működésére vonatkozó jelenlegi vagy közvetlen veszélyek fennállása, vagy b) olyan katasztrófák bekövetkezése, amelyek következményeit szükséges megelőzni, korlátozni vagy megszüntetni.¹³⁹

Romániában szükségállapotot legfeljebb 30 napos időtartamra lehet kihirdetni, amely a kihirdetésre irányadó szabályok szerint hosszabbítható meg, korlátlan alkalommal.¹⁴⁰ Ezen időszak alatt a köztársasági elnök rendeletek, valamint egyes hatóságok ún. katonai rendeletek útján rendelkezhetnek a szükségállapot kezelése, valamint enyhítése érdekében szükségesnek tartott kérdésekben, amely a gyakorlatban – a jogállami garanciák mellőzésével – meglehetősen széles tárgyi hatályt foglal magában. Szükséges ehelyütt megjegyeznünk, hogy a rendeleti jogalkotás és kormányzás Romániában „békeidőben” is kiterjedtebb, mint például Magyarországon,

¹³⁶ Románia Alkotmánya III. Cím, II. fejezet. kihirdetve: 1991. november 21. <http://presidency.ro/en/the-constitution-of-romania> (2021.11.11.)

¹³⁷ Románia Alkotmánya 93. cikk.

¹³⁸ Az ostrom- és veszélyhelyzetről szóló 1/1999. sürgősségi kormányrendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet).

¹³⁹ Kormányrendelet 3. cikk.

¹⁴⁰ Kormányrendelet 15. cikk.

így tanulmányunkban a fő hangsúlyt nem a román különleges jogrendi jogalkotás formái, hanem tartalmi elemeire helyezzük a továbbiakban.

A Covid–19-világjárvány okozta kihívásokra válaszul Klaus Johannis, Románia köztársasági elnöke a parlament támogatásával 2020. március 16-án szükségállapotot hirdetett,¹⁴¹ amelyet május 15-én a készenléti állapot intézménye váltott fel.¹⁴² Ez utóbbi már nem alkotmányos, hanem csupán törvényi felhatalmazással bír a legfelsőbb szinten, elrendeléséhez pedig a köztársasági elnök és a parlament helyett a belügyminiszter kezdeményezése alapján a Kormány döntése szükséges.¹⁴³ Ahogyan arra a kihirdetésért felelős szervezeti szintből is lehet következtetni, a készenléti állapot csupán enyhébb korlátozásokat enged a mozgás, utazás vagy nyújtható szolgáltatások terén, mint a szükségállapot.¹⁴⁴ Míg a szükségállapotot létesítő rendelet tételen felsorolta a hatálya alatt korlátozható alapjogokat,¹⁴⁵ a készenléti állapotról szóló törvényben már kizárólag általános utalás található arra, hogy a törvény a jogalkotói célok elérése érdekében alapjog-korlátozást megvalósító intézkedéseket is szabályoz.¹⁴⁶ Az alapjogok korlátozása terén érdemes megemlíteni, hogy a járványhelyzetre hivatkozva Románia kérelmezte, majd el is rendelte az Emberi Jogok Európai Egyezménye hatályának felfüggesztését a kihirdetett szükségállapot tartamáig.¹⁴⁷ A különböző jogszabályi köntösben és eljárásokban megnyilvánuló alapjog-korlátozások a választójogra és a választásokra nem tartalmaznak különleges rendelkezéseket. A 2020-as román parlamenti és helyhatósági választások tapasztalatai tükrében már ehelyütt is elmondható, hogy a különleges jogrend bevezetése Romániában nem érintette érzékenyen a demokratikus választásokhoz fűződő alapjogi és alkotmányos követelményeket.

¹⁴¹ A szükségállapot kihirdetéséről szóló 195/2020. rendelet.

¹⁴² A koronavírus hatásainak megelőzésére és leküzdésére szolgáló intézkedésekről szóló 55/2020. törvény.

¹⁴³ A koronavírus hatásainak megelőzésére és leküzdésére szolgáló intézkedésekről szóló 55/2020. törvény 4. cikk.

¹⁴⁴ Romania is now under a state of alert following the state of emergency that ended on 14 May. <http://knowledge.leglobal.org/corona/country/romania/romania-is-now-under-a-state-of-alert-following-the-state-of-emergency-that-ended-on-14-may/> (2021.11.11.)

¹⁴⁵ A szükségállapot kihirdetéséről szóló 195/2020. rendelet 2. cikk: A Covid–19 terjedésének megakadályozása és a járványügyi helyzet alakulásával kapcsolatos következmények kezelésének elérése érdekében a szükségállapot idején a következő jogok gyakorlását korlátozzák, arányosan a betegség megvalósulásának mértékével a 4. cikk (4) bekezdésével összhangban: a) mozgásszabadság; b) a családi- és magánélethez való jog; c) a lakóhely sérthetetlensége; d) az oktatáshoz való jog; e) a gyűlekezés szabadsága; f) a magántulajdonhoz való jog; g) sztrájkhoz való jog; h) gazdasági szabadság.

¹⁴⁶ A koronavírus hatásainak megelőzésére és leküzdésére szolgáló intézkedésekről szóló 55/2020. törvény 1. cikk.

¹⁴⁷ L. bővebben: http://rm.coe.int/09000016809cee30?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_202108 (2021.10.10.)

6.2 Romániai választások 2020-ban

Keleti szomszédunk esetében két példát is találhatunk a Covid–19-világjárvány „fokozott jelenléte” alatt megtartott választásokra. 2020. szeptember 27-én helyi önkormányzati, míg ugyanazon évben december 6-án parlamenti választáson járulhattak a választópolgárok az urnákhoz. A helyi önkormányzati választások eredeti időpontját 2020. június hónapjára tervezték, azonban a voksolást 2020 áprilisában a román Kormány a koronavírusra hivatkozva elhalasztotta.¹⁴⁸ Bonyolította a helyzetet, hogy a román Alkotmánybíróság a Kormány e döntését alkotmányellenesnek találta arra hivatkozva, hogy ebben a tárgykörben kizárólag a parlament alkothatott volna jogszabályt.¹⁴⁹ A törvényhozó végül 2020 júliusában szeptember 27-re tűzte ki a helyhatósági választások időpontját.¹⁵⁰ A parlamenti választásokat megállapító kormányhatározattal¹⁵¹ szemben hasonló, hatáskörűtközéssel kapcsolatos alkotmányos aggályok merültek fel.¹⁵²

A fejezet során először a két választás kampányszabályait, ezt követően a választás anyagi, eljárási, illetve technikai rendelkezéseit tekintjük át, végül pedig a speciális szabályok átfogó értékelésére teszünk kísérletet a demokratikus választások alkotmányos követelményeinek tükrében. Tanulmányunk során a továbbiakban a két választás vírushelyzeti körülményeit, speciális feltételeit együttesen elemezzük, mivel tartalmi szempontból döntően azonos jogi keretek között zajlott mindkét választás Romániában. Amennyiben valamely kérdésben mégis eltérő vagy további speciális rendelkezések születtek, arra kifejezetten utalunk.

¹⁴⁸ A helyi közigazgatási hatóságok megbízatásának 2016–2020-ig történő meghosszabbításáról, néhány intézkedésről a 2020-as önkormányzati választások megszervezése érdekében, valamint a Közigazgatási Rendtartásról szóló 57/2019. sürgősségi kormányrendelet módosításáról szóló 44/2020. sürgősségi kormányrendelet.

¹⁴⁹ A helyi közigazgatási hatóságok megbízatásának 2016–2020-ig történő meghosszabbításáról, néhány intézkedésről a 2020-as önkormányzati választások megszervezése érdekében, valamint a Közigazgatási Rendtartásról szóló 57/2019. sürgősségi kormányrendelet módosításáról szóló 44/2020. sürgősségi kormányrendelet alkotmányellenességének tárgyában tett kifogásról szóló 240/2020. Alkotmánybírósági Határozat.

¹⁵⁰ A helyi közigazgatási hatóságok 2020-as választási időpontjának meghatározásáról, valamint a megfelelő szervezésük és lebonyolításuk érdekében tett intézkedésekről szóló 135/2020. törvény.

¹⁵¹ A szenátus és a képviselőház 2020-as választásának időpontjának meghatározásáról szóló 744. számú kormányhatározat, 2020. szeptember 3.

¹⁵² OSCE/ODIHR jelentés a 2020. december 6-i romániai parlamenti választásokról 4–5. o. <http://osce.org/files/f/documents/3/3/484562.pdf> (2021.11.11.)

6.3 A román választások kampányszabályai a Covid-19 tükrében

A romániai helyi önkormányzati választások 2020. augusztus 28-a és szeptember 26-a,¹⁵³ míg a parlamenti voksolás kampányidőszaka 2020. november 6-a és december 5-e¹⁵⁴ között zajlott. A bevezetőben említett, a kampányszabályok nagyfokú egybeesése¹⁵⁵ logikusan következhet abból, hogy a két kampány és választás között rendkívül rövid idő telt el.

A kampányrendezvények szervezőinek és résztvevőinek a következő többlet-követelményeket kellett betartaniuk:

- zárt terű kampányrendezvények/gyűlések időtartama nem haladhatta meg a 2 órát, a résztvevők száma pedig az 50 főt a helyhatósági, 20 főt a parlamenti választás kampánya alatt;
- a szabadterei eseményeken maximum 100 személy vehetett részt az önkormányzati, míg csak 50 a szenátusi és képviselőházi választási kampány alatt;
- a „kopogtatós” (ajtóról ajtóra szervezett) kampányakciókat maximum 2 fő végezhette, a lakásokba történő belépésük erős ellenjavallásával;
- az orrot és száját eltakaró maszk viselését szükséges volt biztosítani a kampányrendezvényeken részt vevő valamennyi személy számára;
- a szemmel látható tüneteket produkáló személyeket ki kellett szűrni;
- 1 méteres védőtávolságot kellett tartani az események minden résztvevője tekintetében;
- a parlamenti kampány idején valamennyi népszerűsítő kiadványt kizárólag önkiszolgáló standokra lehetett helyezni, valamint tilos volt azok kézzől kézre adása.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a 2020-as román választási kampányok során valamely kampánytevékenység kifejezett megtiltása kizárólag egy esetben, a kampányanyagok szétosztásának kapcsán merült fel. Összehasonlításképpen a román jogszabályi keretek a kampányesemények körülményeit enyhébben szabályozták, mint

¹⁵³ AZ AEP videós tájékoztatót tesz közzé a választási kampány során követendő szabályokról. <http://digi24.ro/alegeri-locale-2020/aep-publica-un-spot-de-informare-cu-privire-la-regulile-care-trebuie-respectate-in-timpul-campaniei-electorale-1361507> (2021.11.11.)

¹⁵⁴ Parlamenti választások, 2020. Minden, amit a december 6-i választásról tudni kell. <http://digi24.ro/alegeri-parlamentare-2020/alegeri-parlamentare-2020-tot-ce-trebuie-sa-stii-despre-scrutinul-din-6-de-cembrie-1409876> (2021.11.11.)

¹⁵⁵ A választási kampányához kapcsolódó események/gyűlések/akciók biztonságos lebonyolításához szükséges közegészségügyi intézkedések megállapításáról szóló 1.484/130/2020. egészségügyi- és belügyminiszteri közös rendelet és a 2020-as szenátusi és képviselőházi választások választási kampányához kapcsolódó események/gyűlések/akciók biztonságos lebonyolításához szükséges közegészségügyi intézkedések megállapításáról szóló 1.850/157/2020. egészségügyi- és belügyminiszteri közös rendelet.

a tavaly ősztől folyamán hatályban lévő magyar kormányrendeletek a – kampányidőszakon kívüli, de – hasonló magatartásokat (például gyülekezés).¹⁵⁶

6.4 A választás lebonyolítására vonatkozó szabályok a Covid-19 tükrében

A Covid-19 elleni védekezés érdekében meghozott jogszabályok¹⁵⁷ hatálya kiterjedt mind a választópolgárokra, mind a körzeti választási irodák tagjaira.

- a választási folyamat résztvevőinek kötelező módon tartaniuk kellett egymás között a legalább 1 méteres fizikai távolságot;
- a választási iroda munkatársai kötelesek voltak minden választópolgár testhőmérsékletét ellenőrizni belépéskor;
- gondoskodni kellett arról, hogy az azonos időben a szavazóhelyiségben tartózkodó személyek száma – a választópolgárokat leszámítva – ne haladja meg a 15 főt, egyidejűleg pedig maximum 5 választó adhatta le a szavazatát;
- a Covid-19-fertőzésnek nagyobb arányban (65 év feletti, krónikus betegségben szenvedő) kitett választópolgárok kérhették előzetesen szavazatuk elsőbbségi úton történő leadását, amely által a várakozó sor elejére kerülhettek érkezéskor;
- az azonosításhoz a választópolgárnak rövid időre el kellett távolítania a védőmaszkját, legalább 1,5 méteres távolságra állva a szavazóbiztosoktól vagy a számítógép-kezelőtől;
- szavazás után a választópolgár maga ragasztotta fel személyi igazolványára a *Votat (Szavazott)* feliratú matricát, a szavazóbiztosok felügyelete alatt, amely a választási csalásokat volt hivatott megelőzni.

Számos további, a választójog gyakorlását elősegítő döntés született a 2020. évi romániai választások vonatkozásában. A választási szervek mindkét voksolás során elfogadták azokat a személyazonosító okmányokat, amelyek 2020. március 1. napját

¹⁵⁶ L. a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet és a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet. Röviden érdemes utalni arra, hogy a 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet minden gyülekezést megtiltott. Ezen rendelkezéssel szemben alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő, amelyre válaszul a magyar Alkotmánybíróság alkotmányosnak találta az abszolút tilalmat tartalmazó rendelkezést. L. 23/2021. (VII. 13.) AB határozat.

¹⁵⁷ A választási folyamat biztonságos lebonyolításához szükséges közegészségügyi intézkedések megállapításáról szóló 1.594/140/2020. egészségügyi- és belügyminiszteri közös rendelet és a 2020-as szenátusi és képviselőházi választások választási folyamatának biztonságos lebonyolításához szükséges közegészségügyi intézkedések megállapításáról szóló 2009/166/2020. egészségügyi- és belügyminiszteri közös rendelet.

követően veszítették érvényességüket.¹⁵⁸ A választások időpontjában igazoltan koronavírus-fertőzöttek a más súlyos betegségben vagy mozgáskorlátozottságban szenvedő választópolgárokhoz hasonló módon szintén igényelhettek mozgóurnát.¹⁵⁹ A kijárási és határátlépési szabályokon a parlamenti választások okán enyhítettek: a voksolás napjára felfüggesztésre került a kijárási korlátozás,¹⁶⁰ és nem terhelte az egyébként kötelező, 14 napos karantén a külföldről érkező választópolgárokat, ha a voks leadását követő 24 órán belül elhagyták az országot.¹⁶¹

Sajnálatos módon azonban találunk példát az enyhítést célzó intézkedések ellenkezőjére is. A Belügyminisztérium a helyi önkormányzati választás napján kérelmezte, hogy a Központi Választási Iroda rendelje el a voksok leadási lehetőségének meghosszabbítását a választás napján 21 órán túl is azokban a választási körzetekben, ahol esetleges fertőzésveszély miatt akár több órára felfüggesztették a szavazatok leadását. A kérelmet azonban a Központi Választási Iroda érdemi indokolás nélkül visszautasította.¹⁶²

6.5 A román választások alkotmányjogi értékelése a Covid-19 tükrében

A román parlamenti választásokról készült OSCE/ODIHR-jelentés az alábbi megállapításokra jutott: a választás lebonyolítása és az azt megelőző kampányidőszak általánosságban megfelelt a demokratikus választások követelményeinek a kihívást jelentő egészségügyi helyzet tükrében is.¹⁶³ Tulajdonképpen a választási kampány és a választási eljárás főbb szabályai nem módosultak, hanem inkább számos egyéb, főleg technikai jellegű rendelkezésekkel egészültek ki. Egyedüli kivételként a kampányeseményeken résztvevők számának maximális mértékben történő meghatározása értékelhető a gyülekezés, a véleménynyilvánítás, ezek által pedig a választójog korlátozásának. Az elérhető tudományos eredmények azonban indokolják ezen korlátozást a közegészségügy védelmében, amelynek szükségességét és arányosságát egyaránt alátámaszthatónak véljük.

¹⁵⁸ A Központi Választási Iroda 81. (2020. szeptember 7.) és 35. (2020. október 15.) határozata.

¹⁵⁹ A riasztási státusz kibővítéséről Románia területén 2020. szeptember 15-től, valamint a Covid-19-világjárvány hatásainak megelőzésére és leküzdésére tett intézkedésekről szóló 782. kormányhatározat 2. függelék, 2020. szeptember 14. és a Központi Választási Iroda 40. (2020. november 29.) határozata.

¹⁶⁰ Országos Járványügyi Operatív Törzs 56. (2020. december 4.) határozata.

¹⁶¹ Országos Járványügyi Operatív Törzs 48. (2020. október 8.) határozata.

¹⁶² FRISÍTÉS: A BEC elutasította a MIA kérését a szavazás meghosszabbítására 21 óra után <http://digi24.ro/alegeri-locale-2020/ministerul-de-interne-cere-bec-prelungirea-votului-dupa-ora-2100-acolo-unde-exista-cozi-la-intrarea-in-sectie-1374937> (2021.10.29.)

¹⁶³ OSCE/ODIHR jelentés: i. m. 1. o.

A helyhatósági választások elhalasztását szintén indokolhatónak tartjuk, ha figyelembe vesszük, hogy 2020 tavaszán még jelentősen korlátozottabb információval rendelkezünk a Covid–19-vírus mibenlétéről, megelőzéséről és kezeléséről. Abban az időszakban sokkal nagyobb félelem és tartózkodás jellemezte a társadalmat, mint az év későbbi szakaszaiban vagy 2021-ben. Megjegyzendő azonban, hogy az elhalasztást övező jogszabályok, hatásköri kérdések és eljárások kiszámíthatatlansága alkalmas volt a jogbiztonság aláásására.

A részvételi adatok azonban ellentétes eredményt mutatnak az alkotmányjogi szempontú, pozitív értékelésből fakadó várakozásokkal. Mind a helyi önkormányzati, mind a parlamenti választásokon történelmi mélypontot ért el a szavazatukat leadó választópolgárok aránya.¹⁶⁴ Szoros oksági kapcsolatot bizonyító tényekkel megfelelő közvéleménykutatások vagy más, tudományos felmérések hiányában nem rendelkezünk, de valószínűsíthetőnek tartunk egy olyan jellemvonást, amely talán indokolhatja az alacsony részvételi arányt.

A 2020-as román választások során hiába fektettek jelentős hangsúlyt a szavazatok személyesen történő leadásának szabályaira, a Covid–19 fertőzéses esetszámok 2020. őszi során tapasztalható jelentős növekedése, ha nem is alkotmányos, de fizikai akadályok elé állíthatta a választópolgárokat. A betegség lefolyását ismerve a mozgóúrnás szavazatleadási megoldás nem minden esetben jelenthetett valós lehetőséget vagy könnyebbséget az esetleg súlyosabb tünetekkel szenvedő betegek számára. Ezentúl szükséges figyelembe venni a fertőzéstől az átlagosnál jobban tartó – jelentős számú – választópolgárokat is, akik esetében lehetséges, hogy a megelőző intézkedések nem nyújtottak elegendő megnyugvást, és választójoguk gyakorlása helyett az otthonmaradást választották. Ebből kifolyólag, valamint az államnak a választójog gyakorlásának biztosítása viszonyában fennálló kötelezettsége fényében tanácsos lehetett volna alternatív módokat is intézményesíteni. E körben említhető az elektronikus úton vagy a levélben leadott szavazatok lehetővé és/vagy széles körűbbé tétele.

7 A szomszédos országok tapasztalatai és Magyarország

A vírushelyzet alakulása kiszámíthatatlan, ezért nem várható el egyetlen választás szervezőitől sem, hogy hosszú hónapokra előre megjósolják a voksolás konkrét közegészségügyi körülményeit, és ehhez mérten rögzítsék az alkalmazandó, speciális szabályokat. Ugyanakkor legalább ennyire fontos az is, hogy ezen adottságok ellenére,

¹⁶⁴ A helyi önkormányzati választásokhoz I. Illyés Gergely: A 2020-as romániai helyhatósági választások eredményei. <http://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2021/01/4.Illyes.pdf> 37. o. (2021.10.19.); a parlamenti választásokhoz I. <http://prezenta.roaep.ro/parlamentare06122020/> (2021.11.11.)

amennyire lehetséges, a demokrácia alapját képező választásokat tervezhető, átlátható és a jelöltek, jelölőszervezetek és a választópolgárok számára is egyértelmű környezetben bonyolítsák le. Ennek érdekében álláspontunk szerint a legkevésbé rossz megoldás az lehet, ha a választások időpontját néhány (legalább három) hónappal megelőzően annak szervezői többféle alternatívát dolgoznának ki a választás megszervezésére, és rögzítenék azt is, hogy az egyes alternatívákat milyen járványügyi mutatók esetében fogják alkalmazni, és mennyivel a választás napját megelőzően véglegesítik az eljárásjogi szabályokat az aktuális közegészségügyi helyzet tükrében. Fontosnak tartjuk, hogy ezek az alternatívák, továbbá alkalmazásuk feltételei nyilvánosak és mindenki számára megismerhetők legyenek, így nyomon követhetővé válik az akár gyorsan változó körülmények ellenére is, hogy milyen szempontok mérlegelésével és hogyan került meghatározásra a szavazás konkrét módja.

2021 októberében a pillanatnyi helyzetet szemlélve az látszik a legvalószínűbbnek, hogy a 2020 őszéről már ismert vagy azokhoz hasonló, speciális előírásokkal számolhatunk 2022 áprilisában is, vagyis a maszkviselés kötelezettségével, a távolságtartás előírásával, a saját toll használatának ösztönzésével, fertőtlenítésre és kézmosásra vonatkozó egyéb, speciális intézkedésekkel. Reálisan merülhet fel esetleg az egy szavazókörre jutó személyek számának maximalizálása is, amivel tovább csökkenthetők a választással közvetlenül összefüggő fertőzési kockázatok. A kampányidőszakban szükségessé válhat majd a gyülekezések bizonyos mértékű korlátozása is, de a viszonylag magas átoltottsági arányra és a járvány fokozatos enyhülésére tekintettel kevésbé lehet valószínű az ilyen rendezvények személyes jelenléttel történő megrendezésének teljes körű megtiltása.

A környező országokban nem tapasztaltuk a választások időpontjának jelentősebb mértékű mozgatását, a pandémiára hivatkozva legfeljebb néhány hónappal hozták előrébb vagy tolták későbbre a voksolásokat. Ráadásul az idő előrehaladtával a választásokat lebonyolító hatóságok és a társadalom is egyre felkészültebb a közegészségügyi kihívások kezelésében, illetve az átoltottsági arány is folyamatosan növekszik, így egyre kevesebb érv támaszthatja alá a választások új időpontra történő kitűzését. Amennyiben a járványhelyzet nem vesz újabb jelentős fordulatot, nem tűnik valószínűnek, hogy Magyarországon ez a lehetőség komolyan felmerülne a következő hónapokban.

Egy további fontos tapasztalat főként Lengyelországból és Romániából, hogy a választások jogi keretrendszerét még közegészségügyi válsághelyzetben is legkésőbb a választásokat néhány hónappal megelőzően szükséges kidolgozni. A tavaszi országgyűlési választások közeledtével egyre fontosabb lesz, hogy ezt a kérdést napi-rendre vegyük, akár abban a kissé rugalmasabb formában, amelyre az imént kitértünk. Egy áprilisa tervezett országgyűlési választás esetében – különösen, amikor a pandémia jelenléte már jó előre tervezhető – az adott naptári év kezdetéig lenne

célszerű kimunkálni a választások közegészségügyi helyzethez igazított megszervezését biztosító, jogi keretrendszert.

Több szempontból sem egyszerű összehasonlítani egy előválasztási folyamatot egy általános választással, mindenesetre megállapítható, hogy az előre látható és kiszámítható feltételrendszer követelményét a hazai ellenzéki előválasztásnak sem sikerült megteremtenie. A kiskorúak felé történő nyitással, illetve az elektronikus szavazás lehetőségének bevezetésével az előválasztás kétségtelenül hozott olyan elemeket a magyar választási gyakorlatba, amelyek újabb impulzusokat jelenthetnek az eddig kialakult rendszer továbbfejlesztéséhez. Azonban – részben feltehetően a megszervezésre rendelkezésre álló idő rövidege miatt – a szavazás módjának részletei, a lebonyolításról szóló bővebb tájékoztatás csak alig néhány nappal a voksolás kezdetét megelőzően vált megismerhetővé a nyilvánosság számára. A jövőre nézve az ilyen helyzetek kiküszöbölésére kellene törekednie a hazai jogalkotásnak, illetve választási gyakorlatnak, és ebből a szempontból a 2022. tavaszi országgyűlési választások kapcsán tehetjük meg az első lépéseket.

A választási kampánnyal összefüggésben a román minta megfelelő hivatkozási pont lehet: a választásokat megelőző hetekben csak végső esetben szabad kizárni a politikai vélemények és jelölti programok személyes jelenlét mellett történő népszerűsítését, ezzel szemben inkább az ezeket a célokat szolgáló rendezvények járványügyi adaptációját kell átgondolt követelményrendszerrel előmozdítani. Természetesen egy pandémia alatti kampányidőszak még így sem lesz teljesen ugyanaz, mint ha ezzel a tényezővel nem kellene számolnunk, de különösen a Magyarországon és a környező országokban érzékelhető szociológiai környezetben a fizikai jelenlétnek a politikai kommunikációban is még mindig van súlya, főként bizonyos választói csoportok számára. Ezért a pluralizmus fenntartása és a jelöltek, jelölőszervezetek közötti egyenlőség biztosítása szempontjából fontos, hogy ameddig ez közegészségügyi szempontból kivitelezhető, a gyülekezési jogot ne szüntessük meg, hanem csak korlátozzuk, főként a kampány heteiben.

Különösen nagy figyelmet érdemes fordítani azon választói csoportok jogainak érvényesülésére, amelyek a pandémia viszonyai közepette könnyen kiszorulhatnak a választójog gyakorlásából, így akár közvetett jogfosztás áldozataivá is válhatnak. Két ilyen kört azonosíthatunk a környező országokban: a választás időpontjában Covid-19-fertőzött vagy potenciálisan Covid-19-fertőzött személyeket, illetve a külföldön élő vagy a szavazás napján külföldön tartózkodó, de magyarországi lakcímmel rendelkező állampolgárokat. Ami az első választói csoportot illeti, több európai országban nem biztosítottak fair szavazási alternatívákat az ebbe a csoportba kerülő választóknak, ráadásul a járvány alapvető sajátosságaiból eredően a fertőzés vagy annak közvetlen kockázata következtében bárki önhibáján kívül abba a helyzetbe kerülhetett, hogy egészségügyi állapota miatt esetleg nem gyakorolhatta választójogát. Erre nézve – mint láthatjuk – a környező országokban több megoldás is született, amelyek közül nem mindegyik állja ki az alapjog korlátozásokkal szemben

felállított alkotmányossági és nemzetközi jogi mércék próbáját. A magunk részéről azt tartanánk hosszú távon helyesnek, ha az ilyen helyzetek feloldására az elektronikus szavazást alkalmaznánk, amely bármiféle személyes érintkezés nélkül teszi lehetővé a Covid-19-fertőzött személyek számára szavazatuk leadását. Az urnás, autós vagy postai szavazásnál a szavazat leadásában, illetve később a voksok összeszámolásában résztvevő illetékesek kapcsolatba kerülnek a fertőzött személytől származó tárgyakkal, amelyek a vírus potenciális hordozóivá válhatnak. Ezért csak az elektronikus szavazást tekintjük megnyugtató megoldásnak, azonban nem tűnik reálisnak, hogy 2022 tavaszára egy ezt biztosító, stabilan működő és a visszaéléseket megfelelően kiszűrni képes rendszer létrejőjön Magyarországon. Ameddig ez a helyzet, addig az látszik nézetünk szerint célravezetőnek, ha minél több szavazási formát nyitva hagyunk a járvány által közvetlenül érintett választópolgároknak: a személyes szavazás különböző, részükre adaptált változatait, illetve a postai szavazást.

Hasonlóképpen új megvilágításba helyezi a pandémia a külföldön élő vagy a választás napján ott tartózkodó állampolgárok szavazásának kérdéskörét. Magyarországon a belföldi lakcímmel nem rendelkező személyek helyzete viszonylag kedvező, hiszen ők postán adhatják le voksaikat. A magyarországi lakcímmel rendelkező, ám a választás napján külföldön tartózkodó választópolgárok számára azonban a tartózkodási helyük szerinti országban hatályban lévő, közegészségügyi előírások komoly fejtörést okozhatnak, kijárási tilalom esetében például lényegesen nehezebben kereshetik csak fel a legközelebbi magyar külképviseletet. Lengyelország kapcsán láttuk, hogy néhány országban nem lehetett megszervezni a külképviseleti szavazást, más, néhány régiókon kívüli ország teljesen le is mondott arról, hogy külföldön lévő állampolgárai voksolását biztosítsa. A hazai jogalkotásnak és jogalkalmazásnak tehát erre a szegmensre is alaposan fel kell készülnie a 2022 áprilisában esedékes országgyűlési választásokig.

A nehezebb helyzetbe kerülő, választói csoportok vázolása átvezet bennünket egy következő alapvető sajátossághoz, amely már Magyarországon is kezdi érzékelteni hatását, és feltehető az is, hogy idővel valamennyi poszt-Covid választási rendszer jellemzője lesz majd. A hazai ellenzéki előválasztás kapcsán már egymás mellett létezett a személyes és az online voksolás, az már más kérdés, hogy egyelőre az elektronikus szavazás rendszere még meglehetősen kiforratlannak bizonyult. Úgy véljük, a túlnyomórészt személyes jelenlétén (illetve tágabban: egyetlen voksolási formán) alapuló választási adminisztrációk ideje lejárt vagy legalábbis lejárában van, a jövőben olyan választási rendszerekkel szembesülünk majd, amelyek többféle szavazási módot is lehetővé tesznek az állampolgároknak (személyes, urnás, elektronikus, postai), ezáltal rugalmasabbak, de egyúttal drágábbak is lesznek. Bosznia-Hercegovinában például 2020 őszén az önkormányzati választásokat a megszervezésükhöz szükséges

pénzügyi fedezet hiánya miatt kellett elhalasztani¹⁶⁵ (igaz, ennek háttérében egy távolabbra mutató, politikai válság is meghúzódott). Szintén feltételezhető, hogy a modern technológiák szerepe tovább növekszik majd, mind a választási kampány, mind pedig magának a szavazásnak a lebonyolításában. A közép-európai régióban ennek a folyamatnak még csak valahol a kezdeti stádiumában járunk, ugyanakkor az érzékelhető különösen Lengyelországban és Csehországban, hogy a postai szavazás jelentősége máris számottevően megnövekedett. Az elektronikus szavazás nagyarányú térnyerését egyelőre nem tapasztalhatjuk, azt viszont igen, hogy a különböző országokban egyre többféle szavazási módot alkalmaznak egymás mellett, ezáltal a voksolás mechanizmusa egyre rugalmasabbá válik.

Régóta ismertek a törekvések a választási rendszer fejlesztése, főként az elektronikus szavazás bevezetése irányában,¹⁶⁶ amelynek két fő csapásiránya a szavazóhelyiségekben biztosított, digitalizált, valamint az online szavazás biztosítása. A 2000-es években az Egyesült Királyságban, valamint Németországban is kísérleteztek érintőképernyős szavazással, elektronikus szavazógépekkel, Belgium 1991 óta folyamatosan növeli az elektronikus szavazógépek használatát. A pandémia fokozta azt az igényt, hogy a garanciális megközelítés és a választások tisztasága megőrzésének elsődlegessége mellett, de nagyobb teret engedjünk a voksok elektronikus leadásának. A modern technológia és vele együtt az internetes szavazás recepciója valószínűleg egy, a 2022. tavaszi választásoknál jóval messzebbre mutató tendencia, jelenlétével azonban számolhatunk, ha a pandémia továbbra is a mindennapjaink része lesz, akkor nagyobb hangsúllyal, de akár attól függetlenül is.

Végezetül számolhatunk azzal is, hogy előtérbe fog kerülni a választási rendszerek ellenálló képességének vizsgálata különleges jogrendi helyzetek idején, ezzel kapcsolatban mind Magyarországon, mind külföldön várhatóak akár alkotmány- vagy törvénymódosítások is az ilyen helyzetek jogi kereteinek tisztázása érdekében. A pandémia rámutatott arra is, hogy nem kellően pontosak azok az alkotmányos szabályok, amelyek a választási rendszerek rezilienciáját írják le közegészségügyi vagy egyéb válsághelyzetek idején. Lengyelországban láttuk, hogy a választások kényszerű elhalasztásának megelőzése érdekében formailag nem deklarálták a veszélyhelyzetet, holott tartalmilag annak elemeit életbe léptették. Más országokban is bizonytalan volt, hogy kifejezett alkotmányi szabály hiányában a különleges jogrend bevezetése mennyiben érinti a választások megtartását, illetve hogy esetleges halasztás esetében mely szerv milyen indokkal és milyen hosszú időre jogosult az időpont későbbre tolására. Utóbbi eset kapcsán az sem világos, hogy hogyan kell áthidalni az elhalasztott választásokig hátralévő időszakot: a hivatalban lévő közjogi

¹⁶⁵ Nedim Dervisbegovic: Budget Delays Force Bosnia to Postpone Local Elections. <http://balkaninsight.com/2020/05/23/budget-delays-force-bosnia-to-postpone-local-elections/> (2021.11.11.)

¹⁶⁶ Hallók Tamás: Szavazás elektronikus szavazógépekkel. *Sectio Juridica et Politica* 2011. 1. sz. 191. o.

aktorok mandátumának meghosszabbításával, vagy pedig egy kifejezetten az átmeneti időszakra megbízást kapó kormányzat felállításával.

8 Következtetés, záró gondolatok

Tanulmányunk megírásával fő célunk az volt, hogy ráirányítsuk a hazai szakmai közvélemény figyelmét egy nemzetközi szintén komoly visszhangot kapott, Magyarországon azonban eddig kevesebb figyelemre méltott témára. Talán nem alaptalanul reménykedhetünk abban, hogy a világjárvány legnehezebb időszakát már magunk mögött hagytuk, a jelenség azonban jó ideig még biztosan velünk marad, és az ebből eredő kockázatokat a választási rendszernek is kezelnie kell. Ráadásul számos olyan kibontakozó tendencia is érzékelhető a járványhelyzet kapcsán, amelyek feltehetően hosszabb távon, a közvetlen közegészségügyi indokoltság elmúltával is velünk fognak maradni, ezért a járvány utáni választási rendszerek egyes vonásaikban biztosan eltérnek majd a korábbiaktól. A kirajzolódó különbségek közül néhánynak a felvillanásával a probléma súlyát támasztottuk alá, ami magyar viszonylatban külön is jelentős a közelgő országgyűlési képviselői választásokra tekintettel. Bízunk abban, hogy gondolataink hozzájárulnak a témáról folytatott, hazai szakmai párbeszéd élénkítéséhez.

A környező országok tapasztalatainak elemzésével mintegy a legelső lépést tettük meg, de előttünk áll még a világ legkülönbözőbb államaiban az elmúlt bő másfél év alatt alkalmazott megoldások további számbavétele és értékelése abból a szempontból, hogy mely elemeikben lehetnek relevánsak a hazai jogalkotás vagy jogalkalmazás számára is. Tanulmányunk időzítése sem véletlen: a szűkebb régió feldolgozásával az általunk érintett országok választásokhoz kötődő, adaptációs intézkedései bekekrülhetnek a 2022. áprilisi választások közeledtével egyre inkább megélénkülő hazai diskurzusba.

A Covid-19 és választás témaköre azonban nem olyan részterület, amely csak 2022 első hónapjaiban volt érdekes a magyarországi joggyakorlat szempontjából, sőt a vártnál kevesebb figyelmet kapott a háborús fejlemények következtében. E kérdéskör igazi jelentőségét talán csak hosszabb távon leszünk képesek a megfelelő helyén értékelni, mégis a viszonylag kedvező járványhelyzet ellenére is a Nemzeti Választási Iroda közegészségügyi útmutatót tett közzé, többletforrásokat bocsátott rendelkezésre a pandémia kihívásainak kezelésére; a szokásosnál több szavazatszám-láló bizottsági tagot választottak az esetlegesen kieső tagok pótlására; továbbá javasolták a maszkviselést a választópolgároknak és különösen a szavazatszám-lálóknak. A Covid-fertőzött személyek mozgóúrnát vehettek igénybe, a külképviseleti szavazásnál viszont a helyi közegészségügyi korlátázások komoly nehézségeket okoztak, így

Shanghaiban hatvan magyar állampolgár esett el a választójog gyakorlásának lehetőségétől.¹⁶⁷ Mint ahogyan az is egyre biztosabbnak látszik, hogy a pandémia velünk fog maradni a jövőben, alappal tehetjük fel azt is, hogy néhány hónap nem lesz elegendő a járványhelyzethez kötődő választási gyakorlat teljes körű, világszintű feltérképezésére. A pandémia azonban egyrészt csak az egyik faktor, amely befolyásolja a választási rendszerek jövőjét, másrészt ráerősített számos olyan tendenciára, amelyek már az azt megelőző időszakban is kibontakozófélben voltak a választások lebonyolításában. Valójában tehát amikor a járványhelyzet és a voksolások viszonyrendszeréről értekezünk, nemcsak egy konkrét közegészségügyi kihívás politikai részvételi jogokra történő leképeződéseit vesszük górcső alá, hanem általában annak a kérdésnek fontos aspektusait vizsgáljuk, hogy hogyan fognak kinézni a poszt-Covid-korszak választási rendszerei. Mi ennek a munkának az egyik lépéseként régióink néhány országának az erre a kérdésre első körben adott válaszaival foglalkoztunk.

Bibliográfia

- Arnould*, Valérie: Human Rights matter more than ever in the Covid–19 era. <http://egmontinstitute.be/human-rights-matter-more-than-ever-in-the-covid-19-era/> (2021.10.10.)
- Asplund*, Erik (et al.): Elections and Covid–19: Health and safety in polling stations. <http://idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-health-and-safety-polling-stations> (2021.11.11.)
- Asplund*, Erik (et al.): Elections and Covid–19: How election campaigns took place in 2020 (International IDEA 2021) <http://idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-how-election-campaigns-took-place-2020> (2021.11.21.)
- Asplund*, Erik: Választások és Covid–19: Egészség és biztonság a szavazóhelyiségekben. <http://idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-health-and-safety-polling-stations> (2021.10.10.)
- Astardjjeva*, Maria: Polish elections will go ahead as President refuses to call state of emergency. <https://dev.observatoryihr.org/news/polish-elections-will-go-ahead-as-president-refuses-to-call-state-of-emergency/> (2021.11.11.)
- Barteczko*, Agnieszka – *Koper* Anna: Polish Senate rejects postal election rules ahead of May 10 ballot. <http://reuters.com/article/us-poland-election-idUSKBN22H2AJ> (2021.10.10.)
- Bodnár* Eszter – *Pozsár-Szentmiklósy* Zoltán (szerk.): Alkotmányos tanok. I. HVG-ORAC, Budapest 2018.

¹⁶⁷ Takács Judit: Voting at embassies and consulates during the 2022 parliamentary elections in Hungary – New problems caused, and long-existing concerns intensified by the COVID-19 pandemic. 2022. május 10. 11:44 <https://jog.tk.hu/blog/2022/05/voting-at-embassies-and-consulates> (2022.05.13.)

- Ciensi*, Jan: A Polish recipe for cooking an election. <http://politico.eu/article/a-polish-recipe-for-cooking-an-presidential-election-pis/> (2021.11.01.)
- Danielewski*, Michael: Presidential elections in Poland: what we know so far. <http://rule-of-law.pl/presidential-elections-in-poland-what-we-know-so-far/> (2021.11.01.)
- Dervisbegovic*, Nedim: Budget Delays Force Bosnia to Postpone Local Elections. <http://balkaninsight.com/2020/05/23/budget-delays-force-bosnia-to-postpone-local-elections/> (2021.11.11.)
- Fekete* István: A 2020-as romániai önkormányzati választások időkerete. <http://transylvanianow.com/this-is-the-timeframe-of-the-romanian-municipal-elections-2020/> (2021.10.10.)
- Gárdos-Orosz* Fruzsina: Az alapjogok korlátozása. In: Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) [40]–[41] (szerk. Jakab András et al). <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korlatozasa> (2021.10.24.)
- Gergi-Horgos* Mátyás: Horvát alkotmánybíróság: A járványügyi intézkedések nem alkotmányellenesek. http://precedens.mandiner.hu/cikk/20200917_horvat_alkotmanybirosag_a_jarvanyugyi_intezkedesek_nem_alkotmanyellenesek (2021.10.10.)
- Ging*, John P. – *Tidey*, Alice: Poland's presidential election cancelled with just four days to go. <http://euronews.com/2020/05/06/poland-s-presidential-election-still-in-limbo-with-just-four-days-to-go> (2021.11.12.)
- Gruber*, Jan: Kuber halála után az új elnök, Teplice megválasztása vár az időközi választásokra. <http://denikreferendum.cz/clanek/30658-senat-po-kuberove-umrti-ceka-volba-noveho-predsedy-teplice-doplnovaci-volby> (2021.11.12.)
- Gunnarsdóttir*, Halla D. (et al.): Applying the proportionality principle to Covid–19 antibody testing. *Journal of Law and the Biosciences* 2020. 1. sz. DOI: 10.1093/jlb/l5aa058
- Heka* László (et al.): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Wolters Kluwer, Budapest 2017.
- Illyés* Gergely: A 2020-as romániai helyhatósági választások eredményei. <http://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2021/01/4.Illyes.pdf> (2021.10.19.)
- Kalandadze*, Nama: Switching to all-postal voting in times of public health crises: Lessons from Poland. <http://idea.int/news-media/news/switching-all-postal-voting-times-public-health-crises-lessons-poland> (2021.10.10.)
- Krstic*, Ivana – *Davinic*, Marko: Serbia: Legal Response to Covid–19 – Oxford Constitutional Law 2021. In: The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid–19 (szerk. Jeff King et al.). OUP 2021.
- Molnár* Csongor: Választások a járvány idején. Parlamenti, tartományi és helyi önkormányzati választások Szerbiában. *Kisebbségi Szemle* 2021. 1. sz.
- Orosz* Anna: Politikai folytonosság Horvátországban. *KKI elemzések*. 2020. 79. sz.
- Ördögh* Tibor: Szerbia és Horvátország politikai rendszerének összehasonlítása. Grotius E-könyvtár, Budapest 2012.

- Petke, Sven – Čorsulić, Suljo*: Bosznia-Hercegovina – választások meglepő eredményel. <http://kas.de/en/country-reports/detail/-/content/bosnia-and-herzegovina-elections-with-surprising-results> (2021.12.12.)
- Plucinska, Joanna – Ptak Alicja*: Poland stands by presidential vote plan as byelections go ahead. <http://reuters.com/article/uk-health-coronavirus-poland-local-elect-idUKKB-N2190TH> (2021.11.11.)
- Rambousková, Michaela*: Aki karanténban van, már szavazhat. Tanuld meg, hogyan kell csinálni. <http://seznamzpravy.cz/clanek/jste-v-karantene-volit-muzete-uz-za-dva-dny-kam-jet-nebo-kam-volat-121223> (2020.09.12.)
- Santora, Marc*: Voters in Poland Appear to Force a Runoff for President. <http://nytimes.com/2020/06/28/world/europe/poland-election-coronavirus.html> (2021.12.10.)
- Sas, Adriana*: Electoral turnout in presidential elections in Poland from 1990 to 2020. <http://statista.com/statistics/1129139/poland-electoral-turnout-in-presidential-elections/> (2021.11.11.)
- Severa, Daniel*: Szavazókártyával történő szavazás és igénylés módja. <http://seznamzpravy.cz/clanek/jak-volit-s-voliciskym-prukazem-a-do-kdy-si-o-nej-pozadat-71184> (2021.12.10.)
- Takács Judit*: Voting at embassies and consulates during the 2022 parliamentary elections in Hungary – New problems caused, and long-existing concerns intensified by the COVID-19 pandemic 2022. május 10. <https://jog.tk.hu/blog/2022/05/voting-at-embassies-and-consulates> (2022.05.13.)
- Ungvári Álmos – Hojnyák Dávid*: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Miskolci Jogi Szemle* 2020. 1. sz.
- Vashchanka, Vasil*: Political manoeuvres and legal conundrums amid the Covid-19 pandemic: the 2020 presidential election in Poland. <http://idea.int/sites/default/files/political-manoevres-and-legal-conundrums-2020-presidential-election-poland.pdf> (2021.10.30.)
- Vovesz Tibor*: A horvátok meglepték: előrehozott választások a járvány miatt. <http://hu.euro-news.com/2020/06/19/a-horvatok-megleptek-elorehozott-valasztasok-a-jarvany-miatt> (2021.10.09.)
- Zamfir, Ionel – Fardel Tessa*: Impact of the pandemic on elections around the world. From safety concerns to political crises. European Parliamentary Research Service, Brüsszel 2020.

III. PARLAMENTI JOG

Parlamenti jogunk nyomorúsága¹

Bevezetés²

Ha a magyarországi jogállamiság 2010 óta folyó, rendszerszintű lebontásáról, illetve az ország politikai és jogrendszerének tekintélyelvű átalakulásáról az európai integrációs intézmények körében, a nyugati sajtóban és közvéleményben, továbbá a politikatudományi és alkotmányjogi szakirodalomban kialakult, széles körű konszenzust valóságos folyamatok következményének – s nem Soros György, valamilyen nemzetközi háttérhatalom vagy a hazai balliberális ellenzék által gerjesztett, világméretű összeesküvés eredményének – tekintjük, akkor jogos az a felvetés, hogy az autoriter átmenetnek az Országgyűlés intézményét is érintenie kellett. Az új alkotmány elfogadása és a jogrendszer jelentős átalakítása a parlament közreműködése nélkül elképzelhetetlen lett volna, ezért észszerű az a feltételezés, hogy az autoritárius átmenetnek az Országgyűlésre is hatással kellett lennie.

Ennek alapján a magyar parlamenti jog elmúlt évtizedben történt változásainak áttekintése során kétféle feltételezésből indulhatunk ki, nevezetesen, hogy:

- 2010 óta a magyar parlamenti jogban lényeges változások történtek;
- e változásoknak illeszkedniük kellett a kormánytöbbség hatalomkoncentrációjához, csökkentve az Országgyűlés szerepét a hatalommegosztás rendszerében, ugyanakkor a parlamentet eszközként használva a politikai akarat jogi transzformációjához.

Az alábbiakban csak a parlamenti jog legfontosabb változásaival foglalkozom,³ azaz az elemzés nem teljes körű, ám erre nincs is szükség; a fenti hipotézisek megerősítéséhez vagy cáfolatához elegendő az alapvető szervezeti és működési jellemzők áttekintése. Fontos megjegyezni azt is, hogy a „parlamenti jog” kifejezést széles

* Kutatóprofesszor (TK JTI).

¹ Jelen írás a következő tanulmány másodközlése: Szente Zoltán: Parlamenti jogunk nyomorúsága. *Fundamentum* 2020. 24. évf. 4. sz. 5–19. o.

² A tanulmány alapjául szolgáló kutatás az NKFIH FK 129018. számú, *A jogrendszer reagálóképessége* című projekt (kutatásvezető: Gárdos-Orosz Fruzsina) támogatásával valósult meg.

³ A változások, illetve a hatályos parlamenti jog általános áttekintésére l. Dukán Ildikó – Varga Áida (szerk.): Parlamenti jog. Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények. Országgyűlés Hivatala, Budapest 2018.

értelemben használok, beleértve az egyes parlamenti intézmények és eljárások tényleges működését vagy – egyszerűbben – a parlamenti gyakorlatot is.

Mint ismert, az Országgyűlés jogállásának esetleges átalakítása semmilyen jogi akadályba nem ütközött, mert a Fidesz–KDNP kormánykoalíció mind a három, 2010 óta megtartott, országgyűlési választáson több mint kétharmados, azaz alkotmányozó parlamenti többséget szerzett, s e széles felhatalmazást teljes mértékben ki is használta: 2010–2011 során a korábbi alkotmányt összesen 12 alkalommal módosította, majd 2011-ben új Alaptörvényt fogadott el (amit azóta már kilenc alkalommal változtatott meg), és lényegében a teljes közjogi rendszert újraszabályozta.

1 Változások az Országgyűlés szervezeti rendjében

1.1 A plénum

1.1.1 KEVESEBBEN KEVESEBBET: A KÉPVISELŐI LÉTSZÁM CSÖKKENTÉSE

Ami az Országgyűlés szervezeti rendjét illeti, fontos kiemelni, hogy az Országgyűlés annak ellenére megmaradt egykamarás parlamentnek, hogy többször is felmerült egy alapvetően korporatív típusú, második kamara létrehozásának a gondolata,⁴ ráadásul a 2011-es alkotmányozásra jelentős hatással volt a második világháború előtti, történeti alkotmány felélesztésének törekvése, amelyből ugyancsak a kétkamarás Országgyűlés helyreállítása következett volna. Bár e retrográd megoldás dogmatikailag aligha lett volna igazolható,⁵ akár 2010 előtt, akár pedig utána, s erre komoly kísérlet nem is született, a dogmatikai igazolhatóság szempontjai az Alaptörvény elfogadásának folyamatában sem játszottak különösebb szerepet, vagyis az ötlet elvetése mögött nyilván politikai megfontolások álltak.

Az országgyűlési képviselők számának 200-ra való leszállítása a jobboldali pártok 2010-es választások előtti kampányának része volt, s az Országgyűlés létszáma a 2014-ben kezdődött ciklustól valóban lecsökkent 386-ról 199-re. Ez nemcsak szimbolikus lépés volt (azt jelképezve, hogy az állam saját magán is spórol), hanem politikai hozadéka is lehetett, hiszen nyilván népszerű intézkedés volt, ennél is fontosabb azonban, hogy a frakciófegyelem fenntartása könnyebb kisebb létszámú képviselőcsoport esetében. Mivel azonban, mint látni fogjuk, a plenáris ülés jelentősége rendkívüli módon lecsökkent, ugyanakkor a bizottságok száma és tagsága

⁴ Az ezzel kapcsolatos vitákról l. a Tégási András (szerk.): Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest 2011. című kötet tanulmányait.

⁵ Sente Zoltán: A kétkamarás országgyűlés illúziói. *Világosság* 1996. 11. sz. 64–72. o.; Jakab András: Miért nincs szükségünk második kamarára? *Politikatudományi Szemle* 2011. 1. sz. 7–30. o.

nem változott lényegesen, a képviselői létszám csökkentése önmagában nem növelte a parlamenti működés hatékonyságát.

1.1.2 A TISZTESSÉGTelen VÁLASZTÁSOK ÁRA: LEGITIMÁCIÓS PROBLÉMÁK

Ennél lényegesebbek voltak a választási rendszert érintő változások, amelyek elemzése azonban messze túlfeszítené e tanulmány kereteit. Azt mégis fontos megemlíteni, hogy a választások tisztaságával kapcsolatos anomáliák nagyban hozzájárultak az Országgyűlés legitimációjának vélhető csökkenéséhez, a választási rendszer kirívó aránytalansága pedig jelentős mértékben torzította a magyar törvényhozás képviseleti jellegét. Ez önmagában is problémát jelent, még azt figyelembe véve is, hogy konszolidált, alkotmányos demokráciákban is előfordulnak aránytalan választási rendszerek. Magyarországon azonban a parlamenti képviselet alacsony legitimációjához a választási rendszer olyan elemei is hozzájárulnak, amelyeknek az alkotmányossága erősen vitatható, mint például az egyenlő választójog elvének sérelme (a határon túli magyar állampolgárok választójoga által), a határon túli, illetve a külföldön tartózkodó állampolgárok szavazási módjának eltérései,⁶ az ún. győzteskompenzáció⁷ vagy a választásokon induló pártok alapvető esélyegyenlőtlensége. Többek szemében a választási rendszer olyan, a kormánypárti többség által egyoldalúan megszavazott módosításai is rontották az eredmények hitelességét, amelyek ugyan formálisan nem alkotmány-sértők (mint az egyéni választási kerületi határok manipulatív újraszabása, azaz az ún. *gerrymandering*, amennyiben az nem sértette a választóközrét arányosságára vonatkozó követelményt,⁸ vagy az egyfordulós rendszerre való áttérés), de amelyek nem versenysemleges, illetve konszenzusos módon, hanem a kormánypártok érdekei szerint kerültek elfogadásra.

Fogalmilag az egyenlő választójog elvének sérelmét jelenti a nemzetiségek kedvezményes parlamenti képvisellete is, amit 2011-ben vezettek be.⁹ A rendszerváltás óta élt az a mítosz, hogy a nemzeti kisebbségek saját jogú parlamenti képviselétének biztosítása alkotmányos követelmény, aminek egy rövid életű, 1990. évi alkotmánymódosítás, valamint több alkotmánybírói határozat¹⁰ félremagyarázása volt az oka. Először 2014-ben lett volna lehetőség arra, hogy valamelyik nemzetiség kedvezményes

⁶ Unger Anna: A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer. *Fundamentum* 2014. 4. sz. 11–12. o.

⁷ Mécs János: A győzteskompenzáció alkotmányosságáról – a pozitív töredékszavazatok megítélése az egyenlő választójog tükrében. <http://arsboni.hu/a-gyozteskompenzacio-alkotmanyossagarol-a-pozitiv-toredekuszavazatok-megitelese-az-egyenlo-valasztojog-tukreben/> (2014.09.4.)

⁸ Györi Gábor: A magyar választási rendszer: állandósult változás. *Fundamentum* 2014. 4. sz. 51. o.

⁹ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény.

¹⁰ A 35/1992. (VI. 10.) és a 24/1994. (V. 6.) és 45/2005. (XII. 14.) AB határozatok a nemzeti kisebbségek képviselétével kapcsolatban csak általában utaltak alkotmányellenes mulasztásra, de implicit módon nem állapítottak meg *sui generis* parlamenti képviselet biztosítására vonatkozó alkotmányos követelményt.

mandátumot szerezzen, de erre akkor nem, csak 2018-ban került sor, amikor a német kisebbség nevében került be egy képviselő, Ritter Imre az Országgyűlésbe – hogy a korábbi elvi fenntartásokat látványosan igazolja, hiszen a valóságban nem saját nemzetiségét képviseli (ami egyébként a gyakorlatban nem is lenne lehetséges), hanem a kormánypártok lojális szavazója.

1.1.3 A PLENÁRIS ÜLÉSEK JELENTŐSÉGÉNEK CSÖKKENÉSE

Habár a képviselők plenáris ülése az Országgyűlés fő döntéshozó szerve, Magyarországon a parlament plénuma alapvetően formális szerepet játszik; a törvényalkotás folyamatában az alkotmányos demokráciák körében különleges eljárási szabályok miatt eleve nincs lehetősége arra, hogy érdemi befolyást gyakoroljon a törvények tartalmára, így a Kormány vagy a kormánypárti képviselők által benyújtott törvényjavaslatokat automatikusan megszavazza, míg az ellenzéki kezdeményezésű javaslatok általában eleve nem kerülnek elé.

A Fidesz hagyományosan rendkívül centralizált és fegyelmezett frakciója, illetve az ellenzék megosztottsága és eszköztelensége mellett a parlament egyáltalán nem gyakorolja a végrehajtó hatalmat ellenőrző funkcióját. A parlament előtt beszámolásra kötelezett tisztségviselők éves jelentéseit az Országgyűlés gyakran meg sem tárgyalja, vagy azokat legfeljebb formálisan jóváhagyja. Az ellenőrző funkció elenyészését talán a 2020 márciusában bevezetett veszélyhelyzet parlamenti kezelése mutatja legszemléletesebben, amikor az Országgyűlés külön – súlyosan alkotmány-sértő¹¹ – törvényben mondott le arról az alkotmányos kötelezettségéről, hogy rendkívüli jogrend esetén folyamatosan ellenőrizze a szükségrendeleti kormányzást.

Az Országgyűlés plenáris ülése azt a funkcióját is alig képes teljesíteni, hogy a közügyek nyilvános megvitatásának fóruma legyen. Ebben jelentősen akadályozza ugyanis a parlamenti nyilvánosság korlátozottsága, a közmédia folyamatos kormánypárti propagandája, valamint a plenáris viták során a kormánypárti és ellenzéki képviselők közti ellenséges viszony, amely rendkívül kedvezőtlenül hat a parlamenti beszéd általános stílusára.

Különleges sajátossága a magyar Országgyűlés plenumának, hogy hatásköre nem kizárólagos. Minthogy azonban az Országgyűlés alkotmányos jogállása szerint a törvényhozó hatalom testületi szerve – amelynek tagjai önállóan nem gyakorolnak hatásköröket –, formálisan is felborítja a parlamenti jog belső logikáját, ha egy parlamenti szervnek tényleges, kifelé irányuló hatásköre van. A törvényhozó hatalom ugyanis egységes szerkezetű államban oszthatatlan, végrehajtási típusú jogköröket pedig a hatalommegosztás elve alapján nem célszerű, illetőleg nem alkotmányos az Országgyűlésre bízni. Márpedig az Országgyűlési törvény szerint az Országgyűlés

¹¹ L. ehhez Sente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány* 2020. 3. sz. 115–139. o.

állandó bizottságainak lehetnek az Alaptörvényben vagy törvényben meghatározott hatáskörei,¹² amint arra konkrét példa is akadt, amikor az Országgyűlés 2012-ben úgy módosította a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvényt, hogy felhatalmazta a parlament Gazdasági bizottságát azon vállalkozások kijelölésére, amelyek az ún. letelepedési kötvény lejegyzését bonyolíthatják¹³ (ezt a hatáskört a bizottság 2017-ig gyakorolta is). A bizottság tevékenységét – átláthatatlansága, illetve egyes döntései miatt – mindvégig a korrupció gyanúja lengte körül,¹⁴ ami nyilván nem növelte az Országgyűlés tekintélyét. De a bizottság botrányos működésétől függetlenül is, ha ez parlamenti hatáskör lett volna, akkor azt az Országgyűlésnek mint testületi szervnek (azaz a plénumnak) kellett volna ellátnia, ha pedig végrehajtó típusú jogkörnek minősült volna (ahogy annak kellett volna minősülnie), akkor egy parlamenti bizottságnak – az ellenőrzésen kívül – semmi keresnivalója nem lett volna egy ilyen feladat- és hatáskör ellátásában.

Összességében tehát nem lehet csodálkozni azon, ha a magyar Országgyűlést a nemzetközi közvéleményben gyakran csak „pecsénymogató” parlamentnek tekintik.¹⁵

1.2 A parlamenti bizottságok

1.2.1 A TÖRVÉNYALKOTÁSI BIZOTTSÁG MINT ANTIPARLAMENTÁRIS SZERV

2010 óta jelentős változások történtek a bizottsági rendszerben. A legfontosabb talán a Törvényalkotási bizottság létrehozása volt, amelynek meghatározó szerepe lett a törvényhozási eljárásban. Ez önmagában csupán technikai jellegű változásnak tekinthető (más országokban is van példa hasonló, kiemelkedő jelentőségű bizottságokra), fontos viszont, hogy ez a bizottság egy olyan törvényalkotási eljárás kulcsfontosságú szereplője, amilyenre alkotmányos demokráciákban nincs példa. Lényegét tekintve a Törvényalkotási bizottság Magyarországon nem a törvényhozás technikai szerve vagy az alkotmányosság őrzője, mint egynémely észak-európai országban,¹⁶ hanem a parlamenti többség olyan örökutája, amely hatékony politikai szűrőszerepet játszik az egész folyamatban. Habár a politikai többség számára nem kívánatos törvényjavaslatok vagy módosító javaslatok kiszűrésére már a rendes bizottsági szakasz is alkalmas, ez a grémium egyfajta törvényhozási szuperbizottságként működik, amely azt biztosítja, hogy az Országgyűlés elé csak a többség

¹² 2012. évi XXXVI. törvény 15. § (1) bekezdés.

¹³ 2012. évi CCXX. törvény.

¹⁴ L. erről a K-Monitor jelentését: <https://adatbazis.k-monitor.hu/adatbazis/aktak/letelepedesi-kotveny-biznisz> (2021.12.12.)

¹⁵ L. pl. Kim Lane Scheppele: *Autocratic Legalism. The University of Chicago Law Review* 2018. 2. sz. 552. o.

¹⁶ Sente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. 2. kiadás. Atlantisz, Budapest 2010. 108–126. o.

által támogatott javaslatok egybeszerkesztett változata kerüljön. A Bizottság – s rajta keresztül a plénum – elé már eleve csak olyan törvényjavaslatok, illetve az azok módosítására irányuló javaslatok kerülnek, amelyek többségi támogatást élveznek. A Törvényalkotási bizottság azonban ezt követően felülbírálhatja a szakbizottsági – akár többségi – álláspontot, mivel az övé az utolsó szó, hiszen az Országgyűlés elé már csak az általa támogatott módosító javaslatokból készített, egységes módosító javaslat(csomag), illetve az azzal egybeszerkesztett törvényjavaslat-szöveg kerül.

Egy ilyen kiemelt jelentőségű bizottság létjogosultságát elvileg többféle funkció is igazolhatja, mint például a törvényjavaslatok alkotmányossági vagy kodifikációs szempontú ellenőrzése. A Törvényalkotási bizottság azonban nem azért rendelkezik különleges előjogokkal a törvényhozás folyamatában, hogy örködjön az elfogadásra kerülő törvények jogszerűsége vagy belső koherenciája fölött. A plenáris ülés munkáját speciális módon „segíti” úgy, hogy azt teljesen formálissá teszi. Lényegében véve ez a bizottság egyfajta „kisparlament”, amely – általában zárt ajtók mögött – elvégzi a plenáris ülés feladatait; dönt az eredeti törvényjavaslatok módosításairól és az elfogadásra szánt törvény végleges szövegéről. Az erről szóló javaslatainak részletes vitájára a plenáris ülésnek már nincs módja: a Törvényalkotási bizottság által az Országgyűlés plénuma elé terjesztett ún. összefoglaló módosító javaslatra, illetve az abban foglalt módosítások és a törvényjavaslat egybeszerkesztett változatára az országgyűlési képviselők együttes ülése – formailag az Országgyűlés döntéshozó szerve, a plenáris ülés – csak rábólinthat vagy egészében utasíthatja el; a valóságban aligha tehet mást, mint rányomja a pecsétet az elébe tett dokumentumra, akármit tartalmazzon is az.

A Törvényalkotási bizottság léte és működése ezért kiüresíti az Országgyűlés döntéshozó szervének, a képviselők együttes ülésének szerepét, s ezáltal önmagában jelképezi az Országgyűlés eljelentéktelenedését. Igaz, annak más jelei is vannak...

1.2.2 A NEM LÉTEZŐ VIZSGÁLOBIZOTTSÁGOK

... Itt van mindjárt a vizsgálóbizottság intézménye. A vizsgálóbizottságok Magyarországon sohasem töltötték be azt a funkciót, amelyet ez az intézmény eredetileg szolgálna, vagyis a mindenkori végrehajtó hatalom ellenőrzését a Kormány tevékenységi körébe tartozó, konkrét ügyek vizsgálatán keresztül. 1990 és 2010 között több mint száz ügyben kezdeményezték az Országgyűlésben vizsgálóbizottság létrehozását, de összesen csak 25 alakult meg, amelynek több mint fele jelentéstétel nélkül fejezte be munkáját, az elkészült jelentések közül pedig csak hatot fogadott el a parlament. Az azonban csak az első Orbán-kormány ideje (1998–2002) alatt fordult elő először, hogy egyetlen ellenzéki kezdeményezésű vizsgálóbizottság létrehozását sem szavazta meg az Országgyűlés. Erős érvek szólnak persze amellett, hogy ezzel nem érte túl nagy veszteség a magyar demokráciát, hiszen tényleges haszonnal eddig még egyetlen vizsgálóbizottság tevékenysége sem járt, működésük általában

a botránypolitizálás körébe tartozott. A gyakorlatban nem a végrehajtó hatalom tevékenységének ellenőrzésére szolgáltak; működésük az aktuális többséggel szembeni politikai oldal korábbi kormányainak, illetve politikusainak utólagos politikai felelősségre vonására irányult. 2010 óta pedig a felállított vizsgálóbizottságok minden esetben az ellenzékkel szembeni, politikai kampány eszközei voltak. 2010 és 2014 között például hét vizsgálóbizottságot hozott létre az Országgyűlés, s valamennyi a 2002 és 2010 közötti szocialista-szabaddemokrata, illetve szocialista kormányok tevékenységét „vizsgálta”. Ezek a bizottságok többnyire látszattevékenységet folytattak, mint például az a jelentős sajtókampány mellett létrehozott vizsgálóbizottság, amelyet az „Európa több országát érintő, lehallgatási botrány magyarországi szálainak, valamint a külföldi befolyásszerzési törekvéseknek a feltárására” hoztak létre, de amely csupán háromszor, összesen kb. két órát ülésezett, s munkáját jelentés nélkül fejezte be.

Mivel a parlamenti gyakorlat szerint a vizsgálóbizottságokat mindig is a politikai ellenfél előző kormányának leleplezésére hozták létre, logikus volt, hogy a 2014-ben, illetve a 2018-ban kezdődött, parlamenti ciklusok idején egyetlen vizsgálóbizottság sem alakult, hiszen mindkét ciklusban a korábbi kormánypártok, vagyis a Fidesz és a KDNP koalíciója alakíthatott kormányt.

1.2.3 A BIZOTTSÁGOK MINT A KORMÁNYTÖBBSÉG SZERVEI

Az állandó bizottságok szerepe elvileg megnövekedett, mivel a törvényjavaslatok részletes vitáját 2014 óta már nem az Országgyűlés plenáris ülése, hanem a kijelölt szakbizottság folytatja le. Ez elvileg felértékelte a bizottságok közreműködését a törvényalkotás folyamatában, a Törvényalkotási bizottság azonban, mint láttuk, teljes körű kontrollt gyakorol az egész eljárás fölött, így a valóságban az állandó bizottságok új szerepköre nem a törvényhozás minőségének javítását, hanem a parlament plénumának eljelentéktelenítését szolgálja. A bizottságok gyakran nem is a funkciójukat betöltve működnek. Ezt a már említett, Rogán Antal által vezetett Gazdasági bizottság esete is jól példázta, akárcsak az Alkotmánybíróság tagjait jelölő, eseti bizottság tevékenysége. 2010-ben az új kormánytöbbség egyik első teendője az alkotmánybírák addigi konszenzusos jelölési módjának felváltása volt egy olyan módszerrel, amely a jelölőbizottság összetételét a parlamenti párterőviszonyoknak megfelelően határozta meg, ami az alkotmánybírói tisztséget is a politikai zsákmányrendszer részévé tette, s megteremtette a jogi alapjait a testület politikai kiválasztottakkal való feltöltésének. A bizottság a későbbiekben ennek megfelelően csupán adminisztratív feladatokat látott el, olyan jelölteket is támogatva, akik nyilvánvalóan vagy valószínűleg még a formális feltételeknek sem feleltek meg.

1.3 Az Országgyűlés tisztségviselői

A magyar Országgyűlés számos különlegessége közül az egyik, hogy tíz éve olyan elnöke van, aki számos megnyilvánulása szerint a parlamentáris demokrácia őszinte, meggyőződéses ellensége. A magyar parlamenti jogban nem az angolszász *Speaker*-típusú házelnöki rendszer honosodott meg, hanem az a kontinentális modell, amelyben ez a tisztség a politikai zsákmányrendszer része, amelyet többnyire vezető politikusok töltenek be.¹⁷ Ennek ellenére a házelnökök e rendszerben is kötelesek a parlamenti ülések részrehajlás nélküli vezetésére, minthogy ők pozíciójukban nem saját pártjukat, hanem a törvényhozás egész szervezetét képviselik.¹⁸

Az Országgyűlés elnöke, Kövér László azonban több alkalommal szélsőséges, kirekesztő kijelentéseket tett a parlamenti ellenzékéről, kifejezve azt a véleményét, hogy „az ellenzék nem a magyar nemzet része”,¹⁹ egyes tagjairól, hogy „ők a demokrácia salakja”²⁰ stb. Kövér szerint a fékek és ellensúlyok rendszere „hülyeség”, és „az a baj, hogy egyesek komolyan veszik, hogy fékezni kell a demokratikus akarat eredményeképp létrejött kormányt”.²¹ Témánk szempontjából nagyobb súllyal esik latba, hogy hasonló színvonalú és hangvételű nézeteket többször a plenáris ülések levezető elnökeként is képviselt, így „primitív, ostoba fajankónak” minősített egy – az e megnyilvánuláshoz hasonlóan a parlamentbe nem illő akciót végrehajtó – ellenzéki képviselőt,²² illetve gyakran nyilvánvalóan részrehajló módon vezette a parlament üléseit, gúnyosan, például „demagógnak”²³ minősítve ellenzéki felszólalásokat, megakadályozva ellenzéki kérdéseket és interpellációkat, és szinte kizárólag ellenzéki képviselőkkel szemben alkalmazva a parlamenti fegyelmi jog szankcióit – több esetben jogellenesen.²⁴ Kövér László több alkalommal utasított rendre ellenzéki képviselőket a Kormány neki nem tetsző bírálatai miatt, illetve vontta meg a szót tőlük

¹⁷ Szente: i. m. 152–153. o.

¹⁸ Még Magyarországon is. 2012. évi XXXVI. törvény 2. § (2) bekezdés f) pont.

¹⁹ Kövér László: A balliberális ellenzék nem a magyar nemzet része. [http://hvg.hu/itthon/20200429_Kover_A_balliberális_ellenzek_a_globalista_nemzetellenes_halozat_resze](http://hvg.hu/itthon/20200429_Kover_A_balliberalis_ellenzek_a_globalista_nemzetellenes_halozat_resze) (2020.04.29.)

²⁰ Sarkadi Zsolt: Kövér Tordairól és Hadházyról: Ők a demokrácia salakja. <http://444.hu/2019/12/21/kover-tordairol-es-hadhazyrol-ok-a-demokracia-salakja> (2019.12.21.)

²¹ Illés Gergő: Az önkormányzati választás nem volt tiszta, az okostelefon tömegpusztító fegyver: elmerültünk Kövér László univerzumában. http://azonnali.hu/cikk/20191022_kover-laszlo-nem-volt-tiszta-az-onkormanyzati-valasztas (2019.10.23.)

²² Német Tamás: Kövér Hadháznak: Primitív, ostoba fajankó. http://index.hu/belfold/2019/10/21/kover_hadhazynak_primitiv_ostoba_fajanko/ (2019.10.21.)

²³ MTI: Az MSZP kordában tartaná Kövér humorát. http://index.hu/belfold/2012/12/17/az_mszp_kordaban_tartana_kover_humorat/ (2012.12.17.)

²⁴ ECtHR, Case of *Karácsony and Others v. Hungary* (Application no. 42461/13 and 44357/13); ECtHR, Case of *Szél and Others v. Hungary* (Application no. 44357/13); ECtHR, Case of *Szanyi v. Hungary* (Application no. 35493/13).

hasonló okok miatt.²⁵ A parlament elnöke ezt többször is az Országgyűlés méltóságának megőrzésével indokolta, ám azt csak az ellenzéki képviselőkkel szemben találta védendőnek, ezzel szemben nem lépett fel az Országgyűlés tekintélyének és intézményének védelmében az olyan látványos visszaélésekkel szemben, mint például amikor 2018 decemberében több országgyűlési képviselőt erőszakkal távolítottak el az állami televízió székházából.

A magyar Országgyűlésnek valós szerepéhez képest kirívóan bonyolult eljárási szabályai vannak, amelyek szakszerű alkalmazása vélhetően bármely politikus számára valós kihívást jelentenének; ám az Országgyűlés elnökének gyakori megnyilvánulásai arról tanúskodnak, hogy itt nem csupán *képességbeli hiányosságról*, hanem a demokratikus elkötelezettség hiányáról van szó.

Az Országgyűlés más tisztségviselőinek kevés szerep jutott az elnök mellett. Tartalom nélküli historizálás volt a funkció nélküli háznagyti tisztség visszaállítása 2013-tól csupán azért, mert a Horthy-korszakban is volt ilyen tisztség (korábban a történeti magyar közjogban viszont nem volt ismert).

Az Országgyűlés szervezeti rendjében egyedül a Parlamenti Őrség ért el fejlődést, amelynek létszáma ma már meghaladja a parlamenti képviselőkéét; így e rendészeti szerv esetében igaz, hogy mindegyik parlamenti tag mellé oda lehetne állítani egy őrt.

2 A képviselői jogállás

A képviselői jogállást 2010 óta érintő változások leginkább az ellenzéki jogok tendenciaszerű csökkentésére, illetve korlátozására irányultak.

Ezek közül kiemelendők a szinte kizárólag az ellenzéki képviselőkkel szemben alkalmazott, súlyosabb fegyelmi büntetések, mint a pénzbírság vagy az ülésnapról való kizárás. A parlamenti fegyelmi jog modernizálása régóta szükséges volt, mert a korábbi szabályok hiányosak és esetlegesek voltak. Ennek részeként a fegyelmi szankciók között megjelent a pénzbírság, az ülésnapról való kizárás, sőt a képviselői jogok felfüggesztése is. Ahogy az utóbbi két ciklus alatt a mellőzöttsége és sikertelensége miatt mindinkább frusztrálttá vált ellenzék egyre radikálisabb üléstermi eszközöket alkalmazott a tiltakozás és a figyelemfelkeltés érdekében, úgy vált egyre gyakoribbá a fegyelmi büntetések alkalmazása. A házbizottsági konszenzus hiánya miatt a fegyelmi jog a gyakorlatban Kövér László kizárólagos eszköze lett a tiltakozások elfojtására. Különösen az egyébként is kétes legitimitású (mert a képviselői

²⁵ L. pl. MTI: Kövér László Szabó Tímeának: Szégyellje magát, nem a kocsmban van. <http://magyar-nemzet.hu/belfold/kover-laszlo-szabo-timeanak-szegyellje-magat-on-nem-a-kocsmaban-van-6472613/> (2019.04.01.)

megbízás feltételeinek biztosítására szolgáló tiszteletdíjat vonja el) pénzbírságot kedvelte az Országgyűlés elnöke.

Ugyancsak az ellenzék mozgásterét szűkítette az a gyakorlat, hogy a kormánypárti képviselők is aktívan éltek az interpellációs joggal, amely eredeti rendeltetése szerint a végrehajtó hatalom ellenőrzésének egyik (ellenzéki) eszköze, ám amely az ilyen esetekben a kormány teljesítményének méltatását vagy az ellenzéki pártok (vagy korábbi kormányok) bírálatát szolgálta.

2014-ben került be az országgyűlési törvénybe az a szabály, amely megtiltotta a képviselőknek az Országgyűlés plenáris vagy bizottsági ülésén a „tárgyi, képi vagy hanghordozó útján történő szemléltetést”, sőt bármilyen szemléltetést a Házbizottság (vagy annak konszenzusos döntése hiányában) az Országgyűlés elnökének engedélyéhez kötötte.²⁶ E szabályozás, illetve a keretei között kialakult magyar parlamenti gyakorlat nyilvánvalóan ellentétben áll a strasbourgi bíróság joggyakorlatával,²⁷ amit én ugyan alapvetően hibásnak tartok,²⁸ ez azonban nem változtat azon, hogy a jelenlegi hazai szabályozás és gyakorlat igazolhatatlan módon sérti a parlamenti képviselők szólásszabadságát.

Az ellenzéki jogok formális szűkítését is jelentette a közérdekű adatok hozzáféréseinek folyamatos szűkítése (költségtérítéshez kötésével, illetve az adatszolgáltatás határidőinek kiterjesztésével),²⁹ valamint a közintézményekbe való belépéshez való jog korlátozása.³⁰ 2020-tól a képviselők már csak az állami szervek vezetőitől „előzetesen egyeztetett módon” kérhetnek tájékoztatást, akik az utóbbi időben a közvetlen megkereséseket már gyakran elutasították, látva, hogy az Országgyűlés nem áll ki saját tagjai jogosítványainak védelmében. Mint ismert, az utóbbi korlátozások előzménye az volt, hogy néhány ellenzéki képviselő 2018. december 16-án a Munka Törvénykönyvének (a sajtóban „rabszolgatörvénynek” nevezett) módosítása kapcsán egy ötponos követelést akart beolvasztatni a közszolgálati televízióban. Többüket azonban másnap reggel az intézmény biztonsági őrrei erőszakkal eltávolították az épületből, késő este pedig már több másik képviselő épületbe való bejutását is megakadályozták. A képviselők tájékozódáshoz való jogának, illetve mint hivatalos személyek személyes szabadságának nyilvánvaló, súlyos megsértése ellenére a Központi Nyomozó Főügyészség, majd a Legfőbb Ügyészség nem csupán elutasította az érintett képviselők által tett feljelentést,³¹ hanem a képviselőkkel szemben

²⁶ 2014. évi XIV. törvény, 26.§.

²⁷ L. Német: i. m.

²⁸ Szente Zoltán: Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről. *Állam- és Jogtudomány* 2015. 2. sz. 74–90. o.

²⁹ Ligeti Miklós: A közérdekű adatok megismerhetőségének buktatói. *Infokommunikáció és Jog* 2015. 1. sz. 26–30. sz.

³⁰ 2019. évi CVIII. törvény, 28.§.

³¹ Központi Nyomozó Főügyészség 1. Nyom. 671/2018/6-I. számú határozat; Legfőbb Ügyészség KSB. 74/2019/13-23-I.

indított büntetőeljárást. Ezzel az ügyészség nyíltan a jogsértők pártjára állt, hiszen több kép- és hangfelvétel került nyilvánosságra arról, hogy az MTVA székházának biztonsági őrői több országgyűlési képviselőt nem engedtek be az épületbe (azaz egy közintézménybe), illetve a már bent tartózkodó képviselőkkel szemben személyi szabadságot korlátozó kényszert alkalmaztak, és erőszakkal eltávolították őket, noha a közintézménybe való belépés, az ott tartózkodás, valamint a helyszíni ellenőrzés az országgyűlési képviselők sarkalatos törvényben biztosított joga volt. Mindezek ellenére az Országgyűlés nem vizsgálta ki az ügyet, sőt az eset következményeként a fent említett módon korlátozta saját tagjainak jogosítványait. A közintézményekbe való belépés utólagos korlátozása egyfajta hallgatólagos beismerése volt annak, hogy a képviselőkkel szembeni fellépésnek nem voltak meg a jogi alapjai, ennél is fontosabb azonban, hogy az Országgyűlés az eset kapcsán saját tagjainak ellenőrzési jogosítványait csökkentette.

2019 végén az Országgyűlés a frakciókra vonatkozó szabályozást is szigorította.³² A képviselők országgyűlési képviselőcsoportokhoz való csatlakozásának joga a rendszerváltás óta korlátozott volt, sértve a szabad mandátum elvét. Az 1990-es évek elején még meggyőzően lehetett érvelni amellett, hogy a frakcióváltás lehetőségének akadályozása az akkor még kialakulatlan pártrendszer stabilizálását szolgálta. E korlátozások fenntartása mellett azonban ma már csupán olyan aktuális hatalmi-politikai érdekek szólhatnak, amelyek megtörik a parlamentarizmus közjogi logikáját. Ez a szabályozás vált még korlátozóbbá azzal, hogy a frakcióját elhagyó képviselő számára az egész megbízatásának idejére megtiltotta, hogy másik képviselőcsoporthoz csatlakozzon – vélhetően egy esetleges ellenzéki pártfúzió megakadályozása érdekében.

3 Változások az Országgyűlés működési rendjében

3.1 Házsabályi változások

Az Országgyűlés 2012-ben szakított azzal az 1848 óta töretlen közjogi hagyománnyal, amely szerint házsabályait országgyűlési határozati formában fogadja el. A házsabályok jogforrási jellege nem elvi kérdés, ám az feltűnő, hogy a második világháború előtti ún. történeti alkotmány tiszteletére oly szívesen hivatkozó kormánypártok még azt a kevés közjogi hagyományt sem őrizték meg, amely 1945 után megmaradt.

2012 óta az Országgyűlés működési szabályait két, különböző szintű és természetű jogforrás tartalmazza: egyrészt az Országgyűlésről szóló sarkalatos törvény,³³

³² 54/2019. (XII. 17.) OGY határozat.

³³ 2012. évi XXXVI. törvény.

másrészt az ún. „határozati házszabály”, amely a korábbi teljes parlamenti ügyrendekhez hasonlóan országgyűlési határozati formában került elfogadásra.³⁴ A működési szabályok kettébontásának indoka az volt, hogy a házszabályok olyan rendelkezéseket is tartalmaznak, amelyek nem csupán a tárgyalási rendre vonatkoznak, hanem egyrészt érintik az országgyűlési képviselők jogállását (mint például a parlamenti fegyelmi jog vagy a képviselők juttatásai), amelyek más személyek jogait érinthetik (mint az elnök rendészeti jogköre), vagy más, speciális jogviszonyokat rendeznek (mint az Országgyűlés nevének és jelképének használata), s amelyek ezért törvényi szabályozást igényelnek, míg a klasszikus (belső) szervezeti és működési szabályok továbbra is országgyűlési határozatban állapíthatók meg. A házszabályok szétosztása mégsem sikerült konzekvens módon; az Országgyűlési törvény számos rendelkezést tartalmaz például az Országgyűlés szervezeti rendjére, és valamiért sok eljárási szabály is belekerült.

3.2 A törvényhozási eljárás

3.2.1 ÁLTALÁBAN

A törvényalkotás alkotmányossági mércéi 2010 óta jelentősen enyhültek, valójában azonban soha nem is voltak túlságosan szigorúak. Amíg az Alkotmánybíróság kezdeti működésének eufóriájában még határozottan, elvi élel jelentette ki, hogy „[a] jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák”, s „[c]sak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály”,³⁵ néhány évvel később pedig azt is jelezte, hogy a „formai hibás törvényhozási eljárás – megfelelő indítvány alapján – a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére”,³⁶ ezek az elvek a gyakorlatban sohasem érvényesültek teljeskörűen. Az AB már a kezdetektől megengedhetőnek tartotta, ha bizonyos eljárási szabályokat az Országgyűlés a törvényalkotás során nem tart be akkor sem, ha a jogalkotás törvényi szabályai azt megkövetelik (mint például a társadalmi szervek véleményének kötelező kikérését a jogszabály-előkészítés során), később pedig a „közjogi érvénytelenség” fogalmának megalkotásával elvi szintre emelte, hogy csak az „olyan súlyos eljárási szabálytalanság” jelent alkotmányellenességet, „amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével”.³⁷ Összességében az alkotmányossági követelmények relativizálását jelentette az a gyakorlat, amely csak akkor minősítette alkotmányellenesnek a törvényhozási eljárást, ha annak során olyan

³⁴ 10/2014. (II. 24.) OGY határozat.

³⁵ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77. 85.

³⁶ 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122.

³⁷ 3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 33. 39–40.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122. 128.; 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331. 332. 345.

eljárási szabályt sértettek meg, amit közvetlenül az Alkotmány ír elő,³⁸ hiszen ugyanakkor ez azt is jelentette, hogy az Országgyűlésnek nem feltétlenül kell betartania az alkotmányszövegben nem (hanem például „csak” a jogalkotási törvényben vagy a Házzsabályban) megállapított, eljárási követelményeket. Ez az alkotmánybírószági gyakorlat töretlenül fennmaradt máig is.³⁹

Ilyen előzmények után nem volt meglepő, hogy 2010 óta a törvényalkotási eljárás egyre kötetlenebbé, a jogalkotási követelmények teljesítése egyre rugalmasabbá vált, jöllehet elvileg épp az alkotmányozó többség jogalkotási teljhatalma indokolta volna e követelmények szigorúbb betart(at)ását. Igaz, a kormányzati akarat minél gyorsabb és akadálymentesebb parlamenti keresztülvitelét olyan házzsabályi változások biztosították, amelyek lényegesen átalakították az Országgyűlés működési rendjét.

3.2.2 AZ ORSZÁGGYŰLÉS ELTILTÁSA A TÖRVÉNYJAVASLATOK RÉSZLETES MEGVITÁTÁSÁTÓL

Az európai országok parlamentjei közül a magyar az egyetlen,⁴⁰ amelynek nincs lehetősége a törvényjavaslatok részletes megvitatására.⁴¹ Demokratikus államokban példátlan, hogy egy országgyűlésnek ne legyen módja arra, hogy az elé terjesztett törvényjavaslatok részleteit is megtárgyalja. A Magyar Országgyűlés házzsabályai szerint azonban a törvényjavaslatok részletes vitáját csak az arra kijelölt, állandó bizottság folytatja le, nem pedig a képviselők plenáris ülése, amely elvileg a parlament döntéshozó szerve. Ezáltal az Országgyűlésnek Magyarországon nincs joga a törvényjavaslatokhoz benyújtott, egyes módosító javaslatok megvitatására, mert csak a Törvényalkotási bizottság által támogatott módosító indítványok összeszerkesztett, egységes javaslatáról tárgyalhat. Ebben a tekintetben az eljáró állandó bizottságok valójában már nem a parlament tanácsadó és véleményező, hanem helyettesítő szervei. Ez az eljárási rend lényegében intézményesítette a plenáris ülés pecsénymogató jellegét. Jogi értelemben ezért Európában a Magyar Országgyűlés törvényalkotási jogosítványai a leggyengébbek.

A politikai kontextus ismerete nélkül tulajdonképpen érthetetlen lenne, hogy egy parlament hogyan fogadhatta el saját jogosítványainak ilyen mértékű megcsönkítését. Amikor az Országgyűlés 2014-ben arról vitázott, hogy milyen indokok alapján mondjon le a törvényjavaslatok tényleges megvitatásának jogáról, a kormánypárti

³⁸ 39/1999. (XII. 21.) AB határozat.

³⁹ L. pl. 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, 15/2019. (IV. 17.) AB határozat.

⁴⁰ Más parlamenti rendszerekben – kivételesen – legfeljebb arra van mód, hogy a törvényjavaslatok vitájának bizottsági szakasza előtt ne kerüljön sor plenáris vitára. Lieven de Winter: Government Declarations and Law Production. In Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation Across Western Europe (szerk. Herbert Döring – Mark Hallerberg). Farnham, Ashgate 2004. 45. o.

⁴¹ Ennek fényében legalábbis sajátos Orbán Balázs véleménye, amely szerint a részletes vita kizárólagos bizottsági hatáskörbe utalása „egy modern parlamentarizmusban egyébként kívánatos eljárásrend felé tett lépésnek tekinthető”. Orbán Balázs András: Pillanatkép az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységéről – 2014. *Pro Bono Publico* 2014. 4. sz. 82. o.

képviselők azzal érveltek, hogy a tapasztalatok szerint a plenáris viták haszontalanok és alacsony színvonalúak voltak, továbbá nem hatékony szakmai diskurzusok, hanem a kormánypárti és az ellenzéki képviselők politikai küzdelmének színterét jelentették. Ez igen meglehetősen érvelés a legfőbb népképviselői szerv tekintetében, amelynek a közügyek nyilvános megvitatása és a különböző politikai vélemények megjelenítése a legfontosabb funkciói közé tartoznak.⁴² A politikai viták kifogásolása egy politikai alapon döntő, képviselői típusú szerv esetében épp olyan abszurd, mint ha valaki a bíróságok szemére vetné, hogy túl sokat jogászknak. Másrészt ha ez az érvelés tartható lenne, az a parlament egész intézményét megkérdőjelezné, s olyan igényrel kellene hogy járjon, amely szerint a törvényalkotásnak kizárólag szakmai alapon folyó, technikai-adminisztratív folyamatnak kellene lennie. Ezzel szemben a törvényjavaslatok második plenáris olvasatának kiiktatása súlyosan sérti a parlamenti nyilvánosságot, és alkotmányellenes is, amennyiben az Országgyűlésnek olyan törvényjavaslatokról kell döntenie, amelyeket részleteiben nem volt módja megtárgyalni, noha az Alaptörvény a törvényhozó hatalmat az Országgyűlésre (értve ezalatt a parlamenti képviselők közös testületi szervét) ruházta. A parlamenti bizottságok az Országgyűlés munkaszervei, önállóan nem képviselői szervek, s ezért nem is léphetnek a parlament helyébe – klasszikus szerepkörük a plenáris ülés és a parlamenti döntések előkészítése, amely szerep legfeljebb a javaslatlételre terjedhet ki.⁴³

A törvények legitimitásának szükséges, de nem elégséges feltétele, hogy azokat a nép által demokratikusan választott képviselők fogadják el. Ugyanilyen szükséges követelmény az is, hogy a törvények e képviselők szabad vitájának és akarat elhatározásának eredményeként szülessenek meg. Ha azonban az Országgyűlés a törvényjavaslatok általános vitája során csak azok szükségességét és alapelveit vitathatja meg (de részletes szabályait nem), akkor e feltétel aligha teljesül.

3.2.3 A BLOKKSZAVAZÁS

A törvényjavaslatok zárószavazásának főszabály szerinti módja, az ún. blokkszavazás logikusan illeszkedik a részletes plenáris vita kiiktatásához. Ezt a modern demokráciák körében többnyire nem ismert vagy csak kivételesen alkalmazott szavazási módot⁴⁴ 2014-ben vezették be. Ennek értelmében az Országgyűlés nem szavazhat a törvényjavaslatokhoz benyújtott, módosító indítványokról, hanem csak a Törvényalkotási bizottság által támogatott valamennyi módosító javaslatot tartalmazó egységes

⁴² Sven-Oliver Proksch – Jonathan B. Slapin: *The Politics of Parliamentary Debate. Parties, Rebels, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge 2015. 17. o.

⁴³ Wolfgang Ismayr: *Gesetzgebung in den Staaten der Europäischen Union im Vergleich*, in *Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union* (szerk. Wolfgang Ismayr). VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008. 33. o.

⁴⁴ A kamaránkénti egységes, összesített szavazás elsősorban a középkori és kora újkori rendi gyűlések tipikus határozathozatali módja volt. L. ehhez: Sente Zoltán: *A parlamentek története. A korai rendi gyűlések kialakulásától a modern népképviselői törvényhozásokig*. Országház Könyvkiadó, Budapest 2018.

javaslatot fogadhatja el vagy utasíthatja vissza. Ugyanez igaz a törvényjavaslatok szövegére is, mert a parlament csak az összes támogatott módosítással korrigált normaszövegről *en bloc* szavazhat.

Mint utaltam rá, ez a szavazási mód többnyire ismeretlen a modern parlamenti jogokban, csak néhány országban kivételesen alkalmazzák, mint például Franciaországban (*vote bloqué*),⁴⁵ jóllehet az még ott is heves politikai vitákhoz szokott vezetni. A blokkszavazás mellőzésének a parlamenti eljárásrendekben két fő oka van. Az egyik az, hogy e szavazási mód felettébb antidemokratikus, mert korlátozza a parlamentet abban, hogy az általa legjobbnak vélt törvényszöveget fogadja el, s ezáltal olyan formális szerepre kárhoztatja, amely aligha tekinthető valódi törvényalkotó tevékenységnek, mert közreműködése az elé terjesztett törvényjavaslatok jóváhagyására vagy elutasítására korlátozódik. A másik ok az, hogy ez a szavazási mód rendkívüli mértékben csökkenti a törvényhozás hatékonyságát, mivel a parlament szükségszerűen nem képes az eredeti törvényjavaslatok módosításokkal korrigált, legjobb verziójának elfogadására, hiszen csak egészében fogadhatja el vagy vetheti el az elé került normaszöveget. Ha a képviselők csak az egész javaslatról szavazhatnak, akkor nem tudják érvényre juttatni valós preferenciáikat, hanem ún. stratégiai szavazásra kényszerülnek, ami azt jelenti, hogy legfeljebb az általuk vélt legrosszabb döntés (például kormánypárti képviselőknél vélhetően a kormány törvényjavaslatai elutasításának) elkerülésére lehetnek képesek, nem pedig a legjobb törvényszöveg elfogadására.⁴⁶ Ilyen eljárásban még az is előfordulhat, hogy a parlament egy olyan szövegvariációt (az eredeti és a módosító javaslatok olyan kombinációját) szavaz meg, amelyet a stratégiai szavazás kényszere nélkül egyébként egyetlen képviselő sem fogadna el.

Az Országgyűlés döntéshozó szervének, a képviselők együttes ülésének megfosztása a törvényjavaslatok részletes megvitatásának jogától, valamint a törvényjavaslatok blokkszavazása külön-külön és így együttesen is alkotmányellenes. A korábbi alkotmánybíróági gyakorlat szerint „a demokratikus jogállam” még feltételezte „a demokratikusan elfogadott eljárási szabályokat, illetve az azoknak megfelelő döntéshozatalt”,⁴⁷ „a törvényjavaslatok megvitatása (a képviselői beszédjog) meghatározó jelentőséggel” bírt,⁴⁸ s az Alkotmánybíróság még 2011-ben is megsemmisített egy olyan törvényt, amelynek egyes rendelkezései a részletes vita lezárása utáni módosító javaslat elfogadásával kerültek a törvénybe, azon az alapon, hogy így az Országgyűlésnek nem volt módja a javaslat érdemi megvitatására.⁴⁹ Ehhez képest

⁴⁵ Pierre Avril – Jean Gicquel: Droit parlementaire. 3^e, Montchrestien, Paris 2004. 177–178. o.

⁴⁶ Bjørn Erik Rasch: Parliamentary Floor Voting Procedures and Agenda Setting in Europe. *Legislative Studies Quarterly*, 2000. 1. sz. 6. o. DOI: 10.2307/440391

⁴⁷ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637. 647.

⁴⁸ 12/2006. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2006, 234. 246.

⁴⁹ 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 440. 457.

2014 óta az Országgyűlés által megszavazott összes törvényt olyan eljárásban fogadták el, amelynek során az Országgyűlésnek nem volt lehetősége azok részletes szabályainak (egyes konkrét rendelkezéseinek) érdemi megvitatására, illetve az azokról való döntésre.

Ha a rendszerváltástól 2011-ig érvényesült, alkotmányos követelmények szerint akarnánk megítélni a Magyar Országgyűlés törvényalkotási tevékenységét, akkor valamennyi, 2014 óta elfogadott törvényt alkotmányellenesnek kellene tartanunk.

3.3 A parlament törvényalkotási tevékenysége 2010 után

A Magyar Országgyűlést az általa elfogadott törvények magas száma miatt gyakran „törvénygyár” típusú parlamentnek nevezik⁵⁰ (amelyben a jogalkotási tevékenység dominál a „vitaparlamenti” jelleggel, illetve a végrehajtó hatalom ellenőrzésével szemben), s ezt a percepciót mindig csak erősítette a kormánypártok és az ellenzéki pártok ellenséges viszonya, s az ebből eredő parlamenti beszédmód és vitastílus, ami nem tette alkalmassá az Országgyűlést, hogy a közügyek nyilvános és észszerű megvitatásának fóruma legyen. E tendenciák az elmúlt évtizedben még erőteljesebbé váltak.

A magyar jogrendszer 2010 utáni, lényeges átalakítása az Országgyűlés által elfogadott törvények ugrásszerű növekedésével járt: amíg a 2006–2010-es parlamenti ciklusban összesen 589 törvény született, addig a 2010-től 2014-ig tartó ciklus idején 859 törvényt fogadtak el, majd 2014 és 2018 között 730-at.⁵¹

Általános tapasztalat szerint azonban a törvényalkotás színvonala folyamatosan romlott, amit az ennek mérésére szolgáló mutatók is alátámasztani látszanak. Így például az elfogadott törvények között a módosító törvények aránya exponenciálisan növekedett, így a 2010 és 2014 közti ciklusban 62,6%-ra nőtt az előző parlament egyébként ugyancsak egészségtelenül magas, 55,3%-os arányához képest. Ez ugyan részben épp a korábbi jogrendszer átszabásának volt a következménye, csak hogy ahogy haladunk előre az egymás utáni három Orbán-kormány idejében, a módosító törvények egyre inkább a már 2010 után elfogadott törvények megváltoztatására irányultak (a 2014–2018-as ciklusban az összes törvény csaknem 70%-a nem új, hanem egy korábbi törvény módosítása volt).

További beszédes adat a plenáris és bizottsági ülésidők alakulása. A 2014–2018-as ciklusban a parlament plenáris ülésének ülésideje radikálisan – 35%-kal – csökkent.

⁵⁰ Szente Zoltán: Az Országgyűlés húsz éve. In: Magyarország politikai évhuszadkönyve: kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában (szerk. Sándor Péter – Stumpf Anna – Vass László). Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest 2009. DVD-formátumú kiadvány, elérhető: http://politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-04_szente.html (2021.08.13.); Smuk Péter: Magyar közjog és politika 1989–2011. Osiris Kiadó, Budapest 2011. 410–415. o.

⁵¹ A fejezetben közölt adatok forrása: <http://parlament.hu/>

Kézenfekvő magyarázatnak tűnik, hogy az erőteljes visszaesés annak volt köszönhető, hogy a törvényjavaslatok részletes vitáját ebben a ciklusban már a kijelölt bizottságban és nem a plénumon folytatták le.⁵² Csakhogy a bizottságok összesített üléskezési ideje még nagyobb arányban csökkent, az előző, 2010-ben kezdődő ciklus bizottsági üléskezési idejének 55,8%-ára! Az egy törvény- vagy határozati javaslatra jutó bizottsági ülésidő az előző ciklushoz képest mintegy 40%-kal csökkent. Ha pedig ezt az adatot az előző, szocialista kormányzás parlamentiéhez viszonyítjuk, akkor egy átlagos törvényjavaslatra fordított bizottsági ülésidő a 2010 előtti egyharmadára esett vissza, úgy, hogy a törvényjavaslatok érdemi vitáját már (csak) a kijelölt bizottságban kellett lefolytatni. 2014 és 2018 között az összes bizottsági ülésidő úgy esett a 2006–2010 közti ciklus alig több mint felére, hogy ez idő alatt kb. negyedével több törvényt kellett (volna) megvitatni. Mindez azt jelenti, hogy 2010 után jóval több törvényt jóval kevesebb idő alatt vittek keresztül a parlamenten (kisebb mértékben ugyan, de ez a 2010–2014-es ciklus forradalmi parlamenti jogalkotására is igaz).

A felgyorsult törvényalkotást a Kormány számára fontos törvényjavaslatok kivételes és sürgős eljárási szabályai is elősegítették, amelyek közül kiemelendő a két eljárási forma összevonása 2012-ben (amely azonban a következő ciklustól megszűnt), amely azt is lehetővé tette, hogy egy törvényjavaslatot az Országgyűlés már a benyújtását követő napon elfogadjon.

Mindemellett a törvények előkészítő (parlamenti eljárás előtti) szakasza is nagyon sokszor jelentősen lerövidült. A 2010-ben a „Nemzeti Együttműködés Rendszerének” nevezett kormányzás a korábbiakhoz képest jóval kevesebb energiát folytatott a törvényjavaslatok előzetes társadalmi vitájára, az érintettek bevonására, illetve azt gyakran teljesen mellőzte. Ennek volt közismert technikája, hogy a kormányzat – minisztériumok, más központi közigazgatási szervek vagy az általuk megbízott szereplők, azaz ügyvédi irodák, szakértők, pártapparátusok – által elkészített törvényjavaslatokat kormánypárti képviselők „vették a nevükre”, azaz nyújtották be az Országgyűlésnek, mert így elkerülhető volt a jogalkotási törvény (és a Kormány ügyrendje) által megkívánt egyeztetési folyamat. Amíg a Fidesz–KDNP-kormányzást megelőző ciklusban az összes elfogadott törvény 80,64%-át a Kormány nyújtotta be – ami már megfelelt a nyugat-európai parlamentekben szokásosnak mondott kb. 80–90%-os aránynak⁵³ –, s azoknak csak 8%-át terjesztették be kormánypárti képviselők, addig a második (2010–2014 közti) Orbán-kormány csak az elfogadott

⁵² Összehasonlító adatok az Országgyűlés tevékenységéről. 2006–2010., 2010–2014., 2014–2018. ciklus. Országgyűlés Hivatala, Budapest 2018. 2. o. <http://parlament.hu/documents/10181/56582/%C3%96sszehasonl%C3%ADt%C3%B3+adatok+a+2014-18%2C+2010-14%2C+2006-10.+ciklus%C3%B3/532418f3-5a26-464c-64d5-160c9b560070>

⁵³ David M. Olson: *Democratic Legislative Institutions. A Comparative View.* M. E. Sharpe, Armonk – New York – London 1994. 84. o.; Martin Brunner: *Parliaments and Legislative Activity Motivations for Bill Introduction.* Springer, Wiesbaden 2013. 9. o.

törvények 66%-át nyújtotta be a parlamentnek. Mégsem kell a Kormány sikertelenségére vagy gyengeségére következtetnünk, mert a sikeres törvényjavaslatok kb. 31%-a viszont kormánypárti képviselők javaslatára született meg (úgy látszik, ilyen technikákra a 2014–2018-as ciklusban már kevésbé volt szükség: akkor az elfogadott törvényeknek már a 77,4%-a származott formálisan is a Kormánytól, de a kormánypárti képviselőkre még így is a sikeres törvényjavaslatok csaknem 20%-a jutott).

Érdemes megjegyezni, hogy az ellenzék 2010 után a törvényalkotási folyamatban még annyira sem rúgott labdába, mint korábban: 2010 és 2014 között összesen csak három, 2014 és 2018 között pedig csak egy olyan törvényt fogadott el az Országgyűlés, amit ellenzéki képviselő(k) nyújtott(ak) be (az ezeket megelőző ciklusban még 15 ilyen törvény volt).

A parlamenti jogalkotás színvonalát azonban nemcsak közvetve, kvantitatív adatok alapján ítéldhetjük meg, hanem erre kvalitatív mutatókat is használhatunk. Az Országgyűlés törvényalkotó tevékenységében ugyanis számos olyan jelenség, sőt tendencia figyelhető meg, amelyek kodifikációs hibának, esetleg visszaélésnek tekinthetők, s külön-külön is, de összességükben is rontják a törvényhozás színvonalát.

2010 óta például látványosan elszaporodtak az ún. saláta- vagy omnibusz-törvények. Az a jogszabály-szerkesztési megoldás, amely egy törvénnyel több más, eltérő szabályozási tárgyú törvényt egyszerre módosít, más országokban is ismert, és Magyarországon a rendszerváltás óta is voltak hagyományai. Az Alkotmánybíróság még 1995-ben az ún. „Bokros-csomag” alkotmányossági felülvizsgálatával foglalkozó határozatának indokolásában csak „kényszerszülte kivételként” tartotta elfogadhatónak ezt a kodifikációs módszert.⁵⁴ Az alkotmányossági mércék később persze e tekintetben is lazultak, ugyanakkor azt a megoldást, amely a költségvetési törvénnyel módosított más törvényeket, az AB – a költségvetési törvény speciális alkotmányos státusa miatt – alkotmánysértőnek minősítette, s kimondta, hogy a költségvetésről az Országgyűlésnek más törvényektől elkülönített módon, önállóan kell döntenie.⁵⁵ A jobbiztonság követelménye azonban Magyarországon sosem volt olyan fontos vagy erős, hogy az alkotmányos gátat szabjon az olyan gyakorlatnak, amely egy füst alatt az időközben felgyűlt törvényt módosítási igények tucatjait elégítette ki, megnehezítve a jogszabályi változások követését, vagy amely egyes népszerűtlen vagy vitákat kiváltó rendelkezéseket ilyen salátatörvényekben eldugva vitt keresztül a parlamenten. A 2012. évi CCVIII. törvény például 45 korábbi törvényt módosított, amelyek között semmilyen tartalmi összefüggés nem volt (módosításuk költségvetési, illetve „egyéb célú” volt). Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény pedig 78 törvényt módosított, amelyek szabályozási tárgyai között szintén semmilyen kapcsolat

⁵⁴ 42/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH, 1995, 185–187.

⁵⁵ 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101. 108.

nem volt. Ugyanakkor, amíg a módosítások jelentős része ágazati törvények kisebb módosításaira irányult, a törvény valójában a bírósági törvény generális revízióját is tartalmazta, amelynek nyilvánvalóan önálló törvénnyel kellett volna megtörténnie. Igazi jogalkotási szörnyszülött volt a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről szóló 2020. évi LVIII. törvény is, amelynek 410. §-a a veszélyhelyzet idején hozott átmeneti szabályok sorsáról rendelkezett, felhasználva az alkalmat bizonyos mentességek, kedvezmények tetszőleges meghosszabbítására, illetve a kormányzati jogkörök kiterjesztésére is.

Hasonlóképpen a jogbiztonság háttérbe szorulását, illetve a törvényalkotás minőségi romlását mutatják az olyan törvények is, amelyeket differenciált időbeli hatállyal léptettek életbe.⁵⁶

A törvényalkotás integritását, illetve a törvény mint jogforrás jogi jellegét súlyosan sértő gyakorlat a személyre szabott törvények elfogadása is. A törvény – mint jogszabály – természete szerint normatív aktus,⁵⁷ vagyis nem egyedi, konkrét ügy eldöntésére szolgáló jogi eszköz. Ez nem csupán valamiféle jogelméleti elemzési szempont, hanem – elvileg – fontos alkotmányos követelmény, hiszen nyilvánvalóan sérti a hatalommegosztás elvét, ha az Országgyűlés törvénnyel intéz el egyedi ügyeket, másrészt az ilyen gyakorlat az egyéni jogvédelem indokolatlan korlátozásához, illetve megszűnéséhez vezethet, mivel kizárja a hatékony rendesbírósági jogorvoslatot, sőt, a valóságban az alkotmánybíróságot is. Az erre vonatkozó alkotmányos követelményt az Alkotmánybíróság egy 2004-es határozatában fogalmazta meg a legvilágosabban, kimondva, hogy

... a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben [...] egyedi döntést hoz. A normatív aktus szükségképpen eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását, vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélásszerűvé válik.⁵⁸

Ennek megfelelően a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat néhány esetben meg is semmisített olyan jogi normát, amely egyedi ügyekről rendelkezett,⁵⁹ ám ez a gyakorlat roppant következtelen volt, mára pedig teljesen elfelejtődött.

⁵⁶ A kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. törvény rendelkezései pl. kilenc különböző időpontban léptek hatályba.

⁵⁷ Jakab András: A magyar jogrendszer szerkezete. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2007. 139–140. o.

⁵⁸ 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 120. 126.

⁵⁹ 6/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 65–67. 45/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 311. 318.

Az egyedi ügyek elintézésére hozott törvényalkotás mostanra igen gyakorivá vált,⁶⁰ különösen a konkrét személyekre szabott, számukra különleges mentességek biztosítása érdekében alkotott törvények formájában. Habár az ilyen törvények sosem nevesítik a kedvezményezett személyt (érintett tisztségüket viszont igen), az egyéni privilégiumokat biztosító törvények nemcsak elfogadásuk politikai kontextusa alapján ismerhetők fel, hanem alkalmi jellegük, észszerű indok nélkülségük, illetve diszkriminatív természetük, valamint egyedi címzettjük pontos beazonosíthatósága szerint is. E törvények gyakran arra szolgáltak, hogy a kormánypártok bizalmasainak állami tisztségekbe való kinevezésével szembeni jogi akadályokat elhárítsák (mint például az ún. „lex Mocsai”⁶¹ vagy a „lex Décsi”⁶² esetében), vagy megbízatási idejüket meghosszabbíthassák (például „lex Polt”⁶³), vagy számukra anyagi jellegű kedvezményeket biztosítsanak („lex Szász”⁶⁴). Néhány esetben azonban ezt a módszert konkrét személyekkel szemben is alkalmazták (aminek emblematis példája a „lex Biszku”⁶⁵ volt).

A törvényalkotás sötét oldalához tartozik a gazdasági versenybe való olyan beavatkozások egész sora, amelyek nem közérdekből születtek, hanem bizonyos magánérdekeket szolgáltak, rendszerint politikai megfontolások – klientúraépítés, a kormányhoz hű hazai nagyvállalkozók helyzetbe hozása – alapján. Az elmúlt tíz évben erre számos példát lehetett látni a dohánytermékek kis- és nagykereskedelmének újraszabályozásától a szerencsejáték-piac újra felosztásáig, egész ágazatok és érdekek – mint például a környezetvédelem vagy a régészeti értékek feltárása – leépítésétől meghatározott gazdasági érdekcsoportok – például a turizmus vagy az élsport – preferálásáig, amelyek során a parlamenti törvényalkotás instrumentalizálódása volt megfigyelhető többnyire jól körülhatárolható politikai és magánérdekek támogatása céljából.

A példák szinte végtelen sorából kiemelve, a dohánytermékek kiskereskedelmének, illetve a szerencsejáték-piac törvényhozási eszközökkel való átalakítása remekül példázza ezeket a folyamatokat. Miután egy 2012-ben elfogadott törvény⁶⁶ állami monopóliumba vette a dohánytermékek kiskereskedelmét, és kb. egyhatedére csökkentette az ún. értékesítési pontok számát, koncessziós szerződések révén újraosztották a dohánytermékek árusítására szóló, kiskereskedelmi engedélyeket. Jellemző módon, az Alkotmánybíróság szerint ez alkotmányos módon történt.⁶⁷ Ezzel szemben

⁶⁰ L. pl. a 2011. évi CLXXXVI. törvényt, amely Esztergom Város Önkormányzata egyes intézményeinek átvételéről szólt.

⁶¹ 2014. évi XXXVI. törvény.

⁶² 2020. évi VII. törvény.

⁶³ 2010. évi CXXI. törvény.

⁶⁴ 2010. évi CXXIV. törvény.

⁶⁵ 2011. évi CCX. törvény.

⁶⁶ L. a fiatalokorúak dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvényt.

⁶⁷ 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat.

a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága a korábbi kiskereskedelmi jogosítványok törvénnyel való, kompenzáció nélküli megsértését olyan tulajdonjogi sérelemnek minősítette, amely ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. (a tulajdonjogot védő) cikkével.⁶⁸ A másik esetben azt követően, hogy 2011 novemberében az Országgyűlés ötszörösére emelte a játéktérmekekben elhelyezett nyerőgépek után fizetendő adót, illetve bevezette az ún. játékadót, törvénnyel a piaci résztvevők számára költséges, ún. szerver alapú szerencsejáték-szervezési kötelezettséget írt elő, majd – egy év elteltével – egy újabb, rendkívüli eljárásban meghozott törvénnyel betiltotta a nyerőgépek működtetését, azaz azonnali hatállyal visszavonta a pénznyerő automaták üzemeltetésére vonatkozóan korábban kiadott engedélyeket.⁶⁹ Így a szerencsejáték-szervezés is állami monopóliumba került, amely jogokról azonban az állam – (kaszinó üzemeltetésére szóló) koncessziós szerződések formájában – lemondott. A luxemburgi Európai Bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában hozott ítélete szerint azonban az „átmeneti időszak előírása nélkül” megötszörözött adó sérti a vállalkozás szabadságát, és kártérítési jogigényt alapoz meg az érintettek számára, amelyről azonban a nemzeti bíróságoknak kell dönteniük.⁷⁰

Végül meg kell említeni a törvényalkotással kapcsolatos alkotmányossági aggályokat is, még akkor is, ha a kizárólag a kormánypártok által delegált, illetve megválasztott tagokból álló Alkotmánybíróság mércéi szerint ebből a szempontból a helyzet nem romlott lényegesen a korábbiakhoz képest. Mindenesetre a törvényalkotás alkotmányos követelményei az utóbbi tíz esztendőben legalábbis jelentősen megváltoztak, ami azt jelenti, hogy az esetek többségében az újabb törvényhozás egy része a korábbi standardoknak nem felelt volna meg. A visszaható hatályú jogalkotás tilalma vagy a szerzett jogok védelme (bizalomvédelem elve) bizonyosan sokkal kevésbé szigorú követelmények ma Magyarországon, mint voltak 2010 előtt.⁷¹ Különösen feltűnő az Országgyűlés folyamatos, sőt mára már hagyományosnak mondható – és érthetetlen módon az Alkotmánybíróság által sem kifogásolt – azon alkotmánysértő törvényalkotási gyakorlata, amely egyazon törvényben megkülönböztet sarkalatos, illetve nem sarkalatos (azaz sima többséghez kötött) rendelkezéseket. Az Alaptörvény ugyan is nem ismeri a „sarkalatos törvényi rendelkezés” kategóriáját; az alkotmányszöveg

⁶⁸ *Vékony v. Hungary*, Judgement of 13 January 2015, no. 65681/13.

⁶⁹ L. a Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXVI. törvényt, amely 80 másik törvény mellett módosította a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvényt.

⁷⁰ L. a C 98/14. sz. *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató Kft. és társai kontra Magyar Állam* ügyet.

⁷¹ L. ehhez pl. *Halmi Gábor*: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíráskodás első éve. *Fundamentum* 2014. 1–2. sz. 36–64. o.; *Gárdos-Orosz Fruzsina*: Rendhagyó alkotmányossági mércék az Alkotmánybíróság „devizahiteles” határozataiban. In: *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán). HVG-ORAC, Budapest 2015.

76 alkalommal utal sarkalatos törvény(ek)re, de mindig egységes jogszabályként; a törvényhozási tárgyak egy részét „rendes” vagy „sima”, másik részét sarkalatos törvényi formában rendeli szabályozni. Az Alaptörvény T cikkének (4) bekezdésében határozza meg a sarkalatos törvény fogalmát,⁷² amely – nyilvánvalóan a jogbiztonság érdekében – egyértelműen kizárja azt a lehetőséget, hogy ugyanannak a törvénynek legyenek egyszerű, illetve minősített többséggel elfogadandó részei.

4 Az Országgyűlés helye és szerepe a magyar közjogi és politikai rendszerben 2010 óta

Ahogy már utaltam rá, az Országgyűlés alkotmányos jogállását a 2010 utáni változások csak csekély mértékben érintették. Ha azonban az alkotmányos szabályozást és gyakorlatot tágabb kontextusba helyezzük, első ránézésre arra a következtetésre juthatunk, hogy a parlament közjogi, illetve politikai szerepe sem változott sokat. Egyes tendenciák elvileg erősítették, mások azonban gyengítették az Országgyűlés helyét a magyar államszervezetben. A törvényhozó hatalom kiterjesztését eredményezhette volna az alkotmánybírószági tevékenység súlypontjának áthelyezése a közhatalmi szervek kontrolljától a bírói hatalom ellenőrzésére, a valóságban az Alkotmánybírószág közjogi semlegesítése, elsősorban a közpénzügyi törvények alkotmányossági normakontroll alóli kivonása, az *actio popularis* megszüntetése, illetve az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírószági határozatok hatálytalanítása által. A parlament hatalmának gyakorlati növekedéséhez vezethetett volna a független ellenőrző, a törvényhozó hatalom ellensúlyaként működő szervek – így főleg az Alkotmánybírószág, a Nemzeti Választási Bizottság, az Állami Számvevőszék, az alapvető jogok biztosa, az Országos Bírószági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság – megszállása, a politikai zsákmányrendszer részévé tétele, vagyis a kormányzathoz politikailag lojális emberekkel való feltöltése. Hasonló hatással járhatott volna az országos népszavazások érvényességéhez szükséges részvételi arány felemelése a választójogosultak – 1997 óta előírt – 25%-áról több mint felének érvényes szavazatára, valamint a Nemzeti Választási Bizottság referendumokat ellehetetlenítő gyakorlata is. A 2010 és 2020 közötti időszak nagyobb részében érvényesülő, kétharmados többség pedig elvileg korlátlaná tehetette volna az Országgyűlés hatalmát.

⁷² „A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Nyilván ennek alapján többen a 2010 utáni közjogi változásokat egy olyan paradigmaváltásként értelmezték, amelynek lényege a korábbi „jogi alkotmányosságról” a „politikai alkotmányosságra” való átmenet lett volna,⁷³ vagyis egy olyan átalakulás, amelynek során alkotmányossági kérdésekben is a végső szó a demokratikus legitimációval rendelkező népképviselői szervé, nem pedig az Alkotmánybíróságé. Ez a felfogás azonban nemcsak a politikai alkotmányosság elméletének téves hazai adaptációja miatt elhibázott,⁷⁴ hanem azért is, mert az Országgyűlés hatalmának több, korábban nem ismert – közjogi típusú – korlátja jelent meg. Ilyen például a Költségvetési Tanács intézményének olyan átalakítása, amely e szervnek vétőjogot adott az éves költségvetés elfogadása tekintetében. A parlament költségvetési jogának egy nem választott testület jóváhagyásához kötése, amely ráadásul akár az Országgyűlés feloszlatásához is vezethet, alkotmányos democráciákban példátlan. De az Alaptörvény által bizonyos szakpolitikai tárgykörökben előírt, sarkalatos követelmények is korlátozhatják a parlament törvényhozó hatalmát olyan körülmények között, amikor a kormányoldalnak nincs kétharmados többsége.

De a magyar Országgyűlés csekély, már-már jelentéktelen szerepe a közpolitikai döntéshozatalban elsősorban nem ezen okok következménye, hanem egyrészt a parlament felett a Kormány által gyakorolt rendkívül erős politikai kontroll, másrészt a parlamenti ellenzék gyengesége. A Fidesz hagyományosan centralizált párt, amelynek parlamenti képviselőcsoportjában nagyon erős a frakciófegyelem. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján a Kormány, parlamenti többségére támaszkodva bármilyen tartalmú döntést nehézségek nélkül képes keresztülvinni az Országgyűlésen.

Ezzel szemben a parlamenti ellenzék 2010 óta széttöredezett, illetve megosztott. Fontos megjegyezni, hogy a parlamenti ellenzék a jelenlegi magyarországi parlamentarizmus szerves része, amely ugyan hangos és kommunikációjában konfrontatív, alapjában véve mégis lojális parlamenti szereplőként viselkedik, amelynek országgyűlési jelenléte és szereplése az elmúlt évtizedben végső soron az egyik legitimációs forrása volt a közjogi és politikai rendszer radikális átalakításának. Bár az ellenzéki pártok mind a 2014-es, mind pedig a 2018-as általános választások tisztességességét megkérdőjelezték, ez nem akadályozta őket a választási eredmények elfogadásában,

⁷³ L. Pócza Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár* 2012. 5. sz. 35–51. o.; Antal Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon, *Politikatudományi Szemle*, 2013. 3. sz. 4870. o.; Stumpf István: Az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonyának változásai 2010-től – bírói aktivizmus, parlamenti szupremácia, alkotmányos identitás, *Parlamenti Szemle* 2019. 1. sz. 15. o. Hasonló megközelítésben tárgyalja a 2010 utáni alkotmányos változásokat István Stumpf: *Reinventing Government – Constitutional Changes in Hungary*. Gondolat, Budapest 2017. és Pócza Kálmán: A magyar parlament a hatalommegosztás rendszerében. In: A magyar közjog alapintézményei (szerk. Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András). Pázmány Press, Budapest 2020. 799–863. o.

⁷⁴ Cáfolatára I. Kovács Ágnes: Fényevők? A hazai alkotmányelmélet esete a politikai konstitucionalizmus-sal, *Fundamentum* 2015. 2–3. sz. 19–40. o. és Gábor Halmai: Populism, authoritarianism and constitutionalism, *German Law Journal* 2019. 3. sz. 304. o. DOI: 10.1017/glj.2019.23

sem parlamenti részvételükben, ahogy az ellenzéki jogok súlyos korlátozásai, illetve az ellenzéki pártokkal szembeni szisztematikus diszkrimináció sem. A magyar parlamenti ellenzéket jól jellemzi, hogy 2014-ben nem ellenezte a plénum megfosztását a törvényjavaslatok részletes megvitatásának jogától, ahogy 2020-ban is kész lett volna hozzájárulni a Kormány veszélyhelyzet idejére szóló, korlátlan felhatalmazásához (lemondva ezzel az Országgyűlés alkotmányos kötelezettségéről), ha azt a parlamenti többség hajlandó lett volna valamilyen határidőhöz kötni.

5 Zárszó

Összességében a magyar parlamenti jog, illetve az Országgyűlés törvényalkotó tevékenysége mind szakmai színvonalában, mind pedig alkotmányossági standardjait illetően jelentősen leépült 2010 óta. Minderre lényegében változatlan parlamenti szervezeti struktúrában került sor, míg a parlamenti eljárási szabályok tekintetében a többségi elv és a kisebbségvédelem egyensúlya az előbbi javára bomlott meg.

Meg kell azonban jegyezni, hogy éppúgy, mint néhány más alkotmányos szerv (leginkább az Alkotmánybíróság) működése esetében, ez a folyamat nem 2010-ben, hanem sokkal korábban kezdődött. A magyar Országgyűlés intézménye lényegét tekintve az 1990-es dicsőséges megalakulástól, a parlamentarizmus létrejöttétől kezdett leépülni. Formális jogi értelemben először ez csak kisebb jelentőségű dolgokban mutatkozott meg (például az érdekképviselői szervek kiiktatásával a törvény-előkészítés folyamatából vagy a képviselői mentelmi joggal való visszaélések formájában), a politikai kultúra folyamatos romlása, a kormánypártok és az ellenzék közti viszony ellenségesessé válása, a parlamenti korrupció bizonyos formáinak bevetté válása viszont alighanem szükségszerűen vezetett a működés színvonalának és alkotmányosságának csökkenéséhez.

A 2010-es kormányváltás mégis cezúrát jelent, nemcsak politikai értelemben, hanem a parlamenti jog tekintetében is, aminek az volt az oka, hogy a kormánytöbbség akarataival szemben minden tényleges ellensúly megszűnt.⁷⁵ Mindezek eredményeként a magyar országgyűlés a parlamentek egy klasszikus – politikatudományi szempontú – osztályozása szerint a „minimális”, illetve „marginális” jelentőségű törvényhozások közé tartozik⁷⁶ számos olyan intézményi és – formális, illetve informális – működési jellemzővel, amely idegen az alkotmányos demokráciákban megszokott formáktól és gyakorlatoktól.

⁷⁵ A 2010 utáni változások apologetikus igazolására l. pl. Szabó Zsolt: A parlamenti jog változásai, MTA Law Working Papers 2014. 25. sz. és Orbán: i.m.

⁷⁶ L. ehhez Michael Mezey: Classifying Legislatures. In Legislatures. (szerk. Philip Norton). Oxford University Press, Oxford 1990. 151–157. o.

Bibliográfia

- Antal* Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon, *Politikatudományi Szemle*, 2013. 3. sz.
- Avril*, Pierre – *Gicquel* Jean: Droit parlementaire. 3^e, Montchrestien, Paris 2004.
- Brunner*, Martin: Parliaments and Legislative Activity Motivations for Bill Introduction. Springer, Wiesbaden 2013.
- Dukán* Ildikó – *Varga* Aida (szerk.): Parlamenti jog. Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények. Országgyűlés Hivatala, Budapest 2018.
- Gárdos-Orosz* Fruzsina: Rendhagyó alkotmányossági mércék az Alkotmánybíróság „devizahiteles” határozataiban. In: Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után (szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán). HVG-ORAC, Budapest 2015.
- Győri* Gábor: A magyar választási rendszer: állandósult változás. *Fundamentum* 2014. 4. sz.
- Halmai* Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíráskodás első éve. *Fundamentum* 2014. 1–2. sz.
- Halmai* Gábor: Populism, authoritarianism and constitutionalism, *German Law Journal* 2019. 3. sz. DOI: 10.1017/glj.2019.23
- Illés* Gergő: Az önkormányzati választás nem volt tiszta, az okostelefon tömegpusztító fegyver: elmerültünk Kövér László univerzumában. *Azonnali.hu* http://azonnali.hu/cikk/20191022_kover-laszlo-nem-volt-tiszta-az-onkormanyzati-valasztas (2019.10.23.)
- Ismayr*, Wolfgang: Gesetzgebung in den Staaten der Europäischen Union im Vergleich, in Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union (szerk. Wolfgang Ismayr). VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.
- Jakab* András: A magyar jogrendszer szerkezete. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2007.
- Jakab* András: Miért nincs szükségünk második kamarára? *Politikatudományi Szemle* 2011. 1. sz.
- Kovács* Ágnes: Fényevők? A hazai alkotmányelmélet esete a politikai konstitucionalizmus-sal, *Fundamentum* 2015. 2–3. sz.
- Kövér* László: A balliberális ellenzék nem a magyar nemzet része. http://hvg.hu/itthon/20200429_Kover_A_balliberális_ellenzek_a_globalista_nemzetellenes_halozat_resze (2020.04.29.)
- Ligeti* Miklós: A közérdekű adatok megismerhetőségének buktatói. *Infokommunikáció és Jog* 2015. 1. sz.
- Mezey*, Michael: Classifying Legislatures. In: Legislatures (szerk. Philip Norton). Oxford University Press, Oxford 1990.
- Mécs* János: A győzteskompenzáció alkotmányosságáról – a pozitív töredékszavazatok megítélése az egyenlő választójog tükrében. <http://arsboni.hu/a-gyozteskompenzacio-alkotmanyossagarol-a-pozitiv-toredekszavazatok-megitelese-az-egyenlo-valasztjo-jog-tukreben/> (2014.09.4.)

- MTI: Kövér László Szabó Tímeának: Szégyellje magát, nem a kocsmában van. http://magyarnemzet.hu/belfold/kover-laszlo-szabo-timeanak-szegyellje-magat-on_nem-a-kocsmaban-van-6472613/ (2019.04.1.)
- Német Tamás: Kövér Hadháznak: Primitív, ostoba fajankó. http://index.hu/belfold/2019/10/21/kover_hadhazynak_primitiv_ostoba_fajanko/ (2019.10.21.)
- Olson, David M.: Democratic Legislative Institutions. A Comparative View. M. E. Sharpe, Armonk – New York – London 1994.
- Orbán Balázs András: Pillanatkép az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységéről – 2014. *Pro Bono Publico* 2014. 4. sz.
- Pócza Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár* 2012. 5. sz.
- Pócza Kálmán: A magyar parlament a hatalommegosztás rendszerében. In: A magyar közjog alapintézményei (szerk. Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András). Pázmány Press, Budapest 2020.
- Proksch, Sven-Oliver – Slapin, Jonathan B.: The Politics of Parliamentary Debate. Parties, Rebels, and Representation, Cambridge University Press, Cambridge 2015.
- Rasch, Bjørn Erik: Parliamentary Floor Voting Procedures and Agenda Setting in Europe. *Legislative Studies Quarterly*, 2000. 1. sz. DOI: 10.2307/440391
- Sarkadi Zsolt: Kövér Tordairól és Hadházyról: Ők a demokrácia salakja. <http://444.hu/2019/12/21/kover-tordairol-es-hadhazyrol-ok-a-demokracia-salakja> (2019.12.21.)
- Scheppele, Kim Lane: Autocratic Legalism. *The University of Chicago Law Review* 2018. 2. sz.
- Smuk Péter: Magyar közjog és politika 1989–2011. Osiris Kiadó, Budapest 2011.
- Stumpf István: Az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonyának változásai 2010-től – bírói aktivizmus, parlamenti szupremácia, alkotmányos identitás, *Parlamenti Szemle* 2019. 1. sz.
- Stumpf István: Reinventing Government – Constitutional Changes in Hungary. Gondolat, Budapest 2017.
- Szabó Zsolt: A parlamenti jog változásai, *MTA Law Working Papers* 2014. 25. sz.
- Szente Zoltán: A kétkamarás országgyűlés illúziói. *Világosság* 1996. 11. sz. 64–72. o.
- Szente Zoltán: A parlamentek története. A korai rendi gyűlések kialakulásától a modern népképviselési törvényhozásokig. Országház Könyvkiadó, Budapest 2018.
- Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány* 2020. 3. sz.
- Szente Zoltán: Az Országgyűlés húsz éve. In: Magyarország politikai évhuszadkönyve: kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában (szerk.: Sándor Péter – Stumpf Anna – Vass László) Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest 2009. DVD-formátumú kiadvány, elérhető: http://politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-04_szente.html
- Szente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. 2. kiadás. Atlantisz, Budapest 2010.

Szente Zoltán: Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről. *Állam- és Jogtudomány* 2015. 2. sz.

Unger Anna: A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer. *Fundamentum* 2014. 4. sz.

Téglási András (szerk.): Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest 2011.

Winter, Lieven de: Government Declarations and Law Production. In: *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation Across Western Europe*. (szerk. Herbert Döring – Mark Hallerberg). Farnham, Ashgate 2004.

A minősített többségű törvényalkotás és a demokráciaelv¹

Bevezetés

Mindenekelőtt szükséges rögzítenem, hogy mit értek a minősített törvény fogalma alatt. A különböző országok eltérő koncepcióját honosították meg a minősített törvényeknek, a főbb tartalmi elemek mégis azonosíthatók a nemzeti alkotmányok alapján. A minősített törvény a törvények egy speciális, az általánosnál szigorúbb eljárási szabályok szerint megalkotott kategóriája, amelynek terjedelmét az alkotmány határozza meg.²

Számos kifejezést alkalmaznak a minősített törvények megjelölésére az egyes nemzeti jogrendszerekben. Ezek a megnevezések jól jelzik a minősített törvények különböző alkotmányjogi, politikatudományi, történeti és szuverenitáshoz kapcsolódó funkcióit. Az organikus törvény kifejezést használja a francia³ és a spanyol⁴ alkotmány, ez a terminológia a minősített törvények alkotmányjogi jelentőségét helyezi előtérbe. Spanyolországban ezek a törvények részét képezik a tágabb értelemben vett alkotmánykoncepciónak, az alkotmányossági blokknak is, felhívhatók továbbá az egyszerű törvények alkotmányossági felülvizsgálata során is.⁵

Az *alkotmányerejű törvény* kategória Magyarországon jelen volt a szocialista berendezkedés bukását követően, ezek a normák *quasi* alkotmányos karakterrel rendelkeztek. A kétharmadostörvény-fordulatot ezt követően 1990 és 2011 között használták a magyarországi minősített törvényekre. Ez a megközelítés a konstrukció

* Tudományos munkatárs (TK JT), ösztöndíjas kutató (NKE), megbízott oktató (ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék).

¹ Jelen tanulmány elkészítését a NKFIH 128796. kódszámú kutatási projektje támogatta, amely a demokráciaelv tartalmát járja körbe uniós- és alkotmányjogi megközelítésben.

² Jean-Pierre Camby: Quarante ans de lois organiques. *Revue de droit publique* 1998. 5–6. sz. 1686–1698. o.; Jakab András – Szilágyi Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben. *Új Magyar Közigazgatás* 2014. 3. sz. 96–110. o.; Pierre Avril – Jean Gicquel: *Droit parlementaire*. Dalloz, Paris 2014. 267–307. o.

³ Franciaország Alkotmányának 46. cikke [1958.10.04.]. http://constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en (2021.08.02.)

⁴ Spanyolország Alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése. [1978.01.07.]. http://constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en (2021.07.02.)

⁵ N° 66–28, DC du 8 juillet 1966 (Rec., p. 15); Michel Troper – Dominique Chagnollaud (szerk.): *Traité international de droit constitutionnel*. vol. 1. Dalloz, Paris 2012. 346. o.

politikai szerepére utalt: a parlamenti képviselők széles körű konszenzusára volt szükség a minősített törvények elfogadásához, az egyszerű többség nem volt elegendő.

Magyarország új Alaptörvénye ismét változtatott a szóhasználaton és feltámasztotta a korábbi, *sarkalatos törvény* kategóriát,⁶ valójában azonban a korábbi, kétharmados törvényekével szinte megegyező tartalommal. Ez a szimbolikus lépés látszólag az Alaptörvény historizáló retorikájának erősítését célozta,⁷ valójában azonban a tényleges jogintézmény sokkal közelebb áll a korábbi Alkotmány kétharmados törvényeihez, mint a jogtörténeti sarkalatos törvényekhez.

Franciaország, Spanyolország, valamint Magyarország a sarkalatos törvények három jelentős modelljét testesítik meg. A minősített többségű törvényalkotás azonban ennél jóval több országot érint, több mint ötven jogrendszer operál világszerte ezzel a megoldással.

A *minősített törvények* modernkori története 1958-ban kezdődik a Francia V. Köztársaság alkotmányának elfogadásával.⁸ Afrika dekolonizációját követően a francia modellből merítve számos frankofón afrikai ország⁹ emelte be alkotmányába ezt a megoldást. Jelenleg mintegy huszonegy afrikai állam alkotmányában találkozhatunk minősített törvényekkel, egyebek mellett Algéria,¹⁰ Szenegál¹¹ vagy Tunézia alkotmányában.¹²

A minősített törvények elterjedésének második hulláma a spanyolországi és portugáliai tekintélyuralmi rendszerek bukását követő évekre vezethető vissza:¹³ a demokratikus kibontakozás eredményeként mindkét országban megjelentek az *organikus törvények*, majd ennek hatására a minősített törvények helyet kaptak Ecuador¹⁴ és Venezuela alkotmányában is.¹⁵

⁶ Magyarország Alaptörvényének T) cikke (2011.04.25.). http://constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf (2021.09.18.)

⁷ Küpper Herbert: A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben. *MTA Law Working Papers* 2014. 46. sz. 2–5. o.

⁸ Franciaország Alkotmányának 46. cikke [1958.10.04.].

⁹ René David: *Les grands systemes de droit contemporains*. Dalloz, Paris 1964. 630. o.

¹⁰ Algéria Alkotmányának 123. cikke [1996.05.15.]. http://constituteproject.org/constitution/Algeria_2016.pdf?lang=en (2021.08.11.)

¹¹ Szenegál alkotmányának 78. cikke [2001.01.07.]. http://constituteproject.org/constitution/Senegal_2009.pdf?lang=en (2021.08.19.)

¹² Tunézia Alkotmányának 65. cikke [2014.01.26.]. http://constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf (2021.08.11.)

¹³ Portugália Alkotmányának 136. cikk (3) bekezdése [1976.04.02.]. http://constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf (2021.08.17.)

¹⁴ Ecuador Alkotmányának 133. cikke [2008.09.28.]. <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html> (2021.08.11.)

¹⁵ Venezuela Alkotmányának 203. cikke [1999.01.20.]. http://constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009.pdf?lang=en (2021.09.21.)

Végezetül a harmadik hullámban a kelet-közép-európai szocialista rendszerek összeomlását követő, demokratikus átmenet kapcsán a régió több országában honosították meg a minősített többségű törvényalkotást, egyebek mellett Magyarországon, Romániában¹⁶ és Moldovában.¹⁷

A továbbiakban a minősített törvények által előidézett, főbb alkotmányossági problémákra fókuszálok, illetve arra, hogy e jogintézmény hogyan befolyásolja a demokráciaelv tartalmával kapcsolatos elképzeléseinket.

Valamennyi ország azzal a meghatározott alkotmányos céllal fordult e jogintézményhez, hogy meghonosítsa a demokráciaelv érvényesülését, vagy módosítsa annak tartalmát, ezért az első fejezetben a három ország releváns történelmi körülményeit veszem sorra. A minősített törvényi szabályozás terjedelme számottevő különbségeket mutat az egyes országokban, ezért ezt követően felvázolom az egyszerű és a minősített törvények elhatárolásának eltérő modelljeit, és a jelenleginél lényegesen szűkebb körű, minősített törvényi szabályozás mellett érvelek. A minősített törvényeknek ezen felül vitatott lehet a pontos jogforrási helyzete az alkotmányos és az egyszerű törvényi normák között, a negyedik fejezetben az ezekkel kapcsolatos dilemmákra térek ki.¹⁸ E vonatkozásban az alkotmányos szabályok megfogalmazásának precizítására fogok fókuszálni. Ezt követően e koncepció gyakorlati hatásait vizsgálom az alkotmányos rendszerre, valamint a demokratikus politikai struktúrára: e körben a hatalommegosztás szempontrendszere kerül majd előtérbe. Két további érvet vetek fel a demokratikus diskurzus inkluzivitásának előmozdítása érdekében: a kétharmados többségi követelmény kiiktatását a törvényalkotásból, illetve a kötelező alkotmányossági felülvizsgálat mellőzését. Végezetül néhány, a részvételi demokráciához kötődő megfontolásra térek ki, amelyeket érdemes lehet szem előtt tartani egy alkotmányozási folyamat során.

1 A minősített törvény a nemzeti alkotmányokban

A minősített törvényi szabályozás terjedelmét általában történeti szempontok határozzák meg, beemeléseinek körülményei az egyes országokban tehát segítenek megvilágítani e jogintézmény eredeti célját, illetve azt, hogy milyen funkciókat tölthet be egy alkotmányos demokráciában. Elsősorban a minősített törvényeknek tulajdonított funkciók határozzák meg az alkalmazási körüket, valamint jogforrási jellegüket is.

¹⁶ Románia Alkotmányának 73. cikke [1991.12.08.]. http://constituteproject.org/constitution/Romania_2003.pdf?lang=en (2021.08.15.)

¹⁷ Moldova Alkotmányának 72. cikk (1), (3) és (4) bekezdése [1994.07.29.]. http://constituteproject.org/constitution/Moldova_2006.pdf?lang=en (2021.08.11.)

¹⁸ Troper: i. m. 340. o.

Ez az összehasonlítás rámutat bizonyos összefüggésekre is konkrét történelmi körülmények és a minősített törvények egyes modelljei között, amelyek értékesek lehetnek a további elemzés szempontjából is.

1.1 Történelmi támpontok

A legjelentősebbnek tartott törvények külön kategóriába sorolásának hagyománya a 18. századra nyúlik vissza, amikor egyes országokban a joggyakorlat bizonyos törvényeket *quasi* alkotmányos erővel ruházott fel. A brit alkotmány rendszere nagy jelentőségű törvények többé-kevésbé koherens listáján alapult és alapul ma is, amelyek alkotmányos erővel rendelkeznek.¹⁹ Ezeket a törvényeket az általános eljárási szabályok szerint alkották meg, a jogtudomány és a joggyakorlat azonban mégis magasabb szintre helyezte ezeket a jogforrások hierarchiájában. A brit példa jól mutatja azt is, hogy nem feltétlenül van szükség konkrét alkotmányi meghatározásra a minősített törvényi kategória konstituálásához.

A 19. században a minősített törvény gondolata csaknem feledésbe merült, egyetlen ilyen irányú fejleményként a Francia III. Köztársaságot említhetjük meg, ahol III. Napóleon bukását követően egy új alkotmány megszövegezése helyett, ideiglenes jelleggel, három organikus törvényt fogadtak el. Miután kiderült, hogy a Bourbonokkal való együttműködés és a monarchia ismételt restaurációja nem lehetséges, a gyakorlatban ezek az organikus törvények *quasi* alkotmányos erőre emelkedtek.²⁰ A korabeli szakirodalomban az akkori organikus törvényeket politikai szükségszerűségnek tekintették.²¹

1.2 A modern minősített törvények történelmi háttere Franciaországban

Mivel Franciaországban hagyományosan jelen voltak minősített törvényi jellegű jogforrások az alkotmánykoncepcióban²² nem meglepő módon ebben az országban jelent meg először a modern értelemben vett, minősített törvény 1958-ban. Az *organikus törvény* megfelelő eszköznek tűnt az alkotmány megszövegezői számára a parlament pozícióinak gyengítéséhez és a hatalommegosztás hangsúlyainak eltolásához.

De Gaulle legalább négy megfontolást tartott szem előtt, amikor háttérbe igyekezett szorítani a törvényhozást. Egyrészt a IV. Francia Köztársaság rendkívül instabil

¹⁹ Peter Leyland: *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis*. Hart Publishing, Oxford and Portland 2012. 25–42. o.

²⁰ Anne-Marie le Pourhiet: *Droit constitutionnel*. Economica, Paris 2007. 233–243. o.

²¹ Maurice Hauriou: *Principles de droit public*. *Harvard Law Review* 1918. 31. sz. 813–821. o.

²² Camby: i. m. 1686. o.

berendezkedésnek bizonyult: a kormányok rendszerint egy naptári évig sem voltak képesek hivatalban maradni.²³ A kormányzat túlságosan szűk mozgásterét, valamint a parlament indokolatlanul erős pozícióját tekintették e visszasságok elsődleges okainak. De Gaulle és környezete a törvényhozás szerepének csökkentésére törekedett, és a hatalommegosztás fókuszába a végrehajtó hatalmat kívánta helyezni: államszervezeti kérdésekben ezért a kormányzat kezébe került a döntési lehetőség.²⁴

Másodsorban a IV. Köztársaság idején túlságosan gyakran módosították a legfontosabb törvényeket az éppen aktuális parlamenti többség preferenciáinak megfelelően. A törvényhozás összetétele pedig szinte szakadatlanul módosult, így semmi biztosíték nem védte a törvényeket a gyakori változtatásoktól. A „parlamentarizmus racionalizálásának” jelszavával,²⁵ főként az államszervezeti kérdésekben, az új felállítás korlátozta a törvényhozás mozgásterét, és garanciákat intézményesített az organikus törvényi szabályozás stabilitásának megteremtése érdekében.

Harmadrészt az V. Francia Köztársaság eredeti alkotmányos berendezkedése elsősorban intézményi kérdésekre fókuszált, alapjogi katalógust ma sem tartalmaz a francia Alkotmány szövege.²⁶ Ez a fő oka annak, hogy a francia organikus törvények is főként intézményi tárgyköröket érintenek, alapjogok esetében nincs jelen a minősített többségi követelmény. Az alkotmányozás során elsősorban intézményi garanciákat kerestek a folyamat résztvevői, nem érdeklődtek azonban a minősített törvényalkotás implementációjának más lehetséges irányai iránt.

Negyedszer, implicit aspektusként meg kell említenünk a diktatúrától való félelmet, amelyet Franciaország a II. világháború alatt a Vichy-rezsim formájában tapasztalt meg. Az organikus törvények nemcsak a belső tényezők okozta instabilitástól védtek a demokráciát, hanem egy autoriter berendezkedés kiépítését is megnehezíthették.

Az organikus törvények eredeti modelljét később néhány alkotmánymódosítás némileg átalakította. Például a Szenátushoz kapcsolódó, organikus törvényeket a törvényhozás két kamarájának azonos szöveggel kell elfogadnia. Ez a megoldás megakadályozza, hogy a Nemzetgyűlésé legyen a végső szó a Szenátus státuszát közvetlenül érintő kérdésekben. E kompromisszum egy sajátos politikai konstelláció eredménye: a Franciaországban élő, külföldi uniós állampolgárok szavazhatnak a helyhatósági választásokon, a Szenátus tagjaira azonban nem voksolhatnak.²⁷

²³ Michel Debré: *La nouvelle Constitution. Revue française de science politique* 1959. 1. sz. 7. o.

²⁴ Philippe Blacher: *Le Parlement en France – Etude (broché)*. L.G.D.J., Paris 2012. 11–23. o.

²⁵ Philippe Ardant – Bertrand Mathieu: *Droit constitutionnel et institutions politiques*. L.G.D.J., Paris 2014. 344–345. o.

²⁶ Michel Troper: *Constitutional Law*. In: *Introduction to French Law* (szerk. George Berman – Etienne Picard). Wolters Kluwer, Netherlands 2008. 1–34. o.

²⁷ Az 1992. június 25-ei Alkotmánymódosítás.

1.3 Az organikus törvények történelmi háttere Spanyolországban

Az organikus törvényeket Spanyolországban az 1978-as Alkotmány honosította meg a Franco halálát követő demokratikus átmenethez kapcsolódóan. A kétségtelen francia hatás ellenére a spanyol alkotmányozás körülményei lényegesen eltértek az imént tárgyalt francia háttértől. Spanyolországban nincsenek kiforrott demokratikus hagyományok: az első két Spanyol Köztársaság rövid életűnek bizonyult, nem sikerült kimunkálni hatékony mechanizmusokat az autoriter erők törekvéseinek meghiúsítására.²⁸ Emellett számtalan bizonytalansági tényező övezte az átmenet folyamatát: nem lehetett tudni azt sem, hogy mik a Franco végrendelete értelmében trónra lépő új király szándékai, a demokratikus folyamatok élére kíván-e állni, vagy inkább folytatja elődje tekintélyelvű kormányzását. Ebben a helyzetben az alkotmányozók olyan megoldások után néztek, amelyek erősíteni tudják a demokratikus berendezkedés önvédelmi képességeit. Az alkotmányozási folyamat résztvevői a demokrácia garanciáinak keresése közben bukkantak rá az organikus törvény koncepciójára. A számos politikai párt,²⁹ illetve etnikai közösség³⁰ következtében a spanyol politikai élet rendkívül fragmentált szerkezetűnek mutatkozott, szükség volt tehát minden eszközre az új struktúra megerősítése és az ország területi integritásának megőrzése érdekében.³¹

A franciaországi fejlemények tagadhatatlan hatása ellenére³² a demokratikus átmenet követelményei, az autoriter tendenciák visszatérésétől való félelem, az ország területi integritásának védelme, továbbá az autonóm közösségek sajátos szempontjai magyarázzák, miért jóval tágabb a spanyol organikus törvények alkalmazási köre a franciákénál, mint arra később még részletesebben kitérek.

1.4 A minősített törvények történelmi háttere Magyarországon

A magyar modell a francia és a spanyol megközelítés elemeit ötvözi. Egyrészt Franciaországhoz hasonlóan itt is komoly szerep jutott a történelmi előképeknek. A sarkalatos törvény fogalmának gyökereit a középkor évszázadaiban kell keresnünk, és ez a jogforrási kategória integráns része volt a magyar történeti alkotmánynak

²⁸ Victor Ferreres Comella: The Framing of the Spanish Constitution. In: The Constitution of Spain: A Contextual Analysis (szerk. Victor Ferreres Comella). Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2013. 4–34. o.

²⁹ Andrea Bonime-Blanc: Constitution Making and Democratization. The Spanish Paradigm. In: Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making (szerk. Laurel E. Miller – Louis Aucoin). USIP Press, Washington 2010. 417–432. o.

³⁰ Daniele Conversi: The Smooth Transition. *National Identities* 2002. 3. sz. 223–244. o. DOI: 10.1080/1460894022000026105

³¹ Conversi: i. m. 230. o.

³² Troper: i. m. 344. o.

egészen 1949-ig.³³ Főként a Habsburg-ellenes rendi ellenállás céljainak szolgálata érdekében a korabeli jogtudósok összeállították a sarkalatos törvények többé-kevésbé egységesnek tekinthető listáját, és ezekre a 18. század végétől mint az ország alkotmányára hivatkoztak.³⁴ Ennek a koncepciónak az inspirációit Angliában kereshetjük.³⁵ Másrészt a modern magyar minősített törvényeket a békés politikai átmenet biztosítása érdekében emelték be az alkotmányba 1989-ben a diktatúra esetleges visszatérési kísérleteinek megakadályozása céljából. Egyes szerzők a francia példa jelentőségét hangsúlyozták,³⁶ míg mások a hazai történeti előképeket tekintették a minősített többségű törvényalkotás elsődleges gyökerének.³⁷

Magyarország helyzete speciális a minősített többségű törvényalkotás tekintetében: legalább három különböző modelljét alkalmazták e jogintézménynek az országban. Az 1989 nyári és őszi tárgyalások időszakában a kommunista kormányzat és az ellenzék egyaránt az átmenetet övező bizonytalanság mérséklésében volt érdekelt, erre pedig az emelt többségi követelmény megfelelő eszköznek látszott. Ez a megoldás lehetővé tette valamennyi politikai párt bevonását az alapvető jogokra, valamint a főbb intézményi kérdésekre vonatkozó jogalkotásba. Ezen felül az új politikai struktúra számos alkotmánymódosítást és egyéb jogszabályváltozást tett szükségessé, ezeknek azonban csak legfeljebb a főbb kontúrjai álltak rendelkezésre 1989 őszén. Az alkotmányerejű törvény kategória létrehozatala³⁸ rendkívül széles alkalmazási körrel³⁹ lehetőséget teremtett arra is, hogy az új szabályokat több lépcsőben fogadják el a parlamenti ülészak folyamán.

Hamar kiderült azonban, hogy a minősített többség túlságosan tág körben történő előírása ellehetetlenítheti az ország kormányozhatóságát, ezért az 1990-es választásokat követően az új kormányzat és ellenzéke közötti megállapodás értelmében az Alkotmányt ismét módosították,⁴⁰ a minősített tárgykörök listáját jelentősen szűkítették, illetve konkretizálták. Az összes képviselő kétharmadának szavazata helyett

³³ Széchenyi István: Magyarország sarkalatos törvényei, s államjogi fejlődése 1848-ig. Eggenberger Ferdinánd Akad. Kiadó, Pest 1864. 168. o.

³⁴ Hajnóczy József: Magyarország Országgyűléséről és annak szervezetéről szóló közjogi értekezés. In: Hajnóczy József közjogi-politikai munkái (szerk. Csizmadia László). Akadémiai Kiadó, Budapest 1958. 236–240. o.

³⁵ Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan. Osiris, Budapest 2002. 31. o.

³⁶ Trócsányi László: Alaptanok. In: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei (szerk. Trócsányi László – Schanda Balázs). HVG-ORAC, Budapest 2014. 55. o.

³⁷ Jakab: i. m. 99. o.

³⁸ 1989. évi XXXI. törvény 8. cikke.

³⁹ Kilényi Géza: Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények. *Jogtudományi Szemle* 1994. 5. sz. 201–209. o.

⁴⁰ Bozóki András (szerk.): *The Roundtable Talks of 1989: The Genesis of Hungarian Democracy*. Central European University Press, Budapest 2002. 465. o.; Jon Elster – Claus Offe – Ulrich Preuss: *Constitutional Politics in Eastern Europe*. In: *Institutional Design in Post-Communist Societies – Rebuilding the Ship at Sea* (szerk. Jon Elster – Claus Offe – Ulrich Preuss). Cambridge University Press, Cambridge 1998. 63–108. o.

a legtöbb esetben immár a jelenlévő parlamenti tagok kétharmados többsége is elegendő volt a kétharmados törvényeknek nevezett jogszabályok elfogadásához vagy megváltoztatásához.⁴¹ Ezt a terminológiát 2012-ben Magyarország Alaptörvénye helyezte hatályon kívül, némileg megtévesztő módon új tartalommal feltámasztva a sarkalatos törvények korábban használatos fordulatát.⁴² A minősített törvények továbbélése az Alaptörvényben elsősorban a tágabb értelemben vett alkotmány-konceptió egyes elemeinek védelmét szolgálta a későbbi esetleges módosítási kísérletekkel szemben.

A minősített törvényi szabályozás terjedelme szintén megváltozott: az alapvető jogok kikerültek a minősített tárgykörök sorából, az ide kerülő intézményi kérdések száma viszont gyarapodott.

A minősített többségi követelmény háttere szintén átalakult: a releváns alaptörvényi cikkeken felül minden érintett törvénybe bekerült egy ún. sarkalatossági klauzula.⁴³ Ezek a rendelkezések kifejezetten nevesítik, hogy az adott törvény mely rendelkezései esnek a minősített többség terrénumába. A sarkalatossági klauzulákat egyszerű többséggel lehet elfogadni és módosítani, az Alkotmánybíróság megfelelő indítványra felülvizsgálhatja összhangjukat az Alaptörvénnyel.

Egy további jelenség a minősített többségi követelmény garanciális szerepének csökkenése. A kétharmados kormánytöbbség pillanatnyilag egyoldalúan módosíthatja bármely sarkalatos törvényt vagy akár a sarkalatosság határait kijelölő alkotmányi rendelkezések szövegét is.⁴⁴

A történeti háttér fényében kijelenthető, hogy a három vizsgált ország három eltérő modelljét képviseli a minősített törvényalkotásnak a jogintézmény meghonosítása körülményeinek szempontjából is. E konstrukciót először Franciaországban fedezték fel a 20. században, és számos célra kívánták használni, mint a demokrácia stabilizálása, a későbbi autoriter fordulatok megelőzése, a túlzott rugalmasság kizárása és a parlament pozícióinak gyengítése.⁴⁵ Spanyolországban, Portugáliában és Latin-Amerikában a demokrácia alapelveinek és intézményeinek erősítése volt a cél, motivációként tehát pont hogy a törvényhozás mozgásterének szélesítése jelent meg. Magyarországon legalábbis a retorika szintjén a történelmi hagyományok fellelevenítése, valamint a demokrácia békés megszilárdítása álltak a minősített többségi követelmény megjelenésének hátterében. Franciaország valamennyi implementáció esetében fontos hivatkozási pontként szerepelt, és érvként mindig megjelent

⁴¹ 1990. évi XL. törvény.

⁴² Magyarország Alaptörvényének T) cikke [2011.04.25.].

⁴³ Barna Dániel – Szentgáli-Tóth Boldizsár: Stabilitás vagy Parlamentarizmus? – A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos egyes jogalkotási problémák. *Ars Boni Law Review* 2013. <http://arsboni.hu/barnaszentg> (2021.07.19.)

⁴⁴ Magyarország Alaptörvénye Negyedik Módosításának 4. cikke; Magyarország Alaptörvénye Ötödik Módosításának 1. cikke.

⁴⁵ Avril – Gicquel: i. m. 270. o.

a fegyveres konfliktusok megelőzése is. Erre a háttérre támaszkodva a következő fejezetben azt vizsgálom, hogyan határozzák meg a történelmi körülmények a minősített törvényi szabályozás terjedelmét.

2 A minősített törvényi szabályozás terjedelme

E problémakörnek két aspektusát szükséges elkülönítenünk. Mely törvényalkotási tárgyak tartoznak ebbe a körbe? Milyen mélységig szükséges a minősített törvényalkotási tárgyakat széles körű konszenzussal szabályozni? Ebben a fejezetben főként az első szempontra fogok koncentrálni.

2.1 A minősített törvények terrénuma Franciaországban

Franciaországban a legtöbb organikus törvény intézményi tárgyköröket érint: egyebek mellett a törvényhozás működését,⁴⁶ az igazságszolgáltatás státuszát és szervezését,⁴⁷ az Alkotmánytanács jogállását és hatásköreit,⁴⁸ a Gazdasági, Szociális és Környezetvédelmi Tanács működését,⁴⁹ az alapjogok biztosának státuszát és hatásköreit.⁵⁰ Franciaország szuverenitásának korlátozása szintén csak organikus törvényben lehetséges. A legszembetűnőbb sajátosság az intézményi tárgykörök túlsúlya. Mivel az alapjogok nem kaptak helyet az V. Francia Köztársaság alkotmányának szövegében, nem jelennek meg az organikus törvényi tárgykörök listájában sem. 1958 óta az organikus törvények körét néhány alkotmánymódosítás kismértékben bővítette, az alapvető jogok biztosáról például 2008 óta szól organikus törvény.

Az organikus karakter az Alkotmánytanács gyakorlatában sokkal inkább egyes törvényi rendelkezésekhez, semmint egyes törvényekhez kapcsolódik.⁵¹ Számos törvény egyaránt tartalmaz tehát organikus és egyszerű törvényi rendelkezéseket. Következésképpen vitatott esetekben az Alkotmánytanács feladata, hogy elhatárolja az organikus és az egyszerű törvényi passzusokat akár ugyanazon törvényen belül is. Az organikus jelleg nem csupán egy technikai sajátosság, hanem erős alkotmányos védelmet is élvez.⁵² Minden egyes törvénynek kifejezetten meg kell határozni

⁴⁶ Franciaország Alkotmányának 25. cikk (1) bekezdése [1958.10.04.].

⁴⁷ Franciaország Alkotmányának 64. cikk (3) bekezdése [1958.10.04.].

⁴⁸ Franciaország Alkotmányának 63. cikke [1958.10.04.].

⁴⁹ Franciaország Alkotmányának 71. cikke [1958.10.04.].

⁵⁰ Franciaország Alkotmányának 71. cikk (3) bekezdése [1958.10.04.].

⁵¹ Camby: i. m. 1690. o.

⁵² n° 84-177 DC du 30 aout 1984.

a karakterét, az organikus törvények tartalmazhatnak egyszerű rendelkezéseket is, ezeket azonban egyértelműen el kell különíteni.⁵³ Ezzel ellentétben organikus szabályok egyszerű törvényekbe nem kerülhetnek.⁵⁴ Ez a kettősség jól mutatja, hogy a hatásköri elv elsőbbsége ellenére bizonyos hierarchikus elemek nem idegenek a francia organikus és egyszerű törvények kapcsolatrendszerétől.

2.2 A spanyol minősített törvényalkotási tárgykörök

A spanyol megközelítés lényegesen eltér a franciától. Egy külön alkotmányos passzus szól az organikus szabályozás két fő irányáról: az autonóm közösségek jogállásáról, valamint az alapvető jogokról és szabadságokról.⁵⁵ Ezen felül számos egyéb cikke a Spanyol Alkotmánynak egyes további intézményi tárgyköröket az organikus körbe sorol: a fegyveres erők szervezete,⁵⁶ a trónöröklés,⁵⁷ a népszavazások⁵⁸ vagy az igazságszolgáltatás szervezete,⁵⁹ továbbá az Alkotmánybíróság jogállása és hatáskörei.⁶⁰ A spanyol organikus törvények tehát két fő irányban szabályoznak, amint arra a Spanyol Alkotmánybíróság is rámutatott: az alapjogok, illetve az intézményi tárgykörök kapcsán. Az intézményi oldal középpontjában az autonóm közösségek jogállása áll, de más tárgykörök szerepe is igen jelentős. Organikus törvény szól Spanyolországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról,⁶¹ de Spanyolország szuverenitásának korlátozása nemzetközi szervezetek javára is csak ilyen jogforrásokban lehetséges.⁶² Meg kell jegyezni, hogy a szuverenitás korlátozása szinte minden országban minősített többséghez kötött, még ott is, ahol egyébként nincsenek jelen a minősített törvények önálló kategóriaként.⁶³ Visszatérve Spanyolországra, egyfajta egyensúly tapasztalható az organikus törvények alapjogi és intézményi szerepe között, így pedig az emelt többségi követelmény térréuma tágabb, mint Franciaországban. Minősített többséghez a vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat értelmében kizárólag

⁵³ 75-62 DC du 28 janvier 1976, 87-228 DC du 26 juin 1987, 88-242 DC du 10 mars 1988.

⁵⁴ 86-217 DC du 18 septembre 1986.

⁵⁵ Spanyolország Alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése [1978.01.07.].

⁵⁶ Spanyolország Alkotmányának 8. cikke [1978.01.07.].

⁵⁷ Spanyolország Alkotmányának 57. cikk (5) bekezdése [1978.01.07.].

⁵⁸ Spanyolország Alkotmányának 93. cikke [1978.01.07.].

⁵⁹ Spanyolország Alkotmányának 122. cikk (1) bekezdése [1978.01.07.].

⁶⁰ Spanyolország Alkotmányának 65. cikke [1978.01.07.].

⁶¹ Julia Iliopoulos-Strangas: Cours supremes nationales et cours européennes: concurrence ou collaboration? In memoriam Louis Favoreu. Bruylant, Bruxelles 2007. 153. o.

⁶² Spanyolország Alkotmányának 104. cikk (1) bekezdése [1978.01.07.].

⁶³ Norvégia Alkotmányának 93. cikke [1814.05.17.] http://constituteproject.org/constitution/Norway_2016.pdf?lang=en (2021.09.17.)

Lengyelország Alkotmányának 90. cikk (1) bekezdése [1997.04.02.] http://constituteproject.org/constitution/Poland_1997.pdf (2021.09.17.)

az Alkotmány 15–29. §-a által rögzített, alapvető jogokat érintő törvények kötöttek.⁶⁴ Mivel a Spanyol Alkotmány túlságosan tágan határozza meg az organikus törvények alkalmazási körét, az alkotmánybíróági gyakorlat feladata az idevágó passzusok racionalizálása.

A Spanyol Alkotmánybíróság gyakorlatában nem az organikus karakter vagy egy szabályozási tárgykör elsődleges tartalma a központi elem, hanem az organikus törvények számára alkotmányosan biztosított, szabályozási terrén.⁶⁵ Amennyiben egy egyszerű törvény organikus tárgykörben szabályoz, az Alkotmánybíróság azt megsemmisíti.

2.3 A minősített törvényi szabályozás terjedelme Magyarországon

Magyarország ismét speciális eset a minősített törvényi szabályozás fejlődése szempontjából: a minősített tárgykörök listája folyamatosan módosul 1989 óta. Eredetileg alkotmányerejű törvényekben kellett megalkotni minden, az alapvető jogokat és kötelezettségeket érintő normát,⁶⁶ és ehhez járultak még bizonyos, konkrétan meghatározott intézményi tárgykörök. A kormány és ellenzék között 1990 tavaszán létrejött kompromisszum következtében a nyílt végű felsorolást zárt listává alakították, és explicit módon rögzítették az Alkotmányban, hogy mely alapvető jogokról szóló törvény tartozik a kétharmados körbe. Ezt követően az alkotmánybíróági gyakorlat elhatárolta a minősített törvények alapjogvédő és intézményi szerepeit,⁶⁷ azonosította továbbá a minősített tárgykörök lényeges tartalmát, mint amelyet egyszerű többséggel nem lehet megváltoztatni.⁶⁸ A Magyar Alkotmánybíróság szintén elhatárolta ugyanazon törvényen belül az egyszerű és minősített többségi rendelkezések körét. A testület például arra a következtetésre jutott, hogy a rendőrségi törvény bizonyos rendelkezései csak minősített, mások pedig már egyszerű többséggel is felülírhatóak.⁶⁹ Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az érintett szervek hatásköreit nem szükséges kétharmados többséggel rögzíteni.⁷⁰

A következő két évtized folyamán a minősített törvények körét több alkotmánymódosítás is bővítette: többek között az igazságszolgáltatás jogállása és szervezete, valamint a választási eljárás szabályai is kétharmados törvényekben kaptak helyet.⁷¹ Emellett egyes nemzetközi szerződések ratifikációja, valamint az európai uniós csatlakozás

⁶⁴ SJCC 76/1983, of 5 August, LC 2; 160/1987, of 27 October LC 2).

⁶⁵ JCC no. 236-2007.

⁶⁶ Az 1989. évi XXXI. törvény 8. § (2) bekezdése.

⁶⁷ 14/B/2002. AB határozat.

⁶⁸ 4/1993. (II.12.) AB határozat.

⁶⁹ 1/1999. (II.24.) AB határozat.

⁷⁰ 26/1992. (IV.30.) AB határozat; 1/1999. (II.24.) AB határozat.

⁷¹ 1997. évi C. törvény.

következtében ismét bővült a kétharmados törvények listája.⁷² Megfigyelhető a minősített többség rendszerének megkettőződése is: az összes képviselő kétharmadát jelentő „nagy kétharmadra” volt szükség a zászlóról és a címerről szóló törvény megváltoztatásához,⁷³ míg minden más esetben elegendő volt a jelen lévő képviselők kétharmadát jelentő „kis kétharmad” is.

Az Alaptörvény hatálybalépése 2012 januárjában új elemeket hozott a hazai minősített többségű törvényalkotás fejlődésébe. Amint már említettem, a minősített többség alapjogvédő funkciója teljesen háttérbe szorult. Az Alaptörvény megszövegezői úgy ítélték meg, hogy az erős nemzetközi monitoring és a demokratikus berendezkedés stabilizálódása következtében a minősített többségre már nincs szükség garanciaként az alapjogok védelmében.⁷⁴ Ugyanakkor az önálló szabályozó szervek kategóriájának létrehozatalával újabb intézményi tárgykörök is megjelentek.⁷⁵ Ez idáig a francia mintára irányába tett elmozdulásnak is értékelhető volna, azonban a változások túlléptek ezeken a kereteken, közpolitikai tárgykörök is a sarkalatos törvények közé kerültek, mint a családok védelme⁷⁶ vagy az adó- és nyugdíjrendszer alapvető szabályai.⁷⁷ Az Alaptörvény negyedik módosítása a termőföldek és erdők tulajdonának megszerzésére vonatkozó szabályokat minősítette sarkalatosnak,⁷⁸ ami csak parttalanul tág értelmezés esetén tekinthető az alapjogokhoz közvetlenül kapcsolódó tárgykörnek.

Mindent összevéve a sarkalatos törvényi szabályozás köre pusztán mennyiségi szempontból nézve nem változott érdemben a korábbi állapothoz képest: mintegy 30 minősített törvényalkotási tárgykör van most is a magyar jogrendszerben. A konkrét lista mégis lényeges változásokon ment keresztül: az alapvető jogok gyakorlatilag eltűntek belőle, miközben kiegészült politikailag érzékeny témákkal.

További újdonságként az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata helyett immár alaptörvényi passzusok rögzítik, hogy milyen mélységig kell az egyes tárgyköröket minősített többséggel szabályozni. Sarkalatos törvénybe kerültek például az állampolgárság részletes szabályai,⁷⁹ ugyanakkor az adórendszernek csak az alapvető keretei tartoznak ide. Ezek a megfogalmazások fokozták az alkotmányi szöveg precizitását a minősített törvényi szabályozás terjedelme kapcsán, a végső szó vita esetén azonban továbbra is az Alkotmánybírósáé. Következésképpen a magyar megoldás

⁷² 2002. évi XLI. törvény.

⁷³ Magyarország előző Alkotmányának 76. § (3) bekezdése [Hatályon kívül helyezve: 2011. december 31-én]. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.HUN.3-Annex2.pdf> (2021.09.04.)

⁷⁴ Balogh Elemér et al.: Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről. FÁMA Nemzeti Köszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest 2012. 53–79. o.

⁷⁵ Magyarország Alaptörvényének 23. cikke [2011.04.25.].

⁷⁶ Magyarország Alaptörvényének L) cikke [2011.04.25.].

⁷⁷ Magyarország Alaptörvényének 40. cikke [2011.04.25.].

⁷⁸ Magyarország Alaptörvényének P) cikk (2) bekezdése [2011.04.25.].

⁷⁹ Magyarország Alaptörvényének G) cikk (4) bekezdése [2011.04.25.].

lényegében a franciához hasonlítható a minősített törvények terrénuma vonatkozásában, a kifejezett alkotmányi iránymutatások jelenléte azonban érdemi különbség.

A minősített törvények terrénuma összefüggésben van e kategória jogforrási sajátosságaival is, amint arra a következő fejezetben rávilágítok.

3 A minősített törvények jogforrási jellege

Az előző fejezetekben többnyire a minősített törvény megjelenésének körülményeire fókuszáltam az egyes országokban. Most e koncepció alkotmányossági vonzatai kerülnek előtérbe: a minősített törvények helye a jogforrások hierarchiájában elméleti és gyakorlati szempontból egyaránt fontos kérdés. A jogforrások hierarchiája a jogállamiság és a demokratikus alkotmányosság integráns és elidegeníthetetlen komponense.⁸⁰ A jogforrások különböző kategóriái világosan elkülönülő, hierarchikus struktúrában épülnek egymásra, amelyben az alacsonyabb szintű norma tartalmilag nem mondhat ellent a felette elhelyezkedő jogszabálynak. A fő kérdés az, hogy ezek a törvények elsősorban alkotmányos vagy törvényi sajátosságokkal bírnak-e, vagy helyesebb-e inkább egy teljesen elkülönült jogforrási kategóriáról beszélnünk. A válasz gyakorlati következményei messzire mutatnak: az egyszerű törvény nem mondhat ellent az alkotmányerejű minősített törvényeknek, ez pedig jelentősen tágítja az Alkotmánybíróság mozgásterét, mint ahogyan történt ez Magyarországon is 1989–90-ben. Amennyiben a minősített törvények az alkotmány koncepcióján kívül helyezkednek el, összhangban kell állniuk tartalmi értelemben is az alkotmányos rendelkezésekkel. A másik irányból nézve, amennyiben a minősített törvények az egyszerű törvények felett állnak a jogforrások rendjében, a két szabályozási terrénumot egyértelműen a hierarchikus elv mentén kell elhatárolnunk. Ilyen alá-fölérendeltség hiányában a hatásköri elv juthat fontosabb szerephez.

Az egyértelműséget háromféle jogi megoldás szolgálhatja e tekintetben. Egyrészt az alkotmányok kifejezetten rendelkezhetnek a minősített törvények jogforrási jellegéről. Másrészt az alkotmánybíróságok feladata, hogy értelmezzék az idevágó alkotmányos szakaszokat: kellően pontos alkotmányos iránymutatás híján a testületre marad a konkrét mércék kimunkálása. Ezen felül a jogtudósok is gyakran foglalkoznak a témával, talán ez a legtöbbet kutatott részkérdés a minősített törvényekhez kapcsolódóan.

A minősített törvényeket övező, koherens értelmezési keret csak az elméleti és gyakorlati szempontok figyelembevételével alakítható ki, ezért a következő alfejezetekben sorra veszem ezeket az aspektusokat.

⁸⁰ 19/2005. (V. 12.) AB határozat; 193/2010. (XII. 8.) AB határozat.

3.1 Elméleti szempontok a minősített törvények jogforrási helyzetével kapcsolatban

A jogtudomány többféle elméletet dolgozott ki a minősített törvények jogforrási karakterére vonatkozóan. Az egyértelmű, hogy a minősített törvények valahol az alkotmány és az egyszerű törvények között helyezkednek el,⁸¹ ezen belül a részletkérdésekben azonban számos vitatott pontot találunk.⁸² Az elméleteket jórészt az alkotmánybírói gyakorlatra, illetve az alkotmányos szabályokra kell alapoznunk, a jogtudosok viszonylag ritkán foglalkoznak kifejezetten ezzel a témával, még azokban az országokban is, ahol hosszú évtizedek óta jelen van a minősített törvény gondolata. Emiatt az elméleti megfontolások csak mint a ténylegesen létező modellek hátterében feltételezhetően meghúzódo megfontolások vehetők számításba.

A skála egyik végén az a megközelítés helyezkedik el, amikor a minősített törvények az alkotmány koncepciójának részét képezik. Az alkotmány terjedelme véges, ezért nem szabályozhat minden elsődleges jelentőségű közjogi kérdést. A minősített törvény ilyenkor az alkotmány meghosszabbításának eszköze: *quasi* alkotmányos védelemben részesít bizonyos szabályokat, amelyek nem tartoznak szigorú értelemben véve az alkotmány keretei közé.⁸³ A minősített törvények terjedelmét, tartalmát és jogforrási jellegét azonban még ilyenkor is az alkotmányos fordulatok határozzák meg.

A minősített és egyszerű törvények viszonylatában ilyenkor a hierarchikus elv fog előtérbe kerülni: az egyszerű törvény nem mondhat ellent az alkotmányerejű minősített törvényeknek, ez pedig számottevően növeli az Alkotmánybíróság mozgásterét. Ezt a jelenséget például néhány hazai szerző is elemezte már.⁸⁴

A másik megközelítés az egyszerű törvényeket tekinti kiindulópontnak: az egyszerű és a minősített törvények között nincs hierarchikus kapcsolat, csupán a hozzájuk kapcsolt eljárási szabályokban és szabályozási tárgyaikat tekintve térnek el egymástól. A többletalkotmányos garanciák nem testesítenek meg érdemi különbséget, ezek pusztán technikai előírások. A minősített törvények a törvények egy alkategóriáját alkotják, és nem képeznek elkülönült jogforrási szintet, így pedig az egyszerű törvények tartalmilag akár ellentétesek is lehetnek a minősített jogszabályokkal.⁸⁵

Ezek az értelmezési tartomány legvégső pontjai, a valóságban azonban a megközelítések általában e szélső helyzetek között helyezkednek el, a különbség az eltérő hangsúlyokból ered. A minősített törvények alkotmányi és törvényi sajátosságait

⁸¹ Avril – Gicquel: i. m. 271–273. o.

⁸² Mark Tushnet: Constitution-making: An Introduction. Texas Law Review 2013. 91. sz.

⁸³ Avril – Gicquel: i. m. 271–273. o.

⁸⁴ Drinóczi Tímea: Az új alkotmány szabályozási elvei. Pázmány Law Working Papers 2011. 9. sz. <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-09.pdf> 12 (2021.07.11.); Varga Zs. András: Gondolatok Magyarország új Alkotmányáról. Iustum Aequum Salutare 2010. 4. sz. 21–25. o. <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20104sz/21.pdf> (2021.08.21.)

⁸⁵ Charles Sirat: La loi organique et la constitution de 1958. Dalloz, Paris 1960. 153–160. o.

egyaránt figyelembe kell vennünk az értelmezés során, és az egyes álláspontok a minősített törvénynek tulajdonított funkciók mentén határolhatóak el egymástól. Amennyiben elfogadjuk, hogy az alkotmány meghosszabbítása legitim cél,⁸⁶ a minősített törvényt *quasi* alkotmányos karakterrel ruházzuk fel, a végső kereteket azonban még ekkor is maga az alkotmány jelöli ki. A következő alfejezetben a három alkotmánybíróóság kapcsolódó gyakorlatát elemzem, és azonosítom az elméleti és gyakorlati téren felmerülő főbb különbségeket.

3.2 Az alkotmánybíróóságok esetjogának összevetése

A nemzeti kontextus tükrében némileg eltérő értelmezési keretek ellenére a felmerülő főbb dilemmák gyakorlatilag megegyeznek a három országban. A legfontosabb kihívások többek között a következők: módosíthat-e egyszerű törvény minősített törvényt; ellentmondhat-e egy egyszerű törvény valamely minősített törvény tartalmának; szabályozhat-e az egyszerű törvény a minősített törvényalkotási tárgyak részletkérdéseiben; tartalmazhat-e egy egyszerű törvény minősített rendelkezéseket és fordítva; van-e hierarchia az egyszerű és a minősített törvények között; külön jogforrási kategóriát képeznek-e a minősített törvények; alkotórészei-e a minősített törvények a szélesebb értelemben vett alkotmánykoncepciónak.⁸⁷

Franciaországban az Alkotmánytanács arra a következtetésre jutott, hogy az organikus törvények nem részei a szélesebb értelemben vett alkotmánykoncepciónak, illetve az alkotmányossági blokknak.⁸⁸ Az Alkotmánytanács gyakorlata sokat alakult az évtizedek során, lényegében három fő tétel kristályosodott ki.

Egyrészt az Alkotmánytanács elismerte az egyszerű és az organikus törvények eltérő jogi karakterét, elutasította azonban a hierarchia gondolatát e két jogforrási szint között.⁸⁹ Az egyszerű és az organikus törvények szabályozási térréuma azonos alkotmányos védelmet élvez, egyik sem avatkozhat a másik számára fenntartott szabályozási tárgykörökbe.⁹⁰ Az egyszerű és a minősített törvények viszonyrendszerét a hierarchikus helyett a hatásköri elv határozza meg. A hierarchikus elv elutasítása ellenére a francia megközelítés sem teljesen koherens: például egyszerű törvény explicit és implicit módon sem módosíthat organikus törvényt, ami mégiscsak valamiféle hierarchikus kapcsolatra utal.⁹¹ Annak ellenére, hogy egy organikus törvény bővít-

⁸⁶ Jean-Pierre Camby: *La loi organique dans la Constitution de 1958*. RDP, Paris 1989. 1401. o.

⁸⁷ Camby: *Quarante ans de lois organiques*. 1688. o.

⁸⁸ La décision du CC, n° 84-177 DC du 30 août 1984.

⁸⁹ Camby: *Quarante ans de lois organiques*. 1690. o.

⁹⁰ N° 87-234, DC du 7 janvier 1988, Rec., 2.

⁹¹ La décision n° 96-386, DC du 30 décembre 1996.

heti az alkotmányosan rögzített tárgykörök listáját,⁹² a minősített többségi követelmény ilyen megalapozásának is összhangban kell állnia az Alkotmány alapelveivel és konkrét rendelkezéseivel. Az organikus törvények kívül esnek az alkotmányossági blokkon,⁹³ mégis egy egyszerű és organikus törvény közti ellentét azonos megítélés alá esik egy egyszerű törvény és valamely alkotmányos szabály közti konfliktussal.⁹⁴

Az Alkotmánytanács második tétele az organikus és egyszerű törvényi rendelkezések elhatárolása ugyanazon törvényen belül. Az organikus törvények terrénját valóban egyes törvényalkotási tárgykörök írják le, nem pedig maguk az azokhoz kapcsolódó konkrét törvények. Egy jogszabályon belül tehát mindkét fajta többség előfordulhat, az egyszerű többséggel elfogadott organikus szabályokat azonban az Alkotmánytanács megsemmisíti.⁹⁵ Ezzel ellentétben, amennyiben egy organikus törvénybe kerülnek egyszerű rendelkezések, ezeket megfelelően el kell határolni, és ezek a Francia Alkotmány 46. §-ának alkalmazása nélkül is módosíthatóak.

A francia gyakorlat harmadik szembeütő jelensége az organikus törvények közti differenciálás.⁹⁶ A joggyakorlat az államháztartásról és a társadalombiztosításról szóló, organikus törvényeket a többi hasonló jogszabály fölé helyezte,⁹⁷ és *quasi* alkotmányos erővel ruházta fel.⁹⁸ E distinkció elméleti háttere nem világos, rendszerint az Alkotmány szövegének egyes fordulataira hivatkozva szokás alátámasztani. Ezen felül Franciaország szuverenitását, illetve a Szenátussal összefüggő, szabályozási kérdéseket csak olyan organikus törvényekben lehet rendezni, amelyet a törvényhozás két kamarája azonos szöveggel fogadott el.⁹⁹ Utóbbi kapcsán felvetődik a kérdés: mely kérdéskörök minősülnek ebből a szempontból közvetlenül a Szenátushoz kapcsolódónak? Az Alkotmánytanács szűkítő értelmezést követ e téren, és csak a Szenátus jogállásával való közvetlen összefüggést veszi figyelembe.¹⁰⁰ A Szenátus létszáma nem minősül ilyen tárgykörnek, a Szenátus tagjai megválasztásának módszere viszont már igen.

A fentiek jól mutatják, hogy az organikus törvények közti differenciálás mindig az Alkotmányra vezethető vissza, az Alkotmánytanács feladata e vonatkozásban a részletek kibontása.

⁹² Franciaország Alkotmányának 34. cikke [1958.10.04.] utolsó fordulat.

⁹³ Michel Verpeaux – Bonnard Maryvonne: Le Conseil constitutionnel. La documentation française, Paris 2007. 101. o.

⁹⁴ La décision du Cc, n°60-8 DC du 11 août 1960.

⁹⁵ N° 84-177, DC du 30 août 1984, Rec., 67; N° 86-217, DC du 18 septembre 1986.

⁹⁶ Camby: Quarante ans de lois organiques. 1695. o.

⁹⁷ GuyBraibant: Normes de références du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein. Dalloz, Paris 1996. 323. o.

⁹⁸ N° 98-401, DC du 10 juin 1998.

⁹⁹ Franciaország Alkotmányának 88. cikk (3) bekezdése [1958.10.04.].

¹⁰⁰ N° 85-195, DC du 10 juillet 1985.

A főbb megfontolások hasonlóak Spanyolországban, mint Franciaországban: az organikus törvények jogforrási helyzetét az Alkotmány,¹⁰¹ valamint az Alkotmánybíróságról szóló, organikus törvény¹⁰² körvonalazza, a spanyol organikus törvények tartalmi alkotmányossági felülvizsgálatnak vethetőek alá.¹⁰³ Az organikus és egyszerű törvények közti, bizonyos hierarchikus elemek ellenére¹⁰⁴ a hatásköri elv élvez elsőbbséget a hierarchikus elvvel szemben, bár eközben az organikus törvényt az Alkotmánybíróság nem ismerte el külön jogforrási kategóriának.¹⁰⁵ Mégis a hierarchikus kapcsolatra utaló motívum, hogy az organikus törvények felhívhatóak az egyszerű törvények alkotmányossági felülvizsgálata során,¹⁰⁶ az organikus törvények mégsem bírnak *quasi* alkotmányos karakterrel.¹⁰⁷ A spanyol megközelítés pragmatikusabb a franciánál, amennyiben a minősített többséget tárgykörökhöz, nem pedig egyes törvényekhez telepíti, a kétféle törvény közötti hatáskörmegosztással nem összhangban elfogadott normákat az Alkotmánybíróság megsemmisíti.¹⁰⁸ Annak ellenére, hogy az organikus törvények részei az alkotmányossági blokknak Spanyolországban, egyértelműen az alkotmány alatti jogforrásnak minősülnek, és valahol az alkotmányos és az egyszerű törvényi szint között helyezkednek el.¹⁰⁹

A magyar joggyakorlat szintén közel áll a franciához, kisebb különbségek mégis érzékelhetőek. A törvények két kategóriája közötti alá-fölé rendeltséget hangsúlyozó dogmatikai kifogások ellenére¹¹⁰ a hierarchikus elvet az Alkotmánybíróság következetesen visszautasította.¹¹¹ Ezzel szemben a sarkalatos és egyszerű törvények érvényesülési körét csupán a tárgykör határolja el, az egyszerű és a sarkalatos törvény két külön, de egyenrangú alkotmányi kategória. A sarkalatos törvény az ilyennek minősített, törvényalkotási tárgyak lényeges tartalmára terjed ki, már a részletszabályok is azonban egyszerű többséggel módosíthatóak.¹¹²

Mint már kitértem rá, az Alaptörvény számos változást hozott, amelyek a sarkalatos törvények átláthatóbb modellje irányába mutatnak. A sarkalatosági klauzulák

¹⁰¹ Spanyolország Alkotmánya 9. cikk (3) bekezdése [1978.01.07.].

¹⁰² Az Alkotmánybíróságról szóló 1979. évi II. spanyol organikus törvény, 27. cikk (2) bekezdés és 28. cikk (2). bekezdés.

¹⁰³ *Troper*: i. m. 344. o.

¹⁰⁴ *Troper*: i. m. 344–345. o.

¹⁰⁵ JCC no. 236–2007. o.

¹⁰⁶ *Troper*: i. m. 344–345. o.

¹⁰⁷ Lucas Prakke – Constantijn Kortmann – Hans van den Brandhof: *Constitutional Law of 15 EU Member States* (6th Edition). Kluwer, Deventer 2004. 743. o.

¹⁰⁸ JCC No. 236. of 2007.

¹⁰⁹ *Troper*: i. m. 346. o.

¹¹⁰ Cserne Péter – Jakab András: A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában. *Fundamentum* 2001. 2. sz. 42. o. (40–47. o.) <http://fundamentum.hu/sites/default/files/01-2-03.pdf> (2015.03.11.)

¹¹¹ 4/1993. (II.12.) AB határozat; 53/1995. (IX.15.) AB határozat; 3/1997. (I.22.) AB határozat.

¹¹² Cserne: i. m. 44. o.

megadják azoknak a sarkalatos szabályoknak a körét, amelyeket az adott törvényen belül minősített többséggel kell elfogadni vagy módosítani. Vita esetén azonban továbbra is az Alkotmánybíróságé a döntő szó,¹¹³ az alkotmányossági felülvizsgálat szerepe tehát nem csökken.

Magyarországon szintén kétféle minősített többség létezik a törvényalkotásban, ez azonban nem jelent hierarchikus viszonyt: az ország szuverenitásának korlátozásához az összes parlamenti képviselő kétharmadának szavazatára van szükség,¹¹⁴ míg egyéb vonatkozásban elegendő a jelenlévő parlamenti tagok kétharmadának konszenzusa.

Egy másik fontos változás, hogy az Alaptörvény kifejezetten megjelöli a hatásköri elvet a sarkalatos és egyszerű törvények közti viszonyrendszer körvonalazására.¹¹⁵ Ez azt is jelenti, hogy egy sarkalatos törvény egyszerű többségre tartozó tárgykörben nem érvényesülhet a korábban elfogadott, egyszerű törvénnyel szemben.¹¹⁶

4 A minősített törvények, a demokráciaelv és a hatalommegosztás

A következőkben arra térek ki, hogyan és milyen mértékben érinti a hatalommegosztás konkrét megvalósulását a minősített törvények jelenléte egy adott jogrendszerben, különös tekintettel a tanulmányom középpontjában álló, három alkotmányos rendszerre. A legtöbb esetben, mint Franciaországban is 1958-ban, a hatalommegosztási megfontolások jelentették a fő motivációt a minősített törvények meghonosítására. A minősített törvény mindig azzal a következménnyel jár, hogy egyes törvényalkotási tárgykörökhöz többletgaranciák kapcsolódnak, ez pedig legalább két tekintetben befolyásolja a hatalommegosztás rendszerét is. Egyrészt a minősített törvény minden esetben a kormány és az ellenzék közti bizonyos együttműködést feltételez az emelt többségi követelmény előírásával. A kétharmados modell esetében, mint Magyarországon is, ez a nyomás számottevően megnövekszik,¹¹⁷ ebből is következően a kétharmados törvényalkotás mellőzése mellett fogok érvelni.

Másrészt a minősített törvények jelenléte tágítja az Alkotmánybíróság mozgásterét is: e testületnek kell megvilágítania az Alkotmány által nem vagy nem kellően

¹¹³ Barna: i. m.

¹¹⁴ 1260/B/1997. AB határozat.

¹¹⁵ Magyarország Alaptörvényének T. cikk (1) bekezdése [2011.04.25.].

¹¹⁶ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat.

¹¹⁷ Szalai András: Egyensúly helyett ellensúly I. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya. *Pro Publico Bono* 2011. 1. sz. 11. o. [https://www.academia.edu/37224153/1_%C3%A9vfolyam_2011_1_sz%C3%A1m_B_v%C3%A1ltozat_17_8_MB_\(2021.07.09.\)](https://www.academia.edu/37224153/1_%C3%A9vfolyam_2011_1_sz%C3%A1m_B_v%C3%A1ltozat_17_8_MB_(2021.07.09.))

pontosan szabályozott kérdéseket. Franciaországban tapasztalhatjuk azt is, hogy valamennyi minősített törvényt meg kell vizsgálnia az Alkotmánytanácsnak alkotmányossági szempontból azok hatálybalépését megelőzően. Egyetértek a minősített törvényekre vonatkozóan a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat követelményével, azonban ehhez indítványozási lehetőséget kell társítani, hogy az esetleges beadványok iránymutatásul szolgálhassanak az alkotmánybírók számára. E fejezetben az alkotmányjogi mellett nagyobb hangsúlyt kapnak majd a politológiai jellegű megfontolások is, mivel a hatalommegosztásra gyakorolt hatás jelentős részben a demokratikus politikai folyamatok szintjén érzékelhető.

4.1 A kormány és az ellenzék közti viszony alakulása

A következőkben hatalommegosztás alatt nem a hatalmi ágak klasszikus hármas felosztását értem,¹¹⁸ hanem az alkotmányos aktorok kölcsönös egymásra utaltságát biztosító fékek és ellensúlyok rendszerét.¹¹⁹

A minősített törvény valamennyi modelljének része az emelt többség valamilyen formája: a kétharmados és az abszolút többségi konstrukciót kell itt megkülönböztetnünk.¹²⁰ Stabil kormánypárti parlamenti többség esetén az abszolúttöbbségkövetelmény nem fogja alapjaiban átalakítani a kormány és ellenzék közötti hatalommegosztás megszokott struktúráit. A kormányzat főszabályként az ellenzék egyet nem értése ellenére is keresztül tudja vinni az akaratát. Az abszolút többség szerepe az,¹²¹ hogy némi fékező hatást fejthet ki a kormánytöbbség számára: csak annyiban mehet keresztül egy minősített törvényjavaslat, amennyiben az legalább a kormányoldalon széles körű támogatást élvez. E követelmény fokozhatja az érintett törvények stabilitását is, továbbá az ellenzék esélyeit is növelheti, hiszen elegendő akár egy szűkebb körű megingás is a kormányzat támogatóinak sorában. Mindez a pluralizmus erősítésének irányába mutat, különösen koalíciós kormányok esetében,¹²² amikor a kisebb koalíciós partnerek állásfoglalása döntő jelentőségűvé válhat. Franciaországban például az 1980-as években kisebb koalíciós pártok rendszeresen hasznát húztak ebből a helyzetből.¹²³ A valóságban azonban a társadalmi kontroll a minősített parlamenti többség felett erősebb lehet, mint az ellenzék kiegyensúlyozó szerepe, de még az ellenzék számára sem a minősített törvény lesz a döntéshozatal

¹¹⁸ Baron de Montesquieu: *The Spirit of the Laws*. 1748.

¹¹⁹ *The Federalist* no. 51.

¹²⁰ Jelen tanulmány terminológiájában az abszolút többség az összes parlamenti képviselő többségét jelenti.

¹²¹ Spanyolország Alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése [1978.01.07.].

¹²² Cc., n° 2007-559 DC du 6 decembre 2007.

¹²³ Pierre Avril: *Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*. Éditions Université Panthéon Assas, Paris 2010. 267. o.

befolyásolásának elsődleges eszköze, sokkal inkább a parlamenti obstrukció hagyományos formái töltik be ezt a szerepet.¹²⁴ Ez a megállapítás még a második kamarákra nézve is igaz.¹²⁵ Egy további vitás kérdés, ami szintén Franciaországban merült fel, hogy összeköthető-e egy organikus törvényről való voksolás bizalmi szavazással.¹²⁶

További következményként említhető, hogy a kisebbségi kormányzás gyakorlatilag nem reális opció azokban az országokban, ahol léteznek minősített törvények. Kétharmados többségi követelmény esetében nemcsak a kisebbségi, hanem a többségi kormány sem tud egyoldalúan módosítani minősített törvényeket, csak ellenzéki szavazatok segítségével. A különbség mégis az, hogy a kisebbségi kormánynak már az abszolút többség megteremtése is sokkal nagyobb kihívást jelenthet, mint egy, a parlamenti többséget maga mögött tudó kabinetnek. Ezért a kisebbségi kormányzás tekintetében már az abszolút többség megkövetelése is számottevő visszatartó erő.

A francia és a spanyol modell is jól mutatja, hogy rendszerint nem a minősített többség az egyetlen többletgarancia, amely a törvények ezen alkategóriájához kapcsolódik, különösen Franciaországban igaz ez, ahol kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll is létezik. Valószínűleg ez a háttere annak is, hogy az organikus és egyszerű törvények közti különbségtétel nem olyan éles Spanyolországban, mint Franciaországban. Példának okáért Franciaországban a Szenátus mint második kamara akár blokkolhatja is a törvényalkotást olyan kérdésekben, amelyek közvetlenül a saját jogállásához kapcsolódnak.¹²⁷ Mivel a Szenátus Franciaországban hagyományosan ellenzéki beállítottságú, ez az ellentmondási jog nem tekinthető pusztán formalitásnak.¹²⁸ Egy további speciális eset a kohabitáció, amikor a parlamenti többség és az államfő eltérő politikai hovatartozásuk következtében szembekerülnek egymással.¹²⁹ Amikor a minősített többség erősebb, kétharmados formája érvényesül, általában kisebb a konszenzuskövetelményt kiegészítő, egyéb esetleges garanciák száma és súlya.

Másodsorban a hatalommegosztás szempontjából a kétharmados modell, amely például Magyarországon érvényesül,¹³⁰ számos megválaszolandó kérdést vet fel. A kormánynak kétharmados parlamenti többség híján nincsen lehetősége a minősített törvények egyoldalú megváltoztatására. Az egyszerű többséggel rendelkező kormánynak folyamatosan tárgyalnia kell az ellenzékkal, így történhetett meg például Magyarországon, hogy két évtizeden keresztül változatlan maradt a parlamenti képviselők javadalmazásáról szóló szabályozás, annak ellenére, hogy mindenki

¹²⁴ Jordane Arlettaz – Julien Bonnet: Pouvoirs et démocratie en France. CRDP, Montpellier 2012. 211. o.

¹²⁵ Avril – Gicquel: i. m. 292. o.

¹²⁶ Camby: Quarante ans de lois organiques. 1690. o.

¹²⁷ N° 85–195, DC du 10 juillet 1985.

¹²⁸ Ardant: i. m. 430. o.

¹²⁹ Pierre Avril – Anne-Marie le Pourhiet: Représentation et représentativité. Dalloz, Paris 2008. 83. o.

¹³⁰ Magyarország Alaptörvényének T. cikke [2011.04.25.].

egyértéktett a hatályos szabályozás elhibázott voltában.¹³¹ A törvényhozás tehát nem azonosítható politikai preferenciáit tekintve a kormányzattal, az ellenzék közvetlenül részesévé válik a jogalkotási folyamatnak. Az ellenzéki ellenőrzés a kormányzat felett így közvetlen és hatékony lehet, a kisebbségi érdekek legalábbis a minősített törvények szintjén hangsúlyosabban jelenhetnek meg.¹³² A kisebbségvédelem narratívája¹³³ felmerült a 2008-as francia alkotmánymódosítás indokolásaként is, az organikus tárgykörök bővítését alátámasztó érvként.¹³⁴ Az organikus törvények újrapozicionálása egy, az ellenzéki jogokat érintő nagyobb módosítási csomag része volt.¹³⁵

Az ellenzék politikai kultúra hiányában vagy egyéb okból akár vissza is élhet pozícióival, és a minősített többségi követelményt a kormányzat jogalkotási törekvéseinek blokkolására használhatja. Emellett egyszerű törvények esetében egyértelműen a kormányzat viseli a politikai felelősséget az elfogadott törvényekért, minősített többség esetében azonban ellenzéki szavazatok is állnak a jogalkotás mögött, így pedig elmosódnak a felelősségi viszonyok, torzul a parlamentarizmus eredeti logikája.

Kétharmados parlamenti kormánytöbbség esetében a minősített többség éppen hogy kizárja az ellenzékét a politikai döntéshozatali folyamatokból.¹³⁶ A kormánytöbbség az ellenzéki vélemények figyelembevétel nélkül is megváltoztathatja a minősített törvényeket, így azok tartalma kizárólag a kormánytöbbség szempontjait fogja tükrözni. Később pedig rendkívül nehéz lesz hatályon kívül helyezni az így elfogadott minősített törvényeket. A pillanatnyilag gyenge ellenzék tehát a minősített törvényi szabályozás terjedelmére való tekintet nélkül teljesen kiszorul a legfontosabb parlamenti döntések meghozatalából, és jelentősen szűkülhet a jövőbeli kormányok mozgástere is. A minősített többség tehát nem csupán egy adott pillanatban van kihatással a hatalommegosztás kontúrjaira, hanem hosszú távra is meghatározhatja a vonatkozó tendenciákat.¹³⁷ Ezek nem csupán elméleti megfontolások:

¹³¹ Antal Attila – Braun István – Finta László – Török Zoltán: Sarkalatos kérdések. Méltányosság Politikaelemző Központ Budapest, 2011. november 24. 20. o. <https://docplayer.hu/12897568-Antal-attila-braun-istvan-finta-laszlo-torok-zoltan-sarkalatos-kerdesek.html> (2018. 10.11.)

¹³² Kilényi: i. m. 208. o.

¹³³ Avril – le Pourhiet: i. m. 7. o.; Európa Tanács javaslata: Orientation from the status of the opposition in a democratic parliament, doc. 10488, 2005. március 31. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10816&lang=EN> (2022.02.13.)

¹³⁴ Edouard Balladur: Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*. La documentation française, Fayard 2008. 209. o.

¹³⁵ Arlettaz: i. m. 78. o.

¹³⁶ Pl. 55/2010. (V. 5.) AB határozat.

¹³⁷ Szentgáli-Tóth Boldizsár: A minősített többséggel elfogadott törvények múltja, jelene és jövője a magyar jogrendszerben. In: *Parliaments Practicum 2011–2012* (szerk.: Soltész István). Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest 2014. 71–101. o.

Magyarországon a rendszerváltás óta öt választáson is kétharmados parlamenti többség alakult ki.¹³⁸

A kétharmados többségi követelmény felértékelheti a közvetlen demokrácia eszközrendszerét is, hiszen a minősített törvények tartalmáról is lehet népszavazást tartani.¹³⁹

A kétharmados konszenzus előírása tehát torzíthatja a kormány és az ellenzék viszonyát: túlságosan erős alkupozíciókhoz juttathatja az ellenzéket, vagy éppen hogy kiszoríthatja az ilyen politikai erőket akár hosszabb távra is a kormányzásból. Ebből a szemszögből nézve az abszolút többségi modell kiegészítő elemekkel jobban összhangba hozható a hatalommegosztás logikájával, ezzel szemben a kétharmados szavazatarány alkalmazása jóval kockázatosabb. Rendszerint eredeti céljával az emelt többség erősebb formája nem az inkluzivitást szolgálja, hanem valamennyi fél számára sérelmes kompromisszumokhoz, és így senki számára sem kielégítő megoldásokhoz vezet.

4.2 Az Alkotmánybíróság viszonya a kormánnyal és az országgyűléssel

Az Alkotmánybíróság helyzetét tekintve a testületnek a politikai hatalom túlzott koncentrálódását megelőző szerepéből érdemes kiindulnunk.¹⁴⁰ Két fő kérdést szükséges e ponton megválaszolni: kötelező vagy fakultatív-e a minősített törvények alkotmányossági felülvizsgálata; illetve hogy a felülvizsgálat hivatalból vagy indítványra történik-e. A felülvizsgálat fakultatív és rendszerint utólagos Magyarországon¹⁴¹ és Spanyolországban.¹⁴² A minősített törvényeket azonban minden más releváns országban is alkotmányos rendelkezések körvonalaazzák, amelyek kikényszerítéséért elsősorban az alkotmánybíróságok felelősek. E konstrukció tehát újabb felülvizsgálati szempontokat vet fel: az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell az eljárási követelmények betartását,¹⁴³ illetve vita esetén szétválasztja az egyszerű és a minősített törvények szabályozási terepét,¹⁴⁴ és kiküszöböli az esetleges tartalmi ellentmondásokat.¹⁴⁵

¹³⁸ <http://valasztas.hu> (2021.11.11.)

¹³⁹ Németh Márton: Sarkalatos dilemmák. *Ars boni jogi folyóirat* 2013. 1. sz. 56–60. o. <http://arsboni.hu> (2021.09.07.)

¹⁴⁰ Pierre Avril – Bertrand Seiller: *Le controle parlementaire de l'administration*. Dalloz, Paris 2010. 104. o.

¹⁴¹ Magyarország Alaptörvényének 24. cikke [2011.04.25.].

¹⁴² Az Alkotmánybíróságról szóló 1979. évi II. spanyol organikus törvény 28. cikke.

¹⁴³ La décision n° 89-263 DC du 11 janvier 1990.

¹⁴⁴ Pl. La décision du CC, n° 84-177 DC du 30 aout 1984; Spanyol Alkotmánybíróság No. 11/1981, of April 8; 1/1999. (II. 24.) AB határozat.

¹⁴⁵ La décision du Cc, n°60-8 DC du 11 aout 1960.

A minősített és egyszerű törvény közti különbségtétel alapjai az alkotmányban találhatóak, azonban az idevonatkozó utalások bármilyen pontos megfogalmazás esetén is nyitva hagynak bizonyos kérdéseket az értelmezés számára.¹⁴⁶ Más szavakkal: az Alkotmánybíróság feladata annak felülvizsgálata, hogy a minősített tárgykörben valóban széles körű konszenzussal elfogadott törvények rögzítik-e a főbb szabályokat. Egyes országokban, például Franciaországban hasonló alkotmányos védelemben részesülnek az egyszerű törvények is a minősítettekkel szemben.¹⁴⁷

A minősített törvények jelenléte a jogrendszerben hozzájárul az alkotmánybíróságok átpolitizálódásához: a minősített többség garanciát testesít meg a kormányzat és a parlamenti többség túlhatalmával szemben. Ezt a biztosítéki funkciót pedig főként az Alkotmánybíróság kényszerítheti ki, emiatt pedig számos politikai konfliktusban kénytelen állást foglalni. Más oldalról nézve viszont az Alkotmánybíróság pozíciója erősödik a politikai szereplőkkel szemben többletjogositványainak köszönhetően.

A második modell, amelyet Franciaországban alkalmaznak, specifikusabb az előzőnél, és nem érthető meg a konkrét történelmi körülmények ismeretének hiányában. A Francia Alkotmány a törvényhozási tárgyköröket egy zárt listában sorolja fel,¹⁴⁸ az Alkotmánytanács feladata, hogy megakadályozza a törvényhozást e keretek túllépésében.¹⁴⁹ E célból az Alkotmánytanács minden egyes organikus törvényként elfogadott jogszabályt alkotmányossági felülvizsgálatnak vet alá azok kihirdetése előtt, e lépés hiányában egyetlen organikus törvény sem léphet hatályba Franciaországban.¹⁵⁰ Ez a rendszer a legfontosabb törvényalkotási tárgykörökben elméletileg teljeskörűen képes kiszűrni az alkotmányellenes tartalmú törvényalkotást. Az Alkotmánytanács helyzetét is számottevően erősíti ez a megoldás: egyetértése hiányában egyetlen organikus törvényt sem lehet kihirdetni.¹⁵¹

E mechanizmus jelentőségét az alkotmányossági felülvizsgálat sajátos, franciaországi kontextusában kell értelmeznünk. Az alkotmányozási folyamat résztvevőinek attitűdjei megmagyarázzák, miért csak egy rendkívül szűk kör jogosult az alkotmányossági felülvizsgálat indítványozására. 2008 előtt csupán a közjogi méltóságok egy nagyon szűk köre,¹⁵² majd 1974-től meghatározott számú parlamenti képviselő¹⁵³

¹⁴⁶ Bodnár Eszter – Módos Mátyás: A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta. *Kodifikáció* 2012. 3. sz. 33–34. o.

¹⁴⁷ La décision du CC, ° 75-62, DC du 28 janvier 1976.

¹⁴⁸ Franciaország Alkotmányának 34. cikke [1958.10.04.].

¹⁴⁹ Avril – Gicquel: i. m. 271. o.

¹⁵⁰ Franciaország Alkotmányának 46. cikk 5. fordulata és 61. cikk 1. fordulata [1958.10.04.].

¹⁵¹ Julien Thomas: L'indépendance du Conseil Constitutionnel. PhD diss., Université libre de Bruxelles 2010. 103. o.; Jean-Pierre Camby: Les archives du Conseil constitutionnel: déclaration d'indépendance. *Les Petites affiches* 2008. 192. sz. 6–14. o.

¹⁵² Franciaország Alkotmányának 61. cikk 2. fordulata [1958.10.04.].

¹⁵³ Association française de droit constitutionnel. 30 ans de saisine parlementaire du conseil constitutionnel. *Economica* Paris 2006.

kezdeményezhette egyszerű törvények alkotmányossági felülvizsgálatát, kizárólag e törvények hatálybalépését megelőzően.¹⁵⁴ Az Alkotmánytanács hatásköre csak intézményi tárgykörökre terjedt ki, ennek megfelelően kizárólag politikai szereplők kaptak indítványozási jogosultságot, a törvényhozói döntések bírósági felülbírálatával összefüggő félelmek miatt az utólagos normakontrollt pedig teljesen kizárták.

A 2008. július 23-ai alkotmányreformmal¹⁵⁵ más módok is megnyíltak a Testület eljárásának kezdeményezésére, de ez még mindig igen nehéz, csak alsóbb szintű bíróságokon keresztül juthat el a jogkereső polgár ügyével az Alkotmánytanácshoz.¹⁵⁶

Az előzetes alkotmányossági kérdés (*question prioritaire de constitutionnalité, QPC*) és az alkotmányossági blokk létrehozatala előtt az előzetes alkotmányossági normakontroll volt gyakorlatilag az egyetlen eszköz az alkotmány közvetlen védelmére. A későbbi módosítások csökkenthették volna ezen eszköz jelentőségét, ám mégsem ezt tapasztaljuk.

Az utólagos normakontroll meghonosítása újabb biztosítékokat jelent az alkotmányellenes törvényalkotással szemben, az Alkotmánytanács pedig kiterjesztette ezen eszköz alkalmazhatóságát az organikus törvényekre is,¹⁵⁷ kivéve az organikus és egyszerű törvények elhatárolásával összefüggő dilemmákat.¹⁵⁸ Egyúttal az alkotmány koncepciójának fokozatos kiterjesztése oda vezetett, hogy sokkal szélesebbé vált az előzetes alkotmányossági felülvizsgálat bázisa is, ez pedig megnövelte az alkotmányellenesség alapjául szolgáló esetleges okok számát is.

Amennyiben az alkotmányossági kontroll keretei tágak, a minősített többségi követelmény pedig nem túlságosan szigorú (abszolút többség), a kötelező alkotmányossági felülvizsgálat hatékony garancia lehet, ilyenkor is tisztában kell lennünk azonban e koncepció hátulütőivel. Egyrésztől megerősíti az Alkotmánybíróság pozícióit, másrésztől viszont a testület átpolitizálódásához vezet, és a demokratikus folyamatok ellen hat.¹⁵⁹ A bírósági felülvizsgálattal szemben önmagában is a közvetlen demokratikus legitimáció az egyik legerősebb érv.¹⁶⁰

Az indítványok problémájára áttérve Franciaországban a miniszterelnöknek kötelessége az elfogadott, organikus törvényeket mérlegelés nélkül továbbítani az Alkotmánytanácshoz,¹⁶¹ más országokban az előzetes normakontroll indítványozása csak lehetőség.

¹⁵⁴ Franciaország Alkotmányának 61. cikk 2. fordulata [1958.10.04.].

¹⁵⁵ Franciaország Alkotmányának 61–1. cikke [1958.10.04.].

¹⁵⁶ Peggy Ducoulombier: Rebalancing the power between the Executive and Parliament: the experience of the French constitutional reform. *Public Law* 2010. 4. sz. 688–708. o.

¹⁵⁷ Décision en 2012. 278 QPC du 5 Octobre 2012.

¹⁵⁸ CC, 25 mars 2014, 2014-386 QPC.

¹⁵⁹ Troper – Chagnollaud: i. m. 341-342.

¹⁶⁰ PRX » Piece » CBC – Sunday Edition: Justocracy. <http://prx.org/pieces/72-cbc-sunday-edition-justocracy> (2021.09.07.)

¹⁶¹ l'Ordonnancen° 38-1067 du 7 novembre 1958.

Az indítványokat azok kötelező ereje szerint csoportosíthatjuk. Az indítványok rendszerint orientálják az alkotmánybíróági eljárásokat, a taláros testületek általában a felvetett problémákra fókuszálnak. Kötelező alkotmányossági felülvizsgálat esetén is egy indítvány kíséretében érkezik az organikus törvény az Alkotmánytanácshoz, azt azonban már az alkotmánybírák döntenek el, hogy milyen szempontok mentén, és mely körben vizsgálják meg az adott jogszabályt.¹⁶² A felek iránymutatása hiányában jóval nehezebb beazonosítani az alkotmányossági problémákat egy, akár több száz szakaszból álló törvénytövegeben. A mechanizmus hatékonysága tehát megkérdőjelezhető, és nagy a szerepe az adott alkotmánybírák attitűdjeinek is.

Az organikus törvények teljes körű előzetes alkotmányossági felülvizsgálatából következően az alkotmányossági normakontroll gyakorlatilag az organikus törvényalkotási eljárás állandó részlemeze, az Alkotmánytanács mintegy a törvényhozó hatalom részesévé válik.¹⁶³ Az Alkotmánytanács esetjogából azt olvashatjuk ki, hogy ez a hatáskör számottevően megnöveli a testület mozgásterét. Mégis, a konkrét indítványok lehetőségének megnyitása ezekben az eljárásokban nagyban hozzájárulna azok hatékonyságának fokozásához.

Végezetül e fejezet végén is arra kívánok rámutatni, hogy a túlságosan széles körben jelenlévő, minősített törvények túlzottan megkötik a mindenkori kormányzat kezét, a demokratikus alkotmányosság és a jogállamiság tehát csorbát szenvedhet. A hatalommegosztáson alapuló érvek egy szűk körű minősített-törvény-koncepció irányába mutatnak, amely olyan intézményi tárgyköröket fed le, ahol a széles körű politikai konszenzus valóban releváns (a választási rendszer vagy a törvényhozás működésének alapvető szabályai). Megfelelően szűkre szabott terrénumon esetében a minősített törvény előnyei jól kiaknázhatóak, a hátrányok azonban kevésbé lesznek kézzelfoghatóak. Nézetem szerint tehát mindössze néhány intézményi tárgykört érdemes a minősített törvényi körbe sorolni, az alkalmazás más lehetséges területein (alapvető jogok, közpolitikai tárgykörök) egyéb garanciákat célszerű előtérbe helyezni, mint az alkotmányossági felülvizsgálat vagy a nemzetközi monitoring.

A minősített törvények tehát érzékelhetően megváltoztatják az alkotmányos demokráciát, a hatalommegosztás kontúrjait, illetve az alkotmányos aktorok viszonyrendszerét. E konstrukció újraértelmezi az ellenzék szerepét, valamint az Alkotmánybíróóság hatásköreit is. A konkrét körülmények függvényében e hatás mértéke és konkrét formája országról országra jelentősen különbözhet. Az abszolút többség megkövetelése más garanciákkal kiegészülve kombinált mechanizmusokon keresztül korlátozza az aktuális kormányzatot, ez a komplex megközelítés pedig érdemibb biztosítékokhoz vezethet. Ezzel szemben a szupertöbbségre építő modell korrekciós mechanizmusok híján jóval kevésbé hatékony, torzítja a kormány és az

¹⁶² Thomas: i. m. 108–109. o.

¹⁶³ Michel Troper: *La V^e République et la séparation des pouvoirs. Droits* 2006. 43. sz.

ellenzék viszonyrendszerét, és nem egyeztethető össze a parlamentarizmus alapvető logikájával sem. A kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat részben vagy egészben kiválthatja a minősített többségi követelményt, az indítványozási lehetőséget azonban érdemes nyitva hagyni ilyenkor, mert ez komoly segítség lehet az alkotmánybírók számára.

5 Következtetések

Jelen tanulmányomban néhány új szempontot vettem fel a minősített törvények koncepciója kapcsán, ezek megfontolandóak lehetnek akár egy alkotmányozási folyamat során is. Természetesen nem vázolhattam fel egy teljes és hézagmentes koncepciót ebben a keretben, korlátozott terjedelmű összehasonlító elemzésre szorítkoztam, így a megállapításaim is ennek eredményeit tükrözik. Újabb szempontokkal kiegészítve számos további érv vethető fel e diskurzusban, akár az összehasonlító szemlélet keretei között maradva is.

A minősített törvényeket négy szempontból vizsgáltam meg három alkotmányos rendszerben. Az első fejezetben a történeti háttérrel foglalkoztam, és azonosítottam a békés átmenetet vagy a demokratikus berendezkedés hangsúlyainak eltolását mint a minősített törvény bevezetésének főbb ösztönzőit. A második fejezet a minősített törvényi szabályozás terjedelmét három országban vetette össze, itt a különböző szabályozási irányok (alapjogok és intézmények) közti arányok eltérései, valamint a minősített többségi szabályozás szűkítésének szükségessége voltak főbb megállapításaim. Harmadikként a minősített törvények jogforrási helyzetére tértem ki, és arra hívtam fel a figyelmet, hogy pontosabban megfogalmazott alkotmányos szabályokra lenne szükség ezen a téren. Végezetül a hatalommegosztással való összefüggésekre helyeztem a hangsúlyt, és a kétharmados konszenzuskövetelmény ellen, illetve bizonyos fenntartásokkal a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat mellett érveltem.

A kutatás imént felidézett irányai szorosan összefüggnek egymással, és talán együttesen átfogó képet nyújtanak a demokráciaelv és a minősített törvényalkotás kapcsolatrendszeréről.

Az elemzés további eredménye annak feltérképezése, hogy a minősített törvényekkel kapcsolatos bizonytalanságok gyakran az alkotmányjogi környezet pontatlanságából vagy nem kellő részletességéből erednek. A minősített törvények jogforrási szerepe természetesen számos teret hagy az értelmezésnek, bizonyos eszközökkel azonban az alkotmánybírók mozgásterét racionalizálható. Először is a minősített törvényalkotásról szóló, alkotmányos rendelkezések szövegét pontosítani kellene. Egyetlen alkotmány sem írja le megfelelő precizitással a minősített törvényt mint

jogforrást, még Magyarország Alaptörvénye sem, amely pedig egy teljesen külön bekezdésben definiálja ezt a kategóriát. Emellett be kell látnunk azt is, hogy a minősített törvényalkotási tárgykörök lehatárolása korántsem világos elvek mentén történik. Elméletileg bizonyos tárgykörök jelentőségével alátámasztható e szelekció, a valószínűségben azonban inkább gyakorlati megfontolásoknak jut itt a döntő szerep.

Az összehasonlítás alapján felmérhetjük azt is, hogy lényeges különbségek vannak az egyes nemzeti megközelítések között, a főbb dilemmák és az azokra adott válaszok azonban nagyon hasonlóak.

Tanulmányomban a minősített törvény alkalmazási körének szűkítése, a kétharmados többségi követelmény mellőzése, a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat meghonosítása, valamint a vonatkozó alkotmányos és elméleti háttér további tisztázásának fontossága mellett érveltem. A nemzeti kontextus fényében e javaslatok országról-országra némileg eltérhetnek, kiindulópontként azonban álláspontom szerint mindenképpen megfelelőek lehetnek.

Tanulmányom hiánypótló jellegű is, csekély ugyanis a minősített törvényekkel összehasonlító vagy elméleti perspektívában foglalkozó, rendelkezésre álló szakirodalom. A jogi problémák kellő mélységű elemzése érdekében a minősített törvényalkotást tágabb kontextusba helyezve kell megvizsgálnunk. Nem korlátoztam magam a minősített törvényalkotással összefüggő egy-egy részproblémára, hanem a témakört a maga komplexitásában igyekeztem megragadni, és ezen az úton keresni a továbblépés lehetséges irányait.

A legfontosabb zárógondolatom mégis az, hogy további kiterjedt és alapos szakmai párbeszéd szükséges a minősített törvényekkel kapcsolatban a legmegfelelőbb megoldások keresése érdekében. Bízom benne, hogy munkám szerény hozzájárulás lehetett ehhez a folyamathoz.

Bibliográfia

- Antal Attila – Braun István – Finta László – Török Zoltán*: Sarkalatos kérdések. Méltányosság Politikaelemző Központ Budapest, 2011. november 24. <https://docplayer.hu/12897568-Antal-attila-braun-istvan-finta-laszlo-torok-zoltan-sarkalatos-kerdesek.html> (2018.10.11.)
- Ardant, Philippe – Mathieu, Bertrand*: Droit constitutionnel et institutions politiques. L.G.D.J., Paris 2014.
- Arlettaz, Jordane – Bonnet, Julien*: Pouvoirs et démocratie en France. CRDP, Montpellier 2012.
- Avril, Pierre*: Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique. Éditions Université Panthéon Assas, Paris 2010.

- Avril, Pierre – Gicquel, Jean: Droit parlementaire. Dalloz, Paris 2014.
- Avril, Pierre – Pourhiet, Anne-Marie le: Représentation et représentativité. Dalloz, Paris 2008.
- Avril, Pierre – Seiller, Bertrand: Le controle parlementaire de l'administration. Dalloz, Paris 2010.
- Balladur, Edouard: Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*. La documentation française, Fayard 2008.
- Balogh Elemér et al.: Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről. FÁMA Nemzeti Közszoigálati és Tankönyvkiadó, Budapest 2012.
- Barna Dániel – Szentgáli-Tóth Boldizsár: Stabilitás vagy Parlamentarizmus? – A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos egyes jogalkotási problémák. *Ars Boni Law Review* 2013. <http://arsboni.hu/barnaszentg.html> (2021.07.19.)
- Blacher, Philippe: Le Parlement en France – Etude (broché). L.G.D.J, Paris 2012.
- Bodnár Eszter – Módos Máttyás: A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta. *Kodifikáció* 2012. 3. sz.
- Bonime-Blanc, Andrea: Constitution Making and Democratization. The Spanish Paradigm. In: Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making (szerk. Laurel E. Miller – Louis Aucoin). USIP Press, Washington 2010.
- Bozóki András (szerk.): The Roundtable Talks of 1989: The Genesis of Hungarian Democracy. Central European University Press, Budapest 2002.
- Braibant, Guy: Normes de références du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein. Dalloz, Paris 1996.
- Camby, Jean-Pierre: La loi organique dans la Constitution de 1958. RDP, Paris 1989.
- Camby, Jean-Pierre: Les archives du Conseil constitutionnel: declaration d'indépendance. *Les Petites affiches* 2008. 192. sz.
- Camby, Jean-Pierre: Quarante ans de lois organiques. *Revue de droit publique* 1998. 5–6. sz.
- Comella, Victor Ferreres: The Framing of the Spanish Constitution. In: The Constitution of Spain: A Contextual Analysis (szerk. Victor Ferreres Comella). Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2013.
- Conversi, Daniele: The Smooth Transition. *National Identities* 2002. 3. sz. DOI: 10.1080/1460894022000026105
- Cserne Péter – Jakab András: A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában. *Fundamentum* 2001. 2. sz. <http://fundamentum.hu/sites/default/files/01-2-03.pdf> (2015.03.11.)
- David, René: Les grands systemes de droit contemporains. Dalloz, Paris 1964.
- Debré, Michel: La nouvelle Constitution. *Revue française de science politique*, 1959. 1. sz.
- Drinóczi Tímea: Az új alkotmány szabályozási elveiről. *Pázmány Law Working Papers* 2011. 9. sz. <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-09.pdf> 12 (2021.07.11.)

- Ducoulombier, Peggy*: Rebalancing the power between the Executive and Parliament: the experience of the French constitutional reform. *Public Law* 2010. 4. sz.
- Elster, John – Offe, Claus – Preuss, Ulrich*: Constitutional Politics in Eastern Europe. In: Institutional Design in Post-Communist Societies – Rebuilding the Ship at Sea (szerk. Jon Elster – Claus Offe – Ulrich Preuss). Cambridge University Press, Cambridge 1998.
- Hajnóczy József*: Magyarország Országgyűléséről és annak szervezetéről szóló közjogi értekezés. In: Hajnóczy József közjogi-politikai munkái (szerk. Csizmadia László). Akadémiai Kiadó, Budapest 1958.
- Hauriou, Maurice*: Principes de droit public. *Harvard Law Review* 1918. 31. sz.
- Iliopoulos-Strangas, Julia*: Cours supremes nationales et cours européennes: concurrence ou collaboration? In memoriam Louis Favoreu. Bruylant, Bruxelles 2007.
- Jakab András – Szilágyi Emese*: Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben. *Új Magyar Közigazgatás* 2014. 3. sz.
- Kilényi Géza*: Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények. *Jogtudományi Szemle* 1994. 5. sz.
- Kukorelli István* (szerk.): Alkotmánytan. Osiris, Budapest 2002.
- Küpper, Herbert*: A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben. *MTA Law Working Papers*, 2014. 46. sz.
- Leyland, Peter*: The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis. Or. Hart Publishing, Oxford Portland 2012.
- Montesquieu, Baron de*: The Spirit of the Laws. 1748.
- Németh Márton*: Sarkalatos dilemmák. *Ars boni jogi folyóirat* 2013. 1. sz. <http://arsboni.hu> (2021.09.07.)
- Pourhiet, Anne-Marie le*: Droit constitutionnel. Economica, Paris 2007.
- Prakke, Lucas – Kortmann, Constantijn – Brandhof, Hans van den*: Constitutional Law of 15 EU Member States (6th Edition). Kluwer, Deventer 2004.
- Sirat, Charles*: La loi organique et la constitution de 1958. Dalloz, Paris 1960.
- Szalai András*: Egyensúly helyett ellensúly I. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya. *Pro Publico Bono* 2011. 1. sz. 11. o. [https://www.academia.edu/37224153/1_%C3%A9vfolyam_2011_1_sz%C3%A1m_B_v%C3%A1ltozat_17_8_MB_\(2021.07.09.\)](https://www.academia.edu/37224153/1_%C3%A9vfolyam_2011_1_sz%C3%A1m_B_v%C3%A1ltozat_17_8_MB_(2021.07.09.))
- Szentgáli-Tóth Boldizsár*: A minősített többséggel elfogadott törvények múltja, jelene és jövője a magyar jogrendszerben. In: Parliaments Practicum 2011–2012. (szerk. Soltész István). Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest 2014.
- Széchenyi István*: Magyarország sarkalatos törvényei, s államjogi fejlődése 1848-ig. Eggenberger Ferdinand Akad. Kiadó, Pest 1864.
- Thomas, Julien*: L'indépendance du Conseil Constitutionnel. PhD diss., Université libre de Bruxelles 2010.
- Troper, Michel – Chagnollaud Dominique* (szerk.): Traité international de droit constitutionnel. vol. 1. Dalloz, Paris 2012.

- Troper, Michel*: Constitutional Law. In: Introduction to French Law (szerk. George Berman – Etienne Picard). Wolters Kluwer, Netherlands 2008.
- Trócsányi László*: Alaptanok. In: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei (szerk. Trócsányi László – Schanda Balázs). HVG-ORAC, Budapest 2014.
- Tushnet, Mark*: Constitution-making: An Introduction. *Texas Law Review* 2013. 91. sz.
- Varga Zs. András*: Gondolatok Magyarország új Alkotmányáról. *Iustum Aequum Salutare* 2010. 4. sz. <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20104sz/21.pdf> (2021.08.21.)
- Verpeaux, Michel – Maryvonne, Bonnard*: Le Conseil constitutionnel. La documentation française, Paris 2007.

IV. SZÓLÁSSZABADSÁG, A KÖZÉRDEKŰ INFORMÁCIÓK NYILVÁNOSSÁGA, A SZEMÉLYES ADATOK VÉDELME

Az online platformok használatában rejlő veszélyek: a dezinformáció és a kibertámadások jogi kockázatai¹

Bevezetés

Az elmúlt években a közösségi média a digitális kommunikációnk fő csatornájává vált, és ma már számos olyan platformot tartalmaz, amelyeket a „kiberbűnözők” is előszeretettel kihasználnak. Már megjelentek többek között a Facebookon kívül, az Instagramon, a Twitteren, a Snapchaten, a WhatsAppon és a legutóbb a Telegramon, utóbbi egy bot funkcióval rendelkező, üzenetküldő alkalmazás. Az online platformok körében tehát a közösségi média egyes platformjai kétségtelenül a kiberbűnözés új színtereivé váltak. Az alábbi eseteket mutatjuk be részletesen e témakörön belül: kibertámadások (*hacking és malware*), adathalászat és adatszivárgás, online csalások és zsarolások, valamint a *deepfake* technológia használatában rejlő veszélyek.

A tanulmány második felében arra keressük a választ, hogy milyen eszközökkel lehet hatékonyan fellépni a vélemények szabad áramlása érdekében a közösségi médiában megjelenő, új fenyegetésekkel szemben, hogy megvédjük a plurális társadalmi és politikai rendszernek ezt a nélkülözhetetlen előfeltételét. Továbbá a közösségi szintű fellépés megalapozásaként hogyan oltalmazhatjuk meg az említett internetes platformokon közérdekű kérdésekben tájékozódó felhasználókat a kibertérből érkező, dezinformációs támadásoktól.

* Tudományos munkatárs (TK JTI), egyetemi adjunktus (BME GTK Üzleti Jog Tanszék), megbízott kutató (NKE Eötvös József Kutatóközpont Kiberbiztonsági Kutatóintézet).

** Tudományos munkatárs (TK JTI), ösztöndíjas kutató (NKE), megbízott oktató (ELTE ÁJK. Alkotmányjogi Tanszék).

¹ Jelen tanulmány a Nemzeti Közszerződési Egyetemen 2021. május 27-én tartott „Internetes platformok kora – társadalmi hatások és szabályozási kihívások” című konferencián elhangzott előadás írásos változata, a Ludovika Kiadónál jelenleg megjelenés alatt álló tanulmánykötetbe benyújtott kézirat másodközlése. A 128976.; a 138965.; valamint a 2019-2.1.11-TÉT-2020-00243. számú NKFIH pályázat és a Mesterséges Intelligencia Nemzeti Laboratórium keretében az Innovációs és Technológiai Minisztérium, valamint a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával valósul meg.

A kiberbűnözés számos fontos indítékát részletesen elemezte már a vonatkozó hazai és nemzetközi szakirodalom,² magunk is röviden kitérünk több ilyenre tanulmányunkban. A közvélemény alakítása, a döntéshozatal befolyásolása és a politikai haszonszerzés azonban olyan motivációk, amelyekről kevesebb szó esett eddig az online térben végrehajtott támadások háttérének kutatásakor. Talán ez az oka annak is, hogy a kérdéskör jelentőségéhez képest csak kevés tanulmány foglalkozott eddig az új technológiáknak a szólásszabadság érvényesülésére, a politikai vélemények piacára gyakorolt hatásaival.³ Azonban egyre többször merül fel ezen összefüggések alaposabb megismerésének igénye, és egyre világosabb az is, hogy a következő időszakban tovább növekedhet az új technológiák hatása a közéleti vitákban. Ezért is tartjuk különösen fontosnak, hogy a szólásszabadság aktuális kérdéseivel, illetve a kiberbűnözéssel foglalkozó szakemberek egymással összefogva törekedjenek a komplex terület törvényszerűségeinek feltárására, és a vonatkozó szabályozás alapelveire, valamint konkrét tartalmára vonatkozó, közös javaslatok megfogalmazására.

1 A kiberbűnözés fogalma

Mindenekelőtt fontos egy rövid, fogalmi áttekintést nyújtanunk a kiberbűnözés kapcsán. A kibertér (*cyberspace*) kifejezést – a kibernetika és a tér szavak összevonásából – William Gibson amerikai író alkotta meg az 1982-ben megjelent, Izzó króm (*Burning Chrome*) című novellájában, amely később a Neurománc (*Neuromancer*) című regénye által vált ismertté. Gibson a kibertér elnevezést használta a globális számítógépes hálózatra, amely összeköti az embereket, a számítógépeket és az információforrásokat. Az ebből képzett, angolszász *cybercrime* nyomán honosodott meg az általunk használt kiberbűnözés szó. A *cybercrime* elnevezés használata

² L. ehhez bővebben: David Wall: Cybercrime, media and insecurity: The shaping of public perceptions of cybercrime. *International Review of Law, Computers and Technology* 2008. 1–2., 45–63. o. DOI: 10.1080/13600860801924907; Alisdair A. Gillespie: Cybercrime – Key Issues and Debates. Routledge, New York 2019.; Marija T. Britz: Computer Forensics and Cyber Crime: An Introduction. Pearson, London 2013.; Nagy Zoltán András: Bűncselekmények számítógépes környezetben. Ad Librum, Budapest 2009.; Szathmáry Zoltán: Bűnözés az információs társadalomban – Alkotmányos büntetőjogi dilemmák az információs társadalomban. PhD-értekezés PTE ÁJK, Budapest 2012.; Mezei Kitti: A kiberbűnözés aktuális kihívásai a büntetőjogban. L'Harmattan – TK JTI, 2020.

³ Példaként I. Bartóki-Gönczi Balázs: A keresőmotorok és a szólásszabadság kapcsolata: Megközelítés és szabályozási javaslatok az Európai Unióban és az Egyesült Államokban. *Iustum Aequum Salutare* 2018. 1. sz. 157–194. o.; Klein Tamás (szerk.): Tanulmányok a technológia- és cyberjog néhány aktuális kérdéséről. Média tudományi Intézet, Budapest 2018. 26–29. o.; valamint Koltay András: Az új média és a szólásszabadság. A nyilvánosság alkotmányos alapjainak újragondolása. Wolters Kluwer, Budapest 2019.; Török Bernát: Platforms and Fundamental Rights: The Case of Social Media and Freedom of Speech. *Hungarian Conservative* 2021. 1. sz. 42–47. o.

napjainkban széles körben elterjedt, különösen a nemzetközi szakirodalomban, de például a Budapesti Egyezmény⁴ (*Convention on Cybercrime*) is ezt alkalmazza.

A nemzetközi szakirodalomban több szerző is, így Jonathan Clough,⁵ Peter Grabosky⁶ és Susan W. Brenner⁷ is a kiberbűnözésre mintegy gyűjtőfogalomként tekint, amelynek két fő kategóriája különböztethető meg: az egyik azoknak a deliktumoknak csoportja, amelyek kizárólag információs rendszerekkel (például számítógépekkel, azok hálózatával vagy egyéb, információs és kommunikációs technológiák használatával) követhetők el. Jellemzően az ilyen bűncselekmény tárgya az információs rendszer. Ez a tisztán informatikai bűncselekmény vagy kiberbűncselekmény, az ún. *cyber-dependent crime* (például számítógépes vírusok használata, hacking stb.).

A második, tágabb kategóriába tartoznak azok a hagyományos bűncselekmények, amelyeket az információs rendszerek felhasználásával követnek el (például a csalás, a zsarolás, a gyermekpornográfia, a szerzői jogi jogsértések, a zaklatás stb.). Ez az ún. *cyber-enabled crime* esetköre, amikor az információs rendszer a bűncselekmény elkövetésének az eszköze.⁸

Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy a kiberbűnözés esetén egyrészt olyan, új típusú bűncselekményekről beszélhetünk, amelyek kizárólag az információs rendszerek segítségével követhetők el, és olyan speciális, védett jogi tárggyal rendelkeznek, mint amilyen az információs rendszer vagy adat. Másrészt idetartoznak azok a hagyományos bűncselekmények is, amelyek sokkal könnyebben elkövethetők az új eszközök segítségével.

Az informatikai környezetben elkövetett bűncselekmények motívumai, céljai általánosságban nem térnek el a valós térben elkövetett bűncselekményekétől, mert ugyanúgy elkövethetők haszonszerzés vagy károkozás céljából, valamint az adatok, titkok kifürkészése végett vagy akár szexuális indíttatásból. A manipuláció útján, dezinformációk terjesztésével elérhető politikai haszonszerzés azonban olyan motívumokat is bevonhat ebbe a gondolkodásba, amelyek a hagyományos bűncselekmények kapcsán nem relevánsak. Talán ez is az egyik oka annak, hogy ezek a vonatkozások

⁴ Az Európa Tanács Budapesten, 2001. november 23-án kelt Számítástechnikai bűnözésről szóló egyezménye, amelyet a 2004. évi LXXIX. törvénnyel hirdettek ki Magyarországon.

⁵ Jonathan Clough: *Principles of cybercrime*. Cambridge University Press, 2015. 10–11. o.

⁶ Peter Grabosky: *Cybercrime*. Oxford University Press, London 2016. 8–9. o.

⁷ Susan W. Brenner: *Cybercrime – Criminal Threats From Cyberspace*. Praeger, Santa Barbara, CA. 2010. 39–47. o.

⁸ L. Clough: i. m. 10–11. o. A *cyber-related crime* elnevezést használja az Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériuma, amikor a hagyományos bűncselekmény elkövetésének eszköze a számítógép, míg a Budapesti Egyezmény is utal arra, hogy azon bűncselekményeket foglalja magában, amelyeket a számítógép használatával követnek el. L. ehhez U.S. Department of Justice: *The National Information Infrastructure Protection Act of 1996, Legislative Analysis*, 1996.; Council of Europe: *Explanatory Report to the Convention on Cybercrime*. 185 *European Treaty Series*. 2001. 79. cikk.

eddig kevesebb figyelmet kaptak, holott súlyuk a virtuális világ bűnelkövetői számára egyre jelentősebb.

A kiberbűnözésbe tartozó bűncselekmények szabályozása a büntetőjog körében alapvetően nemzeti hatáskör, mivel a büntetőjog tipikusan – de nem kizárólagosan – egy állam belső joghatósági körébe tartozik, tehát a nemzeti büntetőjogok tudják leginkább kezelni a kérdést. Ezért jelen tanulmányban a hazai büntetőjogi rendelkezésekre tekintettel vizsgáljuk a kiberbűnözés egyes eseteit. Fontos azonban megjegyezni, hogy a hazai jogra jelentős hatással van e téren az említett Budapesti Egyezmény és ennek kiegészítő jegyzőkönyve,⁹ valamint a vonatkozó uniós szabályozás (például a 2013/40/EU az információs rendszerek elleni támadásokról szóló irányelv).

2 A kiberbűnözés egyes esetei az online platformokon

Írásunkban az online platform alatt a vélemények és információk széles körben való terjesztésére, illetve kommentálására alkalmas, online kommunikációs felületeket tekintjük. Az üzleti élet is egyre inkább e platformoktól függ, valamint a magán-személyek is nagy számban vannak jelen ezen online felületeken. A koronavírus-járvány tovább fokozta az online jelenlétet. A felhasználók sokszor nincsenek tisztában az online jelenléttel járó veszélyekkel, a megosztott információk következményeivel. Ennek eredményeképpen a szenzitív adatokat az illetéktelen személyek egyre könnyebben tudják megszerezni (például az erre a célra kifejlesztett, rosszindulatú programokkal, adathalász és egyéb módszerekkel). A közösségimédia-platformok tehát a *hackerek* számára könnyű utat kínálnak, hogy elérjék vagy feltérképezzék kiválasztott célpontjaikat. A közösségi média felhasználóinak növekvő száma vonzóvá tette az online platformokat a kiberbűnözők számára, ami azt jelenti, hogy például a rosszindulatú programok, avagy *malware*-fertőzések¹⁰ fő forrásává váltak,

⁹ 2003-ban a Budapesti Egyezményt kiegészítették a számítástechnikai rendszerek útján megvalósított rasszista és idegengyűlölő cselekmények büntetendővé nyilvánításáról szóló jegyzőkönyvvvel. 2017 szeptemberében pedig az Európa Tanács úgy döntött, hogy elkészíti az egyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvét, amely egy hatékonyabb és egyszerűbb kölcsönös jogsegélyrendszerre irányuló rendelkezéseket tartalmazna. E rendszer lehetővé tenné a közvetlen együttműködést az egyezmény egy másik részes államában székhellyel rendelkező szolgáltatókkal, a kereséseket pedig határokon átnyúlóan is lehetne végezni. A jegyzőkönyv erőteljes biztosítékokat és adatvédelmi követelményeket fog tartalmazni. Egy ilyen megállapodás előnye, hogy akár világszerte alkalmazhatóvá válhat. L. erről Jennifer Daskal – Debrake Kennedy-Mayo: Budapest Convention: What is it and how is it being updated? *Cross-Border Data Forum*. <http://bit.ly/3fIRfx> (2020.07.14.)

¹⁰ A malware a malicious software, vagyis a rosszindulatú szoftver rövidítése, ami arra utal, hogy általában ezeket a kártevő programokat használják arra, hogy jogosulatlanul behatoljanak az információs rendszerekbe, vagy módosításokat végezzenek a felhasználó tudta és hozzájárulása nélkül, kárt okozzanak az adatokban. Egyre gyakrabban használják fel ezeket arra, hogy bizalmas adatokhoz férjenek hozzá,

amelyek a magánszemélyeket, a vállalkozásokat egyaránt érintik. A probléma egyre jelentősebb, e platformok különösen alkalmasak a rosszindulatú programok terjesztésére, mert általában több képet, videót, hirdetést és ún. *plugineket* jelenítenek meg. Ezenkívül a közösségi hálózatokon keresztüli interakció jellege elősegíti a fertőzés gyors és zökkenőmentes terjedését, ezt a problémát bonyolítja az a tendencia, hogy a közösségi média lehetővé teszi a felhasználói profilok több platformon történő megosztását. Az egyik tipikus példa erre a Facebook Messengeren található, adathalász linkek voltak, amelyeket arra használtak, hogy az áldozatokat egy YouTube-ra hasonló oldalra átirányítsák. Egy frissítés letöltése után a felhasználókat rosszindulatú programmal fertőzték meg, amely képes volt a jelszavakat és egyéb szenzitív információkat megszerezni.¹¹

A rosszindulatú programok terjesztése jellemzően posztok vagy üzenetek formájában történik, például a fertőzött hirdetésekre kattintásokkal, illetve ismerősök által megosztott tartalmakkal (például vicces videókkal, képekkel, hírekkel és hirdetésekkel), továbbá a telepített *pluginek* és alkalmazások (például játékok és tesztek) révén. Gyakran üzenetként küldenek rosszindulatú programokat, vagy egy weboldalra irányítanak át, de megjelent már a *drive-by downloads* is, ami azért különösen veszélyes, mert ekkor a *malware* magától letöltődik, kihasználva a rendszer sebezhetőségét a weboldalba vagy alkalmazásba illesztve. A közösségi oldalakon gyakran találkozhatunk ún. botokkal, amelyek alkalmasak az automatikus üzenetek generálására és a rosszindulatú programok terjesztésére. Például a Facebook Messenger programban található chatbot alkalmas lehet arra, hogy automatikusan szétküldje az akár bűncselekményt is magában hordozó üzeneteket.¹² A rosszindulatú programokon kívül pedig gyakori a személyes vagy üzleti céllal használt, felhasználói fiókok feltörése (ez az ún. *hacking*, avagy jogosulatlan belépés esete), amelynek következtében átveszik az irányítást a fiók felett, és hozzáférnek a fiókhoz kötődő minden adathoz (például bankkártya- és egyéb személyes adathoz). Gyakran olyan fiókokat céloznak, amelyek „ellenőrzöttek”. Az ilyen támadások elkerülése érdekében különösen fontos a kétféle azonosítás beállítása a felhasználói fiókoknál. Ezek a vizsgált esetek mind az információs rendszer elleni bűncselekményekhez kapcsolódnak: az elkövetők az információs rendszer vagy adat megsértését követik el (Btk. 423. §), ha jogosulatlanul a technikai intézkedés kijátszásával belépnek a felhasználói fiókba, vagy jogosulatlanul adatmanipulációt hajtanak végre a rosszindulatú programmal, illetve

amelyek elősegítik a további csalásokat vagy egyéb jogsértéseket (pl. zsarolás, személyazonosság-lopás stb.). A kártékony programok különböző fajtáiról bővebben l. Sorbán Kinga: Vírusok és zombik a bűntetőjogban. Az információs rendszer és adatok megsértésének büntető anyagi és eljárásjogi kérdései. *In Medias Res* 2018. 2. sz. 376–377. o.

¹¹ Michael McGuire: Into the Web of Profit – Social Media Platforms and the Cybercrime Economy. *Bromium* 2019. 7–8. o.

¹² Ambrus István: Digitalizáció és büntetőjog. Wolters Kluwer, Budapest 2021. 46. o.

az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás valósul meg (Btk. 375. §), ha például a jogosulatlanul megszerzett bankkártyaadatokkal tranzakciókat hajtanak végre.

A kiberbiztonságban a leggyengébb láncszem az ember. Az esetek döntő többségében ugyanis minden sikeres támadás mögött a sértetti közrehatás áll,¹³ és éppen ezért az elkövetők gyakran előnyben részesítik a *social engineering* támadásokat (a célszemély megtévesztésével megvalósított támadások tartoznak ebbe a körbe, például az elkövető adathalász levélben megbízható személynek vagy szervezetnek adja ki magát annak érdekében, hogy bizalmas információkat csaljon ki az áldozattól)¹⁴ a technikai jellegű megoldások alkalmazása helyett. Kevin D. Mitnick szerint a pszichológiai manipuláció könnyedén megkerüli a technológiai akadályokat (például tűzfalat vagy egyéb védelmet) a befolyásolás és megtévesztés segítségével.

Az egyik oka annak, hogy a közösségi média különösen kedvelt az elkövetők körében, hogy jelenleg meglehetősen könnyű álprofil létrehozni. A Facebooknak nemrég több mint 5 milliárd álfiókot kellett törölnie az egész platformjáról. Az álprofileket jellemzően arra használják, hogy megtéveessenek más felhasználókat, például az említett *social engineering* módszerekkel rávegyék őket arra, hogy a fertőzött linkekre kattintsanak, vagy akár szenzitív információkat osszanak meg.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság kapcsolódó gyakorlata alapján különösen bűncselekmény gyanúját keltő ügyeknek tekinthetők az olyan esetek, ha ismeretlen személyek a felhasználó nevében és fényképei felhasználásával a közösségi oldalon álprofil létrehozását. Ezen az álprofilon keresztül a megszemélyesített felhasználó valódi ismerőseit jelöli be az elkövető, és a felhasználó nevében üzeneteket küld, bejegyzéseket tesz közzé. A cél gyakran az érintett lejáratása, hírnevének rontása mások előtt, és ez jelentős érdeksérelemmel járhat.¹⁵ Előfordul az is, hogy mások személyes adatait használják fel bűncselekmények elkövetéséhez (például az álprofilon keresztül pénzt vagy bankkártyaadatot csálnak ki más, gyanútlan felhasználóktól). Az álprofil-módszer során gyakran más felhasználó személyes adatait (például nevét és fotóit) használják fel, amit akár további csalás vagy zsarolás követhet (például ilyen az ún. romantikus csalás esete, amikor az illető a közösségi oldalakon a társkeresési szándék látszatával a másik fél bizalmába férkőzik, és

¹³ Parti Katalin – Kiss Tibor: Az informatikai bűnözés. In: Kriminológia (szerk. Borbíró Andrea et al.). Wolters Kluwer, Budapest 2017. 506. o.

¹⁴ Abdullah Algarni – Yue Xu – Taizan Chan: An empirical study on the susceptibility to social engineering in social networking sites: the case of Facebook. 26 *European Journal of Information Systems* 2017. 6. sz. 661–687. o. DOI: 10.1057/s41303-017-0057-y

¹⁵ Péterfalvi Attila – Eszteri Dániel: A személyes adatok büntetőjogi védelme Magyarországon és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság kapcsolódó gyakorlata. In: A személyiség és védelme. Az Alaptörvény VI. cikkelyének érvényesülése a magyar jogrendszeren belül (szerk. Görög Márta – Menyhárd Attila – Koltay András). ELTE ÁJK, Budapest 2017. 411. o.

tévedésbe ejti, vagy a megszerzett kompromittáló képekkel zsarolja az illetőt).¹⁶ Az álprofilok esetében leggyakrabban tehát a személyes adattal való visszaélés bűncselekménye merülhet fel (Btk. 219. §), ha az elkövető más személyes adatait jogosulatlanul kezeli az adatvédelmi rendelkezések megszegésével, haszonszerzési célból, vagy jelentős érdeksérelmet okozva. Ezenkívül kihívást jelentenek az adatszivárgások, amikor nyilvánosságra hozzák a közösségimédia-platformok felhasználóinak tömeges személyes adatait, amelynek adatvédelmi jogi következményei is vannak (lásd *Cambridge Analytica*-botrány).¹⁷

Az online csalások gyakran úgy valósulnak meg, hogy közszereplők nevében tesznek közzé tartalmakat. Például a Twitteren egy üzenet volt elérhető Elon Musktól, „Dojo 4 Doge” címmel, és erre az üzenetre válaszoltak a csalók, és megosztottak egy linket is. A csábító üzenet egy profi weboldalra vezetett, ahol arra próbálták rávenni a látogatókat, hogy küldjenek bitcoint Elon Musknak, mert ha ezt teljesítik, akkor rövid időn belül Musk befektetéseinek köszönhetően a dupláját fogják visszakapni, sőt a honlapon olvasható volt, hogy a bizonyos összeg feletti küldők megkaphatják a fődíjat is, amely egy Tesla Model S lesz.¹⁸ A közösségi média platformjain egyre több befektetési és kriptovaluta-csalás jelenik meg gyorsan megtérülő befektetéssel kecsegtető ajánlatok formájában, amelyek kihasználják a virtuális fizetőeszközök és az új típusú befektetések népszerűségét (például a Twitteren több mint 15 000 botot azonosítottak a kriptovaluta-csalások kapcsán). Büntetőjogi aspektusból vizsgálva ezek az esetek jellemzően a hagyományos csalásnak (Btk. 374. §) minősülnek, amelyek során természetes személyeket haszonszerzési célzattal tévedésbe ejtenek, és ezzel kárt okoznak.

Másik téma, amivel érdemes külön foglalkoznunk, az az online szexuális zsarolás (*sextortion*), amely mind a felnőtteket, mind a gyermekeket érinti, azonban utóbbiak különösen veszélyeztetettek.¹⁹ Utóbbi esetben az elkövető a gyermek bizalmába férkőzik (például a felnőtt fiatalembernek adja ki magát, és barátkozik a gyermekkel, kifejezetten szexuális tartalmú anyagot mutat neki, hogy csökkentse a szexualitáshoz kapcsolódó gátlásait), és kihasználja a sebezhetőségét. Ezt annak érdekében teszi, hogy a gyermeket ábrázoló, szexuális jellegű képekhez vagy videókhoz jusson

¹⁶ Gyarakai Réka: A közösségi média hatása a kiberbűncselekmények elkövetésére. 2 *Magyar Rendészet* 2021. 77. sz. 67–82. o. DOI: 10.32577/mr.2021.2.4

¹⁷ Margaret Hu: Cambridge Analytica's black box. *Big Data & Society* 2020., valamint I. erről Chris Hoofnagle: Facebook in the Spotlight: Dataism vs. Personal Autonomy. *JURIST – Academic Commentary*, Apr. 20 2018. <http://jurist.org/forum/2018/04/chris-hoofnagle-facebook-dataism.php> (2022.02.11.)

¹⁸ <http://businessinsider.com.au/man-lost-560000-worth-of-bitcoin-elon-musk-scam-bbc-2021-3> (2022.02.11.)

¹⁹ Anastasia Powell – Nicola Henry: *Sexual violence in a digital age*. Palgrave Macmillan, London 2017. 122–124. o.

hozzá,²⁰ amit végül a zsarolás fázisa követ. Az elkövető kényszeríti, zsarolja az áldozatát, hogy szexuális szívességet teljesítsen a részére, vagy további kompromittáló képeket vagy videókat küldjön magáról. Amennyiben a kérésnek nem tesz eleget, akkor a már birtokában lévő felvételnek a megosztásával fenyeget (például a közösségi médián keresztül), és ezzel már irányítása alá vonja az illetőt.²¹

Végül érdemes a *deepfake* technológia térnyeréséről említést tenni, amely viszonylag új, és egyre súlyosabb kihívást jelent a társadalom egésze számára. A *deepfake* esetében algoritmus segítségével képesek az adott személyről készült videófelvételben az arckép kicserélésére egy másik személy arcképére, amely bárki számára megtévesztő lehet. Az így létrehozott tartalmak súlyos károkat okozhatnak mind az egyénnek, mind a közösségnek: a magánszemélynek okozott károkon túl (lásd *revenge porn*, avagy „bosszúpornó” esete)²² a *deepfake* hozzájárulhat a dezinformációhoz,²³ a demokratikus döntéshozatali eljárások eltorzításához és a választási eljárás manipulációjához, ezzel erodálva a közbizalmat, és súlyosbítva a társadalom megosztottságát.²⁴ Sőt, a koronavírus elleni védekezést is akadályozhatják az álhírek (például a közösségi oldalakon megosztott tartalmak, bejegyzések a vírus és a vakcinák kapcsán), ezért a rémhírterjesztés tényállása (Btk. 337. §) kiegészült új elkövetési magatartással, és a tényállás (2) bekezdése szerint, aki különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tényről vagy való tényről oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa, e deliktum miatt felelősségre vonható.²⁵

²⁰ Pl. a fiatalok körében különösen népszerű a Snapchat videómegosztó portál és alkalmazás, ahol a felhasználók saját maguk által meghatározott időre oszthatnak meg egymással szöveges üzeneten kívül képet vagy videót.

²¹ Europol: Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA). 2014. 30. o.

²² Általában feltékenységből, a párkapcsolat megszakítása miatti bosszúból, a volt partner által a sértettől készült pornográf felvételek nyilvánosságra hozatalát jelenti. Az ilyen kép vagy videó készülhet csak magáról a (tipikusan meztelen) sértettől, az elkövető és a sértett közös szexuális cselekményéről, illetve az is elképzelhető, hogy nem valódi, hanem manipulált felvételtől van szó, amikor tehát a bosszúpornográfia a *deepfake*-kel kombinálva jelenik meg. A hazai szakirodalomban Ambrus: i. m. 223. o., valamint tanulmányában e témával foglalkozik Sorbán Kinga: A bosszúpornó és a *deepfake* pornográfia büntetőjogi fenyegetettségének szükségességéről. *Belügyi Szemle* 2020. 4. sz. 81–104. o. DOI: 10.38146/BSZ.2020.10.4; Az angolszász szakirodalom pedig részletesen foglalkozik ezzel a kérdéskörrel: Karolina Mania: The Legal Implications and Remedies Concerning Revenge Porn and Fake Porn: A Common Law Perspective. *Sexuality & Culture* 2020. DOI: 10.1007/s12119-020-09738-0 és Catherine D. Marcum et al.: Exploration of Prosecutor Experiences with Non-consensual Pornography. *42 Deviant Behavior* 2021. 5. sz. 646–658. o. DOI: 10.1080/01639625.2020.1821410

²³ Christopher Whyte: Deepfake news: AI-enabled disinformation as a multi-level public policy challenge. *Journal of Cyber Policy* 2020. DOI: 10.1080/23738871.2020.1797135

²⁴ Tyrone Kirchengast: Deepfakes and image manipulation: criminalisation and control. *Information & Communications Technology Law* 2020. 308–323. o. DOI: 10.1080/13600834.2020.1794615

²⁵ L. a rémhírterjesztésről Bencze Máttyás – Ficsor Krisztina: A koronavírus kihívásai és a jogtudomány: a rémhírterjesztés tényállásának jogalkalmazási kérdései. <http://jog.tk.hu/blog/2020/04/a-remhírterjesztés-tenyallasanak-jogalkalmazasi-kerdesei> (2022.02.11.)

Eddig a kibertámadások főbb sajátosságainak, mechanizmusainak bemutatására törekedtünk, a következőkben rátérünk a véleménynyilvánítás szabadsága ezzel közvetlen kapcsolatba hozható aspektusaira. Az összefüggések megvilágítását követően tanulmányunkat a szabályozás alapelveire, illetve egyes részelemeire vonatkozó, *de lege ferenda* javaslatainkkal zárjuk.

3 Szólásszabadság az online platformokon

3.1 Az online platformok mint a szólásszabadság terei

Az elmúlt évtizedekben, különösen az elmúlt években a politikai vélemények ütköztetésének elsődleges terepévé a virtuális térben található platformok váltak. Mivel egyre több választópolgár egyre intenzívebben használja az online felületeket, illetve ezeken a csatornákon keresztül a terjeszteni kívánt tartalmak sokkal gyorsabban és hatékonyabban érik el célközönségüket, egyre népszerűbbé váltak a politikai kommunikáció lebonyolítására. A pártok, jelöltek elsősorban a virtuális térben közelítik meg választóikat, akik ugyancsak az online térben reflektálnak a feljük artikulált álláspontokra.²⁶ A magánvélemények is jórészt az internetes platformokon kerülnek szembe egymással, ahol ezek is korábban sosem tapasztalt gyorsasággal terjeszthetők, és könnyen, sokszor akár névtelenül is észrevételezhetők.²⁷

Különösen felgyorsultak ezek a folyamatok a pandémia időszakában, amikor a kijárási és kapcsolattartási korlátozások következtében gyakorlatilag mindenki rákényszerült online jelenlétének fokozására.²⁸ Ráadásul a járványügyi intézkedések egy része kifejezetten is érintette a véleménynyilvánítás gyakorlásának egyes formáit, például a gyülekezéseket sok helyen megtiltották, vagy legfeljebb szigorú korlátok között és csekély számú résztvevővel engedélyezték. Ilyen körülmények között kellett választási kampányokat megszervezni, illetve egyáltalán fenntartani a politikai diskurzust az ebben történő részvétel iránt érdeklődő állampolgárok számára. Ez kizárólag vagy legalábbis túlnyomórészt az online platformokon volt csak lehetséges, amelyek szerepe így még inkább felértékelődött.

²⁶ Török Bernát: A szólásszabadság védelmének dinamikája. *Magyar Jog* 2017. 12. sz. 721–733. o.

²⁷ The right to freedom of expression and the use of encryption and anonymity in digital communications. Submission to the United Nations Special Rapporteur on the Right to Freedom of Opinion and Expression by the Association for Progressive Communication (APC). <http://ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Communications/AssociationForProgressiveCommunication.pdf> (2022.02.11.)

²⁸ Andrea Matwyshyn: Cyber Harder. 24 *Boston University Journal of Science and Technology Law* 2018. 450. sz.

A politikai kommunikáció virtualizálódása számos politológiai, szociológiai kérdést is felvet, jelen tanulmányban ezen probléma politikai aspektusaival foglalkozunk. A felhasználóknak csak kisebb része kezeli tudatosan ezeket a felületeket, és számol azokkal a kockázati tényezőkkel, amelyek együtt járnak az online platformok igénybevételeével elsősorban a fentebb már vázolt, rosszindulatú kibertevékenységek következtében.²⁹ Továbbá legtöbbször nem jelenik meg a véleményt nyilvánító személyek tudatában az sem, hogy álláspontjuk nyilvánosságra hozatalával egy legalább három résztvevős jogviszony szereplőivé válnak.³⁰ A platform üzemeltetője felületet biztosít a magánszemélyek számára álláspontjuk kifejtésére és megosztására más felhasználókkal, illetve ehhez kapcsolódóan a vélemények ütköztetésére. Az üzemeltető elsősorban a platform megfelelő működtetéséért és folyamatos rendelkezésre állásáért felel, korlátozott körben azonban helyt kell állnia az általa fenntartott felületeken megosztott tartalmakért is. A szolgáltatást igénybe vevő magánszemély ezzel szemben elsősorban az általa folytatott kommunikációval valósíthat meg esetleges jogsértéseket, például gyűlöletbeszéd közzétételével.³¹ Ezen felül pedig figyelembe kell vennünk harmadik személyek bekapcsolódásának lehetőségét is az online véleménycserével összefüggő jogviszonyokba, ilyenként merülhetnek fel az adathalász célzattal vagy a demokratikus diskurzus eltorzításának szándékával fellépő szereplők.

3.2 Dezinformáció

A kibertámadások két irányban gyakorolnak hatást a demokratikus diskurzus alakulására a platformokon:³² egyrészt rendszerszinten torzítják a vélemények piacát, másrészt pedig visszatartó erőként jelenhetnek meg az egyének számára a nyilvános vitákba történő bekapcsolódást illetően.³³ Ebben az alfejezetben először a legfontosabb rendszerszintű kockázatra, a dezinformáció létrehozatalára és terjesztésére térünk ki.

Az Európai Bizottság megfogalmazása szerint a dezinformáció „olyan igazolhatóan hamis vagy félrevezető információ, amelyet gazdasági haszonszerzés vagy szándékos megtévesztés céljából hoznak létre, hoznak nyilvánosságra és terjesztenek,

²⁹ Joe Burton: Cyber-Attacks and Freedom of Expression: Coercion, Intimidation and Virtual Occupation. 9 *Baltic Journal of European Studies* 2019. 3. sz. 16–133. o. DOI: 10.1515/bjes-2019-0025

³⁰ Pavlina Pavlova: Human-rights based approach to cybersecurity: Addressing the security risks of targeted groups. 4 *Peace Human Rights Governance* 2020. 3. sz. 391–418. o. DOI: 10.14658/pupj-phrg-2020-3-4

³¹ Török Bernát: A gyűlöletbeszéd tartalmának médiajogi mércéi. *Jogtudományi Közlöny* 2013. 2. sz. 59–72. o.

³² Gregory T. Nojeim: Cybersecurity and Freedom on the Internet. http://jnslp.com/wp-content/uploads/2010/08/09_Nojeim.pdf (2022.02.11.)

³³ Noha Fathy: Freedom of expression in the digital age: enhanced or undermined? The case of Egypt. *Journal of Cyber Policy* 2018. 3. sz. 1. 96–115. o. DOI: 10.1080/23738871.2018.1455884

és amely kárt okozhat a közérdeknek”.³⁴ Az Európai Bizottság 2018-ban szakértői csoportot is felállított az álhírek terjesztésével és az online dezinformáció jelenségeivel összefüggő mechanizmusok feltérképezésére.³⁵ A dezinformáció jelenségének négy fő iránya létezhet, az új technológiák hozzájárulhatnak valamennyi alakzat előidézéséhez. Egyrészt fiktív felhasználói profilok generálásával, és azokon keresztül bizonyos álláspontok artikulálásával a kibertevékenység olyan szempontokat helyezhet előtérbe a diskurzusban, amelyek megvitatására nincs valós társadalmi igény.³⁶ Ezt elősegíti az is, hogy gyakran a valós személyek is álnéven, esetleg név nélkül fejtik ki nézeteiket az online platformokon, így a felhasználó számára nem elkülöníthetők a valós személyt megtestesítő és a fiktív hozzászólások, állásfoglalások.³⁷

Egy másik létező alternatíva az egyébként is jelenlévő álláspontok jelentőségének felnagyítása vagy éppen relativizálása, ami azért képes a közvélemény befolyásolására, mert egyre inkább az online platformokon észlelhető kommunikációk alapján vonunk le következtetéseket a közvélemény aktuális állására vonatkozóan.³⁸ Ha tehát azt érzékeljük adott esetben részben vagy egészben kibereszközökkel generált megnyilvánulások következtében, hogy a résztvevők többsége egy bizonyos álláspontot támogat, azt fogjuk feltételezni, hogy a közhangulat is ennek megfelelő. Az pedig már szociológiai kérdés, ugyanakkor a választói akarat befolyásolásán keresztül alkotmányjogi vonatkozása is van, hogy ennek a szubjektív érzetnek a keltése számottevően befolyásolhatja a közbeszédet és akár az egyes választások kimenetelét is.³⁹ A közvélemény említett manipulálásának legszervezettebb formáit a „*trollfarmok*” jelentik, amelyek kifejezetten azzal a céllal létesülnek, hogy valótlan információk megosztásával befolyásolják a politikai folyamatokat és a döntéshozatalt.⁴⁰

³⁴ Az Európai Bizottság és az Uniók Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviseelőjének közös jelentése a dezinformációval szembeni közös cselekvési terv végrehajtásáról. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0012&from=EN> (2022.02.11.)

³⁵ <http://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation> (2022.02.11.)

³⁶ Holly A. Garnett – Toby S. James: *Cyber Elections in the Digital Age: Threats and Opportunities of Technology for Electoral Integrity*. DOI: 10.1089/elj.2020.0633

³⁷ The fight against disinformation and the right to freedom of expression Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Directorate-General for Internal Policies. PE 695.445 – July 2021. Requested by the LIBE Committee. 24–26. o. [http://europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/695445/IPOL_STU\(2021\)695445_EN.pdf](http://europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/695445/IPOL_STU(2021)695445_EN.pdf) (2022.02.11)

³⁸ Bartóki – Gönczy: i. m. 157–194. o.

³⁹ Kevin M. Caramacion: *An Exploration of Disinformation as a Cybersecurity Threat*. 2020 3rd International Conference on Information and Computer Technologies. ICICT 2020. 440–444. o., valamint Kovács László – Krasznay Csaba: „Mert övök a hatalom”: Az internet politikát (is) befolyásoló hatása a 2016-os amerikai elnökválasztás során. *Nemzet és Biztonság: Biztonságpolitikai Szemle* 2017. 3. sz. 3–15. o.

⁴⁰ L. a troll farmokról bővebben Jamieson Kathleen Hall: *Cyberwar: How Russian Hackers and Trolls Helped Elect a President: What we Don't, Can't, and Do Know*. Oxford University Press, Oxford 2018.

A harmadik, idekapcsolódó tendencia olyan tények hangoztatása az online platformokon jelenlévő, fiktív profilok segítségével, amelyeknek semmilyen valóság alapja nincsen. Az ilyen tájékoztatások rendkívül nagy kockázata a modern nyilvánosság szerkezetét figyelembe véve különösen szembetűnő.⁴¹ A legmeghökkenőbb álhírek is nagyon gyorsan eljutnak a felhasználók széles köréhez, sőt éppen ezek terjednek a leggyorsabban, ugyanakkor az azok valótlanságát leleplező tartalmak iránt már jóval kevesebben érdeklődnek. Egy vaskos álhír tehát akár egyes közszereplők megítélését is számottevően kedvezőtlenül érintheti, vagy éppen egyes, az aktuális politikai diskurzusban napirenden lévő témák értékelését befolyásolhatja.

Végezetül számolnunk kell a dezinformáció azon formájával is, amikor tényszerűen igaz állítások jelennek meg kontextusukból kiragadva, olyan módon elferdítve, hogy az alkalmas a tartalmat fogyasztók félrevezetésére, a valóságtól ténylegesen eltérő látszat keltésére, tényszerűen hamis tényállítás hangoztatása nélkül.⁴²

A továbbiakban arra térünk ki, hogy a rendszerszintű kedvezőtlen következmények mellett az egyének szintjére lebontva melyek azok a veszélyforrások, amelyek elrettentőek lehetnek egyesek számára a közérdekű online vitákba történő bekapcsolódásba, vagy amelyeknek áldozatul eshetnek a virtuális térben gyanútlanul véleményt nyilvánító személyek.

3.3 A szólásszabadságot érintő kiberfenyegetések az online platformokon

3.3.1 ADATVÉDELMI AGGÁLYOK

Az egyéni szinten érzékelhető egyik fő motiváció a platformokra irányuló kibertevékenységek kapcsán az adatok megszerzése.⁴³ Ennek célja kettős lehet: egyrészt az érintett személyek profilozása akár álláspontjuk alapján is, másrészt mindenféle politikai célzat nélkül történő visszaélés a megszerzett személyes adatokkal (például vagyoni haszonszerzés céljából). A platformokon kommentelők személyes adatainak sorsával összefüggő, adatvédelmi kihívások négy fő csoportba sorolhatóak.

Egyrészt a kibertámadások mögött ténylegesen jelen lévő, természetes személyek kiléte gyakran nem vagy csak igen nehezen visszakövethető, így pedig nem átlátható az sem, hogy kinek a kezébe kerülnek nem kellően védett, személyes adataink.⁴⁴ Ennek az átláthatósági deficitnek az az eredménye, hogy teljesen elveszíthetjük az

⁴¹ Allison O. Larsen: Constitutional Law in an Age of Alternative Facts. 93 *New York University Law Review* 2018. 2. sz. 175., 178. o.

⁴² Ari E. Waldman: The Marketplace of Fake News. 20 *Journal of Constitutional Law* 2018. 4. sz. 101–105. o.

⁴³ Elizabeth F. Judge – Michael Pal: Voter Privacy in the Age of Big-Data Elections. 58 *Osgoode Hall Law Journal* 2021. 1. sz. 2. o.

⁴⁴ Lyria B. Moses: Recurring Dilemmas: The Law's Race to Keep Up with Technological Change. *Journal of Law Technology & Policy* 2007. 239., 274–275. o.

ellenőrzést személyes adataink sorsa felett, és gyakran akár egy személyiségprofil felépítéséhez is elegendő információ kerülhet rólunk olyan kezekbe, amelyeket még csak nem is ismerünk.

Másrészt az a tény, hogy átláthatatlan háttérű személyek juthatnak a felhasználók személyes adatainak birtokába, nem önmagában jelent igazán nagy problémát, hanem azért, mert kiszámíthatatlan, hogy az adathalászok milyen szándékkal kívánják felhasználni az általuk jogellenesen kezelt személyes adatokat.⁴⁵ Különösen fontos ez annak tudatában, hogy az online platformokon véleménynyilvánításunk során gyakran igen érzékeny témákban foglalunk állást, amikor a névtelenség bár kockázati tényező, de garancia is lehet egyben.⁴⁶

Harmadrészt a kibereszközök segítségével akár a névtelenül kommentelők is beazonosíthatóvá válnak, vagy a nevüket felvállaló kommentelőkről is olyan személyes adatok kerülhetnek ki, amelyeket ők nem kívántak megosztani. Nagyon sok esetben pedig nem egyszerűen személyes adatokról, hanem különösen érzékeny személyes adatokról beszélünk, emiatt pedig sokan inkább távol maradnak az online diskurzusoktól egy olyan időszakban, amikor a közérdekű témákról zajló párbeszéd egyre nagyobb része terelődik ezekre a felületekre.

A negyedik a platformok integritását fenyegető kiberjelenség az ilyen felületeket igénybe vevők megszerzett adatainak adatbázisokba történő rendezése, így pedig nem csupán az egyénről magáról, hanem a szélesebb társadalmi környezetben elfoglalt helyéről is kialakulhat egy kép a kiberbűnözők számára.

3.3.2 A DEMOKRATIKUS DISKURZUS AKADÁLYOZÁSA

Az adatvédelmi kérdéseknél talán még messzebbre vezet, ha az egyén helyzetét vizsgáljuk az egyre inkább virtualizálódó, demokratikus térben, ugyanis azt tapasztaljuk, hogy egyre nehezebb az állampolgároknak navigálnia a vélemények egyre bonyolultabb és leginkább átláthatatlanabb piacán.⁴⁷ Ezzel a platformokat használók jelentős része tisztában van, érzékelhető az információforrások egyre alacsonyabb megbízhatósági foka, valamint a politikai kommunikációban egyre hangsúlyosabbá váló manipuláció.⁴⁸ Ez felerősíti az apolitikus tendenciákat a társadalomban, ami tovább nehezíti az inkluzív demokratikus diskurzus kibontakozását.

Súlyos probléma a platformokkal összefüggésben, hogy gyakran azok üzemeltetői maguk is moderálják a közbeszédben jelenlévő tartalmakat azzal, hogy eltávolítják

⁴⁵ Ira S. Rubinstein: Voter Privacy in the Age of Big Data. 5 *Wisconsin Law Review* 2014. 861. o.

⁴⁶ Klein: i. m. 18–19. o.

⁴⁷ Rebecca Green: Counterfeit Campaign Speech. 70 *Hastings Law Journal* 2019. 1445. o.

⁴⁸ Elizabeth F. Judge – Amir M. Korhani: A Moderate Proposal for a Digital Right of Reply for Election-Related Digital Replicas: Deepfakes, Disinformation, and Elections. In: *Cyber-Threats to Canadian Democracy* (szerk. Holly A. Garnett – Michael Pal). SSRN id: 3827249.

a legfeljebb belső szabályzatukban rögzítettek alapján nem kívánatos tartalmakat.⁴⁹ Az ilyen beavatkozás rendszerint mindig valamely konszenzuálisnak tekinthető célt szolgál, például a gyűlöletbeszéd visszaszorítását, az emberi méltóság, vagy egyes személyek, vagy jól körülhatárolható társadalmi csoportok méltóságának védelmét.⁵⁰ Ezen fogalmak értelmezésében azonban már jelentős különbségek mutatkoznak, és sokan érzik úgy, hogy megnyilvánulásaikat a platformok üzemeltetői alaptalanul távolították el a vélemények piacáról. Ráadásul a platformok működése jogilag alig szabályozott, üzemeltetői háttere pedig gyakran kevésbé átlátható, így a politikai diskurzus kereteiről és nem ritkán az egyes egyén kommunikációs szabadságának határaitól is a platformok üzemeltetői, vagyis semmilyen közhatalommal nem felruházott magánszereplők határoznak,⁵¹ ráadásul úgy, hogy gyakran maguk a moderálók, illetve a mögöttük álló érdekcsoportok sem beazonosíthatók.

4 Javaslatok: szabályozási megoldások

A kibertámadások azért is lehetségesek az online platformokon, mert e felületek jogilag rendkívül alulszabályozottnak számítanak, nem léteznek olyan jogi kódexek, amelyek rendeznék a kapcsolódó felelősségi viszonyokat.⁵² Nem világos, hogy milyen jogi kötelezettségei vannak a platform üzemeltetőjének, igénybe vevőjének, így az sem, hogy mely magatartásokra kötelezhetőek a kibertámadások megelőzése érdekében. Ennek a globálisan is érzékelhető bizonytalanságának jó példája volt a Francia Alkotmánytanács 2020. júniusi döntése, amelyben egy olyan törvényt semmisített meg, melynek értelmében a platformot üzemeltető jelentős összegű pénzbírsággal volt sújtható, amennyiben 36 órával a jogsértő tartalom közzétételét követően nem távolította el azt felületéről.⁵³ E döntésből is az tűnt ki, hogy egyáltalán nem tisztázott, mi várható el jogi értelemben az online platformokon történő eszmecsere különböző

⁴⁹ Parti Katalin: *Harc az online illegális tartalom ellen*. http://okri.hu/images/stories/KT/KT_49_2012/004_parti.pdf (2022.02.11.)

⁵⁰ L. ehhez Nagy Krisztina: *Facebook files – gyűlöletbeszéd törölve? A közösségimédia-platformok tartalom-ellenőrzési tevékenységének alapjogi vonatkozásai*. In: *Algoritmusok, keresők, közösségi oldalak és a jog: A forgalomirányító szolgáltatások szabályozása* (szerk. Polyák Gábor). HVG-ORAC, Budapest 2020. 148–170. o.

⁵¹ Elizabeth F. Judge – Amir M. Korhani: *Disinformation, Digital Information Equality, and Electoral Integrity*. 19 *Election Law Journal* 2020. 240–261. o. DOI: 10.1089/elj.2019.0566

⁵² Philip N. Howard: *Computational Propaganda: Political Parties, Politicians, and Political Manipulation on Social Media*. Oxford University Press, New York 2018.

⁵³ *Décision n° 2020-801 dc du 18 juin 2020*. <http://conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020801DC.htm> (2022.02.11.)

résztvevőitől.⁵⁴ Hasonló kihívásokra törekszik választ adni a modellértékűnek tekinthető, német szabályozás is, amelynek jelenlegi formája széles körű konzultációt követően alakult ki, és amely szintén a digitális platformokon megosztott, jogellenes tartalmak minél gyorsabb eltávolítását célozza.⁵⁵

A jogi szabályozásnak tehát lépnie kell ezen a területen, ebben lényegében egyetértés mutatkozik, kérdéses azonban, hogy milyen irányú elmozdulásra lenne szükség a helyzet javítása érdekében. Az újonnan felmerülő, olyan digitális kihívások kezelése érdekében, mint például a hamisított áruk terjedése, a gyűlöletbeszéd, a kiberfenyegetések, a dezinformáció, a korlátozott verseny és a digitális piacok lezárása, az Európai Bizottság 2020 decemberében digitális szolgáltatásokkal kapcsolatos csomagot terjesztett elő. Jelenleg is zajlik e jogalkotási csomag keretében⁵⁶ a digitális szolgáltatásokra vonatkozó, külön rendelet tervezetének vitája,⁵⁷ ez a javaslat több újdonságot hozna a platformok üzemeltetőire nézve is. Általánosságban véve nem szankcionálná a platformszolgáltatókat a felületeiken megosztott, jogellenes tartalom eltávolításának hiányáért, ugyanakkor kötelezné őket arra, hogy amennyiben a jogellenesség tudomásukra jut, azonnal távolítsák el a kérdéses tartalmat. Ez még nem jelent alapvető újdonságot, hiszen mindez megfelel az eddig is alkalmazott, jogi előírásoknak, illetve joggyakorlatnak, ugyanakkor újabb kötelezettségek is megjelennek a legnagyobb platformszolgáltatókkal szemben: nyilvánosságra kell hozniuk a közléseket vizsgáló, mesterségesintelligencia-alapú algoritmusaik működési elveit, továbbá azt, hogy milyen formában döntenek egyes tartalmak eltávolításáról a felületeiken. Ez tehát némileg átláthatóbbá teszi a felhasználók számára a véleménynyilvánításuk elbírálásának folyamatát, és ezzel mérsékelheti az egyik olyan tényezőt, amely sokakat visszatart az online platformokon történő kommenteléstől. Sem a digitális tartalom szolgáltatásáról szóló irányelv, sem bármilyen más jelenleg ismert jogszabálytervezet nem foglalkozik viszont azzal a kérdéssel, hogy hogyan kellene a platformokra nehezedő nyomást enyhíteni, ezzel az e felületeken véleményt nyilvánítók biztonságát elősegíteni.

Álláspontunk szerint a szólásszabadsággal összefüggő kihívások kezelésekor abból szükséges kiindulni, hogy csak integrált szemlélettel és kombinált

⁵⁴ Szentgáli-Tóth Boldizsár: Vigyázó szemetek Párizsra vessétek – avagy pénzbírsággal, vagy anélkül a gyűlöletbeszéd ellen? *Jogi Fórum Sajtó és Média Blog*, <http://jogiforum.hu/blog-sajto-es-media-jog-blog-13/2021/06/30/vigyazo-szemetek-parizsra-vessetek-avagy-penzbirsaggal-vagy-anelkul-a-gyulobeszed-ellen/> (2021.06.30.)

⁵⁵ Jacob Mchangama – Natalie Alkiviadou: The Digital Berlin Wall: How Germany (accidentally) Created a Prototype for Global Censorship – Act Two. *Justitia* September 2020. http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2020/09/Analyse_Cross-fertilizing-Online-Censorship-The-Global-Impact-of-Germanys-Network-Enforcement-Act-Part-two_Final-1.pdf (2022.02.11.)

⁵⁶ <http://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package> (2022.02.11.)

⁵⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?qid=1608117147218&uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN> (2022.02.11.)

eszközrendszerrel lehet érdemi eredményt elérni ezen a téren.⁵⁸ Technológiai, gazdasági, személyi és jogi feltételei is vannak a platformokon zajló diskurzus megtisztításának a manipulált tartalmaktól, illetve a kibertámadásoktól. Technológiai feltételekről azért kell beszélnünk, mert folyamatosan fejleszteni kell azokat az informatikai megoldásokat, amelyek képesek megakadályozni a rosszindulatú kibertérből érkező beavatkozásokat a platformok működésébe. Gazdasági tekintetben is szükséges folytatni ezt a gondolkodást, mert a platformokat érintő kiberbűnözés elsődlegesen ilyen motivációkból ered, ezeket kell tehát kiismernünk és ellensúlyoznunk. Személyi vonatkozásban a platformok védelmének fontos előfeltétele az, hogy legyenek olyan szakemberek, akik egyrészt képesek beazonosítani a főbb kihívásokat, és kimunkálni azokkal szemben a fellépés legmegfelelőbb módjait, másrészt napi szinten is részt tudnak venni a rendelkezésükre álló technológiák segítségével a védekezésben.

A jogi szabályozásnak az iménti szempontokat figyelembe véve kell reflektálnia a platformokra nehezedő nyomásra, ennek egyik iránya nézetünk szerint a védekezés felelősségének megosztása lehet a platform üzemeltetője és felhasználója között. Az üzemeltetőkre nézve olyan előírásokat kellene rögzíteni, hogy milyen biztonsági intézkedések eszközölésére kötelesek, illetve milyen technológiai megoldásokat kellene igénybe venniük a kibertámadások kivédése érdekében. Amennyiben a platformszolgáltatók nem teljesítik e kötelezettségüket egy számukra kellő felkészülési időt jelentő határidőn belül, pénzbírsággal lennének sújthatók, végső esetben pedig a platform működésének befejezésére lehetne kötelezni őket. Ezzel párhuzamosan a felhasználók felelősségi körét is körvonalazni kellene: mely esetben várható el a körültekintő eljárás a platformok igénybe vevőitől, és mi az a virtuális térben megvalósítható, pruden-ciát nélkülöző magatartás, amelynek megvalósításakor a felhasználónak magának kell viselnie óvatlansága következményeit? Ilyen lehet például, hogyha a felhasználó indokolatlanul széles kör számára olyan személyes adatait teszi önkéntesen hozzáférhetővé, amelyek semmilyen módon nem kapcsolódnak sem a platform igénybevételéhez, sem pedig a platformon keresztül másokkal megosztott véleményéhez.

Mint ahogyan általában sincs kidolgozva a platform üzemeltetőjének és igénybe vevőjének jogi státusza az online kommenteléssel összefüggésben, nincs ez másként a kibertámadásokkal szembeni védekezés kapcsán sem. E nehezen azonosítható veszélyforrással szembeni tudatosabb és hatékonyabb fellépés csak akkor remélhető, ha az egyes szereplők világosan látják a feladataikat ezen a téren. Szankció alkalmazására pedig a fokozatosság szem előtt tartásával és csak végső esetben lenne szükség, amennyiben más módon nem kényszeríthető ki a kockázatok mérséklésére alkalmas magatartás.

Az európai térben emellett felmerülhetnek további jogi eszközök is a tagállamok közötti együttműködés erősítésére a határon átnyúló kiberbűnözés visszaszorítása

⁵⁸ Jamie Lund: *Correcting Digital Speech*. 19 *UCLA Entertainment Law Review* 2012. 170., 186. o.

érdekében. Mivel ezen elkövetési magatartások alapvető sajátossága azok határon átnyúló jellege, ezért az európai szintű együttműködés alapvető bűnmegelőzési érdek. Szükség lenne egyrészt az elektronikus bizonyítékok megszerzése érdekében a jelenleginél szélesebb körű együttműködésre, továbbá az ilyen irányú bűnözéssel összefüggő adatokat elérhetővé kellene tenni valamennyi érdekelt hatóság, illetve a kapcsolódó témákkal foglalkozó kutatók számára is.

5 Összegzés

Számos szerző foglalkozott már a kiberbűnözés aktuális tendenciáival, és a szólásszabadság kapcsán megfigyelhető változásokat is gyakran elemzi a szakirodalom. Mégis kevés kísérlet történt eddig arra, hogy e két, egymástól látszólag távol eső szakterület metszéspontjára fókuszálva felvázolja a szólásszabadsággal összefüggő, kibertérben fellelhető kihívások jogi vonatkozásait. Ezt komoly hiányosságnak tartjuk, különösen annak fényében, hogy a közügyekről zajló diskurzus egyre nagyobb része terelődik az online platformokra, köszönhetően a járványhelyzetből következő, fizikai elszigeteltségnek is.

További problémának érezzük azt, hogy a jogi szabályozás hézagos volta általában a platformszolgáltatók, illetve igénybe vevők kapcsán merül fel, kevés azonban a külső szereplőkkel szembeni közös védekezés esetleges jogi kereteit előtérbe helyező tanulmány. Ennek a kimunkálásra váró, jogi keretrendszernek néhány alapelve, illetve intézményére tettünk javaslatot a felelősség megosztásának hangsúlyozásával a platformok üzemeltetői és igénybe vevői között. Úgy véljük, a kibertámadásokban rejlő kockázatok demokratikus diskurzusra gyakorolt hatása valódi jelentőségének felismerése, illetve a jogszabályi környezet ennek megfelelő továbbfejlesztése hozzájárulhat a platformokon zajló, politikai kommunikáció manipulatív jellegének visszaszorításához, ezzel pedig kihatással lehet a demokratikus participáció valamennyi formájára és minden egyes vagy legalábbis számos állampolgár mindennapjaira.

Írásunkban e távlati célkitűzésekkel összefüggésben nem végleges válaszokat kívántunk megfogalmazni, hanem a szakirodalomban már eddig is tárgyalt dilemmák néhány újabb aspektusára hívtuk fel a figyelmet. További kiterjedt szakmai diskurzusra lesz még szükség a szólásszabadsággal összefüggő kihívások hosszú távú kezelésének kimunkálásához, bízunk abban, hogy felvetéseinkkel hozzá tudunk járulni e párbeszéd további irányainak kijelöléséhez.

Bibliográfia

- Algarni, Abdullah – Xu, Yue – Chan, Taizan*: An empirical study on the susceptibility to social engineering in social networking sites: the case of Facebook. 26 *European Journal of Information Systems* 2017. 6. sz.
- Ambrus István*: Digitalizáció és büntetőjog. Wolters Kluwer, Budapest 2021.
- Bartóki-Gönczy Balázs*: A keresőmotorok és a szólásszabadság kapcsolata. Megközelítés és szabályozási javaslatok az Európai Unióban és az Egyesült Államokban. *Iustum Aequum Salutare* XIV. 2018. 1. sz.
- Bencze Mátyás – Ficsor Krisztina*: A koronavírus kihívásai és a jogtudomány: a rémhírtérjesztés tényállásának jogalkalmazási kérdései. <http://jog.tk.hu/blog/2020/04/a-remhirt-terjesztes-tenyallasanak-jogalkalmazasi-kerdesei> (2022.02.11.)
- Brenner, Susan W.*: Cybercrime – Criminal Threats From Cyberspace. Praeger, Santa Barbara, CA. 2010.
- Britz, Marija T.*: Computer Forensics and Cyber Crime: An Introduction. Pearson, London 2013.
- Burton, Joe*: Cyber-Attacks and Freedom of Expression: Coercion, Intimidation and Virtual Occupation. 9 *Baltic Journal of European Studies* 2019. 3. sz. DOI: 10.1515/bjes-2019-0025
- Caramancion, Kevin M.*: An Exploration of Disinformation as a Cybersecurity Threat. 2020 3rd International Conference on Information and Computer Technologies. ICICT 2020.
- Clough, Jonathan*: Principles of cybercrime. Cambridge University Press, 2015.
- Daskal, Jennifer – Kennedy-Mayo, Debrake*: Budapest Convention: What is it and how is it being updated? *Cross-Border Data Forum*. <http://bit.ly/3fIRfx> (2020.07.14.)
- Fathy, Noha*: Freedom of expression in the digital age: enhanced or undermined? The case of Egypt. *Journal of Cyber Policy* 2018. 3. sz. DOI: 10.1080/23738871.2018.1455884
- Garnett, Holly A. – James, Toby S. Toby S.*: Cyber Elections in the Digital Age: Threats and Opportunities of Technology for Electoral Integrity. DOI: 10.1089/elj.2020.0633
- Gillespie, Alisdair A.*: Cybercrime – Key Issues and Debates. Routledge, New York 2019.
- Grabosky, Peter*: Cybercrime. Oxford University Press, London 2016.
- Green, Rebecca*: Counterfeit Campaign Speech. 70 *Hastings Law Journal* 2019.
- Guire, Michael Mc*: Into the Web of Profit – Social Media Platforms and the Cybercrime Economy. *Bromium* 2019.
- Gyaraki Réka*: A közösségi média hatása a kiberbűncselekmények elkövetésére. 2 *Magyar Rendészet* 2021. 77. sz. DOI: 10.32577/mr.2021.2.4
- Hall, Jamieson Kathleen*: Cyberwar: How Russian Hackers and Trolls Helped Elect a President: What we Don't, Can't, and Do Know. Oxford University Press, Oxford 2018.

- Hoofnagle*, Chris: Facebook in the Spotlight: Dataism vs. Personal Autonomy. *JURIST – Academic Commentary*, Apr. 20 2018. <http://jurist.org/forum/2018/04/chris-hoofnagle-facebook-dataism.php> (2022.02.11.)
- Howard*, Philip N.: Computational Propaganda: Political Parties, Politicians, and Political Manipulation on Social Media. Oxford University Press, New York 2018.
- Hu*, Margaret: Cambridge Analytica's black box. *Big Data & Society* 2020.
- Judge*, Elizabeth F. – *Korhani*, Amir M.: A Moderate Proposal for a Digital Right of Reply for Election-Related Digital Replicas: Deepfakes, Disinformation, and Elections. In: *Cyber-Threats to Canadian Democracy* (szerk. Holly A. Garnett – Michael Pal). SSRN id: 3827249
- Judge*, Elizabeth F. – *Korhani*, Amir M.: Disinformation, Digital Information Equality, and Electoral Integrity. 19 *Election Law Journal* 2020. DOI: 10.1089/elj.2019.0566
- Judge*, Elizabeth F. – *Pal*, Michael: Voter Privacy in the Age of Big-Data Elections. 58 *Osgoode Hall Law Journal* 2021. 1. sz.
- Kirchengast*, Tyrone: Deepfakes and image manipulation: criminalisation and control. *Information & Communications Technology Law* 2020. DOI: 10.1080/13600834.2020.1794615
- Klein* Tamás (szerk.): Tanulmányok a technológia- és cyberjog néhány aktuális kérdéséről. Médiatudományi Intézet, Budapest 2018.
- Koltay* András: Az új média és a szólásszabadság. A nyilvánosság alkotmányos alapjainak újragondolása. Wolters Kluwer, Budapest 2019.
- Kovács* László – *Krasznay* Csaba: „Mert övök a hatalom”: Az internet politikát (is) befolyásoló hatása a 2016-os amerikai elnökválasztás során. *Nemzet és Biztonság: Biztonságpolitikai Szemle* 2017. 3. sz.
- Larsen*, Allison O.: Constitutional Law in an Age of Alternative Facts. 93 *New York University Law Review* 2018. 2. sz.
- Lund*, Jamie: Correcting Digital Speech. 19 *UCLA Entertainment Law Review* 2012. DOI: 10.5070/LR8191027152
- Mania*, Karolina: The Legal Implications and Remedies Concerning Revenge Porn and Fake Porn: A Common Law Perspective. *Sexuality & Culture* 2020.
- Marcum*, Catherine D. et al.: Exploration of Prosecutor Experiences with Non-consensual Pornography. 42 *Deviant Behavior* 2021. 5. sz. DOI: 10.1080/01639625.2020.1821410
- Matwyshyn*, Andrea: Cyber Harder. 24 *Boston University Journal of Science and Technology Law* 2018. 450. sz.
- Mchangama*, Jacob – *Alkiviadou*, Natalie: The Digital Berlin Wall: How Germany (accidentally) Created a Prototype for Global Censorship – Act Two. *Justitia* September 2020. http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2020/09/Analyse_Cross-fertilizing-Online-Censorship-The-Global-Impact-of-Germanys-Network-Enforcement-Act-Part-two_Final-1.pdf (2022.02.11.)

- Mezei Kitti: A kiberbűnözés aktuális kihívásai a büntetőjogban. L'Harmattan – TK JTI, 2020.
- Moses, Lyria B.: Recurring Dilemmas: The Law's Race to Keep Up with Technological Change. *Journal of Law Technology & Policy* 2007. DOI: 10.2139/ssrn.979861
- Nagy Krisztina: Facebook files – gyűlöletbeszéd törölve? A közösségimédia-plafomok tartalom-ellenőrzési tevékenységének alapjogi vonatkozásai. In: Algoritmusok, keresők, közösségi oldalak és a jog: A forgalomirányító szolgáltatások szabályozása (szerk. Polyák Gábor). HVG-ORAC, Budapest 2020.
- Nagy Zoltán András: Bűncselekmények számítógépes környezetben. Ad Librum, Budapest 2009.
- Nojeim, Gregory T.: Cybersecurity and Freedom on the Internet. http://jnspl.com/wp-content/uploads/2010/08/09_Nojeim.pdf (2022.02.11.)
- Parti Katalin: Harc az online illegális tartalom ellen. http://okri.hu/images/stories/KT/KT_49_2012/004_parti.pdf (2022.02.11.)
- Parti Katalin – Kiss Tibor: Az informatikai bűnözés. In: Kriminológia (szerk. Borbíró Andrea et al.), Wolters Kluwer, Budapest 2017.
- Pavlova, Pavlina: Human-rights based approach to cybersecurity: Addressing the security risks of targeted groups. 4 *Peace Human Rights Governance* 2020. 3. sz. 391–418. o. DOI: 10.14658/pupj-phrg-2020-3-4
- Péterfalvi Attila – Eszteri Dániel: A személyes adatok büntetőjogi védelme Magyarországon és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság kapcsolódó gyakorlata. In: A személyiség és védelme. Az Alaptörvény VI. cikkelyének érvényesülése a magyar jogrendszeren belül (szerk. Görög Márta – Menyhárd Attila – Koltay András). ELTE ÁJK, Budapest 2017.
- Powell, Anastasia – Henry, Nicola: Sexual violence in a digital age. Palgrave Macmillan, London 2017.
- Rubinstein, Ira S.: Voter Privacy in the Age of Big Data. 5 *Wisconsin Law Review* 2014.
- Sorbán Kinga: A bosszúpornó és a deepfake pornográfia büntetőjogi fenyegetettségének szükségességéről. *Belügyi Szemle* 2020. 4. sz. DOI: 10.38146/BSZ.2020.10.4
- Sorbán Kinga: Vírusok és zombik a büntetőjogban. Az információs rendszer és adatok megsértésének büntető anyagi és eljárásjogi kérdései. In *Medias Res* 2018. 2. sz.
- Szathmáry Zoltán: Bűnözés az információs társadalomban – Alkotmányos büntetőjogi dilemmák az információs társadalomban. PhD-értekezés PTE ÁJK, Budapest 2012.
- Szentgáli-Tóth Boldizsár: Vigyázó szemetek Párizsra vessétek – avagy pénzbírsággal, vagy anélkül a gyűlöletbeszéd ellen? *Jogi Fórum Sajtó és Média Blog*. <http://jogiforum.hu/blog-sajto-es-mediajog-blog-13/2021/06/30/vigyazo-szemetek-parizsra-vesse-tek-avagy-penzbirsaggal-vagy-anelkul-a-gyuloletbeszed-ellen/> (2021. június)
- Török Bernát: A gyűlöletbeszéd tartalmának médiajogi mércéi. *Jogtudományi Közöny* 2013. 2. sz.
- Török Bernát: A szólásszabadság védelmének dinamikája. *Magyar Jog* 2017. 12. sz.

Török Bernát: Platforms and Fundamental Rights: The Case of Social Media and Freedom of Speech. *Hungarian Conservative* 2021. 1. sz.

Waldman, Ari E.: The Marketplace of Fake News. 20 *Journal of Constitutional Law* 2018. 4. sz.

Wall, David: Cybercrime, media and insecurity: The shaping of public perceptions of cybercrime. *International Review of Law. Computers and Technology* 2008. DOI: 10.1080/13600860801924907

Whyte, Christopher: Deepfake news: AI-enabled disinformation as a multi-level public policy challenge. *Journal of Cyber Policy* 2020. DOI: 10.1080/23738871.2020.1797135

Korlátozott közlések nyomában¹

A közsférában dolgozók szólásszabadságának egy érdekes alelete

Bevezetés

A közsférában dolgozók szólásszabadsága Magyarországon alig kutatott alapjogi konfliktusnak számít, amely a joggyakorlatban is csupán az elmúlt években került előtérbe, holott a valóságban napi szinten jelen van az érintett munkahelyeken. Stumpf István alkotmánybíró 3070/2017. (IV.19.) AB határozathoz fűzött, párhuzamos indokolásában így érvelt:

A fogalmak túl tág értelmezése akár a véleménynyilvánítás szabadságának az aránytalan korlátozását, sérelmét is eredményezheti. Ezért tartottam volna rendkívül fontosnak, hogy részletezze a határozat indokolása, hogy milyen szempontokat, körülményeket figyelembe véve dönthető el, hogy az értelmezés az Alaptörvénynek megfelelő értelmezési tartományon belül marad-e vagy sem. Az indokolásban kifejtendő elvi szempontok hivatottak a jövőre nézve orientálni egyrészt a véleményüket kifejezni kívánó tisztviselőket, másrészt pedig az ilyen jogvitákat elbíráló bíróságokat.²

Ezek a gondolatok kiválóan összegzik azt a bizonytalanságot, ami a közszolgálatban munkát vállalók szólásszabadságának határait övezi Magyarországon. Egy korábbi munkánkban már foglalkoztunk az állami tulajdonban lévő, gazdasági társaságok választási kampány-részvételének lehetséges kérdéseivel,³ ezúttal a munkavállalóik szólásszabadsága áll vizsgálatunk fókuszában. A probléma növekvő súlyát mutatja,

* Kutatási asszisztens (TK JTI).

** Tudományos munkatárs (TK JTI), ösztöndíjas kutató (NKE), megbízott oktató (ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék).

¹ Jelen tanulmányunk az NKFIH 128796. kódszámú kutatási projekt keretében készült, amely a demokráciaelv normatív tartalmát vizsgálja uniós- és alkotmányjogi szempontból.

² 3070/2017. (IV.19.) AB határozat, ABH 2017, 297. Indokolás [53].

³ Kálmán Kinga – Szentgáli-Tóth Boldizsár: Gazdaság és politika egy felfedezetlen határterülete. http://real.mtak.hu/104857/1/gazdasag_politika.pdf (2020.03.10.)

hogy az elmúlt években megszorodtak az ilyen témájú esetek, ezek közül a váci polgármester 2019. decemberi normatív utasítását⁴ helyezük írásunk középpontjába. Célunk azonban főként nem e konkrét eset jogi értékelése, hanem néhány olyan szempont felvetése, amelyek új megvilágításba helyezhetik a jövőben felmerülő, hasonló jogvitákat. Más ügyeket is választhattunk volna okfejtésünk alapjául, azért döntöttünk végül a váci példa mellett, mert azon kevesek közé tartozik, melyek kapcsán indult jogi eljárás, az alapvető jogok biztosához érkezett az ügy kivizsgálására vonatkozó kérelem.⁵

Más országokban, különösen az Egyesült Államokban több évtizedes bírósági gyakorlat alakult ki a témában, az amerikai Legfelsőbb Bíróság dolgozta ki az eddigi legkoherensebb, bár korántsem hézagmentes dogmatikát az ilyen helyzetek feloldására egy háromlépcsős teszt kimunkálásával. A közsférában foglalkoztatottak véleménynyilvánítási szabadsága akkor élvez alkotmányos védelmet, ha az érintett magánszemély minőségében közügy fogalmába eső témában nyilvánul meg, és a munkáltató korlátozáshoz fűződő, jogos érdekei nem ellensúlyozzák a munkavállaló szólásszabadságát. Ezt a megközelítést, mint minden más külföldi példát is, fenntartásokkal alkalmazhatjuk csak a magyarországi esetekre, mivel a szólásszabadság értelmezésének kiindulópontjai lényegesen eltérnek az egyes jogrendszerekben. Ezzel együtt a legcizelláltabb koncepciót az amerikai Legfelsőbb Bíróság munkálta ki, melynek számos eleme releváns lehet magyar vonatkozásban is, ezért is véljük úgy, hogy az említett koncepció bizonyos vonatkozásokban alkalmas hivatkozási pont lehet a magyar joggyakorlat számára is. Ezzel együtt magunk sem azonosulunk az amerikai esetjoggal maradéktalanul, tanulmányunkban arra teszünk javaslatot, hogy e kritériumrendszer a hazai joggyakorlatba is beemeljük, azonban némileg eltérő hangsúlyokkal.

Tanulmányunkat egyrészt figyelemfelhívásnak szánjuk, mivel egy, a közsférában általános gyakorlatnak számító, mégis eddig alig vizsgált, alapjogi konfliktusra fókuszálunk. Hangsúlyozzuk, hogy ebben a keretben csak a számos aleset egyikével foglalkozunk, és nincs lehetőségünk a vonatkozó amerikai gyakorlat dogmatikájának teljes körű kifejtésére sem. Ugyanakkor hosszabb távon szükség lenne a tágabb téma monografikus igénytel történő feldolgozására, valamennyi dogmatikai megfontolás részletes kibontására, továbbá az amerikai, a kanadai, az ausztrál esetjog, valamint a vonatkozó európai bírósági gyakorlat mélyreható feltérképezésére, különös

⁴ Vác polgármesterének 1/2019. (XII. 12.) polgármesteri utasítása. (a továbbiakban: utasítás) <http://vaconline.hu/images/stories/2019screenshot/polgiutasitas.jpg> (2020.03.10.)

⁵ Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-422/2021. számú ügyben Vác Város polgármesterének az önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaságok vezetőinek és munkavállalóinak közéleti véleménynyilvánítását szabályozó utasításával összefüggésben. http://ajbh.hu/documents/10180/3713052/Jelentes+a+vaci+polgarmerester+velemenynyilvanitast+korlatozo+utasitasaival+osszefuggesben+422_2021/7ee3a0e7-1c54-8944-ca86-3f7c5616983e?version=1.0 (2020.12.12.)

tekintettel a közszféra sokszínűségére. Másrészt amellet foglalunk állást, hogy a számos szektort magában foglaló közszféra sajátos viszonyai között nem lehetséges egységes standardokat felállítani, néhány logikai hasonlóságtól eltekintve az egyes szektorokban (bírák, ügyészek, fegyveres testületek, kormánytisztviselők, közalkalmazottak, orvosok, tanárok) különböző törvényszerűségek érvényesülnek. Harmadrészt nem tartjuk célszerűnek, hogy a közszférában dolgozók alapvető jogait a hagyományos értelemben vett tesztek logikája mentén közelítsük meg. Ehelyett sokkal inkább olyan szemléletet képviselünk, amely azt vizsgálja, milyen sajátos megfontolásokat kell érvényesítenünk, milyen érdekeket kell összemérnünk a közszféra munkavállalóinak alapvető jogai kapcsán.

1 Az elemzés alapjául szolgáló, polgármesteri utasítás

Magyarországon 2019. október 13-án általános önkormányzati választásokat tartottak, ami után számos település politikai vezetése gyökeresen megváltozott. E települések közé tartozik Vác is, ahol a 2019-ig kormánypárti (Fidesz–KDNP) városvezetést felváltotta egy ellenzéki polgármester és egy többségében őt támogató képviselő-testület.⁶ Az új polgármester 1/2019. (XII. 12.) számú polgármesteri normatív utasításában (a továbbiakban: utasítás) korlátozó feltételeket vezetett be a 100%-ban önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok (a továbbiakban: társaság) ügyvezető igazgatói számára a sajtó, média előtti képviselet, nyilatkozat és közlés, valamint egyéb nyilvános fórumokon való szereplések kontrollálása érdekében.⁷ Az utasításban foglaltak alapján azt a polgármester az önkormányzat képviseletében és a munkáltatói jogkör gyakorló minőségében adta ki.

Az utasítás értelmében az ügyvezető igazgató munkajogi felelősséggel tartozik minden olyan közléssel kapcsolatban, amely az önkormányzatot és a társaságok működését olyan módon érinti, hogy:

- rontja és veszélyezteti azok jó hírnevét,
- sérti jogos gazdasági érdekeit,
- erkölcsi, gazdasági, szakmai hátrányt okoz,

⁶ Helyi önkormányzati választások – Vác (Pest megye). http://valasztas.hu/telepules-adatlap_onk2019?_onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_formDate=32503680000000&p_p_id=onknavigacio_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=3&_onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_prpVlId=294&_onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_prpVlId=687&_onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_prpMegyeKod=14&_onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_prpTelepulesKod=169&_onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_settlement=vac (2020.03.10.)

⁷ Utasítás: i. m. 1. o.

- megrendítheti a lakosság önkormányzattal szembeni bizalmát, vagy
- titoktartási kötelezettségével ellentétes.⁸

A munkajogi felelősséget részletesebben nem fejti ki az utasítás, mindazonáltal utalhat fegyelmi eljárásra, rendes vagy azonnali hatályú felmondásra egyaránt. Ezen túlmenően az ügyvezető igazgató bármilyen sajtóban, médiában, közösségi oldalon, nyilvános fórumon nyilatkozatot, interjút (értve ezen a közleményeket, sajtóanyagokat is) kizárólag a polgármesterrel történő, előzetes egyeztetés után, annak írásbeli engedélyével tehet.⁹ Ez a kötelezettség nem alkalmazandó műsorfüzetekre, rendezvényekre vonatkozó felhívásokra, valamint a sajtóban és egyéb nyilvános fórumon megjelenő hirdetésekre sem.¹⁰ Ebből az látszik, hogy a polgármester a személyes kommunikációt kívánta korlátozni, a promóciós vagy marketing célú megnyilvánulásokat nem. A személyes közlések korlátozása viszont teljes körű: az előzetes engedélyeztetési kötelezettség nem határolódik le az önkormányzathoz vagy a társaságokhoz köthető kommunikációs csatornákra, bármilyen publicitással bíró üzenetet kizárólag a polgármester megerősítésével lehet közölni.

Ezek alapján engedélyhez kötötté válik egy interjú, bármilyen nyilatkozat újságokban, de még egy Facebook-poszt vagy akár egy Instagram-fotó is. Egy következő pontban a polgármester a kötelezettséget kiterjeszti a társaságok munkavállalóira, valamint a társasági feladatok ellátására kötött, megbízási és vállalkozási szerződéssel foglalkoztatottakra is.¹¹ Alapvetően aggályos, ha a címben és preambulumban megjelölt személyi kört később kiterjeszti a normaszöveg, ráadásul számos fogalmi kodifikációs hibát is rejtenek az utasítás különböző fordulatai.

Pár hónappal később Vác önkormányzati képviselőtestülete elfogadott egy olyan határozatot is, amelyben felkérte a polgármestert, hogy utasítását tartassa be, az abban foglaltakat kényszerítse ki.¹²

A polgármester normatív aktusához nem fűződik indokolás, ennek következtében kizárólag a munkajogi és a polgári jogi felelősség felelőtlenségéből következethetünk arra, hogy hatékonysági szempontok állnak az utasítási akarat mögött. A gondolatmenetet kibontva a következő fejezetekben azt láthatjuk, hogy a szólás-szabadság alkotmányos joga csorbul a hatékony, egységes és háborítatlan közigazgatási munkaszervezet garantálása érdekében.

⁸ Utasítás: i.m. 1. pont.

⁹ Utasítás: i.m. 2. pont.

¹⁰ Utasítás: i.m. 4. pont.

¹¹ Utasítás: i.m. 3. pont.

¹² Vác város képviselő-testületének 17/2020. (I. 21.) számú határozata. http://vac.hu/docs/0121_2_1.pdf (2020.03.10.)

2 A közzsférában foglalkoztatottak szólásszabadságának alapvonalai

Az általunk tárgyalt jogeset speciális körülményei a társaságok munkavállalóit érintik, azonban mindez egy tágabb problémakör, a közzsférában foglalkoztatottak szólásszabadsága körében értelmezhető.¹³

A közzsférában foglalkoztatottak véleménynyilvánítási szabadságának kérdése legfeljebb annyiban tekinthető egységesen kezelhető problémakörnek, hogy néhány alapvető, logikai elem hasonló valamennyi ide sorolható esetben.¹⁴ A munkavállaló rendelkezik az Alaptörvényben a minden ember számára biztosított, alapvető jogokkal, ezektől pusztán azon oknál fogva, hogy a közzsférában vállal munkát, nem lehet megfosztani. Ugyanakkor számolnia kell azzal, hogy szerteágazó speciális korlátozások fogják szűkíteni mozgásterét, amennyiben belép a közszolgálatba, ezeknek azonban a jogbiztonság és a normavilágosság érdekében előre megismerhetőnek és kiszámíthatónak kell lenniük.¹⁵ Mivel rendszerint a dolgozók tudnak a legtöbbet az állami szervek munkájáról, az egész társadalom szempontjából is fontos, a közhatalmat gyakorló szervek átláthatóságát és ellenőrizhetőségét biztosító érdek fűződik ahhoz, hogy véleményük, a birtokukba jutott egyes információk a szélesebb nyilvánosság számára is megismerhetők legyenek.¹⁶

A munkavállaló szempontjaival szemben áll a közzsférába tartozó munkáltató azon érdeke, hogy hatékony működése előfeltételeként kifelé egységes képet mutasson magáról, ami a háborítatlan munkavégzés fontos előfeltétele. A közfeladatot ellátó szervek működése kapcsán különösen fontos, a magyar Alaptörvényben is nevesített értéknek számít továbbá a hatékonyság, a pártatlanság, az objektivitás,¹⁷ hiszen csak ilyen módon tartható fenn az állami szervekbe vetett össztársadalmi bizalom. Az ezek ellen ható magatartás pedig a közzsféra esetében nem csupán a munkáltató magánérédekének sérelméhez vezet, hiszen az egész társadalom számára elengedhetetlen, hogy a közfeladatok ellátásával megbízott szervei megőrizték integritásukat, ezzel alkalmasságukat funkciójuk betöltésére. Különösen jelentős tehát a hatékony közzsféra háborítatlan munkakörnyezetéhez fűződő, össztársadalmi érdek, ugyanakkor a munkavállalókat meg kell védeni attól, hogy ezen az alapon véleménynyilvánítási szabadságukat aránytalanul korlátozzák. Ezzel szemben a munkáltató szerepe kettős, esetében igen

¹³ David L. Jr Hudson: *Balancing Act: Public Employees and Free Speech. First Amendment Center* 2002. 2. sz. 1–46. o.

¹⁴ Robert M. O'Neil: *The Rights of Public Employees*. Southern Illinois University Press, Carbondale 1993. 127. o

¹⁵ 43/1995. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1995, 196–200.

¹⁶ Neal Kumar Katyal: *Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch from Within*. *Yale Law Journal* 2006. 115. sz. 2314., 2344–45. o.

¹⁷ Magyarország Alaptörvényének Nemzeti Hitvallása és XXVI. cikk (1) bekezdése.

ellentmondásos szempontok összebékítésére van szükség.¹⁸ A munkáltató ezekben a jogviszonyokban részben mint a közhatalom gyakorlója jelenik meg, ebben a minőségében kötik az alapvető jogok állam általi korlátozására vonatkozó, alkotmányos garanciák. Másrészt viszont a munkaadó munkajogi pozíciója feljogosítja a munkáltatót a munkavállalók alapvető jogainak szélesebb körű korlátozására.

A fentebb vázolt alapjogi konfliktus, amelynek egyik a esetét a későbbiekben részletesen is kibontjuk, a konkrét körülmények fényében számottevő eltérésekkel érvényesül a közszféra különböző szegmenseiben. Talán a legszembetűnőbb elhatárolás ott húzódik, hogy a közszféra bizonyos területein szigorú keretek között a munkavállalók véleményt nyilváníthatnak politikai kérdésekben, míg máshol az ilyen magatartás teljesen kizárt. A ma használt magyar fogalmakból kiindulva az első körben gondolhatunk a kormánytisztviselőkre és köztisztviselőkre, a köztulajdonban álló, gazdasági társaságok munkavállalóira mint érintettek, de akár a közalkalmazottak esetében is felmerülhet – némileg eltérő hangsúlyokkal ugyan, de – hasonló jellegű jogvita (pedagógusok, oktatók, kutatók, orvosok).¹⁹ Ezzel szemben a második kategóriába tartoznak mindenek előtt a fegyveres testületek, ahol a speciális fegyelmi szabályok és az erőteljes hierarchikus belső tagozódás miatt az oda belépő dolgozóknak alapvető jogaiknak a közszféra egyéb területeihez képest drasztikusabb korlátozásaival is számolniuk kell.²⁰ Továbbá szintén rendkívül érzékeny a bírák²¹ vagy az ügyészek szólásszabadságának érvényesülése is.²² Ezeknél a szervezeteknél a hatalommegosztásban betöltött szerepükből és alkotmányos jelentőségükből is következően különösen figyelni kell a pártatlanság, illetve annak látszata megőrzésére, ezt pedig alááshatja bármilyen aktuálpolitikai témában történő, konkrét állásfoglalás.

Szétfeszítené tanulmányunk kereteit, ha mindegyik a esetet kibontanánk, azonban mégis szükségesnek éreztük, hogy a társaságok munkavállalóinak véleménynyilvánítási szabadságát ebben a szélesebb kontextusban elhelyezzük. Ez azért is indokolt, mert a közszférában dolgozók alapvető jogainak reménybeli, a teljeskörűség

¹⁸ Adam Shinar: Public Employee Speech and the Privatization of the First Amendment. *Connecticut Law Review* 2013. 1. sz. 8–9. o.

¹⁹ Példaként I. Pickering v. Board of Education, 391 US 563 (1968). http://ataszjelenti.blog.hu/2017/01/18/nem_a_korhazigazgato_nem_tilthatja_meg_a_lajkolast_es_a_nyilatkozast (2020. 02.25.)

²⁰ Magyarországon pl. a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 21. §-a.

²¹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Report on the Freedom of Expression of Judges. Adopted by the Venice Commission at its 103rd Plenary Session (Venice, 19–20. June 2015) [http://venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)018-e](http://venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)018-e) (2020.02.10.)

²² Szántai Orsolya: A véleménynyilvánítás szabadsága és a bírák számára tilalmazott politikai tevékenység összefüggései – Némáságra vagyunk ítélve? <http://mabie.hu/index.php/1537-dr-szantai-orsolya-a-velemenynyilvanitas-szabadsaga-es-a-birak-szamara-tilalmazott-politikai-tevekenyseg-osszefuggesei> (2020.03.15.)

igényével fellépő, monografikus vizsgálata során néhány általános fogódzó felvázolását követően szükség lenne valamennyi aleset alapos áttekintésére.

A közszférában dolgozók véleménynyilvánítási szabadságának a különböző szegmensei kapcsán két olyan ügyet említhetünk az elmúlt évekből, amely komoly jogvitákat generált. 2014-ben egy önkormányzati hivatalban dolgozó alkalmazottat felmentettek hivatalából, miután elindult az önkormányzati választásokon, és a kampányban sértő, sok esetben megalázó nyilatkozatokat tett a település polgármesteréről és jegyzőjéről. Az ügy az Alkotmánybíróság elé került, és a testület alkotmányosnak ítélte meg az alkalmazott szólásszabadságának gyakorlása miatt történő felmentését.²³ 2018-ban egy ügyész a választási kampány során politikai tartalmú képeket tett közzé a Facebook-oldalán, amely miatt először az ügyészség fegyelmi eljárás alá vonta, majd elbocsátotta őt állásából. A jogviszony megszüntetésével szemben az ügyész bírósághoz fordult, amely megállapította, hogy az ügyészség mint munkáltató szerv alaptörvény-ellenes módon korlátozta a foglalkoztatásában álló ügyész szólásszabadságát, így köteles őt újból alkalmazni, továbbá az elbocsátással okozott kárát megtéríteni.²⁴

A társaságok, bár nem tartoznak a szűkebb értelemben vett közszférához, maguk is közfeladatot látnak el, és felettük a polgármester nemcsak munkáltatói jogokat gyakorolhat, hanem mint azt a konkrét esetben is látjuk, közhatalmi pozíciójánál fogva, a jogalkotási törvény szerinti normatív utasításban is megpróbálhat megállapítani kötelező magatartási szabályt az ott dolgozókra. Ezért is soroljuk a társaságok munkavállalóit ebbe a körbe, és a továbbiakban azt vizsgáljuk, esetükben milyen szempontokat szükséges mérlegelnünk egy, a vácihoz hasonló korlátozás alkotmányosságának megítélése kapcsán.

3 (Önkormányzati) közszolgáltatási rendszer Magyarországon

Tanulmányunk következő gondolati egységében a közszolgáltatások fogalmának bemutatását követően ismertetjük a magyarországi szabályozást az önkormányzati közszolgáltatásokra vonatkozóan. Ezután ezekből a megállapításokból kiindulva felvázoljuk, hogy az önkormányzatok milyen típusú közszolgáltatásokat nyújtanak saját tulajdonú gazdasági társaságok formájában, továbbá milyen sajátosságokat tartalmaznak az ilyen társaság által foglalkoztatott személyek munkaviszonyai.

²³ 3070/2017. (IV.19.) AB határozat, ABH 2017, 297.

²⁴ Sarkadi Zsolt: Vissza kell venni az ügyészségre az ügyészt, akit politikai tartalmú posztjai miatt rúgtak ki. <http://444.hu/2019/12/23/vissza-kell-venni-az-ugyeszssegre-az-ugyeszt-akit-politikai-tartalmu-facebook-posztjai-miatt-rugtak-ki> (2020.03.15.)

A közszolgáltatásnak nincs egységesen elfogadott fogalma a szakirodalomban, mégis kitapinthatóak bizonyos általánosan elfogadottnak tekinthető fogalmi ismérvek. Az egyik ilyen az, hogy tárgyat tekintve közjavak előállítására irányuló tevékenységről beszélünk. Ebbe a kategóriába azon szolgáltatásokat soroljuk, amelyek kiterjesztése további személyekre nem jár külön költséggel, és mindenki számára rendelkezésre állnak, senkit nem lehet kizárni fogyasztásukból. Ez nem feltétlenül jelent teljes ingyenességet, azonban a közszolgáltatás ellenében esetlegesen fizetendő díjak megállapításakor nem lehet elsődleges szempont a profitmaximalizálás.²⁵

A szolgáltató a közszolgáltatást köteles a fogyasztónak a finanszírozás mindenkori helyzetétől függetlenül folyamatosan – szerződéskötési kötelezettség terhe alatt – a műszaki, technológiai, földrajzi és gazdasági akadályok hiányában a teljes szolgáltatási területén ugyanolyan minőségben (tehát a piaci szempontból számára gazdaságtalan területeken is!), ellenszolgáltatás nélkül, illetve kötött, a társadalom többsége által megfizethető áron, egységes tarifa alkalmazásával (még akkor is, ha a szolgáltatásnyújtás költségei egyes fogyasztói csoportok szerint eltérőek), erős közjogi alapú szabályozás, ellenőrzés és szankcionálás mellett, diszkriminációmentesen nyújtani.²⁶

A közszolgáltatások rendszerint alkotmányi elismerésben részesülnek, kulturális, gazdasági és szociális alapjogokként.²⁷

A továbbiakban azokra a közszolgáltatásokra szűkítjük le vizsgálatunkat, amelyet az állam vagy a helyi önkormányzat saját tulajdonú gazdasági társaság formájában juttat a lakosság számára. E körbe Magyarországon túlnyomó többségben olyan általános gazdasági érdekű szolgáltatások tartoznak, mint például a víz-, gáz- és áramszolgáltatás, a hírközlés, a köztemetés, a postai szolgáltatás, a tömegközlekedés és az infrastruktúra. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat biztosíthatja az állam országos szinten vagy helyi önkormányzatok útján területi szinten. A hatáskörmegosztás többnyire illeszkedik a helyi közfeladat és az országos közfeladat szerint elkülöníthető tevékenységfajtákhoz. A szolgáltatás módja és mértéke attól függ, hogy az önkormányzat milyen és mekkora szerepet tölt be a finanszírozásban, kivitelezésben és milyen rendszert alakít ki a közszolgáltatást végző munkaszervezet vonatkozásában.²⁸ Az önkormányzat választása szerint megszervezheti a közszol-

²⁵ Kántás Péter: Adalékok a közszolgáltatás fogalmához és teljesítményéhez. *Közjogi Szemle* 2019. 1. sz. 92. o.

²⁶ Kántás: i. m. 93. o.

²⁷ Hoffman István: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. ELTE Eötvös, Budapest 2009.

²⁸ Pump Judit: A települési hulladékkezelés és a „magyar modell”. *Pro Futuro* 2011. 1. sz. 48–49. o. DOI: 10.26521/Profuturo/2011/1/5606

gáltatást saját szervezetén belül, társaságalapításával vagy magánjogi szereplőkkel történő szerződéskötés útján.

Az önkormányzatok akkor látják el társaságok útján közszolgáltatási feladataikat, ha nem kívánnak teljesen mentesülni az ellátási felelősség alól. Ugyanilyen indoknak számít, ha a költségvetési szervtől hatékonyabb szervezeti formát látnak kívánatosnak, de a gazdaságos működésnél fontosabb szempont a lakosság igényeinek való megfelelés és a szolgáltatás színvonalának emelése.²⁹ Ilyen társaságok általi szolgáltatás esetén az állam piaci szereplőkre bízva a szolgáltatásnyújtást, azonban erőteljes, közjogi alapú gazdasági limitációk mentén szabályozza a szolgáltatás maradéktalan teljesítését.³⁰ A gazdasági társaság általi közszolgáltatás az ellátási felelősség skáláján a középvonalban helyezkedik el.³¹

Az állami és/vagy önkormányzati tulajdonban lévő, gazdasági társaságok fogalmát több szinten, több intézmény definiálta. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (a továbbiakban: OECD) átfogóan „állami tulajdonú vállalként” kezeli mindazokat a társaságokat, amelyeket egyfelől az állam joga gazdasági társaságnak ismer el, másfelől ahol az állam a tulajdonosi jogok többségét gyakorolja. A szervezet értelmezésében az állam bármilyen közhatalommal felruházott szervezetet jelenthet, így ez alkalmazható a települési önkormányzat tulajdonában lévő vállalkozásokra is.³² Az EU a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló irányelvében³³ a közvállalkozások fogalma alatt érti mindazon vállalkozásokat, amelyre az állam és a regionális vagy helyi hatóságok (értsd: helyi önkormányzatok) meghatározó befolyást gyakorolnak.

A magyar jogrendszer törvényi szinten szabályozza a köztulajdonban álló, gazdasági társaság fogalmát, miszerint idetartozik minden gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, önkormányzati társulás, fejlesztési tanács, közalapítvány vagy költségvetési szerv többségi befolyással

²⁹ Előházi Zsófia: In-house beszerzés a települési önkormányzatok közszolgáltatásaiban. *Iustum Aequum Salutare* 2010. 3. sz. 178–179. o.

³⁰ Simon Barbara – Tóth Ferenc: A közszolgáltatások szervezése a változó gazdaságban. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest 2015. 15. o.

³¹ Németh Erzsébet – Makkai Mária – Horváth Margit: Szempontok az állammenedzsment megújításához. Fókuszban az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítása. *Pénzügyi Szemle* 2016. 2. sz. 185. o.

³² OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. OECD Publishing, Paris 2015. (2020.03.15.)

³³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/23/EU irányelve a koncessziós szerződésekről 7. cikk (4) bekezdés.

rendelkezik.³⁴ A három definíció hozzávetőlegesen ugyanazzal a tartalommal határozza meg a társaságok fogalmát, bár más elnevezésekkel.³⁵

A társaságokban munkát vállaló személyek munkaviszonyát a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) az atipikus munkaviszonyok³⁶ körében szabályozza, mint köztulajdonban álló munkáltatóval fennálló munkaviszonyt. Az Mt.-hez fűzött miniszteri indokolás szerint a speciális szabályozás célja a hatékony gazdálkodást, a közfunkciók teljesítését, a közösségi célokhoz kapcsolódó nyilvánosságot biztosító munkajogi környezet kialakítása.³⁷

Általános követelmény, hogy a társaságok vezetőinek biztosítaniuk kell a transzparens működést mind a tulajdonosok, mind a nyilvánosság felé, továbbá kötelesek betartani a közszolgáltatás etikai és integritási követelményeit.³⁸ Ezen elvárások teljesítése ellehetetlenül, a nyilvánosság tájékoztatása sokkal nehezebbé válhat, ha a vezetők nem nyilvánulhatnak meg előzetes egyeztetés nélkül a társaságokkal vagy a helyi önkormányzatokkal kapcsolatban.

4 Jogforrási kérdés

Fontos külön is kitérnünk arra, hogy milyen jogforrásokban korlátozhatók a társaságok munkavállalóinak alapvető jogai, így szólásszabadságuk, mivel a formai szempontok mindig megelőzik a tartalmi alkotmányossági vizsgálatot. Magyarországon alapvető jogot, így a véleménynyilvánítás szabadságát is jogszabályban, elsősorban törvényben lehet korlátozni,³⁹ minden más ilyen törekvés csak törvényi felhatalmazás esetében lehet jogszerű.

Emellett két további irányba létezhet a munkavállalói szólásszabadságba történő beavatkozásnak. Egyrészt a munkaszerződések, amelyekben szintén sor kerülhet alapjog-korlátozásokra,⁴⁰ másrészt a polgármester közjogi szervezetszabályozó eszközként megjelenő, normatív utasításai. A munkaszerződésekbe foglalt

³⁴ A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXII. törvény 1. § a) pont.

³⁵ Az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok fogalmát l. továbbá: 45/2018. (III.19.) Korm. rendelet 1. § 5. pont.

³⁶ Mt. XIV. fejezet.

³⁷ Mt.-hez fűzött miniszteri indokolás 206–207. § <http://parlament.hu/irom39/04786/04786.pdf> (2020.02.15.)

³⁸ Németh: i. m. 201. o.

³⁹ Magyarország Alaptörvényének I. cikk (3) bekezdése.

⁴⁰ A témáról készült legbővebb magyar nyelvű monográfia: Gárdos-Orosz Fruzsina: Alkotmányos polgári jog?: Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2011.; a nemzetközi szakirodalomból l. Hans Micklitz (szerk.): *Constitutionalization of European private law*. Oxford University Press, Oxford 2014.

tilalmakhoz a szerződés megkötésével a munkavállaló kifejezetten hozzájárult, számára ezek előzetesen megismerhetők, bár itt is kérdéses lehet, hogy meddig mehet el a közsférába tartozó munkáltató jogos érdekei védelmében, illetve hogy a munkavállaló milyen körben mondhat le önkéntesen alapvető jogairól. Elméletileg felmerülhetne, hogy a társaság belső szabályzataiban, például az alapító okiratban biztosítsanak a polgármesternek mint az alapító és tulajdonos helyi önkormányzat képviselőjének bizonyos körben utasítási jogot. Ez a lehetőség azonban nem irányulhat alapvető jogok korlátozására, mivel a munkavállalóknak nincs lehetőségük egyedileg hozzájárulásuk megadására, illetve számukra ebben az esetben nem volna felmérhető előzetesen, hogy milyen esetleges jogkövetkezményekkel kell szembenéznük.

Rátérve a polgármester mozgásterére, a település első emberének normatív utasításban van lehetősége a vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek szervezetét, működését vagy tevékenységét befolyásoló döntések meghozatalára.⁴¹ A társaságok egyik körbe sem tartoznak, hiszen ezek az entitások nem közvetlenül az önkormányzati szervezetrendszer részei, az önkormányzat mint alapító és tulajdonos jelenik meg ezekben az egyébként közfeladatot ellátó társaságokban. Mindezekből az következik, hogy a polgármesternek nincsen a jogalkotási törvény szerinti normatív utasítási jogköre semmilyen tekintetben a társaságokra vonatkozóan, ha mégis kibocsát ilyet, olyan személyi hatállyal alkot közjogi szervezetszabályozó eszközt, amelyre nézve nem rendelkezik törvényi felhatalmazással. Azt pedig már az imént vázoltuk, hogy ha a polgármester jogszerűen is alkotna normatív utasítást, közjogi szervezetszabályozó eszközben törvényi felhatalmazás nélkül alapvető jog korlátozására akkor sincs lehetősége, ami erőteljesen behatárolja az utasítás tartalmát is.⁴²

A polgármester emellett, mint az alapító helyi önkormányzat képviselője, tulajdonosként bocsáthat ki kötelező érvényű utasítást az érintett társaságokra vonatkozóan, ennek azonban több előfeltétele is van, és az alapvető jogok korlátozása ezen a szinten sem merülhet fel. A Mötv.⁴³ rendelkezik arról, hogy az önkormányzat közfeladat ellátására létesíthet társaságot,⁴⁴ és rögzíti azt is, hogy a társaságok alapítása, megszüntetése vagy átszervezése a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre,⁴⁵ ebben a körben a polgármester tehát semmilyen körülmények között nem járhat el. Ezen felül a képviselő-testületnek egyéb tulajdonosi jogainak gyakorlását lehetősége van átruházni helyi önkormányzati rendeletben a polgármesterre.⁴⁶

⁴¹ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (4) bekezdés j) pontja.

⁴² Az alapvető jogokat korlátozó normatív utasítás kibocsátására ad felhatalmazást példának okáért az Rtv. 21. § (3) bekezdése.

⁴³ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.).

⁴⁴ Mötv. 41. § (6) bekezdés.

⁴⁵ Mötv. 42. § 7. pont.

⁴⁶ Mötv. 41. § (4) bekezdés.

A fentiekből látható, hogy a társaságok munkavállalóinak alapjogait az Alaptörvényen felül elsősorban törvényben, másodsorban a munkaszerződésben lehet szűkebb körben korlátozni. Ezen felül más normatív jogforrások ebben a tekintetben legfeljebb csak törvényi felhatalmazás esetében merülhetnek fel, és a polgármester önálló mozgástere egyébként is rendkívül korlátozott e szektor kapcsán.

5 A véleménynyilvánítások kontextusa

A következő három alfejezetben azokat a legfontosabb tartalmi szempontokat vesszük sorra, amelyeket szükséges értékelnünk egy, a társaságok munkavállalóinak véleménynyilvánítási szabadságát érintő rendelkezés kapcsán. Annak érzékeltetésére törekszünk, hogy mennyire átfogó elemzést kell lefolytatni az ilyen helyzetek megítélésekor, illetve hogy melyek azok a főbb irányok, amelyek az alapvető jogok érvényesülési körét a közszféra sajátos körülményei között meghatározzák.

A közsférában dolgozók kommunikációja kapcsán az első kérdés, hogy az illető hivatalos minőségében járt-e el, vagy közlését inkább mint magánember hozta nyilvánosságra.⁴⁷ A magyar Alkotmánybíróság szerint a munkaidőben vagy a munkahelyi számítógépen végzett tevékenység feltétlenül közszolgálatnak tekintendő,⁴⁸ de minden olyan más szituációt is e körben kell értékelnünk, ahol az érintett közsférához való kötődése releváns lehet.⁴⁹ Vitán felül áll, hogy amikor a munkavállaló munkáltatója képviseletében jár el, esetleg munkakörébe tartozik kifejezetten a munkáltató álláspontjának a nyilvánosság felé kommunikálása, ilyenkor a munkáltató jogszerű utasításainak értelmében köteles cselekedni.⁵⁰ Az amerikai Legfelsőbb Bíróság ilyen esetekben egyáltalán nem részesíti védelemben a munkavállalót,⁵¹ magunk azonban ezzel az állásponttal nem tudunk azonosulni, mivel nézetünk szerint a munkaköri kötelezettség teljesítése szűkíti ugyan, de nem zárja ki teljesen az érintett szólás-szabadságát.⁵² Gondoljunk például arra az esetre, amikor a munkavállaló a munkáltató jogszerűtlen utasításával szemben fejti ki álláspontját. A védelem tovább szűkül akkor

⁴⁷ David L. Jr. Hudson: Public Employees, Private Speech: 1st Amendment doesn't always protect government workers. http://abajournal.com/magazine/article/public_employee_private_speech (2020.04.21.)

⁴⁸ 3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, ABH 2017, 297. [38.].

⁴⁹ Cynthia Lee: Freedom of Speech in the Public Workplace: A Comment on the Public Concern Requirement, *California Law Review* 1988. 5. sz. 1109., 1112. o.

⁵⁰ *Berry v. Bailey*, 1984, 726 F.2d 670.

⁵¹ *Garcetti v. Ceballos*, 2006, 547 U.S. 410.

⁵² Hasonló álláspontot fogalmaz meg Ma Pengtian. L. Ma Pengtian: Public Employee Speech and Public Concern: A Critique of the U.S. Supreme Court's Threshold Approach to Public Employee Speech Cases. *John Marshall Law Review* 1996. 30. sz. 121–148. o.

is, ha vezető pozíciót betöltő munkavállalókról beszélünk, mivel az ilyen személyek gyakran a szervezetben belül is mint a munkáltató képviselői jelennek meg.

Az is viszonylag egyértelműen levezethető, hogy amennyiben a közsférában dolgozó szabadidejében, magánemberként járt el, saját kommunikációs eszközeit használta, és a célközönség számára nem vált ismertté az államhoz való kötődése, nem beszélhetünk a lojalitási kötelezettség megsértéséről vagy a közsféra hatékonyságának, integritásának veszélyeztetéséről, mert nincsen figyelembe vehető kapcsolat a munkavállaló kommunikációja és a munkahelyén betöltött pozíciója között. Ha például a nyilvános szereplést nem vállaló, közszolgálati dolgozó a munkahelyével ellentétes álláspontot támogató tüntetésen vesz részt, e tevékenységéért jogszerűen nem vonható felelősségre.⁵³

Van azonban a véleménynyilvánításnak egy olyan szegmense, ahol a közsférához való kötődés értékelése az ügy szempontjából kérdéses lehet.⁵⁴ Ha a közsférában dolgozó munkaidején kívül, magáneszközeit és kommunikációs csatornáit használva, de a közsférában betöltött pozícióját feltüntetve vállal nyilvános kommunikációt, figyelembe kell-e vennünk azt a tényt, hogy az állam képviselőjeként különös felelősséggel kell eljárnia? Nézetünk szerint minden olyan közlésnél, ahol a munkavállaló egyértelművé teszi közszolgálati minőségét, vagy az ügy körülményeiből következően ez célközönsége számára kétségtelenül nyilvánvalóvá vált, alkalmazni kell a közsféra képviselőire vonatkozó speciális standardokat, mivel ilyenkor a magatartás kihatással lehet az állami szervezetrendszer megítélésére.

Fontos szempont az is, hogy a munkavállaló által folytatott kommunikáció milyen felületen kerül megosztásra, és mekkora közönséget képes elérni. Ha a munkavállaló egy nagy létszámú tüntetésen vagy egy sokak által olvasott lapban, esetleg egy ilyen internetes felületen osztja meg nézeteit, azzal a munkáltatónak nagyobb érdeksérelmet okoz, mint ha közlése csak egy szűkebb kör számára válna elérhetővé. Kérdés lehet az is, hogy a célcsoport mennyire nyitott vagy zárt jellegű, mennyire a szélesebb nyilvánosság és mennyire egy jól behatárolt közösség. Például ha valaki Facebookon oszt meg egy posztot, amely csak ismerősei, tehát egy alapvetően magánjellegű célcsoport számára lesz hozzáférhető, akkor a kommunikáció súlya feltétlenül kisebb, mint egy kifejezetten a szélesebb nyilvánosság számára nyitott platform esetében. Ezt persze relativizálhatja a poszt megosztásának lehetősége.

Más megítélés alá esik, amikor a munkavállaló egy, a munkahelyén elkövetett visszaélés kapcsán jut információkhoz, és ezt kívánja feltárni a közvélemény előtt. Ilyenkor a közsférában dolgozó munkavállalót erőteljesebb védelem illeti meg, hiszen a lojalitásból fakadó és a közszolgálat hatékonyságát előmozdító, titoktartási

⁵³ Shinar: i. m. 30–34. o.

⁵⁴ Anthony Gray: Public sector employees and the freedom of political communication. *Alternative Law Journal* 2018. 1. sz. 10–16. o. DOI: 10.1177/1037969X17748213

kötelezettség ellensúlyaként össztársadalmi érdek fűződik az állami szervek átlátható működéséhez és gazdálkodásához. A közszolgálatban dolgozót is megilleti az a jog, hogy neve titokban maradjon, így közérdekű tevékenységéért ne vonhassák felelősségre,⁵⁵ amennyiben közlése nagyban előmozdítja a közérdeket, és megtett előzetesen minden tőle elvárható lépést az ügy hivatali út tiszteletben tartásával történő rendezése érdekében.⁵⁶

A közsférában dolgozó munkavállalók szólásszabadságát hátrányosan érintő rendelkezés nem vonatkozhat tehát valamennyi, tartalmilag a munkáltató érdekeit sértő, nyilvános kommunikációra sem, vagy legalábbis nem azonos módon.⁵⁷ Figyelembe kell venni az adott kommunikáció célját, jellegét, azt, hogy az adott személy milyen minőségében jelenik meg a nyilvánosság előtt, illetve milyen kör számára teszi hozzáférhetővé álláspontját.

6 A véleménynyilvánítások tárgya

A vizsgálatunk konkrét fókuszát képező utasítás olyan közlésekre nézve vezet be szólásszabadságot érintő korlátozásokat, amelyek az önkormányzatra és a társaságokra vonatkoznak. Ebből kifolyólag úgy gondoljuk, érdemes megvizsgálni a továbbiakban azt, hogy ezek a közlések hogyan viszonyulhatnak a közügy fogalmához, az egyes véleménynyilvánításokat megillető, alkotmányos védelem mértéke milyen kapcsolatban áll az adott közlés tárgyával.⁵⁸

A nemzetközi sztenderdekkel konform módon, Magyarországon is kitüntetett helyet foglal el a véleménynyilvánítás szabadsága az alapjogok katalógusában⁵⁹ a kommunikációs jogok anyajogaként.⁶⁰ Korlátozása esetén kevés alapjoggal szemben enged,⁶¹ és azt is megszorítóan kell értelmezni.⁶² Bármilyen, a közsférában dolgozók véleménynyilvánítását korlátozó szabályozásnak tartalmi alapon kell lehatárolnia a megengedett és a szankcionált tiltások körét, azonban bármiféle hátrány kiszabása csak a lehető legszűkebb körben, a munkáltató jogos érdekei védelme szempontjából

⁵⁵ Bush v Lucas, 462 U.S. 367 (1983).

⁵⁶ Hughes v. Whitmer, 1983, 714 F.2d 1407.

⁵⁷ Abood v. Detroit Bd. of Educ., 431 U.S. 209, 230 (1977).

⁵⁸ A szólásszabadság demokratikus társadalomban betöltött szerepéről, lehetséges igazolásairól és alkotmányosan elfogadható korlátozásairól részletesen I. Koltay András: A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban. Századvég Kiadó, Budapest 2009.

⁵⁹ Magyarország Alaptörvénye IX. cikk.

⁶⁰ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219. [1]–[3].

⁶¹ Marsh v Alabama, 326 U.S. 501 (1946).

⁶² Bővebben I. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.

feltétlenül indokolt esetben lehetséges.⁶³ Emellett a szankciót is a lehető legenyhébben kell megállapítani a cél elérésének biztosítása mellett. A véleménynyilvánítás szabadsága nem védi a tudatosan hamis tényállításokat és a személyiségi jogokat sértő⁶⁴ közléseket a legtöbb esetben.⁶⁵ Ezen túlmenően büntetőjogi eszközökkel lép fel az állam többek között a gyűlöletbeszéd,⁶⁶ a rágalmazás⁶⁷ a becsületsértés⁶⁸ és az önkényuralmi eszmék terjesztése⁶⁹ ellen.

További szempontként szükséges értékelni az 5. fejezetben tárgyalt tényezőket, és ha ezután megállapítható, hogy a közlés a közügyek szabad vitatását érinti, úgy a közszférában dolgozó munkavállaló erős érvekre hivatkozhat szólásszabadságának védelmében.⁷⁰ A véleménynyilvánítás szabadságának fontos szerepe van a közügyekről való tájékozódásban és az információ továbbításban, amelyből szintén kitűnik a közügy fogalmának központi jelentősége.⁷¹

A közügy fogalmával kapcsolatban a jogtudomány és a joggyakorlat csak jelentősebb sarokpontokat és irányvonalakat határoz meg. Phil Harris a közügy fogalmát kétoldalú jelentéstartalommal ragadja meg. Egyrészt utal a társadalmi jólétre, amely az államtól elismerést és védelmet igényel, másik oldalról pedig kifejezi az egész nyilvánosság érdekét, különösen azt, ami igazolja a kormányzati intézkedéseket.⁷² Ez a meghatározás meglehetősen tág értelemben körvonalazza a közügy fogalmának határait, azonban az állam és a közhatalom szerepe már e tautologikus definíciókból is kirajzolódik.

A hazai jogtudományban Koltay András a közügy fogalmát a demokratikus közvéleményhez fűződő kapcsolatán keresztül vizsgálja. Álláspontja szerint a demokratikus közvéleményből vezethetők le azok az alkotmányossági szempontok, amelyeknek döntéseink eredményeképpen jellemezniük kell a közügyek demokratikus vitáját. Mindez egyszerre a polgárok részvételét támogató alkotmányos érték, ugyanakkor állami intézkedési kötelezettség a szabad nyilvánosság megteremtésére és biztosítására.⁷³ Ez a megközelítés a véleménynyilvánítási szabadság intézményvé-

⁶³ Gray: i. m. 10–16. o.

⁶⁴ A polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:43–45. §.

⁶⁵ Az általános értelemben kifejezés azért szükséges, mert a közszereplők személyiségi jogai szélesebb körben korlátozhatók a véleménynyilvánítási szabadság érvényesülése érdekében. L. Koltay András: A közügyek vitáinak szabadsága és a személyiségi jogok védelme. *Pázmány Law Working Papers* 2019. 4. sz. 1–23. o.

⁶⁶ A büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 332. §.

⁶⁷ Btk. 226. §

⁶⁸ Btk. 227. §

⁶⁹ Btk. 335. §

⁷⁰ 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2014, 286. Indokolás [39].

⁷¹ 7/2014. (III. 7.) AB határozat, ABH 2014, 135. Indokolás [24].

⁷² Phil Harris – Craig S. Fleisher (szerk.): *Handbook of public affairs*. Sage Publications LTD, Kalifornia 2005. 32. o.

⁷³ Koltay: i. m.

delmi természetére is utal, miszerint biztosítani hivatott a demokratikus diskurzus feltételeit is az egyén személyes kibontakozásán túl.

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a közügy fogalmába tartozik az állami és önkormányzati intézmények szabad bírálata, működésük, tevékenységük kritikája.⁷⁴ Az alkotmánybírósági gyakorlatban meghatározott fogalmakat kibontva megállapítható, hogy a közügyek körébe sorolható többek között a közhatalmi tevékenység és az állami szervek működése, a közpénzzel történő gazdálkodás és a közpolitika területe is, valamint a társadalmi problémákra vonatkozó állami megoldási javaslatok.⁷⁵

Amennyiben közügyre vonatkozik az adott kommunikáció, még több tartalmi szempontot és egyéb körülményeket is figyelembe kell venni annak megállapításához, hogy alkotmányos védelemben részesülhet-e.⁷⁶ Mindenekelőtt fontos hangsúlyozni, hogy a közérdekű ügyeket érintő megnyilvánulások alkotmányos oltalma teljes körű, de nem feltétlenül valamennyi, közügyet érintő kommunikáció élvezi ugyanazt a védelmet.⁷⁷ Például ha egy közsférában alkalmazott egy, a közvetlen munkahelyére vonatkozó, megfelelően alátámasztott tényeket közlő cikket publikál, az feltétlenül jelentős hozzájárulás a közérdekű ügyek korlátok nélküli megvitatásához.⁷⁸ A vélemények körében, amennyiben az alkalmazott célja egy szakmailag indokolható, a releváns tények és információk eltérő értékelésén alapuló álláspont kifejtése, a munkáltató szankcionáló mozgástere szűkebb.⁷⁹ Ha viszont a munkavállaló célja egyértelműen a pusztá gyalázkodás, munkahelyének vagy kollégáinak rossz színben való feltüntetése, és jó hírnevük megkérdőjelezése, a munkáltató korlátozáshoz fűződő, jogos érdeke tágabb körben érvényesül.

Álláspontunk szerint a polgármester utasításában korlátozott közlések tartalma számos esetben a közügy fogalma alá tartozhat. A helyi önkormányzatok és a társaságok működése érinti a helyi lakosságot több irányból is. Az önkormányzat jogalkotói minőségében az egész településre kötelező szabályokat állapít meg, közhatalmi tevékenysége során a mindennapi életet befolyásoló korlátozásokat eszközöl, vagy juttatásokban részesíti a polgárait. Emellett közfeladatokat lát el – esetünkben társaságok útján –, és közpénzzel gazdálkodik, amelyhez kapcsolódó tájékoztatáshoz mindenkinek általános érdeke fűződik. Ebből következően a jogszabályban megjelölt

⁷⁴ L. 1270/B/1997 AB határozat, ABH 2000, 713.

⁷⁵ Somody Bernadette et al.: Alapjogi tanok I. HVG-ORAC, Budapest 2018. 139. o.

⁷⁶ Lawrence Rosenthal: Permissible Content Discrimination under the First Amendment: The Strange Case of the Public Employee. *Hastings Constitutional Law Quarterly* 1998. 18. sz. 529–584. o.

⁷⁷ James Weinstein: An Overview of American Free Speech Doctrine and its Application to Extreme Speech. In: *Extreme Speech and Democracy* (szerk. Ivan Hare – James Weinstein). Oxford University Press, Oxford 2009. 81–91. o.

⁷⁸ Melton v. City of Oklahoma City, 1989, US Supreme Court, 879 F.2d 706.

⁷⁹ Connick v. Myers, 1982, US Supreme Court, 461 U.S. 138.

tevékenységüket érintő körben nem hivatkozhatnak üzleti titok sérelmére.⁸⁰ Tehát esetünkben sem igazolható az üzleti titokra hivatkozás a polgármester részéről.

A következőkben rámutatunk arra, hogy a munkáltató erős érvekre hivatkozhat a közszférában munkavállalói szólásszabadságának szűkebb keretek közé szorítása esetén, azonban a fentiekből kitűnik, hogy ez a mozgástér korántsem korlátlan. A munkavállalót számos tekintetben védeni kell az ilyen helyzetekben, a közszolgálat nem vezethet a véleménynyilvánításhoz való megvonásához.

7 A közszférába tartozó munkáltató jogos érdekei munkavállalói szólásszabadságának korlátozása esetén

Kitértünk már arra, hogy általános gyakorlat a munkáltató részéről a foglalkoztatottak véleménynyilvánítási szabadságának bizonyos mértékű korlátozása, ennek elsődleges célja a munkáltató jó hírvének, valamint üzleti érdekeinek, esetleg titkainak megóvása.⁸¹ A közszolgálat esetében egészen más szempontokat kell mérlegelnünk, és erőteljesebben esik a latba a munkáltató irányában fennálló lojalitás.

Az együttműködési kötelezettséget alátámasztó, alkotmányossági szempontból is releváns érveket két fő csoportba sorolhatjuk.

Az első körben kell megemlítenünk a közszolgálat hatékonyságát előtérbe helyező megfontolásokat,⁸² mivel az idetartozó munkáltatóknak az egész társadalom érdekében álló közfeladatot kell ellátniuk.⁸³ Innentől kezdve fennakadástól mentes működésükhöz az egész társadalom nyomós érdeke fűződik, ez pedig csak a munkáltató és alkalmazottjai közti kiegyensúlyozott és kölcsönös bizalmon alapuló kapcsolatok esetében lehetséges. A közszolgálatban dolgozók értelemszerűen nem feltétlenül azonosulnak minden esetben munkáltatójuk hivatalosan képviselt álláspontjával, el kell tehát határolnunk egymástól a közszférában dolgozó saját személyes meggyőződését, illetve azokat a közléseit, amelyeket a nyilvánosságnak szán.⁸⁴ Előbbi

⁸⁰ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról 8. o. http://naih.hu/files/2016-03-11-nemzeti_vagyonnal_gazd_2016_1911_V.pdf (2020.02.17.)

⁸¹ Ezeket az érveket a magyar Alkotmánybíróság a 14/2017. (VI. 30.) AB határozatban fejtette ki, míg Magyarország vonatkozásában az Emberi Jogok Európai Bírósága részletesen elemezte a Matúz v. Hungary ügyben, European Court of Human Rights, 21.10.2015, application no: 73571/10.

⁸² Magyarország Alaptörvénye a XXVI. cikkében említi meg az állam működésének hatékonyságát mint alkotmányos értéket.

⁸³ David B. Ross: Freedom of Expression Within the Public Sector: The Balancing Standard. http://nsuworks.nova.edu/fse_facarticles/255 (2020.04.12.)

⁸⁴ Adam Shinar: Dissenting from Within: Why and How Public Officials Resist the Law, *Florida State University Law Review* 2013. 3. sz. 601., 640. o.

felett nincs semmilyen lehetőség ellenőrzés gyakorlására, és ez nem is szolgálhatja a közszférába tartozó munkáltató jogos érdekeit.

Ezzel szemben, amennyiben a munkavállaló adott esetben munkáltatójának hivatalos álláspontjával ellentétes véleményt tesz közzé, vagy a munkáltató jó hírnevét sértő valós vagy valótlan tény hoz nyilvánosságra, ez az eset konkrét körülményei függvényében ellehetetleníti vagy legalábbis jelentősen megnehezítheti a további, kétoldali együttműködést. A közszférában az alapvető jogok sérelme azért merülhet fel hangsúlyosabban a magánszektorhoz képest, mert ilyenkor mind a munkáltató, mind a munkavállaló helyzetének megítélését módosítja a közszolgálati minőség, mint láttuk, ez még a társaságoknál is igaz.⁸⁵

Minél közvetlenebb az érintett munkáltató és munkavállaló közti kapcsolat, annál érzékenyebb a közöttük esetleg kialakuló konfliktus, és annál nagyobb eséllyel fogja veszélyeztetni a közszféra hatékonyságát és háborítatlan munkakörnyezetét. Ezért a munkáltató jogos érdeke hangsúlyos egy olyan korlátozás esetében, amikor a munkavállaló a saját legszűkebb szervezeti egységére, munkájára vagy a közvetlen feletteseire, kollégáira vonatkozó információt, véleményt nem közölhet.⁸⁶

Az érvek második csoportjának központi motívuma a háborítatlan munkakörnyezet biztosítása a közszférában, melynek két oldala van: a kifelé mutatott egység, illetve a bizalom a társadalom részéről.⁸⁷ Mivel az idetartozó munkáltatók közfeladatot látnak el, gyakran közhatalmat is gyakorolnak. Ebből az következik, hogy kifelé egységes képet kell mutatniuk magukról, különösen azért, mert tőlük független személyek jogairól és kötelezettségeiről döntenek, vagy a társadalom minden egyes tagját érintő szolgáltatásokat nyújtanak.⁸⁸ A társaságok esetében ez utóbbi a releváns, ami viszont szintén csak egységes kommunikáció mentén valósulhat meg, akkor, ha az állampolgárok ezekre a társaságokra mint egységes entitásokra tekinthetnek. Fontos továbbá, hogy a közfeladatot ellátó munkáltatókhoz mindig kötődik egy hitelességi faktor, ami részükről és a nevükben eljáró személyektől objektivitást, pártatlanságot és tisztességes ügyintézkést követel meg.⁸⁹ Ez már kissé átvezet minket a közbizalom témaköréhez is, azonban az egységesség szempontjából is fontos tényező, mert megalapozott döntések csak úgy születhetnek a közfeladatot

⁸⁵ Board of County Comm'rs v. Umbehr, 1996, 518 U.S. 668., 673. és O'Hare Truck Service, Inc. v. City of Northlake, 1996, 518 U.S. 712., 715.

⁸⁶ Lane v. Franks 134 2014, S. Ct 2369, 2379–2380. (Sotomayor J, for the Court); Heidi Kitrosser: The Special Value of Public Employee Speech' *Supreme Court Review* 2015. 8. sz. 301. o.

⁸⁷ Ezeket az értékeket részben Magyarország Alaptörvényének Nemzeti Hítvallása rögzíti: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” Releváns továbbá az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése is: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

⁸⁸ Food Employees v. Logan Valley Plaza, 391 U.S. 308 (1968).

⁸⁹ Keyishian v. Board of Regents, 385 U.S. 589, 87 S.Ct. 675, 17 L.Ed.2d 629.

ellátó szervek részéről, ha e döntések nyilvánosságra hozataláig nem szivárog ki azok tartalma vagy bármilyen olyan részlet, ami arra engedne következtetni. A közszférába tartozó munkáltató jogos érdekét tehát az ilyen jellegű közlések korlátozása, akár megtiltása esetében is nagy súllyal kell figyelembe vennünk. A közfeladatok hatékony ellátásához a kifelé fennálló, pozitív megítélés az állam képviselői számára elengedhetetlen.⁹⁰ A közszférában dolgozónak mindig tisztában kell lennie azzal, hogy magatartásával példát kell mutatnia az egész társadalomnak, hiszen nem csupán személyes minőségében jelenik meg, hanem egy intézményt, sőt, magát az államot képviseli az állampolgárok szemében. Magatartása nem elsősorban, de legalábbis nemcsak személyes megítélését fogja befolyásolni, hanem a közszolgálatba vetett bizalmat fogja erősíteni vagy éppen gyengíteni.⁹¹ Ennek a felelősségnek a tudatában vállalja a közszférában dolgozó azt, hogy amennyiben az általa betöltött közfunkcióra méltatlanná válik, a munkáltató elmozdíthatja abból.⁹² Az állam képviselőit részben az különbözteti meg a magánszereplőktől, hogy egy többlethelességi faktor kapcsolódik hozzájuk, a társadalom azt a kötelezettséget támasztja ezekkel az intézményekkel szemben, hogy tisztességesen és pártatlanul végezzék munkájukat.⁹³ A jogkövető és együttműködő magatartást és a közigazgatási út igénybe vételét akkor lehet elvárni a társadalom tagjaitól, ha bizalommal fordulnak azon szervek felé, amelyek a közfeladatokat ellátják. Ennek hiányában az állampolgárok abban lesznek érdekeltek, hogy más megoldásokat keressenek alapvető szükségleteik fedezésére, igazuk keresésére. Ezekben az esetekben tehát akár a munkáltató tevékenységével közvetlenül össze nem függő közlés korlátozása is alátámasztható, amennyiben az adott magatartás kétségtelenül alkalmas a közszférába vetett bizalom megingatására.⁹⁴

Miután felvázoltuk azokat a megfontolásokat, amelyek az *1. fejezetben* ismertetett váci eset értékelése során relevánsak, a továbbiakban a felsorakoztatott érveket rávetítjük a konkrét tényállásra.

8 Az érvek rávetítése a konkrét esetre

A főbb háttérmegfontolások körvonalazását követően összevetjük azokat az *1. fejezetben* ismertetett, polgármesteri utasítással, és ennek alapján vonunk le következtetéseket

⁹⁰ 3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, ABH 2017, 297. Indokolás [42–43].

⁹¹ Nott Lata – Moniz Melemaikalani: Government employees and first amendment overview. <http://freedomforuminstitute.org/first-amendment-center/topics/freedom-of-speech-2/free-speech-and-government-employees-overview/> (2020.03.05.)

⁹² A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2010. évi CXIII. törvény 63. § (2) bekezdés a) pont.

⁹³ Rodric B. Schoen: Picking plus Thirty Years: Public Employees and Free Speech. *Texas Tech Law Review* 1999. 3. sz. 5–52. o.

⁹⁴ *Roe v. San Diego*, 2004, 543 U.S. 77.

annak jogszerűségére vonatkozóan. Mivel munkánk során az iménti fejezetekben kifejtett érvelésekre helyeztük a hangsúlyt, az alábbiakban az azokból a konkrét esetre nézve álláspontunk szerint levonható következtetésekre szorítkozunk, az azokat alátámasztó részletes okfejtések megismétlése nélkül.

Vizsgálatunkat valójában már a jogforrási résznél lezárhatnánk, mivel arra jutottunk, hogy a szóban forgó polgármesteri utasítás kibocsátására nem volt a polgármesternek hatásköre, ráadásul alapjog-korlátozás sem valósulhatott volna meg ezen a szinten törvényi felhatalmazás hiányában. A társaságok feletti tulajdonosi jogokat a képviselő-testület gyakorolja, a polgármesternek erre csak szűk körben és a képviselő-testület felhatalmazásával lett volna lehetősége. Nem találtuk nyomát olyan váci helyi önkormányzati rendeletnek, amely ezt a felhatalmazást megadta volna, ráadásul az utasítás sem utal ilyen hatáskör-átruházó norma léteire. Emellett ha formailag jogszerű is lett volna a normatív utasítás, közjogi szervezetszabályozó eszközben, tehát egy normatív aktusban akkor sincs lehetőség törvényi felhatalmazás nélkül alapjogok korlátozására. Annak ellenére, hogy itt egy szigorú értelemben vett alkotmányossági vizsgálat véget is érhetne, úgy véljük, a tartalmi szempontok áttekintése értékes tapasztalatokat nyújthat a jövőben esetlegesen felmerülő, hasonló esetek elemzésére.

Az utasítás semmilyen formában nem tesz kísérletet az adott közlés körülményei szerinti differenciálásra. Elsősorban azokat a véleménynyilvánításokat lehetne korlátozni, amelyeket az érintettek munkaidőben vagy legalábbis közszolgálati minőségükben kommunikáltak, a munkavállalóként megfogalmazott álláspontok csak kivételes esetekben részesülhetnek alkotmányos védelemben. Ezzel szemben az utasítás általános jellegű korlátozást fogalmaz meg bármiféle cizellálás nélkül, ráadásul előzetes cenzúrát érvényesít, amely egyébként sem megengedhető demokratikus keretek között.

A korlátozni kívánt közlések egyértelműen a közügy fogalmába sorolhatók, hiszen a helyi önkormányzatot közvetlenül érintő, közfeladatok ellátásához kapcsolódó megnyilvánulásokról beszélünk. Emellett az utasítás által alkalmazott elhatárolásnak semmilyen alapjogi relevanciája nincsen. Az előzetes egyeztetési kötelezettség alól kivont közlések elsősorban az üzleti kommunikáció részei, amelyek a NAIH (Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság) már említett állásfoglalása alapján ugyancsak a közfeladat ellátásának körébe sorolhatók, így a közügyre vonatkozó véleménynyilvánítások elválasztásánál nem érzékelhető a szabályozás mögötti logikai következetesség sem.

A fenti érvekkel szemben, amennyiben még alkotmányossági szempontból védhetőnek tartanánk az utasítást, a polgármester a közszolgálat hatékonyságát és az ottani munkakörnyezet háborítatlanságát hozhatná fel érvként, ahogyan azt meg is tette az utasítás első pontjában. Ezek a szempontok kétségkívül legitimek, azonban a közszolgáltatást nyújtó társaságok esetében súlyuk feltétlenül kisebb,

mint a közigazgatás, bíróság, ügyészség vagy fegyveres testületek vonatkozásában, hiszen a társaságok az állami szervezetrendszer olyan különleges entitásai, amelyek a magánszféra szereplőinek néhány sajátosságával is rendelkeznek. Így amennyiben az alapjog-korlátozás formái szempontból nem volna kifogásolható, feltehetően a tartalmi vizsgálat is annak alkotmányosértő voltát állapítaná meg.

9 Konklúzió

Tanulmányunkban egy Magyarországon eddig kevésbé kutatott, igen komplex alapjogi konfliktust vizsgáltunk, és az amerikai példából kiindulva, de azt némileg továbbgondolva vetettük fel a közsférában dolgozók szólásszabadságát körvonalázó hazai standardok szükségességét. Ezeknek a standardoknak külön-külön kellene reflektálnia a közsféra egyes szektorainak eltérő viszonyaira és álláspontunk szerint helyesebb lenne speciális alapjogi tesztek kimunkálása helyett inkább az alapjogi konfliktus összetettségét megragadni. Egy konkrét eseten keresztül, amely csak egy adott megjelenési formája a rendszerszintű és nagyon sokszínű problémakörnek, arra kívántuk felhívni a figyelmet, hogy szükség lenne a közsféra munkavállalói alapvető jogainak érvényesülését és korlátait rendszerbe foglaló, dogmatikai struktúra kimunkálására.

Az amerikai gyakorlat főbb elemeire tekintve úgy gondoljuk, hogy önmagában a magánszemélyi minőség vagy a közügy mint a véleménynyilvánítás tárgya nem elegendő az alkotmányos védelem megállapításához, bár kétségtelenül támpontot jelenthetnek a jogértelmezés számára. Mi inkább azt tartjuk helyesnek, ha a véleményt közlő személyes körülményeit komplexen értékeljük, és adott esetben a munkavállalóként megfogalmazott nézeteit a nem szorosan a közügy fogalmába tartozó témákban is oltalmazzuk. Ugyanakkor ennek ellentéte is előfordulhat, amikor valaki magánszemélyként tesz közzé olyan tartalmakat, amelyek a közsféra megítélését személyén keresztül is hátrányosan érinthetik. A magánszemélyi minőség és a közügy tehát fontos kapaszkodói a mi gondolkodásunknak is, ugyanakkor ezek a határok sokszor elmosódhatnak.

Fő célunk nem a konkrét váci polgármesteri utasítás alkotmányosságának megítélése volt, ezt csupán alkalmas példának tartottuk arra, hogy egy egyre gyakrabban felmerülő téma alkotmányjogi kereteinek néhány aspektusáról értekezzünk. Nem végleges válaszokat kívántunk megfogalmazni, csupán olyan kérdéseket jártunk körbe, amelyek kapcsán további szakmai diskurzust tartunk szükségesnek a közszolgálatban dolgozók számára is egyértelműbb helyzetet teremtő megoldások kimunkálására. Feltételezhető az elmúlt évek tendenciái alapján, hogy a felszínre kerülő, hasonló esetek száma emelkedni fog, ezért is éreztük fontosnak, hogy erre a problémára felhívjuk a szakmai közvélemény figyelmét.

Bibliográfia

- Asbóth Márton: Nem, a kórházigazgató nem tilthatja meg a lájkolást és a nyilatkozást. http://ataszjelenti.blog.hu/2017/01/18/nem_a_korhazigazgato_nem_tilthatja_meg_a_lajkolast_es_a_nyilatkozast (2020.02.25.)
- Előházi Zsófia: In-house beszerzés a települési önkormányzatok közszolgáltatásaiban. *Iustum Aequum Salutare* 2010. 3. sz.
- Gárdos-Orosz Fruzsina: Alkotmányos polgári jog?: Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2011.
- Gray, Anthony: Public sector employees and the freedom of political communication. *Alternative Law Journal* 2018. 1. sz. DOI: 10.1177/1037969X17748213
- Harris, Phil – Fleisher, Craig S. (szerk.): Handbook of Public Affairs. Sage Publications LTD, Kalifornia 2005.
- Hoffman István: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. ELTE Kiadó, Budapest 2009.
- Hudson, David L. Jr.: Balancing Act: Public Employees and Free Speech. *First Amendment Center* 2002. 2. sz.
- Hudson, David L. Jr.: Public Employees, Private Speech: 1st Amendment doesn't always protect government workers. http://abajournal.com/magazine/article/public_employees_private_speech (2020.04.21.)
- Katyal, Neal Kumar: Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch from Within. *Yale Law Journal* 2006. 115. sz.
- Kálmán Kinga – Szentgáli-Tóth Boldizsár: Gazdaság és politika egy felfedezetlen határterülete. http://real.mtak.hu/104857/1/gazdasag_politika.pdf (2020.03.10.)
- Kántás Péter: Adalékok a közszolgáltatás fogalmához és teljesítményéhez. *Közjogi Szemle* 2019. 1. sz.
- Kitrosser, Heidi: The Special Value of Public Employee Speech' *Supreme Court Review* 2015. 8. sz.
- Koltay András: A közügyek vitáinak szabadsága és a személyiségi jogok védelme. *Pázmány Law Working Papers* 2019. 4. sz.
- Lata, Nott – Melemaikalani, Moniz: Government employees and first amendment overview. <http://freedomforuminstitute.org/first-amendment-center/topics/freedom-of-speech-2/free-speech-and-government-employees-overview/> (2020.03.05.)
- Lee, Cynthia: Freedom of Speech in the Public Workplace: A Comment on the Public Concern Requirement, *California Law Review* 1988. 5. sz.
- Micklitz, Hans (szerk.): Constitutionalization of European private law. Oxford University Press, Oxford 2014.

- Németh Erzsébet – Makkai Mária – Horváth Margit: Szempontok az állammenedzsment megújításához. Fókuszban az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítása. *Pénzügyi Szemle* 2016. 2. sz.
- O'Neil, Robert M.: *The Rights of Public Employees*. Southern Illinois University Press, Carbondale 1993.
- Pengtian, Ma: Public Employee Speech and Public Concern: A Critique of the U.S. Supreme Court's Threshold Approach to Public Employee Speech Cases. *John Marshall Law Review* 1996. 30. sz.
- Pump Judit: A települési hulladékkezelés és a „magyar modell”. *Pro Futuro* 2011. 1. sz. DOI: 10.26521/Profuturo/2011/1/5606
- Ross, David B.: Freedom of Expression Within the Public Sector: The Balancing Standard. http://nsuworks.nova.edu/fse_facarticles/255 (2020.04.12.)
- Sarkadi Zsolt: Vissza kell venni az ügyészségre az ügyészt, akit politikai tartalmú posztjai miatt rúgtak ki. <http://444.hu/2019/12/23/vissza-kell-venni-az-ugyeszssegre-az-ugyeszt-akit-politikai-tartalmu-facebook-posztjai-miatt-rugtak-ki> (2020.03.15.)
- Schoen, Rodric B: Pickering plus Thirty Years: Public Employees and Free Speech. *Texas Tech Law Review* 1999. 3. sz.
- Shinar, Adam: Dissenting from Within: Why and How Public Officials Resist the Law, *Florida State University Law Review* 2013. 3. sz.
- Shinar, Adam: Public Employee Speech and the Privatization of the First Amendment. *Connecticut Law Review* 2013. 1. sz.
- Simon Barbara – Tóth Ferenc: *A közszolgáltatások szervezése a változó gazdaságban*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest 2015.
- Somody, Bernadette et al.: *Alapjogi tanok I. HVG-ORAC*, Budapest 2018.
- Szántai Orsolya: A véleménynyilvánítás szabadsága és a bírák számára tilalmazott politikai tevékenység összefüggései – Némaságra vagyunk ítélve? <http://mabie.hu/index.php/1537-dr-szantai-orsolya-a-velemenynyilvanitas-szabadsaga-es-a-birak-szamarra-tilalmazott-politikai-tevekenyseg-osszefuggesei> (2020.03.15.)
- Rosenthal, Lawrence: Permissible Content Discrimination under the First Amendment: The Strange Case of the Public Employee. *Hastings Constitutional Law Quarterly* 1998. 18. sz.
- Weinstein, James: An Overview of American Free Speech Doctrine and its Application to Extreme Speech. In: *Extreme Speech and Democracy* (szerk. Ivan Hare – James Weinstein). Oxford University Press, Oxford 2009.

A demokratikus diskurzusok és a sajtószabadság közérdekű korlátozhatósága

Bevezetés

Az alkotmánytörténet fejezetei meggyőzően igazolják, hogy a sajtószabadság helyzete és a demokrácia állapota szoros korrelációt mutat, a sajtószabadság alkotmányos szabályozása és különösen érvényesülési peremfeltételei egy állam „demokratikusságának” kiváló lakmuspapíriaként használhatók. Történelmi tapasztalat szerint, ahol a sajtó szabad működése korlátozást szenved, a demokratikus nyilvánosság összetétele koncentrálódik, a demokratikus közvita lehetőségének feltételei csökkennek. Széles körű, plurális demokratikus diskurzusok nélkül a demokratikus eljárások és az azokban megnyilvánuló döntéshozatal sem teljesezhet ki. Ezért a demokrácia állapotának vizsgálata során elengedhetetlen vizsgálni a demokratikus diskurzusok érvényesülését szolgáló sajtószabadság alkotmányos státuszát.

Jelen tanulmány a sajtószabadság magyarországi helyzetével kapcsolatosan egy konkrét szabályozást vizsgál, amely a sajtószabadság objektív, intézményes oldalára, a plurális médianyilvánosság működésére volt hatással. Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége a médiapluralizmus fenntartása. A 2018-ban végbement, médiapiaci fúzió számos médiatartalomszolgáltatót egységes tulajdonosi ellenőrzés alá terelt. Ennek a fúciónak az alkotmányossági vizsgálata áll a tanulmány fókuszában.

A sajtószabadság alkotmányosan igazolt korlátozhatósága – a szabad véleménynyilvánítással való szoros kapcsolata és kiemelten magas, alkotmányos értéktartalmára tekintettel – csak igen szűk körben lehetséges.¹ A sajtószabadság közérdeken alapuló korlátozása ugyan nem kizárt, de csak rendkívül kivételes esetekben lehetséges. A médiapluralizmus érvényesülése egyfelől a sajtószabadság tartalmát képező, alkotmányos követelmény, másfelől a plurális médiapiac biztosítása maga is egyfajta sajátos közérdek, amely érvényesen korlátozhatja a sajtószabadság szubjektív oldalát. Az államot a plurális médiapiac létrehozásában és fennmaradásának biztosításában intézményvédelmi kötelezettség terheli.

* Egyetemi docens (Budapesti Metropolitan Egyetem).

¹ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227–229.

A versenyjogi szabályozás közérdekefogalmát (amely a tulajdonjogi alapjog-korlátozás általános tesztjének központi fogalma) ugyan figyelembe lehet venni az alkotmányos vizsgálat során, ám a sajtószabadság magas alkotmányos értéktartalmából fakadó, kiemelt alkotmányos védelme miatt az ilyen versenyjogi alapú, közérdeken alapuló korlátozás alkotmányossága vitatható.

1 A tanulmány vizsgálati módszertana és fókuszpontjai

A tanulmány a sajtószabadság egy konkrét részkérdésével, a médiapluralizmussal és annak a versenyjogi alapú korlátozhatóságával foglalkozik. A vizsgálat aktualitását annak a kormányrendeletnek megszületése adja, amely egy médiapiaci fúziót kivont a versenyhatósági és médiahatósági kontroll alól, és amelynek megalkotására a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény adott felhatalmazást. Bár az alapjogi és a versenyjogi szabályozás célja elsősre azonosnak látszik, hiszen mindkettő a vélemények piacának sajátos területén, a médiapiacon megvalósuló verseny kiteljesedését célozza, a valóságban a két jogág normakészlete más következtetések levonását teszi lehetővé. Az alábbiakban annak a kérdésnek a megválaszolására teszek kísérletet, hogy a versenyjogi szabályozásban megjelenő felhatalmazás problémamentesen alkalmazható-e azokban az esetekben, amikor a szabályozás alapjog (még hozzá esetünkben az egyik legvédettebb, a sajtószabadság) korlátozását eredményezi.

A 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet utólagos normakontroll-vizsgálatára az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e.) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 24. § (1) bekezdése alapján érkező indítvány alapján került sor. Az Alkotmánybíróság 16/2020. (VII. 8.) AB határozatában² a vizsgált szabályozást alkotmányosnak ítélte. A tanulmány első részében röviden összefoglalom azokat az érveket, amelyek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kormány rendelete nem sérti a sajtószabadság alapjogát, majd a második részben saját alkotmányos értelmezésemet fejtem ki, amellyel cáfolni igyekszem az AB határozat érvrendszerét és végző következtetését.

Elemzésemet a sajtószabadság egyik kulcsfogalmának, a (média)pluralizmusnak az objektív, intézményes oldala, valamint az alapjog közérdekű korlátozhatósága vizsgálatára fűzöm fel, azonban a szubsztantív alapjogi kérdések mellett, a tanulmány végén néhány formai (jogalkotástani) követelmény megtartását is megvizsgálom. Utóbbi kérdéseknek ugyanis a jelen ügyben vannak olyan jogállamisági és hatalommegosztási következményei, amelyek tárgyalásától – nézetem szerint –

² ABH 2020, 532.

eltekinteni nem lehet. A közérdek jogi kategóriáját nemcsak azért emeltem az elemzés fókuszába, mert a vizsgált szabályozásnak is központi eleme, hanem azért is, mert hipotézisem szerint az egyes jogágakban, így a most érintett alkotmányjogi és versenyjogi terminológiában más tartalommal rendelkezik. Ez a különbség mindaddig nem bír jelentőséggel, amíg a versenyjogi közérdekfogalomnak nincs közvetlen alkotmányos kapcsolódása, vagyis a (versenyjogi) közérdeken alapuló szabályozás vagy hatósági döntés nem érint olyan alkotmányos jogot vagy értéket, alapelveket (jogállamiság, hatalommegosztás stb.), amelynél a közérdekre hivatkozás önmagában nem felel meg az alapjog-korlátozás általános vagy egyedi mércéjének, vagy az alkotmányos alapelv sérelme miatt válik alkotmányellenessé.

Előzetesen fontosnak tartom megjegyezni, hogy az alábbi alkotmányjogi elemzés nem a konkrét médiapiaci fúzió alkotmányjogi, médiajogi megengedhetőségéről szól, hanem annak a szabályozási módnak (formális elemzés) és szabályozási tartalomnak (szubsztantív elemzés) az alkotmányosságát vizsgálja, amely a 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendeletben megvalósult. Az utólagos normakontroll-indítvány alapján az Alkotmánybíróság sem vizsgálta a médiapluralizmus konkrét fúzió kapcsán esetlegesen megvalósuló sérelmének tényszerű lehetőségét. A tanulmány ezért nem vizsgálja azokat a médiajogi követelményeket, amelyek mentén a tulajdonosi koncentrációt a konkrét ügyben vizsgálni kellett volna, és következtetései sem térnek ki a konkrét fúzió megvalósulásának médiapluralizmusra gyakorolt hatására. Ez az elemzés egy külön tanulmány tárgya lehetne, s kétségtelenül érdemes is volna a vizsgálatra.

2 Az utólagos normakontrollal érintett Kormányrendelet

Az alkotmánybírósági normakontroll-vizsgálat tárgyát képező 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet) a versenytörvényben kapott felhatalmazás alapján olyan rendelkezést állapított meg, amely – közvetett módon ugyan, de vitán felül – korlátozza a sajtószabadság objektív, intézményes oldalát. Az Alkotmánybíróságnak az utólagos normakontroll-vizsgálat³ során abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy ez az alapjog-korlátozás megfelel-e az Alaptörvényből fakadó, szigorú követelményeknek, vagy alkotmányellenesen korlátozza a sajtószabadságot.

A Kormány a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tptv.) 97. §-ában kapott felhatalmazás

³ Vö. Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 24. § (1) bekezdés.

alapján,⁴ az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva, 2018. december 5-én rendeletet hozott, amelyben egy igen jelentős volumenű médiapiaci fúziót vont ki a versenyhatósági fúziókontroll és médiahatósági pluralizmusvizsgálat hatálya alól. A Kormányrendelet közérdekből nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősítette a megvalósult médiapiaci fúziót, amely számos médiatartalom-szolgáltatónak (nyomtatott és internetes sajtótermék mellett több lineáris médiaszolgáltatás) a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány általi tulajdonszerzésében manifesztálódott.⁵

A Kormányrendelet következtében a Gazdasági Versenyhivatal az előtte folyamatban lévő hatósági eljárást – hatáskör hiányában – megszüntette, és kiadta a szükséges „hatósági” bizonyítványt.⁶ Egyúttal a Kormányrendelet következtében a versenyhatósági eljárásban szakhatóságként közreműködő Médiatanács sem nyilváníthatott véleményt a fúziónak a médiapiac pluralizmusára gyakorolt hatásáról.⁷

2.1 A Kormányrendelet közérdekefogalma – versenyjogi és alkotmányjogi elhatárolás

A Kormányrendeletnek van egy versenyjogi és egy alkotmányjogi következménye. A versenyjogi hatás az, hogy a kormány közérdekre hivatkozással kivont egy piaci összefonódást a fúziókontroll alól, vagyis a Tptv.-ben biztosított hatáskörével élve a nemzetstratégiai jelentőségűnek minősített, piaci folyamatot elvonta a hatósági kontroll és engedélyezés alól.

⁴ A felhatalmazást a 2013. évi CXCI. törvény iktatta a Tptv.-be.

⁵ 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet 1. § A Kormány a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 24/A. §-a alapján az ECHO HUNGÁRIA TV Televíziós, Kommunikációs és Szolgáltató zártkörű Részvénytársaság (székhely: 1149 Budapest, Angol utca 65–69., cégjegyzékszám: 01-10-045204), a Magyar Idők Kiadó Korlátolt Felelősségű Társaság (székhely: 1097 Budapest, Könyves Kálmán körút 12–14., cégjegyzékszám: 01-09-168017), a New Wave Media Group Kommunikációs és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság (székhely: 1072 Budapest, Klauzál utca 30., cégjegyzékszám: 01-09-189828), valamint az OPUS PRESS Zártkörűen Működő Részvénytársaság (székhely: 1062 Budapest, Andrássy út 59., cégjegyzékszám: 01-10-048787) feletti irányítás Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány (székhely: 8623 Balatonföldvár, Bethlen Gábor utca 9., nyilvántartási szám: 14-01-0003400) általi megszerzésével megvalósuló összefonódást közérdekből nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősíti.

2. § Ez a rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba.

⁶ Vö. B-961/2018/11. számú hatósági bizonyítvány.

⁷ Jelen tanulmány – amint arra fentebb már utaltam – a hatósági eljárások elmaradásával összefüggésben nem vizsgálja azt a kérdést, hogy az NMHH Médiatanácsának a konkrét összefonódás vizsgálata során milyen döntést kellett volna hoznia, csupán azt az elvi szintű problémát, hogy a Médiatanács eljárásának elmaradását eredményező rendeleti rendelkezés sérti-e a sajtószabadság intézményi oldalán fennálló garanciarendszert.

Az érintett piac, a médiapiac sajátossága miatt azonban a szűken vett versenyjogi hatás mellett, azonosítható egy másik – álláspontom szerint – jelentősebb és alább részletesen elemzett következmény is. Tekintettel arra, hogy a médiapiaci pluralizmus, a piacra lépés és a piaci szereplők fúziója is összefügg a sajtószabadság alapjogával, a Kormányrendelet eredményeként előálló piaci változás alkotmányossági következménnyel is jár.

Bár – amint arra már fentebb utaltam – első ránézésre az alapjogi és a versenyjogi szabályozás célja – más megfontolásokból ugyan, de végső soron – azonos, tudniillik, hogy a vélemények piacának egy sajátos szcénáján, a médiapiacon minél nagyobb legyen a verseny, a valóságban a két jogág normakészlete más következtetések levonását teszi lehetővé. A jogági szabályozás különbözőségének számos oka közül itt csupán két szempontot emelek ki: amellet, hogy más a versenyjogi és a sajtószabadság alapjogának érvényesülését szolgálni hivatott, médiajogi szabályozás célja és a szabályozás tárgya, a szabályozással megcélzott alapjog-korlátozások is különbözőek, hiszen a versenyjog a szabadon versenyző piac fenntartása érdekében alapvetően csupán a tulajdonhoz való jog korlátozását célozza, a médiapiac szabályozására irányuló rendelkezések a sajtószabadság alapjogával vannak összefüggésben, amelynek korlátozása – a tulajdonhoz való joggal való összevetésben – sokkal szűkebb körben lehetséges, különböző alapjogi tesztek vonatkoznak rájuk.

A közérdek jogi kategóriáját nemcsak azért emeltem az elemzés fókuszába, mert a Kormányrendeletnek és az annak alkotmányosságát vizsgáló, alkotmánybíróági határozatnak központi eleme, hanem azért is, mert egyes jogágakban, így a most érintett alkotmányjogi és versenyjogi terminológiában más tartalommal rendelkezik. Ez a különbség mindaddig nem bír gyakorlati jelentőséggel, amíg a versenyjogi közérdekfogalomnak nincs közvetlen alkotmányos kapcsolódása.

3 Az Alkotmánybíróság döntése a médiapluralizmus közérdekű korlátozhatóságáról a 16/2020. (VII. 8.) AB határozatban

3.1 Az indítvány

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll-eljárás⁸ keretében vizsgálta a Kormányrendelet és az Alaptörvény összhangját, amelyet 51 országgyűlési képviselő kezdeményezett. Az indítvány a szólás- és a sajtószabadság alapjogának [At. IX. cikk

⁸ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja.

(1)–(2) bekezdés] sérelmét, a diszkrimináció alkotmányos tilalmának megsértését [At. XV. cikk (1)–(2) bekezdés], valamint annak az alaptörvényi rendelkezésnek a sérelmét állította, amely szerint a kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes [At. XV. cikk (4) bekezdés].

3.1.1 AZ ÁLLAM INTÉZMÉNYVÉDELMI KÖTELEZETTSÉGE A MÉDIAPLURALIZMUS ÉRVÉNYESÍTÉSÉBEN

Az indítványozók kiemelték, hogy az Alaptörvény sajtószabadságról szóló rendelkezésének a sajtó sokszínűségének és a tájékozódáshoz való jognak a biztosítására irányuló, állami intézményvédelmi kötelezettség érvényesítése körében alkotta meg a jogalkotó az Mttv. 171. §-a által szabályozott médiahatósági szakhatósági eljárást, amelynek célja, hogy a médiapiaci összefonódás engedélyezésére csak akkor kerülhessen sor, ha „a független véleményforrások összefonódások utáni szintje is biztosítja a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését a médiatartalom szolgáltatás releváns piacán”.⁹ Az indítvány az állami intézményvédelmi kötelezettség „egyik közvetlen végrehajtása[ként]” utal a médiaszabályozásban kialakított, szakhatósági eljárási garanciára,¹⁰ míg a Kormányrendelet következményeként ennek a garanciának a kiiktatását állítják, hiszen nem lesz olyan állami szerv, amely vizsgálná azt, hogy a konkrét és hatósági kontroll alól elvont médiapiaci összefonódást követően még biztosított-e a médiapluralizmus követelménye a releváns piacon.¹¹

3.2 A közérdek mint korlátozási ok kérdése

Az indítvány állítása szerint a Kormányrendeletben hivatkozott „közérdek fennállására vonatkozó érvek megalapozatlanok, ezért a konkrét összefonódás a nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítés feltételének nem felel meg”.¹²

Az indítvány a médiahatóság szakhatósági állásfoglalása alól kivételt engedő közérdeket a konkrét összefonódástól függetlenül sem tartja alkotmányosan elfogadhatónak, amennyiben az azt szabályozó jogszabály „nem állapít meg azzal egyenértékű, a sajtó sokszínűségét biztosító garanciákat”.¹³ Az indítvány hivatkozik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt alapjog-korlátozási tesztre. Az indítvány állítása szerint a Kormányrendelet tárgyi hatálya alá tartozó, konkrét összefonódás az intézményvédelmi kötelezettség kiüresedését okozza, „ezért az a médiapluralizmus fenntartására irányuló állami kötelezettségnek a közvetlen és jelentős korlátozását

⁹ Indítvány 2. pont.

¹⁰ Indítvány 2. pont.

¹¹ Vö. Indítvány 3. pont.

¹² Indítvány 4. pont.

¹³ Indítvány 5. pont.

jelenti.” Ezt a körülményt az indítvány a rendeleti szintű alapjog-korlátozás oldaláról is kifogásolja.

Az indítványozók a közérdekre való hivatkozást önmagában nem tartják elég-ségesnek a sajtószabadság korlátozásának indokaként, pusztán a közérdekre történő hivatkozás a sajtószabadság jogának „sem az alanyi, sem az intézményvédelmi oldala korlátozásánál a szükségesség követelményét nem teljesíti”.¹⁴

3.3 A diszkrimináció tilalmának érve

Az indítványozók azt is állították, hogy a Kormányrendelet azáltal, hogy egy konkrét összefonódásban részes jogalanyokat mentesít a szakhatósági eljárás és annak esetleges következménye, az összefonódási tilalom hatálya alól, őket a más hasonló helyzetben lévő jogalanyokhoz képest előnyösebb helyzetbe hozza, míg a többi jog-alany hátrányt szenved. Ez a hátrányos megkülönböztetés – az indítvány érvelése szerint – egy alapjog, a sajtószabadság intézményvédelmi oldala tekintetében tör-ténik, amely arra tekintettel sérti a diszkrimináció alkotmányos tilalmát, hogy az alapjog-korlátozás – az indítvány korábbi részében kifejtettek alapján – nem felel meg az alapjog-korlátozás Alaptörvényben megkövetelt alapjogi tesztjének.¹⁵

4 Az Alkotmánybíróság döntésének érvelése

Az Alkotmánybíróság az utólagos normakontrollra irányuló indítványt, amely a Kor-mányrendelet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irá-nyult, elutasította, az alapjog-korlátozást alkotmányosnak tekintette. A határozathoz Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolást, Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleményt fűzött, amelyhez Szalay Péter alkotmánybíró csatlakozott.

4.1 A többségi álláspont

A többségi álláspont érvelésének középpontjában a médiapluralizmus alkotmányos követelményéből fakadó törvényen alapuló garanciarendszer többretegűsége, a köz-érdek alkotmányos tartalma és a sajtószabadság közérdeken alapuló korlátozhatósá-gának mértéke állt. Az Alkotmánybíróság tehát két alkotmányos érték összemérését

¹⁴ Indítvány 5. pont.

¹⁵ Vö. Indítvány 6. pont.

végezte el, konkrétan a nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítés mögött álló közérdek és a médiapluralizmus mögött álló, alkotmányos értékek összevetését. Emellett, az indítvány tartalmára tekintettel, a vizsgálat tárgya volt a kormányrendeleti aktus egyedi vagy normatív jellege, valamint a fúziókontroll alóli mentesítéssel összefüggésben a diszkriminációtilalom vizsgálata is.

A többségi álláspont ismertetése során néhány esetben, ahol az feltétlenül szükségesnek látszik, és szorosan kapcsolódik a kifejtett érveléshez, egy-egy kritikai észrevételt is megfogalmazok, azzal, hogy a fúziókontrollt vizsgáló eljárást kiiktató szabályozással kapcsolatos általános érvényű és összefüggő álláspontomat külön fejezetben mutatom be.

Álláspontom szerint a döntés kulcsa a médiapluralizmus és az azt korlátozó közérdekű cél kollíziójának az alkotmányos feloldása volt, ezért elsőként a többségi érvelésnek ezt a részét mutatom be.

4.1.1 A KORÁBBI GYAKORLAT MEGERŐSÍTÉSE

Az Alkotmánybíróság döntésében hangsúlyozta, hogy a Kormányrendelet nem a szólásszabadság, hanem a sajtószabadság alapjogával van kapcsolatban, méghozzá annak intézményi oldalával.¹⁶ A testület felidézte korábbi döntéseiben kimunkált, közel három évtizedes sajtószabadság-értelmezését, amelyet az Alaptörvény IX. cikk. (2) bekezdése is megerősít, miszerint a sajtószabadság a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás garanciája, amelynek érvényesülése az állam feladata is annyiban, „hogy a jogszabályi környezetet úgy kell kialakítani, hogy a demokratikus közvélemény kialakulásának, a szabad tájékoztatásnak a feltételei adottak legyenek”.¹⁷ Az Alkotmánybíróság továbbá megerősítette a szólás- és sajtószabadság kettős igazolásának doktrínáját, vagyis a szubjektív (egyéni önkifejezés) és objektív (politikai közösség demokratikus működése) oldalának együttes védelmét: „a sajtószabadság jelentőségét a szubjektív alapjog és a demokratikus közvélemény alkotmányos intézménye egyaránt igazolja.”¹⁸

4.1.2 A VIZSGÁLAT TÁRGYÁNAK MEGHATÁROZÁSA

Az Alkotmánybíróság előzetesen rámutatott, hogy az utólagos normakontroll során nem arra kellett választ adnia, hogy a médiatartalom-szolgáltatók konkrét esetben történő – Kormányrendelettel közérdekűnek minősített – összefonódása, „a tulajdonosi szerkezet átalakulása a médiapluralizmusra milyen hatást gyakorolt, hanem csupán arra, hogy a Médiatanács szakhatósági állásfoglalásának elmaradása sérti-e a sajtószabadság intézményi oldalát”.¹⁹ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát

¹⁶ 16/2020. (VII. 8.) AB határozat, ABH 2020, 532. 539–540.

¹⁷ ABH 2020, 532. 540.

¹⁸ ABH 2020, 532. 540.

¹⁹ ABH 2020, 532. 541.

az indítvány nem vetette fel a médiapluralizmus sérelme tényszerű vizsgálatának szükségességét,²⁰ vagyis hogy a konkrét összefonódás az Mttv. törvényi garanciáinak sérelmén keresztül csorbult-e a médiapluralizmus érvényesülését biztosító alaptörvényi követelmény érvényesülése.

Az Alkotmánybíróság helyesen mutatott rá, hogy a Kormányrendelet normatartalma *nem a szólásszabadság, hanem a sajtószabadság* alapjogát érinti, méghozzá annak is az objektív, intézményes oldalát.²¹

4.1.3 A MÉDIAPLURALIZMUST BIZTOSÍTÓ ALKOTMÁNYOS GARANCIARENDSZER VIZSGÁLATA, INTÉZMÉNYVÉDELME ÉS A CÉL–ESZKÖZ VISZONYA

Az állam objektív, intézményvédelmi kötelezettsége körében érvényesített egyes garanciaelemek kapcsán az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a (jelen esetben a médiapluralizmus fenntartása) „nem azonosítható egy törvényi garancia (szakhatósági állásfoglalás) érvényesülésével. A kettő cél-eszköz viszonyában áll, és az alkotmánybírósági kontroll csupán a célra terjedhet ki”.²² Egy-egy alkotmányos cél elérését az állam több intézményvédelmi garanciális eszköz útján biztosítja.

Az Alkotmánybíróság a fenti elvi érvelését a konkrét ügyre vonatkoztatva kifejtette, hogy a Kormányrendelet nem az „alkotmányos garanciát, hanem egy törvényi garanciát emelt ki az összefonódási eljárásból [...] a sajtó sokszínűségét [sic!]²³ ezen kívül számos eljárás, intézményi és jogszabályi garancia hivatott védelemezni”.²⁴ A médiahatóság szakhatósági állásfoglalását (vagy annak hiányát) az Alkotmánybíróság nem tekintette a médiapluralizmus védelmét szolgáló, kizárólagos

²⁰ Vö. ABH 2020, 532. 541.

²¹ A szólás- és sajtószabadság elvi elkülönítésének azért van különösen jelentősége, mivel az Alkotmánybíróság számos korábbi határozatában nem különítette el egyértelműen ezt a két kommunikációs jogcsoportba tartozó alapjogot. A szólás- és sajtószabadság határozott elkülönítésének a fontosságát emelte ki Paczolay Péter a tárhelyszolgáltatók felelősségét vizsgáló, valódi alkotmányjogi panasz nyomán született AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában: „az ügyet nem a sajtószabadság, hanem a szólásszabadság általános joga [Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése] alapján vizsgálja, mivel kiszámíthatatlan joggyakorlathoz vezethet, ha a sajtószabadság adott esetben a sajtó fogalmi körén túl is alkalmazhatóvá válik. A sajtószabadság rávetítését a jelen ügyre azonban még inkább indokolatlaná teszi, hogy a kommentekkel összefüggésben a honlapot fenntartó egyesület – ez esetben – nem is saját tartalmának szerkesztőjeként, hanem csupán az internetes felület üzemeltetőjeként szerepel. [...] Az a kérdés, hogy egy ügyben az Alkotmánybíróság a sajtószabadság vagy a szólásszabadság általános joga alapján tárja-e föl az alapjogi összefüggéseket, nagy jelentőséggel bír, hiszen a két jogból bizonyos esetekben eltérő alkotmányossági mércék adódnak.” L. 19/2014. (V. 30.) AB határozat, ABH 2014, 439. 460. A két alapjog elhatárolásának jelentőségéről I. Török Bernát: Szabadon szólni, demokráciában, A szólásszabadság magyar doktrínája az amerikai jogirodalom tükrében. HVG-ORAC, Budapest 2018. és Klein Tamás: Sajtószabadság és demokrácia, A sajtószabadság alkotmányos tartalmának jelentésmódosításai, különös tekintettel a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatára. Gondolat, Budapest 2020.

²² ABH 2020, 532. 541.

²³ A médiapluralizmus és a sajtó sokszínűsége nem azonos tartalmú fogalmak, ugyanakkor az Alkotmánybíróság a két fogalmat rendszerint (helytelenül) szinonimaként használja.

²⁴ ABH 2020, 532. 542.

garanciának (a garancia hiányának), mivel annak alkalmazására csak rendkívül speciális esetekben kerülhet sor.²⁵

A konkrét esetben az alkotmányos cél a demokratikus diskurzusokhoz elengedhetetlen médiapluralizmus fenntartása. Ám azt a kérdést az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy a kieső garanciaelem hiányában elérhető-e a kitűzött cél.

Az az érv szintén nem tartható, hogy a kérdéses garanciaelem éppen azért nem jelentős, mert annak alkalmazására csak rendkívül speciális esetekben kerülhet sor. Éppen ellenkezőleg, az a körülmény, hogy az általános szabályokhoz képest egyes különleges esetekben az Mttv. e különleges garancia alkalmazását írja elő, annak bizonyítéka, hogy a kivételes (legérzékenyebb) esetekben kizárólag e különleges garanciaelem képes biztosítani az alkotmányos célt, a médiapluralizmus érvényesülését, a garanciarendszer többi intézménye önmagában elégtelen a cél eléréséhez.

Az Alkotmánybíróság többségi érvelése rámutatott arra is, hogy az Mttv. az intézményi oldal (plurális médiarendszer és a vélemények sokszínűségének) „hatékony védelmét több pilléren alapuló közjogi intézményrendszerrel biztosítja”.²⁶ Ebben az összetett, több garanciát is magában foglaló biztosítékrendszerben – az Alkotmánybíróság megítélése szerint – nem az egyes garanciáknak önmagukban van jelentősége, hanem azok együttesen, egymás mellett, párhuzamosan, egymásra tekintettel érvényesülnek.²⁷

A konkrét esetben a cél (médiapluralizmus) elérésére szolgáló eszközrendszer egy garanciális eleme valóban nem érvényesülhet, ezért a többségi érvelés szerint az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a Kormányrendelet mögött meghúzódó „közérdek alkotmányosan indokolja-e a sajtó sokszínűségével kapcsolatos intézményvédelmi kötelezettség esetleges csökkenését”.²⁸

Az Alkotmánybíróság tényyszerű megállapításából ugyanakkor megalapozotlan nem vonható le a következtetés. A: A cél elérését szolgáló egyik garanciális elem nem érvényesül. B: Az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a Kormányrendelet mögött meghúzódó közérdek alkotmányosan indokolja-e a sajtó sokszínűségével kapcsolatos intézményvédelmi kötelezettség esetleges csökkenését. Álláspontom szerint A-ból nem következik B.

Az Alkotmánybíróság tehát e két alkotmányos érték összemérését végezte el. Az érdekmérlegelés egyik serpenyőjében a kormányzati minősítést indokoló közérdek, a másikban pedig a sajtó sokszínűségéhez fűződő alkotmányos érdek²⁹ méretett meg.

Az Alkotmánybíróság elvi éllel erősítette meg évtizedes felfogását, mely szerint „[a] médiapluralizmus olyan érték, amelynek fenntartása az állam alkotmányos

²⁵ ABH 2020, 532. 542.

²⁶ ABH 2020, 532. 542.

²⁷ Vö. ABH 2020, 532. 542.

²⁸ ABH 2020, 532. 544.

²⁹ ABH 2020, 532. 544.

kötelezettsége”.³⁰ Ennek érdekében „a jogrendszernek intézményi garanciákat kell tartalmaznia”.³¹ Az intézményi garanciák pontos meghatározása tekintetében (tudniillik milyen biztosítékait teremti meg a médiapluralizmus érvényesülésének) a jogalkotónak széles mérlegelési jogköre van.³²

Az Alkotmánybíróság az Mttv. 171. §-ában rögzített szakhatósági eljárást ugyan a médiapluralizmus egyik garanciaelemének, de nem kiemelt jelentőségű garanciájának tekintette. Elfogadta ezáltal a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa és a Gazdasági Versenyhivatal érveit, amelyek saját hatáskörük gyakorlását nem tekintették garanciális jelentőségűnek. A Médiatanács érvelésének középpontjában az állt, hogy a médiapiaccal összefüggő szakhatósági állásfoglalás semmiképpen sem tekinthető a médiapluralizmus kizárólagos garanciájának, azt nem egyetlen intézmény, hanem számos garancia együttesen biztosítja,³³ így a médiahatósági vizsgálat lefolytatása hiányában is vannak olyan garanciák, amelyek hatékonyan tudják érvényesíteni az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdését.³⁴ A Médiatanács külön hivatkozott arra, hogy a kérdéses hatáskör csak rendkívül kivételes esetekben érvényesül. A GVH a versenyjogi szabályozás célkitűzései felől közelítette meg a kérdést, a fúzióban megjelenő közérdeket olyannak értékelte, amely igazolhatja az összefonódás-ellenőrzés alóli *ex ante* mentesítést.³⁵ A GVH úgy foglalt állást, hogy a szabályozás „nem a médiapluralizmusra irányul, hanem olyan, versenyjogi eszközökkel nem kezelhető közérdek érvényesülését segíti elő, amely a mindenkori gazdasági kormányzat feladata és kötelezettsége”, így alkotmányossági kérdést sem vet fel a szabályozás, hiszen annak „elsődleges célja a verseny szempontjait biztosítani hivatott tulajdonjog korlátozását magába rejtő eljárás alóli mentesítés”.³⁶

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság által is elfogadott érvek alapvetően tévesek. A Médiatanács által felsorolt további garanciák – amint arra később részletesebben is kitérek – nem képesek kiváltani a Kormányrendelettel kieső hatáskörben rejlő garanciát, továbbá a sajtótermékek esetében az utólagos hatósági felügyelet alkotmányosan nem lehetséges, így az érvelésnek ezen része sem elfogadható. A GVH érvelésének vitatható az a része, amelyben kifejtette, hogy a szabályozás egy versenyjogi eszközökkel nem kezelhető közérdek érvényesítését szolgálja, és nem irányul a médiapluralizmus korlátozására, hiszen annak hatása legalábbis vitán felül arra vezet.

³⁰ ABH 2020, 532. 540.

³¹ ABH 2020, 532. 540.

³² Vö. ABH 2020, 532. 540.

³³ Ilyen biztosítéknak minősül az egyes tartalomszabályozási előírások (mint pl. a kiegyensúlyozott tájékoztatási követelmények, a sokszínű tájékoztatást szolgáló általános médiatartalmi és közszolgálati követelmények) és a jelentős befolyásoló erővel rendelkező, médiaszolgáltatásokat terhelő, műsortartalmi előírások.

³⁴ Az NMHH Médiatanács válaszát I. ABH 2020, 532. 534–535.

³⁵ A GVH vonatkozó válaszát I. ABH 2020, 532. 536.

³⁶ ABH 2020, 532. 536.

A fenti érveket elfogadva az Alkotmánybíróság leszögezte: „[...] a sokszínű tájékozódás jogát biztosító garanciális elemek összességükben megfelelően érvényesülnek az adott esetben, függetlenül attól, hogy az R. mentesítette az összefonódást a GVH, s ezáltal az NMHH (sic!)³⁷ szakhatósági eljárása alól”.³⁸

A többségi álláspont szerint a Kormányrendelet rendelkezése a sajtószabadság alanyi oldalát egyáltalán nem, míg a tárgyi, intézményi oldalát legfeljebb csak közvetve érinti,³⁹ „mert a kifogásolt szabályozás közvetlenül csak a fúziókontroll, és nem általánosságban és összességében a médiakontroll teljes törvényes garanciahálózata alól mentesít”.⁴⁰ A Kormányrendelet – fejti ki a többségi vélemény – „egyetlen, és nem is a leglényegesebb garanciális elem, a Médiatanács szakhatósági állásfoglalásának elmaradását okozza”.⁴¹ A kormány gazdaságpolitikai hatásköréből eredően széles körű jogosítványán alapuló fúziókontroll hiánya „nem jelenti feltétlenül a sajtó sokszínűségének sérelmét”.⁴² „A tulajdonos, akár saját, jól felfogott gazdasági érdekeit szem előtt tartva, dönthet úgy, hogy médiaportfóliójában minél szélesebb fogyasztói igényeket kíván kielégíteni, így teret engedve a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékozódásnak.”⁴³

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából – amint arra később utalok – a demokratikus pluralizmusmodellje melletti értékválasztás következik, a fenti okfejtés azonban a liberális, gazdasági modell érvrendszerébe illeszkedik.

A piaci szereplők horizontális jogviszonyaiba való beavatkozás lehetőségét az Alkotmánybíróság érvelése igen szűk körre korlátozza:

A magyar államnak a nem állami aktorok szabad cselekvési körébe tartozó, a sajtó sokszínűségét érintő cselekvéseivel szemben csak akkor merül fel védelmi kötelezettsége, ha a megváltozott körülmények között már nem lennének biztosíthatók „a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételei”. Jelen esetben ennek éppen ellenkezője történt. A Kormány úgy ítélte meg, hogy magántulajdonú médiacégeknek egy alapítvány általi megszerzése eredményeképpen létrejött összefonódása közérdek.⁴⁴

A fenti érvelés nem minősíthető koherensnek. Az Alkotmánybíróság először azt rögzíti, hogy az államot beavatkozási kötelezettség csak akkor terhelne, ha a megváltozott körülmények között már nem lennének biztosíthatók „a demokratikus

³⁷ Az NMHH Médiatanácsának van szakhatósági eljárásra hatásköre, az NMHH-nak nincs.

³⁸ ABH 2020, 532. 548.

³⁹ ABH 2020, 532. 548.

⁴⁰ ABH 2020, 532. 548.

⁴¹ ABH 2020, 532. 548.

⁴² ABH 2020, 532. 548.

⁴³ ABH 2020, 532. 548.

⁴⁴ ABH 2020, 532. 549.

közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételei”. Azt a körülményt, hogy a konkrét eset nem ilyen (vagyis hogy a körülmények nem változtak meg oly mértékben, hogy az az állami intézményvédelmi kötelezettségből fakadó beavatkozást szükségessé tenné), az Alkotmánybíróság azzal támasztja alá, hogy ennek éppen az ellenkezője történt azáltal, hogy a Kormány úgy ítélte meg: magántulajdonú médiacégeknek egy alapítvány általi megszerzése eredményeképpen létrejött összefonódása közérdek. Ugyanakkor a felhozott érv nem igazolja az állítás helytállóságát, hiszen abból még, hogy a kormány egy összefonódást közérdekűnek minősít, nem következik az, hogy az nem okozza a szabad tájékoztatás feltételeinek alkotmányosan igazolhatatlan szűkülését.

4.1.4 A KÖZÉRDEK MINT A MÉDIAPLURALIZMUST KORLÁTOZÓ ALKOTMÁNYOS ÉRTÉK

A Kormányrendelet meghatározta a szabályozásban rejlő, közérdekű célt: a nemzetstratégiai cél megvalósulását. Ezzel kapcsolatban a többségi álláspont rögzíti, hogy a nemzetstratégia „ahogyan arra az elnevezés is utal, tipikusan kormányzati kérdéskör”.⁴⁵ A kormányok politikai értékválasztáson alapuló döntéseinek következménye, hogy a társadalom milyen irányba halad, hogyan változzon.⁴⁶ Általános jellegű megállapításként deklarálja az Alkotmánybíróság, hogy „az Alaptörvényből nem olvasható ki pusztán egyféle nemzetstratégia helyessége”,⁴⁷ erre tekintettel a mindenkor kormányzati szervek hatásköre meghatározni a nemzetstratégiai közérdek tartalmát.⁴⁸ Ennek az értékválasztáson alapuló döntésnek (döntéssorozatnak) a meghozatala során a kormány elsősorban politikai felelősséggel tartozik.⁴⁹ Ezért az Alkotmánybíróság az ilyen politikai döntésekkel összefüggésben csupán azt vizsgálhatja, hogy a politikai döntéshozatal az Alaptörvény keretei között maradt-e,⁵⁰ hiszen a közérdeknek minősítést az Alkotmánybíróság csak a szélső határesetekben bírálhatja felül.⁵¹ Ebből az alapvetésből jut el az Alkotmánybíróság a többségi érvelés egyik legjelentősebb megállapítására: mivel a Kormányrendelet „ezen alaptörvénybeli feladatkörben eljárva született meg, [...] egyértelmű, hogy valamely nemzetstratégia helyességének elbírálására, vállalkozások fúziója előnyeinek és hátrányainak a mérlegelésére az Alkotmánybíróságnak sem hatásköre, sem eszköztára nincsen.”⁵²

Álláspontom szerint ugyanakkor e ponton az Alkotmánybíróságnak nem a nemzetstratégia helyességét kellett volna vizsgálnia, hanem azt a kérdést, hogy a deklarált nemzetstratégiai cél miként hat egy alapjog (a sajtószabadság) érvényesülésére. Az

⁴⁵ ABH 2020, 532. 545.

⁴⁶ Vö. ABH 2020, 532. 545.

⁴⁷ ABH 2020, 532. 545.

⁴⁸ Vö. ABH 2020, 532. 545.

⁴⁹ Vö. ABH 2020, 532. 545.

⁵⁰ Vö. ABH 2020, 532. 545.

⁵¹ Vö. ABH 2020, 532. 546.

⁵² ABH 2020, 532. 545.

alapjog-korlátozás megítélése szempontjából közömbös a kormányzat által politikai felelőssége körében megfogalmazott nemzetstratégia és az abból fakadó egyes célok helyessége.

A Kormányrendelet kapcsán a konkrét közérdek tekintetében az Alkotmánybíróság nyelvtani értelmezés alapján arra az eredményre jutott, hogy: „Az összefonódás révén létrejött médiavállalkozást a Kormány a közérdek szempontjából inkább megfelelőnek tartja, mintha az adott cégek továbbra is elkülönülten tevékenykednének.”⁵³ Az Alkotmánybíróság logikai bukfencet sem nélkülözve azt a következtetést vonta le, hogy egyes esetekben a koncentráltabb médiapiac szolgálhatja a plurálisabb média-viszonyok érvényesülését:

A vizsgált ügyben lehet észszerű, a médiapiac sajátosságaiból következő indoka annak, hogy egy adott piaci szegmensben koncentráltabb médiatevékenység valósuljon meg. Azaz az összefonódásról mint közérdekről nyilvánvalóan nem állapítható meg az, hogy az valójában nem közérdek. Ez pedig az Alkotmánybíróság közérdekre vonatkozó vizsgálata szempontjából e vonatkozásban elegendő.⁵⁴

Az Alkotmánybíróság érvelésével ellentétben a koncentráltabb médiapiac alapjogi szempontból kedvezőtlenebb, mint a kevésbé koncentrált médianyilvánosság, hiszen az a pluralizmus szűkülését eredményezi. Az Alaptörvényben szövegszerűen megjelenő pluralizmus védelméből következik, hogy a koncentráltabb piaccal szemben a plurálisabb viszonyok kedvezőbbek és a koncentráltabb médiapiac nem lehet olyan közérdek, amely felülírja az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében foglalt állami kötelezettség teljesítését. Ennek ellenkezőjét vagy a médiapluralizmus ellen ható legitím közérdeket a jogalkotónak igazolni kellene. Az Alkotmánybíróság tehát – úgy vélem – nem elégedhet meg azzal, hogy „az összefonódásról mint közérdekről nyilvánvalóan nem állapítható meg az, hogy az valójában nem közérdek”.

„Mindez egyben azt is jelenti, hogy az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésének – amely szerint a Kormány rendelete nem lehet törvénnyel ellentétes – sérelmét állító indítvány alaptalan, hiszen a nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítés törvényben meghatározott közérdekből történt, így az R. és a Tptv. között kollízió nem áll fenn.”⁵⁵

⁵³ ABH 2020, 532. 546.

⁵⁴ ABH 2020, 532. 546.

⁵⁵ ABH 2020, 532. 547.

4.1.5 Az ÜTKÖZŐ ALKOTMÁNYOS ÉRTÉKEK ÖSSZEVETÉSE, A KOLLÍZIÓ FELOLDÁSA

a) A közérdek erőssége

A Kormányrendeletben hivatkozott közérdek és az annak érvényesülése érdekében korlátozott médiapluralizmus alkotmányos tartalmának meghatározása után az Alkotmánybíróság elvégezte a két alkotmányos érték konkrét esetben történő összevetését.⁵⁶ Ennek során megállapította, hogy a közérdekre hivatkozással nemzetstratégiai minősített összefonódás objektív alapon, alkotmányosan igazolható, míg a sajtószabadságnak csupán a tárgyi, intézményi oldala volt érintett, a sérelem csupán esetlegesen és közvetetten volt igazolható.⁵⁷ Az összefonódásban megnyilvánuló közérdeket a többségi álláspont alkotmányosan erősebbnek minősítette, mint azt a rizikót, „amit egy intézményvédelmi garanciaelem elmaradása a sajtó sokszínűsége vonatkozásában esetlegesen és közvetett módon okozhat”.⁵⁸

b) Egyes garanciaelem sérelme

A sokszínű tájékozódáshoz való jog nem meríti ki a sokszínű sajtó alkotmányos fogalmi körét, annak csupán egy részét képezi, csakúgy, ahogy a szakhatósági eljárás sem merítheti ki a sokszínű sajtó védelméhez szükséges garanciák egész rendszerét, hiszen számos egyéb intézményt, eszközt, hatáskört és más garanciát tartalmaz a médiaszabályozás törvényi garanciarendszere. A Kormányrendelet mindösszesen egy törvényességi elemet iktat ki az alkotmányos garanciát alkotó normák hálózatában,⁵⁹ amely nem jelenti az állami intézményvédelmi kötelezettségből fakadó alapjogvédelem megszűnését.

c) A közérdek gazdaságpolitikai meghatározottsága

Az összevetés során további érvként hivatkozik a többségi vélemény a közérdek tartalmának gazdaságpolitikai meghatározottságára. A Kormányrendeletben hozott döntést az Alkotmánybíróság gazdaságpolitikai döntésnek tekintette, amelyet a kormány politikai felelősségi körébe tartozóként ismert el, amelynek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak hatásköre, lehetősége nincs. A fűzőkontroll alóli gazdaságpolitikai szempontú mentesítés „nem azonosítható a médiakontroll alóli mentesítéssel”.⁶⁰ A többségi álláspont úgy ítélte meg, hogy a fűzőkontroll alóli mentesítés a gazdasági verseny szabadságának korlátozását okozza, amelyet a gazdaságpolitikai döntés mögött álló közérdek igazolhat.⁶¹

⁵⁶ Vö. ABH 2020, 532. 549.

⁵⁷ Vö. ABH 2020, 532. 549.

⁵⁸ ABH 2020, 532. 549.

⁵⁹ Vö. ABH 2020, 532. 549.

⁶⁰ ABH 2020, 532. 550.

⁶¹ Vö. ABH 2020, 532. 550.

Álláspontom szerint a Kormányrendeletben foglalt közérdekre hivatkozás teljesen általános, az pedig, hogy a sajtószabadságnak csupán a tárgyi, intézményi oldala érintett – szemben az Alkotmánybíróság indokolásával – nem jelent alacsonyabb védelmi követelményt. A közérdekre való általános hivatkozás a legkevésbé alkalmas indok a sajtószabadság korlátozására. A rizikó kifejezés használata az alapjog-korlátozás hatásával összefüggésben nem értelmezhető.

A konkrét fúzióban számos sajtótermék volt érintett. A sajtótermékek esetében a médiahatósági kontroll szinte teljesen hiányzik.

Az, hogy az Alkotmánybíróság a Kormányrendeletben foglalt döntést gazdaságpolitikai jellegűnek minősítette – álláspontom szerint – azért tévedés, mert ennek a gazdaságpolitikai döntésnek, csakúgy, mint a nemzetstratégiai cél meghatározása során a kormány döntésének alapjogi érintettsége van. Ilyen esetben véleményem szerint nagyobb a súlya az alapjogi vonatkozásnak, mint annak, hogy egy közérdek-meghatározás gazdaságpolitikai megalapozottságú. A kormány szabad mozgásterét, akár gazdaságpolitikai döntéseit az alapjogok érvényesülése (még akkor is, ha a kapcsolat közvetett) korlátozhatja.

A határozat azon érvelése, miszerint a fúziókontroll alóli gazdaságpolitikai szempontú mentesítés nem azonosítható a médiakontroll alóli mentesítéssel, szorosan véve igaz, ám hatásában éppen a médiakontroll (részleges, sajtótermékek esetében szinte teljes körű) kiiktatásához vezet.

Az Alkotmánybíróság a konkrét normakontroll-vizsgálatban kifejtett érvektől elvonatkoztatva ugyanakkor leszögezte: döntése nem jelenti azt, hogy „a Kormány pusztán a nemzetstratégiai jelentőségű beruházássá minősítéssel megkerülheti bármely, az Alaptörvényben foglalt kötelezettséget”.⁶² Annak a vizsgálata, hogy a közérdekre hivatkozás alkotmányosan igazolható-e, „esetről esetre történő mérlegeléssel, a konkrét közérdek és az érintett alapjog vagy alkotmányos érték összevetéséből állapítja meg az Alkotmánybíróság”.⁶³

Bár az Alkotmánybíróság azt állítja, hogy „esetről esetre történő mérlegeléssel, a konkrét közérdek és az érintett alapjog vagy alkotmányos érték összevetéséből állapítja meg az Alkotmánybíróság”, ám éppen ebben az ügyben sem végezte el ezt az összevetést, ellenben minden érdemi vizsgálat nélkül elfogadta azt a kormányzati érvelést, hogy a konkrét döntésből fakadóan létrejött, koncentráltabb médiapiaci nyilvánosság, a médiapluralizmus bizonyos mértékű szűkülése, a nemzetstratégiai cél megvalósítása érdekében közérdekből alkotmányosan igazolható. Az Alkotmánybíróság maga engedte meg a kormánynak, hogy pusztán a nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéssel megkerülje az Alaptörvény által kiemelt védelmet élvező alapjog érvényesülését szolgáló kötelezettségét.

⁶² ABH 2020, 532. 550.

⁶³ ABH 2020, 532. 550.

4.1.6 AZ EGYEDI AKTUS NORMATÍV FORMÁBAN TÖRTÉNŐ MEGFOGALMAZÁSÁNAK VIZSGÁLATA

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a normatív és egyedi rendelkezések elhatárolása során annak van jelentősége, hogy a vizsgált rendelkezés alanyi köre zárt vagy nyitott, azaz egyértelműen meghatározható-e, hogy kire vonatkozik.⁶⁴ Az alanyi kör nyitottsága ugyanakkor nem minden esetben kizárólagos szempontja a rendelkezés normativitása meghatározásának. Az Alkotmánybíróság hivatkozott e körben korábbi döntéseire is.⁶⁵ A Kormányrendelet kapcsán az Alkotmánybíróság is megállapította, hogy annak rendelkezése „nevesített médiapiaci szereplők egy konkrét összefonódását nevesítette nemzetstratégiai jelentőségűnek”.⁶⁶ A rendelkezés tehát egyedi rendelkezésnek tekinthető, ugyanakkor az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „önmagában nem eredményez alaptörvény-ellenességet a jogszabály normativitásának a hiánya”. Az ilyen rendelkezés tehát pusztán emiatt nem sérti az Alaptörvényt, ugyanakkor nem is eredményezheti az alkotmányosság vizsgálat alóli mentesülést.⁶⁷

4.1.7 A DISZKRIMINÁCIÓTILALOM VIZSGÁLATA

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az indítvány hátrányos megkülönböztetés megállapítására irányuló részét is. A korábbi gyakorlatot felidézve rögzítette, hogy a megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, amennyiben a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható jogalanyok között.⁶⁸ Az a körülmény, hogy egyes vállalkozások összefonódását a versenyhatóság vizsgálhatja, míg a Kormányrendeletbe foglalt összefonódást nem, alapvetően nem a sajtószabadság, hanem a versenyszabályozás területére tartozó megkülönböztetés. Az Alkotmánybíróság által korábban már alkotmányosan legitim korlátozási indokként elfogadott, nemzetstratégiai minősítés észszerűen igazolja az egyes összefonódások hatósági vizsgálhatósága közötti jogszabályi különbségtételt, így az a határozat szerint nem sérti a diszkrimináció tilalmát rögzítő alaptörvényi szabályt.

4.2 A párhuzamos indokolás és különvélemény

4.2.1 CZINE ÁGNES ALKOTMÁNYBÍRÓ PÁRHUZAMOS INDOKOLÁSA

Czine Ágnes alkotmánybíró a többségi álláspontot támogató, párhuzamos indokolásában szükségesnek tartotta kiemelni, hogy az ügyben „hangsúlyosan merült fel az a kérdés, van-e olyan intézményi vagy eljárási rend a hatályos jogrendszerben, amely a nemzetstratégiai jelentőségű médiapiaci összefonódások külső médiapluralizmusra

⁶⁴ Vö. ABH 2020, 532. 538.

⁶⁵ Vö. 3012/2015. (I. 12.) AB végzés, 36/2017. (XII. 29.) AB határozat, 3076/2013. (III. 27.) AB határozat.

⁶⁶ ABH 2020, 532. 539.

⁶⁷ Vö. ABH 2020, 532. 539.

⁶⁸ Vö. ABH 2020, 532. 551.

gyakorolt hatását vizsgálná, és a pluralizmust felszámoló helyzetekkel szemben hatékony garanciát nyújtana”.⁶⁹ Ezzel összefüggésben, de a konkrét ügytől elvonatkoztatva Czine Ágnes kiemeli az AB határozatban is megjelenő álláspontot, miszerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben „meghatározott hatáskörei gyakorlása során megfelelő módon biztosítja a [...] sokszínű sajtó védelméhez fűződő állami kötelezettség érvényesítését, és ennek révén – erre irányuló indítvány esetén – védi a külső pluralizmus alkotmányos garanciáit”.⁷⁰

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen kezdeményezhető, abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Az Alkotmánybíróságnak ezen típusú eljárásokban szem előtt kell tartania, hogy „[a]z Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása”.⁷¹ Ezért „[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától”.⁷² A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán, az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint, tehát az érintettségnek személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie.⁷³ Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezést az indítványozóval szemben nem alkalmazták, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális).⁷⁴ Az aktuális érintettség követelménye pedig azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia.⁷⁵

Az Alkotmánybíróság fent idézett gyakorlatára tekintettel – álláspontom szerint – nehezen képzelhető el olyan eset, amikor valaki érintettként kezdeményezhetné az Alkotmánybíróság eljárását, hiszen az alapjog objektív, intézményi oldalához tartozó

⁶⁹ ABH 2020, 532. 554.

⁷⁰ ABH 2020, 532. 554.

⁷¹ 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, ABH 2012, 1226. 1229.

⁷² 3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, ABH 2012, 1151. 1153. 3/2019. (III. 7.) AB határozat, ABH 2019, 63. 73–74.

⁷³ 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2013, 1735. 1743., 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, ABH 2015, 2027. 2038., 3/2019. (III. 7.) AB határozat, ABH 2019, 63. 73–74.

⁷⁴ 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, ABH 2015, 2486. 2489., 3/2019. (III. 7.) AB határozat, ABH 2019, 63. 74.

⁷⁵ Először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2013, 1735. 1743–1744., legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, ABH 2015, 2121. 2126–2127., 3/2019. (III. 7.) AB határozat, ABH 2019, 63. 74.

médiapluralizmus sérelme nem okoz egyszersmind alanyi jogi jogsérelmet, s így nem teremt indítványozói (érintetti) legitimációt.

4.2.2 SCHANDA BALÁZS ALKOTMÁNYBÍRÓ KÜLÖNVÉLEMÉNYE

Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleményében a nemzetstratégiai jelentőségű közérdek meghatározását mint a mindenkori kormányzati politika jogát nem vitatta (különösen a piaci verseny szabadságának korlátozhatósága körében), ám annak médiaszolgáltatók összeolvadására és az abból fakadó (esetleges) médiakoncentráció kialakulásának alkotmányos vizsgálatára való alkalmazását nem tartotta problémamentesnek, „hiszen az nem csupán versenyjogi kérdés”.⁷⁶

Ugyan a többségi vélemény is utal a médiapluralizmus külső és belső oldalának különbségére, ám az arra való hivatkozás alapvetően formális marad, Schanda felhívja a figyelmet, hogy „a külső és belső médiapluralizmus garanciái nem csere-szabatosak, a kettő valamelyikének biztosítékai nem teszik feleslegessé a másiknak az érvényesítését”.⁷⁷ Schanda alkotmánybíró emlékeztet arra, hogy az Alaptörvény nemhogy gyengítette volna a médiapluralizmus alkotmányos garanciáit, épp ellenkezőleg „szövegszerűen is kiemeli a média sokszínűségének követelményét”.⁷⁸ Ennek alapján Schanda Balázs azt a következtetést vonta le, „hogyanak a külső, akár a belső médiapluralizmus garanciáinak a hiánya önmagában is az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése intézményi oldalának a sérelmét eredményezi”.⁷⁹

A konkrét korlátozási megoldás kérdésére térve Schanda Balázs alkotmánybíró leszögezi, hogy „a tulajdonosi szerkezet koncentrációja a sajtószabadság egy fontos szegmensét érintő kérdés”,⁸⁰ még úgy is, hogy a médiapiac digitalizációja a piacra jutást megkönnyítette. A különvélemény kitér arra is, hogy a médiapiaci összefonódások fúziókontrollja során más a szerepe a versenyhatóságnak és a médiahatóságnak, előbbi a szabad versenyre gyakorolt (piaci) hatást vizsgálja, utóbbi pedig azt, hogy a média egészének (médiapiaci nyilvánosság – K.T.) a sokszínűségére milyen hatást gyakorol a vizsgált koncentráció. Ennek a két vizsgálatnak nemcsak a tárgya, hanem az alkotmányossági jelentősége is különböző, „amíg a jogalkotó gazdaságpolitikai megfontolásokból relatíve szabadon lemondhat a versenyről, addig a sajtószabadság pluralizmusának felszámolására nincs lehetősége, az ugyanis már az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésének lényeges tartalmát érintené”.⁸¹

Schanda Balázs rámutat arra a paradox helyzetre, hogy a Kormányrendelet következtében a Tptv. szabályozásából az következik, hogy azoknak az összefonódásoknak,

⁷⁶ ABH 2020, 532. 555.

⁷⁷ ABH 2020, 532. 555.

⁷⁸ ABH 2020, 532. 555.

⁷⁹ ABH 2020, 532. 555.

⁸⁰ ABH 2020, 532. 555.

⁸¹ ABH 2020, 532. 555.

amelyeket kormányrendelet nemzetstratégiai szempontból kiemelt jelentőségűnek minősít, nincs kontrollja, holott éppen ezek az összefonódások jellemzően a legjelentősebbek és legnagyobb volumenűek (éppen ezért van szükség a kivételes szabály alkalmazására – K.T.). „Ha a médiapluralizmus védelmére hivatott szabályozás épp a jelentősebb összefonódások esetén nem érvényesül, akkor alaptörvényellenes helyzet áll elő, függetlenül attól, hogy egy konkrét összefonódás összességében érinti-e a médiapluralizmust vagy sem.”⁸² A többségi álláspont érvelése szerint az Alkotmánybíróság hatásköréből következik, hogy a nemzetstratégiai jelentőségű, médiapiaci összefonódások esetében maga legyen az az intézmény, amely alkotmányos szempontból, az Alaptörvény védelme érdekében erre irányuló indítvány alapján megvizsgálhatja, sérül-e az Alaptörvényben biztosított sokszínű sajtó védelmi kötelezettsége. A különvélemény ezzel szemben leszögezi, hogy:

Az Alkotmánybíróság nem vállalhatja magára a médiapluralizmus érvényesülésének megítélését, mivel sem hatásköre, sem eszköztára nincs arra, hogy állást foglaljon: sokszínű-e a médiapiac. Azt viszont alkotmányos jogállásával összhangban vizsgálnia kell, hogy vannak-e olyan intézmények vagy eljárási rendek a jogrendszerben, amelyek a médiakoncentráció hatását vizsgálják, és amelyek a pluralizmust felszámoló helyzetekkel szemben hatékony garanciát nyújtanak.⁸³

Schanda Balázs alkotmánybíró tehát vitatja a többségi álláspont azon elemét, hogy az Alkotmánybíróságnak nem kellett érdemben vizsgálni, a rendelkezés következtében maradt-e kellő alkotmányos biztosíték a pluralizmus érvényesülésére, hiszen „[a] sajtó szabadságának és sokszínűségének intézményi biztosítékairól az állam alkotmányosan nem mondhat le”.⁸⁴

Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleményéhez csatlakozott Szalay Péter alkotmánybíró is.

5 A Kormányrendelet normatartalmának alkotmányjogi elemzése és alaptörvény-ellenességének indokai

Az alábbiakban azon érveket mutatom be, amelyek alapján, meggyőződésem szerint, a Kormányrendeletet alaptörvény-ellenesnek kellett volna minősíteni. Ennek során az Alkotmánybíróság határozatának vonatkozó megállapításaihoz is értékelő

⁸² ABH 2020, 532. 555–556.

⁸³ ABH 2020, 532. 556.

⁸⁴ ABH 2020., 532. 556.

megjegyzéseket fűzök, de nem ismételtem meg azokat, amelyeket a határozat érvelésével összefüggésben már kifejtettem. Érvelésem részben egy, az Alkotmánybíróság határozatának megszületése előtt megjelent tanulmányomon alapul.⁸⁵

Egyetérték az Alkotmánybíróság azon álláspontjával, hogy *nem kellett vizsgálnia a konkrét összefonódás* médiapluralizmusra gyakorolt hatását, ám ezt nem csupán az indítvány tartalma miatt gondolom így, hanem azért is, mert amint arra alább rámutatok, a szabályozás alkotmányellenessége e vizsgálat nélkül is megállapítható, és az Alkotmánybíróságnak nem is dolga egy konkrét tulajdoni koncentráció hatásának felmérése, értékelése.

Miként azt már az Alkotmánybíróság fentebb elemzett, 16/2020. (VII. 8.) AB határozatának megjelenése előtt megírtam, a Kormányrendeletet alkotmányellenesnek tartom, így nem értek egyet a határozat többségi álláspontjával. A határozat egyes megállapításaihoz rövid reflexiókat fűztem, alább azonban rendszerezve fejtem ki alkotmányossági aggályaimat. Alapvetően osztom Schanda Balázs alkotmánybíró többségi érveléssel szemben megfogalmazott különvéleményében támasztott álláspontját, ám azokat alább részletesebben kifejtem, és néhány további érveléssel kiegészítem. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indoklásával egyetértve, azt azzal egészítem ki, hogy az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikke szerinti hatáskörének gyakorlása során (alkotmányjogi panasz kivizsgálása) valóban védenie kell a médiapluralizmus érvényesülését, erre irányuló indítvány esetében a külső pluralizmus alkotmányos garanciáit, ám álláspontom szerint a konkrét esetben azt kizárólag a Kormányrendelet megsemmisítése révén tehetné volna meg. Úgy vélem, nehezen azonosítható olyan személyes alapjogi érintettség, amely a sajtószabadság intézményes oldalához tartozó médiapluralizmus érvényesülésével összefüggésben felhozható. Az intézményes oldal lényege éppen az, hogy az alanyi jogi jogvédelmen túlmutató védelmet biztosít az érintett alapjognak.

5.1 A jogkollízióval érintett médiapluralizmus alkotmányjogi alapjai

A méltán a sajtószabadság alaphatározataként számontartott 37/1992. (VI. 10.) AB határozat a demokratikus közvélemény előfeltételeként határozta meg a teljes körű és tárgyilagos tájékoztatás érvényesülését, és azt az elkerülhetetlen mértékig a sajtószabadság szubjektív alapjoga gyakorlásának korlátjaként is tételezte.⁸⁶ Az Alkotmány szövege is erősítette ezt az értelmezést azzal, hogy kifejezetten kötelezte az Országgyűlést, hogy a tájékoztatási monopóliumokat törvénnyel akadályozza

⁸⁵ Az érvelés kritikája során az alábbi tanulmányom érveit is figyelembe veszem: Klein Tamás: A sajtószabadság versenyjogi alapú, közérdekű korlátozhatóságának alkotmányossági vizsgálata a 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet tükrében. *Jogtudományi Közlöny* 2020. 6. sz. 239–253. o.

⁸⁶ Vö. 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227. 230.

meg.⁸⁷ A hatályos Alaptörvény ennél is határozottabb szavakkal mondja ki az állam intézményvédelmi kötelezettségét: „Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”⁸⁸ Az Alkotmány tájékoztatási monopóliumok kialakulását tiltó szabálya – történeti okokból – a szocialista monolit médiastruktúra lebontásával egyidőben, a történelmi közelmúlt tapasztalataiból táplálkozott, és negatív szabállyal a médiapluralizmus ellenpontját a monopolisztikus médianyilvánosság tilalmát fogalmazta meg, az Alaptörvény azonban már pozitív előírást tartalmaz, és a nemzetközi normákkal összhangban a média sokszínűségét és a demokratikus közvélemény alkotmányos értékét hangsúlyozza.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezése tehát az állam intézményvédelmi kötelezettségét alapozza meg a sajtó sokszínűségének védelmét kimondó rendelkezésében. Az alkotmányos értelmezés szerint a sokszínűség alaptörvényi normában megfogalmazott követelménye valójában a sajtószabadság elméleti megközelítésében és a médiajogi terminológia szerinti médiapluralizmus fogalmával azonos.

Hatályos médiaszabályozásunk két törvényi jogforrása is alapelveként rögzíti az Alaptörvény sajtószabadság-normáját és annak részeként a sokszínűség követelményét.⁸⁹ A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.) alapvetően csak megismétli az alkotmányos normát, a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) azonban alapvető rendelkezései között némiképp kibontja annak tartalmát: „A médiaszolgáltatások sokszínűsége kiemelten fontos érték. A sokszínűség védelme kiterjed a tulajdoni monopólium kialakulásának, valamint a piaci verseny indokolatlan korlátozásának megakadályozására is. E törvényben foglalt rendelkezéseket a sokszínűség védelmének szempontját figyelembe véve kell értelmezni.”⁹⁰

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 11. cikke (2) bekezdése a média szabadságának és pluralizmusának tiszteletben tartásáról rendelkezik, míg az ágazati közös minimumszabályokat tartalmazó irányelv a szabályozás indokaként rögzíti, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatások (mint a médiapiac jelentős aktorainak) szerepe „növekszik jelentőségük a társadalom és a demokrácia számára – különösen azáltal, hogy biztosítják a tájékozódás szabadságát, a vélemények sokszínűségét és a média-pluralizmust [...]”⁹¹

⁸⁷ Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 61. § (4) bekezdés.

⁸⁸ Alaptörvény IX. cikk. (2) bekezdés.

⁸⁹ Smtv. 4. § Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét

⁹⁰ Mttv. 4. §

⁹¹ Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló 2010/13/EU irányelv (5) preambulumbekkezdése.

5.2 A médiapluralizmus fogalma

A pluralizmus az egész médiarendszer kialakítását megalapozó legfontosabb alapelv és szabályozási cél, továbbá a médiarendszer egészével szemben támasztott általános tartalomkínálati követelmény. A pluralizmus fogalmának⁹² egyaránt részét képezi az információkhoz hozzáférést biztosító, tájékozódáshoz való jog és a közlés szabadsága, vagyis az „információközlés eszközeihez való hozzáférés” biztosítása.⁹³

A médiapluralizmus fogalmának két különböző elméleti paradigmája ismert: a gazdasági és a demokratikus pluralizmus modellje. A versenyközpontú, piacvezérelt iskola a médiapiacon is hisz a verseny mindenhatóságában, és a *laissez faire, laissez passer* piacsabályozási doktrínát hirdeti. A pluralizmust a gyakorlatban a választás szabadságával azonosítja, és az állami szabályozástól mentes véleménypiacon látja megvalósíthatónak. A vélemények szabad piacának tana ezért alapvetően elutasítja az állami piacsabályozás helyességét, és azt a piaci folyamatokba való káros beavatkozásként kárhoztatja. A piacközpontú, liberális felfogás szerint a médiatulajdonosnak az a gazdaságilag is megalapozott érdeke, hogy az általa kínált médiatartalomban minél szélesebb társadalmi csoportoknak nyújtson érdeklődésre számot tartó szolgáltatást, amellyel egyszersmind hozzájárul a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékozódás feltételeinek biztosításához.

A demokratikuspluralizmus-felfogás a köztanácskozások feltételeinek állami megteremtésében és biztosításában hisz. A habermasi pluralizmuselmélet középpontjában a diskurzív-deliberatív demokrácia nyilvánosságában megvalósuló köztanácskozások állnak, amelyek szabadok és külső kényszerektől mentesek. A politikai diskurzusokat alakító polgár a nyilvánosságban a legkülönbözőbb nézetekhez fér(het) hozzá, és maga is hozzájárulhat egy-egy új szempont, értékpreferencia megjelenítésével a vita pluralitásához. A demokratikuspluralizmus-modell tehát abban hisz, hogy a demokratikus társadalmi rend alapja a szabad, (piaci és állami) korlátozásoktól mentes közvita intézményi garانتálása, amelyet az állam normatív alapokon álló beavatkozása képes megteremteni.

⁹² A médiapluralizmus fogalmát az Európa Tanács médiakonzentrációval és pluralizmussal foglalkozó Szakértői Bizottságának jelentése a következőképpen határozza meg: „a pluralizmus kifejezés alatt a társadalmi, politikai és kulturális értékek, vélemények, információk és érdekek széles választékának köre értendő, mely a médián keresztül nyer kifejezést. A pluralizmus értelmezhető mint belső pluralizmus: ez esetben a társadalmi, politikai és kulturális értékek, vélemények, információk és érdekek széles választéka egy médiavállalat kínálatában jelenik meg, vagy értelmezhető mint külső pluralizmus: ekkor több médiavállalatot veszünk számításba, amelyek mindegyike egy bizonyos nézőpontot képvisel.” – The activity report of the Committee of Experts on Media Concentrations and Pluralism. Submitted to the 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy. Prague, december 7–8. 1994.

⁹³ Vö. Nyakas Levente: A médiapluralizmus fogalma és szerepe a szabályozásban. In: Magyar és európai médiajog (szerk. Koltay András – Nyakas Levente). Wolters Kluwer, Budapest 2015. 121. o.

A pluralizmus fogalmán belül rendszerint megkülönböztetik a belső és külső pluralizmust. A belső pluralizmus egy adott médiaszolgáltató csatornájának műsor-szolgáltatásával szemben követeli meg az egyensúlyi állapotot, „amelyet a csatorna elfogulatlanságával, a vitás kérdések megjelenítésével, valamint az utóbbival kapcsolatos eltérő, releváns álláspontok, vélemények teljességének a bemutatásával” valósít meg, miközben „a közönség legszélesebb körének igényeit is ki kell szolgálnia”.⁹⁴ A belső pluralizmus követelménye tehát nem korlátozódik a politikai diskurzusok szempontjából releváns kérdésekre, hanem abba a széles értelemben vett műsorkínálat, így a kulturális és szórakoztató tartalmak is beletartoznak.

A külső pluralizmus esetében a tartalmak és nézetek kínálatának sokféleségét a médiarendszer egészének, vagyis a médiaszolgáltatók összességének kell biztosítani.⁹⁵ A külső pluralizmus, mivel a médiarendszer egészével szembeni követelmények biztosítását feltételezi, nem érinti az egyes médiaszolgáltatók műsorszerkesztési tevékenységét, így a szerkesztési szabadságot sem,⁹⁶ ugyanakkor az állammal szemben alkotmányos követelményt állít fel, és az állam intézményvédelmi kötelezettségévé teszi, hogy a médiapiac egésze tekintetében biztosítsa a nézetek, vélemények sokszínűségének megjelenését, a demokratikus diskurzusok előfeltételét jelentő, plurális (média)nyilvánosság fenntartását. Ennek a jogalkotói kötelezettségnek az állam több eszköz együttes alkalmazásával tesz eleget.

A pluralizmus fogalma (beleértve a külső és belső oldalát egyaránt) sokkal tágabb, mint a kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettsége, és magában foglalja mindazon kötelezettséget, amely a média demokratikus feladatainak teljesítését elősegíti.⁹⁷ A belső pluralizmus és a kiegyensúlyozott tájékoztatási kötelezettség a rész–egész viszonyában írható le: a kiegyensúlyozottsági előírások ugyanis lényegében a belső pluralizmus megvalósulását elősegítő fontos eszközként jellemezhetők.⁹⁸

5.3 A médiapluralizmust biztosító eszközök

Miután a magyar alkotmányos felfogásból (mind az Alaptörvényből, mind pedig az Alkotmánybíróság három évtizedes gyakorlatából) a demokratikuspluralizmus-modell

⁹⁴ uo.

⁹⁵ A belső és a külső pluralizmus részletes kifejtését l. Nyakas: i. m. 121–122. o. és 127–128. o.

⁹⁶ A külső pluralizmus elérésének eszközeként az állam strukturális korlátozásokat, elsősorban a médiapiaci koncentráció megelőzését célzó, tilalmazó szabályokat alkalmaz. A külső pluralizmus érvényesítésének további állami, szabályozási eszköze a műsorterjesztő hálózatok kötelező elosztással (továbbítással) való megterhelése (*must carry*), valamint a jelentős piaci erővel bíró médiaszolgáltatások felajánlási kötelezettségének előírása (*must offer*).

⁹⁷ Nyakas: i. m. 123. o.

⁹⁸ uo.

melletti értékválasztás következik, a médiapluralizmus érvényesülését hazánkban az állami intézményvédelmi eszközök biztosítják.

A médiapluralizmus érvényesülését az állam a médiajogi szabályozásban több sajátos, egymást erősítő eszközzel biztosítja. Ezek a szabályozási és hatósági felügyeleti eszközök együttesen, egymásra tekintettel képesek garantálni a médiapluralizmus külső és belső dimenziójának érvényesülését. Fontos hangsúlyozni, hogy ezek az eszközök egymást nem helyettesítik, nem egymás alternatívái, hanem egymás kiegészítői. Így nem lehet alaposabb vizsgálat nélkül azt sem kijelenteni, hogy bármelyik állami intézményvédelmi eszköz kiesése esetén annak garanciális szerepét a többi eszköz pótolni tudja.

A külső pluralizmust támogató, érvényesülését biztosító intézményvédelmi eszközök között nem vitásan a legjelentősebbek azok a strukturális korlátozások, amelyek a tulajdonjog korlátozásán keresztül hivatottak megelőzni a (média)nyilvánosság sokszínűségét elszűrő, a tájékozódáshoz való jog érvényesülését fékező médiapiaci koncentrációk kialakulását.⁹⁹

6 A sajtószabadság vonatkozó tartalmi összetevői

A Kormányrendelet formális szempontú vizsgálata után szükséges rátérni a szabályozás alapjogi dimenziójára. Arra a kérdésre kell választ találni, hogy a vizsgált kormányrendelet korlátozza-e a sajtószabadságot, és ha igen, a korlátozás alkotmányosan igazolható-e?

A Kormányrendelet kétségtől úgy szabályoz egy Tpv. hatálya alá tartozó vállalati összefonódást, hogy egyúttal egy alapjog (a sajtószabadság) érintettsége is felvetődik. Az alkotmányossági vizsgálat során arról kell számot adni, hogy:

– a szabályozás tárgya érinti-e az alapjog tartalmát, vagyis az alapjog hatálya alá tartozik-e a szabályozással érintett összefonódás?

- amennyiben megállapítható a kormányrendelettel szabályozott tárgykör sajtószabadság hatálya alá tartozósága, úgy az alkotmányossági vizsgálat során számot kell adni az alapjog-korlátozási tesztekéről,¹⁰⁰
- az alapjogi tesztek alkalmazása során figyelemmel kell lenni a sajtószabadság különösen magas alkotmányos értéktartalmára, a szabályozással érintett sajtószabadság szelvényjog véleménynyilvánítási szabadsággal való kapcsolat szorosságára, és a közérdekből történő korlátozás limitált alkotmányos lehetőségére.

⁹⁹ Vö. Nyakas: i.m. 128. o.

¹⁰⁰ Vö. Török: i. m. különösen 24–29. o.

6.1 A sajtószabadság eszközjellegének jelentősége – a médiapluralizmus mint a sajtószabadság része

A sajtószabadság a véleménynyilvánítás szabadságának mint anyajognak az egyik sajátos megnyilvánulása, amelynek tartalma, bár szoros kapcsolatot mutat a kimondhatóságot oltalmazó szólásszabadsággal, dominánsan nem a szólás alkotmányos kereteit vonja meg, hanem a közlések (tények, vélemények) tömegkommunikációs eszközök általi érzékelhetővé válását biztosítja. A sajtószabadság így olyan *eszközjellegű alapjog*, amelynek ugyan van individuális, szubjektív oldala (például tartalomszerkesztés szabadsága, alapítási szabadság, az újságírókat megillető sajátos privilégiumok), ám elsősorban *objektív, intézményvédelmi oldala* a meghatározó (alapjog kettős megalapozása). Az instrumentális alapjognak az a meghatározó jellemzője, hogy valamely más alkotmányos alapjog és érték megvalósulását szolgálja. A sajtószabadság eszközjellege arra utal, hogy elsődleges célja, hogy biztosítsa a véleménynyilvánítási szabadság intézményes megvalósulását (nem az egyes véleménynyilvánítók jogát a hozzáférésre, arra csak rendkívül szűk körben van lehetőség, például a helyreigazítási jog és a kampányidőszakban biztosított hozzáférési jogok), vagyis azt a célt szolgálja, hogy kialakulhasson a demokratikus diskurzusok feltételét képező, plurális nyilvánosság. A sajtószabadság objektív, intézményes oldala a demokratikus diskurzusokban részt vevők szempontjából a tájékozódáshoz való jogként érvényesül. Ez a jog azonban nem alanyi jogként kényszeríthető ki, hanem annak feltételeit az államtól intézményvédelmi kötelezettsége¹⁰¹ keretében lehet alkotmányosan számonkérni.

Az Alkotmánybíróság a sajtószabadságot a kommunikációs jogok között helyezte el, és rögzítette, hogy a

¹⁰¹ Az Alkotmánybíróság ún. első abortuszhatározatban klasszikussá vált megfogalmazása szerint: „Az állam kötelessége az alapvető tiszteletben tartására és védelmére a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja ezt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az emberek természetesen egyéni szabadságuk és személyes igényeik szempontjából gyakorolják alapjogaikat. Az államnak viszont arra van szüksége garanciális feladata ellátásához, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz ne csupán az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, s a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az állam számára az alapjogok védelme csupán része az egész alkotmányos rend fenntartásának és működtetésének. Ezért az állam úgy alakítja ki az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen; az egyes jogoknak az egész szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja. Az alapjogok jogosultja, illetve az állam különböző szempontjai és feladatai miatt az alapjog alanyi jogi, illetve objektív oldala nem feltétlenül fedi egymást. Az állam – általános és objektív szempontjaiból következően – a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét.” 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297. 300–301.

véleménynyilvánítási szabadság a sajtó vonatkozásában sajátosan érvényesül. A sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a „sajtó” a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleményalkotásnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. (...) A sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékoztatásban.¹⁰²

A 165/2011. (XII. 20.) AB határozat az Alkotmánybíróság 1992-es álláspontját fenntartva, azt mélyebben kibontva fejtette ki a sajtószabadság eszközjellegének sajátosságait. A véleménynyilvánítás szabadsága szubjektív és objektív oldala érvényesülésének egyszerre eszköze a sajtószabadság: egyaránt eszköze a szabad véleménynyilvánításnak, a tájékoztatásnak, valamint a tájékozódásnak.¹⁰³

A sajtószabadság egyéni alapjogként abban az értelemben eszköz, hogy felerősíti az egyéni véleménynyilvánítás hatását, és támogatja a demokratikus közvélemény közérdekű ügyekről való tájékoztatását, a közérdekű ügyekkel kapcsolatos véleményformálást. A sajtószabadság jogának gyakorlása révén az alapjog jogosultja aktív alakítója a demokratikus közvéleménynek.¹⁰⁴

A véleménynyilvánítás szabadsága objektív oldalának érvényesülését elősegítő eszköz a sajtószabadság abban az értelemben, hogy „[a] sajtó ezen minőségében ellenőrzi a közélet szereplőinek, intézményeinek tevékenységét, a döntéshozatal folyamatát, tájékoztatja arról a politikai közösséget, a demokratikus nyilvánosságot (a »házőrző kutya« szerepe)”.¹⁰⁵

A politikai nyilvánosság szabad, plurális volta a jogállami alkotmányos berendezkedés egyik alapvető demokratikus kritériuma. „A szólás- és sajtószabadságból kinőve, a modern korban világviszonylatban is megszerveződött a politikai nyilvánosság szerkezete. Nemzeti és nemzetközi struktúra (az ún. médiapiac) jelentős mértékben befolyásolja a hatalomgyakorlás mechanizmusát és a polgárok véleményalkotását is.”¹⁰⁶

¹⁰² 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227. 229.

¹⁰³ Vö. 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478. 503.

¹⁰⁴ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478. 503.

¹⁰⁵ uo.

¹⁰⁶ Balogh Zsolt et al.: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest 2003. 599. o.

6.2 Az állam intézményvédelmi kötelezettsége a demokratikus (plurális) közvélemény kialakításában és fenntartásában

Az állam intézményvédelmi kötelezettségének elsősorban a sajtószabadság szelvény-jogainak (alapítás szabadsága, szerkesztés szabadság, cenzúra tilalma) a szabályozásán és a médiapluralizmusnak a biztosításán keresztül tesz eleget. Az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése rögzíti a sajtószabadság alkotmányos elismerését, amelynek keretében sajátos alkotmányos követelményként kiemeli a sajtó sokszínűségét és a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges, szabad tájékoztatás feltételeit.¹⁰⁷ Ez az alkotmányos szabály szövegszerűen, normatívan is a sajtószabadság alkotmányos hatálya alá vonja a médiapluralizmus követelményét, és érvényesülése biztosítékként az állam intézményvédelmi kötelezettségét írja elő. Ennek az alkotmányos kötelezettségnek a keretében az államnak olyan szabályozást kell kialakítania, amely elvileg képes biztosítani a fenti alkotmányos követelmények teljesülését.

7 A sajtószabadság korlátozhatósága és a Kormányrendelet megoldása

7.1 A sajtószabadság magas alkotmányos értéktartalma és szűk körű korlátozhatósága

A sajtószabadság magas alkotmányos értéktartalmát és szűk körű korlátozhatóságát is az anyajoghoz (véleménynyilvánítás szabadsága) fűződő szoros kapcsolata jelöli ki. A véleménynyilvánítási szabadsághoz képest ugyanakkor korlátozhatósága eszközjellegére tekintettel sajátos: „Ahogy a sajtószabadság joga a véleménynyilvánításhoz való jogból mint anyajogból vezethető le, úgy a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta is annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja.”¹⁰⁸

A véleménynyilvánítás és sajtószabadság korlátozhatósága kapcsán az Alkotmánybíróság kiemelte a kommunikációs jogcsoportnak (anyajogának és a belőle származó egyes jogoknak) a demokratikus társadalom működésében betöltött, kiemelkedő jelentőségét: „[a] véleménynyilvánítási, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság kapcsán [korlátozhatóságuk] kiemelt jelentőséget kap, mivel e szabadságok a plurális,

¹⁰⁷ Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges, szabad tájékoztatás feltételeit.

¹⁰⁸ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227. 229.

demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak”.¹⁰⁹ Az alkotmányos jogok rendszerében így, a bár nem abszolút, de különleges védelmet élvező

szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog – az élethez vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni”.¹¹⁰

A 165/2011. (XII. 20.) AB határozat a sajtószabadságra konkretizálva a fentieket leszögezte: „A sajtószabadság értéket képvisel, amelynek védelme a többi alapjog értékeivel együtt, az egész alkotmányos rend védelmébe és fenntartásába ágyazva valósul meg.”¹¹¹

A közügyekről folytatott diskurzusok javarésze a modern tömegdemokráciákban médiatartalom-szolgáltatók útján valósul meg. A politikai közbeszédnek a médiatartalom-szolgáltatók útján történő megvalósulására is igaz az Alkotmánybíróság megállapítása, miszerint „a közügyekben való véleménynyilvánítási szabadságnak alkotmányosan magas értéktartalma”¹¹² van, és a véleménynyilvánítási szabadság általánosan is kiemelt védelméhez képest, a közügyekről folytatott diskurzusokkal összefüggésben még körültekintőbben kell eljárni a korlátozhatóság alkotmányosságának megítélése során. Ez az alkotmányos megfontolás nem csupán az egyéni véleménynyilvánításra érvényes, hanem arra a kommunikációs folyamatra is, amely a médiarendszeren keresztül válik érzékelhetővé.

A sajtó „demokratikus missziója”, a demokrácia „házőrző kutyája” szerepének ellátása során a politikai diskurzusok egyik legmeghatározóbb fórumaként működik. A demokrácia diskurzív-deliberatív felfogása a vitatkozó demokráciát, a plurális nyilvánosságban versengő álláspontok ütköztetését kiemelkedő jelentőségűnek tartja. A médiarendszer egésze a politikai diskurzusok egyik, ha nem a leghatásosabb felülete, amely tükröztetője, de egyben alakítója is a nyilvános közvitáknak; a nyilvános okoskodás eredményeinek közvetítője, egyszersmind táplálója, generálója is.

Az Alkotmánybíróság még az első közszereplős határozatában¹¹³ mutatott rá arra, hogy „a közügyekre vonatkozó véleménynyilvánítási és sajtószabadság kiemelkedően magas alkotmányos értéktartal[ommal]”¹¹⁴ rendelkezik. A közügyek, az

¹⁰⁹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167. 170.

¹¹⁰ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167. 178.

¹¹¹ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH, 2011. 478. 503.

¹¹² 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219. 231.

¹¹³ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219.

¹¹⁴ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219. 229.

állami intézmények és a közhatalom – bármilyen szintű – birtokosainak szabad bírálhatóságát a lehető legszélesebb körben érvényesítő, alkotmányos követelmény ugyanis a demokrácia lényegéből fakad, működéséhez elengedhetetlenül szükséges. A nyílt és félelemtől mentes politikai közbeszédnek és az annak eredményeként kialakuló, demokratikus közvéleménynek a demokrácia szempontjából kulcsfontosságúnak tekinthető megvalósulása pedig a társadalom tagjainak, a polgároknak a közvitában legszélesebb körben érvényesülő, alanyi joga (a politikai és társadalmi folyamatokban való bizonytalanság, megalkuvás és félelem nélküli szabad részvételük, kommunikációs alapjogaikkal élve, a politikai nyilvánosság alakításában való szerepvállalásuk) révén válhat valósággá. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy általánosságban a közéleti-politikai diszkussziókban megfogalmazott közlések önmagukban is magasabb alkotmányos védelmet élveznek, de az ilyen diskurzusokban exponált megnyilvánulások alkotmányosan védett, legitim határai bizonyos vonatkozásokban máshol találhatók, szélesebb mozgásteret engednek. A közszereplők (elsősorban a közhatalom gyakorlói) bírálhatóságának egyes alkotmányossági kérdéseit vizsgáló határozat a közéleti szereplők személyiségi jogainak alkotmányos védelme és a kommunikációs jogok kollíziójának részbeni feloldását végezte el. A határozat elvi élel rögzítette, hogy a társadalmi megbecsültséget oltalmazó személyhez fűződő jogok és „a szabad véleménynyilvánításhoz való jog, a közügyek szabad vitathatóságához fűződő alkotmányos érdek egymásra tekintettel történő értékelése alapján (...) a véleménynyilvánítási szabadság csak kisebb mértékben korlátozható a közhatalom gyakorlóinak védelmében”.¹¹⁵ Az alkotmányosan megengedett kommunikáció szabadságának a szélesebb körű érvényesülését a közhatalom társadalmi kontrolljához és a plurális társadalmi nyilvánossághoz fűződő, kitüntetett fontosságú alkotmányos érdekből, a demokrácia mint elsőrangú alkotmányos érték érvényesülésének követelményéből vezette le.

Azokban az esetekben, amikor a szólások a közügyek vitájához kapcsolódnak, a szólásszabadság alkotmányos védelme egyre kevésbé mérlegelés tárgya, az ilyen közlések általánosan magas, alkotmányos értéktartalmukra tekintettel kategorikussá és alkotmányosan determinálttá válnak, amelynek következtében az alkotmányos vizsgálat során érvényesül egyfajta sajátos alaptörvény-ellenességi vélelem.¹¹⁶

Amellett, hogy a sajtószabadság korlátozhatóságával kapcsolatban is érvényesül az általános alapjog-korlátozási teszt (szükségesség, arányosság, alkalmaság), a véleménynyilvánítás sajátos tesztje is érvényesül. Alapjogi kollízió esetén a korlátozhatóság kérdése azért is kap különös jelentőséget, „mivel ezen szabadságjogok [véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság] a plurális,

¹¹⁵ Uo.

¹¹⁶ Vö. Török: i. m. 162–171. o.

demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak.”¹¹⁷ „A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a fentiek szerint nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése, egyben a közvélemény mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti.”¹¹⁸

A véleményszabadsággal konkuráló érdekek – annak kiemelt alkotmányos védelmére tekintettel – az esetek nagy többségében nem élveznek elsőbbséget:

A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvényeknek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesülésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (például a köznyugalom).¹¹⁹

A közérdek olyan általános és elvont alkotmányos érték, amely csak rendkívül indokolt esetben lehet a sajtószabadság legitim korlátja.

7.2 A közérdek problémája mint a korlátozhatóság indoka

A versenyjogi szempontokon túl érvényesített közérdeket az állam (kormány) jogosult érvényesíteni, hiszen bár a piaci verseny érvényesülése is elsőrendű közérdek, vannak további olyan közérdekű szempontok is, amelyek a verseny korlátozásának indokai lehetnek, és amelyeket a végrehajtó hatalom (kormány vagy valamely tagja) érvényesíthet [vö. görögdinnyekartell-ügy].¹²⁰ Sajátos a helyzet abban az esetben, ha a versenyjogi szempontból (is) érintett összefonódás alapjogot is érint. Jelen esetben a Kormányrendeletben szabályozott összefonódás tárgya kétségtől alapjogot érint. A közérdek mint alkotmányos cél alapjog-korlátozás indoka lehet, azonban az egyes alapjogok tekintetében különböző mértékben hívható fel.

A Kormányrendelet érdemben nem indokolta meg a szabályozás célját, csupán a Tptv. felhatalmazó rendelkezésére tekintettel jelölte meg a szabályozás alapjaként a nemzetstratégiai célú közérdeket. A Tptv. 24/A. § ugyanakkor körvonalazza a nemzetstratégiai célú közérdek fogalmát, amely a gazdasági összefonódások fúziókontroll alóli normatív szabállyal való kivonását különösen a munkahelyek megőrzése, az ellátás biztonsága érdekében tartja lehetségesnek.

¹¹⁷ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167. 170.

¹¹⁸ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167. 178.

¹¹⁹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167. 178.

¹²⁰ https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/archiv/2013-as_sajtokozlemenyek/8198_hu_dontott_a_gvh_a_dinnye_kartell_ugyben (2019. 10. 01.)

A közérdek fogalma és a *közérdekűségi teszt* jelentékeny mértékben különbözik az alkotmányjogban és a versenyjogi szabályozásban. A versenyjog nem csupán sokkal szélesebb körben engedi a verseny korlátozását közérdekből, hanem a közérdekű céloknak is lényegesen tágabb körét fogadja el legitim korlátozásként, mint azt az alkotmányjog alapjog-korlátozási tesztje általánosan és különösen a sajtószabadság tekintetében igazolhatónak tartja. Ehhez hozzájárul az Alkotmánybíróságnak az a működésének kezdetétől töretlen gyakorlata, amely alapvetően tartózkodó a versenyjogi korlátozásokkal szemben.¹²¹ Ez a tartózkodó felfogása azonban kizárólag addig érvényes, amíg a vizsgált jogszabály vagy jogalkalmazói döntés más, szigorúbb alkotmányos védelmet nem élvező alapjogot nem érint. A versenyjogi szabályozás a legszorosabb kapcsolatban a tulajdonhoz való joggal áll, hiszen a versenyjogban alkalmazott *ex ante* szabályok és *ex post* felügyeleti eljárások egyaránt a tulajdonhoz való jog sajátos korlátozását eredményezik. A tulajdonhoz való jog korlátozhatósága az általános alapjogi tesztnél enyhébb közérdekűségi teszten alapul.

Az Alkotmánybíróság általános gyakorlata szerint a közérdekre mint *általános és elvont* alkotmányos célra való hivatkozás *önmagában* nem elégséges az alapjogok korlátozása során. Az olyan alkotmányos gyakorlat ugyanis, amely az alapjogok korlátozását általánosan, vagy egyes alapjogok korlátozását pusztán a közérdekre tekintettel biztosítaná, relativizálná az alapjogok rendszerét és alkotmányos értékét. Az Alkotmánybíróság csupán a tulajdonhoz való jog tekintetében engedi meg az alapjog-korlátozást általános jelleggel a közérdekre tekintettel. A tulajdonjog ugyanakkor a legkevésbé védett alapjog, és arra az Alkotmánybíróság az általános alapjogi tesztnél enyhébb mércét alkalmaz.¹²² Az Alkotmánybíróság gyakorlatában tehát a közérdekűségi teszt értelmében a tulajdonjogkorlátozás alkotmányosan legitim céljaként fogadja el a közérdeket. A tulajdonjogot érintő korlátozások esetén így a közérdek fennállása általában további vizsgálódás nélkül elfogadható. „A közérdek vizsgálatánál kielégítő annak tisztázása, hogy nincs-e szó a tulajdonjog korlátozásán kívül más alapjog sérelméről is.”¹²³

Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak vannak olyan határozatai, amelyekben a tulajdonjog-korlátozásnál sem fogadta el elégséges alapnak azt, hogy a jogszabály

¹²¹ „Az Alkotmány egyébként nem kötelezi el magát a piacgazdaság semmilyen tartalmi modellje mellett sem.” és „Az Alkotmánybíróság következetes volt abban, hogy a piacgazdaság, a versenyszabadság és más hasonló állampcélok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás fogalmilag és nyilvánvalóan ellentétes az állampéllal.” [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117. 119.].

¹²² Az enyhébb (közérdekűségi) teszt alkalmazása következett a korábbi Alkotmány 13. § (2) bekezdéséből, amely a kisajátításhoz csupán a közérdek fennállásának a bizonyítását kívánta meg. Ezt a sajátos alapjog-korlátozási mércét az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése is fenntartja.

¹²³ Sári János – Sodomay Bernadett: Alapjogok – Alkotmányjog II. Osiris, Budapest 2008. 238. o.

általánosságban hivatkozott korlátozást szükségessé tévő közérdekre.¹²⁴ Ellenben rögzítette, hogy a közérdeket a jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy a közérdekből fakadó korlátozás szükségessége kérdésében egyedi aktusok törvényességének ellenőrzése esetén a bírói hatalom, normatív aktusok felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság állást tudjon foglalni.¹²⁵ Az alapjog-korlátozásra okot adó közérdek fennállását minden esetben a jogalkotónak kell bizonyítania.

Amennyiben azonban a korlátozó rendelkezés a tulajdonjogon kívül más (fokozottabban védett) alapjog korlátozásával is együtt jár, úgy már semmi esetre sem elégséges (*önmagában*) a közérdekre hivatkozás. Különösen igaz ez a sajtószabadság esetében, amelynek az alkotmányos védelme az alapjogi hierarchiában a korlátozhatatlan élethez és emberi méltósághoz való jog után a legmagasabb.

Ugyanakkor a közérdek kapcsán azt is meg kell állapítani, hogy az egyes jogágak fogalomhasználata, lexikája alapvetően különbözik. Ez a megállapítás sok esetben igaz az alkotmányjogi fogalmakra is. A versenyjogi és alkotmányjogi közérdek-fogalom – álláspontom szerint – ugyancsak nem feleltethető meg egymásnak. Vannak olyan esetek, amikor a piaci versenyt, amely maga is közérdeken alapuló követelmény, az állam éppen más közérdekű célok érdekében korlátozza. Ilyen közérdekű célok lehetnek az ipari szektorok hanyatlásának megakadályozása, az ott dolgozók munkahelyének a megmentése, az egyes energiaszektorokban a zavartalan energiaellátás biztosítása stb.

A piaci verseny azonban *in genere* nem feleltethető meg a vélemények piacán megvalósuló versenynek, különösen nem az alapjogi védelem és az állami beavatkozás mértékének a meghatározása során.

A hatósági fűzőkontroll alól kormányrendeletben adott kivételek – a Tpv. 2013-as módosítása óta – az alábbi közérdekű célokra hivatkozással történtek:

- az acélfeldolgozó ipar meghatározó ágaiban a foglalkoztatottak számának növelése,¹²⁶

¹²⁴ 2006-ban született egy alkotmánybíróági határozat, amely lényegében a tulajdonjogkorlátozás tekintetében is áttért az általános alapjogi teszt alkalmazására: „a tulajdonjog korlátozásánál az alkotmányi vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek mint önálló szükségesség” [42/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 520. 529.]. A határozat tesztet módosító érvelésével szemben három alkotmánybíró különvéleményt csatolt, és utóbb a határozat sokkal inkább az alkotmánybíróági gyakorlat szempontjából egy sajátos kitérőnek minősíthető, mintsem a speciális alapjogi teszt felszámolásának [vö. Balogh Zsolt – Holló András: Az értelmezett Alkotmány. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2010. 221. o.].

¹²⁵ Vö. 42/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 520., továbbá 50/2007. (VII. 10.) AB határozat, ABH 2007, 994.

¹²⁶ 7/2019. (I. 28.) Korm. rendelet az ÓAM ÓZDI ACÉLMŰVEK Korlátolt Felelősségű Társaság üzletrészesének Magyar Állam javára történő megszerzésére irányuló ügylet nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről.

- a földgázenergia és villamosenergia közszolgáltatási tevékenységet végezni kívánó, piaci alapokon megszervezett, hosszú távon fenntartható módon működő, és az ellátás biztonságát garantáló nemzeti közmű szolgáltatási rendszer megszervezése,¹²⁷
- a Nemzeti Energiastratégiában megfogalmazott azon célkitűzés, miszerint a fogyasztók megfizethető energiaellátásának biztosítása az állami szerepvállalás megerősítésével érhető el,¹²⁸
- az (eladó) Társaság tulajdonában álló Hungexpo Budapesti Vásárváros ingatlan feletti állami kontroll biztosítása,¹²⁹
- új munkahelyek teremtése, valamint a koncessziós dohánykiskereskedelem-ellátási tevékenység megkezdése és az ellátás biztonsága,¹³⁰
- az állam fejlesztéspolitikai céljainak megvalósítása, mely kizárólag ezen feladatok ellátásához nélkülözhetetlen, informatikai rendszerek folyamatos és zavartalan működőképességének biztosításával érhető el,¹³¹
- a munkahelyek megőrzése és a hazai járműipar fejlesztése,¹³²
- a fontos fennálló szerződések fennmaradásának elősegítése, és mindezekben keresztül a pénzügyi ellátás biztonságának fokozása,¹³³
- takarékszövetkezetek integrációjának felgyorsítása,¹³⁴
- az üzletrész megvásárlása, amely a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló törvényben meghatározott, a köznevelés tankönyvellátásának,

¹²⁷ 323/2017. (XI. 8.) Korm. rendelet az ÉGÁZ-DÉGÁZ Földgázelosztó Zártkörűen Működő Részvénytársaság 100%-os részvéncsomagjának az NKM Nemzeti Közművek Zártkörűen Működő Részvénytársaság általi megvásárlása nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről.

¹²⁸ 326/2016. (X. 27.) Korm. rendelet az Alpiq Csepel Korlátolt felelősségű Társaság 100%-os üzletrészársának MVM Magyar Villamos Művek Zártkörűen Működő Részvénytársaság általi megszerzése nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről.

¹²⁹ 14/2016. (II. 9.) Korm. rendelet a Foncière Polygone Hungária Korlátolt Felelősségű Társaság 99,9934169% társasági részesedésének állam javára történő megszerzésére irányuló ügylet nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről.

¹³⁰ 151/2015. (VI. 18.) Korm. rendelet a Tabán Trafik Dohánytermék-forgalmazó, Kereskedelmi és Szolgáltató zártkörűen működő részvénytársaság és a BAT Pécsi Dohánygyár Korlátolt Felelősségű Társaság összefonódásának közérdekből történő nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről.

¹³¹ 282/2014. (XI. 14.) Korm. rendelet a WELT 2000 Szolgáltató és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság társasági üzletrészársának a Magyar Állam javára történő megszerzése nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről.

¹³² 235/2014. (IX. 18.) Korm. rendelet a Magyar Államnak a Bombardier MÁV Hungary Kft.-ben történő részesedés szerzése társasági összefonódásának közérdekből történő nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről.

¹³³ 190/2014. (VII. 30.) Korm. rendelet a Magyar Államnak az MKB Bank Zrt.-ben történő részesedés szerzése társasági összefonódásának közérdekből történő nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről.

¹³⁴ 48/2014. (II. 26.) Korm. rendelet a Magyar Takarékszövetkezeti Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a Magyar Takarékszövetkezeti Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság összefonódása közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről.

pedagóguskézikönyv-ellátásának megszervezésével kapcsolatos, állami feladatellátást szolgálja,¹³⁵

- hozzájárulás a Nemzeti Infokommunikációs Stratégiában megfogalmazott célkitűzések eléréséhez, és a közfeladatok ellátásához nélkülözhetetlen távközlési szolgáltatások megfelelő minőségi és biztonsági szintű ellátása.¹³⁶

A fenti felsorolásból kitűnik, hogy a közérdekű céloknak alapvetően nem volt alapjogi érintettsége, vagy legfeljebb a tulajdonhoz való joggal mutattak (közvetett) összefüggést. Ám az analógia itt azért nem helyes, mivel a tulajdonhoz való jog sajátosan alacsony alapjogi védelmet élvez. A tulajdonhoz való jog korlátozása során nem az általános szükségességi-arányossági teszt alkalmazható az alapjog-korlátozás alkotmányosságának megítélésakor, hanem a közérdekűségi teszt, amely az alapjogi korlátozásra legszélesebb körben alkotmányos lehetőséget teremtő mérce. Az Alaptörvény a korábbi alkotmányos szabályozáshoz hasonlóan átveszi a közérdekűségi tesztet: „Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”¹³⁷

A közérdek vizsgálata tehát önmagában szükséges, de közel sem elégséges a sajtószabadság korlátozhatósága egyes egyedi eseteinek vizsgálata során. A közérdek vizsgálata az általános alapjogi teszt (szükségességi-arányossági teszt) legelső lépcsőjeként (korlátozás legitim célja) vizsgálandó.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a szólás- és sajtószabadság alkotmányosan elfogadható korlátozásának alapját képező céloknak egyfajta erősorrendjét is kirajzolta (amit utólag az Alaptörvény is átvett). Ennek az erősorrendnek (érték-hierarchiának) a leginkább védett korlátozási célja mások alanyi alapjogának a védelme, míg legkevésbé valamely elvont alkotmányos érték, mint például a közérdek oltalmazása.¹³⁸ Mások jogi elismerést nem nyert érdekei, mint például a személyes érzékenység, illetve az állam alkotmányos értéként el nem ismert saját(ságos) érdekei, például az állami szervek kritikától mentes, zavartalan, kényelmes működése nem szolgálhatnak az alapjog-korlátozás alkotmányos legitim indokaként.

A véleménynyilvánítási szabadság korlátozhatóságának megítélése során a közérdekű célok között általánosságban a közrend, a közbiztonság, a közérköls és a közegészség

¹³⁵ 142/2014. (IV. 30.) Korm. rendelet a Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó Zártkörűen Működő Részvénytársaság és az Apáczai Kiadó és Könyvterjesztő Korlátolt Felelősségű Társaság társasági üzletrészenek a Magyar Állam javára történő megszerzése nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről.

¹³⁶ 106/2014. (III. 26.) Korm. rendelet az „Antenna Hungária” Magyar Műsorszóró és Rádióhírközlési Zártkörűen Működő Részvénytársaság 100%-os társasági részesedése állami tulajdonban álló társaság általi megszerzése nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről.

¹³⁷ Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdés.

¹³⁸ Vö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167. 178., vö. Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: Az emberi jogok korlátozása. In: Emberi jogok (szerk. Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila). Osiris, Budapest 2003. 126. o., Balogh et al.: i. m. 220. o.

védelmének alkotmányos követelménye húzódik meg.¹³⁹ A Kormányrendelet által nevesített, ám konkrétan meg nem határozott nemzetstratégiai cél mint közérdekűségi indok ebbe a körbe – nézetem szerint – nem sorolható be. A nemzetstratégia olyan általánosan megfogalmazott, többnyire a kormány politikájának a célmeghatározási spektrumában elhelyezett szempontrendszer, amely nem lehet alapja alkotmányos korlátozásnak. A Kormányrendelet megalkotására felhatalmazást adó Tptv. 24/A. § a közérdeket különösen a munkahelyek megőrzése, az ellátás biztonsága érdekében nevesíti. Ebből az exemplifikatív felsorolásból mintegy következtetni lehet a szabályozás céljára, amely bizonyos munkaerőpiaci, kereskedelmi szempontú társadalompolitikai érdekek érvényesítésére irányul. A demokratikus nyilvánosság összetételét befolyásoló, a médiapiac pluralizmusának potenciális gyengítését eredményező szabályozás álláspontom szerint olyan súlyú alapjogi korlátozást valósít meg, amelyet a közérdek önmagában nem tesz alkotmányosan igazolhatóvá.

Az Alkotmánybíróság határozatában a fenti érveléssel teljesen ellentétes felfogást követ, és a közérdek érvényesítését mint alapjog-korlátozási célt széles körben ismeri el. E körben a határozat a közérdek meghatározását a kormány privilégiumaként határozza meg, és ahhoz a kormány politikai felelősségét kapcsolja. A közérdekűségi tesztet sokkal szélesebb körben alkalmazza, mint az korábbi gyakorlatából következne. Egy ilyen széles körű, a közérdek és a nemzetstratégiai célok meghatározására adott, kormányzati felhatalmazás, amelynek korlátját elsősorban a kormány politikai felelőssége képezi, messze túlmegegy az alapjog-korlátozás alkotmányosan igazolható keretein.

7.3 Az intézményes oldal korlátozhatóságának sajátosságai

Amint arról fentebb már volt szó: „A szabad véleménynyilvánításhoz való jog [...] nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti.”¹⁴⁰ A szabad véleménynyilvánítás joga ezért „a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik”.¹⁴¹

Az egyéni önkifejezést biztosító

alanyi jogi oldal és a demokratikus közvéleményt középpontjába állító intézményi oldal nem versengő, még kevésbé egymást gyengítő érvek, hanem egymást

¹³⁹ Vö. A köz érdekeit sértő beszéd: Halmi Gábor: A véleménynyilvánítás szabadsága. In: Emberi jogok (szerk. Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila). Osiris, Budapest 2003. 471–478. o.

¹⁴⁰ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167. 178.

¹⁴¹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167. 179.

kölcsönösen kiegészítő és támogató alkotmányos szempontok. Előfordulhat, hogy hol az egyik, hol a másik oldal kerül előtérbe, de összességében – és egyes alkotmányjogi kérdéseknél egészen konkrétan is – erősítik egymást.¹⁴²

Az intézményes oldal védelme során ugyanaz a szigorú alkotmányossági mérce érvényesül, mint az alapjog szubjektív oldala kapcsán, különös tekintettel arra, hogy a sajtószabadság vonatkozásában, eszközjellegére figyelemmel, az objektív, intézményes oldal kerül előtérbe, és annak érvényesülését szolgálják a belőle származó szubjektív jogosultságok, elsősorban az újságírói, szerkesztői jogok, de idesorolható a piacra lépési szabadság is. Ezek a szubjektív jogok éppen az intézményes oldal védelmében válnak korlátozhatókká (például tartalomszerkesztés szabadságának korlátozása a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményére tekintettel, vagy éppen a piacra lépési szabadság korlátozása a médiamonopóliumok kialakulásának megakadályozása érdekében). Az objektív oldal tekintetében hangsúlyossá válik az állam intézményvédelmi kötelezettsége, hiszen amíg az alapjogok szubjektív oldalának jogosultjai, „az emberek természetszerűen egyéni szabadságukat és személyes igényeik szerint gyakorolják”, addig az államnak az alapjogi garanciák kiépítését szolgáló intézményvédelem körében „az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz nem csupán az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan [kell védenie]”.¹⁴³ Amint arról fentebb már volt szó, a sajtószabadság lényeges tartalmi eleme a demokratikus nyilvánosság létrejöttében és folyamatos, zavarmentes működésében garanciális jellegű (külső és belső) médiapluralizmus követelménye, amelyet az állam szabályozási és hatósági-jogalkalmazási eszközökkel együttesen biztosít. A sajtószabadság objektív oldalához tartozó, tájékozódáshoz való jog nem érvényesülhet egy olyan médiastruktúrájú nyilvánosságban, ahol megszűnik a témák, vélemények pluralizmusa. A tulajdonosi koncentrációk kialakulása potenciálisan ellene hat a pluralizmus érvényesülésének. A konkrét tulajdonosi koncentráció kialakulása során annak megítélése, hogy a létrejött fúzió befolyásolja-e a sajtószabadság objektív oldalának érvényesülését, a hatáskörrel rendelkező hatóságok törvényen alapuló szempontokat mérlegelő vizsgálata során lenne megítélhető.

Az Alkotmánybíróságnak az az érve, miszerint a sajtószabadság objektív, intézményes oldala kevésbé méltó a védelemre, mint az alanyi oldala szintén tarthatatlan, hiszen a sajtószabadság eszközjellegére tekintettel éppen az objektív, intézményes oldala az erősebb. Az újságírók privilégiumait tartalmazó, alanyi jogi jogosultságok is korlátozást szenvedhetnek az intézményes oldal érvényesülése érdekében (vö. a szerkesztési szabadságot korlátozó tartalomszerkesztési követelményekkel).

¹⁴² 7/2014. (III. 7.) AB határozat, ABH 2014, 135. 149.

¹⁴³ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297. 302.

8 Néhány formai alkotmányos követelménnyel kapcsolatos megjegyzés (a jogforrási szint és a jogalkotási felhatalmazás terjedelme: jogállamisági és hatalommegosztási megfontolások)

Mielőtt rátérnék a Kormányrendelet sajtószabadsági dimenziójára, szükségesnek látok néhány formális, jogalkotástani szempontot is megvizsgálni. A jogforrási szint elégségeségének, a felhatalmazó rendelkezés, valamint a felhatalmazás alapján született szabályozás konkrét módjának a kérdései olyan – a sajtószabadsági vizsgálatot megelőző – előkérdések, amelyek megválaszolása hozzátartozik a szabályozás teljes körű alkotmányossági vizsgálatához.

8.1 A szabályozási jogkör és a származékos jogalkotásra vonatkozó felhatalmazás a Tptv.-ben

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 24/A. §-a értelmében „A Kormány a vállalkozások összefonódását közérdekből – így különösen a munkahelyek megőrzése, az ellátás biztonsága érdekében – nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítheti. Az ilyen összefonódást nem kell a Gazdasági Versenyhivatalnak a 24. § szerint bejelenteni.”¹⁴⁴

Tptv. 97. § Felhatalmazást kap a Kormány, hogy a vállalkozások összefonódását rendelettel közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítse.

A Tptv. 24/A. §-ában biztosított jogkörében¹⁴⁵ minősítette a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány szervezeti rendszerében megvalósuló összefonódást közérdekből nemzetstratégia jelentőségűnek, amely azzal a primer következménnyel jár, hogy azt nem kell bejelenteni az egyébként az összefonódások vizsgálatára hatáskörrel rendelkező Gazdasági Versenyhivatalnak [vö. Tptv. 24. §], amely így azt nem is vizsgálhatja. Így sem a Versenytanács nem vizsgálhatja a médiapiaci fúzió versenyjogi megengedhetőségét, sem pedig a szakhatóságként eljáró Médiatanács [vö. Mttv. 171. §.] nem vizsgálhatja a médiapluralizmus szempontjait, azt a követelményt, amelyet fentebb mint a külső pluralizmus követelményét jelöltem meg, és amelynek az elsődleges

¹⁴⁴ Tptv. 24/A. §, A hivatkozott 24. § rendelkezése szerint „A vállalkozások összefonódását a Gazdasági Versenyhivatalnak be kell jelenteni, ha valamennyi érintett vállalkozáscsoport [26. § (5) bekezdés], valamint az érintett vállalkozáscsoportok tagjai és más vállalkozások által közösen irányított vállalkozások előző üzleti évben elért nettó árbevétele együttesen a tizenötmilliárd forintot meghaladja, és az érintett vállalkozáscsoportok között van legalább két olyan vállalkozáscsoport, melynek az előző évi nettó árbevétele a vállalkozáscsoport tagjai és más vállalkozások által közösen irányított vállalkozások előző évi nettó árbevételével együtt egymillió forint felett van.”

¹⁴⁵ A Tptv. 97. § tartalmazza a származékos jogalkotásra való felhatalmazás.

célja, hogy biztosítsa a társadalmi nyilvánosság sokszínűségét, különösen az által, hogy a médiarendszerben egy strukturált, plurális tulajdonosi és véleményserkezetet tart fenn.

8.2 A kormányrendeleti szabályozás Tpvt.-beli indoka

A versenyjogi szempontokon túl érvényesített közérdeket az állam (kormány) jogosult érvényesíteni, hiszen bár a piaci verseny érvényesülése is elsőrendű közérdek, vannak további olyan közérdekű szempontok is, amelyek a verseny korlátozásának indokai lehetnek, és amelyeket a végrehajtó hatalom (kormány vagy valamely tagja) érvényesíthet [vö. görögdinnyekartell-ügy].¹⁴⁶ Sajátos a helyzet abban az esetben, ha a versenyjogi szempontból (is) érintett összefonódás alapjogot is érint. Jelen esetben az általam vizsgált kormányrendeletben szabályozott összefonódás tárgya kétségkívül alapjogot érint. A közérdek mint alkotmányos cél alapjog-korlátozás indoka lehet, azonban az egyes alapjogok tekintetében különböző mértékben hívható fel.

A Kormányrendelet érdemben nem indokolja meg a szabályozás célját, csupán a Tpvt. felhatalmazó rendelkezésére tekintettel jelölte meg a szabályozás alapjaként a nemzetstratégiai célú közérdeket. A Tpvt. 24/A. § ugyanakkor körvonalazza a nemzetstratégiai célú közérdek fogalmát, amely a gazdasági összefonódások fúziókontroll alóli normatív szabállyal való kivonását különösen a munkahelyek megőrzése, az ellátás biztonsága érdekében tartja lehetségesnek.

8.3 A szabályozási szint kérdése

A Tpvt. 24/A. §-a és a 97. § amint arra már utaltam, a Kormánynak rendeletalkotási jogot biztosít – közérdekre hivatkozással – konkrét piaci összefonódások fúziókontroll alóli kivonására.

A Kormánynak tehát általános jelleggel van jogszabályalkotási hatásköre konkrét összefonódásoknak a fúziókontroll alóli *ex ante* kivonása tárgyában. Az alkotmányjogi kérdés jelen esetben az, hogy amikor alapjogi érintettség áll fenn, akkor ez a jogalkotási felhatalmazás változatlanul fennáll-e, és azonos közérdekűségi teszten alapulhat-e a korlátozás. Ez utóbbi kérdés ugyanakkor nem itt vizsgálandó.

Az Alaptörvény I. cikk (2) bekezdése deklarálja, hogy „Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait”, míg a (3) bekezdés tartalmazza az alapjog-korlátozás általános alapjogi tesztjét: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre

¹⁴⁶ https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/sajtoszoba/sajtokozlemenye/sajtokozlemenye/2013-as_sajtokozlemenye/sk_62_2012_lezart_dinnye_kartell.pdf&inline=true (2019.10.01.)

vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”¹⁴⁷ A jogforrási szint tekintetében tehát az Alaptörvény világosan fogalmaz, és törvényi szintű korlátozást követel meg.

Az alapjogoknak ugyanakkor vannak olyan távoli összefüggései, amelyek nem csak törvényben korlátozhatók. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint ezeket az összefüggéseket akár rendeletben (nem csupán feles törvényben) is lehet korlátozni. Amennyiben ez nem így lenne, akkor lényegében minden társadalmi viszony (lévén minden jogszabályi rendelkezés végső soron összefüggésbe hozható valamely alapjoggal, minden jogi normának van valamilyen alapjogi összefüggése) csak törvényben lenne korlátozható.¹⁴⁸

A kérdés az, hogy egy olyan normatív aktus jogforrási formájaként, amely a médiapiac sokszínűségét (egyedi ügyben) érinti, elégséges-e egy rendeleti szintű jogszabály? Ebben a kérdésben benne van az az előkérdés is, hogy a médiapluralizmus követelményének érvényesítése, illetve a médiakoncentrációk kialakulásának a megelőzése a sajtószabadság alapjogával közvetlenül kapcsolatban áll-e?

A plurális nyilvánosság, a demokratikus társadalmi diskurzus feltételeit megteremtő és biztosító médiapluralizmus alkotmányos követelményének az intézményi biztosítása a sajtószabadság fontos tartalmi eleme. A médiapluralizmus érvényesülésének peremfeltételeit biztosító, egyes intézményi garanciák kivétel nélkül olyan alkotmányos jelentőséggel bírnak, amelyek egyértelművé teszik, hogy összefüggésük az alapjoggal nem áttételes és közvetett, hanem kifejezetten közvetlen jellegű. Ebből fakadóan – úgy vélem – a korlátozás rendeleti szintű szabályozása alkotmányosan nem elfogadható. A korlátozásra a szükségesség-arányosság követelményeinek a figyelembevétele mellett is csupán törvényben van lehetőség.

8.4 A felhatalmazás terjedelme

Álláspontom szerint a Kormányrendelet alkotmányjogi elemzése során a továbbiakban azt a kérdést is meg kell vizsgálni, hogy a Tptv. 24/A. §-ban biztosított jogalkotási jogkör és a 97. §-ban adott törvényi felhatalmazás kiterjed-e a konkrét jogalkotásra, a rendelettel érintett piaci összefonódásra. A felhatalmazó rendelkezésben a Tptv. arra hatalmazza fel a kormányt, hogy „a vállalkozások összefonódását rendelettel közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítse”. A Tptv. a jogalkotási felhatalmazást közérdekből különösen a munkahelyek megőrzése, az ellátás garantálása érdekében

¹⁴⁷ Magyarország Alaptörvénye I. cikk (2)–(3) bekezdése.

¹⁴⁸ Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297.

biztosítja. Az alkotmányjogi kérdés lényege az, hogy az ilyen felhatalmazás kiterjedhet-e olyan piaci fúzióra, amelyben az összefonódás egy alapjog objektív oldalával egyértelműen összefüggésben van, és a piaci koncentráció következtében az alapjog intézményi garanciáinak konkrét ügyben bekövetkező korlátozását eredményezi.

8.4.1 A TPVT. VONATKOZÓ JOGALKOTÁSRA FELHATALMAZÓ RENDELKEZÉSEINEK ÁLTALÁNOS

ALKOTMÁNYOSSÁGI MEGFONTOLÁSAI

Rövid kitérőként szükségesnek tartom érinteni a Tpv. vonatkozó két felhatalmazó rendelkezése alkotmányosságának kérdését is, függetlenül a felhatalmazás alapján megszületett, és e tanulmány tárgyává tett kormányrendelettől. A jogalkotási felhatalmazás fontos alkotmányossági garanciája, hogy nem lehet általános, a felhatalmazásnak kellően konkrétnek kell lennie. Amint a jogalkotási törvény is rögzíti a jogalkotás alapvető követelményei között: „a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit”.¹⁴⁹ Az a felhatalmazás, amely a Kormánynak rendeletalkotási jogkört biztosít arra, hogy vállalkozások összefonódását közérdekből – így különösen a munkahelyek megőrzése, az ellátás biztonsága érdekében – nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítsen – álláspontom szerint – nem teljesíti ezt a jogalkotási követelményt. Az Alkotmánybíróság a Kormánynak adott jogalkotási felhatalmazás alkotmányos kereteit a jogállamiság és a hatalommegosztás alkotmányos elveivel kapcsolja össze. Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát, a 15/2008. (II. 28.) AB-határozat az alábbiak szerint foglalta össze:

A jogalkotási felhatalmazás és a delegált jogalkotási hatáskör alapján kiadott jogszabályok alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság számos határozatában rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata a jogállam alkotmányi elve alapján értelmezi az Országgyűlés és a Kormány tevékenységének, a közhatalom gyakorlásának korlátait és kereteit, a hatalommegosztást. A közhatalom gyakorlásába tartozik a jogalkotás is.¹⁵⁰

Az Alkotmánybíróság már az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatban kimondta, hogy

[a] jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket” (ABH 1991, 454, 456.). A jogállamiság követelménye magában foglalja azt is, ha

¹⁴⁹ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 5. §

¹⁵⁰ 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220. 233.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397. 403.

törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is.¹⁵¹ E követelményeknek a jogszabályalkotásban való érvényesülését konkretizálja a Jat. [értsd a régi jogalkotásról szóló törvény – K.T.] annak az alkotmányos jelentőségű elvárásnak a megfogalmazásával, amely szerint a magasabb szintű jogszabály által más jogalkotó számára adott felhatalmazásnak, azaz végrehajtási szabály megalkotására adott felhatalmazásnak tartalmaznia kell a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit [Jat. 15. § (1) bekezdés]. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a 21/2006. (V. 31.) AB határozatában a jogállamiság fenti követelményeinek figyelmen kívül hagyásával alkotott olyan kormányrendeleti szabályozást semmisített meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelme miatt, amely – a törvény korlátlan felhatalmazása alapján – meghatározta az egyes baleseti ellátásra jogosító foglalkozási betegségek körét (ABH 2006, 333. 337.).¹⁵²

Az olyan általános jellegű felhatalmazás esetén, amely pontosan nem jelöli ki a származékos jogalkotási jog terjedelmét, eshetőleges és kizárólag a jogosult mérlegelésén múlik, hogy mely tárgykörök tekintetében szabályoz. Az ilyen felhatalmazási rendelkezés jogbizonytalanságot eredményez egy közhatalmi jogosítvány, vagyis a (delegáción alapuló) jogalkotási hatáskör kereteit illetően, ugyanis nem érvényesül az a jogállami követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek tevékenységüket a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon, szabályozott korlátok között fejtsek ki. A jogalkotási felhatalmazásnak ez a (mindenfajta) korlátozást nélkülöző szabályozási módja – az Alkotmánybíróság ismertetett gyakorlatának megfelelően – ellentétes a demokratikus jogállam jogalkotással szemben támasztott alkotmányos elvárásával.¹⁵³

Amennyiben a jogszabályalkotási felhatalmazás nem kellően pontos, nem határozza meg kétséget kizáróan a jogalkotási hatáskör tárgyát és terjedelmét (kereteit), akkor az olyan széles körű szabályozási lehetőséget biztosít a felhatalmazás alanyának (jogosultjának), amely visszaélésszerűen gyakorolható, vagy legalábbis a felhatalmazásban biztosított jogalkotási jogkör gyakorlása eshetőleges lesz.

A Tptv. vizsgált rendelkezéseiben a kormánynak biztosított jogalkotási felhatalmazása nem tartalmaz a hatáskörgyakorlás kereteire sem szempont-, sem pedig garanciarendszert, csupán a közérdeket mint elvont alkotmányos értéket jelöli meg a felhatalmazáson alapuló jogalkotás indokaként. Indokolatlanul széles hatáskört kap

¹⁵¹ 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90. 94.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321. 353–354.; 21/2006. (V. 31.) AB határozat, ABH 2006, 333. 337.

¹⁵² 15/2008. (II. 28.) AB határozat, ABH 2008, 1324. 1331.

¹⁵³ Vö. 41/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABH 2008, 405. 415.

a kormány, ami – egyes, konkrét fúziók vonatkozásában – elvonja a versenyhatóság hatósági hatáskörét. Az ilyen jogalkotás – a hatáskörelvonás tilalmának alkotmányos követelményébe ütközik, s így – a hatalommegosztás elvének sérelmét okozza. Különösen igaz ez a kormány irányítása alól kivont szervekre (mint a vizsgált esetben érintett Gazdasági Versenyhivatal és a médiapluralizmus érintettsége okán sajátos módon a Médiatanács), hiszen ezekre nem terjed ki a kormány politikai felelőssége sem, ugyanakkor a hatáskörük gyakorolhatóságának a megszüntetésével jár.

8.4.2 AZ AUTONÓM JOGÁLLÁSÚ SZERV DÖNTÉSÉNEK NORMATÍV AKTUSSAL VALÓ KIVÁLTÁSA

Érdemes továbbá azt is megfontolni, hogy önmagában az a körülmény, hogy a Tptv. felhatalmazó rendelkezése olyan rendelet megalkotására ad jogkört a kormánynak, amely egy (vagy több) autonóm jogállású közigazgatási szerv hatáskörét elvonja, és az egyedi hatósági döntés meghozatalát normatív szabállyal akadályozza meg, nem jelenti-e egyúttal a hatalommegosztás elvének a sérelmét is.

Az egyedi döntésnek normatív aktus álarca mögé bújtatására vonatkozó, alkotmánybíróági gyakorlat az ilyen jogalkotást – elsősorban a jogorvoslathoz való jogtól való megfosztásra tekintettel – alkotmányellenesnek tekinti, hiszen az ilyen jogalkotás eredményeként a jogalkotó „az egyedi döntések rendeleti formában való megjelentetésével gyakorlatilag kizárja a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának a lehetőségét”.¹⁵⁴ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az ilyen jogalkotói gyakorlat sérti a tulajdonhoz való jogot, amikor egyes tulajdonosi jogszolgáltatások gyakorlását azáltal korlátozza, hogy a rendeletben a konkrétan megjelölt vagy azonosítható tulajdonjog tárgyára, tipikusan ingatlanra állapít meg tulajdonjogi korlátozást.¹⁵⁵ Az Alkotmánybíróság egy későbbi, normakontroll-eljárásban hozott határozatában még egyértelműbb nyelvezetet használt:

¹⁵⁴ 6/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 65. 67.

¹⁵⁵ Konkrét esetben az önkormányzati rendelet telekalakítási és építési tilalmat vezetett be a mellékletében felsorolt telkek vonatkozásában. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a tilalom alá vont telkek felsorolásával ténylegesen számos egyedi döntés összesítését foglalja magában”, vö. 6/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 65. 66.

Egy másik esetben a Hajózásról szóló 1973. évi 6. törvényerejű rendelet azon (törvénnyel beiktatott) rendelkezésének alkotmányosságát vizsgálta az Alkotmánybíróság, amely egyes kikötőket közforgalmú, országos közforgalmú, üzemi és szükségkikötőnek minősített. A (minősített) kikötők esetében az ott fennálló tulajdonjogokat a törvény úgy korlátozta, hogy az ingatlantulajdon birtoklásának, hasznosításának és az arról való rendelkezésnek a jogát a tulajdonostól elvonta, az ingatlant – közvetve – forgalomképtelenné nyilvánította, így a tulajdonjog, mint alkotmányos alapjog lényeges tartalmát korlátozta. Az Alkotmánybíróság – a fentebb említett önkormányzati rendeletet vizsgáló határozatához hasonlóan – rámutatott arra, hogy mint nem a tulajdoni viszonyokkal foglalkozó normatív rendelkezés „tartalmilag a konkrét minősítések elrendelése folytán több egyedi döntés összesítését foglalja magában. A szabályozásnak ez a módszere lényegileg a jogorvoslati lehetőséget is elzárta [...]” vö. 45/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 311. 318.

Egy másik esetben a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének jogviszonyát az Országgyűlés törvényi rendelkezéssel szüntette meg. A köztársasági elnök kért a konkrét ügyben normakontrollt az Alkotmánybíróságtól, jelezve, hogy az egyedi személyi döntés normatív, törvényi formában való

[A] jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben [...] egyedi döntést hoz. A normatív aktus szükségképpen eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélésszerűvé válik.¹⁵⁶

A normatív aktus egyedi döntés jellege ugyanakkor nem önmagában eredményezi egy rendelkezés alkotmányellenességét.¹⁵⁷ A konkrét ügyben vizsgálni kell, hogy a döntés tartalmát tekintve ütközik-e alkotmányos rendelkezéssel.¹⁵⁸ Az általam vizsgált kormányrendelet esetében elsősorban a sajtószabadság jogába való ütközés vizsgálandó, amelyre alább részletesen kitérek.

A bemutatott alkotmánybíróági gyakorlat alapján – álláspontom szerint – a Tptv. 24/A § és 97. § rendelkezéseiről általánosságban megállapítható, hogy nem tekinthetők alkotmányosnak, mivel a felhatalmazó rendelkezés nem ad támpontot a jogalkotási hatáskör terjedelme tekintetében, továbbá valójában egyedi döntések meghozatalára ad – látszólagos – jogalkotási felhatalmazást, és ez alkalmas más állami szervek hatáskörének elvonására, valamint alkalmas a konkrét ügyekben érintettek jogorvoslati jog gyakorlásának ellehetetlenítésére.

8.4.3 A FELHATALMAZÁS KORMÁNYRENDELETBEN MEGVALÓSULÓ GYAKORLÁSA

A Tptv. felhatalmazó rendelkezése általános alkotmányossági problémáján túl (még akkor is, ha annak alkotmányosságát nem vitatjuk) a felhatalmazás a konkrét rendeleti jogalkotás tekintetében – nézetem szerint – szintén nem értékelhető érvényesnek, ugyanis a jogalkotó a törvényben kapott felhatalmazást – a szabályozás sajtószabadság alapjogára gyakorolt korlátozó hatása miatt – visszaélészerűen gyakorolta. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából egyértelműen kiolvasható, hogy „[a] felhatalmazás

kimondása a jogorvoslati jog elvonása mellett azért is alkotmányellenes, mert ez a törvényhozási gyakorlat visszaélés törvényhozás rendjével [vö. 7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 1997, 98. 114.] 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 120. 126. Az utólagos normakontroll a földgáz-ellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény 85.§ (10) bekezdésének alkotmányosságát vizsgálta, amely a Magyar Energia Hivatal elnökének határozott időre szóló megbízatását idő előtt szüntette meg normatív akttal. Azonos módon ítélte meg az Alkotmánybíróság a PSZÁF elnökének megbízatását idő előtt megszüntető törvényi rendelkezést is [7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98.].

¹⁵⁷ A vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat áttekintéséhez és a probléma elméleti hátteréhez l. Erdős Csaba: Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről. Gondolat, Budapest 2016. 149–173. o.

¹⁵⁸ Vö. 7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 1997, 98. 118–119.

kereteinek túllépése – a jogforrási hierarchia rendjének megsértésén keresztül – alkotmányellenességet eredményez”.¹⁵⁹

9 Összefoglaló kritikai megjegyzések

A demokratikus eljárások, így (különösen) a (közvetlen) demokrácia intézményeinek szabad működése elengedhetetlen biztosítéka, hogy a polgárok megfelelő mennyiségű, és talán még fontosabb, hogy megfelelő minőségű (sokszínű) információ megismerése révén alakíthassák ki a közügyekkel összefüggő álláspontjukat. Ennek elsődleges intézményes biztosítását az állam a plurális sajtó- és médiapiac strukturális szabályozása útján valósítja meg [vö. Mttv. 171. §]. A Kormányrendelet a Tpv-t-ben biztosított jogalkotási hatáskör alapján olyan normatív rendelkezést tartalmaz, amely megakadályozza a hatósági eljárás lefolytatását a konkrétan megjelölt, vállalati összeolvadás vonatkozásában. Az adott esetben azonban a sajtószabadság hatálya alá tartozó médiapluralizmust érintő összeolvadásról van szó, amelynek vizsgálata során a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa az Mttv. alapján szakhatóságként működik közre. Az Mttv. meghatározza a tulajdonosi (piaci) koncentrációnak azt a szintjét, amelynél a Médiatanácsnak meg kell tagadnia az érintett vállalkozások közötti összeolvadást.¹⁶⁰ A médiapiaci strukturális szabályozásnak az a célja, hogy fenntartsa a sokszínű médiapiacot. E cél elérése érdekében a törvény bizonyos piaci részesedésekhez kapcsolódóan (megdönthetetlen) vélelmet állít fel, miszerint a kritikus piaci koncentráció megakadályozná a médiapluralizmust, végső soron

¹⁵⁹ 19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431. 432–433., 551/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 840. 841–842.

¹⁶⁰ Mttv. 171. § (1) A Gazdasági Versenyhivatal köteles a Médiatanács állásfoglalását beszerezni az olyan vállalkozások közötti összefonódásnak a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. (a továbbiakban: Tpv-t.) 24. § szerinti engedélyezéséhez, amely vállalkozások vagy a Tpv-t. 15. § szerinti érintett legalább két vállalkozáscsoport tagjai szerkesztői felöltséget viselnek, és amelyek elsődleges céljai a médiatartalom nyilvánosságához való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton vagy nyomtatott sajtóterméken keresztül.

(2) A Médiatanács – a 68. § (2) bekezdés szerinti esetet kivéve – nem tagadhatja meg a szakhatósági hozzájárulás megadását, ha a független véleményforrások összefonódások utáni szintje is biztosítja a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését a médiatartalom-szolgáltatás releváns piacán.

(3) A Médiatanács által megállapított szakhatósági előírás vagy feltétel érdemi döntésben való alkalmazására a Tpv-t. 30. § (3) bekezdés megfelelően alkalmazandó.

(4) A Médiatanács szakhatósági állásfoglalása a Gazdasági Versenyhivaltal köti, de ez nem zárja ki, hogy a Gazdasági Versenyhivatal

a) olyan összefonódást tiltsa meg, amelyhez a Médiatanács szakhatósági hozzájárulást adott, függetlenül a Médiatanács által esetlegesen előírt feltételtől, vagy

b) a Médiatanács által meg nem határozott Tpv-t. 30. § (3) bekezdés szerinti feltételt vagy kötelezettséget írjon elő.

pedig a demokratikus diskurzusok érvényesülését.¹⁶¹ Az Mttv. vonatkozó rendelkezései kőgensek, vagyis kötik a médiahatóságot és a versenyhatóságot egyaránt. Az Mttv. anyagi és eljárásai szabályai ugyanakkor nem terjednek ki a Kormányra, amely így elviekben származékos jogalkotási jogkörében normatív szabályt alkothat. Az Mttv. törvényi szintű rendelkezésével ugyanis nincs közvetlenül kollízióban a Kormányrendeletben foglalt normatartalom, hiszen előbbi a hatóságok hatáskörét és a hatósági döntést determináló, piaci koncentrációt szabályozza (mindezt a hatáskörrel rendelkező hatóságok oldaláról), míg a Kormányrendelet az összeolvadás Tptv. szerinti sajátos esetét biztosítja. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a Kormányrendelet olyan szabályt tartalmaz, amely áttételesen érinti az Mttv. piacszabályozásra vonatkozó, törvényi rendelkezéseit, pontosabban azt a szabályt, amely bizonyos piaci részesedést már a médiapluralizmussal összeegyeztethetetlennek vélelmez, és a sajtószabadság intézményes oldalának alkotmányosan megkövetelt törvényi garanciáját adja.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak a Kormányrendelet alaptörvény-ellenességét kellett volna megállapítania. Fent részletezett alkotmányossági aggályaimat a jogállamisági, a hatalommegosztási és az alapjogi vonatkozások csoportosítva, az alábbiakban foglalom össze:

1. Jogállamisági (jogforrástani) vonatkozások:

- a) A szabályozás jogforrási szintje, tekintettel arra, hogy a médiapluralizmus vonatkozásában olyan alapjog-korlátozást valósít meg, amely a sajtószabadság alapjogával közvetlenül összefügg, alkotmányosan nem elfogadható. Az ilyen alapjog-korlátozásnak – a tartalmi elemzéstől függetlenül – a formális szempontok alapján törvényben kellene megvalósulnia.
- b) A Tptv.-ben adott jogalkotási felhatalmazás nem elégti ki a jogalkotási felhatalmazással szemben érvényesítendő, alkotmányos követelményeket, hiszen

¹⁶¹ Mttv. 67. § A lineáris médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltatók piaci koncentrációja a sokszínű médiapiac fenntartása, valamint a tájékoztatási monopólium létrejöttének megakadályozása céljából e törvény keretei között korlátozható.

Mttv. 68. § (1) A legalább 35%-os éves átlagos közönségaránnyal rendelkező lineáris audiovizuális médiaszolgáltató, a lineáris rádiós médiaszolgáltató, valamint a lineáris audiovizuális és lineáris rádiós piacon együttesen legalább 40%-os éves átlagos közönségaránnyal rendelkező médiaszolgáltató, a médiaszolgáltató bármely tulajdonosa, és a médiaszolgáltató bármely tulajdonosában befolyásoló részesedéssel rendelkező személy vagy vállalkozás

a) új médiaszolgáltatást nem indíthat, médiaszolgáltatást végző vállalkozásban részesedést nem szerezhet, és

b) köteles médiaszolgáltatásai műsorstruktúrájának módosításával, a magyar műsorszámok, a független műsorkészítők által előállított műsorszámok arányának növelésével, vagy egyéb módon intézkedéseket tenni a médiapiac sokszínűségének növelése érdekében.

(2) Az (1) bekezdés a) pont esetében, amennyiben a médiapiaci koncentráció korlátozására vonatkozó szabály által érintett médiaszolgáltató médiaszolgáltatást végző vállalkozásban részesedést kíván szerezni, a Médiatanács a 171. § szerinti eljárásában a szakhatósági hozzájárulást köteles megtagadni.

nem határozta meg a felhatalmazás tárgyát és kereteit (tehát álláspontom szerint a Tpv. felhatalmazó rendelkezése is alkotmányellenes).

c) A Tpv.-ben adott jogalkotási (egyébként is rendkívül tág, így álláspontom szerint alkotmányellenes) felhatalmazás keretein a jogkör címzettje túlterjeszkedett, így a jogkört visszaélészerűen gyakorolta (a Kormányrendelet ezért közjogilag érvénytelen).

2. Hatalommegosztási összefüggések:

a) Az egyedi döntés normatív aktusba csomagolása sérti a szervek hatásköre épségének, a hatáskörrelvonás tilalmának elvét (hatalommegosztás).

b) A Kormányrendeletben foglalt összeolvadás érinti ugyan az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében foglalt médiapluralizmus elvét, ám annak tényleges sérelmét a visszaélészerűen gyakorolt, jogalkotási felhatalmazás következtében nem vizsgálhatják a hatáskörrel rendelkező hatóságok, amely ugyancsak a hatáskörrelvonás tilalmának megsértése miatt sérti a hatalommegosztás alkotmányos elvét.

3. Alapjogi érintettség:

a) A Kormányrendelet által hivatkozott alapjog-korlátozási indok (közérdek) a legkevesbé alkalmas a véleménynyilvánítási szabadság mint anyajog alkotmányosan legitim korlátozására, a sajtószabadság közérdek alapján csak rendkívül szűk körben, a közérdekű cél pontos meghatározásával korlátozható, ám a közérdek mint alapjog-korlátozási ok indokoltságát ekkor is a jogalkotónak kell indokolni. A jogalkotó ezt az indokolási kötelezettséget elmulasztotta.

b) A közérdek, különösen a nemzetstratégiai cél, mint közérdekű indok önmagában nem lehet legitim alkotmányos korlátja a sajtószabadságnak. A nemzetstratégia meghatározása vitán felül a kormány politikai értékválasztásán alapul, és politikai döntéshozatalának eredménye, így annak helyessége tekintetében a kormány politikai felelősséggel tartozik. A kormány olyan rendelkezése, amely nemzetstratégiai céltételezésként közérdekre hivatkozva alapjog-korlátozást valósít meg, már túlmutat a politikai felelősség körén, és alkotmányossági kritériumok érvényesítését követeli meg.

c) A Kormányrendelettel szabályozott tárgykör a sajtószabadság olyan szelvényjogát, érvényesülési mezőjét érinti, amely szorosan összefügg a véleménynyilvánítási szabadsággal, különösen pedig annak az alkotmányosan leginkább védett megnyilvánulási formájával, a közügyek vitatásával. Ebből fakadóan az alapjog-korlátozás során különösen nyomós alkotmányos korlátozási indok lehet csak elfogadható. Az önmagában vett közérdek nem minősül ilyen korlátozási indoknak.

d) A sajtószabadság objektív, intézményes oldala legalább azonos szintű, kiemelt alkotmányos védelmet élvez, mint az alapjogból levezethető alanyi jogi jogosultságok, sőt a sajtószabadság sajátos tartamára és eszközjellegére tekintettel az intézményes oldal védelme előtérbe kerül. A sajtószabadság objektív oldalának kiemelt

garanciális eszköze a médiapluralizmus érvényesülése, amelyet az államnak intézményvédelmi kötelezettsége körében kell biztosítania. Ennek az intézményvédelemnek fontos eszköze az Mttv. tulajdoni koncentrációkra vonatkozó szabályozása és az abban foglalt feltételek fennállását vizsgáló hatósági eljárásrend.

e) A konkrét szabályozás, amely a hatósági hatáskörök gyakorlását a hatáskör jogosultjától egyedi ügyben elvonta, sérti a sajtószabadság objektív oldalát, azáltal, hogy az állam médiapluralizmus fenntartására vonatkozó, garanciális jellegű intézményvédelmi kötelezettsége nem érvényesül.

f) Az egyedi döntés normatív aktusba csomagolása sérti az érintettek jogorvoslathoz való jogát.

10 Záró gondolatok

Az Alkotmánybíróság három évtizedes gyakorlata szerint a szabad kommunikáció mint egyéni magatartás és mint társadalmi folyamat egyaránt alkotmányos védelem alatt áll. A szabad véleménynyilvánítás és a belőle származó jogok, így a sajtószabadság is kimagasló alkotmányos értékek, a demokratikus társadalmi folyamatokban betöltött szerepe miatt különleges védelmet élveznek. A széles körű, szabad demokratikus diskurzusok nélkül nem képzelhető el demokratikus társadalom. A demokratikus eljárásokban kifejezésre jutó (szabad és befolyásmentes) választói akarat valójában csak akkor szabad és befolyásmentes, ha a szabad tájékozódás előfeltételei széles körben biztosítottak. A médiapluralizmus Alaptörvényben is védett, alkotmányos értéke a sajtószabadság és a demokrácia immanens értékei közé tartozik, amelynek korlátozása a közérdek formális felhívásával (még kevésbé egy, a kormányzat által meghatározott, nemzetstratégiai cél megvalósulása érdekében) nem lehetséges.

Bibliográfia

Balogh Zsolt et al.: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest 2003.

Balogh Zsolt – Holló András: Az értelmezett Alkotmány. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2010.

Erdős Csaba: Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről. Gondolat, Budapest 2016.

Halmi Gábor: A véleménynyilvánítás szabadsága. In: Emberi jogok (szerk. Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila). Osiris, Budapest 2003.

- Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila*: Az emberi jogok korlátozása. In: *Emberi jogok* (szerk. Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila). Osiris, Budapest 2003.
- Klein Tamás*: A sajtószabadság versenyjogi alapú, közérdekű korlátozhatóságának alkotmányossági vizsgálata a 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet tükrében. *Jogtudományi Közlöny* 2020. 6. sz.
- Klein Tamás*: Sajtószabadság és demokrácia, A sajtószabadság alkotmányos tartalmának jelentésmódosulásai, különös tekintettel a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatára. Gondolat, Budapest 2020.
- Nyakas Levente*: A médiapluralizmus fogalma és szerepe a szabályozásban. In: *Magyar és európai médiajog* (szerk. Koltay András – Nyakas Levente). Wolters Kluwer, Budapest 2015.
- Sári János – Somody Bernadett*: Alapjogok – Alkotmányjog II. Osiris, Budapest 2008.
- The activity report of the Committee of Experts on Media Concentrations and Pluralism. Submitted to the 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy. Prague, December 7–8. 1994.
- Török Bernát*: Szabadon szólni, demokráciában, A szólásszabadság magyar doktrínája az amerikai jogirodalom tükrében. HVG-ORAC, Budapest 2018.

Covid-járvány és demokrácia: az információs szabadság és a gyülekezési jog esete Magyarországon

Bevezetés

A pandémia az alkotmányos demokrácia működésére sokféleképpen hat, nem csupán a kötetben vizsgált választójog gyakorlására, hanem értelemszerűen más részvételi jogokra is. Magyarországon alapjogi jogvitát (is) generált többek között a szabad véleménynyilvánításhoz való jog és az információs szabadság veszélyhelyzeti korlátozása, valamint a gyülekezési jog gyakorlásának átmeneti felfüggesztése. A tanulmány célja a két utóbbi témakörben¹ egyrészt a vonatkozó alkotmánybíróági döntések elemzésével dokumentálni a kommunikációs részvételi jogok védelmi szintjének csökkenését, valamint illusztrálni az illiberális/hibrid jogrend és állam logikáját, működésmódját, különösen azért, mert járvány hiányában is sérülékeny jogokról van szó autokratikus hatalomgyakorlás esetén. A két esettanulmány arra is alkalmas, hogy érzékeltesse az alkotmánybíráskodás korlátozott mozgásterét, avagy túlzó önkorlátozását az évtizedes kétharmados kormányzás árnyékában.

* Egyetemi tanár, tudományos főmunkatárs (TK JTI), oktató (NKE RTK).

¹ A véleményszabadságot illetően, amely ennek a tanulmánynak nem tárgya, a rémhírtérjesztés tényállásának kiterjesztéséről van szó. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. §-át (rémhírtérjesztés) a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény módosította. Értékeléséhez l. Bencze Mátyás – Ficsor Krisztina: A koronavírus kihívásai és a jogtudomány: a rémhírtérjesztés tényállásának jogalkalmazási kérdései. <http://jog.tk.hu/blog/2020/04/a-remharterjesztes-tenyallasanak-jogalkalmazasi-kerdesei> (2020.04.02.); Ambrus István: Koronavírus-járvány és a büntetőjog. *MTA Law Working Papers* 2020. 5. sz., továbbá a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. § (2) bekezdése értelmezésére és alkalmazására vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról szóló 15/2020. (VII. 8.) AB határozat.

1 Információs szabadság járvány idején

Világjárvány idején a hiteles, tényszerű tájékoztatás kiemelkedően fontos, az adatok iránti igény megnő. Nem csupán az egyéni tájékozódás, a sajtó felelőssége, hanem a járvány elleni küzdelem, a pontos prognosztizálás, a védekezési stratégiák kidolgozása, a modellalkotás is szükségessé teszi azt, hogy rendelkezésre álljanak minél szélesebb körű, megbízható adatok.² Másfelől a járványügyi védekezésben közreműködő szervek feladatai sokasodnak, az alapjogi igények közötti egyensúlyteremtésben új szempontok merülnek fel. Ezzel egyidejűleg fellép a pandémiát kísérő „infodémia”,³ amely az egyszerűen túl sok és túl kevés információból következő feszültségből adódik, illetve abból, hogy a tudományos eredmények a laikus közönséghez nehezen jutnak át.

Egyes államok az általános jogrend keretei között hoznak speciális szabályokat, mások az általános mellett sajátos, attól eltéréseket engedő jogrendet – hazai terminológiában különleges jogrendet – vezetnek be *átmenetileg* annak érdekében, hogy a járványból adódó sajátos helyzetet kezeljék. A Covid-19-világjárvány kétéves (2020–2022 tavasza közötti) tapasztalata azt mutatja, hogy sikeresebb volt a járványkezelés ott, ahol a polgárokat naprakész, széles körű, diverzifikált adatokkal látták el a megbetegedésekkel, egészségügyi intézmények helyzetével, oltások hatásával, védekezési lehetőségekkel kapcsolatban – vagyis ha a kormány nem tartott attól, hogy az emberek pánikba esnek az igazságtól, ellenkezőleg: széles körű tájékoztatással élt.⁴

Magyarországon a Kormány a járvány elleni védekezés érdekében erős eszköz választott, különleges jogrendet megalapozó veszélyhelyzetet hirdetett,⁵ többé-kevés-

² L. Mark Lowcock – Raj Shah: Investing in data saves lives. *Project Syndicate* <http://project-syndicate.org/commentary/data-investments-save-lives-in-poorest-countries-by-mark-lowcock-and-rajiv-shah-1-2021-06> (2021.06.01.)

³ A WHO (ENSZ Egészségügyi Világszervezete) által bevezetett kifejezés, amelynek lényege: „Az infodémia a túl sok információ, beleértve a hamis vagy félrevezető információkat is a digitális és fizikai környezetben egy járvány kitörése során. Ez zavart és kockázattal járó magatartást okoz, ami árthat az egészségnek. Az egészségügyi hatóságokkal szembeni bizalmatlansághoz is vezet, és aláássa a közegészségügyi válaszleépéseket. Az infodémia fokozhatja vagy meghosszabbíthatja a járványkitöréseket, ha az emberek nem tudják, mit kell tenniük saját és a környezetükben élők egészségének védelme érdekében. A növekvő digitalizációval – a közösségi média és az internethasználat terjedésével – az információk gyorsabban terjedhetnek. Ez segíthet gyorsabban betölteni az információs űrt, de fel is erősítheti a káros üzeneteket.” http://who.int/health-topics/infodemic#tab=tab_1 (2022.01.12.) A fogalom kritikájához ugyanakkor I. Felix M. Simon – Chico Q. Camargo: Autopsy of a Metaphor: The Origins, Use and Blind Spots of the 'Infodemic.' *New Media & Society* 2021. DOI: 10.1177/14614448211031908

⁴ Michael Bang Petersen: COVID lesson: trust the public with hard truths. *Nature* (598) 14 October 2021. 237. o. <http://media.nature.com/original/magazine-assets/d41586-021-02758-2/d41586-021-02758-2.pdf> (2021.06.01.)

⁵ Az ehhez kapcsolódó alkotmányossági kérdésekhez I. különösen Mészáros Gábor: Indokolt-e a különleges jogrend koronavírus idején? *Avagy a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi*

bé a járványhullámokkal összhangban (a második és a harmadik hullám esetében azonban már csak a megbetegedések és a halálozások számának erőteljes növekedésekor).⁶ először 2020 márciusában,⁷ majd 2020 novemberében⁸ és 2021 februárjában.⁹ Az Alaptörvény értelmében különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – néhány kivétellel, amelyek között az információszabadság nem szerepel – felfüggeszthető vagy az általánostól – azaz a szükségesség és arányosság mércéjétől – eltérő mértékben is korlátozható.¹⁰ Az Alaptörvény alkalmazása azonban ilyenkor sem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése sem korlátozható,¹¹ így a különleges jogrendi jogalkotás végső garanciája az lenne, hogy annak alkotmányossági kontrollja kezdeményezhető.

1.1 Az információszabadság első korlátozása

Az információszabadság általánostól eltérő szabályozásával már az első veszélyhelyzet alatt élt a Kormány. A veszélyhelyzet idején az egyes adatvédelmi és adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 179/2020. (V. 4.) Korm. rendelet 2. §-a a következőket tartalmazta:

kérdésekről. *Fundamentum* 2019. 3–4. sz. 61–72. o.; Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány* 2020. 3. sz. 115–139 o.; Horváth Attila: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – mérlegen az Alaptörvény 53. cikke. *Közjogi Szemle* 2020. 4. sz. 17–25. o.; Vörös Imre: A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább... In: *Jogi diagnózisok. A Covid-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre* (szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér). TK JTI – L'Harmattan, Budapest 2020. 17–44. o.; Móré Sándor – Szilvássy György Péter: A rendészeti és katonai fellépés egyes kérdései járványügyi veszélyhelyzet és járványügyi készsétség idején. In: *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra* (szerk. Rixer Ádám). KRE ÁJK, Budapest 2021. 324–326. o.

⁶ A járványhullámok egy lehetséges megközelítéséhez I. Uzzoli Annamária et al.: A hazai Covid-19-járványhullámok területi különbségei. *Területi Statisztika* 2021. 3. sz. 299–305. o. http://ksh.hu/statszemle_archive/terstat/2021/2021_03/ts610302.pdf (2022.01.19.)

⁷ Első veszélyhelyzet 2020. március 11. és június 18. között, 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről, 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről.

⁸ Második veszélyhelyzet 2020. november 4. és 2021. február 8. között, 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről, 26/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről.

⁹ Harmadik veszélyhelyzet 2021. február 8-tól, 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről. Ezt a veszélyhelyzetet a Kormány meghosszabbította 2021. május 22-i hatállyal, I. 271/2021. (V. 21.) Korm. rendelet a 2021. február 8. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának újbóli meghosszabbításáról. E rendelet időbeli hatálya – 5. § (3) bekezdése szerint – a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény hatályvesztésekor szűnik meg, elvileg 2022. június 1-jén.

¹⁰ Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés.

¹¹ Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdés.

2. § (1) A veszélyhelyzet megszűnéséig az Infotv.¹² szerinti, a közérdekű és a közérdekből nyilvános adat (a továbbiakban együtt: közérdekű adat) megismerésére irányuló igényekre vonatkozó, az Infotv. III. fejezete szerinti rendelkezéseket az e §-ban foglalt kiegészítésekkel, illetve eltérésekkel kell alkalmazni.

(2) Az Infotv. 28. § (1) bekezdésétől eltérően a közérdekű adat megismerése iránti igényt szóban nem lehet benyújtani, valamint az Infotv. 30. § (2) bekezdésétől eltérően az adatigénylés csak akkor teljesíthető az igénylő által kívánt formában, ha az egyébként nem jár az igénylőnek az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szerv előtti személyes megjelenésével.

(3) Az Infotv. 29. § (1) bekezdésétől eltérően a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő, az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő 45 napon belül tesz eleget, ha valószínűsíthető, hogy az igénynek az Infotv. 29. § (1) bekezdése szerinti határidőben való teljesítése a veszélyhelyzettel összefüggő közfadatai ellátását veszélyeztetné. Erről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.

(4) Az Infotv. 29. § (2) bekezdésében meghatározottakat nem érintve, a (3) bekezdés szerinti határidő egy alkalommal 45 nappal meghosszabbítható, ha az igénynek a (3) bekezdés szerinti határidőben való teljesítése az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervnek a veszélyhelyzettel összefüggő közfadatai ellátását továbbra is veszélyeztetné. Erről az igénylőt a (3) bekezdésben meghatározott határidő leteltét megelőzően tájékoztatni kell.

(5) Az Infotv. 29. § (4) bekezdésében meghatározottaktól eltérően az adatigénylést az adatigénylés teljesítéséért az Infotv. szerint megállapított költségtérítésnek az igénylő általi megfizetését követő 45 napon belül kell teljesíteni akkor, ha egyúttal valószínűsíthető, hogy az igénynek az Infotv. 29. § (4) bekezdése szerinti határidőben való teljesítése a veszélyhelyzettel összefüggő közfadatai ellátását veszélyeztetné. Ebben az esetben az Infotv. 29. § (4) bekezdésében meghatározott tájékoztatást az igény beérkezését követő 45 napon belül teljesíteni kell.

(6) A (3) bekezdés alkalmazása esetén – az Infotv. 30. § (3) bekezdésétől eltérően – az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt az Infotv. alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, az igény beérkezését követő 45 napon belül kell írásban vagy – ha az igényben az elektronikus levelezési címét közölte – elektronikus levélben értesíteni az igénylőt.

(7) Az Infotv. 31. § (1) bekezdésében az Infotv. 29. § (2) bekezdése szerint meghosszabbított határidő alatt a (4) bekezdés szerint meghosszabbított határidőt is érteni kell.

¹² Az információs önrendelkezésről és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény.

A veszélyhelyzet ideje alatt tehát az Infotv. egyes eljárási szabályaitól el lehet térni, a közfeladatot ellátó szervek 15 nap helyett 45 napon belül teljesíthetik az adatigényléseket, amely további 45 nappal meghosszabbítható, *feltéve*, hogy a 15 napos határidőn belüli teljesítés a szerv veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátását veszélyeztetné.

Ezeket a rendelkezéseket Dr. Szél Bernadett országgyűlési képviselő közvetlen alkotmányjogi panasz eljárásban [Abtv.¹³ 26. § (2) bekezdés] megtámadta, és megsemmisítésüket kérte. Álláspontja szerint az információszabadság alaptörvény-ellenes korlátozását jelenti, hogy az adatkezelő saját megítélése szerint, diszkrecionális jogkörben dönthet a teljesítési határidő meghosszabbításáról, és annak kapcsán a kérelmezőnek hatékony jogorvoslati lehetősége nincs. Az ügyben az első irat 2020. június 3-án érkezett az Alkotmánybíróságra, ezt követően június 17-én történt meg a szignálás. Az első veszélyhelyzet 2020. június 18-án megszűnt.

Az Alkotmánybíróság ehhez képest 2020. november 10-én kelt, 3413/2020. (XI. 26.) AB végzésében a 179/2020. (V. 4.) Korm. rendelet 2. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és a megsemmisítésére irányuló eljárást megszüntette. A testület nemcsak azt vette figyelembe a döntésében, hogy a támadott rendeleti szabályok hatályukat veszítették, hanem azt is, hogy 2020. július 2-át követően nem volt olyan ügy, amelyre a támadott jogszabályban lehetővé tett, 45 napos határidőt kellene alkalmazni. Az alkotmányossági vitában az igazságügyi miniszter 2020. szeptember 9-én kelt levelében foglalt állást, amelyben részletesen kifejtette a korlátozás arányosságával összefüggő érvelését.¹⁴

1.2 A korlátozás megismétlése

Mindeközben a Covid-19-megbetegedések és a halálos áldozatok számának drasztikus növekedése miatt a Kormány november 4-én ismét veszélyhelyzetet rendelt el. Nem sokkal ezután a veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet ismét a korábbival azonos tartalmú szabályozást vezetett be, és azt a rendelet hatálybalépésekor már folyamatban lévő, közérdekű adatigényekre is alkalmazni rendelte. Csupán az összehasonlíthatóság kedvéért érdemes idézni a (régi-)új szöveget:

1. § (1) A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet (a továbbiakban: veszélyhelyzet) megszűnéséig az

¹³ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény.

¹⁴ [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8037f2797832218ac125858a0043188e/\\$FILE/IV_955_3_2020_IM_amicus.002.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8037f2797832218ac125858a0043188e/$FILE/IV_955_3_2020_IM_amicus.002.pdf); IV_955_3_2020_IM_amicus.pdf (2021.05.15.)

információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) szerinti, a közérdekű és a közérdekből nyilvános adat (a továbbiakban együtt: közérdekű adat) megismerésére irányuló igényekre vonatkozó, az Infotv. III. fejezete szerinti rendelkezéseket az e §-ban foglalt kiegészítésekkel, illetve eltérésekkel kell alkalmazni.

(2) Az Infotv. 28. § (1) bekezdésétől eltérően a közérdekű adat megismerése iránti igényt szóban nem lehet benyújtani, valamint az Infotv. 30. § (2) bekezdésétől eltérően az adatigénylés csak akkor teljesíthető az igénylő által kívánt formában, ha az egyébként nem jár az igénylőnek az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szerv előtti személyes megjelenésével.

(3) Az Infotv. 29. § (1) bekezdésétől eltérően a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő, az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő 45 napon belül tesz eleget, ha valószínűsíthető, hogy az igénynek az Infotv. 29. § (1) bekezdése szerinti határidőben való teljesítése a közfeladatot ellátó szerv veszélyhelyzettel összefüggő közfadatai ellátását veszélyeztetné. Erről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.

(4) Az Infotv. 29. § (2) bekezdésében meghatározottakat nem érintve, a (3) bekezdés szerinti határidő egy alkalommal 45 nappal meghosszabbítható, ha az igénynek a (3) bekezdés szerinti határidőben való teljesítése az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervnek a veszélyhelyzettel összefüggő közfadatai ellátását továbbra is veszélyeztetné. Erről az igénylőt a (3) bekezdésben meghatározott határidő leteltét megelőzően tájékoztatni kell.

(5) Az Infotv. 29. § (4) bekezdésében meghatározottaktól eltérően az adatigénylést az adatigénylés teljesítéséért az Infotv. szerint megállapított költségterítésnek az igénylő általi megfizetését követő 45 napon belül kell teljesíteni akkor, ha egyúttal valószínűsíthető, hogy az igénynek az Infotv. 29. § (4) bekezdése szerinti határidőben való teljesítése a veszélyhelyzettel összefüggő közfadatai ellátását veszélyeztetné. Ebben az esetben az Infotv. 29. § (4) bekezdésében meghatározott tájékoztatást az igény beérkezését követő 45 napon belül teljesíteni kell.

(6) A (3) bekezdés alkalmazása esetén – az Infotv. 30. § (3) bekezdésétől eltérően – az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt az Infotv. alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, az igény beérkezését követő 45 napon belül kell írásban vagy – ha az

igényben az elektronikus levelezési címét közölte – elektronikus levélben értesíteni az igénylőt.

(7) Az Infotv. 31. § (1) bekezdésében az Infotv. 29. § (2) bekezdése szerint meghosszabbított határidő alatt a (4) bekezdés szerint meghosszabbított határidőt is érteni kell.

2021. január 21-én az országgyűlési képviselő új indítványt nyújtott be, és e szabályozás alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve megsemmisítését is kérte az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint az információszabadság esetében a veszélyhelyzet sem teremt kivételt az általános alapjog-korlátozási szabály alól, továbbá a rendelet olyan adatkezelők számára is hosszabb időt enged az adatigénylés teljesítésére, amelyek a veszélyhelyzet leküzdésében közvetlenül nem vesznek részt. Sérelmezte, hogy az adatkezelő tájékoztatására semmilyen jogorvoslati út nincs biztosítva, valamint a rendelet kizárja a szóbeli adatigénylés lehetőségét. Az indítvány a jogállamiság [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés], az alapjogok korlátozására vonatkozó általános szabály [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés], valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog [Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés] sérelmét állította.

1.3 Az Alkotmánybíróság döntése

A testület 2021. április 13-án hozott döntést, amely 15/2021. (V. 13.) AB határozatként jelent meg a Magyar Közlönyben.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panasz befogadásának egyik feltétele az indítványozó tényleges, közvetlen és aktuális érintettsége. Mivel az indítványozó megfelelő mellékletekkel igazolta, hogy milyen adatigénylése van folyamatban, így az Alkotmánybíróság megállapította érintettségét,¹⁵ és mivel a befogadás többi feltétele is fennállt, az ügyet érdemben vizsgálta.

Az igazságügyi miniszter ebben az esetben is *amicus curiae* beadványban fejtette ki, hogy az indítvánnyal támadott szabályok tartalmi korlátozást nem jelentenek, mivel a hozzáférhető adatok körét nem korlátozzák, csupán eljárási jellegűek, amelyek az adatigénylés határidejét rögzítik. A hosszabb teljesítési határidő csupán lehetőség, és csak azok a közfeladatot ellátó szervek hivatkozhatnak rá, amelyek valószínűsíteni tudják, hogy a veszélyhelyzettel összefüggő, több közfeladatuk ellátását veszélyeztetné a 15 napos adatközlési határidő. Kifejtette azt a véleményét is, hogy a Kormánynak a testi és lelki egészség megőrzése érdekében tett intézkedései az adott helyzetben

¹⁵ Handó Tünde és Szívós Mária különvéleménye szerint az indítványt vissza kellett volna utasítani, mert az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz feltételei, közöttük a közvetlen érintettség, nem teljesültek.

szükséges és arányos korlátját képezik a közérdekű adatok megismeréséhez való jognak.

Az Alkotmánybíróság a rendelet támadott szabályai alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből eredő alkotmányos követelményként a következőt állapította meg:

[A] veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet 1. § (3)–(5) bekezdéseinek alkalmazása során az adatkezelőnek rögzítenie kell azokat az okokat, amelyek valószínűsítik, hogy az adatigénylésnek az információs önrendelkezési szabadságról szóló törvényben rögzített határidőn belüli teljesítése a veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatainak ellátását veszélyeztette volna.

A testület az információs szabadság alapjogi rendben betöltött szerepével összefüggésben hivatkozott korábbi döntéseire, például a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatra, mely szerint

az alanyi jogon biztosított információs szabadság joga azért kiemelkedően jelentős, mert „[a] nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokrácia egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól 'elidegenedett gépezetté', működése kiszámíthatatlanná, előre láthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra”.¹⁶

Az indokolásban az Alkotmánybíróság kifejtette: bár az adatigénylés teljesítésére vonatkozó határidő eljárási kérdés, olyan törvényi szabály, amelyben a jogalkotónak lehet mozgáster, azonban abszurd módon hosszú (több hónapos, éves) válaszadási határidő teljesen ellehetetlenítené a közérdekű adatigénylés célját. Ezért a támadott rendelet eltérést engedő szabályait korlátozó szabálynak minősítette. Utalt ugyanakkor az alapjogok különleges jogrendi felfüggesztésének, speciális korlátozásának lehetőségére. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta:

Az Alaptörvény teleologikus értelmezéséből az következik, hogy bár a rendkívüli helyzet rendkívüli intézkedések meghozatalát teszi lehetővé, az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy

¹⁶ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [31] – eredetileg 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177. 192., de ezt nem hivatkozza a határozat.

a veszély leküzdésével össze nem függő alapjog-korlátozást vezessen be, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja. A korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is.¹⁷

A járvány leküzdése és a károk enyhítése azonban olyan célok, amelyek igazolják az alapjog-korlátozást. A rendelet szerinti információszabadságot korlátozó szabály ráadásul csak szükséges esetben alkalmazható, akkor, ha az adott szerv veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatának ellátását veszélyeztetné a korábbi válaszadás. Ezért az Alkotmánybíróság szerint absztrakt módon nem jelenthető ki, hogy a korlátozás aránytalan lenne: „a koronavírussal szembeni védekezésben való közreműködés mint alkotmányos cél arányban van azzal a hátránnyal, hogy az adatigénylő csak 45, illetve 90 napon belül jut a kért információhoz.”¹⁸

Ugyanakkor a rendelet

nem jelentheti a válaszadási határidő automatikus meghosszabbodását a különleges jogrend időtartama alatt. A szabályozás csak akkor marad az alkotmányos értelmezési tartományban, ha az adatkezelő nem csupán általánosan hivatkozik a veszélyhelyzetre, hanem valóban valószínűsíti, hogy milyen közfeladatának ellátása került volna veszélybe, ha az Infotv.-ben rögzített határidőn belül kellett volna teljesítenie a válaszadási kötelezettségét. A valószínűsítés nem jelenthet pusztán általános hivatkozást a járványra, hanem az esetlegesen ellátatlanul maradó közfeladatot ténylegesen nevesíteni kell. Ennek elmaradása ugyanis megkérdőjelezi a szabályozás szükségességét, ami a fentiek értelmében a jogkorlátozás feltétele.¹⁹

Erre tekintettel állapította meg az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelményt, amely arra kötelezné a közfeladatot ellátó szerveket, hogy a 15 napos határidőtől való eltérés konkrét okait adják meg az adatigénylőknek.

Az eset egyrészt fogódzókat ad az Alkotmánybíróság szerepfelfogásához a különleges jogrendi jogalkotás kontrollja szempontjából, amelyet a visszafogottság és tartózkodás jellemez, másrészt szemlélteti az alapjog-korlátozás veszélyhelyzeti mércéit és azok számonkérhetőségét (illetve ennek hiányát). Mindeközben a sajtó, a szakma és a tudomány képviselői folyamatosan hangsúlyozták a transzparencia és a naprakész adatok rendelkezésre állásának fontosságát a járvány elleni védekezés

¹⁷ Indokolás [33].

¹⁸ Indokolás [41].

¹⁹ Indokolás [44].

terén.²⁰ Az információszabadság horizontja tágabb az európai bírói gyakorlatban a hazai értelmezésnél, nemcsak adatokhoz hozzáférést jelent, hanem a polgárok informáltságát. Ebben az ügyben hiányzik az alkotmánybíróvási mérlegelésből az a szempont, hogy az informáltság hiánya járványhelyzetben életveszélyes is lehet.

2 Gyülekezési jog járvány idején

A Covid-19-pandémia számos országban maga után vonta a békés gyülekezéshez való jog korlátozását, akár (i) a kijárási korlátozások folyamánként, akár (ii) általában a nyilvános tömegrendezvények, vagy (iii) specifikusan a politikai demonstrációk vonatkozásában. A korlátozás lehet részleges, például a résztvevők számának maximalizálással;²¹ speciális egészségbiztonsági előírásokkal (maszkhasználat, távolságtartás); lehet a fertőzöttség alakulására figyelemmel területileg is differenciált;²² szinte mindig csupán meghatározott időtartamra szóló – vagy teljes, a gyülekezési jog gyakorlásának kizárásával, amely viszont a jog lényeges tartalmának súlyos sérelmét jelenti, és alkotmányossági, nemzetközi emberi jogi aggályokat vethet fel. A hatóságok és a bíróságok általában mérlegelhetik a korlátozó szabályok alkalmazását.²³

²⁰ Ferenci Tamás: Gondolatok a járványügyi adatok közléséről. <http://github.com/tamas-ferenci/GondolatokAJarvanyugyiAdatokKozleserol> (2021.11.29.): „Az őszinte kommunikáció, a transzparens adatközlés és döntéshozatal, az emberek partnerként kezelése a sikeres járványügyi védekezés egyik alapja. Ez ugyanis talán a legfontosabb eszköz a lakosság bizalmának megnyeréséhez és fenntartásához, mely nélkül lehetetlen a hatékony védekezés – a transzparencia hiánya a legjobb táptalaj a különböző összeesküvés-elméletek terjedéséhez. Az adatok minél szélesebb körű gyűjtése és közlése szükséges ahhoz is, hogy a lakosság tisztában legyen a helyzet valódi súlyával, ami nélkül nem várható el, hogy ennek megfelelően viselkedjen. A nyílt adatközlés az egyik legjobb minőségbiztosítási eszköz is, mert a közvélemény figyelme, ellenőrzési lehetősége jellemzően nagyon hatékonyan kikényszeríti a jó minőségű munkát. Egyúttal az is igaz, hogy minél több független szakértő tudja elemezni az adatokat, annál valószínűbb, hogy a hibák a lehető legkorábban kiderülnek, és a leggyorsabban felbukkannak a továbbfejlesztési lehetőségek, mely természetesen elemi érdeke a népegészségügynek.”

²¹ A Cseh Köztársaságban pl. 2020 októberében időlegesen maximum 100 főben és 20 fős csoportokban rögzítették meghatározott időre a gyűlésen résztvevők számát. <http://apps.odok.cz/attachment/-/download/IHOABUYB7DCI> (2021.10.04.)

²² Az Egyesült Királyságban a parlament egyértelműsítette, hogy a lezárások nem értelmezhetők automatikusan a békés gyülekezéshez való jog felfüggesztéseként, a gyűlések megtartásához lezárási zónánként szükséges kockázatelemzést végezni: „The law must be amended to make clear that peaceful protest is not prohibited during lockdown. Under the national three tier system, the regulations covering Tiers 1 to 3 have expressly stated that protest is an exception to the prohibition on gatherings, but only where a risk assessment has been conducted and all reasonable steps taken to minimise the risk of Covid-19 being transferred. This model could equally apply to Tier 4.” UK Parliament, 19 March 2021. <http://publications.parliament.uk/pa/jt5801/jtselect/jtrights/1328/132803.htm>

²³ L. pl. Greg Martin tanulmányát, aki az Új-Dél-Wales-i Legfelsőbb Bíróság ítélkezési gyakorlatát tárgyalja a Covid-járvány idején tartott tömeges gyülekezések jogszerűségével kapcsolatban. A bíróság

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság például hamar, már 2020 áprilisában, az első járványhullám idején szembesült a gyülekezési jog korlátozását kifogásoló kérelmekkel, és alkotmányellenesnek nyilvánított olyan helyi aktusokat, amelyek differenciálatlanul, mérlegelés nélkül zárták ki tüntetés tartását. Az egyik ügyben az Alkotmánybíróság első szenátusának első tanácsa végzésében részben helyt adott a gyülekezési tilalom elleni ideiglenes jogvédelem iránti eljárásban a giesseni közigazgatási bíróság és a hesseni közigazgatási bíróság határozatai ellen benyújtott, ideiglenes intézkedés iránti kérelemnek, és helyreállította a panaszosnak a Giessen város végzése ellen benyújtott kifogása felfüggesztő hatályát annyiban, amennyiben az megtiltotta a panaszos által 2020. április 16-ra és 17-re bejelentett gyülekezéseket. A gyülekezési hatóság tévesen abból indult ki, hogy a hesseni tartományi kormányának a koronavírus elleni küzdelemről szóló rendelete általános tilalmat tartalmaz a két főnél több, nem egy háztartásba tartozó személy gyülekezésére, és ezért sérti az alapjogi védelmet élvező gyülekezési szabadságot, mivel nem vette figyelembe, hogy annak védelmére van mozgástér.²⁴ Egy stuttgarti gyűlés megtiltása ügyében pedig az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy a mérlegelés során együttesen kell figyelembe venni a német Alaptörvény 8. cikke szerinti gyülekezési jogot és az egyedi eset sajátos körülményeit. Az általános megfontolások – mint például az, hogy a vírusos megbetegedés terjedésének megakadályozására irányuló cél a gyűlés megtiltásával érhető el – nem felelnének meg a jogalkotó által megnyitott mérlegelési jogkörnek.²⁵

A koszovói Alkotmánybíróság szintén 2020 tavaszán semmisítette meg a kormány által elrendelt általános gyülekezési tilalmat. Előzetesen egyértelművé tette: nem feladata annak értékelése, hogy a kormány által a Covid-19-világjárvány megelőzése és leküzdése érdekében hozott intézkedések megfelelőek-e, és a közegészségügyi politika meghatározása nem az Alkotmánybíróság hatásköre. A közegészségügyi kérdésekben maga az Alkotmánybíróság is az érintett egészségügyi és szakmai intézmények állásfoglalásaira utalt, és azokat követi, a korlátozások szükségességét pedig az adott ügyben érintettek sem vitatták. Ugyanakkor a kormány rendelete, amely általánosan tilalmazta a nyilvános és a magántermészetű, nyílt és zárt térben történő gyülekezéseket, törvényi felhatalmazás hiányában született, és ezért sérti a koszovói Alkotmány alapjog-korlátozásra vonatkozó rendelkezéseit.²⁶

a gyülekezéshez való jog és a nyilvános rendezvényeken a koronavírus lehetséges terjedése által a közösség biztonságára jelentett kockázatok közötti egyensúlyt keresve hol engedélyezte, hol pedig megtiltotta a tiltakozásokat. Greg Martin: Protest, policing and law during Covid-19: On the legality of mass gatherings in a health crisis. *Alternative Law Journal* 2021. DOI: 10.1177/1037969X211029963

²⁴ 2020. április 20-i végzés, 1 BvR 828/20.

²⁵ 2020. április 17-i döntés, 1 BvQ 37/20, 26–27. pont.

²⁶ KO 54/20. sz. ügy, a Koszovói Alkotmánybíróság 2020. március 31-i döntése.

A nemzetközi emberi jogi szervezetek már a Covid–19-járvány kezdeti szakaszában felhívták a figyelmet arra, hogy az államok a korlátozó szabályokat ne használják a demokrácia és a részvételi jogok, a civil társadalom működésének kiüresítésére.²⁷

Magyarországon a járvány második hullámában, a második veszélyhelyzet elrendelésekor ismételten sor került a gyülekezési jog felfüggesztésére: a Kormány döntése értelmében 2020. november 11-től nem lehetett „rendezvényt, valamint gyűlést szervezni, illetve tartani” többszöri hosszabbítás után egészen 2021. május 23-ig.

Konkrétan a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése mondta ki: „Tilos a közterületen, illetve a nyilvános helyeken a csoportosulás, illetve a gyülekezés.” A rendelet 5. §-ának (1)–(2) bekezdése rögzítette, hogy „tilos rendezvényt, valamint gyűlést szervezni, illetve tartani. Rendezvény helyszínén a rendezvény helyszínétől függetlenül tilos tartózkodni. Gyűlés helyszínén tartózkodni tilos”. Az általános tilalom alól kivételt jelentettek a vallási közösségek szertartásai, a temetések, a házasságkötések (utóbbi kettő limitált létszámmal), a nézők nélküli sportrendezvények, a családi vagy magánrendezvények 10 főig. A tilalmat a Kormány a járványhelyzet alakulására tekintettel többször hosszabbította.²⁸ A gyülekezési hatóság és a bíróság (Kúria) a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény hatálya alá tartozó gyűlések tilalmáról szóló rendelkezéseket kógens, mérlegelést nem tűző szabályként alkalmazták, így a szabályozással kapcsolatban az alkotmányjogi panasz volt az egyetlen lehetőség.

Ebben az időszakban nemcsak a járványügyi korlátozások, hanem számos más, a járványtól független közügy – mint például az Alaptörvény kilencedik módosítása (különösen az azonos nemű párok és a transzneműek jogainak korlátozása),²⁹ az egyetemi modellváltás (közérdekű vagyonkezelő alapítványok létrehozása,³⁰ illetve speciálisan a Színház- és Filmművészeti Egyetem hallgatóinak és oktatóinak 2021 nyarától tartó ellenállása),³¹ az egészségügyi szolgálati viszonyról szóló új szabá-

²⁷ L. pl. az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának állásfoglalását 2020. szeptember 17-én: <http://digitallibrary.un.org/record/3884725> (2020.10.02.)

Az alapjogi mérlegelés szempontjaihoz a világjárvány idején l. különösen Martin Scheinin – Helga Molbæk–Steensig: Human rights-based versus populist responses to the pandemic. In: Covid–19 and human rights (szerk. Morten Kjaerum – Martha F. Davis – Amanda Lyons). Routledge, London, New York 2021. 24–25. o.

²⁸ Így az 569/2020. (XII. 9.) Korm. rendelet 2021. január 11-ig, a 3/2021. (I. 8.) Korm. rendelet 2021. február 1-jéig, a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet 2021. február 23-ig stb.

²⁹ (2020. december 22.) szóló Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása, amelyet az Országgyűlés 2020. december 15-én fogadott el.

³⁰ L. a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvényt.

³¹ L. a Színház- és Filmművészetért Alapítványról, a Színház- és Filmművészetért Alapítvány és a Színház- és Filmművészeti Egyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2020. évi LXXII. törvényt, valamint ehhez kapcsolódóan a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény 22. § (4) bekezdésének és a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 94. § (6) bekezdésének

lyozás,³² a társadalombiztosítási szabályok átalakítása³³ – váltott ki aktivitási igényt a polgárokból.

Az *indítványok* – összesen kb. egy tucatnyi – 2021 februárjától érkeztek az Alkotmánybírósághoz, az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti normatív panaszeljárásban (kisebbségben, azaz csak akkor, ha az ügyben bírói döntés született, mert a szervező bejelentését elutasították), valamint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen, kivételes panaszeljárásban (nagyobb számban, abból a megfontolásból, hogy az általános tilalom közvetlenül hatályosul bárkivel szemben, aki gyűlésen akarna részt venni). Az indítványok felépítése, érvelése – az érintettség konkretizálásán kívül³⁴ – számos hasonlóságot, szöveges egyezést mutatott.

Az Alkotmánybíróság 2021. július elején hozott határozatot a gyülekezési jog veszélyhelyzeti felfüggesztéséről [23/2021. (VII. 13.) AB határozat, a továbbiakban: Abh.],³⁵ amikor már a gyűlésekre vonatkozó általános tilalom hatályát veszítette a Kormány 2021. májusi rendeletmódosítása alapján.³⁶ Egy indítványt érdemben elbírált, a többi esetében az eljárást megszüntető vagy az indítványt visszautasító végzést hozott. Megszüntette a testület az eljárást 11 ügyben: mivel a támadott szabályozás már nem hatályos, és nincs olyan folyamatban lévő ügy, amelyekben azt az indítványozókkal szemben alkalmazni kellene. Egy panasz visszautasítására *res iudicata* miatt került sor, az Abh.-ra tekintettel.

alkalmazása esetére vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról, és a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 94. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására, megsemmisítésére, valamint alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói indítvány elutasításáról szóló 21/2021. (VI. 22.) AB határozatot.

³² L. az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvényt.

³³ L. ehhez a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény 46. § (2) bekezdése, valamint a 28/2020. (VIII. 19.) EMMI rendelet 2. §-a elleni utólagos normakontroll indítvány (egészségügyi szolgáltatás igénybevétele érvényes TAJ szám vagy egyéb, jogszabályban meghatározott jogosultság hiányában; térítési díj összege) ügyében 2022. február 18-án hozott AB határozatot a II/02115/2020. sz. ügyben.

³⁴ Az Abtv. 26. § (2) bekezdés alapján benyújtott panaszokban az indítványozók alapjogi sérelmet számos üggyel támasztottak alá, pl. volt, aki az „észszerűtlen, jogellenes” járványügyi korlátozások miatt, míg mások a társadalombiztosítási szabályok változása, az egyetemi modellváltás, az SZFE hallgatóival és oktatóival való szolidaritás, az álláskeresői járadék rövid időtartama, a Klubrádió, az iskolai szegregáció, a kilencedik alaptörvény-módosítás, az egyedülállók örökbefogadásának ellehetetlenítése, az egészségügyi dolgozók helyzete, jogállása, az önkormányzatokat érintő költségvetési elvonások miatt akartak tüntetni.

³⁵ Az Alkotmánybíróság 23/2021. (VII. 13.) AB határozata a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet egyes rendelkezési alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról és alkotmányos követelmény megállapításáról.

³⁶ A védelmi intézkedések lépcsőzetes feloldásának ötödik fokozatára tekintettel a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedéseket szabályozó kormányrendeletek módosításáról szóló 264/2021. (V. 21.) Korm. rendelet 6. § b) pont szerint hatályát veszítette a gyűlésekre és rendezvényekre vonatkozó általános korlátozás is [484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés] 2021. május 23-tól.

2.1 Az indítvány

Az indítványozó a Szivárvány Misszió Alapítvány, amely az LMBTQI-közösséghez tartozók érdekvédelmét látja el, és társadalmi elfogadottságukat segíti elő. A második veszélyhelyzet kihirdetésével egy napon benyújtott, kilencedik alaptörvény-módosítás és az ahhoz kapcsolódó törvénycsomag e kisebbséghez tartozók nyílt diszkriminációját valósítja meg, amikor kizárja a születési nem megváltoztatásának a jogát, vagy jelentősen megnehezíti az egyedülállók számára az örökbefogadást – ezért az Alapítvány képviselője útján 2020. december 10-ére, az emberi jogok napjára figyelemfelhívó demonstrációt tervezett a Budapesti Antall József rakpart lezárt szakaszára, kétórás időtartamban. A 2020. december 5-én megtett bejelentés szerint a gyűlésen legfeljebb 30 fő vett volna részt, autókban ülve, a maszkhasználati és a távolságtartási szabályok maximális betartásával. A gyülekezési hatóság a veszélyhelyzeti kormányrendeletre hivatkozva nem mérlegelte a gyűlés megtartásának lehetőségét, hanem az általános gyülekezési tilalom kógens jellegére figyelemmel tiltó határozatot hozott. A tiltó határozattal szemben az indítványozó a Kúriához fordult, amely a K. II.40.446/2020/2. számú ítéletében a keresetet elutasította. Döntésének elvi tartalma szerint „gyülekezési ügyben a veszélyhelyzet idején gyűlés tartását kógensen tilalmazó jogszabályi rendelkezésre alapított tiltó határozat jogszerű. A generális tilalom kizárja, hogy a gyülekezési hatóság mérlegelje az egyedi ügy sajátos körülményeit”.

Ezt követően az indítványozó elsődlegesen az Abtv. 26. § (1) bekezdése (alkotmányellenes jogszabály ellen, annak alkalmazása miatt bekövetkezett alapjogsérelem), másodlagosan az Abtv. 26. § (2) bekezdése (közvetlenül alkotmányellenes jogszabály hatályosulása miatt keletkezett alapjogsérelem) alapján nyújtott be alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybírósághoz. Az indítvány hat érvet is kifejtett a gyülekezési jogot felfüggesztő jogszabály alaptörvény-ellenessége mellett. (i) Egyrészt a Kormány a felfüggesztéssel túlterjeszkedett a különleges jogrendi jogalkotási felhatalmazáson, amely az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdés³⁷ és 54. cikk (1) bekezdés³⁸ egymásra tekintettel történő értelmezéséből következik. Az alapjogok felfüggesztésére vagy az általános mértéken túli korlátozására különleges jogrendben is csak az adott helyzetre vonatkozó sarkalatos törvény keretei között kerülhetne sor. A releváns sarkalatos törvény a katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXXVII. törvény (Ktv.), amely szerint a Kormány veszélyhelyzetben vagy azt írhatja elő,

³⁷ At. 53. cikk (2) bekezdés: A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

³⁸ At. 54. cikk (1) bekezdés. Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.

hogy „közterületen rendezvény, nyilvános gyűlés megtartását a rendőrség a védelmi érdekek sérelme esetén megtiltsa”,³⁹ vagy – humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzetben – kormányrendeletben „egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat” az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében, de csak a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan.⁴⁰ Az indítványozó szerint azonban a Kormány nem tartotta be ezeket a kereteket, mert egyrészt nem a rendőrséget hatalmazta fel kizárólag közterületi rendezvények egyedi mérlegelésen alapuló megtiltására, másrészt a gyülekezési jog általános tilalma nem szükséges és arányos. (ii) Az általános tilalom fogalmilag nem lehet célhoz kötött, mert kizárja a járványügyi szempontból biztonságosan szervezett gyűlések tartását is. (iii) A joggyakorlás felfüggesztése szükségtelen, mert a rendőrség számára egyébként is adott a lehetőség az egyes gyűlések megtiltására. (iv) A szabályozás emellett aránytalan is, mert nem teszi lehetővé a járványügyi kockázat mérlegelését a konkrét esetekben. (v) A rendelet ezen túlmenően az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik, mert egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között alkotmányos indok nélkül tesz különbséget: míg tiltja a közügyekben véleményt nyilvánítani szándékozók fizikai összejövetelét, addig észszerű korlátokkal vagy járványvédelmi előírások betartása mellett lehetővé teszi a vallásgyakorlást, iskolai oktatást, kegyeleti szertartást célzó együttlétet. (vi) Végül az általános tilalom a gyülekezési jog korlátozására az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikk 2. pontjában meghatározott kritériumokkal sincs összhangban, mivel a beavatkozás az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint „nyomós társadalmi szükségletet” feltételez, és arányban kell állnia az elérni kívánt céllal.⁴¹

2.2 Az Alkotmánybíróság döntése

Az Alkotmánybíróság, figyelemmel arra, hogy az egyedi ügyben bírósági döntés született, a panaszt az Abtv. 26. § (1) bekezdés keretei között vizsgálta, mivel a 26. § (2) bekezdés szerinti közvetlen panasz csupán kiegészítő jellegű.

A döntés megállapítja, hogy a panasz megalapozatlan, *a gyülekezési jog felfüggesztése nem volt alaptörvény-ellenes*, de a testület az Abh. rendelkező részében azt az *alkotmányos követelményt* támasztotta, hogy a jogalkotó a gyülekezési jog gyakorlását veszélyhelyzet idején is csak elengedhetetlenül szükséges ideig és

³⁹ Katv. 49. § (3) bekezdés.

⁴⁰ Katv. 51/A. § (1)–(2) bekezdés.

⁴¹ Patyi és mások kontra Magyarország (5529/05), 2008. október 7., 38. pont.

elengedhetetlenül szükséges körben függesztheti fel, és csak úgy, hogy észszerű időközönként meg kell vizsgálnia, a korlátozásra okot adó körülmény továbbra is indokolja-e az alapjog felfüggesztését vagy az Alaptörvényben foglalt szükségesség-arányosság követelményét meghaladó mértékű korlátozását. A határozathoz *Horváth Attila, Hörcherné Marosi Ildikó, Juhász Miklós, Schanda Balázs és Szalay Péter* alkotmánybírók párhuzamos indokolást, *Czine Ágnes, Dienes-Oehm Egon, Handó Tünde, Juhász Imre és Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményt fűztek.

A határozat indokolása egyrészt foglalkozik a különleges jogrendi alapjog-korlátozás általános alkotmányossági kérdéseivel, másrészt konkrétan a gyülekezési jog veszélyhelyzeti korlátozásával. A különvélemények alapján a legnagyobb vitát az alkalmazott jogkövetkezmény, a jogalkotó számára előírt alkotmányos követelmény váltotta ki.

2.2.1 AZ ALAPJOGOK VESZÉLYHELYZETI KORLÁTOZÁSÁRÓL

Az Alkotmánybíróság értelmezte az alapjogok különleges jogrendi korlátozásának, a lehetséges állami beavatkozásnak az Alaptörvény szerinti esetköreit [54. cikk 1) bekezdés]. Ez alapján az egyik a felfüggesztés, amely „olyan erős korlátozást jelent, mely miatt az alapjog átmenetileg egyáltalán nem gyakorolható”, a másik, az enyhébb eset az általános szabályokon [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés] túlmenő alapjog-korlátozás. Mind a két esetkörben feltétel az arányosság, amelyet az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése kényszerítőleg követel meg, és a beavatkozás mindig időben kötött: csak addig állhat fenn, amíg a különleges jogrend feltételei fennállnak. Arról a jogalkotó dönt, hogy fennállnak-e a különleges jogrend elrendelésének a feltételei, indokolt-e alapjog-korlátozás, és ha igen, milyen mértékű legyen (Abh., Indokolás [24].)

Mindazonáltal az Alkotmánybíróság szerint a jogalkotónak az Alaptörvényben adott felhatalmazás nem parttalan. A testület felidézte 2021. májusi határozatát a közérdekű adatigénylés teljesítésének határidejéről veszélyhelyzetben, amelyben már körvonalazta, hogy az alaptörvényi felhatalmazás nem terjed ki sem arra, hogy a jogalkotó a veszély leküzdésével összefüggésben nem álló korlátozást vezessen be, sem arra, hogy jobban korlátozzon alapjogokat, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja, így a korlátozó szabály tartalmi alkotmányossági vizsgálata lehetséges.⁴² Ezért is biztosítja az Alaptörvény az Alkotmánybíróság működését különleges jogrend idején, amelyből az alkotmányossági kontroll garanciája következik. Ugyanakkor a Kormány által eszközölt rendkívüli intézkedések, köztük az *alapjoggyakorlás felfüggesztése célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vitathatja, „az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogkorlátozás megmarad-e az Alaptörvény keretei között”* (Abh., Indokolás [25]).

⁴² 15/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33]; „veszélyhelyzeti kormányrendelet alapjogot korlátozó szabálya tartalmi alkotmányossági vizsgálat alá vonható” (Indokolás [37]).

Az alkotmányos kereteket és az alapjogi tesztet illetően az Alkotmánybíróság általánosságban kijelentette: „a koronavírus-járvány leküzdése, ezen belül az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjogok korlátozását, így a gyülekezés szabadságának a korlátozását is. Az *alapjog korlátozásának* tehát *alkotmányosan igazolható, legitim célja van*” (Abh., Indokolás [26]).

A *szükségesség* körében azt értékelte az Alkotmánybíróság, hogy a Kormány kapott felhatalmazást a veszélyhelyzet leküzdéséhez szükséges intézkedések megtételére, az Országgyűlés politikai és az Alkotmánybíróság alkotmányossági kontrollja mellett (Abh., Indokolás [27]). Annak megítélése azonban, hogy milyen intézkedések szükségesek a járvány leküzdéséhez, *elsődlegesen célszerűségi kérdés*. Ezeknek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak sem hatásköre, sem eszköztára nincsen. Azt azonban vizsgálhatja, hogy „*az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében. Az Alkotmánybíróságnak a vizsgálat keretében meg kell győződnie arról, hogy a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére*”. Amennyiben az intézkedés alkalmassága nem igazolt, az alapjog felfüggesztése vagy korlátozása nem áll összhangban az Alaptörvénnyel (Abh., Indokolás [28]).

A többségi indokolásból az tűnik ki, hogy az Alkotmánybíróság az igazoltság vizsgálatát elsődlegesen a Kormány köteletségének tekinti:

A veszélyhelyzeti jogalkotónak folyamatosan figyelemmel kell kísérnie, hogy egy alapjog általános felfüggesztése valóban elengedhetetlen eszköze-e a különleges jogrenddel elérni kívánt célok eléréséhez. Nem a veszélyhelyzet kihirdetése, hanem a veszélyhelyzetre okot adó különös körülmény igazolja alapjogok korlátozását. Valamely alapjog gyakorlásának teljes kizárása nem igazolható önmagában a veszélyhelyzettel, hanem visszatérően dönteni kell arról, hogy valóban indokolják-e a körülmények az alapjog felfüggesztését.⁴³

Hörcherné Marosi Ildikó párhuzamos indokolásában kiemelte, hogy a különleges jogrendi alapjog-korlátozás annyiban kivételes, hogy a lényeges tartalmat is érintheti, illetve a joggyakorlás időleges felfüggesztésével is járhat, ugyanakkor szerinte a korlátozás szükségességének és arányosságának vizsgálata ekkor sem mellőzhető, és a jogalkotó a cél elérésére alkalmas, legenyhébb eszközt köteles választani (Abh., Indokolás [45]–[46]).

⁴³ Abh., Indokolás [36].

2.2.2 A GYÜLEKEZÉSI JOGRÓL

A gyülekezési joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság idézte korábbi gyakorlatát⁴⁴ és megállapította, hogy az indítványozó által szervezni kívánt rendezvény, melynek során autóban ülve, molinóval és dudálással kívánták kifejezésre juttatni a közös véleményüket egy közéleti témában, a gyülekezési szabadság gyakorlásának minősül, mivel az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése nem csupán a hagyományos értelemben vett tüntetéseket védi, hanem a kommunikációs tartalommal bíró egyéb rendezvényeket is (Abh., Indokolás [21]).

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság szerint

[a] Kormány az Alaptörvényből következően szabadon eldöntheti, hogy a járvány elleni védekezés jegyében megtiltja-e személyek azonos helyen és időben való összegyűlését, csoportosulását. Fogalmilag nem elképzelhetetlen olyan helyzet sem, amikor a járvány terjedése olyan kockázatot rejt magában, hogy a létfenntartáshoz nélkülözhetetlen interakciókat leszámítva mindenféle társadalmi érintkezés időleges korlátozása szükséges. A gyülekezéshez való jog gyakorlása – a rendhagyó eseteket leszámítva – emberek egy időben és térben való jelenlétét feltételezi, ami járványügyi szempontból kockázatot rejt magában. Figyelembe kell venni továbbá azt is, hogy a gyülekezésen ténylegesen részt vevők számát előzetesen csak megbecsülni lehet: mivel egy rendezvényhez bárki szabadon csatlakozhat, nem zárható ki annak lehetősége sem, hogy a gyülekezésen többen (esetleg az eredetileg tervezett létszám többszöröse) lesz jelen, amellyel párhuzamosan értelemszerűen a járványügyi kockázat is növekszik. Épp ezért – a jelenlegi szabályozás alapján – egy kis létszámmal bejelentett gyülekezés is tömegrendezvénné válhat, sokszorozva a kockázatot. A gyülekezéshez való jog az egyik legfontosabb politikai alapjog, ami minden demokratikus társadalomnak alappillére. A másik oldalon pedig a pandémia sok ezer ember életét követelte, egészségét tette tönkre, és felbecsülhetetlen gazdasági és társadalmi károkat okozott. Az ezzel szembeni védekezés, a kockázatok lehetőség szerinti minimalizálása az állam kiemelkedő, alkotmányosan igazolt célja. Ugyan nem jelenthető ki, hogy minden alapjognak teljes mértékben meg kell hajolnia a járvánnyal szembeni védekezés jegyében, jelen esetben a járvány terjedése szempontjából egyik legkockázatosabb alapjog, a gyülekezés szabadsága gyakorlásának időleges kizárása szükséges korlátozásnak tekinthető.⁴⁵

A konkrét ügyben az Alkotmánybíróságnak nem azt kellett eldöntenie, hogy van-e járványügyi kockázata a korlátozott létszámmal tervezett tüntetésnek, amelynek

⁴⁴ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, amelyeket a 3/2013. (II. 14.) AB határozat megerősített.

⁴⁵ Abh., Indokolás [29]–[31]. Kiemelések a szerzőtől.

résztvevői a terv szerint autókban ülnek, hanem azt, hogy az általános gyülekezési tilalom az Alaptörvény keretei között maradt-e.

A járványügyi védekezés feladatát és felelősségét [az Alkotmánybíróság] nem veheti át a Kormánytól, a feladata az, hogy az Alaptörvényt, benne az egyéni jogokat, védje. Alapjogvédő szerepében is figyelembe kell vennie az alapjog gyakorlása szempontjából releváns körülményeket. Az indítványra okot adó ügyben az indítványozók 2020. december 10. napjára kívántak tüntetést szervezni. Nem állapítható meg, hogy ebben az időszakban, a járvány újabb hullámának felfutó szakaszában alaptörvény-ellenes lett volna az a szabály, amely a gyülekezéseket általánosan kizárta.

Ezért az Alkotmánybíróság a panaszt elutasította (Abh., Indokolás [33]).

A *szabályozás arányossága* szempontjából az Alkotmánybíróság különös jelentőséget tulajdonított az időbeliségnek: minél hosszabb ideig tart egy alapjog gyakorlásának felfüggesztése, annál erősebb indokra van szükség a korlátozás fenntartásához. A *jogalkotónak visszatérően mérlegelnie kell* – mint ahogy más esetekben mérlegeli is – az *alapjog gyakorlása és a járványügyi célok elérése közti kollíziót*, és ha a járványügyi célok engedik, legalább részlegesen teret kell engednie az alapjog gyakorlásának. Ez a mérlegelést a veszélyhelyzeti jogalkotónak kell elvégeznie, viszont *ennek elmaradása esetén az alapjog korlátozása aránytalan*, ami a szabályozás megsemmisítését eredményezi (Abh., Indokolás [34]–[35]).

Ezt a kérdést, ti. hogy a Kormány valóban elvégezte-e a mérlegelést, a konkrét ügyben az Alkotmánybíróság már nem vizsgálta, ahogyan nem tért ki az indítványozó által sérelmezett hátrányos megkülönböztetés problematikára sem, és az Emberi Jogok Európai Egyezményét vagy az EJEK gyakorlatát sem használta az értelmezéshez.

Szalay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolásában, amelyhez Schanda Balázs alkotmánybíró csatlakozott, felvetette, hogy a közügyekről folytatott nyilvános vita és különösen a konstruktív eszmecsere a védelmi intézkedésekről a veszélyhelyzet idején is fontos, mert biztosítani kell, hogy az egyébként is társadalmi feszültségekkel járó szituációban a vélemények széles spektruma jusson kifejezésre. Kétségtelen a gyűlések járványügyi kockázata, de az Alkotmánybíróság „valamely alapjog-korlátozás céljának a vizsgálatakor figyelembe veheti a szabályozási környezetet, azaz hogy a jogalkotó a hasonló társadalmi érintkezéssel járó, más alapjog védelmi körébe tartozó – vagy alapjogilag nem is védett – magatartásokat, tevékenységeket is hasonló súllyal korlátoz-e”. Árnyaltabb vizsgálattal arra az eredményre is lehetett volna jutni, hogy a korábban hatályos rendelkezés, akár csak bizonyos időszakban, alaptörvény-ellenes volt (Abh., Indokolás [56]–[58]).

Czine Ágnes alkotmánybíró pedig különvéleményében úgy foglalt állást, hogy a gyülekezési jog gyakorlásának szigorítása a veszélyhelyzetre tekintettel igazolható,

de az Alaptörvénnyel olyan szabályozás egyeztethető össze, „amely nem generális tilalmat állapít meg, hanem meghatározza azokat a szempontokat, amelyeket a gyülekezési hatóságnak mérlegelnie kell, és döntését a járványhelyzet érintett időszakában az aktuális egészségügyi kockázatokhoz tudja igazítani” (Abh., Indokolás [67]).

2.2.3 A JOGALKOTÓNAK CÍMZETT ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNYRŐL

A különvélemények alapján a testületben vita alakult ki arról, hogy megállapítható-e a konkrét ügyben alkotmányos követelmény. A többségi döntés utal a 8/2021. (III. 2.) AB határozatra,⁴⁶ amely szerint a jogalkotó is lehet alkotmányos követelmény címzettje, mivel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, amely végső soron felel azért, hogy a jogalkotás az Alaptörvénnyel összhangban valósuljon meg. Az adott ügyben pedig az Alkotmánybíróság általánosságban rá kívánt mutatni arra, hogy a gyülekezési jog korlátozása milyen feltételek mellett felel meg az Alaptörvénynek veszélyhelyzet idején (Abh., Indokolás [37]). Mint Horváth Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolásában kiemelte, az Abtv. 46. § (3) bekezdése⁴⁷ nem szűkíti le az alkotmányos követelmény címzetti körét a jogalkalmazóra, mivel ilyen kifejezett distinkció nem szerepel a törvényszövegben. Korlátot jelent ugyanakkor az Alkotmánybíróság számára, hogy az alkotmányos tartalmat, a jogalkotónak szóló iránymutatást is a jogszabály alkalmazásával összefüggésben kell megállapítani (Abh., Indokolás [39]–[41]). Czine Ágnes, Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre és Szívós Mária alkotmánybírók (a két utóbbi Handó Tünde alkotmánybíró csatlakozásával) viszont különvéleményben juttatták kifejezésre, hogy nem támogatják az alkotmányos követelményt, mert azt értelmezésük szerint kizárólag a jogalkalmazó számára írhatja elő az Alkotmánybíróság. Juhász Miklós alkotmánybíró párhuzamos indokolásában, Szívós Mária alkotmánybíró különvéleményében utalt arra, hogy a vizsgált ügyben a Kormány megfelelt az elvárásnak, mert határozott időre szólóan állapította meg a gyülekezési jog korlátozását, azt szakaszosan hosszabbította meg,

⁴⁶ A 8/2021. (III. 2.) AB határozat a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet és a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet elleni alkotmányjogi panasz tárgyában született. Az Alkotmánybíróság ebben a döntésben azt az alkotmányos követelményt támasztotta, hogy „az Országgyűlésnek a helyi önkormányzatok számára az általuk ellátott kötelező feladat- és hatáskörök ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatást kell biztosítania. Ezeket az Országgyűlés, veszélyhelyzet idején a Kormány közérdekből csökkentheti, azonban ezzel nem lehetetlenítheti el a helyi önkormányzatok működését, nem üresítheti ki az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szereplő alkotmányosan védett feladatköreiket”. A különleges gazdasági övezet kijelölésével összefüggésben alaptörvény-ellenességet nem állapított meg a testület.

⁴⁷ Abtv. 46. § (3) bekezdés: Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.

végül enyhítette, később pedig meg is szüntette. Ezért Szívós Mária szerint azon túl, hogy az Abtv. nem tesz ilyet lehetővé, már nem is időszerű a követelmény a vizsgált jogszabály alkalmazásával összefüggésben.

3 Következtetések

A két áttekintett ügy nem ad teljes képet a magyar alkotmánybíráskodás állapotáról, de veszélyhelyzeti működésmódjáról fontos adalékokkal szolgál.

Az információszabadság-ügyben az adatigény teljesítésére vonatkozó, hosszabb határidő igénybevétele esetére meghatározott, alkotmányos követelménynek formális indokolással is eleget tudnak tenni a címzettek. A gyülekezési jog ügyében a határozat már a gyülekezési jog felfüggesztésének megszüntetése után született, de a korlátozásra utólag alkotmányos igazolást ad, hasonló helyzetben a Kormány ismét élhet vele. A megfogalmazott alkotmányos követelmény nem kikényszeríthető, a veszélyhelyzeti jogalkotó formális vizsgálat mellett is ismét bevezetheti, fenntarthatja a legszigorúbb jogkorlátozást járványhelyzetre hivatkozással. Mivel a veszélyhelyzetet időközben a Kormány meghosszabbította 2022. június 1-ig, a 2022. április 3-án esedékes parlamenti választást megelőző folyamat felett is ott lebeg a lényeges tartalmat érintő alapjog-korlátozás lehetősége, márpedig a képviselő-választás nem csupán a választójog gyakorlását jelenti, hanem az információszabadság és a békés gyülekezéshez való jog is kitüntetett szerephez jut.

A gyülekezési jog felfüggesztését támadó indítványt az Alkotmánybíróság annak ellenére is elbírálta, hogy már nem volt hatályos a támadott szabályozás, és nem volt olyan ügy, amelyben azt alkalmazni kellett volna. Az utóbbi időben ilyenkor inkább az eljárás megszüntetése volt jellemző, ezt a gyakorlatot követte a testület a közérdekű adatigénylés első veszélyhelyzeti korlátozása esetében⁴⁸ (amely különleges jogrendi alkotmánybíráskodás) vagy a CEU-ügyben⁴⁹ (amely „normál” jogrendi alkotmánybíráskodás – vagyis nem különleges jogrendi jogszabály vagy annak alkalmazása alkotmányossági felülvizsgálata).

Az információszabadság-ügyben „normál” eljárásban, a gyülekezési ügyben soron kívüli eljárásban vizsgálta az indítványt az Alkotmánybíróság, a döntéshozatal mégis elhúzódott, pedig a rapid veszélyhelyzeti jogalkotással szemben az egyetlen jogvédelmi lehetőség az alkotmányossági felülvizsgálat. Ilyen tempóban az alkotmánybíráskodás nem alkalmas ellensúlyozni a végrehajtó hatalom extrém dominanciáját, sem korrigálni a demokratikus visszaesést.

⁴⁸ L. az 1.1. pontban említett 3413/2020. (XI. 26.) AB végzést.

⁴⁹ 3318/2021. és 3319/2021. (VII. 23.) AB végzések.

Bibliográfia

- Ambrus István: Koronavírus-járvány és a büntetőjog. *MTA Law Working Papers* 2020. 5. sz.
- Bencze Mátyás – Ficsor Krisztina: A koronavírus kihívásai és a jogtudomány: a rémhírtérjesztés tényállásának jogalkalmazási kérdései. *JTIblog* 2020.04.02. <http://jog.tk.hu/blog/2020/04/a-remhirterjesztes-tenyallasanak-jogalkalmazasi-kerdesei> (2020.04.02.)
- Ferenci Tamás: Gondolatok a járványügyi adatok közléséről. <http://github.com/tamas-ferenci/GondolatokAJarvanyugyiAdatokKozleserol> (2021.11.29.)
- Horváth Attila: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – mérlegen az Alaptörvény 53. cikke. *Közjogi Szemle* 2020. 4. sz.
- Lowcock, L. Mark – Shah, Raj: Investing in data saves lives. *Project Syndicate* <http://project-syndicate.org/commentary/data-investments-save-lives-in-poorest-countries-by-mark-lowcock-and-rajiv-shah-1-2021-06> (2021.06.01.)
- Martin, Greg: Protest, policing and law during Covid–19: On the legality of mass gatherings in a health crisis. *Alternative Law Journal* 2021. DOI: 10.1177/1037969X211029963
- Mészáros Gábor: Indokolt-e a különleges jogrend koronavírus idején? Avagy a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről. *Fundamentum* 2019. 3–4. sz.
- Móré Sándor – Szilvássy György Péter: A rendészeti és katonai fellépés egyes kérdései járványügyi veszélyhelyzet és járványügyi készség idején. In: A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra (szerk. Rixer Ádám). KRE ÁJK, Budapest 2021.
- Petersen, Michael Bang: COVID lesson: trust the public with hard truths. *Nature* (598) 14 October 2021. <http://media.nature.com/original/magazine-assets/d41586-021-02758-2/d41586-021-02758-2.pdf> (2021.06.01.)
- Scheinin, Martin – Molbæk-Steensig, Helga: Human rights-based versus populist responses to the pandemic. In: Covid–19 and human rights (szerk. Morten Kjaerum – Martha F. Davis – Amanda Lyons). Routledge, London, New York 2021.
- Simon, Felix M. – Camargo, Chico Q.: Autopsy of a Metaphor: The Origins, Use and Blind Spots of the ‘Infodemic.’ *New Media & Society* 2021. DOI: 10.1177/14614448211031908
- Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány* 2020. 3. sz.
- Uzzoli Annamária et al.: A hazai Covid–19-járványhullámok területi különbségei. *Területi Statisztika* 2021. 3. sz. 299-305. o. http://ksh.hu/statszemle_archive/terstat/2021/2021_03/ts610302.pdf (2022.01.19.)
- Vörös Imre: A felhatalmazási törvényről az egészségügyi válsághelyzetig és tovább... In: Jogi diagnosztika. A Covid–19-világjárvány hatásai a jogrendszerre (szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér). TK JTI – L'Harmattan, Budapest 2020.

Ombudsmanok és a hatalommegosztás

Bevezetés

Ez a tanulmány az ombudsmanok, ezen belül is az adatvédelmi ombudsman helyét keresi a hatalommegosztás rendszerében. Az alapvető jogok biztosának jogállása a tanulmány állítása szerint a mai napig érdemi vitára ad okot. A szakombudsmanok, az adatvédelmi ombudsman jogállását pedig jogtörténeti perspektívából érdemes vizsgálni. A vizsgált időszak a magyar rendszerváltás, az 1989 évi alkotmányos átalakulást követően az ombudsman intézményét napjainkig, az adatvédelmi ombudsman intézményét pedig annak megszűnéséig vizsgálja, illetve öleli fel.

A tanulmány központi állítása szerint a hatalommegosztás rendszerében az ombudsman független jogállású alkotmányvédő szerv, amely eljárásában az Alkotmánynak/Alaptörvénynek és a törvényeknek van alávetve, politikai befolyástól mentes, a parlament által választott közjogi méltóság, akinek függetlenségét egy sor szabály garantálja.

1 A hatalommegosztás

Érdemes vizsgálódásunkat az állampolgári jogok biztosánál kezdeni. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: ombudsmani törvény) általános indokolása egyértelműen utalt az ombudsman hatalommegosztásban betöltött szerepére: a jogállamiság alapvető kritériuma, hogy az államhatalomnak meghatározott normák között kell működnie, és ezt az államhatalom által kialakított „önellenőrző-mechanismusok” működtetésével is elő kell segíteni. E koncepcióba illeszthető be az országgyűlési biztos jogintézménye is, amelyet – ombudsman elnevezéssel – először az 1809-es svéd alkotmány vezetett be.

Az említett demokratikus állami hatalomgyakorlás esetében ugyanis politikai közérdek az államhatalom ellenőrzése és az állampolgár, illetőleg az állam viszonyában az utóbbi számára hatékony védelem megteremtése. (...) az államhatalom

* Tudományos segédmunkatárs (TK JTI).

önellenőrző mechanizmusai vázolt fogyatékoságainak kiküszöbölésére (...) hathatós eszköznek bizonyult a (...) független országgyűlési biztosi intézmény.¹

Az Alkotmánybíróság 17/1994. (III. 29.) határozatában az ombudsmanokról szólva hangsúlyozta: a hatályos Alkotmány által létrehozott parlamentáris kormányzati rendszerben a törvényhozói és a végrehajtó hatalom is egymástól szervezetileg elválasztva működnek ugyan, ám a politikai akaratképzésnek e parlamentáris szerkezetében a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása a hatalommegosztás elméletének klasszikus formájához képest szükségképpen mindig részleges és viszonylagos. A törvényhozó és végrehajtó hatalom elválasztása ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag egymással rendszerint összefonódnak.² Ebben a rendszerben – álláspontom szerint – az ombudsman ellensúlyt képez mindkét hatalmi ággal szemben. *Egyforma távolságra van a törvényhozótól és a végrehajtó hatalomtól.*

Szalai rámutat: manapság a hatalommegosztásról szóló, tudományos munkák gazdag irodalma a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát, a fékek és ellensúlyok rendszerének működését írják le.

Ahogy a XIX. század végén az, hogy egy állam monarchia vagy köztársaság, már nem mondott semmit a kormányzat működéséről, és ezért az államforma helyett a kormányforma kérdésköre került inkább előtérbe; ugyanígy a hatalmi ágak elválasztása, illetve függetlensége helyett azok egymáshoz való viszonya, összefonódása, vagyis a fékek és ellensúlyok rendszerének a problematikája került a vizsgálódás fókuszába. Ennek oka legfőképpen a parlamentáris kormányforma megszületésével áll összefüggésben. A parlamentáris kormányzati rendszer létrejötté ugyanakkor nemcsak a montesquieu-i elméletet relativizálta a törvényhozó és végrehajtó hatalom fúziójával, hanem egyben a hatalommegosztás új dimenzióját is létrehozta a parlamenti többséggel rendelkező kormány és annak ellenzéke dualizmusával. A fékek és ellensúlyok rendszerében való, tudományos gondolkodás olyannyira hangsúlyossá vált, hogy a jogállamra hivatkozva alkotmányos alapelvként követeljük, hogy a hatalmi ágak igenis korlátozzák egymást lépjenek fel egymással szemben.³

¹ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosságáról szóló 1993. évi LIX. törvény általános indokolása.

² 17/1994. (III. 29.) AB határozat 1994, 84.

³ Szalai András: A hatalmi ágak relatív függetlenségéről, avagy a köztársasági elnök újra a végrehajtó hatalomban? *Jogelméleti Szemle* 2013. 1. sz. 153–161. o. Ezzel szemben Csink Lóránt – általam nem osztott nézetei szerint – a montesquieu-i hatalommegosztás a modern korban is értelmezhető. L. Csink Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Pázmány Press, Budapest 2014. 195. o.

Egyetérthetünk Holló András azon meglátásával, hogy az ombudsman alkotmányos intézménnyé válására a polgári államokban elméletileg a jogállami felfogás ad magyarázatot, nevezetesen: a népszuverenitás-elvű – jogra épült és ellenőrzött – állami hatalomgyakorlás, az alkotmányos alapokra helyezett hatalommegosztás, az emberi és állampolgári jogok biztosítása, azaz az egyén, a polgár és közhatalom viszonyának alkotmányjogi viszonyná formálása. Az egyén jogainak intézményesített védelme tehát kiemelkedő jelentőségű, alkotmányos feladatként jelentkezik, mégpedig hangsúlyosan a közigazgatás területén, ugyanis itt jelenik meg koncentrált formában az állami kényszerítő erő. Az egyén és a közhatalom leggyakoribb direkt konfliktushelyezete, veszélye a közigazgatás területén jelentkezik.⁴ Sajó András megfogalmazásában „az alkotmány arra való, hogy az állam és az államot alkotó emberek korlátozzák magukat”. Az alkotmányosság, mint az önkény ellentéte, intézményes biztosítékot kíván.⁵ Ezért álláspontom szerint az ombudsmani intézmény (hasonlóan az Alkotmánybírósághoz) megcsonkítása, hatáskörének szűkítése, szükségszerűen annak alkotmányos státuszát gyengíti, és ezért „az államot és az államot alkotó emberek” korlátozását ellehetetleníti. Ez pedig a fenti definíció alapján egyben az alkotmányosság elleni támadás.

Tehát az ombudsman eredeti funkciójában intézményesített biztosíték az alkotmányosság megóvására. Sajó így folytatja: az önkorlátozó hatalom Odüsszeuszhoz hasonlóan árbóchoz köti magát, hogy ne engedjen a szirének csábításának. Ez az önkorlátozás annak felismerése, hogy hatalmi ellensúly nélkül a közhatalom jogosítványait kontroll nélkül gyakorolhatná.⁶ Sajó szerint a hatalmi ágak elkülönítése két alapvető modellben írható le. Az egyik a hatalmi ágak szétválasztásán, a másik ezek különböző szervek közti megoszlásán alapul.⁷ Valójában a teljes elválasztás sehol nem valósulhat meg, így a szétválasztás az Amerikai Egyesült Államokban kialakított, alkotmányos rendszerben sem teljes, jócskán van egymásba fonódásból adódó korlátozás és ellensúlyozás.⁸ Az alkotmányban az állam és az államot alkotó emberek önkéntesen korlátozzák magukat, a hatalommegosztás pedig egy olyan alkotmányos elv, amely a hatalmi ágak egymást korlátozó elrendezésével képes az önkény ellen intézményes biztosítékot nyújtani, és ezzel az alkotmányosság, az alkotmány érvényesülését biztosítani.⁹ Sajó utal Brandeis főbíró különvéleményére:

⁴ Holló András: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa. *Magyar Közigazgatás* 1990. 12. sz. 1057–1068. o.

⁵ Sajó András: Önkorlátozó hatalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest 1995. 105. o.

⁶ „Odüsszeusz az árbóchoz köti magát”. „A hatalmi ágak elkülönítésére, rendezésére sokféle megoldás képzelhető el, és mind alkalmas megoldás, ha képes a szabadságkorlátozás esélyét kizárni vagy megelőzni.” Sajó: i. m. 23. és 108. o.

⁷ Sajó: i. m. 110. o.

⁸ A valóságban az amerikai alkotmány két elvet vegyít: az elkülönült (szétválasztott) intézmények osztoznak a hatalmi ágakon. L. Sajó: i. m. 109–111. o.

⁹ Sajó: i. m. 105–106. o.

A hatalmi ágak szétválasztásának doktrínáját nem azért fogadta el az 1787-es Konvenció, hogy a hatékonyságot mozdítsák elő, hanem hogy kizárják az önkényes hatalom gyakorlását. Nem az ütközések elkerülése volt a cél, hanem az, hogy az elkerülhetetlen ütközések árán, amelyek együtt járnak a kormányzati hatalom három részleg közti megosztásával, megmentse a népet az autokráciától.¹⁰

Ezért fogalmaz a nyugati szakirodalom számos szerzője úgy, hogy az államhatalomnak meghatározott normák között kell működnie, egyben megszervezve (az államhatalom által) „önellenőrzési” mechanizmusát, azaz olyan intézmények működtetését, amelyek feladata az elfogadott normák megtartása. A jogállam „jogot védő állam” (*Rechtsschutzstaat*), amelynek az a feladata, hogy az alkotmány és a többi jogi norma betartását e célra létrehozott szervekkel biztosítsa.¹¹ Ebben a filozófiába illik bele az ombudsman intézménye is. Az ombudsman közjogi intézménnyé válásának tehát a jogállami alkotmányfelfogás az alapja, a demokratikus állami hatalomgyakorlás alkotmányos intézményrendszerének a kialakítása iránti igény.¹² Marten Oosting szerint:

A demokráciában fontos mechanizmust jelent a szavazati jog és a parlamentáris rendszer, amely garantálja az állampolgár befolyását az államra. Mindazonáltal e mechanizmusok legfőbb hatása a politika kialakításában jelentkezik: ha az egyénnek problémája van azzal, ahogyan bizonyos feladatok végrehajtásra kerülnek, szavazati joga ebben nem sokat segít. Éppen ez az a pont, ahol a demokratikus társadalomban, a bíróságok mellett, az állam tevékenységével szemben, az ombudsman tud védelmet kínálni.¹³

Nemcsak a modern konstitucionalizmusból következik az ombudsman (új) helye a hatalommegosztásban, hanem a weberi bürokráciaelméletből is.

A modern államban a valódi uralom – minthogy elvégre nem a parlamenti beszédekben, nem is az uralkodó kinyilatkoztatásaiban, hanem az igazgatás ügyeinek a mindennapi élet talaján folyó intézésében érvényesül – szükségképpen és elkerülhetetlenül a (...) hivatalnoki testület kezében van. Mert a modern magas rangú tiszt is az „irodából” irányítja a csatákat.¹⁴

¹⁰ Myers v. United States, 272 U.S. 52.293 (1926). Justice Brandeis, különvélemény.

¹¹ Holló: i. m.

¹² Holló: i. m.

¹³ Marten Oosting: Az ombudsman feladata a demokratikus társadalomban. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi Konferencia. Budapest 1996. november 21–22. Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest 1997.

¹⁴ Max Weber: A racionális állam. Államszociológiai töredék. In: Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből (szerk. Takács Péter). Szent István Társulat, Budapest 2003. 52–53. o.

Evidens, hogy e hivatalnoki túlhatalom egyik ellenpontja a modern államban az ombudsman intézménye, éppen az önkény elkerülése végett.

2 Az ombudsman helye a hatalommegosztásban

A fenti bevezetőre a hatalmi ágak elválasztásának modern elmélet(ei)ről azért volt szükség, hogy bizonyítani tudjam e fejezet tételmondatát, amely szerint a hatalommegosztásban elfoglalt hely minden alkotmányos szerv „legnagyobb értéke”. Álláspontom szerint az ombudsman független, jogállásában osztja az alkotmányvédelmi szervek „sorsát”, kapcsolata a végrehajtó hatalommal csak a *hatalommegosztás rendszerében* értelmes. Ellensúlyt jelent.¹⁵ (Megjegyzendő, hogy ennek a tanulmány-nak nem témája az alkotmányos szervek tényleges szerepének a vizsgálata a hatalommegosztás rendszerében 2012-es alkotmányos változások után. Itt ugyanis felmerülhet a tényleges ellensúlyok hiányának a kérdése, amely túlmutatna a jelen tanulmány vállalt célján.)

Téziseim szerint a hatalommegosztásban elfoglalt helynek indexálható helyi értéke van: minél jobban elválik egy (alkotmányos) szerv a többi hatalmi ágtól, annál függetlenebb. Ezért az (adatvédelmi) ombudsman parlamenttel való viszonya csupán szimbolikus, másként: a parlamenttel szemben is független az ombudsman. Messzemenően osztom Pokol Béla álláspontját,¹⁶ miszerint az országgyűlési biztosok (a mai napig is a megmaradt egy ombudsman, illetve két, függetlenségét veszített helyettese) csak a nevükben viselik az „országgyűlési” jelzőt, valójában az országgyűléstől teljesen elszakítva alakították ki pozíciójukat. Ezt azzal érdemes kiegészíteni, hogy 2012 után az ombudsmanok már nevükben sem viselik az országgyűlésre való hivatkozást. Névleg is elváltak. A magyar ombudsmanok a parlamenti megválasztás után semmilyen szervezeti kapcsolatot nem alakítanak ki az országgyűléssel. Pokol rámutat, hogy ezért a magyar „országgyűlési biztos elnevezés is téves”¹⁷ volt annak megalkotásakor. Pokol Béla ugyan ezt bíráltnak szánja, az én érvelésemben pedig ez a karakterjeggy – a parlamenttől való távolság – inkább az ombudsman valódi értékét mutatja.

¹⁵ „Az államszervezet hatalommegosztásos rendszerében az ombudsman az egyik olyan tényező, amely az ösztönösen alapjog-korlátozásra törekvő kormányzatot féken tarthatja” Somody Bernadette: Az ombudsman típusú jogvédelem. ELTE Eötvös, Budapest 2010. 27. o.

¹⁶ Pokol Béla: Demokrácia, jogállam, konstitucionalizmus. In: Magyarország évtized-könyve 1988–1998 (szerk. Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László). Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest 1998. 409–417. o.

¹⁷ Pokol: i. m. 409–417. o.

Az Alaptörvény a fenti helyzetet ismeri el azzal, hogy az alapvető jogok biztosa az alkotmányos szervek között, az Alkotmánybírósággal (24. §), a bíróságokkal (25–28. §), az ügyészséggel (29. §) együtt tárgyalja.¹⁸ „Az alapvető jogok biztosa (...) az Alaptörvény által konstituált (...) önálló alkotmányos szerv” – írja Petrétei József –, amely „a többi hatalmi ágtól – és minden más szervtől is – független. A függetlenség az ombudsmani intézmény legfontosabb garanciája, aminek mind a vizsgálható szervek, mind a létrehozó szerv vonatkozásában érvényesülnie kell”,¹⁹ mert „az ombudsman-intézménnyel szemben támasztott egyik leglényegesebb követelménynek a szakirodalom a független jogállást tekinti: az ombudsman működésének egyik legfontosabb garanciája az általa vizsgálható szervektől való függetlensége”.²⁰ Példának okáért, analógia útján, az Alkotmánybíróság függetlenségét levezetjük abból, hogy a rá vonatkozó törvény szerint az Alkotmánybíróság független, csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve. Ha az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény²¹ egy – jövőbeni és képzeletbeli – módosítás következtében kimondaná, hogy az Alkotmánybíróság autonóm közigazgatási szerv vagy önálló szabályozó szerv Magyarországon, akkor okkal gyanakodnánk, hogy a jogszabály – csupán a hatalmi ágak egymáshoz való viszonya miatt – sérti az Alkotmánybíróság függetlenségét, azért alkotmányellenes. De nincs okunk más mércét alkalmazni az ombudsmanra hasonló esetben, mint az Alkotmánybíróságra. Megjegyzendő, hogy a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság közjogi státusza is autonóm államigazgatási szerv.²²

3 Parlamenttel szembeni felelősség

Az (adatvédelmi) ombudsman függetlenségének vizsgálatakor a parlamenttel szembeni felelősségét fontos részletesen is értelmezni. Kiindulópont Varga Zs. András állítása, miszerint a parlamenti választás eleve befolyásolja az ombudsman elhelyezkedését az államhatalmi ágak között. Ebben a megközelítésben a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság közjogi helyzete kétségtelenül visszalépést jelent a korábbi, adatvédelmi ombudsmani státuszhoz képest. Más államhatalmi ághoz tartozó tisztségviselők is nyerhetik megbízatásukat parlamenti választás

¹⁸ Érdekes, hogy az Alaptörvény *expressis verbis* csak a bírákra és az ügyészségre (legfőbb ügyészre) jelenti ki, hogy független, az Alkotmánybíróság és az alapvető jogok biztosa tekintetében szófukar.

¹⁹ Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga. II. kötet. Kodifikátor Alapítvány, Budapest 2014. 236. o.

²⁰ Somody: i. m. 26. o. Pontosabban mind a kormánytól, mind attól a szervtől független, amelyet mandátuma szerint vizsgálnia kell. L. Linda C. Reif: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Springer 2004. 15. o.

²¹ A továbbiakban: alkotmánybírósági törvény vagy Abtv.

²² Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 38. §.

útján Magyarországon, példának okáért a legfőbb ügyész, a miniszterelnök, a Kúria elnöke is.²³ Ha azonban a választáshoz parlamenti felelősség is társul, akkor a parlamenthez fűződő viszony egy alá-fölérendeltségre utal.²⁴ Ennek az ellenkezője is igaz: a felelősségi elem hiánya kizárja az alá-fölérendeltséget. A lényeg tehát, hogy álláspontom szerint a felelősségi elem hiánya az (adatvédelmi) ombudsman esetén egyértelműen kimutatható. Ezen érveket – többek között – Pokol Béla érvelése is alátámasztja, azzal a megjegyzéssel, hogy Pokol szerint a parlamenttől való függetlenség nemkívánatos.²⁵

Sem az Alaptörvényben, sem az Alkotmányban nem találunk pozitív jogen alapuló utalást az ombudsman parlamenthez „kötésére”, nincs utalás arra, hogy az ombudsman a parlament szerve, része stb. lenne. Az ombudsman kapcsolata az Országgyűléssel meglehetősen formális.²⁶ Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan tartalmazza, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. [At. 30. cikk (4) bekezdés] Álláspontomat alátámasztja, hogy a Beszámolót egyszerű többséggel fogadja el a parlament, azonban a Beszámoló leszavazásának sincs semmilyen közjogi következménye. Az ombudsman eljárása során független, intézkedését kizárólag a törvények alapján hozza meg.²⁷ Sem az „alapvető jogok biztosát”, sem korábban a szakombudsmanokat egyedi ügyekben az Országgyűlés nem utasíthatta, még arra sem, hogy valamely intézkedést megtegyenek, és arra sem, hogy tartózkodjanak valamely vizsgálatról vagy intézkedéstől. Összehasonlításképpen például az Állami Számvevőszék (ÁSZ) utasítható vizsgálat lefolytatására. Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 3. § (3) bekezdés a) pontja szerint az ÁSZ köteles ellenőrzést lefolytatni az Országgyűlés döntése alapján.²⁸

A függetlenséget az is biztosítja, hogy minden személyi és szervezeti összefonódás tilos az Országgyűléssel: nem lehet az alapvető jogok biztosa vagy helyettese az, aki a választásra irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben országgyűlési képviselő,²⁹ nemzetiségi szószóló, európai parlamenti képviselő, köztársasági elnök, a Kormány tagja, államtitkár, önkormányzati képviselő,

²³ Vö. Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés e) pont: Az Országgyűlés megválasztja a köztársasági elnököt, az Alkotmánybíróság tagjait és elnökét, a Kúria elnökét, az Országos Bírósi Hivatal elnökét, a legfőbb ügyészt, az alapvető jogok biztosát és helyetteseit, valamint az Állami Számvevőszék elnökét.

²⁴ Varga Zs. ugyan az érvét pont annak alátámasztására használja, hogy szerinte miért az Országgyűlés része az ombudsman. Tehát a kiindulópont egyezik, a következtetésünk eltér. L. Varga Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*. Complex, Budapest 2004. 41. o.

²⁵ Pokol: i. m. 409–417. o.

²⁶ L. Kukorelli István: *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest 2007. 273–276. o.

²⁷ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbtv.) 11. §. Érdekes, hogy a korábbi Obtv. 8. §-a az Alkotmány és a törvények uralmáról beszél az ombudsman eljárásánál.

²⁸ Vö. Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 17. § (4) bekezdése szerint a számvevőszék esetenként ellenőrzést végez az Országgyűlés utasítására.

²⁹ Vö. Alkotmány 20. § (5) bekezdésével.

polgármester, alpolgármester, párt tisztségviselője vagy alkalmazottja [Ajbt. 5 § (5) bekezdés]. A függetlenséget biztosítja, hogy az alapvető jogok biztosának és helyettesének a megbízatása összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati, társadalmi és politikai tisztséggel vagy megbízatással.³⁰

Nemcsak hogy nem utasíthatja a parlament az ombudsmant, de vissza sem hívhatja, kivéve azon eseteket, amelyek minden más alkotmányos szerv esetén bizalmi okok: az összeférhetetlenség kimondásával, felmentéssel, tisztségtől való megfosztással,³¹ vagy ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn.³² A korábbiakhoz hasonlóan az alapvető jogok biztosát és helyettesét az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg.³³

Írd és mondd, az egyetlen szabály közjogi rendszerünkben, amely az ombudsman parlamenti kapcsolatára utal: a már nem hatályos ombudsmani törvény (Obtv.) 2. § (1) bekezdésében olvasható, miszerint az Országgyűlés az alkotmányos jogok védelme érdekében – kizárólag neki felelős megbízottként – választja meg az országgyűlési biztost és általános helyettesét. De ez a szakasz – véleményem szerint – ellentmond az Obtv. 8. §-nak, amely az „országgyűlési biztos jogállása” címszó alatt tartalmazza, hogy az ombudsman független, intézkedését kizárólag az Alkotmány és a törvények alapján hozza meg.

Az ombudsman függetlenségéről Varga Zs. ezt állítja: „a függetlenség követelménye miatt normatív megfogalmazást nyert, törvényhozói akaraton kívül szóba sem kerülhet az ombudsman utasítása az eljárás megindításával, folytatásával vagy befejezésével kapcsolatban”.³⁴ Erre Somody is rámutat: az utasíthatóság tilalma a parlamenttel szemben is érvényesülő függetlenségi garancia. Ennek alapján kizárólag az ombudsman jogosult dönteni arról, hogy egy panasz a hatáskörébe tartozik-e, az ügyet kivizsgálja-e, erre vonatkozóan még a törvényhozás sem utasíthatja.³⁵

Összefoglalva a parlamenttel szembeni felelősséget: álláspontom, hogy nincs olyan jogi körülmény, amely okán az ombudsmant a parlament szervének és nem önálló hatalmi tényezőnek kellene tekinteni!

³⁰ Ajbtv. 8. § (1) bekezdés.

³¹ Tisztségtől való megfosztással szűnhet meg az alapvető jogok biztosának a megbízatása, ha az alapvető jogok biztos a neki felróható okból 90 napon túlmenően nem tesz eleget megbízatásából eredő kötelezettségeinek, vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségét szándékosan elmulasztja, vagy a vagyonnyilatkozatban lényeges adatot, tényt szándékosan valótlanul közöl. A tisztségtől való megfosztást az arra alapot adó okok vizsgálatát követően az összeférhetetlenségi bizottság indítványozhatja.

³² Ajbtv. 16. § d)–g) pontok.

³³ Ajbtv. 14. § (1) bekezdés.

³⁴ Varga: i. m. 40. o.

³⁵ Somody: i. m. 28. o.

4 Az ombudsman jelentései és a független jogállás

A függetlenség szimbolikájához tartozik egy helytelen joggyakorlat Magyarországon, amit a tanulmány bírálata tárgyává kíván tenni. A biztos tevékenységéről a vizsgálati hatásköre alá tartozóktól független szervnek – jellemzően a parlamentnek – számol be.³⁶ Ugyanakkor – álláspontom szerint – a parlamenti beszámoló önmagában, hasonlóan a legfőbb ügyészhez vagy a miniszterelnök éves beszámolójához, nem teszi az ombudsmant a parlament szervévé. Az ombudsman (adatvédelmi biztos és külön biztosok 2011-ig) gyakorlata szerint, ha vizsgálatuk eredménye valamilyen jogsértés feltárása, akkor erről beszámolnak a nyilvánosságnak. Ezen ügyeket az adatvédelmi ombudsman következetesen ajánlással zárta le, utalva arra, hogy a címzetteknek „meglegen ajánlja” észrevételei megfontolását. De szimbolikus beszéd is ez, hiszen az ombudsman sokszor az Országgyűlésnek is ajánlja érvei megfontolását. Ez kifejezi, hogy az ombudsman és a parlament egyenrangú partnerek: az ombudsman ajánlást tesz a parlamentnek. Ezzel szemben az általános biztos – a mai napig – anélkül, hogy erre jogszabályi kötelezettsége lenne, rendszeresen ún. jelentést ír az Országgyűlésnek, azt a látszatot keltve, hogy az ombudsman jelentés tételére kötelezett a felettes szervnek. Álláspontom szerint szakszerűbb és a valós közjogi helyzetet jobban tükrözi az adatvédelmi ombudsman korábbi gyakorlata, tehát az ajánlások joggyakorlata.

5 Az ombudsman gazdasági függetlensége

Érdekesen alakul az ombudsman gazdasági függetlensége. Mint ismeretes, a költségvetési törvény minden évben önálló fejezetet szán az ombudsmanoknak. A fejezet címe 2012 előtt: Országgyűlési Biztosok Hivatala, az új Alaptörvény elfogadásával pedig ugyanúgy a IV. fejezetben a cím változik: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala címmel. Az adatvédelmi ombudsman megszűnését megelőzően feszültséget okozott, hogy a hivatali szervezet egyben kapta meg a normatív támogatást, amelyet „osztzkodással” lehetett a szakombudsmanok között szétosztani. Sem a korábbi rendszerben, sem 2012 után az ombudsman a saját költségvetését nem határozhatja meg. Sem az Alaptörvényben, sem a szektorális törvényekben, sem pedig az európai jogban nincsenek korlátok az ombudsman költségvetési megszorítása ellen. Mindössze a *soft law* keretében találunk utalást arra, hogy az ombudsman gazdálkodására vonatkozó szabályoknak a „lehető lefüggetlenebbnek kell lenniük”.³⁷ Egyébként a gazdasági

³⁶ Somody: i. m. 28. o.

³⁷ Vö. Európa Tanács Kézikönyve, Principles of Administrative Law. 35. o.

függetlenség hiányát azon szerzők is széles körben bírálják, akik a parlament szervének tartják a biztosokat. Nincsen európai gyakorlat az ombudsmani költségvetés minimumára és a törvényhozás általi csökkentésre, tehát ez a *jövőben* a többség döntésének lesz kitéve Magyarországon is. Egy ilyen nem kívánatos költségvetés-csökkentés az európai fórumokon nehezen lenne megtámadható, a magyar Alkotmánybíróság előtti jogérvényesítés útja pedig az lehet, ha a panaszos bizonyítja, hogy egyéni jogséreلمe és az ombudsman költségvetése összefüggnek.

6 Összefoglalás az ombudsman függetlenségéről

Álláspontom tehát, hogy hasonlóan a legfőbb ügyész közjogi helyzetéhez, az ombudsman is független az Országgyűléstől. Mivel jogállásában – véleményem szerint – az ombudsman osztja a legfőbb ügyész státuszát (és ezen a logikán haladva az ÁSZ státuszát),³⁸ érdemes szemügyre venni az Alkotmánybíróság 3/2004. (II. 17.) AB határozatát. Eszerint:

[A] legfőbb ügyész és az ügyészség nincs alárendelve az Országgyűlésnek. A legfőbb ügyész ezért sem közvetlenül, sem közvetve nem utasítható valamely meghatározott tartalmú, egyedi döntés meghozatalára vagy megváltoztatására. A legfőbb ügyész politikai felelősségének a hiánya nem érinti az Országgyűlés irányában fennálló közjogi, alkotmányjogi felelősségét, amely magában foglalja: (...) az általános beszámolási kötelezettségét, az Országgyűlés bizottságai előtti meghallgatáson való megjelenési, valamint a bizottság előtti válaszadási kötelezettségét, továbbá azt az alkotmányos kötelezettségét is, hogy a hozzá intézett interpellációkra és kérdésekre köteles választ adni. Az interpelláció és kérdés kapcsán (...) kizárólag magyarázatadásra és felvilágosításra köteles.³⁹

Kérdés tehát, hogy milyen szempontok szerint tekintjük azonos alkotmányos státusz mellett az ügyészséget függetlennek, az ombudsmani intézményt pedig a parlament szervének?

Végezetül szeretném hangsúlyozni, hogy jelen tanulmány állítása, hogy az ombudsman önálló közjogi szereplő és a parlamenttel szemben is független, kisebbségi vélemény a magyar és nemzetközi szakirodalomban, ha álláspontom nem is teljesen egyedülálló. A nemzetközi szakirodalomban fellelhető nézetek szerint „az ombudsman intézménye valóban erősítheti a végrehajtó hatalom fölötti parlamenti

³⁸ Akit szintén az Országgyűlés választ 9 évre. Vö. Alaptörvény 29. cikk (4) bekezdés.

³⁹ 3/2004. (II. 17.) AB határozat, ABH 2004, 48.

ellenőrzést, és elősegítheti, hogy annak tevékenysége átláthatóbb és számonkérhetőbb legyen”.⁴⁰ A hazai szakirodalomban a tanulmány álláspontját osztja Farkas Gergely, Kurunczi Gábor, Petréttei József és Sziklay Júlia. Ellenkező állásponton van Csink Lóránt, Juhász Zoltán, Kukorelli István és Varga Zs. András. Érdekes, hogy Pokol Béla is osztja álláspontomat, csak ellenkező előjellel, Pokol bírálja, hogy ténylegesen is független az ombudsman, ahelyett, hogy az Országgyűlés szerve lenne.⁴¹

Összegezve tehát az eddigieket: reményeim szerint kellő mélységben érveltem amellett, hogy a hatalommegosztás rendszerében az (adatvédelmi) ombudsman független jogállású alkotmányvédő szerv, amely eljárásában az Alkotmánynak/Alaptörvénynek és a törvényeknek van alávetve, politikai befolyástól mentes, a parlament által választott, közjogi méltóság, akinek függetlenségét egy sor szabály garantálja.

7 Az Alkotmánybíróság gyakorlata az ombudsman közjogi helyének kialakításában

Ezek után vizsgálunk kell, hogy az ombudsmannak vannak-e jogosítványai a többi hatalmi ág ellenőrzésére. Az eddigi pontok alatt tárgyaltakból egyértelműen következik, hogy az állam önkorlátozásában kiemelt szerepe van a kormányzat feken tartásának, amelyet maga a (mindenkori) többségi kormányzat vállal magára azzal, hogy bizonyos „alkotmányozó pillanatokban” (a kifejezést Bruce Ackermantól kölcsönöztem)⁴² elkötelezi magát demokratikus intézmények létrehozása mellett, mint

⁴⁰ Jane Dinsdale: Az Európa Tanács és az ombudsmanintézmény. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi Konferencia. Budapest, 1996. november 21–22. Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest 1997. 27. o.

⁴¹ L. Farkas Gergely: Jogállami háború több fronton – az országgyűlési biztos viszonya az Országgyűléshez és az Alkotmánybírósághoz. In: Tíz éves a magyar Ombudsmantörvény. Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest 2004.; Kurunczi Gábor: Az ombudsmani rendszer átalakulása és hatásai az alapjogvédelem területén. In: Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása (szerk. Berkes Lilla – Csink Lóránt). Pázmány Press, Budapest 2015. 252. o.; Petréttei J. m. 236. o.; Sziklay Júlia: Hatalommegosztás és ombudsmani intézmények az európai jogállami kultúrában. In: Szabó Máté: Az ombudsmani intézmények újrászabályozása a 21. században Magyarországon és Európában (szerk. Hajas Barnabás). Országgyűlés Hivatala, Budapest 2012. Ellenkező álláspontra I. Csink: i. m.; Juhász Zoltán: Az ombudsman típusú intézmények és a civil kontroll lehetséges szerepe a bírói hatalom számonkérhetőségének megteremtésében. ELTE Doktori értekezés. http://www.ajk.elte.hu/file/DI_Tezisek_Juhasz_Zoltan.pdf (2020.03.14.) Kukorelli István: i. m. 274. o.; Varga Zs. András: Az Országgyűlés független szervei. In: Bevezetés az alkotmányjogba (szerk. Trócsányi László – Schanda Balázs). HVG-ORAC, Budapest 2010. 299–314. o.; Varga Zs. András: Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Pázmány Press, Budapest 2012. 129. o.

⁴² Ackerman érvelésében az alkotmány nem a pozitív normaszöveg, de nem is az, amit az Alkotmánybíróság levon következtetést a szöveg értelmezéséből, hanem pontosan azok az alkotmányos elvek, amelyekben „alkotmányos pillanatokban” megállapodik a nemzet egésze. L. Bruce Ackerman: *We the People*, Volume 1: Foundations. Paperback, 1993.

amilyen az ombudsman vagy az Alkotmánybíróság. Azonban egy olyan kormányzat, amelynek félnivalója nincsen, igyekszik ezen jogosítványt a lehető legszélesebben értelmezni, és az alapjog/alkotmányvédelmet a többi hatalmi ág felett is gyakorolni. Másként: a demokrácia fokmérője ezen kontroll szélessége vagy szűkössége. Ennek a pontnak a tételmondata, hogy amennyiben az ombudsman a hatalommegosztás önálló szereplője, szükséges, hogy a parlament feletti kontrollt is gyakorolja.⁴³

A gondot az jelenti, hogy az Alkotmánybíróság 2001-es állásfoglalásában úgy határozott, hogy az országgyűlési biztos nem vizsgálhatja a parlament működését. A Testület 7/2001. (III. 14.) AB határozatában megállapította, hogy

[A]z Alkotmány (...) állami szervek feladatkörét a hatalommegosztás alkotmányos követelményének szem előtt tartásával határozza meg. A hatalommegosztás a közhatalmat gyakorló szervek feladatköreinek szétválasztását, ugyanakkor a közöttük fennálló kapcsolat rögzítését jelenti. (...) Az alkotmányos szervek működésének kiszámíthatósága, a feladat- és hatásköri összeütközések kiküszöbölése alkotmányos érdek. (...) Az országgyűlési biztosok az Országgyűlés szervei. Hatáskörük az Országgyűlés közhatalmi tevékenysége vizsgálatára, így az Országgyűlés által alkotott normák felülvizsgálatára nem terjedhet ki.⁴⁴

A 7/2001. (III. 14.) AB határozatot több szakmai kritika érte, ebből kiemelkedik Halmai Gábor érvelése. Álláspontja szerint az alkotmánybíráknak ez a döntése számottevően csorbitotta az ombudsmanok jogkörét, és ezzel meggyengítette azt az alapjogvédelmi intézményrendszert, amelynek az AB maga is részét képezi.⁴⁵ Halmai szerint logikai alapon abból az állításból, hogy az ombudsmanok „az Országgyűlés szervei”, sem az nem következik, hogy a biztosok hatásköre ne terjedhetne ki a parlament definiálatlan tartalmú, közhatalmi tevékenységének vizsgálatára, de végképp nem következik a normakontroll kizártsága, ami valóban korláta az ombudsmanok jogkörének. Halmai érvelésében az olyan alkotmányos intézmények, mint például az Állami Számvevőszék vagy maga az Alkotmánybíróság, amelyek szintén képviselők általi választás nyomán jönnek létre – tehát az alkotmánybírák önkényes szóhasználata szerint akár lehetnének ugyancsak „az Országgyűlés szervei” –, nyilvánvalóan vizsgálhatják a parlament közhatalmi tevékenységét, sőt éppenséggel ez a legfontosabb funkciójuk. Ugyanakkor közülük az Alkotmánybíróság hatalma kiterjed az országgyűlési normák kontrolljára, a Számvevőszéké pedig nem. Halmai rámutat, hogy nincs

⁴³ Azzal a megállapítással, hogy az ombudsman, mint a tanulmány kifejti, nem hoz kötelező tartalmú döntést a parlamentre.

⁴⁴ 7/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 114.

⁴⁵ Sajnálatos módon nem zárható ki az sem, fogalmaz Halmai, hogy az alkotmánybírák saját alkotmányvédelmi monopóliumukat igyekeztek védelmezni az ombudsmanok alapjogvédelmi tevékenységével szemben. Halmai Gábor: Hatalommegosztás vagy alapjogvédelmi monopólium. *Fundamentum* 2001. 2. sz. 81–88. o.

akadálya, hogy – az ekkori terminológia szerint: a parlamenti biztosok – egyszerre „az Országgyűlés szervei” (már ha egyáltalán van értelme ennek a kategóriának) és közhatalmi tevékenységének ellenőrzői – legalábbis egyetlen fontos szempontból, az alkotmányos jogok védelme szempontjából –, miként az Alkotmánybíróság is.

A 7/2001. (III. 14.) AB határozat eddig ismert kritikáját három ponton egészíteném ki, illetve tennék új megállapítást. Először is, önálló hatalmi tényezőnek tekintem az ombudsmanokat – miként az Alkotmánybíróságot is – a hatalommegosztás rendszerében, az alapjogi jogértelmezés monopóliumán csak az Alkotmánybírósággal és a rendes bíróságokkal kell osztozkodnia az ombudsmannak. Semmilyen törvényi alapja nincs annak, hogy az ombudsmanokat az Alaptörvény vagy korábban az Alkotmány alapján az Országgyűlés szervének tekintsük. Ezt a kérdést már részletesen érintettem az előző pont alatt, Halmai tanulmányában viszont *expressis verbis* nem állítja, hogy a hatalommegosztás elméletében tévedett az Alkotmánybíróság, holott ennek végig gondolására tanulmánya kiváló lehetőséget adott volna. Ez tehát (az ombudsman önálló hatalmi tényező) a tanulmány állítása, ami nem következik Halmai érveléséből. Halmai elmulaszt egy további következtetést is levonni: az Alkotmánybíróság határozatában államszervezeti kérdésekben foglalt állást. Ha az ombudsmanok a parlament „szervei”, akkor e következtetése az Alkotmánybíróságnak minimum magyarázatra szorul: magyarul, ha az Alkotmánybíróság a saját jogán államszervezeti kérdéseket értelmez (vagy átértelmez), anélkül, hogy egyszer is utalna az Alkotmány normaszövegére – amely, határozott álláspontom szerint, nem támasztja alá, hogy az ombudsman a parlament „szerve” –, az hatásköri aktivizmus. Ez pedig komoly vád az Alkotmánybíróság érvelése ellen. Sportnyelven szólva ez „magas labda” volt az AB érvelése ellen, amely egy alkotmányos szerv hatáskörének megkurtítását hatásköri aktivizmussal akarta elérni. Ráadásul az ügy „fonákja”, hogy a vizsgált AB határozat egyik fő indítványozója Pokol Béla jogtudós volt, későbbi alkotmánybíró,⁴⁶ és Pokol munkásságának lényeges eleme az Alkotmánybíróság aktivizmusának a bírálata. Harmadszorra pedig fel kell hívni a figyelmet az adatvédelmi ombudsman jogállására, amely hatáskörében továbbra is vizsgálhatta a másik két hatalmi ágat: a bíróságokat és az Országgyűlést is. Ugyanis a hatalommegosztás rendszerében az adatvédelmi biztos osztozik az általános ombudsman sorsán, sem több, sem kevesebb „nem jár neki”. Egyenlőek. Ha az adatvédelmi ombudsman a törvényhozás kontrollját is elláthatja, akkor álláspontom szerint ugyanez a jogosítvány jár közzogi kérdésekben az általános biztosnak is. Különben az Alkotmánybíróságnak bizonyítani kellett volna, hogy *eltérő közzogi státuszt*

⁴⁶ Halmai Gábor több cikkében bírálta, hogy Pokol Béla jogtudós, jelenleg az Alkotmánybíróság tagja, korábban (1998–2002) a Független Kisgazdapárt (FKGP) politikusa az Országgyűlésben és azon kívül is ellenezte az alapjogi intézmények széles hatáskörét. L. Halmai: i. m. 10. jegyzet; Halmai Gábor: A négyesög háromszögesítése. Az alkotmánybíráskodásról. – Pokol Béla „A magyar parlamentarizmus” c. cikkéhez. Társadalmi Szemle 1993. 11. sz. 50–55. o.

tulajdonít az általános ombudsmannak és az adatvédelmi biztosnak – ami megítélésem szerint lehetetlen lett volna. Az adatvédelmi ombudsman ugyanis Janus-arcú intézmény. Egyrészt jellemzi a közhatalmat gyakorlók feletti alkotmányos kontrollszerep, amely az állam átláthatóságán, az állami adatkezelések törvényes visszaszorításán alapul,⁴⁷ másrészt felhatalmazása van a piac, a magáncégek és magánszemélyek feletti adatkezelések törvényességét ellenőrizni.⁴⁸ De az állam feletti kontrollmechanizmusában az adatvédelmi ombudsman nem több az általános ombudsmannál.

Halmi is észleli az adatvédelmi ombudsman sajátos hatáskörét, ezt „paradoxonnak” nevezi, de (helytelenül) nem jut el addig a következtetésig, hogy a különbségtétel alkotmányellenes. Az ő érvelésében „az adatvédelmi biztos jogkörét ugyanis nem korlátozza a hatóság fogalmi körének szűkítése, hiszen az Avtv. nemcsak az Obtv. szerinti hatóságok, hanem minden adatkezelő, így természetesen az Országgyűlés ellenőrzésére is feljogosítja”.⁴⁹

Tételmondatom, hogy amikor az adatvédelmi ombudsman a közhatalommal szemben lép fel, akkor ombudsmanként ugyanúgy a hatalommegosztás részese, mint az általános ombudsman. Egy ponton jellemzően mindketten továbbra is gyakorolhattak normakontrollt a törvényhozás felett (a vizsgált időszakban, 1995–2011 között), amikor az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezik jogszabály alkotmányellenességére hivatkozva.⁵⁰ A 2011-es alkotmányos változások után pedig lényeginek mondható az ombudsman jogalkotás feletti kontrolljának ez a típusa, mert az *actio popularis* megszűnésével az ombudsman azon kevés közjogi szereplő egyike, aki továbbra is az Alkotmánybírósághoz fordulhat.⁵¹

⁴⁷ L. Az adatvédelmi Biztos Beszámolója, 1999. Bevezető. <http://naih.hu/files/Adatvedelmi-biztos-beszamoloja-1999.PDF> (2020.03.12.)

⁴⁸ Sólyom László az adatvédelmi ombudsman magánszférát vizsgáló jellegét összehasonlítja az általános ombudsman „hatóságokat” vizsgáló jellegével. L. Sólyom László: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. *Fundamentum* 2001. 2. sz. 14–23. o.

⁴⁹ Halmi: i. m.

⁵⁰ A 2011-es alkotmányos változások után a NAIH-ot már nem illeti meg ilyen jogosítvány.

⁵¹ Abtv. 24. § (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. (2) Az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvényellenessége fennáll.

8 Összefoglalás: ombudsmanok és a hatalommegosztás

Összefoglalva: álláspontom szerint a magyar közjogi rendszerben az ombudsmanok a hatalommegosztás fontos tényezői, az alapjogi rendszer alkotmányos pillérei.⁵² Ahogy az első adatvédelmi biztos, Majtényi László fogalmaz: az információs jogok a jogállami forradalmunk legfontosabb vívmányai közé tartoznak. (...) Ez volt „a” vagy legalábbis az „egyik” tengely, melyen átfordult itt a világ. A pártállam információs filozófiáját kellett az ellenkezőjére változtatni: átláthatatlan állam – átlátható állampolgár vs. átlátható állam – átláthatatlan állampolgár.⁵³ Mint kifejtettem, az ombudsman meghatározható a hatalommegosztásban betöltött szerepe és az alkotmányvédelmi/alapjogvédelmi funkciója alapján.⁵⁴ Az ombudsman a magyar rendszerben független, alkotmányos szerv. Ennek a kijelentésnek a súlyát növeli, hogy az *Alkotmányos tanok* című egyetemi tankönyv egyszerűen a „parlamentari ellenőrzés szakosított szervei” fejezetben tárgyalja az ombudsman intézményét.⁵⁵ (Megjegyzendő, hogy azon modellekkel, amelyek az ombudsman fogalmába nem értik bele a hatalommegosztásban elfoglalt helyét, mert az ombudsmant vásárlói panaszbizottságnak, sajtóombudsmannak, egyéb panaszbizottságnak tekintik – például vállalaton belüli panaszszervnek értelmezik – ez a tanulmány külön nem foglalkozik).⁵⁶

Majtényi László megfogalmazásában ez a jelenség így foglalható össze: „ahogy az lenni szokott, az „ombud” előtag kezd viszonylagosan függetlenedni az eredeti tartalomtól. A szót a nemzetközi fogalomhasználat, miközben egyre inkább népszerűsíti, egyúttal lényegtelenül is, amikor olyan intézmények megnevezésére is használja, amelyeknek közvetett kapcsolatuk sincs a főhatalommal”.⁵⁷

⁵² L. Kukorelli István: Tízéves az ombudsmantörvény. In: Komlósy Szilvia: Tízéves a magyar ombudsmantörvény. Országgyűlés Hivatala, Budapest 2004. 17. o.

⁵³ Majtényi László: Az információs szabadságok. Complex, Budapest 2006. 17. o.

⁵⁴ Az alkotmányvédelem kizárólag eljárásokon keresztül valósul meg, ez jogvédelmi sajátosság.

⁵⁵ Bodnár Eszter – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán (szerk.): Alkotmányos tanok I. HVG-ORAC, Budapest 2018.

⁵⁶ Mint ahogy azzal sem foglalkozunk, hogy általában az ombudsmanológia külön tudományág-e.

⁵⁷ Majtényi László: Ombudsman – Állampolgári Jogok Biztosa, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1992. 21. o. Ezzel ellentétet állásponton van Somody Bernadette. Somody rámutat arra, hogy a haladási irány – szemben a hatvanas, hetvenes, nyolcvanas évekkel – a „legtágabb értelemben vett ombudsman-fogalom” felé halad. Somody: i. m. 22. o. Somody ezen véleménye többek között Linda C. Reifre támaszkodik. Reif: i. m. 26–28. o.

Bibliográfia

Ackerman, Bruce: We the People, Volume 1: Foundations. Paperback 1993.

Bodnár Eszter – Pozsár-Szentmiklós Zoltán (szerk.): Alkotmányos tanok I. HVG-ORAC, Budapest 2018.

Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Pázmány Press, Budapest 2014.

Dinsdale, Jane: Az Európa Tanács és az ombudsmanintézmény. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi Konferencia. Budapest, 1996. november 21–22. Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest 1997.

Farkas Gergely: Jogállami háború több fronton – az országgyűlési biztos viszonya az Országgyűléshez és az Alkotmánybírósághoz. In: Tízéves a magyar Ombudsmantörvény. Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest 2004.

Halmi Gábor: A négyeszőg háromszögesítése. Az alkotmánybíráskodásról. – Pokol Béla „A magyar parlamentarizmus” c. cikkéhez. Társadalmi Szemle 1993. 11. sz.

Halmi Gábor: Hatalommegosztás vagy alapjogvédelmi monopólium. Fundamentum 2001. 2. sz.

Holló András: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa. Magyar Közigazgatás 1990. 12. sz.

Juhász Zoltán: Az ombudsman típusú intézmények és a civil kontroll lehetséges szerepe a bírói hatalom számonkérhetőségének megteremtésében. ELTE Doktori értekezés. http://www.ajk.elte.hu/file/DI_Tezisek_Juhasz_Zoltan.pdf (2020.03.14.)

Kukorelli István: Alkotmánytan I. Osiris, Budapest 2007.

Kukorelli István: Tízéves az ombudsmantörvény. In: Tízéves a magyar ombudsmantörvény. (szerk. Komlósi Szilvia). Országgyűlés Hivatala, Budapest 2004.

Kurunczi Gábor: Az ombudsmani rendszer átalakulása és hatásai az alapjogvédelem területén. In: Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása (szerk. Berkes Lilla – Csink Lóránt). Pázmány Press, Budapest 2015.

Majtényi László: Az információs szabadságok. Complex, Budapest 2006.

Majtényi László: Ombudsman – Állampolgári Jogok Biztosa, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1992.

Oosting, Marten: Az ombudsman feladata a demokratikus társadalomban. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi Konferencia. Budapest. 1996. november 21–22. Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest 1997.

Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga. II. kötet. Kodifikátor Alapítvány, Budapest 2014.

- Pokol Béla*: Demokrácia, jogállam, konstitucionalizmus. In: Magyarország évtized-könyve 1988–1998. (szerk. Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László). Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest 1998.
- Reif, Linda C.*: The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System. Springer 2004.
- Sajó András*: Önkorlátozó hatalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest 1995.
- Somody Bernadette*: Az ombudsman típusú jogvédelem. ELTE Eötvös, Budapest 2010.
- Sólyom László*: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. *Fundamentum* 2001. 2. sz.
- Szalai András*: A hatalmi ágak relatív függetlenségéről, avagy a köztársasági elnök újra a végrehajtó hatalomban? *Jogelméleti Szemle* 2013. 1. sz.
- Sziklay Júlia*: Hatalommegosztás és ombudsmani intézmények az európai jogállami kultúrában. In: Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában (szerk. Hajas Barnabás – Szabó Máté). Országgyűlés Hivatala, Budapest 2012.
- Varga Zs. András*: Az Országgyűlés független szervei. In: Bevezetés az alkotmányjogba. (szerk. Trócsányi László – Schanda Balázs). HVG-ORAC, Budapest 2010.
- Varga Zs. András*: Ombudsmanok Magyarországon. Complex, Budapest 2004.
- Európa Tanács Kézikönyve*. Principles of Administrative Law.
- Varga Zs. András*: Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Pázmány Press, Budapest 2012.
- Weber, Max*: A racionális állam. Államszociológiai töredék. In: Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből (szerk. Takács Péter). Szent István Társulat, Budapest 2003.

A demokráciaelv az alkotmányjogban központi kategória, jelentéstartalma ugyanolyan összetett, mint a jogállamiság-elv vagy az emberi jogok védelmének elve. Az alkotmányosság alapelvei az (európai) alkotmányos kultúra vívmányai, amelyek tartalmi mérceként funkcionálnak, így normatív követelmények: alapelveként kötelező érvényű előíró szabályok, nem pusztán ajánlások (értékek), azaz ezekkel összhangban kell állnia az alkotmányszövegnek, a jogszabályok tartalmának, a jogalkotási folyamatnak, az alkotmány- és jogértelmezésnek, valamint a jogalkalmazásnak. Általános vagy kizárólagos érvényű jogi definíciójuk azonban nincs, tekintettel jog- és társadalomfilozófiai meghatározottságukra, eszmétörténeti fejlődésükre, politikatudományi megközelítéseik pluralitására. Ez a kötet kifejezetten a demokráciaelv szempontjából lényeges normatív aspektusokra koncentrál, reagálva az alkotmányos demokráciákat korszakunkban jellemző válságtünetekre is. A válogatott tanulmányok ezért az uniós demokrácia, a népszavazás, a választások, a parlamenti jog és a szólásszabadság egyes kérdéseit tárgyalják, olyan új kihívásokra is figyelemmel, amilyeneket a Covid-19-világjárvány vagy a kibertámadások jelentenek.

A kötettel és az annak hátterét jelentő kutatásokkal a szerzők ahhoz kívánnak hozzájárulni, hogy az uniós és tagállami alkotmányjog szempontjából központi jelentőségű demokráciaelv normatív tartalma megragadhatóbbá váljon az azt övező egyes jogi dilemmák körüljárása által.

A kötet az NKFI/OTKA által támogatott K-128796. számú, „A demokráciaelv normatív tartalma uniós és alkotmányjogi szempontból” című kutatási projekt keretében készült, amely 2018 és 2022 között az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán valósult meg.

ISBN 978-963-489-476-6



9 789634 894766



ELTE | ÁJK

