

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

Magyarország új alkotmányossága

Drinóczi Tímea (szerk.)



Pécs 2011

Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Magyarország új alkotmányossága

Drinóczi Tímea (szerk.)

Pécs 2011

Kiadja a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
7622 Pécs, 48-as tér 1

Lektorálta

Dr. Tilk Péter PhD
egyetemi docens

ISBN 978-963-642-437-4

Felelős kiadó: Dr. Berke Gyula dékán

Tartalom

Tartalom	3
Előszó	4
<i>Ádám Antal:</i> Vallás, vallásszabadság és egyház Magyarország Alaptörvényének, továbbá „A lelkiismereti- és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról” szülő 2011. évi C. törvény figyelembe vételével.....	5
<i>Bencsik András:</i> A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozásáról – az új Alaptörvény tükrében.....	31
<i>Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós:</i> Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vehet fel az Alaptörvény?	45
<i>Hautzinger Zoltán:</i> A fegyveres szervek rendeltetésének alaptörvényi szabályozása	65
<i>Horváth Zsuzsanna – Pánovics Attila:</i> Környezetvédelem és fenntarthatóság az új Alaptörvényben.....	77
<i>Ivancsics Imre – Fábrián Adrián:</i> A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben.....	97
<i>Mohay Ágoston:</i> Az Országgyűlés és a Kormány együttműködés uniós ügyekben az új Alaptörvény és a Lisszaboni szerződés tükrében	109
<i>Nagy Zoltán András:</i> Formai és tartalmi legitimitás az alkotmányozásban, különös tekintettel az 1989. évi alkotmánymódosításra	119
<i>Petrétei József:</i> A végrehajtó hatalom az új Alaptörvényben	131
<i>Polyák Gábor – Szőke Gergely László:</i> Elszalasztott lehetőség? Az új adatvédelmi törvény főbb rendelkezései.....	155
<i>Tremmel Flórián:</i> A büntetőeljárás alapelvei az új Alaptörvény tükrében.....	179
<i>Zeller Judit:</i> Génebérszet baltával – az Alaptörvény bioetikai tartalmú rendelkezéseinek értékelése	191
<i>Herke Csongor:</i> A büntetőeljárás egyszerűsítése az új Alaptörvény tükrében	205
Felhasznált irodalom	219

Előszó

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara alkotóközösségének egyes képviselői írásait tartalmazó tanulmánykötet a 2012. január 1-jén hatályba lépő Magyarország Alaptörvényével és néhány sarkalatos törvénnyel kapcsolatos első reflexiók megfogalmazásának ad teret. A tanulmányokból kibontakozik Magyarország új alkotmányossága, mivel azok – bár nem kimerítő jelleggel, de – érintik a fontosabb államszervezeti kérdéseket, az alapjogvédelem bizonyos aspektusait, az egyes új alapvető jogokat, valamint néhány alapjogot is érintő új alaptörvényi és sarkalatos törvényekben megfogalmazott, módosított szabályokat. A szerzők jellemzően kritikai módszert alkalmazva értelmezték, értékelték az Alaptörvényt egészét vagy annak egy-egy részét, illetve a 2011 őszén elfogadott – információs szabadságjogokra és a vallásszabadságra vonatkozó – sarkalatos törvényeket. Megállapításaikat, javaslataikat és észrevételeiket a jövőben mind a jogalkotó és a jogalkalmazó, mind a jogtudomány hasznosíthatja, kritikával illetheti, meghaladhatja, elvetheti; mindezzel kialakítva és erősítve az alkotmányi tartalom felfedésére irányuló alkotmányos párbeszédet.

Pécs, 2011. november 15

szerkesztő

Vallás, vallásszabadság és egyház Magyarország Alaptörvényének, továbbá „A lelkiismereti- és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról” szóló 2011. évi C. törvény figyelembe vételével

A vallások tartalmáról, szerepéről és fejlődéséről

I. A vallás fogalma

A *vallás* rendszerbe foglalt és kinyilvánított, tehát megismerhetővé tett hitelvek, valamint az azokhoz igazodó, kötelező magatartásszabályok összessége és ezek megvalósulási folyamata. A *hitelvek* a világ és az ember eredetére, rendeltetésére és kapcsolatára, az emberi test és lélek viszonyára, az emberek, illetve más élőlények halál utáni sorsára, a megismerhető világon túli legfőbb lény vagy lények létére és szerepére, a világmindenséget átható bizonyos természeti vagy természetfeletti erők, szellemek és törvényszerűségek lényegére és hatására, továbbá a vallási közösség (egyház) viszonyaira vonatkozó, a hitvalló, a vallásos emberek által elfogadandó és tiszteletben tartandó megállapítások összessége.

A hitelvekhez igazodó *vallási normák* között sajátos csoportokat alkotnak a vallásgyakorlás rituális, liturgikus előírásai, a vallásos életvitel illetve magatartás szabályai, valamint a vallási közösség (egyház) szervezetére, intézményeire, tisztségviselőinek, papjainak, szerzeteseinek helyzetére és szerepére vonatkozó rendelkezések.

A hitelvek és a hozzájuk kapcsolódó magatartási szabályok átfogják a hívő ember személyiségének teljességét, meghatározó szerepet töltenek be az emberi méltóságtudatra, életvitelre, az emberi személyiség kibontakozásának, megvalósulásának és magatartásának milyenségére, a vallási közösség belső életére és kapcsolataira. Minden vallás lényeges megnyilvánulása tehát *a hit* az általa megjelölt természetfeletti, misztikus lényben, lényekben, erőkben, törvényszerűségekből, valamint az ehhez igazodó vallási normák szerinti *egyéni és közösségi életrend*.

A bölceletek és a vallások főbb irányzatainak tanulmányozása alapján azt is megállapíthatjuk, hogy a vallási tanítások *hitre épültsége* nem zárja ki sem a mindenható legfőbb lényre, sem más vallási tételekre vonatkozó bölceleti és tudományos igényű következtetéseket. A vallásokat érintő filozófiai és tudományos megállapítások, valamint a vallási tanítások együttes megismerése ezért nemcsak lehetséges, hanem előnyös tanulságokkal is járhat. A hit, a bölcelet, a tudomány, az etika, az erkölcs, az erény, az éthosz, az áldozat, valamint a hozzájuk kapcsolódó lehetőségek, kötelességek és felelősségek csak együtt képesek hozzájárulni a folyton felmerülő problémák megoldásához, az újabb veszélyek elhárításához, valamint a szellemi, az anyagi és egyéb értékek gyarapításához.

A hitelvek és a vallási normák követése *állandó tanulást*, elmélyült gondolkodást, rendszeres önvizsgálatot, az egyéni és a közösségi kapcsolatok, a magán- és közügyek körültekintő értékelését és alakítását, a körülmények változásaihoz igazodó

* Professor emeritus, PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék.

állásfoglalásokat, egyensúlyozott, következetes és hasznos életvitelt, illetve magatartást igényel. Mindez hozzájárulhat a jellemzilárdsághoz, a szellemi, a lelki és testi egészség őrzéséhez.

Ezekből a rövid megállapításokból többek között az következik, hogy a vallás a *világnézet* egyik változatának tekinthető. A világnézetnek azonban emellett előfordul vallásellenes vagy ateista, vallásmentes materialista és vallási szempontból közömbös változata is. Az előbbi fogalom-meghatározás kifejezi az isteni kinyilatkoztatású és *egyistenhívő* (monoteista) zoroasztriánus, zsidó, keresztény és iszlám vallások lényegét, valamint az ún. *örök világtörvényekből* kiinduló és nagyrészt több istenséget, szellemet, szellemi lényt tisztelő (politeista, animista, misztikus) vallások tanításait, így különösen a brahmanizmus vagy hinduizmus és a buddhizmus válfajainak tanait, a főleg három összetevőből – nevezetesen a totemizmus és animizmus elemeire épülő ősi kínai vallásból, a taoizmusból és a konfucianizmusból, sőt esetenként a buddhizmus bizonyos elemeiből – ötvöződő, tehát szinkretista kínai univerzizmus alapvető elemeit, az iszlám és a hinduizmus bizonyos összetevőit vegyítő szikh vallás, továbbá a rendkívül sok égi és földi jószellemet (kamit) tisztelő és több gonosz szellemet (onit) is ismerő japán sinto vallás és a vele szoros kapcsolatban alakult, számos szent lényt (bucut és boszacut) tisztelő japán buddhizmus lényegét.²

Széles körben elfogadott és általam is vallott felfogás szerint az ember testi, lelki és tudatos szellemi adottságaihoz természetszerűen kapcsolódik az az igény, hogy választ kapjon, adjon, fogadjon el alapvető világnézeti kérdésekre. A válaszok körében központi helyet foglalnak el a transzcendens lények létre és szerepére, valamint az ember által közvetlenül megismerhetetlen erőkre, törvényszerűségekre és az ember halál utáni sorsára vonatkozó hitelvi állásfoglalások, tanítások. Az emberek többsége elfogadja, követi a vallási válaszokat. Nem csekély arányban előfordul azonban a vallási válaszokat elutasító vagy ezek iránt közömbös viszonyulás is. Mindhárom megnyilvánulás a vallásos világnézetet érintő reflexió. Mindezek alapján és értelmében megalapozottnak tekinthetjük azt a megállapítást, hogy az ember *homo religiosus*.

Mivel bármely vallás mitológiája, mítoszai és misztériumai iránti hitben, valamint az ehhez szorosan kapcsolódó egyéni és közösségi kultikus, rituális, liturgikus és más magatartásszabályok követésében az azonos vallású emberek egybeeső és egymás irányában is kölcsönös kötelességeket tartalmazó, markáns *értékirányultsága* testesül meg, *a vallást elméletileg és a gyakorlati tapasztalatok alapján is erős és hatékony közösségképző köteléknek tekinthetjük*. Ez a megállapítás azt is érzékelteti, hogy a vallásos hitre épülő értékirányultságot rendszerint azonosság tudati, érdekeltiségi és érzelmi elemek is erősítik. A vallási közösségben az internálódott egyéni érték szemléletből olyan *interiorizálódott közösségi értékorientáció* képződik, amely folytonosan figyelemmel kíséri, értékeli, minősíti, javításra, tökéletesítésre készíti a

² Helmuth von Glasenapp: Az öt világvallás. Gondolat, Budapest 1984, Hunyadi László: Az emberiség világvallásai az őskortól napjainkig. Budapest 1998, Michael D. Coogan (szerk.): Világvallások. (Képes Enciklopédia) Magyar Könyvklub, Budapest 1999, Nemeshegyi Péter: A világvallások típusai. Magyar Szemle 1999. 11-12. sz., Michael Keene: Világvallások. Magyar Könyvklub, Budapest 2003, Mircea Eliade: Vallási hiedelmek és eszmék története I-III. Osiris Kiadó, Budapest 1998-1999, Mircea Eliade: A szent és a profán. A vallási lényegről. Budapest 1987, Ádám Antal: Bölcelet, vallás, állami egyházjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007

tagok megnyilvánulásait és ezáltal *autopoietikusan* élteni és alakítja a közösség arculatát is. „Az igazi közösségeket a tagok közösen vallott és követett értékei, normái és tapasztalatai fűzik egybe. Minél mélyebbek és erősebbek ezek a közös értékek, annál erősebb a közösségi összetartozás érzése”, állapítja meg Francis Fukuyama is.³ A közösség tagjainak kölcsönös bizalmát, korrekt kapcsolatait, kellemes és hatékony együttműködését szolgáló mértékek, értékek és az ezeket kifejező szabályok együttes megjelölésére szerencsésen terjed a szakirodalomban a „*társadalmi tőke*” metafora. A vallásos ember és a vallási közösség saját vallását szépnek, jónak, nemesnek és előnyösnek ítéli meg, tehát értékesnek tartja. A vallás ezért egyik igen jelentős személyiségformáló és közösségteremtő tényező. Az alaptörvénybe nem ütköző, valódi vallásokat és vallási közösségeket ezen az alapon minősíti értéknek és részesíti védelemben, illetve meghatározott intézményes támogatásban a világnézetileg semleges, fejlett jogállam is.

A vallások mibenlétére vonatkozó tudományos vizsgálódás egyik vitatott kérdése, hogy az ún. abszolút egyéni, a rendszerbe foglalt és meghirdetett vallásokétól eltérően, megismerhetővé nem tett és mások általi követésre igényt nem tartó, de hitelvi, tehát vallásos jellegű felfogás, a vallás körvonalazott fogalmát figyelembe véve, vallásnak minősül-e? Szerintem az ilyen *abszolút individuális hitelvi koncepció nem tekinthető vallásnak, mert hiányzik belőle a mások általi követést igénylő kinyilvánítottság, a vallási közösség léte és az ahhoz való tartozás*. Az ilyen egyéni hitelvi koncepció kialakítását és követését nem a vallásszabadság, hanem az annál tágabb *lelkiismereti szabadság* biztosítja. A lelkiismereti szabadság ugyanis a meggyőződés kialakításának, kinyilvánításának, vagy a kinyilvánítás mellőzésének alapjoga. A meggyőződés tárgya felsorolhatatlanul sokféle lehet. A vallásszabadság a lelkiismereti szabadságnak olyan nevesített változata, amelynek gyakorlásában a vallás nem nélkülözheti az előbb jelzett ismérvek érvényesülését.

A vallás az ember egyik kiemelkedő egyéni ügye, a vallás azonban mégsem tekinthető kizárólag magánügynek. A valláshoz és egyházhoz kapcsolódás, a vallás követése, az egyház illetve egyházak működése nem volt pusztán magánügy a történelem korábbi korszakaiban és nem az a modern jogállam keretei között, jelenleg sem. Közismert, hogy a vallások meghatározó közösség- és történelemformáló szerepet töltek be a földkerekség valamennyi jelentős kultúrkörében, hozzájárultak a tudományok, a művészetek, a kultúra, a szakismeretek, az állami és társadalmi intézmények, az emberi viszonyok fejlődéséhez. A vallások gyakran megalapozták és erősítették a nemzeti azonosságtudatot, fejlesztették a hazafiságot, sőt esetenként annak túlhajtását, a nacionalizmust, a sovinizmust és a xenofóbiát is. A vallás- és egyháztörténet nem nélkülözte a *véres vallásháborúkat, az eretnekek kegyetlen büntetését és az egyházi hatalommal való visszaélést sem*. Ilyen jelenségekkel sajnos napjainkban is találkozunk. A vallás és egyház politikai összefüggéseit látványosan érzékelteti az a körülmény, hogy a politikai pártok világnézeti felfogásuktól függetlenül szavazatok és politikai támogatás szerzése céljából gyakran nagy gondot fordítanak a vallásos rétegek sajátos arculatának figyelembe vételére és igényeik teljesítésére.

³ Francis Fukuyama: Nagy Szétszórás. Az emberi természet és a társadalmi rend újjászületése. Európa Könyvkiadó, Budapest 2000. 30-31. o.

II. A vallások és a vallásosság fejlődéséről

A vallások, a vallásosság, a vallási közösségek, a felekezetek, az egyházak története arról tanúskodik, hogy szinte mindegyik hosszabb ideig érvényesülő és magasabb számú hívőt tömörítő vallás hitelvei, normarendszere és gyakorlata folytonosan alakult, tisztult, rendszereződött. A hitelesnek tartott tanításhoz és gyakorlathoz tekintélyes reformerek, bátor újítók által kimunkált és sokak által követett, az eredeti tanítás több tételét elvető, módosító, kiegészítő koncepciók, illetve irányzatok születtek. A keleti világvallások, közöttük különösen a hinduizmus, a buddhizmus, a kínai univerzizmus és a japán sintoizmus képviselői nemcsak elviselik, hanem kifejezetten e vallások jellemzőinek tekintik a színes belső sokféleséget, a közösségek és a személyek által formált változatos szinkréción. Több, kölcsönösen tolerált irányzata alakult ki és érvényesül a judaizmusnak is. Súlyosak és megrendítőek voltak, sőt jelenleg is élesek az ellentétek és gyakoriak a megrázó véres küzdelmek az iszlám vallás síta, szunnita és fundamentalista irányzatai között. A kereszténység története a keresztes háborúk⁴ könyörtelen kíméletlenségeivel, az eretneknek minősített mozgalmak (így különösen a manicheusok, az ariánusok, a bogumilok, a katarok, az albigenések, a valdensek, a donatisták, a pelágiánusok, a husziták, a janzenisták stb.) és az eretnekek, valamint más reformerek és gondolkodók kegyetlen üldözésével és megtorlásával, a keleti és a nyugati kereszténység schismájával, a katolikusok és protestánsok meg-megújuló vallásháborúival terhes.⁵

1. Az ősi vallásokat megelőző primitív vallási hiedelmekről és kultuszokról

Az emberiség vallásainak szaporodásában és fejlődésében az ősi vallások kialakulását megelőző, de bizonyos változataikban még korszakunkban is előforduló *primitív vallási hiedelmek és kultuszok* gyakori jellemzőiként említhetjük a nomád életmódot, a törzsi kötődést, a totemizmust, a jószellemek tiszteletét, oltalmuk igénylését, az ártó erőtől, szellemektől (manáktól) való félelmet, a szellemvilág jelzéseinek (ómenjeinek) ismeretét, a lélek (anima) létének és halál utáni bolyongásának, esetenként visszatérésének feltételezését, a változatos halottkultuszokat, a megalitikus (kő-) építmények (megalitsírok, dolmenek, mehnírek, kromlecek, tehát kőasztalok, kőoszlopok, kőkörök), alkalmazását, fétisek, bálványok, tabuk tiszteletét, *mágusok, varázslók, táltosok, sámánok* létét és működését, a varázslás, a boszorkányság, a babona, a jóslás segítő és ártó változatait, áldozatok bemutatását, kábító hatású szerek fogyasztását, csontok és kövek viselését, a test bőrének változatos színezését, esetleg meghasítását, a mágikus tűz körüli élénk zenei, táncos, gyakran az extázisig fokozott szertartásokat.

⁴ Vö. Steven Runciman: A keresztes hadjáratok története. Osiris Kiadó, Budapest 2002, Walter Zöllner: A keresztes háborúk története. Kossuth Kiadó, Budapest 1980.

⁵ Török József: Egyetemes egyháztörténelem I. II. Szent István Társulat, Budapest 2000, Paul Johnson: A kereszténység története. Európa Könyvkiadó, Budapest 2003, Hans Küng: A katolikus egyház rövid története. Európa Könyvkiadó, Budapest 2005.

A segítő és ártó szellemek, bizonyos fetiszizált tárgyakból eredő erők, az érinthetetlen tabuk sokaságába vetett hit nem zárja ki, hogy több törzsi vallás korábbi vagy jelenlegi követői gondoltak illetve gondolnak egy, a világ feletti teremtő istenre is, akiről részletező írott források hiányában keveset tudnak, és akit talán nem is szellemi lénynek, hanem valamilyen erőnek, különös hatalomnak vagy más létezőnek képzelnek el. Ettől eltekintve az is megállapítható, hogy a primitív népek általában nem különböztetik meg élesen a természetes és a természetfeletti szférát, nem törekszenek a valós oksági kapcsolatok érdemi feltárására.

Tonhaizer Tibor publikált adatai szerint Afrikában még korszakunkban is mintegy 65 millió ember, az összlakosság több mint 12%-a követi őseinek vázolt jellegű vallási hiedelmeit. Tudományos igényű megállapítás szerint a XXI. század kezdetén *Földünk mintegy 5000 vallása között kb. 3000 primitív vallási irányzat* érvényesülése feltételezhető.⁶ Természetesen az ezeket követő népcsoportok életvitelét is befolyásolhatják a modern kor őket érintő hatásai. Ehelyütt is megállapíthatjuk, hogy a primitív vallások, az ősi vallások, a jelenleg is érvényesülő világvallások, valamint korszakunk új vallási mozgalmái között található jelentős különbözőségek mellett hasonló elemek és vonások, bizonyos folytonosságok és feltűnő összekapcsolódások, vegyülések, tehát változatos szinkrétizmusok is tapasztalhatók.

2. Az ősi vallások általános jellemzői

Az általános vagy külső vallástudományok – így különösen a vallásfilozófia, a vallástörténelem, az összehasonlító vallástan, a vallási néprajz, a vallásszociológia, a vallápszichológia, a vallásetika, a vallási rítustan, a vallási esztétika, a vallásjog, az egyházjog – művelői számára bármely mitológia, teológia, valláserkölc, liturgia, vallási művészet és szimbolika stb. tanulmányozásának visszatérő feladatai közé tartozik a más vallásokhoz viszonyított hasonlóságok, egybeesések, kölcsönhatások, továbbá az eltérések és az egyes vallásokban előforduló különlegességek feltárása, rendszerezése és értékelő bemutatása. *Az ősi vallások közé a kereszténység kialakulása előtt létrejött és primitívnek⁷ nem minősülő vallások sorolhatók.* Ezeknek két nagyobb csoportja különböztethető meg. Közülük az egyik csoportba azok a Krisztus előtt kialakult vallások sorolhatók, amelyeket korszakunkban nem követnek. Ebbe a körbe tartoznak pl. a sumér-akkád, a hettita, a kánaáni, az ősi egyiptomi, az ősi görög, a római, a kelta, az ógermán, az ősi eurázsiai vallások, valamint a Mithra kultusz. Az első csoport különös összetevőinek tekinthetjük a XVI. században megszűnt azték, maja és inka vallást.⁸ A második csoportban említhetjük azokat a Krisztus előtt létrejött ősi vallásokat, amelyek – természetesen továbbfejlődött változatokban – napjainkban is érvényesülnek. Ennek a csoportnak jellegzetes alakzatai a zoroasztriánizmus, a judaizmus, a kínai univerzizmus három összetevője, nevezetesen az ősi kínai vallás, a taoizmus és a konfucianizmus, továbbá a brahmanizmus vagy hinduizmus változatai, a buddhizmus és alakzatai, valamint a japán sintoizmus és annak válfajai.

⁶ Tonhaizer Tibor: Egyetemes vallástörténet. Sola Scriptura Teológiai Főiskola, Budapest 2003

⁷ Az ún. primitív vallási hiedelmek jellemzését ld. különösen Mircea Eliade: Vallási hiedelmek és eszmék története I. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 11-54. o.

⁸ Vö. Ádám Antal: Az azték, a maja és az inka vallásról. Jura 2006. 1. sz.

Az ősi vallásokban – természetesen különböző arányban és sajátos változatokban – előforduló lényeges jellemzők és alapvető összetevők közül a következőkre emlékeztetek.

a) Az ősi vallások népei a primitív vallási hiedelmeket és kultuszokat követő, a hierarchikus társadalom-tagozódáshoz még el nem jutott népcsoportok gyűjtögető, halászó, vadászó, pásztorkodó és kezdetleges állattenyésztő életviszonyaihoz képest *fejlettebb civilizatórikus-kulturális szinten*, a földművelés, az állattenyésztés, a kézművesség, a kereskedelem kialakult lehetőségeit hasznosítva, a földrajzi, éghajlati, népesedési, néprajzi, nemzeti, nyelvi és más adottságokhoz is igazodva, ősi hagyományait gazdagítva alakították vallási mítoszait, kultuszait és normáikat. Életvitelük formálásában ugyancsak meghatározó szerepe volt az évszakok, az időjárás változásainak, a tengeri-, a folyó- és állóvizeknek, a *termékenységnek*, az égitestek helyzetének és egyéb megnyilvánulásainak, a fénynek, a mennydörgésnek, a villámlásnak és a viharoknak, valamint a nemzetségek, a népcsoportok, a népek közötti kíméletlen, öldöklő háborúskodásnak. Az ősi vallások mitológiájának, mítoszainak, misztériumainak, kultuszainak, magatartási követelményeinek, szokásainak megismerését immár korabeli vagy későbbi *írott források*, régészeti leletek, himnuszok, énekek, fohászok, áldozati és egyéb rítusok gyűjteményei, époszok, mondák, legendák, filozófiai, irodalmi, történelmi feldolgozások teszik lehetővé az utókorok érdeklődői számára.

b) Az ősi vallásokban gyakori a világmindenség, az istenek és az emberek létrejöttének, teremtődésének, születésének, tehát a kozmogóniának, a theogóniának és az antropogóniának sokszínű összefonódása. Csekély kivételtől eltekintve ezekben a vallási rendszerekben nem egyetlen örök és mindenható isten teremtette a felsorolt összetevőket, hanem változatos kapcsolódásokban alakultak ki, jöttek létre, illetve születtek meg az istenek és az emberek, valamint a kozmosz más elemei.

c) Többnyire kemény, véres küzdelem (theomakhia), esetenként teremtő gyilkosság, vagy valamely isten feldarabolása és elfogyasztása tapasztalható az istenek generációi, illetve tagjai között.

d) A küzdelem vagy a szaporodás következtében egyes istenek elpusztultak vagy visszavonulttá, háttérbe szorítottá, inaktívvá, békéssé, tehát *deus otius*-szá váltak.

e) Általánosnak mondható a kozmosz részei (az Ég, a Föld, az Alvilág), az istenek, az isteni funkciók és bizonyos égitestek (a Nap, a Hold, az Esthajnalcsillag) *hármassága*, hármasságos osztozása és az utóbbiak meghatározó szerepe (*szolarizáció*).

f) Az istenek hármasságában gyakori az Égnek, a mennydörgésnek, a villámlásnak, a viharoknak és a főhatalomnak összekapcsolt elsődlegessége, valamint a harc, a háború, a küzdelem isteni irányításának és istenének önállósulása, továbbá a szerelem, a termékenység, a Földanya többnyire kiemelkedő isteni szerepének megszemélyesített érvényesülése.

g) Nem ritkák egyes istenek, esetleg istenek és emberek kalandos és termékeny (néha vérfertőző) szerelmi kapcsolatai, nászai, hierosz gamoszai.

h) Tapasztalható bizonyos istenek kettős (isteni és démoni, teremtő-pusztító, jó és gonosz vagy kifejezetten megveszett, esetleg uni- és biszexuális) minősége.

i) Gyakori motívum az ősvallásokban a világ közepe, az Eget és a Földet összekötő *világoszlop (axis mundi)*, *torony (ziqqurat)*, vagy a *világfa*, továbbá a templompalota,

mint a világmindenséget jelképező *imago mundi*, valamint az ősi *Édenkert* szerepe és a kezdeti életviszonyok mesésen békés, boldog jellegének feltételezése.

j) Az élet és a halál egymást feltételező, folytonos ciklikussága sajátos kifejezésének tekinthetjük némely istenek időnkénti hosszabb idejű eltűnését, majd visszatérését, valamint a megölt, harcban elesett istenség újraéledését, feltámadását.

k) Az isteni és az emberi világ valamennyi szférájában így a mitológiában, különösen a konkrét történetet, eseménysort tartalmazó mítoszokban és az eredeti vagy rituálisan reprodukált misztériumokban rendszeresek a kegyetlen megpróbáltatásokkal járó és az alkalmasságot bizonyító próbák, *beavatási eljárások*, szertartások.

l) Több ősi vallásban az állam élén álló vezető, király, fáraó isteni származású, vagy istenné változik, szerényebb esetben pedig isteni kiválasztottságot, meghatalmazást élvez, és közvetítő szerepet tölt be az istenek és az általa irányított emberek között. E funkció keretében a király jelentős rítusok irányítója vagy kivitelezője.

m) Szinte mindegyik ősi vallásban fontos helyet foglalt el és kiemelkedő szerepet töltött be az *Újév*. Az előző év többnyire orgiasztikus tombolással, tivornyázással zárult. Az újévi szertartások a megújulást, a megtisztulást, a célok, a feladatok meghatározását fejezték ki és szolgálták.

n) Egyes vallásokban markánsan jelent meg a kő, a víz, a fény, a phallosz, a férfimág, az anyaméh létesítő, keletkeztető szerepe, bizonyos állatok (pl. a bika, az oroszlán, a kígyó, a szarvas, a sólyom, a sas, a sárkány) pozitív vagy negatív szimbolikája, továbbá a prófécia, a mágia és a babona jelentősége.

o) Néhány ősi vallásban is szerepel az eredeti paradicsomi állapot és az annak elvesztését előidéző *ősbűn*, valamint a *vízözön* mindent elpusztító büntető szerepe.

p) A jelzett közös, illetve hasonló jellemzők és összetevők mellett az ősi vallások mindegyike a sajátos történelmi, földrajzi, időjárás, gazdasági, kulturális és más adottságokhoz igazodva sok különös és egyedi megoldást is tartalmaz.

3. Korszakunk új vallási mozgalmairól

A XX. század nagy eszmeáramlatai és kortünetei – így különösen a polgári radikalizmus, a keresztény szocializmus, a marxista-leninista-sztálinista kommunizmus, a szociáldemokratizmus, a nemzeti szocializmus, a fasizmus, az antikommunizmus, az antifaszizmus, az emberi jogok és alapvető szabadságok nemzetközi jogi és nemzetállami biztosítása és védelme, a természet-, a környezet- illetve az állat- és növényvédő mozgalmak, a polgári rendszer alapértékeit elvető, polgárpukkasztó hippymozgalmak, a társadalmi középosztály tradicionális családi, szexuális, öltözködési, gyermeknevelési, egyéb életviteli mentalitásának fellazulása, az általános műveltség, a szorgalom, a korrektség devalválódása, a ravaszság, a csalárdság, az improvizációs készség felértékelődése, a fogyasztói értékrend kiterjedése, a sport professzionalizálódása, a látványos modern zenei rendezvények, a turizmus tömegméretűsége, a kábítószer-fogyasztás, a vandalizmus terjedése, a tudásalapúság, az információs, illetve e-társadalom gyarapodása, a fokozatos vallástalanodás, majd a reszakralizáció és a deszekuralizáció, a posztmodernitás és a posztdemokrácia stb. – között a *poszthippy* kornak markáns jellemzőjeként

bontakoztak ki és folytatják aktivitásukat a XXI. század elején is *az új vallási mozgalmak, vagyis az ún. ÚVM-ek és New Age mozgalmak, a NAM-ok.*⁹

A magyar történelemben meghatározó szerepet betöltő katolikus, protestáns (református és evangélikus), unitárius és izraelita vallások mellett a XIX. században megjelentek a *szekták*. A szekták mint „kimetszettek” a nagyobb vallások peremén, azokhoz viszonyítva kisebbségként jelentek meg. A szekta kimetszi magát az anyavallás tekintélye alól, meghatározza az eredeti vallás tanításaiból megtartott és módosított tételeket, valamint az általa vallott teljesen új elemeket. A szekták normái rendszerint szigorúbbak, vallási életük elmélyültebb, bensőségesebb, következetesebb, tartalmasabb az eredeti, vagy annak tartott tanításához és gyakorlathoz képest.

Az ÚVM alakzatai és a NAM típusú formációk létrejöttének okait, általános jellemzőit, különbözőségeit és konkrét szerveződéseinek sajátosságait a kutatók publikált megállapításai és személyes tapasztalatok alapján a következőkben foglalom össze. E mozgalmak kialakulását és terjedését előidéző, illetve megkönnyítő körülményekkel összefüggésben megállapíthatjuk, hogy ezek a mozgalmak olyan egyéni illetve közösségi lelki, szellemi, érvényesülési igények, szükségletek táplálására, kielégítésére vállalkoznak, amelyeket sem a hagyományos vallások illetve szekták, sem a világi intézmények nem ígérnek és nem nyújtanak. A közelebbi vizsgálódások többnyire felsorakoztatják a hagyományos vallásokkal szembeni kifogások, elégedetlenségek változatait: így különösen bizonyos hitelvek és normák eltorzítását, megalapozatlan dogmák kialakítását, illetve a merev, elavult dogmákhoz ragaszkodást, a hierarchizáltságot, a szervezeti túlméretezettséget, a rituális, liturgikus, ceremóniális formalizáltságot, a nemek közötti egyenjogúság hiányát, a képek, szobrok, ereklyék, kegytárgyak, díszítőelemek túlzott szakralizálását, a születésszabályozás ellenzését, a pápi cölibátust stb. Jelentős kiváltó oknak minősül a vallástalanodással járó lelki szegényedés, a transzcendencia-éhség, a spiritualitás iránti szomj, a szellemi bizonytalanság, a fogódzóhiány, a magánélet sikertelensége, a tartalmas közösséghez tartozás hiánya, a perifériára sodródás, a magányosodás, a kirekesztettség, a megrázó személyi tragédiák, traumák átélése. A kiváltó körülményekre reflektálás jellege lehet: a) forradalmi lázadó, b) korszerűsítő reformer, c) csendes, szelíd visszavonuló, d) másokat kizáró, ortodox, fundamentalista, e) világvégét prófécizáló és f) az evilági törekvésektől, javaktól elszakadó, határidőhöz kötött megtéréstől függő üdvözülést ígérő, g) valamint a meg nem térőket örök kárhozattal fenyegető.

Több ÚVM vallási csoportnak a hagyományos vallásokétól és a korábbi szektákétól is eltérő vonásaiként jelölhetők meg a következők:

- a) viszonylag kis méret, vagyis alacsony létszám és személyes ismeretséget, intenzív emberi kapcsolatokat érvényesítő közösségi életvitel;
- b) a hívőknek a társadalmi átlagostól eltérő összetétele, amely zömmel egyedülálló, függő helyzetű fiatalokból áll, akiknek első generációja az új hitbe nem beleszületett, hanem azt maga választotta;

⁹ Ld. különösen Kamarás István: Kis magyar religiográfia. Pannónia Könyvek, Budapest 2003. Ld. még Korpics Márta – Wildmann János: Vallások és egyházak az egyesült Európában. Typotex Kiadó, Budapest 2010. 338 o., Herger Csabáné: Polgári állam és egyházi autonómia a 19. században. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2010. 335. o.

c) az új hitrendszert alakító vagy lényegesen fejlesztő tisztelt, sőt csodált, karizmatikus (kegyelemmel felruházott, hiteles tudású, erős lelkiületű, nagy életerejű) vezető kiemelkedő szerepe;

d) a tagságnak az ellenséges, barátságtalan környezettel szembenálló, *mi-ők* szemlélete. A felsorolt jellemzők többsége az új vallás alapítását közvetlenül követő, a *működés első időszakában* tapasztalható. A létszámnövekedés együtt jár bizonyos szervezetrendszer kiépülésével. Az idő múlásával a korábbi fiatalok idősebbekké válnak, akiknek gyermekei beleszületnek szüleik választott vallásába. A törzstagoknak együtt kell élniük a mozgalomhoz nem tartozó rokonokkal, valamint az intenzív vallási életre képtelen hívő társakkal. Változás következhet be a vezetésben is, a vezetők személyes kapcsolatait felváltja vagy kiegészíti az írott illetve elektronikus informálás és kommunikáció. Módosul, gazdagodik, egzaktabbá, esetleg rugalmasabbá válik a hitrendszer is. Erre gyakran akkor lesz szükség, ha némely dogmatikus ígéretek és próféciák nem következnek be. Mindezzel együtt módosulhat, enyhülhet vagy szigorodhat a megkövetelt életstílus, mérséklődhet a *mi-ők* szemlélet megkülönböztető szigora, bizonyos kivételektől eltekintve javulhat a mozgalom külső megítélése és megkezdődhet illetve erősödhet a mozgalom illeszkedése a társadalmi és a közhatalmi környezethez.

Az ÚVM változataitól lényegesen különböznek a *NAM típusú individualizált, privatizált vallási koncepciók, amelyek a hívők számára egészséget, lelki szilárdságot, magabiztosságot, helytállást, érvényesülést, sikereket és mindehhez támogató közösséget ígérnek*. Mindkét mozgalom összetevői között található keleti – főleg hinduista és buddhista –, katolikus és protestáns bázisú, továbbá keleti és nyugati vallási elemeket ötvöző, ún. szinkretista vallások.

III. Hasonló és eltérő elemek korszakunk főbb vallásainak tanításaiban

A lényeges mitológiai különbözőségek, a világ eredetére, az ember rendeltetésére és halála utáni sorsára, az erkölcsi normák szerepére vonatkozó eltérő felfogások ellenére *korszakunkban csökkennek a feszültségek és szembenállások a világ nagy vallásai között, sőt több tárgykörben, főleg az emberiség sorskérdéseiben, az egyénnek és a közösségnek is előnyös erkölcsi szabályok feltárásában illetve egyeztetésében kibontakozóban van az együttműködés. Napjainkban az ellentétek inkább a fundamentalista és nem fundamentalista irányzatok, az eredetinek, hitelesnek nyilvánított tanítások, valamint az újabb vallási mozgalmak, továbbá a hagyományos mitológiával rendelkező vallások és az azoktól lényegesen különböző paravallási szerveződések között élesednek.*

Sokat ígérő kezdeményezések és erőfeszítések révén részeredmények is születtek már a világvallások kölcsönös megismerésének, tiszteletének és bizalmának javításában, sőt néhány tárgykörben együttműködés folytatásában is. Ebben a keleti vallások hagyományos nyitottsága mellett jelentős szerepe lehet annak, hogy a *II. Vatikáni Zsinat elismerte a vallásszabadságot, ezáltal a vallási pluralitást*, a katolikus egyház feje pedig kifejezte sajnálatát az egyház más vallási meggyőződést követőkkel szemben korábban tanúsított türelmetlen, bántó megnyilvánulásaiért, esetenként kegyetlen, megtorló tetteiért. *Órigenész, Cyprianus és Augustinus* már a kereszténység

korai évszázadaiban megalapozták azt a hagyományos katolikus felfogást, amely szerint az egyházon kívül nincs üdvösség. (Extra Ecclesiam nulla salus). Ezt a merev dogmát a XVII. században a janzenisták elméletileg azzal a megfogalmazással igyekeztek enyhíteni, hogy az egyházon kívül nincs kegyelem (Extra ecclesiam nulla gratia). A változást e tekintetben II. Vatikáni Zsinat következő állásfoglalása tartalmazza: „Elnyerhetik az örök üdvösséget mindazok, akik önhibájukon kívül nem ismerik Krisztus evangéliumát és egyházát, de őszinte szívvel keresik Istent, és a kegyelem hatása alatt arra törekszenek, hogy teljesítsék akaratát, amelyet lelkiismeretük szavában ismernek fel”. A II. Vatikáni zsinat „Ad gentes” konstitúciója azt is megállapítja: „az egyház nincs igazán megalapítva, nincs igazi élete és nem tökéletes jele Krisztusnak az emberek között, ha – a hierarchia mellett – nincs meg a világi hívők komoly és dolgozó rétege [...]”. Buzdítja őket, hogy vegyenek részt a gyermekek és fiatalok nevelésében, valamint „azoknak a népeknek erőfeszítéseiben, amelyek az éhség, a tudatlanság ellen harcolva, magasabb életszínvonal elérésére és a világbéke megszilárdítására törekszenek”. A laikusokra is vonatkozik a zsinati buzdítás, hogy „tanítsanak az iskolában, intézzék az anyagi ügyeket, vegyenek részt a plébánia és az egyházmegye munkájában, szervezzék meg és mozdítsák elő a világiak apostolkodásának különféle formáit, hogy a fiatal egyházak hívei minél előbb kivehessék részüket az egyház életéből. [...] Különösen méltóak a dicséretre azok a világiak, akik *egyetemeken és tudományos intézetekben történelmi és vallástudományi kutatásaikkal* mozdítják elő a népek és a vallások megismerését, és ezzel segítik az evangélium hirdetőit, a nem keresztényekkel való párbeszédet pedig előkészítik”.¹⁰

A globalizálódás sokféle egységesülő, illetve etnikai, vallási, politikai stb. differenciálódási folyamatait erősítő tudományos, műszaki, pénzügyi, gazdasági tényezőkhöz szerencsésen kapcsolódik az önmagában is ellentmondó, ún. európai kultúrfőlény dőre beképzelttségének csökkenése, valamint földünk hosszú múltra visszatekintő más, gyakran varázslatosan színes, tartalmas és tanulságos kultúráinak, ezeken belül a *kultúrák alapvető jellegzetességeit meghatározó vagy befolyásoló vallások tanulmányozása, megismerése, tisztelete és az arra épülő együttműködés*. Ezzel összefüggésben hangsúlyozandó, hogy a vallás és a kultúra fogalma, illetve ezek érvényesülési formái nem esnek teljesen egybe. A vallások azonban a Föld mindegyik nagy kultúrkörében meghatározó hatást gyakorolnak a hívők mentalitására, a családhoz, az emberekhez, a közösségekhez, a hazához, a hatalomhoz, a tanuláshoz, az alkotáshoz, a munkához, a művészetekhez, a szórakozáshoz stb. fűződő viszonyára. A történelem számos példát szolgáltat arra is, hogy ugyanaz a vallás különböző kulturális környezetekben egymástól eltérő, sajátos elemekkel egészült ki. A vallástudomány ezt a jelenséget az *inkulturalizáció* egyik sajátos esetének tekinti.

Európa, illetve a Nyugat tagadhatatlanul óriási tudományos, művészeti és egyéb értékekkel járult hozzá az emberiség kulturális és civilizációs fejlődéséhez. Ezek az értékek – közöttük a jogállamiság, az alapjogok, a demokrácia, illetve a demokratizmus, fontos műszaki és más civilizációs vívmányok stb. – továbbra is oltalmazandók és fejlesztendők. A multikulturális világ sajátosságainak,

¹⁰ Az idézeteteket ld. Wildmann János: Egy reformzsinat üzenete. Gyakorlati teo-trilógia II. Kriterionológia. Egyházfórum, Veszprém 2006. 264-269. o. (Kiemelés tőlem: Á.A.) Ld. még Ádám Antal: Zsinati konstitúció a katolikus egyház és a világ viszonyáról. Jura 2007. 2. sz.

veszélyforrásainak beható elemzése alapján azonban mellőzhetetlen S. P. *Huntington* alábbi következtetéseinek megszívelése is. Más civilizációk ügyeibe való beavatkozás valószínűleg a legnagyobb veszélyforrás, amely bizonytalansághoz és potenciálisan globális konfliktusokhoz vezet a multicivilizációs világban. Az emberiség olyan korszakba lépett, amikor a különböző civilizációknak meg kell tanulniuk a békés egymás mellett élés szabályait, meg kell ismerniük egymást, s ha egymás történelmét, gondolkodásmódját, művészetét és kultúráját tanulmányozzák, kölcsönösen gazdagabbá tehetik életüket. Ebben a túlszűfolt, piciny világban sok választási lehetőség nincs, mert egyébként viszály, feszültség, háború és katasztrófa veszélye fenyeget. A béke, az emberiség jövője a világ nagy civilizációinak, politikai, vallási és szellemi vezetőinek együttműködésén és megértésén múlik.¹¹

Hasonló tartalmú felismerések jegyében nyilvánította az ENSZ Közgyűlése az 1998 november 4-én egyhangúlag megszavazott határozatával a 2001. évet a civilizációk közötti dialógus évének. E határozat preambuluma szerint: „Tudatában lévén a különböző civilizációk által elért eredményeknek, amelyek a kulturális pluralizmus valóságáról és az emberiség kreatív képességeinek különféle formáiról tanúskodnak; kiemelve a türelem nagy fontosságát a nemzetközi kapcsolatokban és a dialógus hasznos szerepét egymás megértésében, a békét fenyegető tevékenységek elkerülésében, valamint a civilizációk közötti együttműködésben és kölcsönös megértésben; megerősítve azt a felismerést, hogy a különféle civilizációk által elért eredmények az emberiség örökségét képviselik, s az egész emberiség számára a haladás megvalósítására irányuló ösztönzés forrásai; [...] a Közgyűlés kinyilvánítja megingathatatlan elhatározottságát a civilizációk közötti dialógus könnyítésére és előmozdítására”. A Közgyűlés ennek alapján felkérte a tagállamok kormányait, az ENSZ szerveit, elsősorban az UNESCO-t, valamint a többi érdekelt nemzetközi szervezetet, ezek között a kormányoktól függetlenül működőket is (NGO), hogy valósítsanak meg a civilizációk közötti párbeszédet szolgáló kulturális, nevelési és társadalmi programokat.

A kölcsönös közeledést, tiszteletet, párbeszédet és bizonyos tárgykörökben a fokozatos együttműködést főként az azonos, illetve hasonló valláserkölcsei szabályok, az ember egyéni, családi, közösségi figyelmességét, jóindulatát, segítő munkáját ösztönző, az önzést, az álnokságot, a rosszindulatot, az önmagának és másnak kárt okozó megnyilvánulásokat elítélő, valamint az ezektől visszatartó tanítások könnyítik meg. Illusztrálásként az ilyen *közös vagy hasonló* valláserkölcsei parancsoknak, tilalmaknak, ajánlásoknak a következő csoportjaira utalok.

1) Szinte mindegyik nagy vallás tartalmaz néhány olyan alapszabályt, mint az „*arany szabály*”, amely rendkívül bonyolult helyzetekben is eligazít. Az arany szabály már megtalálható Konfuciusznál: „amit nem kívánsz magadnak, azt te se tedd más emberekkel”, a zsidóknál: „ne tedd másokkal, amiről nem akarsz, hogy mások veled tegyék” és Jézus hegyi beszédében: „amit akartok, hogy veletek tegyenek az emberek, ti is azt tegyétek velük” szövegezésben.

¹¹ Ld. Samuel P. Huntington: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása. Európa Könyvkiadó, Budapest 1999.

2) Nagyon lényeges körülmény, hogy a Tízparancsolat előírásai közül öt nemcsak a zsidó és a keresztény vallásokban, hanem az egyéb vallási előírásokban is megtalálhatók. Ezek a következők: ne öl, ne lopj, ne hazudj, ne paráználkodj és tiszteld szüleidet.

3) A buddhista kultuszoknak több összetevőjét ismerjük, amelyet később a keresztény (katolikus) rítusoknak is jelentős elemeivé váltak. Ilyeneként említhetők a *kolostori élet*, a *papi cölibátus*, a *szerzetesi tonzúra*, a *gyónás*, a *rózsafüzér*, az *ereklyetisztelet*, a *haranghasználat*, a *tömjén és a füstölő*. A buddhista kolostorok már Buddha (Kr.e. 560-483) életének alkonyán kezdtek létrejönni. A keresztény szerzetesség bölcsőjeként az egyháztörténet Egyiptomot jelöli meg, ahol az első *anahoréták* Kr.u. IV. században vándoroltak ki nagyobb számban a sivatagba. Ebben az időszakban kezdett megjelenni az anahoréták körében az önként vállalt *nőtlenség* is, amelynek a keresztény papságra kiterjesztését VII. Gergely pápa rendelte el a XI. században. A papi nőtlenség kívánalma már Buddha életében kialakult. A fejtető kör alakú leborotválása, a *tonzúra* egyidős a buddhista szerzetesi étellel. A kereszténységben Kr.u. V. századtól alkalmazzák bizonyos szerzetesi felavatások egyik szertartási elemeként. A *gyónás* a buddhizmus egyik régi intézménye, a kereszténységben a bűnök megvallását felszentelt személy jelenlétében Kr.u. III. századtól alkalmazzák. Az *ereklyetisztelet* a buddhizmusban Buddha halálával kezdődött. Széles körben elfogadott egyháztörténeti megállapítás szerint a *rózsafüzér* használata nyugaton a kereszties hadjáratokkal kezdődött. Keleten azonban már a hinduizmus gyakorlatában is előfordult, az északi buddhizmus térhódításával pedig különösen elterjedt. A kereszténységben a *harangozás* gyakorlata a VI. században kezdődött. Indiában azonban már a II. század végétől használtak harangokat. Többnyire az egymástól távolabb fekvő kolostorok szerzetesei küldtek így jelzéseket egymásnak. A *tömjénezés* a buddhizmusban Buddha fellépésével kezdődött. A kereszténységben az apostolok és az apostoli atyák ellenezték ennek a *sötétséget kifejező keleti pogány rítusnak* az alkalmazását. Használata a constantinusi fordulattal kezdődött és vált később egyre gyakoribbá.

4) Különösen újszerű, modern vallásnak minősíthető a perzsa Mirza Huszain Ali Nuri által 1863-ban alapított *bahai* vallás. A vallásalapító a követendő célokat, elveket és elvárásokat az alábbi 12 pontban foglalta össze: az egész emberiség egységnek tekintendő; meg kell valósítani a világbékét; meg kell oldani a társadalmi problémákat, minden vallásnak közös az alapja; a vallást összhangba kell hozni a tudománnyal és az ésszerűséggel; a vallásnak az emberek közötti egység és egyetértés alapjává kell válnia; a férfiak és nők egyenjogúak; mindkét nem tagjainak a legjobb vallási és erkölcsi képzésben és nevelésben kell részesülniük; mindenkinek magának kell felkutatnia az igazságot; mindenféle előítélet elhagyandó; mesterséges világnyelvet és egységes írást kell kialakítani és alkalmazni; állandó választott bíróságot kell felállítani. A hívők tekintélyes száma mellett nem véletlen, hogy jeles személyiségek (pl. Lev *Tolsztoj* orosz író a vallás „legtisztább alakzatának” minősítette a bahait, Arnold F. *Toynbee* angol történész pedig a „holnap vallásaként” jelölte meg ennek a vallásnak a tanait. A bahaizmus magát az *utolsó kinyilatkoztatott* vallásnak tartja. A bahai istentiszteletek követik a vallási sokszínűséget.

5) Különböző megfogalmazásokban az emberiség számos nagy gondolkodója és szinte mindegyik vizsgált valláscsoport óv a szenvedélyektől, a túlzásoktól és serkent az *ésszerű mértékek* követésére.

Arisztotelész (Kr.e. 384-322) nem fogadta el a világ platóni megkettőzöttségét, ezen belül az erkölcsök és az erények örök eszményekből eredeztetését sem, hanem azt vallotta, hogy az ember természetének (eidoszának) a boldogságra törekvés felel meg. A boldogság erényes élettel érhető el.¹² Az erény pedig okosság (phronészisz) birtokában, megfelelő lelki alkat esetén, helyes gondolkodással (orthosz logosz), szabad akarattal (poairészisz) érhető el és a középérték (meszotész) megtalálásában nyilvánul meg.

Ez a középérték nem a középest, nem a közepszerűt jelenti, hanem az ember adottságaihoz és változó körülményeihez igazodó *optimálist* testesíti meg. Az optimálisként elérendő meszotészre jellegzetes példaként a végletesnek tekintett gyávasággal és vakmerőséggel szemben a *bátorságot* jelölte meg. Az arisztotelészi meszotész igénye tehát lényegesen eltér a cicerói és horatiusi *aurea mediocritas*-tól, az ún. arany középúttól, amely a nemes ügyért folytatott áldozatos küzdelem helyett az egyéni nyugalmat célzó megalkuvást is megengedi. Arisztotelész is úgy véli, hogy minden túlzás ártalmas, de az optimálist szolgáló meszotész nem a jó és a rossz, az előnyös és a hátrányos közötti távolság közepén érhető el. Ez az egyéni és közösségi erkölcsi követelmény összetettebb, többet igénylő és tartalmasabb az ovidiusi „*medio tutissimus ibis*”-nél¹³ is.

Lelki alkatuk sajátossága szerint embertársaink között találkozunk heves, *szangvinikus* vérmérsékletűekkel, *melankóliára* hajlamos mélabúsokkal, kesernyés, cinikus, szkeptikus *kolerikusokkal* és harmonikus, higgadt, derűs, *sztóikus* egyéniségűekkel. Számptalan tiszteletre méltó példa bizonyítja, hogy a hátrányos lelkület is ellensúlyozható okossággal, helyes gondolkodással, bölcsességgel és szabad akarattal. Arisztotelész az általa megjelölt előnyös és hátrányos kormányzati rendszerek – nevezetesen a királyság és a türannisz, az arisztokrácia és az oligarchia, valamint a politeia és a demokrácia – közül a *politeiát* tartotta legjobbnak, mert abban a középrétegek, tehát a közepesen vagyonos és viszonylag képzett, erkölcsös polgárok gyakorolják a hatalmat a közösség szolgálatában. Ezzel szemben a politeia elkorcsosult változataként megjelölt *demokráciában* a szegény szabadok bitorolják a hatalmat és nincsenek tekintettel az állam egészségének szükségleteire és a társadalom közösségi érdekeire.

Az emberi létezés bizonytalansága, az istenektől származó ajsza, vagyis *a sors*, az osztályrész, a végzet pesszimizmust válthat ki. A bölcsességben gazdag görög vallási kultusz azonban emellett ismerte az egyetemes rend és igazság, a *diké* fogalmát, amely az isteneket is kötelező *Törvény* (Themisz) megvalósulását jelentette. A diké érvényesüléséhez elengedhetetlen, hogy az emberek ne hágiák át létmódjuk korlátait, kerüljék a mértéktelen kiválóságra (*areté*) törést, és az annak érzetéből fakadó dölyföt, a *hübriszt*, valamint a hübrisz által okozott elvakultságot (*até*). A hübrisz és az até

¹² Vö. Arisztotelész: Eudemoszi etika. Nagy etika. Gondolat, Budapest 1975, Arisztotelész: Nikomakhoszi etika. Európa, Budapest 1987, Arisztotelész: Az athéni állam. Akadémiai Kiadó, Budapest 1954, Sir David Ross: Arisztotelész. Osiris, Budapest 1996.

¹³ „Középütt jársz a legbiztonságosabban.”

következtében ugyanis súlyos szankcióként még a hősök, a királyok és a kalandorok számára is bekövetkezik a *kudarc*, a *hátrányos sors*, a *moira*.

Az emberi élet végességét és törekenységét figyelembe vevő bölcsesség azonban nem zárja ki, sőt arra int, hogy az ember aknázza ki mindazt, amit az élet, a jelen képes nyújtani, az ifjúságot, az egészséget, a testi örömöket, a szervezett társas együttélés – a rendezvények, a szertartások, a felvonulások, a játékok, a táncok, a dalok, a lakomák, a versengések és más látványosságok – kellemes élményeit. A hétköznapi szürkeség feloldásában, az idő elől való megszökésben, az életöröm szakralizálásában, a mostoha körülmények átlényegülésében, bizonyos erények szorgalmazásában a görög vallási kultúra – néhány jelentős más, főleg a keresztény, a zsidó, a hindu, a buddhista, a kínai és a japán ősi vallásokhoz hasonlóan – a későbbi nemzedékek számára is sok tanulással szolgálhat.

A *keresztény sarkalatos erények* közé tartozik az okosság és annak teljessége, a bölcsesség, az igazságosság és annak sajátos változata a méltányosság, a bátorság és a *mérsékletesség*. Amint a három isteni erény, vagyis a hit, a remény és a szeretet, úgy a négy sarkalatos erény is szorosan kapcsolódik egymáshoz, sőt egymásra épül. Az utóbbi erények keretében bölcsen kell igazságosnak, méltányosnak, bátornak és mérsékletesnek lenni. Ezek a követelmények tehát magukba foglalják az adottságokhoz, a képességekhez igazodó fokozatosságot és arányosságot is. Mindenkinek *saját talentumait* kell kamatoztatnia. A mérsékletesség, a *temperantia* a túlzásoktól, a szertelenségtől, a bármilyen irányú szélsőségtől óvja az embert. Amint az arisztotelészi meszotész nem középezt, nem középszerűt kívánt jelenteni, hanem *az ember képességeihez és változó körülményeihez folyton igazodó optimálist*, úgy a keresztény erénynek minősülő mérsékletesség sem középutat, hanem ésszerű mértéktartást, valós arányosságot, szükséges egyensúlyozást, összehangolást és egyensúlyt követel. Az ilyen mérsékletesség nem zárja ki az ember lehetőségei között gyakorlandó platóni *kalokagathiát*, vagyis *az összetett igényességet, a szebbre, jobbra, igazságosabbra és színvonalasabbra* törekvést. Keresztény erkölcsi erénynek minősül továbbá a szelídség, az engedelmesség, az állhatatosság, a türelem, a hűség, a tisztaság, a megbocsátás stb.

A keresztény értékorientáltság magasztosságát érzékeltetik azok a – gyakran számos egyéb bűnök elkövetéséhez vezető, ezért – *főbűnnek* nevezett tulajdonságok, amelyeket ez az erkölcs szigorúan elítél, és amelyektől féltően óv. Ilyen főbűnök: a kevélység, a képmutatás, a harag, az irigység,¹⁴ a gyűlölet, a kapzsiság, a falánkság, a bujaság és a jóra való restség. A keresztény erkölcsi normák a jelzettekén kívül még rendkívül sok más parancsot, tilalmat, ajánlást tartalmaznak és számos egyéb értékes erényt jelölnek meg.¹⁵

A *zsidó vallás* kiemelkedő rendeltetése a földi élet egyéni, családi és közösségi viszonyainak részletes szabályozása. A parancsok és tilalmak követése révén érhető el a *Tikkun olam*, az a cél, hogy *jobb világot hagyjunk magunk után, mint amelybe beléptünk*. Ehhez folytonos tanulásra, az igazság keresésére, rendszeres testi és lelki megtisztulásra, szilárd hitre, gyakori imádkozásra, szolidáris jótékonyagra,

¹⁴ Ádám Antal: Az emberi irigységről, ellenszenvről és kajánságról. Pécsi Munkajogi Közlemények 2009. 3. sz. 7-11. o.

¹⁵ Zlinszky János: Keresztény erkölcs és jogászai etika. Szent István Társulat, Budapest 1998

bűnbánatra, böjtre, szigorú étkezési és magatartási szabályok megtartására van szükség. E követelmények gyakorlása között érhetők el a *szelíd öröme* az egyéni, a családi és a közösségi életben. A kicsapongás, a tivornya, a féktelen tombolás, az orgia, a mámor, a szaturnália, a bacchanália, az extatikus őrjöngés, az önkívület távol áll a judaizmus szelíd örömeinek középértékétől is.

Az *iszlám* felfogás szerint a kötelező és lehetséges emberi magatartások a következő öt csoportba sorolhatók:

- ami megparancsolt – elmulasztásért büntetés jár;
- ami ajánlott – elmulasztásáért nem jár büntetés, elvégzéséért jutalom jár;
- ami tiltott – elkövetéséért büntetés jár;
- ami helytelenített – mellőzéséért jutalom jár, gyakorlásáért nem jár büntetés;
- ami közömbös – azért sem jutalom, sem büntetés nem jár.

Viszonylag kevés olyan magatartás van, amely konkrétan tilos vagy megparancsolt, a mindennapi élet legtöbb cselekvése az ajánlott, a helytelenített és a közömbös kategóriába tartozik.

Az *egyén* szellemi, lelki tökéletesítésére törekvő *hinduizmus*¹⁶ megkülönbözteti a személyiség négy hordozóját, nevezetesen a *manaszt*, tehát az elmét, a *buddhit*, az intellektust, továbbá az *ahamkárát*, az én-tudatot és a *csittát*, vagyis mindezek együttesét. Az általános törvények alapfokú előírásait tartalmazzák a *védák*, ezek tudásán túllépve a törekvő embernek fel kell adnia önzését és vágyait. Ha az ember önzetlenül munkálkodik másokért, megszűnik *extrovertálnak* lenni, és elméje visszavonul. Az ilyen elme testesíti meg az *uparati* állapotát, amely révén az ember képes a lemondás gyakorlására. A befelé tekintő, *introvertált*, elmélyült szellemi, lelki állapotban az elme lecsendesítésével az ember megéri a különbségekben, a sokféleségben rejlő egységet. Ha az ember elérte énjének, az *Átmannak* felismerését, már nem kell keresnie a világ anyagi örömeit, azok maguktól jönnek lábaihoz. Ha azonban tudatlanságból csak a vagyon, a hatalom, a vágyak után rohan, legjobb esetben is szerény eredményt érhet el. A legmagasabb tudatállapot, az ellentétek feletti lét arra int, hogyha a gondolatok folyamata alacsony, tehát *tamaszikus* minőségű, vagy ha állandó mozgásban, változásban van, azaz *radzsasztikus*, akkor az Átman elérhetetlen. Csak a tiszta és emelkedett, vagyis a *szattvikus* gondolatfolyamok vezethetnek el az önmegismeréshez. A tudatfolyamatok már jelzett három minősége, vagyis a három *gúna* közül a *tamasz* a tunya, a lomha, suta, nehézkes, ostoba minőségek összefoglaló neve. A *radzsasz* a mozgás, az átalakulás, az aktivitás és a sietség állapota. A *szattva* a tisztaság, a higgadság, a nyugalom, a béke, a tudás, az átszellemültség, a megkülönböztető és összerendező képesség minősége. A test jellegzetessége a *tamasz*, az elme principális állapota a *radzsasz*, az intellektus kiindulópontja pedig a *szattva*. A *szattvára* és az intellektusra épülő teljes énfelismerés, a *turija* állapota teszi lehetővé a kiegyensúlyozott, tehát a *túlzásoktól mentes*, tartalmas életvitelt. E kategóriák irányultsága azonban a földi élet szenvedésként való felfogása, valamint a móksára, illetve a nirvánára törekvés folytán, az *egyén lelki, esetenként testi tökéletesedésére* összpontosító hinduizmusban és buddhizmusban egészen sajátos.

¹⁶ Ádám Antal: A hindu forrású ősi bölcelet néhány irányzatáról. In: Torma András (szerk.): Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Kalas Tibor egyetemi tanár oktatói munkásságának tiszteletére. Z-Press Kiadó, Miskolc 2008. 15-35. o.

Buddha saját tanítását általános értelemben a „középút” tanításának *madhjamaká*-nak nevezte, amely utal a szélsőséges nézetek (pl. az idealizmus), a szélsőséges életmód (pl. az aszkétizmus vagy a hedonizmus) és a túlzó vallásgyakorlat (pl. a bigott áhítatosság vagy a cinikus dekonstruálás), tág értelemben bármilyen szélsőséges megnyilvánulás mellőzésére. A *középút* tiszteletét fejezi ki a buddhizmusban a „barátságos érzület” (*maitrí*) is, amely hasonló, de nem azonos a keresztény szeretettel. A buddha szentek lelki egyensúlya nem teszi lehetővé a lelkes, rajongó szeretetet és a haragos gyűlöletet sem.

Konfuciusz által leírt ideális társadalmi viszonyok eszméit¹⁷ nagyrészt a tanítványai által összeállított *Analekták*, vagyis *Konfuciusz* beszélgetései és mondásai tartalmazzák. További három mű (*A Menciusz*, *A jeles tudás* és *A középút tana*) szintén az erényes kormányzás és a harmonikus társadalom megteremtésének előírásait és módszereit tárgyalja. A konfucianus etika a harmonikus társadalom, az erkölcsös, segítőkész állam és az illetudó polgár magatartási követelményeit foglalja magában. Eszerint, *ha mindenki odafigyel másokra, őszinte másokkal és gyakorolja az emberiség és az igazságosság erényét*, vagyis a mélyen gyökerező *önzetlenséget*, akkor elérhetőek az említett célok. A gyermeki engedelmség, a szülők iránti kötelességtudat és tisztelet, valamint az ember rangjának megfelelő viselkedés alapvető követelmény. Az emberi kapcsolatokban legfontosabb a fiú és az apa, a feleség és a férj, a fiatalabb és az idősebb testvér, a barát és barát, valamint a miniszter és a császár közötti megfelelő, tehát a magasabb pozíciót tiszteletben tartó és az alacsonyabb helyzetben levőt is becsülő, illetve támogató viselkedés. A felsoroltak közül csak *az azonos korú barátok* kapcsolata nyugodhat *az egyenjogúságon*.

A *sintoizmus* tanítása szerint a tisztességes életvitel szabályának megsértése vagy a lényeges tilalmak figyelmen kívül hagyása olyan kisiklás, amelyet szabad akarattal a *sinto* hívő megszüntethet, helyrehozhat és így visszatérhet az egyensúlyozott, elvárható, sőt kifejezetten jó és boldog élet folytatásához. A „*wa on giri ninio*” ősi japán alapszabály mindenkit arra kötelez, hogy ismerje és kövesse a szabályokat, óvja a harmóniát és feladatait ne kényszeredetten, unottan, hányavetien, hanem figyelmesen, igényesen, előzékenyen, könnyedén, derűsen végezze. A *wa on giri ninio* olyan életviteli alapelv, amelynek ismerete és hasznosítása vallási, nemzeti és társadalmi hovatartozásra tekintet nélkül ugyancsak minden ember számára előnyös lehet.

Tanulságosak azok az ismeretek, amelyek a bekötött szemű, egyik kezében kardot, a másikban mérleget tartó *Justitia istenasszony*, valamint a kínai és a japán igazságszolgáltatási szemléletben élő *unikornis*, vagyis a homlokán hosszú szarvval ábrázolt, kistermetű fehér lóhoz hasonlító, erős, magabiztos, de egyébként békés mesebeli állat jellegére és szerepére vonatkoznak. A nyugati kultúra igazságszolgáltatási szimbóluma rideg, sőt halálbüntetéssel is fenyeget, *az egyszarvú nem öli meg, nem is sebzi meg a vétkest, csak félrelöki, hogy az megszegyenüljön, magába szálljon, magatartását értékelje, hibáját beismerje és helyes útra térését kialakítsa*. Ez a felfogás közelebb áll a jézusi irgalmassághoz és jótékony szeretethez, jobban kifejezi a konfuciuszi, menciuszi ún. *haszon nélküli, de a betöltött pozíciót és a*

¹⁷ Ádám Antal: A konfucianizmus főbb irányzatairól. In: Kokovai Szabina – Pohánka Éva (szerk.): Ünnepi tanulmányok Móró Mária Anna tiszteletére. Pécsi Tudományegyetem Könyvtára, Pécs 2009. 9-16. o.

tényleges érdemeket is respektáló, ún. fokozatos szeretetet, valamint azt a japán vallási felfogást, amely nem ismeri az áteredő bünt, az örök kárhozat büntetését, de szorgalmazza a konfliktusba kerülők *önvizsgálatát, a kisiklások elismerését és önkéntes helyrehozását*.

6) Végül csak általánosságban említem meg azokat a nagyszámú *egyéb* tanulságos és értékes erkölcsi normákat, amelyeket a vallások ugyancsak kölcsönösen hasznosíthatnak saját morális rendjük fejlesztésében és együttműködésükben. Gondoljunk a kínai csan és a japán zen helytállást, jellemszilárdságot, testi és lelki egészséget, munkaszeretetet, fegyelmet erősítő tanításaira, a hinduizmus, a buddhizmus és a dzsainizmus *erőszak tilalmára* (ahimsza), valamint féltő szeretetére és gondosságára valamennyi élőlény iránt, a taoizmusnak a *természeti törvények* tekintetében tanúsított figyelmességére és tiszteletére, a zsidó és az iszlám vallás *tisztálkodási és étkezési előírásaira*, a legtöbb vallás fellépésére a *részegséggel* és az ahhoz hasonló *toxikomániával*, valamint a *durva beszéddel* szemben, az iszlám engedelmességi tanára, a keleti vallások egymás közötti és a nyugati vallások iránti *türelmességére és nyitottságára* stb.

7) Csak jelzem ama kérdés megválaszolásának fontosságát, hogy *milyen célok, hátrányok és jutalmak ösztönöznek* a vallások előírásainak teljesítésére. Általánosságban megjegyezhetjük, hogy a kérdés vallásonkénti áttekintése lényeges különbségek megállapításához vezet. Erőteljes a vallási tilalmak megsértésétől való visszatartó hatása és a parancsok teljesítésére gyakorolt ösztönző szerepe a halált követő átmeneti bűnhődés vagy az örök *kárhozat* fenyegetésének, illetve a mennybéli örök boldogsággal járó *üdvözülésnek* a keresztény és az iszlám vallásokban, valamint a buddhizmus mahájána irányzatában. Elsősorban a zsidók egyéni és közösségi megnyilvánulásait szigorúan elbíráló és alakító, saját Istenük iránti bizalomra, félelemre és elkötelezettségre, a vallási szabályok megtartásának evilági előnyeire, *az etnikai és vallási sorsközösség szolidaritásának* szükségességére helyezi a hangsúlyt a zsidó vallás. Az életet nagyrészt szenvedésként felfogó hinduista és buddhista tanítások középpontjában az *egyén* olyan erkölcsi, szellemi tökéletesedésének következményei találhatók, amelyek elvezethetnek az emberi vágyakból, szenvedélyekből fakadó szenvedések érzékelésének megszűnéséhez, végsősorban az *inkarnációs körforgás* megszakadásához. A kellemes, békés emberi kapcsolatok és az egyensúlyozott, hatékony közösségi illetve állami munka ígéretével emberséges, előzékeny magatartásra, az ősök és az idősebbek tiszteletére, kölcsönösen szabályos, *korrekt hierarchikus viszonyok* alakítására ösztönöznek a kunfucianizmus előírásai. A monoteista vallásokban kiemelkedik az egyetlen teremtő, örök Isten iránti elkötelezettség, szeretet, alázat és az isteni irgalom, kegyelem, igazságosság, segítség szerepe. A hinduizmus és a buddhizmus politeista és monoteista ágazataiban, valamint a kínai univerzizmus változatos szinkrétizmusaiban és a sintoizmusban is megtalálható *az Isten, az istenek és bizonyos szellemek* hívők által kértelt, köszönettel és dicsőítéssel fogadott támogató, sőt esetenként büntető megnyilvánulása is. Nem hiányoznak a vallások többségéből a hitre, a szellemi, lelki hangulatokra, az érzelmekre, az akaratra és a magatartásra hatást gyakorló művészeti rangú *katarktikus és szublimáló* rítusok, liturgiák, misztériumok, kultuszok sem.

A vallások és az egyházak jogi helyzetének új alaptörvényi és sarkalatos törvényi meghatározása

I. A lelkiismeret és a vallás szabadsága, valamint az egyház jellege és szerepe Magyarországon

Magyarország 2011. április 25-én kihirdetett Alaptörvénye (a továbbiakban Alaptörvény), valamint „A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról” szóló 2011. évi C. törvény számos korszerű és néhány vitatható rendelkezést tartalmaz a vallásszabadság összetevőiről és a hazai egyházak helyzetéről. E megállapítás alátámasztására a következőkre hivatkozom. Előrebocsátom, hogy a továbbiakban idézett törvényi szövegben található *kurzív* kiemelések tőlem (Á. A.) származnak.

1. Az Alaptörvény „*Nemzeti hitvallás*” c. preambuluma többek között megállapítja: „Elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét. Becsüljük országunk különböző vallási hagyományait”. A VII. cikk szerint „Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa. Az állam és az egyházak különváltan működnek. Az egyházak önállóak. Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal. Az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg”.

2. Az Alaptörvény utóbbi előírása alapján fogadta el az Országgyűlés 2011. július 11-i ülésnapján „*A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról*” szóló 2011. évi C. sarkalatos törvényt (a továbbiakban: Ehtv.). Az Ehtv. Preambuluma a következő jelentős megállapításokat tartalmazza. „A magyarországi egyházak és vallási közösségek a társadalom kiemelkedő fontosságú értékhordozói és közösségteremtő tényezői, amelyek hitéleti tevékenységük mellett, nevelési, oktatási, felsőoktatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, valamint kulturális, környezetvédelmi, sport- és más tevékenységükkel, valamint a nemzeti tudat ápolásával is jelentős szerepet töltenek be az ország és a nemzet életében. Magyarország elismeri és támogatja a külhoni magyar közösségek életében meghatározó szerepet játszó egyházak és vallási közösségek tevékenységét is.

Az Országgyűlés

- a lelkiismereti és vallásszabadság érvényre juttatása, a mások meggyőződését tiszteletben tartó és ennek biztosítékaként az egyházak önállóságának biztosítása, az állammal fennálló kapcsolatainak szabályozása céljából;
- figyelemmel az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára, az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményre, valamint a lelkiismereti és vallásszabadság alapvető emberi jogával kapcsolatban megfogalmazott nemzetközi dokumentumokra, valamint arra, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 17. cikke szerint az Európai Unió tiszteletben

tartja, és nem változtatja meg az egyházak és vallási egyesületek vagy közösségek tagállamokban meglévő státuszát;

- az Alaptörvényben foglaltakkal összhangban, az állam és egyház különvált működésének alkotmányos követelményét figyelembe tartva, de az együttműködés kölcsönös előnyökön alapuló elveit megfelelően érvényesítve;
- folytatva a vallásszabadságot biztosító törvényekben, különösen a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvényben testet öltő hagyományt;
- tekintettel az állam világnézeti semlegességére és a felekezetek közötti békés együttélésre való törekvésre;
- tiszteletben tartva az egyházakkal megkötött megállapodásokat;
- felismerve, hogy a közjó előmozdításának kulcsa az emberi személy méltóságának a tisztelete, amely lehetővé teszi nemcsak az emberek és a családok számára, hanem az egyházak részére is, hogy szabadon teljesítsék küldetésüket;
- külön is elismerve Magyarország történelmében és kultúrájában folyamatosan meghatározó jelentőséggel bíró egyházak kiemelkedő szerepét az Alaptörvény végrehajtására a VII. cikk (3) bekezdése alapján a következő törvényt alkotja.”

3. Az Ehtv. I. fejezete az alaptörvényi meghatározástól részben eltérően állapítja meg a lelkiismeret és vallás szabadságát. Az 1. és 2. § szerint ugyanis „Magyarország elismeri a lelkiismeret és a vallás szabadságát. A lelkiismereti és vallásszabadság joga magában foglalja a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását, megváltoztatását, valamint a meggyőződés kinyilvánításának és megvallásának jogát. A lelkiismereti és vallásszabadság joga magában foglalja továbbá azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését bármely természetes személy vallásos cselekmények, szertartások és más cselekmények végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal közösen, nyilvánosan, akár *kommunikációs eszköz útján* vagy a magánéletben kinyilvánítsa, gyakorolja, tanítsa, vagy kinyilvánítását mellőzze. A lelkiismereti és vallásszabadság gyakorlását az oktatási, egészségügyi, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi intézményben ellátott, valamint a büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartott számára egyéni és közösségi szinten is lehetővé kell tenni. A lelkiismereti és vallásszabadság joga a rendvédelmi és a honvédelmi szerveknél szolgálati jogviszonyban állók számára szolgálatteljesítésük során – a szervezet működési rendjével és a honvédelmi kötelezettség teljesítésével összhangban – szabadon gyakorolható. A szülőnek, gyámnak joga van ahhoz, hogy a kiskorú gyermek erkölcsi, vallási neveléséről, vallásos oktatásáról döntsön, és arról megfelelően gondoskodjék. A lelkiismereti vagy vallási meggyőződés megválasztása, elfogadása, kinyilvánítása és megvallása, továbbá annak megváltoztatása, illetve gyakorlása miatt senkit előny vagy hátrány nem érhet. A lelkiismereti és vallásszabadság jogának gyakorlása csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltak szerint korlátozható. A lelkiismereti és vallásszabadság jogával összefüggésben az állami hatóságok adatokat nem gyűjthetnek, és nyilvántartást nem vezethetnek. A népszámlálás során nem kötelező jelleggel, azonosításra alkalmatlan módon kérhető adat a vallási hovatartozásról”. Az Alaptörvény 1. cikkének (3)

bekezdése így hangzik: „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”.

4. Az Ehtv. „Az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállása” c. II. fejezetében először a vallási tevékenység fogalmát határozza meg a következőkben. „E törvény alkalmazásában vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, mely természetfelettire irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint az erkölcsöt és az emberi méltóságot nem sértő sajátos magatartás követelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja. Önmagában nem tekinthető vallási tevékenységnek a) a politikai és érdekérvényesítő; b) a pszichikai vagy parapszichikai; c) a gyógyászati; d) a gazdasági-vállalkozási; e) a nevelési; f) az oktatási; g) a felsőoktatási; h) az egészségügyi; i) a karitatív; j) a család-, gyermek- és ifjúságvédelmi; k) a kulturális; l) a sport; m) az állat-, környezet- és természetvédelmi; n) a hitéleti tevékenységhez szükségesen túlmenő adatkezelési; o) és a szociális tevékenység”. E meghatározásban „az erkölcsöt” szó tartalma kétséges, hiszen *Földünkön korszakunkban is számos rendszerbe foglalt és követett erkölcsi normacsoportot találunk*.

5. Az Ehtv. „Az egyház” alcím alatt először a következőket rögzíti. „Az egyház, vallásfelekezet, vallási közösség (a továbbiakban: egyház) azonos hitelveket valló, természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező autonóm szervezet, amely elsődlegesen vallási tevékenység gyakorlása céljából működik. E törvény alkalmazásában egyháznak minősülnek a vallásfelekezetek és vallási közösségek is. Az azonos hitelveket valló, Magyarországon lakóhellyel rendelkező cselekvőképes természetes személyek vallásuk gyakorlása céljából egyházat hozhatnak létre. Az egyház kizárólag olyan vallási tevékenységet gyakorolhat, amely az Alaptörvénnyel nem ellentétes, jogszabályba nem ütközik, nem sérti más közösségek jogait és szabadságát, valamint az emberi méltóságot. Az egyház elnevezést csak *e törvény szerint nyilvántartásba vett* szervezet viselheti. Magyarországon az állam és az egyház különváltan működik. Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházzal. A kiemelkedő jelentőségű társadalmi támogatottságú, történelmi és kulturális értékeket megőrző, nevelési, oktatási, felsőoktatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, valamint kulturális, sportintézményeket fenntartó (a továbbiakban: *közcéli tevékenység*) egyházakkal működésük biztosítása érdekében az állam – illetékes szervei útján – *megállapodásokat* köthet. Az egyházakat azonos kötelezettségek terhelik, és azonos jogok illetik. Az egyházak tényleges társadalmi szerepét, az általuk ellátott közcéli tevékenységet az állam az egyházak társadalmi szerepéhez kapcsolódó további jogszabályok megalkotásánál és a velük való kapcsolattartás során figyelembe veheti. Magyarországon *az állam az egyházak irányítására, felügyeletére szervet nem működtethet, és nem hozhat létre. Az egyház hitelvei és belső szabályai, illetve szervei által hozott határozatok érvényre juttatására állami kényszer nem alkalmazható, azokat az állami hatóságok nem vizsgálhatják. Az egyházi jogi személy belső egyházi szabályokon alapuló döntését állami szerv nem módosíthatja vagy bírálhatja felül, a jogszabályban nem szabályozott belső*

jogviszonyokból eredő jogviták elbírálására állami szervnek nincs hatásköre. Az egyház a vallási tevékenységhez kapcsolódó személyes adatokat belső szabályai szerint kezeli, az érintett hozzájárulása nélkül – egyházon kívül – nyilvánosságra nem hozhatja, valamint másnak át nem adhatja”.

6. Jelentősek az Ehtv-nek az egyházi jogi személyre, az egyházi intézményre és az egyházi személyre vonatkozó következő rendelkezései is. *„Az egyház jogi személy, amely jogalanyiságát nyilvántartásba vétellel nyeri el. Az egyesület egyházként történő elismeréséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az egyház belső szabályai szerint jogi személyiséggel rendelkező egysége vagy szervezete jogi személy (belső egyházi jogi személy). Nem minősül egyházi jogi személynek az egyház belső szabályai szerint egyházi jogi személyiséggel nem rendelkező, az egyház által létrehozott, külön jogszabály alapján jogalanyisággal rendelkező szervezet (egyesületi jog alapján létrejött civil szervezet, alapítvány, gazdasági társaság). Az egyes belső egyházi jogi személyeket az egyházakkal való kapcsolattartásért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) az egyház egészének vagy legfőbb szervének képviselője kérelmére külön nyilvántartásba veszi. A nyilvántartás a belső egyházi jogi személyeket az adott egyház szerveiként tünteti fel. Az itt nem említett, más belső egyházi jogi személyek jogi személyiségét az egyház egészének, illetve legfőbb szervének, vagy az adott jogi személy közvetlen felettes egyházi szervének a miniszternél bejelentett képviselője, belső rendje szerint erre feljogosított tisztségviselője igazolja.*

Az egyházi jogi személy nevelési, oktatási, felsőoktatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, valamint kulturális, sporttevékenységet végző intézményt létesíthet és tarthat fenn. Ezek az intézmények az egyház belső szabályai szerint rendelkezhetnek egyházi jogi személyiséggel. Az egyházi intézmény világnézeti szempontból elkötelezett, így a felvételnél és a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésénél, fenntartásánál és megszüntetésénél a sajátos identitás megőrzéséhez szükséges feltételek határozhatók meg.

Az egyházi személy az egyház belső szabályai szerinti szolgálatban álló természetes személy, akit az egyház illetékes képviselője annak minősít. Az egyházi személy szolgálatát sajátos egyházi szolgálati viszonyban, munkaviszonyban vagy egyéb jogviszonyban látja el. Az egyházi személy a hitéleti szolgálata során tudomására jutott, személyiségi jogot érintő információkat nem köteles állami hatóság tudomására hozni. Az egyházi személyek fokozott szabálysértési és büntetőjogi védelemben részesülnek”.

Az idézett szövegekből kitűnik, hogy az Ehtv. több szakértő korábban kinyilvánított állásfoglalásától eltérően fenntartotta, sőt kifejezetten intézményesítette annak lehetőségét, hogy az egyház belső szabályzata előzetes állami nyilvántartásba vétel nélkül létesíthessen jogi személyiséget belső egyházi szervek számára.

7. Az Ehtv-nek sok vitát, sőt kifogásoló ellenzést különösen azok a rendelkezési váltottak ki, amelyek révén az a törvény megjelenéséig Magyarországon szabályos bírósági nyilvántartásba vétel által egyháznak minősülő több mint 300 szervezet közül a sarkalatos törvény mellékletében, *„Az Országgyűlés által elismert magyarországi egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek”* cím alatt csak a következők szerepelnek: 1) Magyar Katolikus Egyház; 2) Magyarországi Református Egyház; 3)

Magyarországi Evangélikus Egyház; 4-6) Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége, Egységes Magyarországi Izraelita Hitközség (Statusquo Ante), Magyarországi Autonóm Orthodox Izraelita Hitközség; 7-11) Budai Szerb Orthodox Egyházmegye, Konstantinápolyi Egyetemes Patriarchátus – Magyarországi Orthodox Exarchátus, Magyarországi Bolgár Orthodox Egyház, Magyarországi Román Orthodox Egyházmegye, Orosz Orthodox Egyház Magyarországi Egyházmegyéje (Moszkvai Patriarchátus); 12) Magyar Unitárius Egyház Magyarországi Egyházkerülete; 13) Magyarországi Baptista Egyház; 14) HIT Gyülekezete.

Kiemelkedő jelentőségű az Ehtv-nek a *Záró rendelkezések* között található az a rendelkezése, amely szerint az *illetékes miniszter* a felsorolt egyházakat és az általuk meghatározott önálló, illetve az Ehtv. 11.§ (2) bekezdésében megjelölt belső egyházi jogi személyeket *30 napon belül nyilvántartásba veszi. Ezek az egyházak, illetve ezek belső egyházi jogi személyei a bejegyzés időpontjától függetlenül folytonosan működnek.*

8. Rajtuk kívül az egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet *a vallási tevékenységet is végző egyesület képviselője a miniszterhez nyújthatja be.* Az Ehtv. 14. § (3) bekezdése, valamint a 15-18. §-ai szerint „Az egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelem akkor nyújtható be, ha a) az egyesület elsődlegesen vallási tevékenységet végez; b) tanításának lényegét tartalmazó *hitvallással és rítussal* rendelkezik; c) *legalább húsz éve*, szervezett formában, egyesületként működik Magyarországon. Az időtartamba beszámít az e törvény hatálybalépése előtt *egyházként történő működés* is; d) az alapszabályát, létesítő okiratát, belső törvényét, szervezeti és működési szabályzatát vagy azoknak megfelelő más szabályzatot elfogadta; e) a szervezet az ügyintéző és képviseleti szerveit megválasztotta, vagy kijelölte; f) *tagjai nyilatkoznak* arról, hogy az általuk létrehozott szervezet tevékenysége *nem ellentétes az Alaptörvénnyel, jogszabályba nem ütközik, valamint nem sérti más jogait és szabadságát.* Az egyházi nyilvántartásba vételre irányuló kérelemhez csatolni kell a) tanításának lényegét tartalmazó *hitvallását vagy legfőbb vallási tanainak összefoglalását*; b) annak igazolását, hogy a szervezet 14. § (3) bekezdésének c) pontjában meghatározott idő óta működik; c) a legalább *ezer természetes személy tag nevét, magyarországi lakóhelyét, aláírását tartalmazó aláírási ívet*; d) az alapszabályát, létesítő okiratát, belső törvényét, szervezeti és működési szabályzatát vagy azoknak megfelelő más szabályzatot, legfőbb szervének alakuló üléséről felvett jegyzőkönyvet és az erről készült jelenléti ívet, valamint a székhely használat jogcímét igazoló okirat másolatát; e) a szervezet ügyintéző és képviseleti szervei *tagjai személyazonosításra* alkalmas adatait; f) tagjai nyilatkozatát arról, hogy az általuk létrehozott szervezet tevékenysége *nem ellentétes az Alaptörvénnyel, jogszabályba nem ütközik, valamint nem sérti más jogait és szabadságát*; g) képviseleti szerve nyilatkozatát arról, hogy elnevezése, jelképrendszere, szertartásrendje a már nyilvántartásba vett egyház nevével, jelképrendszerével, szertartásrendjével nem azonos, vagy nem téveszthető össze; h) legalább 5 éves egyszerűsített beszámolót vagy egyszerűsített éves beszámolót, vagy azzal egyenértékű beszámolót; i) a személyi adat- és lakcímnnyilvántartó hatóság által kiadott, a benyújtott adatok valóságáról szóló igazolást. Az egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet benyújtó személynek saját személyazonosító adatait is meg kell adnia a kérelemben. A benyújtott

kérelemben feltüntetett adatok valódiságáért a kérelmező büntetőjogi felelősséggel tartozik.

A nyilvántartás az alábbi adatokat tartalmazza: a) nyilvántartási szám; b) az egyház neve, esetleg rövidített neve, illetve a köznyelvben meghonosodott elnevezése; c) az egyház székhelye; d) az egyház képviselőjének neve, lakóhelye és a képviselet módja; e) az egyház, címerének és lógójának tartalmi leírása. A nyilvántartásba szükség szerint bejegyzendő adatok: a létesítő okirat módosítása esetén a) a létesítő okirat módosításának időpontja, b) a módosítás nyilvántartásba vételéről szóló határozat száma, jogerőre emelkedésének napja.

Amennyiben az egyesület a 14. §-ban foglalt feltételeknek megfelel, a miniszter az egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet az Országgyűlés elé terjeszti. A nyilvántartásba bejegyzett adatok változását – a változástól számított tizenöt napon belül – a miniszternek kell bejelenteni. A miniszter a nyilvántartásba vételi kérelmet elutasítja, ha a 14. §-ban foglalt feltételek nem állnak fenn. A feltételek hiánya esetén a nyilvántartásba vételi kérelemtől az Országgyűlés nem dönt. A 14. §-ban foglalt feltételek teljesítése mellett sem jegyezhető be egyházként olyan közösség, amellyel szemben működése során az illetékes állami szerv nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg. Ha a nyilvántartásba vételi kérelmet elutasító döntés közlését követően nyolc napon belül ismételten kéri az egyház nyilvántartásba vételét, az elutasításhoz fűződő jogkövetkezmények nem alkalmazhatóak, és a korábbi eljárás során benyújtott okiratok egy alkalommal ismételten felhasználhatók. A határidő elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye. Az egyház nyilvántartásba vételének elutasítása esetén, a bejegyzési kérelem egy éven belül ismételten nem terjeszhető elő. Belső egyházi jogi személy nyilvántartásba vételére, valamint a nyilvántartásba bejegyzett adatok változására az egyház nyilvántartásba vételére vonatkozó szabályokat az alábbi eltérésekkel kell alkalmazni: a) a nyilvántartásba vétel az egyház egészének, illetve legfőbb szervének vagy az adott jogi személy közvetlen felettes egyházi szervének képviselője kérelmére történik; b) a nyilvántartás az egyház nyilvántartási száma alatt történik; c) a miniszter a nyilvántartásba vétel iránti kérelmet kizárólag formai szempontból vizsgálja. A miniszter a benyújtó egyház kérelmének Országgyűlés elé terjesztését megelőzően, külön jogszabályban meghatározott feltételek alapján szakértőt rendelhet ki a törvényben foglalt vallási tevékenységgel kapcsolatos feltételek fennállása megállapításának tisztázására. Nem kérhető fel szakértőként egyház vagy egyházi jogi személy ügyintéző és képviseleti szervének tagja. Az egyháznak az Ehtv-ben meghatározott nyilvántartásba bejegyzett adatai nyilvánosak.

II. Néhány kritikai észrevétel

Az Ehtv. lényeges rendelkezéseinek felidézése után a következő tájékoztató és kritikai észrevételeket fogalmazom meg.

1. Elsőként arra emlékeztetek, hogy e sarkalatos törvény tervezetét és igényes indokolását 2011 június 14-i keltezéssel ún. egyéni képviselői *törvényjavaslatként* Dr. Lukács Tamás, Dr. Wejkey Imre, Varga László és Harrach Péter KDNP képviselők nyújtották be az Országgyűlés elnökének. E törvényjavaslat 14. §-a szerint egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet a vallási tevékenységet is végző egyesület

képviselője a *Fővárosi Bírósághoz* nyújtja be. A törvényjavaslat mellékletében megjelölt 24 egyházat a Bíróság a 36. § (1) bekezdése szerint az egyházakkal való kapcsolatért felelős *miniszter* kezdeményezésére 30 napon belül vette volna nyilvántartásba. Ezek az egyházak a bejegyzés időpontjától függetlenül a 36. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint folytonosan működhetnek volna. Erről a javasolt megoldásról szólva a következőkre emlékeztetek.

A magyar állami egyházjoggal foglalkozó kutatók hosszú idő óta szinte hiánytalanul képviselték azt a tudomásom szerint először általam megfogalmazott felfogást, hogy új egyház nyilvántartásba vételéről a továbbiakban *ne* a megyei – vagy a Fővárosi Bíróság döntsön –, hanem *egyetlen központi bírósági fórum* – így pl. az Alkotmánybíróság, a Legfelsőbb Bíróság vagy országos illetékességgel a Fővárosi Bíróság.¹⁸ A szakemberek többsége számára elfogadhatónak tűnt az az igény is, hogy új egyház alapítására *jogosultak létszámát* az 1990. évi IV. tv-ben megállapított 100 természetes személy helyett *növelni kell*, és a bejegyzés iránti kérelemben az alapszabályon kívül a *hitleveket* is mellékelni kelljen, továbbá, hogy *szűnjön meg* annak lehetősége, hogy *egyház valamely belső szervi egysége belső egyházi szabály eredményeként, bírósági nyilvántartásba vétel nélkül, tehát automatikusan jogi személyi státust nyerhessen*. Ezeknek a törekvéseknek helyesléséhez kapcsolódó publikációimban azonban többször hangsúlyoztam, hogy a jelzett tartalmú újítások *nem lehetnek visszaható hatályúak, már bejegyzett egyházra nem vonatkozhatnak, tehát csak pro futuro változásokat eredményezhetnek*.

2. Az Ehtv. záró szavazására 2011 július 11-én késő éjszaka került sor. A záró szavazás előtti vita illetve módosító javaslatok intézménye az Országgyűlés Házasabálya szerint a törvényjavaslatokban esetleg megmaradt *koherencia-zavarok* kiküszöbölését hivatottak szolgálni. Ezúttal azonban az Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottság javaslatára a Parlament lényegesen módosította az általános és részletes vitán túljutott törvényjavaslatot. Ennek következtében – amint ez az Ehtv. kapcsolódó rendelkezéseinek előbbi bemutatásából is kitűnik – *új egyház nyilvántartásba vételéről nem a Fővárosi Bíróság, hanem az Országgyűlés dönt*. Egyházként való elismeréshez az országgyűlési képviselők legalább kétharmadának egyetértő szavazata szükséges. A törvényi feltételek megléte esetén sem jegyezhető be egyházként olyan közösség, amellyel szemben működése során az illetékes állami szerv nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg. Ha az Országgyűlés elutasítja a nyilvántartásba vételt, jogorvoslati lehetőség nincs. Egy éven belül ismételt bejegyzési kérelmet nem lehet előterjeszteni.

3. Állami egyházjoggal több mint két évtizede foglalkozó alkotmányjogászként, volt alkotmánybíróként – aki korábban *Erdő Péterrel, Kukorelli Istvánnal, Hack Péterrel* és más szaktekintélyekkel együtt érdemben közreműködhettem az 1990. évi IV. törvény előkészítésében – néhány nemzetközi jogi és EU-jogi alapelvvel, valamint az egyházak és az állam *Alaptörvényben rögzített elválasztottságával* és a magyar államnak az Ehtv-ben kinyilvánított *világnézeti semlegességével* is ellentétesnek tartom, továbbá *az államhatalmi ágak elválasztásának alapelvét és a diszkrimináció alaptörvényi tilalmát is sértőnek* ítélem meg az Ehtv. alábbi megoldásait.

¹⁸ Vö. Schanda Balázs: Magyar állami egyházjog. Szent István Társulat, Budapest 2003. 113-120. o.

- a) A korábban nyilvántartott egyházak egyenjogúságát sértik azok a rendelkezések, amelyek az Ehtv. mellékletében megjelölt 14 egyházat privilegizálják.
- b) Az Országgyűlés az Ehtv. elfogadása előtt törvényesen nyilvántartásba vett egyházak *szerzett jogait visszaható hatállyal* megszüntette, és ezek, valamint a létesítendő egyházak tekintetében saját magának olyan *utólagos egyedi döntési jogot statuált*, amely sérti az *államhatalmi ágak elválasztásának* klasszikus alapelvét. Az Országgyűlés ugyanis túlnyomó részt politikai pártok választott képviselőiből álló, politikai programok megvalósítására hivatott *törvényhozó testület*. Egyházi státust és egyházi jogi személyiséget létesítő nyilvántartásba vételi jogosítványok a kapcsolódó törvényi feltételek meglétét *elfogulatlanul, szakszerűen elbíróló, független bíróság hatáskörébe illenek*.
- c) Egyetértéssel fogadom Schweitzer Gábornak az „Észrevételek az új egyházi törvényről” c., az Egyházforum 2011. évi 2. számában publikált kitűnő tanulmányában olvasható következő megállapítását. „Az egyházi törvény nem ad magyarázatot arra, mi indokolja a jogszerűen működő egyházi jogállású vallási közösségek státuszelvonását. Méltatlan helyzetbe kerülnek még azok a vallási közösségek is, amelyeket az Országgyűlés utóbb egyházként „elismer”, hiszen nem a törvény erejénél fogva, mint a kivételezettek, hanem nehezített körülmények és feltételek mellett szerzik meg – pontosabban vissza – azt a közjogi státuszt, amelyet korábban már élveztek. Ily módon szükségszerűen kétféle egyházi kategória fog kialakulni: az egyházi törvény erejénél fogva elismert egyházak mellett ugyanis idővel megjelennek az Országgyűlés által elismert egyházak. Aligha ez a legmegfelelőbb módja az ún. biznisszegyházak kiszűrésének.”¹⁹
- d) Megjegyzem, hogy az Egyházforumnak ebben a számában olvashatók Wildmann János főszerkesztő „Ajánlás” c. bevezetője után 11 egyházi, illetve vallási közösség hivatalviselőjének vagy tagjának kapcsolódó megállapításai. Ezeket a közleményeket Szathmáry Bélának, a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara habilitált egyetemi docensének értékelő és kiegészítő összefoglalója követi, amelyet Szerző a következő megfogalmazással zár. „Az ülés végére toledott s a késő éjszakába nyúló jogalkotói tevékenység magán viseli a képviselők fizikai fáradtságából is adódó tévedések, a fennmaradó ellentmondások alkotmányossági problémákat is felvető bélyegét. Ezekre a terjedelmi korlátok miatt nem térek ki. A szakmai folyóiratokban vélhetően részletes vita keretében ezek az ellentmondások feltárásra kerülhetnek. Célszerű lenne ezeket a kérdéseket törvényt módosítással, mintsem alkotmánybírói döntésekkel korrigálni. Legyen ez a törvényalkotás intő jel arra, hogy sarkalatos törvények esetében nem a sietség, hanem a megfontolt, a vitának, a jószándékú, jobbító javaslatoknak teret adó munka a megfelelő és elvárható módszer.”²⁰

¹⁹ Egyházforum XXVI. (I. új) évfolyam 2. sz. 4. o.

²⁰ Egyházforum XXVI. (I. új) évfolyam 2. sz. 29. o.

A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozásáról – az új Alaptörvény tükrében

I. Bevezető gondolatok

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény átfogó revíziójára éppen húsz esztendővel ezelőtt került sor a rendszerváltozás folyamatának egyik legjelentősebb jogi lépéseként. Az 1989-ben ideiglenesnek gondolt alkotmány két évtizeden keresztül határozta meg a Magyar Köztársaság államszervezetének és működésének legalapvetőbb kérdéseit. Az Alkotmány egyes rendelkezéseinek megítélése közel sem tekinthető egységesnek, mert vannak olyan alkotmányi normák, amelyeket – mind a jogtudomány, mind a politika – erőteljes kritikával illetett, vannak azonban olyan sarkalatos pontok is, amelyek vitathatatlanul beváltották a húsz évvel ezelőtt hozzájuk fűzött reményeket, stabil viszonyítási pontként orientálták a vázolt időszakban a Magyar Köztársaság működését. E sorok szerzője ebbe a normacsoportba sorolandónak tekinti a magyar Alkotmány alapelveit, így a demokrácia, a piacgazdaság, a szuverenitás elvét és a jogállamiság követelményét.¹

A szakirodalomban uralkodó álláspont szerint a jogállam értéktartalmú alapelemei között – egyebek mellett – a jogvédelem biztosítása és az alapjogok alkotmányi garانتálása említhető meg.² A jogállam elvének megfelelni kívánó állam egyrészt köteles tartózkodni az állampolgárokat illető alapjogok gyakorlásának zavarásától, másrészt köteles meghatározott feltételek megteremtésével biztosítani bizonyos alapjogok gyakorlását.³ A jogvédelem elve azt a szükségletet juttatja kifejezésre, hogy a jogaiban – akár az állam, akár más magánszemély magatartása okán – sérelmet szenvedett állampolgár bírósághoz fordulhasson a jogsérelem orvoslása érdekében.⁴

Indokolt azonban rámutatni arra, hogy szükséges, de nem elégséges a modern alkotmányfejlődés által kikristályosított alkotmányi rendelkezések alaptörvényi szintű szabályozása, mert az alkotmány megléte – önmagában – még nem jelent alkotmányosságot, ahhoz elengedhetetlen eme rendelkezések megvalósulásának garانتálása.⁵ Az alkotmány érvényesülésének – egyebek mellett – fontos garanciája az alkotmányvédelem rendszere, amely az alkotmányi szabályok figyelembe vételének biztosítását jelenti.⁶ Az alkotmányvédelem eszközei között – mások mellett – említi a

* Tanársegéd, PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék.

¹ Ezzel összefüggésben lásd többek között Petrétei József: Magyar alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002. 99. o.

² Vö. Petrétei: i.m. 143. o.

³ Az első eset vonatkozásában a gazdasági autonómia körébe tartozó alapjogok zavarásától való tartózkodást, míg a második fordulaton többek között a fogyasztókat megillető jogok biztosítását érdemes kiemelni.

⁴ Ez a fogyasztóvédelem vonatkozásában a bírói út szabályozásának fontosságát veti fel.

⁵ Vö. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 107. o.

⁶ Vö. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. 108. o.

szakirodalom a polgárok jogainak biztosítását és a nyilvánosság elvének realizálását is.⁷

Az említett két alkotmányi normacsoport mellett vannak olyan rendelkezések is, amelyeket nem szabályozott a Magyar Köztársaság Alkotmánya, holott – a nemzetközi tendenciák alapján és a szakirodalom álláspontja szerint – a korszerű alkotmányok nem nélkülözhetik ezeket az előírásokat.⁸ E sorok szerzője eme normaanyagba tartozónak tartja – többek között – a fogyasztóvédelemre vonatkozó alapvető szabályokat. 2010 tavaszán a magyar Országgyűlés úgy döntött, hogy – alkotmányozó hatalmával élve – új alaptörvényt alkot, új alapokra helyezi Magyarország közbizalmi felépítését, működésének alapvető kérdéseit. Tekintettel arra, hogy egy intézményrendszer hatékonysága erőteljesen függ az alkotmányi alapoktól, nevezetesen attól, hogy az ország alaptörvénye és az azon nyugvó törvények milyen mértékben szabályozzák a fundamentális tárgyköröket, az alábbi tanulmányban a fogyasztóvédelem alkotmányi szintű szabályozásával kívánok foglalkozni a 2012. január elsején hatályba lépő Alaptörvény szabályozása szempontjából.

II. A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozása egyes európai államokban

A fogyasztóvédelem tárgykörére vonatkozó alkotmányi szintű szabályozás alapvetően három módon valósulhat meg. Vannak olyan országok, ahol a fogyasztóvédelem realizálása állami feladatként fogalmazódik meg az alkotmányozó hatalom részéről,⁹ van példa a fogyasztói jogérvényesítő tevékenységet végző társadalmi szervezetekre történő alkotmányi szintű utalás alkalmazására,¹⁰ több állam alkotmánya pedig konkrétan (is) rendelkezik az ún. fogyasztói (alap)jogokról. A továbbiakban egyes európai államok alkotmányi szabályozását kívánom röviden ismertetni a tanulmány által érintett témakör vonatkozásában.

1. A portugál alkotmány

A vizsgált tárgykör szempontjából a portugál alaptörvényből két rendelkezés említhető meg. A szabadsághoz és biztonsághoz való jogot tartalmazó 27. cikk 1. pontja szerint „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a biztonsághoz.”¹¹ Abból az aspektusból érdemel kiemelés az említett – általános – emberi jog, hogy magában foglalja a biztonságos áruhoz és a biztonságos piaci pozícióhoz való jogot is, amely – közvetten és távolról ugyan – de alkotmányos fundamentumát képezheti az állam a fogyasztóvédelem kialakítása terén elvárható és érvényesülő kötelezettségének. A biztonságos áruhoz való jog a termékbiztonság és a személyi biztonság összefüggései

⁷ Ez a két kívánalom – a tanulmány témája szempontjából – a fogyasztói alapjogok alkotmányi szintű szabályozását és a fogyasztóvédelmi intézményrendszer pluralitáson alapuló, nyilvánosságot tükröző kiépítését teszi szükségessé.

⁸ Ezzel összefüggésben ld. többek között Ádám Antal: A magyar Alkotmányból hiányzó alapértékekről. *Közjogi Szemle* 2009. 1. sz. 1-8. o.

⁹ Ilyen megoldás érvényesül egyebek mellett Svájcban.

¹⁰ Portugáliában figyelhető meg ez a módszer.

¹¹ Vö. Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-Kerszöv, Budapest 2005. (a továbbiakban: *Nemzeti alkotmányok...*) 825. o.

alapján vonható ebbe a körbe, míg a biztonságos piaci pozícióhoz való jog a fogyasztóvédelem – mint a gazdasági életben hátrányos helyzetben lévő fogyasztó állami eszközökkel történő védelmének – állami feladatként történő megjelenését jelenti. Kiemelendő továbbá a portugál alkotmányban szereplő másik, a fogyasztói jogokat különálló alapjogként szabályozó 60. cikk. Ennek 1. pontja nevesíti – egyúttal alkotmányi szintre emeli – az egyes fogyasztói alapjogokat, így a jó minőségű áruhoz és szolgáltatáshoz, ezzel kapcsolatban a felvilágosításhoz és tájékoztatáshoz, az egészség, a biztonság és a gazdasági érdekek védelméhez, illetve a kártérítéshez való jogot.¹² Az említett cikk 3. pontja a vásárlói egyesületek és szövetkezetek működéséről, állami támogatásáról szól, nevesíti továbbá, hogy ezek véleményét a fogyasztóvédelemmel összefüggésben köteles az állam kikérni. Itt rendelkezik az alkotmány a fent említett érdekvédelmi szervezeteknek arról a jogosultságáról, amely szerint tagjaik vagy általános érdekeik védelmében jogi eljárást kezdeményezhetnek. Pusztán utalni kívánok a szabályozásnak arra az elemére, amelyik a fogyasztói jogokat érzékelhető alkotmányos védelemben részesíti, a fogyasztóvédelmi érdekvédelmi szervezeteknek – az alkotmány által biztosított erős legitimitáson túl – erőteljes (egyeztetési, eljárási) feladatköröket biztosít.

2. A spanyol alkotmány

A spanyol szabályozásból öt rendelkezést tartok említésre és elemzésre érdemesnek. Az egyesülés szabadságát szabályozó 22. cikk a fogyasztók érdekeit védő szervezetek megalapításának szempontjából, míg a jogvédelemhez való jogot szabályozó 24. cikk a fogyasztóvédelem terén kiépítendő jogorvoslati és jogérvényesítési rendszer tekintetében érdemel kiemelt. Lényeges rendelkezés az alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése, amely szerint „minden spanyol, egyénileg vagy kollektíven, írásos kérelmet terjeszthet elő a törvény által előírt formában és célból.”¹³ Ez az alkotmányos szakasz – szintén a jogérvényesítési eszközök vonatkozásában – a prejudiciális – így különösen a panasz eljárás szempontjából – fogható fel a fogyasztóvédelem alkotmányos alapjaként. Külön is indokolt szólni a spanyol Alkotmány 51. (1) bekezdése és 52. cikke által meghatározott rendelkezésekről. Előbbi az állami fogyasztóvédelmi politika alkotmányos alapjait határozza meg, amikor rögzíti, hogy „az állami szervek hatékony eljárásmódokat alkalmazva biztosítják a fogyasztók [...] biztonságát, egészségének és jogos gazdasági érdekeinek védelmét.”¹⁴ Kiemelkedő jelentősége van az említett rendelkezésnek egyrészt abból a szempontból, hogy állami feladatként határozza meg a fogyasztóvédelmet, konkretizálja továbbá annak főbb tevékenységi területeit is. A (2) bekezdés – az előző rendelkezés alátámasztása és tartalommal megtöltése céljából – rögzíti az ún. fogyasztói jogokat, így a tájékoztatáshoz és oktatáshoz, a meghallgatáshoz és az érdekvédelemhez való jogot. Azért (is) tartom fontosnak a szabályozást, mert amellet, hogy megalapozza, és konkrét rendelkezésekben fejezi ki az állami fogyasztóvédelmi politika egyes elemeit, meghatározza azokat az értékeket (alapjogokat, érdekeket) is, amelyek védelme és érvényesítése érdekében a fent

¹² Nemzeti alkotmányok... 839. o.

¹³ Nemzeti alkotmányok... 927. o.

¹⁴ Nemzeti alkotmányok... 930. o.

kifejtett eljárás módokat az állami szervek alkalmazni kötelesek. Megjegyzendő továbbá a fentiekből következően, hogy a fogyasztói jogérvényesítés tekintetében a bírósági jogvédelem mellett a – fogyasztók szempontjából jelentős előnyökkel járó – bíróságon kívüli vitarendezés is az alkotmányi szabályozás lényeges tartalmi elemét alkotja.

3. A svájci alkotmány

Svájc alkotmányi szabályozását két szempontból tartom fontosnak vizsgálat tárgyává tenni. Egyrészt olyan európai államról van szó, amelyik nem tagja az Európai Uniónak, ezért az uniós tagállamok szabályozási koncepciójához képest más tényezők által is befolyásolt megoldást tárhat a kutatók elé, másrészt – szövetségi állam lévén – más, a hatalommegosztás mentén megvalósított állami feladat-ellátást realizál az unitárius államokkal szemben. Az alkotmány 31/F. § (1) bekezdése értelmében „a Szövetség intézkedéseket fogantatosít a fogyasztók védelme érdekében.”¹⁵ Ez a rendelkezés abból az irányból hordoz kiemelkedő jelentőséget, hogy állami (szövetségi) feladatként szabályozza a fogyasztóvédelem megvalósítását, míg ugyanezen szakasz (2) bekezdése a szakmai és gazdasági szervezetekkel azonos jogállást biztosít a fogyasztók érdekeit védő szervezeteknek. Ennek a szabálynak lehet olyan értelmezése – különösen annak esetleges, magyar alkotmányozók általi megfontolása esetén – mely szerint a szakmai, gazdasági kamarákkal azonos, köztestületi jelleget hordozó jogállás illetné meg ezeket az intézményeket.¹⁶ A svájci megoldás kapcsán érdemes végül megemlíteni a 31/F. § (3) bekezdését, amely lehetővé teszi egyszerű és hatékony egyeztető vagy bírósági eljárások kialakítását, valamint igénybevetését a fogyasztók és a szolgáltatók közötti jogviták rendezésére. Ennek a rendelkezésnek azért van relevanciája, mert nemcsak megoldást biztosít a fogyasztói jogérvényesítés azon problémájára, amely szerint a bíróság előtti eljárások bonyolultak, költségesek és nem elég gyorsak, hanem – alaptörvénybe foglalt szabályozásnál fogva – normatív jelleget és az alkotmányban regulált értékek által élvezett védelmet is biztosít ennek a jogérvényesítési megoldásnak.

4. A lengyel alkotmány

A lengyel állam alaptörvényének három normacsoportja hozható összefüggésbe a fogyasztóvédelemre vonatkozó alkotmányi szintű szabályozás tárgykörével. Egyrészt az alkotmány 74. cikk (1) bekezdése értelmében „a közhatalmi szervek törekednek a gazdasági biztonság biztosítására, a jelen és a jövő generációk számára”. A fentiek alapján e sorok szerzője arra az álláspontra helyezkedik, hogy a tágran értelmezett gazdasági biztonság – mint a piacgazdaság szociális összetevője – magában foglalja a gazdasági szereplők egyensúlyát is annak érdekében, hogy a piac működésében ne

¹⁵ Vö. Gyarmati András: A fogyasztóvédelemről. Magyar Jog 1996. 6. sz. 323. o.

¹⁶ Ha ez a szabályozás megvalósulna, közhatalmi jelleget kölcsönözhetne e szervezeteknek, ami egyrészt hathatósabb fellépést jelenthetne a fogyasztók érdekében, másrészt lehetővé tenné ennek az állami feladatnak a kiszervezését.

álljanak be működési zavarok.¹⁷ A 76. cikk úgy rendelkezik, hogy „a közhatalmi szervek védik a fogyasztókat, vásárlókat, kölcsönzőket és bérlőket az egészségüket, magánszférájukat, biztonságukat fenyegető tevékenységekkel és a tisztességtelen piaci magatartással szemben”.¹⁸ Az idézett terjedelmes alaptörvényi szakasz két szempontból is kiemelésre érdemes. Egyrészt állami (közhatalmi) feladatként rögzíti a fogyasztók védelmét, másrészt pedig – indirekt módon – meghatározza az állami fogyasztóvédelmi politika által védeni kívánt értékeket, amely méltán tekinthető a fogyasztói alapjogok alkotmányi regulációjának. A vonatkozó rendelkezés szerint a fogyasztók egészsége, magánszférája és biztonsága, valamint a tisztességtelen – és ezáltal fogyasztókat károsítani képes – piaci magatartások elleni küzdelem minősül olyan értéknek, amelyek közvetett vagy közvetlen veszélyeztetése megalapozza az állami beavatkozás szükségességét a fogyasztói szerződések világába. Szűken értelmezve nem (csak) a fogyasztóvédelem alkotmányos alapjaként foghatók fel a lengyel alaptörvény ama rendelkezései, amelyek a „Szabadságok és jogok védelmének eszközei” címet viselő részben nyertek elhelyezést. Az érintett rendelkezések a kártérítéshez való jogot, a fellebbezéshez való jogot, az Alkotmánybírósághoz fordulás jogát, valamint az állampolgári jogok biztosához fordulás jogát nevesíti olyan esetekben, amikor valamely alapvető jog tekintetében sérelmet szenved az állampolgár.¹⁹ Az említett alkotmányi rendelkezés alapján kiolvasható, hogy a lengyel állam fogyasztóvédelmi intézményrendszerének az összes bírói fórum, valamint az ombudsmanhoz fordulás lehetősége is részét jelenti.

Fentiek fényében megállapítható, hogy a fogyasztóvédelem tekintetében nem tekinthető egységesnek a különböző európai államok alkotmányi szintű szabályozása. Vannak olyan államok, amelyek egyáltalán nem szabályozzák a fogyasztóvédelmet, számos alaptörvény azonban tartalmaz konkrét előírásokat állami feladatként a fogyasztóvédelemre. Ezen kívül több ország alkotmánya külön – alapvető jogként – nevesíti az ún. fogyasztói alapjogokat.

III. A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozása Magyarországon

Hazánk elfogadott új Alaptörvénye – korábban ismeretlen szabályozási tárgy körként – már tartalmaz utalást a fogyasztóvédelemre. Eme rendelkezések ismertetése és értékelése előtt azonban indokolt a korábbi alkotmányi szabályozás felvázolása a leendő regulációval kapcsolatos viszonyítási pontok könnyebb kijelölése érdekében.

1. Az Alkotmány „szabályozása” a fogyasztóvédelem vonatkozásában

A külföldi megoldások bemutatását követően törekszem a korábbi magyar alkotmány olyan rendelkezéseire utalni, amelyek a fogyasztóvédelem alkotmányos alapjaként értelmezhetők. Az egyes szakaszok citálása előtt érdemes kiemelni, hogy a magyar

¹⁷ Amint arra korábban már tettem utalást, a fogyasztók és a vállalkozások közötti egyensúlyi helyzet fenntartása képezi – egyebek mellett – a fogyasztóvédelem fő funkcióját.

¹⁸ Nemzeti alkotmányok... 533. o.

¹⁹ Ezzel összefüggésben ld. többek között Nemzeti alkotmányok... 533. o.

Alkotmány nem nevesített önálló fogyasztói jogokat, így a következőkben azokat az – alkotmányi szabályozásban (is) megjelenő – alapjogokat kívánom számba venni, amelyek – általános jellegük folytán – bár nem fogyasztó-specifikusak, mégis vannak a fogyasztók irányában is értelmezhető tartalmi elemeik.

a) A gazdasági és szociális alapjogok

A fogyasztói minőségben és annak védelmében (is) testet öltő gazdasági biztonság szabályozása a gazdasági és szociális jogok körében végezhető el az alkotmányozás során. Ezzel összefüggésben – a téma részletesebb kifejtése nélkül – csak utalni kívánok két következtetésre: egyrészt arra, hogy az Alkotmány szociális jogokat megalapozó rendelkezése – mely szerint „a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik” – állami feladatként fogalmazta meg a rászorulókra irányuló védelmi jellegű gondoskodást. Ezt az állami kötelezettséget leszűkítette a szabályozás a szociális szempontból rászorulókra, noha a rendelkezés első fordulata alkalmas lett volna a fogyasztói alapjogok megalapozására is, abból kiindulva, hogy a fogyasztók a piaci ismeretek hiánya miatt szorulnak rá az állami védelemre.²⁰ Másrészt hangsúlyozni kívánom, hogy az egyes gazdasági és szociális jogok a szociális biztonság különböző alkotóelemeinek – így többek között a férfiak és nők egyenjogúságának, a munkához és az egészséges környezethez való jognak – alaptörvényi deklarációjaként foghatók fel, a fogyasztók – mint alanyi kör – azonban „kimaradtak” a tágabban értelmezhető „gazdasági biztonság” védőhálójából.²¹

b) Az oktatáshoz való jog

Az oktatás kérdésköre két szempontból érdemel kiemelés a téma szempontjából. Egyrészt a korábban ismertetettek szerint a fogyasztók oktatása és tájékoztatása a fogyasztói alapjogok közé tartozik, másrészt pedig – minthogy az ifjúság olyan társadalmi csoportnak minősül, amely fokozottabb védelmet igényel a piaci viszonyok közepette – az „ifjúság oktatása és nevelése” valamint „az ifjúság érdekeinek védelmezése” azt a követelményt állítja az állam elé, hogy az oktatás terjedjen ki a fogyasztóvédelem egyes kérdésköreire – így többek között a fogyasztói jogismeret erősítésére – is.²² A szakirodalomban többször felvetődött már ama álláspont, hogy – miután a piaci módszerek ismerete képes erősíteni a fogyasztói pozíciót – az oktatásnak indokolt volna kiterjedni – akár intézményesített formában – a racionális fogyasztói magatartással kapcsolatos ismeretanyag közvetítésére is.²³

²⁰ Vö. az Alkotmány 17. §-ával.

²¹ Vö. az Alkotmány 70/B-E. §-aival.

²² Vö. az Alkotmány 16. §-ával.

²³ Vö. Fazekas Judit: A fogyasztóvédelem alkotmányos alapjai. Publ. Univ. Miskolc Sect. jur. et. pol. Tomus 11. 2005. 155. o.

c) A tájékoztatáshoz való jog

Az informálódáshoz való jogot – külön és kifejezetten a fogyasztók vonatkozásában – nem tartalmazta a magyar Alkotmány. A fogyasztókkal kapcsolatban a tájékoztatásnak egyrészt komplexnek – azaz a fogyasztót döntési helyzetbe hozásra alkalmasnak –, másrészt pedig plurálisnak – azaz több csatornán keresztül megvalósulónak – kell lennie.²⁴ Ezzel összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az alkotmány csupán áttételesen tartalmazott rendelkezést erre vonatkozólag, amikor rögzítette, hogy „mindenkinek joga van ahhoz, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt szervezetet alakítson vagy ahhoz csatlakozzon”.²⁵ Ha abból a prekonceptióból indulunk ki, hogy eme alkotmányos felhatalmazás alapján „gomba módra” létrejönnek a fogyasztókat védő szervezetek, megvalósulhat – az említett szervezetek által – a fogyasztók tájékoztatása, közvetlen alkotmányi garanciát azonban nem épített be az alkotmányozó az alaptörvénybe, az állam oldalán pedig egyáltalán nem jelenítette meg kötelezettségként a fogyasztóvédelmet.

d) A jogvédelemhez és a jogorvoslathoz való jog

A jogvédelemmel összefüggésben két megjegyzésre szorítkoznék. Egyrészt utalni kívánok rá, hogy nem tartalmazott önálló rendelkezést a magyar Alkotmány erre a tárgykörre vonatkozóan.²⁶ Abban az esetben, ha lennének külön nevesített fogyasztói alapjogok – alapvető jog lévén – alkalmazható lett volna az alaptörvény 70/K. §-a, ha pedig az állam gazdasági és szociális gondoskodásáról szóló 17. § tartalmazta volna a fogyasztóvédelemre utalást, szintén beszélhettünk volna a fogyasztói jogvédelem alkotmányi szabályozásáról. A bírósági eljárások kérdéskörével összefüggésben csupán hangsúlyozni szeretném, hogy a bírósághoz fordulás jogának általánossága akkor jelent hatékony jogvédelmet, ha mind eljárási normák, mind jogvédelmi eszközök a fogyasztó rendelkezésére állnak és ehhez hozzájárul az igazságszolgáltatás hatékonysága is. Ebből a szempontból lenne megfontolandó a fogyasztók bírósági jogérvényesítése vonatkozásában – többek között az eljárási terhek csökkentésére, az eljárás költséghatékonyabbá tételére és a gyorsaság biztosítására irányuló – eljárásjogi garanciák kifejezésre juttatása, amelyek valóban elősegítenék a fogyasztó joghoz jutását és a jog- vagy érdeksérelmek megfelelő orvoslását.²⁷

2. A fogyasztói alapjogok és a fogyasztóvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az előzőekben rámutattam, hogy a magyar Alkotmány közvetve és közvetlenül igen kevés rendelkezést tartalmazott a fogyasztóvédelem tárgykörére vonatkozóan. A következőkben azt kívánom vizsgálat tárgyává tenni, hogy az Alkotmánybíróság két

²⁴ Vö. Fazekas: i. m. 156. o.

²⁵ Vö. az Alkotmány 70/C. § (1) bekezdésével.

²⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmánya rendelkezett a bírói úthoz való jogról és a jogorvoslathoz való jogról, de a fogyasztói jogok védelméről külön nem.

²⁷ Vö. Fazekas: i. m. 157. o.

évtizedes ítélkezési gyakorlatában milyen összefüggésben foglalkozott a tárgyalt témakörrel. A testület – igaz kifejezetten magánjogi vonatkozásban – már működésének kezdetén érintette a fogyasztóvédelem kérdéskörét. A tárgyalt ügy alapját képező indítvány a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 226. § (2) bekezdését támadta, álláspontja szerint ugyanis a szabályozás, amely kivételes esetben lehetővé teszi a szerződések tartalmának jogszabály általi módosítását, sérti a szerződésekbe vetett bizalomban kifejeződő jogbiztonság, valamint a piacgazdaság elvét. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a piacgazdaság nem azonos a gazdaságban az állami jelenlét teljes hiányával, mert nemzetközi tapasztalatok alapján bizonyos területeken – így többek között a versenyjog, a környezetvédelem és a fogyasztóvédelem területén – a piacgazdaság elve nem csak megengedi, de meg is követeli a bizonyos mértékű állami beavatkozást.²⁸ Az említett határozatban tehát a testület meghatározta a fogyasztóvédelem alapvető jellemvonását, amely szerint az a piacgazdaság megfelelő működése érdekében a gazdasági szférába történő állami beavatkozással azonosítható.²⁹

Az utazásszervezői és -közvetítői tevékenységre vonatkozó szabályozás alkotmányosságát érintő döntésében az Alkotmánybíróság – tovább menve a korábban kijelölt úton – rámutatott, hogy a vállalkozáshoz való jog – amely a piacgazdaság lényeges tartalmi elemeként értelmezhető – mindaddig – többek között a fogyasztóvédelemre tekintettel – széles körben korlátozható, amíg az állam ezáltal nem akadályozza meg a vállalkozóvá válást. Ebből kiindulva tartotta alkotmányosnak az utazásszervezők és -közvetítők vonatkozásában a jogszabály által előírt pénzügyi biztosítékot, amellyel összefüggésben a grémium rámutatott, hogy a gazdasági tevékenység csupán a fogyasztók érdekeinek fokozott szem előtt tartása mellett folytatható.³⁰ A testület ezzel olyan érdekként határozta meg a fogyasztóvédelmet, amely megalapozza – így szükségessé teszi – a gazdasági folyamatokba történő állami beavatkozást.

Eddigi jogfejlesztő gyakorlatát alapul véve legbővebben az ún. „régii” reklámtörvény egyes rendelkezései alkotmányosságának vizsgálatkor foglalkozott az Alkotmánybíróság a fogyasztóvédelemmel. A testület által megalapozatlannak tartott indítvány a véleménynyilvánítás szabadságába ütközőnek vélte a szabályozásban megjelenő reklámtiltalmakat. A véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körébe – ahogy erre a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya is utal – kétség kívül bevonható a kereskedelmi reklám kategóriája is, a vonatkozó védelem azonban sokkal szélesebb körű – mások jogai, a fogyasztói jogok és a tisztességes verseny fenntartása által indokolt –korlátozást tesz lehetővé abból kifolyólag, hogy a kereskedelmi reklám funkciója nem az önkifejezés, hanem az áru megismertetése a fogyasztókkal.³¹ Ebből a megfogalmazásból is kiolvasható, hogy a fogyasztói jogokat a testület nem alapjognak, hanem „mások jogainak” tekinti, olyan védelemre igényt tartó

²⁸ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146, 151 és köv.

²⁹ A gazdaságba történő állami beavatkozás megengedhetőségével foglalkozott a testület a gazdasági kamarákat érintő döntésében is, amelyben rámutatott a versenyjog és a fogyasztóvédelem területén az állami hatásgyakorlás alkotmányosságára. 38/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997. 249, 255

³⁰ 254/B/1992. AB határozat, ABH 1995. 821, 822 és köv.

³¹ 1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000. 713, 718

értéknek minősülnek, amelyek esetében korlátozható a véleménynyilvánítás szabadsága. Az említett határozat azonban tovább ment az azt megelőző döntésekben lefektetettéktől: állami feladatként tekintett a fogyasztók jogainak hatékony védelmére, amely kötelezettségét az állam jogalkotási tevékenységén keresztül, valamint ún. „szankciók alkalmazására hivatott” intézmények létrehozása által teljesíti. Amint arra korábban már tettem utalást, a fogyasztói jogvédelem magában foglalja a jogorvoslathoz való jogot, valamint a hatékony – közelebbről gyorsabb és költséghatékonyabb – jogvédelem kiépítésének szükségszerűségét. Emellett azonban a testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy az indítvány által támadott reklámtiltalmak azért nem tekinthetők alkotmányellenesnek, mert azok célja a fogyasztók jogainak biztosítása.³² Abból, hogy az „erőszakra buzdító” és a „környezetet” károsító reklámokat tiltó rendelkezéseket emelte ki, kiolvasható, hogy a grémium közel került ahhoz, hogy a fogyasztók biztonságához, valamint az egészséghez és testi épséghez fűződő – általános – jogát fogyasztói alapjogként fogja fel.

Az elmondottakból kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság csupán a gazdasági versennyel összefüggésben vizsgálta a fogyasztói jogokat, az idézett határozatokból azonban kiérződik egy „óvatos” lépés afelé, hogy a fogyasztók jogainak érvényesítését állami feladatként értékelje a testület. Abból következően, hogy a fogyasztók a piaci viszonyok közepette kiszolgáltatott helyzetben vannak, elengedhetetlen bizonyos többletjogosítványok garانتálása számukra. A testület ezeket a jogokat azonban nem alapjogoknak, hanem alkotmányos jogoknak³³ tekinti.³⁴ Annak ellenére, hogy a magyar Alkotmány nem nevesít külön a fogyasztókat megillető jogokat, vannak olyan alaptörvényi szinten szabályozott alapjogok, amelyeknek relevanciájuk van a fogyasztók vonatkozásában (is). A szerződési szabadság – mint alkotmányos jog – magában foglalja a szerződő felek együttműködését a szerződés megkötése során, így ebből (is) fakad a fogyasztó tájékoztatáshoz való joga. Az emberi élethez és méltósághoz való jog részét képezi a biztonsághoz való jog, ami – a korábban ismertetett külföldi megoldások alapján – a fogyasztók élethez, testi épséghez és egészséghez való jogának alkotmányos alapjaként fogható fel.³⁵

Összegzésként elmondható, hogy az Alkotmánybíróság csak érintőlegesen foglalkozott a fogyasztóvédelem kérdéskörével, előbb a gazdasági életbe történő állami beavatkozás megalapozása, majd a véleménynyilvánítási szabadság szükséges korlátozása tekintetében érintette a témakört. Az általam utoljára citált határozatot már csak egy lépés választotta el attól, hogy nevesítsen fogyasztói alapjogokat és konkrétan

³² 1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000. 713, 721

³³ Az Alkotmánybíróság által kidolgozott dogmatika szerint az alkotmányos jogok több, objektív feltétel teljesítése esetén biztosítanak cselekvési lehetőséget, bíróság előtt közvetlenül nem érvényesíthetők, de alanyi jog fakasztó hatásuk van. Ezzel szemben az alanyi alapvető jogok gyakorlásához objektív feltételek teljesítésére nincs szükség, a jogok széles körű, teljes cselekvési lehetőséget biztosítanak és bíróság előtt közvetlenül is érvényesíthetők. Ezzel összefüggésben bővebben ld. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar Alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006. 30. o.

³⁴ Vö. Kukorelli István alkotmánybíró párhuzamos indokolásával az 1270/B/1997. AB. határozathoz, ABH 2000. 713, 725.

³⁵ Vö. Kukorelli István alkotmánybíró párhuzamos indokolásával az 1270/B/1997. AB. határozathoz, ABH 2000. 713, 724.

körülhatárolja a fogyasztóvédelmet, mint állami feladatot. Az Alkotmánybíróság ezt a lépést azonban mindmáig nem tette meg.³⁶

3. A fogyasztóvédelem témaköre Magyarország Alaptörvényében

A vázolt előzmények után érdemes rátérni az új magyar Alaptörvény normaszövegére, amely abban a vonatkozásban kétségtelenül meghaladja a korábbi regulációt, hogy tartalmaz rendelkezést a fogyasztóvédelemre vonatkozóan.

a) A fogyasztóvédelem, mint állami feladat

Az Alaptörvény M. cikk (2) bekezdése értelmében „Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.” Az idézett rendelkezéssel összefüggésben az alábbi megjegyzésekre szorítkoznék.

Egyrészt fontos kiemelni, hogy – illeszkedve az Alkotmánybíróság fentebb vázolt ítélezési tevékenységéhez – a normaszöveg a piacgazdaság keretei között érvényesülő tisztességes gazdasági verseny témakörével összefüggésben utal a fogyasztók védelmére. A szabályozás utolsó fordulata szerint Magyarország „védi a fogyasztók jogait”, ezekről a jogokról azonban hallgat az alkotmányozó. Ebből alapvetően két irányba lehet elindulni. Az egyik lehetséges értelmezés szerint – tekintettel arra, hogy a gazdasági verseny tárgykörével egyidejűleg került a témakör szabályozásra – a tisztességes piaci magatartás realizálása az a védendő érték, amely kifejez „fogyasztói jogokat”, így ennek megsértése esetén szükséges és kötelező az állami fellépés a piaci viszonyok között bizonyos ismeretek hiánya miatt hátrányos helyzetbe került fogyasztók védelmében.

Abból kiindulva azonban, hogy az Alaptörvény nem fogyasztói „alapjogokat”, hanem fogyasztói „jogokat” említ, ama értelmezés is helytálló lehet, hogy az alkotmányozó nem kíván fogyasztó-specifikus alapjogokat nevesíteni, inkább a fogyasztókat – a fogyasztói szerződés alapján – megillető, zömében magánjogi jogosítványok védelmében áll az alkotmányozó által előírt állami tevékenység. Ebbe a körbe vonható az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése is, amely szerint „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” Megjegyzendő, hogy ez az alaptörvényi szakasz alkalmas lenne a fogyasztókat védő állami intézkedések megalapozására (is), a normaszöveg azonban az állami szerepet leszűkítette a gyermekekre, az idősekre, a nőkre és a fogyatékos személyekre, a fogyasztók kimaradtak az alanyi körből.

E sorok szerzője arra az álláspontra helyezkedik, hogy a konkrét fogyasztói jogok legalább utalásszerű említése és a „védelem” megvalósulási formáinak, tevékenységfajtáinak szabályozása elengedhetetlen az erős állami fogyasztóvédelem alkotmányi megalapozása szempontjából. Az alábbiakban azokat az alaptörvényben

³⁶ Későbbi határozataiban a szerződés felmondásának jogát – mint fogyasztói jogot – érintette az Alkotmánybíróság, nem bővítette azonban a korábban a fogyasztóvédelemmel összefüggésben kifejtetteket. A tárgykörrel – többek között – a 126/2009. (XII. 17.) AB határozat, az 59/2009. (V. 22.) AB határozat, valamint a 22/2009. (II. 26.) AB határozat foglalkozott.

expressis verbis megfogalmazott rendelkezéseket kívánom vizsgálat tárgyává tenni, amelyek kifejezésre juttatnak fogyasztókra is vonatkozatható alapvető jogokat.

b) A fogyasztói (alap)jogok

A téma részletes tárgyalása előtt indokolt körülhatárolni az említett konkrét jogokat. Ennek szükségességét két szempont is indokolja: egyrészt a szakirodalom és a gyakorlat sem egységes annak megítélésében, hogy mely jogosultságok sorolhatók ebbe a körbe, másrészt pedig eltérő módon és nem mindig egybevágó tartalommal szabályozzák a különböző országok ezeket a jogokat.³⁷

Kontinensünkön csak viszonylag későn – elvi szinten is csak az 1972. évi párizsi csúcstalálkozón – került a politikai és jogi gondolkodás homlokterébe a fogyasztóvédelem alapjainak lerakása. Az Amerikai Egyesült Államokban viszont már J. F. Kennedy 1962. évi deklarációjában expressis verbis megjelent négy specifikusan a fogyasztókat megillető jogosultság – így az információhoz, a biztonsághoz, a választáshoz és a meghallgatáshoz való jog – amelyeket az említettek alapján joggal nevezhetünk „fogyasztói alapjogoknak”.³⁸ E két tényezőnek megfelelően a „Fogyasztói Jogok 1975. évi Piaci Magna Chartája” – az európai közösség fogyasztóvédelmi alapdokumentumaként – a fogyasztók alapjogai közé sorolja az egészség és biztonság védelmét, a fogyasztó gazdasági érdekeinek védelmét, a kárigény érvényesítéséhez való jogot, az információhoz és az oktatáshoz való jogot, valamint a fogyasztók képviselethez való jogát.³⁹

Az új magyar Alaptörvény deklarálja a művelődéshez való jogot,⁴⁰ amely ezáltal magában foglal(hat)ja a fogyasztók oktatását igénylő állami feladatot (is), amelynek során a fogyasztói jogérvényesítéshez szükséges ismeretek közvetítéséről van szó. A XIX. cikk (1) bekezdése értelmében „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.” Itt csak utalni kívánok a fentebb, a korábbi normaszöveggel összefüggésben mondottakra, nevezetesen arra, hogy a szociális biztonsághoz való jog állam általi biztosítása ki kell(ene) terjedjen a fogyasztók védelmére is. Követve az 1949. évi XX. törvény által realizált szabályozást, az Alaptörvény is meghatározza azokat a speciális esetköröket, amelyekre vonatkoztatja a rászorulókról történő szociális gondoskodást.⁴¹

Van továbbá egy olyan – a vázolt európai megoldások alapján – fogyasztói alapjognak tekinthető érték, amelynek védelme – közvetve – megjelenik több alaptörvényi rendelkezésben. A XX. cikk akként rendelkezik, hogy „mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez”, majd ezt a (2) bekezdés úgy részletezi, hogy az magában foglalja „az egészséges élelmiszerekhez és az egészséges ivóvízhez való hozzáférés” biztosítását. Ebből a rendelkezésből kiolvasható, hogy a fogyasztók egészséghez való

³⁷ Mint arra a korábbiakban már kitértem, egyes államok kifejezetten szabályozzák a fogyasztói jogokat, míg más alaptörvények expressis verbis nem szólnak a fogyasztói jogok deklarálásáról.

³⁸ Vö. Gyarmati: i. m. 321. o.

³⁹ Vö. Gyarmati: uo.

⁴⁰ Alaptörvény XI. cikk (1) bek.

⁴¹ Ennek keretében az anyaság, a betegség, a rokkantság, az özvegyiség, az árvaság, az öregség és az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség képezi az állami beavatkozás jogalapját.

joga, ha nem is *expressis verbis* megjelenik a szabályozásban, amit tovább hangsúlyoz a fogyasztóvédelem talán legégetőbb problémájának, az élelmiszerbiztonságnak a kiemelése. Említésre érdemes és a vázolt kérdéskörhöz kapcsolható a XXII. cikk is, amely szerint „Magyarország törekszik arra, hogy [...] a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.” Ebből a rendelkezésből szintén kiolvasható az egészséghez való jog speciális megjelenése, hiszen a közszolgáltatások igénybevétele során „valódi” fogyasztói jogviszony jön létre az állam és a fogyasztók között, amely kontraktusnak az ad kiemelkedő jelentőséget, hogy az állam jelenik meg a szolgáltató pozíciójában, miközben ugyancsak az állam feladata annak kontrollálása, hogy eme jogviszony keretei között is érvényesüljenek a fogyasztóvédelmi jellegű rendelkezések.

IV. Következtetések és továbbfejlesztést célzó javaslatok

A fentiekben igyekeztem bemutatni a fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozásának problémakörét a hazai és néhány más európai állam alaptörvényi regulációjának figyelembevételével. Korábban is tettem rá utalást: komoly előrelépés a magyar Alaptörvény ama jellemvonása, hogy megemlíti a fogyasztóvédelmet. Előnyös, de nem elégséges a jövő évtől hatályba lépő szabályozás, hiszen – ahogy arra fentebb utaltam – vannak még pontosításra váró rendelkezések, így talán nem hátrányos néhány észrevétel megfogalmazása a fogyasztóvédelem témakörének – jövőbeli – alkotmányi szabályozásával összefüggésben.

1. Mindenekelőtt kiemelendő, hogy viszonylag későn kezdett el kialakulni a fogyasztóvédelmi intézményrendszer, amelynek okai között „előkelő helyet” foglalt el az alkotmányi szintű szabályozás teljes hiánya. A fogyasztóvédelem intézményrendszerének – amelyre vonatkozóan a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény tartalmaz rendelkezéseket – az állami szervek mellett részét képezik a helyi önkormányzatok és a fogyasztói érdekvédelmet ellátó társadalmi és civil szervezetek is. Ennek megfelelően e sorok szerzőjének felfogása szerint az Alaptörvény kormányra és a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezései is érinthetők a továbbfejlesztés vonatkozásában.

2. Az intézményrendszer tekintetében szólni kell a helyi önkormányzatok jövőbeli szerepéről is. A hatályos szabályozásból kiolvasható, hogy a fogyasztóvédelem nem kifejezetten önkormányzati feladat, azt a jogalkotó az államigazgatás területi és központi szintjén tudja csupán értelmezni. Érdemes lenne azonban érdemi feladatokat utalni a helyi önkormányzatok hatáskörébe a fogyasztóvédelemmel és a fogyasztói jogérvényesítéssel összefüggésben, ami azonban feltételezi az intézményi, tárgyi és személyi feltételek biztosítását is annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatok a fogyasztóvédelmi intézményrendszer érdemi szereplőivé válhassanak. Szükséges megjegyezni, hogy az Alaptörvény nem szól az önkormányzatok feladatairól, a tárgykör regulálását a helyi önkormányzatokról szóló törvényre bízta. Ennek fényében indokolt lenne kötelező települési önkormányzati feladatként meghatározni a fogyasztók életének, egészségének és biztonságának védelmét, nem lenne hátrányos

azonban az sem, ha az alaptörvény tartalmazna rendelkezést az önkormányzatok alapvető feladatairól.⁴²

3. A vizsgált országok alkotmányi szabályozásaiból levonható következtetések akceptálása és az alkotmánybírói gyakorlat bátorítása érdekében korszerű megoldás lenne, ha megjelenének az ún. fogyasztói alapjogok is a szabályozásban.⁴³ Ennek két vonatkozásban is pozitív következménye lenne: egyrészt jobban orientálná az ágazati jellegű jogalkotást a konkrét fogyasztói „jogok” regulálása tekintetében; másrészt pedig – alapvető jogokról lévén szó – alkalmazható lenne az alapjogvédelem rendszerébe tartozó jogintézmények igénybe vétele eme jogok megsértése esetén.⁴⁴

4. A szakirodalomban egyre gyakrabban vetődik fel annak lehetősége, hogy a fogyasztóvédelem állami intézményrendszerébe tartozzon bele az alapvető jogok biztosá által realizált jogvédelem is.⁴⁵ A vonatkozó tételes jogi szabályozás ismertetését mellőzve érdemes rámutatni: a fogyasztói jogsértések esetén az ombudsmanhoz forduló polgárok nagy számából az a társadalmi értékítélet is kiolvasható, hogy a fogyasztók a speciálisan fogyasztóvédelmi jogérvényesítési eszközöket nem tartják kellően hatékony instrumentumoknak. Szerző arra az álláspontra helyezkedik, hogy a nyilvánosság elvének széleskörű realizálása érdekében kívánatos lenne a fogyasztóvédelemben az alapvető jogok biztosának közreműködése, alkalmazhatóságának feltétele azonban a többi igénybe vehető eszköztől eltérő jogosítványok széles körű biztosítása és a fogyasztói jogok alapvető jogként történő szabályozása.

Záró gondolataimat azzal kezdtem, hogy az Alaptörvény komoly előrelépést tett egy korszerű alkotmányi szabályozás irányába a fogyasztóvédelem területén, de a minden tekintetben (jog)hézagmentes rendszer kiépítése vonatkozásában még továbbfejlesztésre szorul. Nyilvánvaló, hogy a javasolt változtatások alkotmányozói lépéseket igényelnek, de talán lehet bízni abban, hogy a hamarosan elfogadásra kerülő sarkalatos törvények által kibontott Alaptörvény tovább kíván menni a megkezdett úton.

⁴² Utóbbi esetben az Alaptörvényben kellene rögzíteni a tárgykörre vonatkozó kötelező önkormányzati feladatot.

⁴³ Így – egyebek mellett – a jó minőségű áruhoz, a tájékoztatáshoz, az egészség és biztonság védelméhez, a kárigény érvényesítéséhez, az oktatáshoz és a gazdasági érdekek védelméhez való jogot.

⁴⁴ A korábbi Alkotmány e körbe vonható, de talán legtöbb értelmezési problémát fölvető 70/K. § teljes körű és részletes értékelését az Alkotmánybíróság – bár több határozatában is érintette – mindmáig nem végezte el. Azokban a döntésekben – közelebbről a 40/1993. (VI. 30.), a 46/1994. (X. 21.), valamint a 19/2004. (V. 26.) AB határozatokban – amikor foglalkozott az említett alkotmányi szakasz tartalmával, inkább szűkítette és nem általános (hatásköri) szabályként fogta fel azt. Erről ld. bővebben Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007. 114-116. o.

⁴⁵ Ezzel összefüggésben ld. többek között Fekete Orsolya: A fogyasztóvédelem aktuális kérdései. Magyar Közigazgatás 2005. 10. sz. 618-619. o., valamint Német Anita: Vitarendezés a fogyasztóvédelemben. In: Fogyasztóvédelmi Kódex. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1998. 102. o.

Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vehet fel az Alaptörvény?***

Tökéletes alkotmány nincs. Sem örökkévaló.¹ Optimálisnak az olyan alkotmány tekinthető, amely megfelel a korszak követelményeinek, adekvát a társadalom fejlettségével, és a plurális társadalom érdek-, illetve értéktagságának megfelelően a politikai közösség olyan közös értékeit normativizálja, amelyek a közösség minden tagja számára elfogadhatók. Ezáltal integrálja a társadalmat és kifejezésre juttatja (szükség esetén: megerősíti) a politikai közösség összetartozását. Amikor valamely államban alkotmányozás folyik (akár új állam alapítása, akár társadalmi-politikai rendszerváltás következtében, akár csupán modellváltás vagy alkotmányreform céljából), a szakmai közönség értelemszerűen törekszik hozzájárulni ahhoz, hogy a végeredmény az optimumhoz közelítsen.² Az alkotmányozás természetesen politikai döntés, azonban szerencsés, ha a jó alkotmányos gyakorlat és a tudomány eredményei a döntéshozatalban hasznosulnak. A folyamat lezárását követően pedig a szakma – magyar viszonyok között meglehetősen csaldóttan – megkezdje az értékelést, amely az új alkotmány gyakorlatát kísérő folyamatos feladattá válik.³ E feladat jegyében a tanulmányban azt vizsgáljuk, hogy a 2011. április 25-én kihirdetett alaptörvény⁴ milyen alkotmánytani, alkotmányjogi, közjogi, értelmezési és adott esetben politikai bizonytalanságokat eredményezhet, illetve az alkotmányértelmező szervnek – helyesebb és átgondoltabb megfogalmazás hiányában – milyen alapvető és egyértelműnek tűnő interpretációs tételeket kell leszögeznie ahhoz, hogy az érdemibb feladatát el tudja látni.

Ehhez az alaptörvény egyes rendelkezései – jellemzően alapelvei – egymásra vonatkoztatott értelmezését, néhány fejezetének vizsgálatát végezzük el a teljesség

* Chronowski Nóra habilitált egyetemi docens, Drinóczi Tímea habilitált egyetemi docens, Kocsis Miklós adjunktus, PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék.

** A tanulmány lezárásának időpontja: 2011. május. 15.

¹ A globális összehasonlító jogi kutatások alapján az alkotmányok átlagos élettartama 19 év. Z. Elkins – T. Ginsburg – J. Melton: *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge University Press, Cambridge 2009. 2. o.

² Ez a 2010-11-ben zajló magyar alkotmányozási folyamatnak is természetes kísérőjelensége volt. Az egyetemek jogi karai és az MTA intézetei is számos szakmai konferenciát szervezve biztosítottak fórumot az alkotmányozással kapcsolatos jelenségek, koncepciók, törekvések megvitatásának. A teljesség igénye nélkül néhány példa: 2010. október 20. „Az alkotmány preambulumának jelentősége: hazai és nemzetközi nézőpontok” c. nemzetközi konferencia, MTA JTI; 2010. november 23. „Alkotmány – alkotmányosság” c. konferencia, ELTE ÁJK; 2010. december 20. „Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Politikatudományi és közjogi megközelítések” c. konferencia MTA PTI; 2011. február 4. Konferencia a jelenlegi alkotmányozásról, PPKE JÁK – PTE ÁJK (anyagai a Pázmány Law Working Papers oldalon elérhetők, <http://www.plwp.jak.ppke.hu/hu/>), 2011. március 4. Magyar Alkotmányjogászok Egyesülete éves közgyűlés és tudományos tanácskozás a készülő magyar alkotmány koncepciójáról, ELTE ÁJK.

³ A tudomány képviselőinek e tevékenysége máris számos tanulmányban manifesztálódott. Ismét a teljesség igénye nélkül: Ádám Antal: *Észrevételek a magyar alkotmányozáshoz*. Jura 2011. 1. sz., Tóth Gábor Attila, Tóth Judit, Müller György, Tilk Péter írásai a *Közjogi Szemle* 2011. 2. számában, Lamm Vanda, Majtényi Balázs, Pap András László (szerk.): *Preambulum az alkotmányokban*. Complex, Budapest 2011, *Új Magyar Közigazgatás* 2011. 5-6. sz.

⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25) Magyar Közlöny 2011. évi 43. sz. 10656

igénye nélkül. Az alaptörvényben *expressis verbis* megfogalmazódik a demokrácia,⁵ a jogállamiság,⁶ a népszuverenitás,⁷ a hatalommegosztás,⁸ az államszerkezet egységességének,⁹ a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás,¹⁰ az egyéni és a közösségért viselendő felelősség,¹¹ az alapjogok elismerésének elve,¹² az egyenlőség elve,¹³ inherens elvként fedezhető fel a jelző nélküli piacgazdaság elve.¹⁴ Ezeknek az elveknek az értelmezését két szabály segíti az R) és a 28. cikkben. Ezekhez társul az N) cikkben megfogalmazott kvázi értelmezési szabály. A szövegből egyrészt kiderül, hogy a kormányzati rendszer parlamentáris, amelyben a parlamenti többség és a kormány között speciális bizalmi és felelősségi viszony áll fenn,¹⁵ másrészt első olvasatra egyértelmű, hogy megmarad a kontinentális típusú alkotmánybíráskodás,¹⁶ illetve az egyéb alapjogvédő intézmények (pl. ombudsman, független bíráskodás).

A tanulmányban az igazoljuk, hogy az alaptörvény hiába tartalmazza a demokratikus alkotmányozás során kikristályosodott alapelveket és intézményrendszert, azok – alapvetően az értelmezési szabályok és az alkotmánybíráskodás korlátozása miatt – nem tudnak majd maradéktalanul érvényesülni. Különösen igaz ez olyan esetekre, amikor az alaptörvény maga enged kivételt alapvető elvek érvényesítésével szemben.

1. Az értelmezési szabályok problematikája

Előrebocsátható, hogy az alkotmányok általában kifejezett értelmezési szabályokat nem szoktak tartalmazni. Az értelmezés az alkotmányt alkalmazó szervek (elsősorban az autentikus értelmezésre feljogosított alkotmánybíráskodást végző szerv) tevékenysége a jelentéstartalom feltárása, a konkretizálás és a jogfejlesztés érdekében, amely tudományos és objektív ismérvek alapján történik – ezeket a módszereket és eszközöket az alkotmánytan és a jogelmélet foglalja össze.¹⁷ Amennyiben az alkotmány explicit értelmezési szabályt ad meg, annak az a sajátossága, hogy maga is az értelmezés tárgyává válik, vagyis végső soron az alkotmánybíráskodás határozhatja meg jelentéstartalmát, gyakorlati szerepét.

⁵ B) cikk (1) bek.

⁶ B) cikk (1) bek.

⁷ B) cikk (3) és (4) bek.

⁸ C) cikk (1) bek.

⁹ F) cikk

¹⁰ N) cikk (1) bek.

¹¹ O) cikk

¹² I. cikk (1) bek.

¹³ XV. cikk

¹⁴ A piacgazdaságról, különösen a szociális piacgazdaságról ld. bővebben Drinóczi Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007

¹⁵ 15. cikk (1) bek., második mondat, 16. cikk (3)-(4) bek., 21. cikk. A parlamentáris kormányzati rendszer jellemzőiről ld. Petrétei József – Tilk Péter – Veress Emőd: *A kormányzati rendszerekről*. In: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2007. 9-37. o. A tanulmányban azonban a kormányzati rendszerrel átfogóan nem foglalkozunk.

¹⁶ 24. cikk. (1) Az Alkotmánybíráskodás az alaptörvény védelmének legfőbb szerve.

¹⁷ Petrétei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 116-137. o.

a) Az R) cikk (2) bekezdése szerint „Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.” A (3) bekezdés pedig kimondja, hogy „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”. Ezzel egyrészt kiemeli az értelmezési módszerek közül a teleologikus értelmezést, sajátos összefüggésbe helyezi a történeti értelmezést, és kötelezővé teszi a preambulum figyelembe vételét az értelmezésben, amely egyébként ismert gyakorlat.

A preambulum szerepét¹⁸ betöltő Nemzeti Hitvallás alkalmassága arra, hogy az értelmezés alapjaként szolgáljon, esetünkben azonban több okból is kétséges.

- A preambulumban foglalt szöveg *csupán megnevezését tekintve nemzeti hitvallás, tartalmilag politikai nyilatkozat*.¹⁹ A szöveg – alább részletezett fogyatékoságai mellett – alapvető hibája a köztársasági hagyományok tagadása, elutasítása. A hatályos Alkotmány preambuluma sikeresebb műnek tekinthető átmenetisége ellenére, mert olyan objektív értékeket sorakoztat fel, amelyek következnek a demokratikus alkotmányfejlődésből és a társadalom tagjai számára elfogadhatók (jogállam, többpártrendszer, parlamenti demokrácia, szociális piacgazdaság).²⁰ Az alaptörvényben foglalt preambulum számos mondata – politikai tartalma miatt – alkotmányjogi szempontból (valószínűleg) értékelhetetlen,²¹ illetve a történet- és a nyelvtudományra tartozó kérdés.²² A politikai nyilatkozatot pedig nehéz jogi szempontból értelmezni.

A preambulum szövege *tartalmilag* is kétséges megállapításokat tartalmaz. Ezek igazságtartamában nagy valószínűség szerint (jog)történészeknek és nem politikusoknak kellene megállapodniuk. Itt csak a leglényegesebbekre mutatunk rá. Nem helyes *az említés mellőzésével tagadni* az állam történetében kétségtelenül nagy jelentőségű eseményeket, mint pl. a Köztársaság 1946. évi és 1989. október 23-i kikiáltását.²³ A történelem ilyen beállítása nem hiteles, félrevezető, és felmerül annak a gyanúja, hogy ideológiailag vezérelt, azaz nem a tudományosság, a de facto helyzet, illetve az demokratikus értéksemlegesség talaján áll. Félő, hogy az ilyen felfogásnak komoly alkotmányjogi relevanciája lehet, mint pl. a jogfolytonosság tagadása, ami teljesen ellentétes a jogállami és az eddigi alkotmánybírói felfogással. Utóbbit az rendszerváltozásra vonatkoztatva úgy lehet összefoglalni, hogy nem lehet jogállamot építeni a jogállammal szemben, és ami az elévülésben megnyilvánuló időmúlás

¹⁸ A preambulum jogi jellege tekintetében ld. Petrétei: i.m. 93. o.

¹⁹ Ilyenként jelentős normativitás-deficitben szenved, különösen a történelmi utalásokat tartalmazó részek tekintetében. A történeti narratíva egyébként tipikusan deklaratív természetű. Ezért meglehetősen problematikus a normatív rendelkezéseket a preambulummal összhangban értelmezni (vö. az R) cikk (3) bekezdésével). Ld. ehhez Kukorelli István – Máthé Gábor: Közjogi értékeink a preambulumban. In: Lamm Vanda, Majtényi Balázs, Pap András László (szerk.): Preambulum az alkotmányokban. Complex Kiadó, Budapest 2011. 11. o. Vörös Imre szerint a „preambulum nem egyszerűen deklaratív szöveg”. Ld. Vörös Imre: Gondolatok egy jövőbeli alkotmány Preambulumához. Jogtudományi Közlöny 2011. 1. sz. 1. o.

²⁰ Vö. Sulyok Márton – Trócsányi László: Preambulum. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja Századvég, Budapest 2009. 83-105. o.

²¹ „Hisszük, hogy nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez.”

²² „Büszkék vagyunk arra, hogy népünk évszázadokon át harcokban védte Európát, s tehetségével, szorgalmával gyarapította közös értékeit.” „[...] mai szabadságunk az 1956-os forradalmunkból sarjadt ki.” „Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket (...) ápoljuk és megóvjuk.”

²³ Megjegyzendő, hogy a Tervezet indokolása utal 1989. október 23-ra, és az Alkotmány „újabb” módosításait ettől számítja. 32. o.

hagyását az állami bűnüldöző szervek felelősségeként értékelte.²⁴ A hitvallás ezt a jogállami felfogást utasítja el, és ezzel visszakanyarodik az 1990-es évek kezdetéhez.

A preambulum kinyilvánítja, hogy „*Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait, ... Nem ismerjük el történelmi alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését. ... Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselő megalakulásától számítjuk.*” Nem lehet azonban eltekinteni attól a közjogtörténeti tényről, hogy Magyarország államformáját az 1946. évi I. törvény²⁵ köztársaságként határozta meg.²⁶ Az önrendelkezés közjogi értelemben visszaállt egyrészt az 1946. évi I. törvény elfogadásakor, másrészt a köztársaság 1989. október 23-án történt kikiáltásakor. A „történeti alkotmány” királyságra vonatkozó elemei 1946 óta nem hatályosak. Meglehetősen bizonytalan tehát a „történeti alkotmány vívmányai” fordulat jelentéstartalma.²⁷ A „történeti alkotmány vívmányainak” számos eleme nyilvánvalóan alkalmatlan arra, hogy az értelmezéshez felhasználható legyen.²⁸ Megemlítendő továbbá, hogy a történeti alkotmány részét képezik olyan jogalkotási aktusok is, amelyek negatív előjelű „vívmánynak” tekinthetők (pl. az ún. zsidótörvények), amelyek ugyancsak nem szolgálhatnak az értelmezés alapjául az alkotmányos demokrácia alkotmánya tekintetében.

- Alkotmánytani és alkotmányjogi értelemben számos kérdést vet fel a következő mondat: „*Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét.*” E rendelkezés kapcsán utalni szükséges arra, hogy a közjogi érvénytelenség kimondásának következménye egy jogszabály tekintetében az, hogy ahhoz semmilyen joghatás nem fűződhet. Ez tipikus esetben nem csupán magát a jogszabályt, hanem a jogszabály alapján létrejött jogviszonyokat is érinti. Mivel a konkrét esetben az Alkotmány tekintetében történne meg a közjogi érvénytelenség kimondása – anélkül, hogy pontosításra kerülne az, hogy mit értenek „1949. évi kommunista alkotmány” alatt –, az megkérdőjelezné az összes, az az alapján létrejött jogszabály és közjogi aktus (pl. lezajlott országgyűlési képviselő-

²⁴ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992. 77, 78.

²⁵ A 1946. évi I. törvény preambulumát érdemes idézni: „Magyarországon 1918. november 13-án megszűnt a királyi hatalom gyakorlása. A nemzet visszanyerte önrendelkezési jogát. Négy száz esztendő harc, az ónodi gyűlés, az 1849-es debreceni határozat, két forradalom kísérlete és az ezt követő elnyomatás után a magyar nép újra szabadon határozhat államformájáról. Az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján megválasztott Nemzetgyűlés most a magyar nép nevében és megbízásából megalkotja azt az államformát, amely a nemzet akaratának és érdekeinek legjobban megfelel: a magyar köztársaságot.” Ezzel összhangban az idézett törvény 19. §-a a következőt tartalmazta: „Ez a törvény a Nemzetgyűlésben való kihirdetésével azonnal hatályba lép. Kihirdetésével hatályukat veszítik a megszűnt királyságra és kormányzói intézményre vonatkozó összes jogszabályok.”

²⁶ Ezt a szuverén döntést 1989. október 23-án az ideiglenes köztársasági elnök ismételt kinyilvánította, amely napon hatályba lépett az 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány – azon belül az államforma – módosításáról.

²⁷ Ádám Antal meglátása szerint nincs konszenzus a jogtudományban, hogy pontosan mit jelent a történeti alkotmány, így az Alkotmánybíróság állapíthatja meg, hogy annak mely elemei relevánsak. Lásd Riba István: A vérszerződéstől a Szent Korona-tanig. HVG 2011. április 2. 10. o. Súlyom László szerint a történeti alkotmány használható része a láthatatlan alkotmány. Lásd Stumpf István: „A kétharmad nem törtszám” Súlyom László az alkotmányosság távlatairól. Heti Válasz 2011. április 21. 42. o.

²⁸ Pl. a történeti alkotmány részét képező 1848-as ún. áprilisi törvények egyikét, az erdélyi unióról szóló, április 7-én elfogadott törvényjavaslat.

választás, önkormányzati választás, főbb kódexek stb.) érvényességét. Szerencsére a preambulum önmaga kísérli meg feloldani e problémát, amikor 1990. május 2-át jelöli meg „*hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének*”. Ezzel az alkotmányozó valószínűleg annak a lehetőségét kívánta kizárni, hogy az érvénytelenség idézett kinyilvánítása azt is jelentse: a 2011-ben 21 éves alkotmánybíróági gyakorlat is zárójelbe kerül.²⁹ Így csak az 1990. január 1-je és május 1-je között hozott határozatok esetében merülhet ez fel. Mindezekkel összefüggésben érdekes a Záró rendelkezések 1-3. pontja, amiben a következők olvashatók: „1. *Magyarország Alaptörvénye 2012. január 1-jén lép hatályba.*”; 2. *Az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el.*” 3. *„Az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el.”* Az alkotmányozó hatalom tehát – pedig az eljárását maga is kialakíthatja³⁰ – érdekes módon arra a hatályos Alkotmányra alapozza a létét és az eljárását, amelynek az érvénytelensége – a fent idézett kitétel értelmezésétől függően – levezethető lenne a hitvallásból. Ez már önmagában is furcsa, kevéssé értelmezhető helyzetet eredményez, mivel az új alaptörvényt az R) cikk (3) bekezdése szerint a hitvallásban foglaltaknak megfelelően kell értelmezni. Ebből viszont csak az következhet, hogy az „1949. évi kommunista alkotmány” kifejezés semmiképpen nem jelentheti az 1989-ben megreformált, és akkortól hatályos alkotmányt (mivel a hivatkozott rendelkezés ekkor került bele). Ebben az esetben viszont ez a kifejezés az 1989. október 23-ig hatályos alkotmányt jelenti, ami tehát érvénytelen. Emiatt egyrészt visszatérünk a fentebb jelzett problémához, másrészt alkotmánytanilag olyan következtetést kell levonnunk, ami akár nonszensznek is nevezhető. Ezáltal ugyanis az 1949. évi XX. törvény érvényessége „megszakad” 1989. október 23-ával, és az az alkotmánymódosító hatalom, ami akkor megnyilvánult, erre az érvényességében megszakadt alkotmányra alapította a demokratikus jogállami rendet (ld. eljárási szabályok), amelyre a jelenlegi alkotmányozó hatalom is alapozza saját alkotó aktusát. Viszont mindez még mindig értelmezhetetlen, mivel a hitvallás szerint az állami önrendelkezés visszaállta 1990. május 2-án történt meg. Tehát az a rendelkezés, amire az alkotmányozó hatalom magát alapozza, akkor született, amikor nem volt állami önrendelkezés.

b) A 28. cikk szerint „*A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak*”.

Az első mondat megfogalmazásából és a benne foglalt sorrendiségből az következhet, hogy fontosabb a jogszabályok teleologikus értelmezése egyrészt minden más

²⁹ Ennek következménye ugyanis számos, ún. „alkotmányos követelmény” formájában megfogalmazott, ám a szövegbe be nem került, közjogi relevanciával bíró megállapítás annullálását is eredményezheti (pl. egészséges környezethez való jog esetében az „elért védelmi szint nem csökkenthető” elv stb.). Ugyanakkor az is igaz, hogy ha érvénytelennek is nyilvánítanák az Alkotmánybíróóság eddigi gyakorlatát, nincs akadálya annak, hogy a korábbi gyakorlatban megfogalmazott értelmezések informálisan átkerüljenek az új döntésekbe. Az Alkotmánybíróóság pedig a történeti értelmezés módszerét már eddig sem mellőzte, bár általában csak az indokolás alátámasztásához használta, döntést arra nem alapozott.

³⁰ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az alkotmányon... Közjogi Szemle 2010. 4. sz. 2. o.

értelmezési módszernél, másrészt az alaptörvénnyel való összhangnál is. Ezt a nyilvánvalóan téves megközelítést – a rendszertani értelmezést figyelembe véve – az R) cikk (2) bekezdése orvosolhatja, amely szerint „Az Alaptörvény és jogszabályok mindenkire kötelezőek”. A két rendelkezés összevetéséből azonban az is kiolvasható lehet, hogy mivel az alaptörvény mindenkire nézve kötelező, ezért a bíróságoknak kifejezetten tartaniuk kell magukat a 28. cikk első mondatához. Mivel az értelmezésnek több módszere van, nem biztos, hogy célszerű az egyiket alkotmányi szinten kötelezően előírni, különös tekintettel arra, hogy ez egyrészt kifejezetten széles és talán korlátlan mérlegelési lehetőséget biztosíthat a jogalkalmazás számára, másrészt a bírói döntéshozatal alapjait egyoldalúvá és ellenőrizhetetlenné teheti.

A bekezdés második mondatának normativitása is csekély, egyedi ügyben pedig a határozatlan fogalmak használata miatt felmerülhet az alkalmazhatatlansága, mivel a célokat – „józan észnek és közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos” – a jogalkotónak kellene akként figyelembe venni, hogy azok kiderüljenek az általa alkotott normaszövegből. Nem egyértelmű továbbá a viszony az ilyen értelmezési kötelezettség, illetve az alkotmánynak megfelelő értelmezési kötelezettség között. A kérdés akként merülhet fel, hogy mi a helyzet egy olyan szabály alkalmazásánál, ami ugyan erkölcsös (pl. kielégíti a társadalmi elvárásokat), de alkotmányellenes (sérti a személyes adatok védelmét, a tulajdonhoz való jogot)?

c) Mások mellett a bíróságokra is vonatkozik továbbá az N) cikk értelmezési szabálya, amelynek (1) bekezdése alapján „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”. A (2) bekezdés szerint „Az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős”. A (3) bekezdés kimondja: „Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.” Az (1) és a (2) bekezdés alkotmányba emelése nem kifogásolható. A (3) bekezdéssel szemben azonban – a független intézmények felsorolásban való elhelyezése okán – komoly alkotmányossági aggályokat lehet kifejezésre juttatni. A (3) bekezdés – hasonlóan az R) cikk (3) bekezdéséhez – értelmezési szabályként fogható fel, ami az egyes szabályok értelmezésének alapját az alaptörvényhez telepíti, és ezzel meghatározza a „feladatellátás során” figyelembe veendő prioritást. E prioritás pedig nem az alapjogvédelem fontossága, a köztársasági elvek (függetlenség, demokrácia, jogállamiság) megőrzése, hanem – az alkotmányosság keretén belül maradván³¹ – gazdaságossági elvek tiszteletben tartása. Feltehetően akkor is, ha alapjogokkal való ütközés áll fenn. Ezt erősíti az Alkotmánybíróság hatásköri korlátozása, illetve a már fentebb említett 28. cikk második mondatának „gazdaságos célt” fordulata. Figyelemmel a (2) bekezdés szövegére (amely elsődleges felelősséget állapít meg az Országgyűlés és a Kormány számára) az N) cikk úgy is értelmezhető, hogy a (3) bekezdésben megfogalmazott szervek – különösen az Alkotmánybíróság és a bíróságok – is felelősséget viselnek (igaz, nem elsődlegesen) a költségvetési gazdálkodás megvalósulásáért.³² Ez az alkotmányozói elképzelés azonban véleményünk szerint teljes mértékben

³¹ Az alkotmány rendelkezései ugyanis érvényesülnek.

³² Az indokolásban is ez mutatkozik meg (38. o.).

összeegyeztethetetlen a bíróságoknak és az Alkotmánybíróságnak az alkotmányos jogállamban betöltendő szerepével.

2. Jogállam, demokrácia és demokratikus legitimitáció

A T) cikk (1) bekezdése alapján³³ általánosan kötelező magatartási szabályt (jogsabályt) csak az alaptörvényben meghatározott jogalkotó szervek fogadhatnak el; további szükséges feltétel a kihirdetés. Ez megfelel mind az elméletnek, mind az alkotmánybírósági gyakorlatnak,³⁴ illetve következik a jogállamiság és a demokrácia elvéből. A probléma a T) cikk (2) bekezdéssel van,³⁵ ami *felpuhítja* azt a szabályt, miszerint *jogsabályt csak az alaptörvény által nevesített (!) szervek alkotnak*, mivel „[j]ogsabály [...] az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete” is. Az önálló szabályozó szerv(ek)et azonban az alaptörvény nem nevesíti.³⁶ E megoldással kapcsolatban az alábbi *hiányosságokra lehet rámutatni*. Nevesítés nélkül hiányzik az alkotmányi bázis, ami önmagában ellentétes az alkotmánybírósági gyakorlattal, illetve a demokrácia és a jogállamiság elveivel. Hiányosnak mondható a *demokratikus legitimitás*, mivel ez azt jelenti, hogy jogállamban (deklarálja a B) cikk (1) bekezdés) közhatalom kizárólag demokratikus legitimitáció alapján gyakorolható. E legitimitáció eredhet a közvetlen választásból (parlament), de elnyerhető valamely más hatalmi ág közreműködésével is, a lényeg, hogy a szuverén népre legyen visszavezethető. Az önálló szabályozó szervek esetében e visszavezethetőség meglehetősen közvetett: vezetőjét az a köztársasági elnök nevezi ki, akit az Országgyűlés választ. Ráadásul a 23. cikk (4) bekezdése rendelkezik a jogalkotási hatáskör átruházásáról, ami eddig a jogállamban tilalmazott volt. A „demokratikus legitimitásra” vonatkoztatva ez azt jelenti, hogy a szervnek a fentebb kimutatott közvetett legitimitással rendelkező vezetőjét az általa (!) rendeletben kijelölt helyettese helyettesítheti a rendelet kiadásának tekintetében. Hiányzik a *közjogi felelősségre vonás* alapja is. Figyelemmel arra, hogy az önálló szabályozó szerv a végrehajtó hatalom körébe tartozó feladat- és hatáskörök ellátására hozható létre,³⁷ felmerülne az igény arra, hogy a szerv valamilyen módon felelősségi kapcsolatba legyen a kormánnyal. A normaszövegben azonban ez sem jelenik meg. Igaz ugyan, hogy az önálló szabályozó szerv évente beszámol az Országgyűlésnek, de egyéb felelősségre

³³ T) cikk (1) „Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben megalkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.”

³⁴ Az alkotmánybírósági gyakorlatot egyrészt a 33/2010. (III. 31.) AB határozat (amely a PSzÁF elnökének rendelkezés-alkotási jogkörével összefüggő egyes törvények alkotmányellenességéről rendelkezett, Magyar Közlöny 2010. 47. sz.) másrészt a 121/2009. (XI. 17.) AB határozat (megállapította, hogy a Jat. alkotmányellenes, ezért azt 2010. december 31. napjával megsemmisítette, Magyar Közlöny 2009. 184. sz.) jelenti.

³⁵ T) cikk (2) „Jogsabály a törvény, a kormányrendelet, miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogsabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.”

³⁶ Vö. az önálló szabályozó szervekről szóló 23. cikkel.

³⁷ 23. cikk (1) bek.

vonási szabály nem található; még csak kérdés sem intézhető sem a szerv vezetőjéhez, sem annak helyetteséhez.³⁸

3. Alapjogok vs. kötelesség és felelősség

A köztársasági Alkotmány Alkotmánybíróság által megerősített alapjogi rendje fókuszában a minden ember egyenlő méltóságának parancsa állt. Az alapjogi jogfejlesztést a méltóság-központú szemlélet hatotta át. E jogfejlesztés eredményei az alaptörvényben kevésbé jelennek meg.³⁹ A bemutatott értelmezési szabályok, a megnövekedett számú alapkötelességek és a preambulum sajátos értékvilága miatt az alapjogi rendelkezések új szövegösszefüggésbe kerültek. Anélkül, hogy az alapjogokkal és alapjogvédelemmel kapcsolatban átfogó elemzésre vállalkoznánk, itt csupán néhány lényegi problémára utalunk.⁴⁰

a) Az alaptörvényt az *alapkötelességek nagy száma jellemzi*: a hatályos Alkotmányban foglalt hat kifejezett alapkötelezettséghez képest tizenkét kötelezettséget fogalmaz meg: fellépés az önkény ellen [C] cikk (2) bekezdés], az állami és közösségi feladatokhoz való hozzájárulás [O] cikk], a környezet – pontosabban a természeti erőforrások, a biológiai sokféleség, a kulturális értékek – védelme, fenntartása és megőrzése a jövő nemzedékek számára [P] cikk], a jogkövetési és értelmezési kötelesség [R] cikk (2)-(3) bekezdés], az alapjogok tiszteletben tartása [I. cikk (1) bekezdés], a munkavégzés [XII. cikk (1) bekezdés], a szülők gondozási és taníttatási kötelessége [XVI. cikk (3) bekezdés], nagykorú gyermek szülő iránti kötelessége [XVI. cikk (4) bekezdés], a munkaadók és munkavállalók együttműködési kötelessége [XVII cikk], a közteherviselés [XXX. cikk], a honvédelem [XXXI. cikk], az országgyűlési bizottság előtti megjelenés (sarkalatos törvény alapján) [7. cikk (3)]. Ezek között több bizonytalan tartalmú, nem kellően definiált (például a „közösség gyarapodásához” való hozzájárulás a munkavégzés útján; vagy az állami és a közösségi feladatokhoz való hozzájárulás módja, mértéke; a közteherviselés és a teherbíró képesség összefüggései stb.). Mindez széles mozgásteret enged a kötelességeket konkretizáló törvényhozás számára, és átrendezi az alapjog-korlátozás szükségességi-arányossági határait. Ennek eredményeként az alaptörvény – más rendelkezésekre is figyelemmel – a (közelebről meg nem határozható) közösséget preferálja az egyéni szabadság korlátozásával. A kisebbség védelmére, illetve mindenki egyenlő méltóságának figyelembe vételére az alaptörvény kevés garanciát tartalmaz, az alternativitást, a másságot, a pluralitást legfeljebb megtűri, de

³⁸ Vö. a 7. cikkel.

³⁹ Hiányzik például a halálbüntetés tilalma, és a méltósághoz való jogból levezetett egyedi személyiségi jogokra vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat is kevésbé hasznosult. A „Szabadság és felelősség” cím nem adekvát a fejezet tartalmával, abban nem csak szabadságjogok szerepelnek, hanem állami feladatok, alapelvek, államcéllok, illetve gazdasági, szociális és kulturális jogok is, amelyeknek természetesen vannak szabadságjogi összetevői, de nem csak ilyen a tartalmi elemekkel rendelkeznek. A felelősség sem adekvát, mivel kötelezettségek kerültek megfogalmazásra, amelyeknek vannak felelősségi elemei, de e két kategória nem szükségszerűen fedi egymást.

⁴⁰ Az alaptörvény-tervezet alapjogi fejezetének értékeléséhez lásd Chronowski Nóra: Az alapjogvédelem globális, európai és hazai trendjei. Pázmány Law Working Papers 2011/26. 13-17. o. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-26.pdf>

összességében nem ismeri el a sokféleség értékességét. Ezáltal a méltóság sérthetlensége deklaratívva válik, kivételekkel áttörhető. Ebből a szempontból veszélyes a „közösség számára hasznos tevékenység” mérce megjelenése a szociális intézkedésekkel összefüggésben, a munka „értékkeremtő” jelzővel való ellátása, vagy a preambulumban felsorakoztatott értéksorrendek és -választások (az „elismert” kereszténység mellett csupán csak „becsült” különböző vallási hagyományok; a – másokkal való együttműködés korlátai közé szorított – szabadságot megelőző jó élet, rend, biztonság; a család és a nemzet összekapcsolása stb.).

b) Az O) cikk előírja, hogy *„Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni”*. Ennek a rendelkezésnek a normativitása és a tartalma is kétséges. A megfogalmazás vélhetően az egyéni felelősség és a szolidaritás elvének rögzítését törekedett volna megjeleníteni. Ezek garantálják az igazságos elosztás, a szociális egyensúly, a szubszidiárius állami felelősség mellett az egyéni felelősség és előrelátás követelményeit a (szociális) piacgazdaságban. Az O) cikkből azonban mindez nem következik, viszont számos értelmezési probléma következhet e rendelkezésből nemcsak a határozatlan fogalmak miatt („képességei”, „lehetőségei”), hanem más alaptörvényi rendelkezésekkel való összhang miatt is. Kérdésként merülhet fel, hogy

- a *„képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni”* fordulat milyen viszonyban áll a közteherviselést megállapító XXX. cikkel;

- milyen hozzájárulásról van itt szó? Együttértelmezve az *„értékkeremtő munkával”* és a XII. cikk (1) bekezdésének második mondatával,⁴¹ elvezethet-e ez a szabály a közösség érdekében „önként” végzendő kötelező és fizetés nélküli munkához? Ha igen, ez egyrészt a közterhekhez való hozzájárulást „megduplázhathatja”, másrészt ellentétes lehet a foglalkozás szabadságával, illetve azzal az elvvel, hogy mindenki jogosult a végzett munkáért a megfelelő díjazáshoz. Ugyanakkor az is igaz, hogy utóbbi alapjogként is értelmezhető elv nem került bele az alaptörvénybe.

Az O) cikk második fordulata – ha az akart is lenni – nem fogható fel a szolidaritás megnyilvánulásaként, mivel a szolidaritás az egyének és csoportok összetartozástudatát, illetve egymás iránti közös, kölcsönös kötelezettségvállalását és segítségnyújtását juttatja kifejezésre, amely a kölcsönös függőség felismerésén, az egymás iránti felelősség vállalásán alapul. Az állam által kötelezően előírt szolidaritás azonban eleve az egyéni öngondoskodás háttérbe szorulásához vezet.⁴²

Az egyén „önmagáért való felelősségének” elismerése előremutató, amelyet gazdasági és politikai síkon jellemzően a szociális piacgazdaságban,⁴³ illetve a szabadságot központi helyre emelő demokráciában alakítottak ki és alkalmaznak az emberfelfogás

⁴¹ „Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”

⁴² Lásd ehhez Chronowski Nóra: Szolidaritás az Alkotmányban és azon túl? Közjogi Szemle 2010. 1. sz. 15-23. o.

⁴³ A politikai arénában a szociális piacgazdaság terminusa – szisztematikusan de nem koncepcionálisan – a keresztény demokrata párt (CDU) által 1949-ben elfogadottá, majd Ludwig Erhard gazdaságpolitikájának szlogenjévé vált Konrad Adenauer kancellársága alatt. Drinóczi: i.m. 18. o.

részeként.⁴⁴ Az alaptörvényben azonban azt a kötelezettséget és lehetőséget, hogy az ember morálisan és gazdasági értelemben valóban felelős legyen önmagáért, több rendelkezés is csorbítja. Például a fentebb elemzett állami és közösségi feladatokhoz és a közösség gyarapodásához való „hozzájárulási kötelezettség”, vagy az értelmezési szabályként alkalmazandó preambulum több megfogalmazása.⁴⁵ Ide tartozik a nagykorú gyermekek szüleikről való gondoskodási kötelezettsége is, amelynek morális jelentőségét nem vitatva jogi szempontból felvethető, ha mindenki felelős önmagáért, akkor miért van ilyen kötelezettsége a fiatalabb generációnak? Ugyancsak gyengíti az „egyén felelős önmagáért” elvét a szociális biztonsággal kapcsolatos alaptörvényi szabályozás,⁴⁶ különösen a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásának állami kötelezettsége. Az állami nyugdíjrendszer (mint alkotmányos intézmény) alapjaként kizárólag a társadalmi szolidaritást jelöli meg az alaptörvény, noha a „vásárolt jog” elvének e rendszerben is működnie kellene, különös tekintettel a tulajdonhoz való jogra,⁴⁷ és az egyéni felelősség elvére.⁴⁸

Más összefüggésben az egyén felelősségét „erősíti” a jogtalan támadás elhárításának lehetősége (V. cikk).⁴⁹ Ezzel azonban az egyén és az állam felelősségének határai bizonytalanok válnak. Kérdés ugyanis, hogy miként viszonyul az „önvédelemhez való alapjog” az állami kényszer monopóliumához, vagyis ahhoz a szabályhoz, miszerint az „Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult” a C) cikk (3) bekezdése alapján. Kérdés továbbá, hogy miként viszonyul az új alapjog a Btk.-ban büntethetőséget kizáró okként meghatározott jogos védelemhez, amely az alaptörvény önérdékkövető szemléletétől eltérően korszerű szolidaritási elemet tartalmazva „kezeli a jogon kívüli helyzetet”, azaz nemcsak a saját, hanem mások személye, javai, sőt, a közérdek ellen intézett jogtalan támadás elhárítását is megengedi.

c) Az 54. cikk (1) bekezdése⁵⁰ alapján a *különleges jogrendben*⁵¹ csak néhány alapjog nem függeszthető fel.⁵² A többi alapjog gyakorlása tehát felfüggeszthető, illetve

⁴⁴ Otto Schlecht: Jólét egész Európának a piacgazdaság előretörésével. OMIKK. 1998. XII. o.

⁴⁵ „Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki.” Azaz, az önmagamért való felelősségvállalást másokkal együttműködve kell végrehajtanom? „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak a közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.” Azaz, a célok közt utolsóként kerül megfogalmazásra a szabadság, aminek viszont az egyén felelős viselkedése alapjának kellene lennie.

⁴⁶ A szociális biztonság az alaptörvényben már nem alapjogként, csupán az állam „törekvéseként” jelenik meg, ennyiben mindössze államcél jelent, ami visszalépésként értékelhető. Az ellátási jogcímek között (rászorulóik körében) az idős kor nem jelenik meg a XIX. cikk (1) bekezdésében, hanem az a rászorultsági esetektől elválasztva, a (4) bekezdésben önállóan szerepel.

⁴⁷ Vö. a XIII. cikk (1) bekezdés első mondatával.

⁴⁸ A társadalombiztosítás alkotmányos intézményként nem jelenik meg, helyette a „szociális intézmények és intézkedések rendszere” fordulatot alkalmazza a (2) bekezdés, mint a megfogalmazott államcél megvalósításának eszközét.

⁴⁹ „Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához.”

⁵⁰ 54 cikk (1) Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésben megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdés szerinti mértéken túl korlátozható. Az I. cikk (3) bekezdése a szükségesség-arányosság mércéjét állapítja meg.

lényeges tartalmuk korlátozható, ami a következő *kérdéseket* veti fel: egyrészt *miért függeszthető fel és miért korlátozható szükségtelenül vagy aránytalanul* ilyen helyzetekben *pl.* a gondolat-, a lelkiismereti és vallásszabadság, a törvény előtti egyenlőség, a férfiak és nők egyenjogúsága, a jogképesség, a diszkrimináció tilalma, a nemzetiségi jogok? Másrészt, az 54. cikk (1) bekezdésében kivételként felsoroltakon (vagyis az emberi élethez és méltósághoz, a testi és személyi integritáshoz, a tisztességes eljáráshoz kapcsolódó alapjogokon) kívül az alapjogok az I. cikk (3) bekezdésében foglaltakhoz képest [...] „*a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával*”) eltérő módon korlátozhatók. Egyértelmű, hogy az alapjog „eltérő mértékű korlátozása” és a felfüggesztése fokozatbeli különbséget jelent, aminek meg kellene jelennie alaptörvényi szinten is. *Vagyis, az alapjogok legnagyobb érvényesülése érdekében érdekesebb lett volna a kivételeket differenciáltan, az egyes alapjog jellemzőjét és funkcióit figyelembe véve meghatározni.*

d) Az alaptörvény végén helyet foglaló „*Legyen béke, szabadság és egyetértés*” fordulattal az a probléma, hogy a plurális demokrácia alapja és legfőbb védendő értéke éppen a véleménykülönbség, vagyis főszabályként az egyet nem értés. Az egyetértés kialakítására lehet törekedni, de az a konszenzusos demokrácia-felfogást és nem az alaptörvény által is kialakítani szándékozott többségi demokráciát igényel és feltételez. Mivel azonban ez az óhaj látszólag az alaptörvény „törzsszövegének” a része, felmerül a normatív tartalom problematikája. Ez a következő dilemmát veti fel: amennyiben az alaptörvény normatív módon követeli meg az egyetértést, akkor kérdés: mikor, kivel, miért kell egyetérteni, és mi a helyzet a véleményszabadsággal? Amennyiben a szlogen mégsem normatív, akkor viszont csorbul az alkotmány normativitása (mint a preambulumban szereplő történeti narratíva⁵³ esetében is).

⁵¹ Különleges jogrend a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet.

⁵² II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzati életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg. III. cikk (1) Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Tilos az emberkereskedelem. (2) Tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni. (3) Tilos az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek hasznoszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás. XXVIII. cikk (2) Senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg. (3) A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. A védőt nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt. (4) Senki nem nyilvánítható bűnösnek és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog, vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény. (5) A (4) bekezdés nem zárja ki valamely személy büntetőeljárás alá vonását és elítélését olyan cselekményért, amely elkövetése idején a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint bűncselekmény volt. (6) A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.

⁵³ Az új alkotmány szabályozási elveivel összefüggésben a történeti narratíva szerepéről ld. Balogh Judit: A történeti narratíva helye, szerepe a mai magyar alkotmányozásban. Pázmány Law Working Papers 2011/23. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-23.pdf>. Balogh a következőképpen

4. Alkotmánybíráskodás és alapjogvédelem

Az alaptörvény kétségtelenül legsúlyosabb fogyatékosága, hogy nem garantál hatékony szankciót megsértése esetére, vagyis nem biztosítja a jogalkotói alkotmányértékek *teljes körű* felülvizsgálatának és orvoslásának lehetőségét. Ennek oka, hogy az Alkotmánybíróság mozgásterét szűkíti, illetőleg a 2010-ben bevezetett eljárási korlátozást bizonytalan ideig fenntartja.⁵⁴ Általában szűkül az értelmezési mozgástér azért, hogy az N) cikk (3) bekezdése alapján minden felülvizsgálható jogszabály vonatkozásában az Alkotmánybíróság részéről is tiszteletben tartandó a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elve.⁵⁵ (Ez lehet az alapjogok takarékos szemlélete? Máshol húzódik a szükségesség és az arányosság határa? Az értelmezési szabály mindenestre felveti az alapjogi „megszorító-csomag” gyanúját.) Konkrétan pedig az alaptörvény közpénzügyi fejezetében, a 37. cikk (4) bekezdésben az áll, hogy a közpénzügyi tárgyú törvények tekintetében fennmarad a *tartalmi* felülvizsgálati és megsemmisítési tilalom az utólagos normakontroll- és az alkotmányjogi panasz-eljárások vonatkozásában, négy „védett alapjogterület” kivételével, amíg az államadósság a GDP 50 százaléka fölött marad.⁵⁶

a) Az alaptörvény csupán az *alkotmánybírási hatáskörök egy részét* rögzíti, mivel a 24. cikk (2) bekezdés g) pontja szerint sarkalatos törvényben további hatáskörök állapíthatók meg. Ezzel nem valósult meg teljes mértékben az az igény, hogy az alkotmánybírási hatásköröket az alaptörvény tartalmazza.

b) Az alaptörvény annak ellenére terjeszti ki az *előzetes normakontroll-hatáskört* a parlament által elfogadott törvény esetében, hogy egyrészt a testület gyakorlatában rámutatott: az Alkotmánybíróság nem az Országgyűlés tanácsadó szerve, nem viselheti a jogalkotással járó felelősséget.⁵⁷ Másrészt a Velencei Bizottság állásfoglalásában kifejezetten nem javasolta az előzetes normakontroll hatályos Alkotmány alapján

fogalmaz: „De ezzel együtt sem helyeselhető, ha az alkotmány szövegét túlterheljük történelmi utalásokkal, vagy azt oktatási-nevelési segédanyagként használva történelmi kislexikonnak vagy morális értékek tárházának tekintjük. Egyikben éppúgy, mint a másikban, komoly, be nem látható veszélyek rejtőznek.” 3. o.

⁵⁴ A hatályos Alkotmányba iktatott, alkotmánybírási felülvizsgálati és megsemmisítési jogkört korlátozó 2010. évi módosítás értékeléséhez ld. Chronowski – Drinóczi – Zeller: Túl az alkotmányon... Közjogi Szemle 2010. 4. sz., Ádám Antal: Észrevételek a magyar alkotmányozáshoz. Jura 2011. 1. sz. 202. o., Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság eljárásának korlátozása és az ehhez vezető események. DIEP 2011. 2. sz. [http://dieip.hu/2011_5_2_szam.pdf], ld. még az Alkotmánybíróságra vonatkozó alaptörvényi szabályozás változásának átfogó elemzéséhez Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. Közjogi Szemle 2011. 2. sz. (a tanulmány lezárásakor még kézirat, a kézirat hivatkozása szerző engedélyével történt).

⁵⁵ A problémára már utaltunk a fenti 1.3. pontban.

⁵⁶ „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgy körbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

⁵⁷ Vö. 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991. 58, 59.

kialakított rendszerének megváltoztatását.⁵⁸ Az új, Országgyűlés által kezdeményezhető előzetes normakontroll – amely indítványozása esetén az államfői előzetes normakontroll kezdeményezését kizárja – nem a parlamenti ellenzék ellenőrzési eszköze (csoportjoga): az alkotmányossági vizsgálatra az elfogadott törvény tekintetében az Országgyűlés többségi döntése alapján kerülhet csak sor, az Országgyűlés e tárgyban való döntését csak a törvény kezdeményezője, a Kormány vagy az Országgyűlés elnöke indítványozhatja.⁵⁹ Ez tehát a *parlamenti többség önvédelmi eszköze, önkontroll-mechanizmusa*, funkciója merőben eltér az utólagos alkotmányossági vizsgálatától.

c) Az alaptörvény megszünteti az absztrakt, *actio popularis utólagos normakontrollt*, vagyis a bárki által, konkrét ügy hiányában is indítványozható utólagos alkotmányossági vizsgálatot. Ez az egyedülálló intézmény a magyar jogállam demokratizmusának garanciája volt, amellyel szemben nem lehet érv az alkotmánybírói ügyteherre való hivatkozás.⁶⁰ Az utólagos normakontroll *actio popularis* jellege azt garantálta, hogy a jogalkotó szerveknek nem csupán az alkotmánybírói megsemmisítéstől kellett tartaniuk produktumaik tekintetében, hanem arra is figyelemmel kellett lenniük, hogy „bárki” kontrollálhatja tevékenységüket, beindíthatja az alkotmányossági ellenőrzés mechanizmusát. Ez – erre irányuló hatásvizsgálat hiányában is – elméletileg valószínűsíti, hogy a jogalkotó fokozottabb önmérsékletet, alkotmányos fegyelmet tanúsít. Ezzel együtt a Velencei Bizottság nem tekintette az európai alkotmányos tradíciók sérelmének az *actio popularis* indítványozás megszüntetését, feltéve, ha a helyébe „teljes értékű” alkotmányjogi panasz kerül (amely hatósági döntés és bírósági határozat alkotmányossági felülvizsgálatának indítványozására is kiterjed), valamint, ha az absztrakt utólagos normakontroll közvetítő szerv (pl. ombudsman vagy más releváns testületek) útján továbbra is hozzáférhető marad.⁶¹

Absztrakt utólagos normakontrollt az alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint csak a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezhet. Az előzetes normakontroll – ha egyáltalán – csak a törvény vonatkozásában kompenzál, az alacsonyabb szintű jogszabályok alkotmányossági vizsgálatának kezdeményezhetősége tehát jelentősen beszűkül. A kormány általi kezdeményezés a miniszteri rendeletnél alacsonyabb szintű jogszabályok esetében reális gyakorlatilag, kétséges viszont, hogy az önkormányzati rendeletek vonatkozásában milyen intenzitású lesz. Az alaptörvény védelmét jobban szolgálná, ha a kormányhivatalok vezetői is kezdeményezhetnék az Alkotmánybíróság

⁵⁸ Ld. a Velencei Bizottság állásfoglalásának 41-45. pontjait, amelyekben utal arra is, hogy az előzetes normakontroll kezdeményezésének megnyitása a kormány, a parlamenti szervek vagy a parlamenti frakciók számára azt a veszélyt rejti magában, hogy az Alkotmánybíróság átpolitizálódik és hitelessége csökken. Venice Commission Opinion no. 614/2011, Strasbourg 28 March 2011, Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary

⁵⁹ A részletes szabályok az Országgyűlésre vonatkozó rendelkezések között, a 6. cikkben található.

⁶⁰ A Velencei Bizottság idézett 614/2011. sz. véleményében arra utalt, hogy az *actio popularis* alkotmányossági kérdésekben nem számít európai standardnak, a hatályos Alkotmányon alapuló magyar rendszer inkább kivételt jelent nemzetközi összehasonlításban, és hivatkozott az ügyteher-érvre is. 57-59.

pont

⁶¹ Uo. 63-66. pont

eljárását az önkormányzati rendeletek tekintetében.⁶² A parlamenti képviselők egynegyede által történő kezdeményezés a magas arány miatt igazi ellenzéki jogosítványként egyelőre nem fogható fel.⁶³

Az alapvető jogok biztosának kezdeményezési joga a Velencei Bizottság észrevételei alapján került a normaszövegbe (az eredeti tervezetben tehát nem szerepelt). Az alaptörvény által létrehozott centralizáció irányába mutató ombudsman-rendszerben⁶⁴ a biztos helyetteseinek direkt kezdeményezési joga nem jelenik meg. Az ombudsman tipikusan egyedi ügyben nyújt alapjogvédelmet, így egyelőre nyitott kérdés, hogy az alapjogi biztos elmozdul-e az absztrakt alkotmányossági felvetések közvetítése irányába. Ez részben az alkotmánybírásról szóló sarkalatos törvényben és az alapvető jogok biztosának eljárását szabályozó törvényben tisztázható, részben az alapjogvédő szervek gyakorlatán múlik.

d) Az alaptörvény ezen kívül csupán a bíró által kezdeményezhető *konkrét utólagos normakontrollt*, illetve az alkotmányjogi panasz alapján indított konkrét normakontrollt tartalmazza,⁶⁵ valamint megteremti – szintén alkotmányjogi panasz alapján – a bírósági döntés alkotmányossági vizsgálatának a lehetőségét.⁶⁶ Igaz ugyan, hogy elvileg a „normabíráskodás” mellett bevezetendő (német mintájú) alkotmánybírási alapjogvédelem a magyar alapjogi bíráskodás fejlődésének lendületet adhat, azonban nyitott kérdés – mert a vonatkozó sarkalatos törvényből derül ki –, hogy melyek az alkotmányjogi panasz feltételei.

A bírói kezdeményezésű konkrét utólagos normakontroll szempontjából rendkívül előremutató az Alkotmánybíróság 2011 májusában hozott határozata, amely szerint „... alkotmányos követelmény, hogy a bíró az elé tárt jogvitát alkotmányos jogszabály alapján döntse el. Amennyiben a bíró az előtte folyamatban lévő perben alkalmazandó jog alkotmányellenességét észleli – az alkotmányellenes jogszabály mellőzésére vonatkozó hatásköre hiányában –, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése alapján köteles az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni. ... alkotmányos követelmény, hogy az Alkotmánybíróságnak címzett bírói kezdeményezés közvetlenül, más bírói fórumok eljárása nélkül jusson el az annak

⁶² Hasonlóan: Tilk: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. 9-10. o.

⁶³ A parlamenti vitában bizottsági módosító javaslatban szerepelt, hogy az absztrakt utólagos normakontrollt bármely országgyűlési képviselő kezdeményezhetné. Az előterjesztő támogatta a módosítást, végül mégsem került be a normaszövegbe, noha ez a megoldás is szolgálhatná a Velencei Bizottság által ajánlott közvetítő mechanizmust. (Ld. a T/2627/100. sz. módosító javaslatot és a T/2627/102. sz. bizottsági ajánlás 94. pontját.)

⁶⁴ Ld. az alaptörvény 30. cikkét. E szerint az alapvető jogok biztos mellett két helyettes működik, amelyek a jövő nemzedékek érdekeinek és a nemzetiségek jogainak védelméről gondoskodnak. Az adatvédelmi ombudsman intézménye megszűnik, a VI. cikk (3) bekezdése szerint független hatóság váltja fel. Bár a helyetteseket is a parlament választja, ők külön nem számolnak be az Országgyűlésnek, a képviselők kérdést nem intézhetnek hozzájuk, és az Alkotmánybíróság eljárását sem kezdeményezhetik önállóan az alaptörvény szerint. A biztos intézményére vonatkozó részletes szabályokat nem sarkalatos törvény határozza meg, ami kérdésessé teszi az intézmény függetlenségét, és más alkotmányos intézményekkel való kapcsolatát is.

⁶⁵ Ld. a 24. cikk (2) bekezdés b)-c) pontját – a hatályos Abtv. ezeket tartalmazza.

⁶⁶ 24. cikk (2) bek. d) pont. A szakmai álláspontok szerint utóbbi egyrészt – magyar viszonyok között – szintén jelentős ügyteher-növekedést idézhet elő, másrészt – az 1990-es évek elejének közjogi vitáihoz hasonlóan – ismét felveti a jogerő feloldódásának / átértelmezésének problematikáját.

elbírálására hatáskörrel rendelkező Alkotmánybíróság elé.”⁶⁷ A testület tehát megerősíti, hogy a bírói kezdeményezés nem csak jog, hanem kötelesség is. Feltételezhető, hogy e határozat implicit módon az alaptörvényre épülő új szabályozás kialakulására is hatást kíván gyakorolni.

A hatásköri áttekintés teljessége érdekében megemlíthető, hogy az Alkotmánybíróság továbbra is vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését, azt azonban nem említi az alaptörvény, hogy ki kezdeményezheti az erre irányuló eljárást, illetve nem utal az ex officio vizsgálat lehetőségére sem.

e) Az *alkotmánybírósági döntés következményei* körében az utólagos normakontroll jogkövetkezményeként szerepel az alaptörvénnyel ellentétes jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés megsemmisítése, a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály, jogszabályi rendelkezés esetén ez csak lehetőség. Ez gyengíti az Q) cikk (2) bekezdésében foglalt, tartalmilag a hatályos Alkotmány 7. § (1) bekezdésében megjelenő „nemzetközi jog és belső jog összhangjának” követelményével egyező szabály hatékonyságát: szerencsésebb lett volna a kategorikus megsemmisítés előírása, az EU alapító szerződéseibe ütköző jogszabály kivételként való nevesítésével. Mindezekon kívül sarkalatos törvény más jogkövetkezmény alkalmazásának lehetőségét is fenntarthatja.⁶⁸

A *megsemmisítési jogot* azonban a 37. cikk (4) bekezdése *relatívvá teszi*, mivel kizárja az ún. közpénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági felülvizsgálatát és megsemmisítését tartalmi oldalról, négy kivételtől eltekintve. Ezen az sem javít, hogy az ilyen tárgyú törvények is megsemmisíthetők a törvényhozási eljárás követelményeinek megsértése esetén (formai okból). Paradox módon ezzel az alaptörvény a saját közpénzügyi rendelkezéseinek az alkotmánybírósági védelmét is kizárja, mivel a közpénzekre vonatkozó alaptörvényi szabályok megsértése legnagyobb valószínűséggel éppen a költségvetésre, adókra, vámokra, stb. vonatkozó törvények útján következhet be, amelyeket tehát az Alkotmánybíróság csak a négy védett alapjogterület szempontjából vizsgálhat felül utólagosan. Csupán a legfontosabb közpénzügyi rendelkezések hatékonysága és érvényesülése biztosított bizonyos mértékben alkotmánybírósági védelem hiányában is, mivel az alaptörvény 44. cikk (3) bekezdése a Költségvetési Tanács feladatává teszi, hogy előzetes hozzájárulását adja a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához a „36. cikk (4) és (5) bekezdésében foglaltak betartása érdekében”.

A 2010. november 16-án elfogadott – az alaptörvényben foglaltakkal lényegileg megegyező – alkotmánybírósági felülvizsgálati és megsemmisítési jogot korlátozó szabályozás *nem áll összhangban sem az európai alkotmányfejlődés elveivel, sem az 1989-90 óta kiépült magyar alkotmányosság hagyományaival, sem a demokratikus politikai kultúrával. Sérti a jogállamiság, a jobbiztonság, a hatalommegosztás alkotmányos elveit.* Az Alkotmánybíróság eljárásának korlátozása következtében számos alapjog (különösen pl. a tulajdonhoz való jog, a szociális jogok, a vállalkozás szabadsága, a foglalkozáshoz való jog) „védtelenné” válik. A parlamentáris

⁶⁷ 35/2011. (V. 6.) AB határozat, rendelkező rész 1. és 3. pont

⁶⁸ Kívánatos lenne, ha ez a sarkalatos törvény hasznosítaná az AB eddigi gyakorlatában kialakult következményeket, mint például az alkotmányos követelmény megállapítása, vagy a már említett 35/2011. (V. 6.) AB határozatban intézményesített általános alkalmazási tilalom.

demokrácia kormányzati rendszerében a parlament és a kormány cselekvési egységét ellensúlyozó alkotmánybíráskodás a hatalommegosztás garanciája, a jog (alkotmány) szuverenitásának biztosítója. Minél szorosabb a cselekvési egység a jogalkotó szervek között, annál szélesebb hatáskörű alkotmánybíráskodás szükséges az egyensúly fenntartása érdekében. A törvény tárgya és tartalma szerinti kivétel meghatározása a felülvizsgálati és a megsemmisítési jogkör esetében egyébként meglehetősen atipikus, és *parttalan értelmezési vitákhoz vezet*.⁶⁹

f) A teljesség kedvéért érdemes néhány, az Alkotmánybíróságot érintő jogállási-szervezeti változásról is említést tenni.⁷⁰ Az alaptörvény az alkotmánybírák *megbízatali idejét 9-ről 12 évre emeli, de nem zárja ki az újrávalaszthatóságot*, amely a személyi függetlenség szempontjából jelenthetne többletgaranciát.⁷¹ A testület *létszáma 11-ről 15 főre növekszik*, amelynek (politikai természetű) indoka az „igazi alkotmányjogi panasz” bevezetéséből adódó várható ügyteher-növekedés – kérdés viszont, hogy az actio populáris absztrakt utólagos normakontroll miatt előállott ügyteherre tekintettel miért nem merült fel korábban ez az igény? A *szervezeti autonómia* és függetlenség szempontjából aggályos, hogy az alaptörvény az *Alkotmánybíróság elnökének megválasztását* az Országgyűlés hatáskörébe utalja a képviselők kétharmadának szavazatához kötve azt, szemben a jelenlegi megoldással, amely szerint az elnököt az alkotmánybírák maguk közül választják 3 évre.⁷²

g) Az alapjogvédelem szintje szempontjából az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a rendes bíróságokra vonatkozó alaptörvényi szabályok köréből⁷³ *kimaradtak* a következők: a bíróságok védik az alkotmányos rendet, és az alapjogsértéssel összefüggő igények bíróság előtt érvényesíthetők (amelyek a hatályos Alkotmány 50. § (1) bekezdésében és 70/K. §-ában szerepelnek). A 25. cikk (2) bekezdése alapján a bíróság büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben; ezeken kívül a közigazgatási határozatok törvényességéről; az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről; valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról dönt. A hatáskörnek az alaptörvényben ilyen módon történő megfogalmazása az *alkotmányosság és az alapjogvédelem szintjét egyaránt csökkenti*.

⁶⁹ Chronowski – Drinóczi – Zeller: i. m. 8. o.

⁷⁰ Részletesen ld. Tilk: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. 1-4. o.

⁷¹ Ld. ehhez Vincze Attila: 32/A. § [Az Alkotmánybíróság]. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest 2009. 1169. o.

⁷² Érdeklenség, hogy a 12 éves megbízatali idő „proaktív módon hatályosul” még az alaptörvény hatályba lépése előtt. A 2011. május 13-án benyújtott T/3199. sz. alkotmánymódosító javaslat alapján (elfogadva: 2011.06.06; kihirdetve mint 2011. évi LXI. törvény – a szerk.) már az Alkotmányba bekerül a 15 fős létszám, így az Országgyűlés az Alkotmánybíróság 5 hiányzó tagját, illetve az elnökét már az alaptörvényben meghatározott megbízatali időre választja meg, noha maga az alaptörvény még nem hatályos. Az alkotmánymódosító javaslat (természetesen) a 2010-ben bevezetett „létszámáramnyos jelölőbizottság” eljárását rendeli alkalmazni az AB elnökének jelölésére is. Elképzelhető lett volna az elnök jelölése szempontjából eltérő szabályozás is, pl. a jelölés jogát az alkotmánybíráknak fenntartani. A szakirodalomból e problematikához lásd Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon? Közjogi Szemle 2010. 3. sz., Kilényi Géza: Néhány gondolat az alkotmánybírói függetlenségéről szóló tanulmányhoz. Közjogi Szemle 2010. 4. sz., Tilk: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. 3-4. o.

⁷³ 25-28. cikk

Igaz, hogy a hatályos Alkotmány 70/K. §-a elsősorban bírósági hatásköri szabályként értelmeződött az alkotmánybírói gyakorlatban, viszont ebből nem az következik, hogy egyszerűen el kell hagyni, hanem inkább tovább kellett volna fejleszteni. Másként fogalmazva, szükség lenne az alapjogi bírászkodás rendszerének a megteremtésére, és ehhez a 70/K. §-nál jobb alkotmányi kiindulópontokra lett volna szükség, amely a rendes bíróságok alapjogvédelmi tevékenységét támogatja. A bírósági határozatok alkotmánybírói felülvizsgálatának lehetővé tétele – különösen, hogy az alkotmányjogi panasz feltételei sarkalatos törvényben szerepeljenek majd – ehhez önmagában nem elégséges.⁷⁴

5. A kormányzati rendszer egyes elemei

A kormányzati rendszerrel kapcsolatos rendkívül szerteágazó problémák közül az e részben azokat a kérdéseket emeljük ki, amelyek az alkotmányjog politikai karakterére figyelemmel szélsőséges politikai megnyilvánulások esetén – a hatályos Alkotmányhoz képest – nagyobb mértékben hagynak teret alkotmányos válsághelyzetek kialakulásának.

a) A 16. cikk (3) bekezdése értelmében „*a miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg*”. E rendelkezés értelmezése alapján megállapítható, hogy kimaradt belőle a hatályos Alkotmány 19. § (3) bekezdés e) pontjában foglalt hatáskör, amely a Kormány programjának Országgyűlés általi elfogadását tartalmazza. Ez a hiátus több szempontból is indokolatlannak minősíthető. Felvethető egyrészt, hogy a hatályos Alkotmányban többek között ez a szabály alapozta meg a Kormány Országgyűlés előtti – politikai értelemben vett – számonkérésének lehetőségét, hiszen az elfogadott kormányprogram, mint közjogi dokumentum erre alapot szolgáltat(ott). Problematikusnak tekinthető a hatáskör hiánya azért is, mert a kormányprogramnak az Országgyűlésben lezajló vitája és annak elfogadása alkalmával a választópolgár értékelhette annak adekvátságát a választási programmal, nem-egyezőség esetén pedig le tudta vonni a megfelelő politikai konzekvenciákat. Hátrányosnak minősíthető a kormányprogram elfogadására vonatkozó hatáskör mellőzése annak okán is, hogy a parlamenti ellenzék az esetek jelentős százalékában ennek alapján tudta gyakorolni érdemben a parlamenti funkcióját (kontroll, alternatíva-állítás). Végül említést érdemel, hogy az elfogadott kormányprogram a Kormány számára is állandó viszonyítási pontként szolgál(t), politikájának alakítása során az annak való megfelelés kimutatásával saját javaslatainak alátámasztásául is igénybe vehető⁷⁵ (volt).

A Kormány programjának a kormányalakítási folyamatából való kihagyása végső soron azt eredményezi, hogy jelentős mértékben *csökken a politikai felelősségre vonásnak, a kisebbségi jogok gyakorlásának közjogi alapja*.

⁷⁴ E témához ld. Somody Bernadette: Absztrakt érvek – konkrét ügyek. Az alapjogi szemlélet és érvelés igénye egyedi ügyekben. In: Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): A köztársasági alkotmány 20 éve. PAMA, Pécs 2009. 233-244., Drinóczi Tímea: Megjegyzés egy alkotmánybírói döntéshez: a 70/K. §. Acta Humana 2007. 1-2. sz. 26-40. o.

⁷⁵ Erre egyebek között a jogszabálytervezetekhez mellékelt ún. vezetői összefoglalókban is sor szokott kerülni.

- b) Érdekességként megemlíthető, hogy amennyiben nem elemeznénk az alaptörvénynek a miniszterelnöki tisztségre vonatkozó rendelkezéseit, felmerülhetne annak lehetősége is, hogy a kormányprogramra vonatkozó hatáskör kiiktatásával a miniszterelnök Kormányon belüli domináns szerepe is leértékelődhet; ezt a felvetést azonban markáns módon cáfolja az alaptörvény 18. cikk. (1) bekezdése, amelynek értelmében „A miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját.” E rendelkezés a miniszterelnök jelenleg is meglévő – a kormány tagjainak jogállásáról szóló jogszabályokból egyértelműen kiolvasható – vezető szerepének alaptörvényi szintre emelését jelenti, „mert – habár tartalmát a választáson győztes párt vagy pártok programja és a koalíciós megállapodás adja – a kormányprogram nem a kormányhoz, hanem hozzá fűződik, és a kormány működése alatt az ő programját valósítja meg.”⁷⁶
- c) A 20. cikk (2) bekezdés g) pontja a miniszterelnök megválasztáshoz szükséges feltételeket említi. Az alaptörvény azonban a miniszterelnökkel szemben egyetlen ilyen feltételt ír elő: az Országgyűlésnek kell megválasztania.⁷⁷ E pont tehát vagy felesleges, vagy arra utal, hogy a parlamenti többségnek támogatnia kell a miniszterelnököt, ez pedig jogilag értelmezhető módon a bizalmi szavazásban (ideértve a bizalmatlansági indítványt is) tud megnyilvánulni. Az alaptörvény szövege szerint a hatályos Alkotmány szövegéhez képest érdemi változtatást eredményez továbbá az, hogy a Kormány nem tud testületként lemondani,⁷⁸ aminek a későbbiekben érdemi politikai következményei is lehetnek.
- d) Fontos utalni továbbá arra, hogy az alaptörvény a bizalmatlansági indítványról rendelkezve – a hatályos Alkotmánnyal megegyező módon – „az országgyűlési képviselők több mint felének” szavazatát írja elő a konstruktív bizalmatlansági indítvány elfogadásához, amely egyben a hivatalban lévő miniszterelnök megbízatását is megszünteti. A logika, amely szerint ugyanakkora arányú többségre van szükség a megbízatás megszüntetéséhez, mint a keletkeztetéséhez, kétségkívül helyes, ugyanakkor nem következetes: a 20. cikk (4) bekezdése kétharmados szavazattöbbséget követel meg a miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításához és az összeférhetetlenség kimondásához. Az inkriminált szabályhoz két megjegyzés fűzhető. Egyrészt az, hogy helyeselhető, hogy az összeférhetetlenség beálltát az Országgyűlés állapíthassa csak meg, azonban az ahhoz szükséges kétharmados többség ellentétes a rendszer logikájával. Másrészt az, hogy a – fentebb már említett – „megválasztásához szükséges feltételek” többszöri, ám tartalmatlan említése a szabályozás koherenciájának hiányára utal.
- e) A 21. cikk (4) bekezdésének értelmében „A miniszterelnök indítványozhatja, hogy a Kormány által benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben a bizalmatlanságát fejezi ki, ha a Kormány által benyújtott előterjesztést az Országgyűlés nem támogatja.” Az alaptörvény rendelkezéseit részletesen megvizsgálva megállapítható, hogy a bizalmatlanság bármilyen megnyilvánulási formája megszünteti a megbízatást (vö.

⁷⁶ Müller György: *Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról. Közjogi Szemle 2011. 2. sz.*

⁷⁷ Vö. a 16. cikk (3)-(4) bekezdéseivel.

⁷⁸ Vö. a miniszterelnök és a miniszterek megbízatása megszűnéséről rendelkező 20. cikkel. Érdemi változás továbbá, hogy a miniszterelnök megbízatása nem szűnik meg a választójogának elvesztésével, a miniszteré a választójogának elvesztésével és az összeférhetetlenség megállapításával.

fentebb). A 21. cikk (4) bekezdéséből azonban kimaradt az, hogy az Országgyűlés többsége nem támogatja. Vitás helyzetek elkerülése érdekében érdemes lenne a „többsége” kifejezést a szövegbe foglalni.

6. Következtetések

A tanulmányban azt igazoltuk, hogy az alaptörvény olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek a normativitását megkérdőjelezzik és számos értelmezési problémát vetnek fel. Ez egyébként a gyors előkészítésre, valamint a pluralizmus elvének és a szakmai álláspontoknak a figyelmen kívül hagyására is visszavezethető. Főként az R) és az N) cikkek— de az Alkotmánybíróságra vonatkozó tartalmi változtatások is— az irányba mutatnak, hogy az alkotmányozó hatalom a jogállami garanciák gyengítésével a mindenkor parlamenti többség által elfogadott szabályozások mindenáron történő fennmaradását igyekszik előmozdítani. Mivel a bemutatott, ellentmondásoktól nem mentes szabályok alaptörvényi rangúak, a jogszabályok pedig ezeknek megfelelően születnek meg, „Magyarország” jogrendszere formális értelemben (amikor a legalitás érvényesül) jogállam marad, de felmerül annak a veszélye, hogy materiális értelemben egyáltalán nem lesz majd annak tekinthető, mivel bizonyos egyetemes, az alkotmányos demokráciát általában jellemző elvek nem érvényesülnek megfelelően.

Bár az alapjogi katalógus helyenként korszerűbb a hatályos Alkotmányhoz képest, az alaptörvényben körvonalazódó alapjogvédelmi rendszer összességében mégis visszaesést mutat, amely az ombudsmani jogvédelem szintjének csökkenésében (egyetlen alapvető jogi biztos helyettesekkel, adatvédelmi hatóság az ombudsman helyett), a bárki által kezdeményezhető, absztrakt utólagos alkotmánybírósági normakontroll megszűnésében, az alapjogi igény érvényesítését és az alapjogi bíraskodást megalapozó szabály eltűnésében körvonalazódik. Mindezt az sem kompenzálja, hogy az alaptörvény szerint egyedi ügyben alkalmazott jogszabály vagy bírói döntés alkotmányossági vizsgálatára lehetőség lesz. A bírói döntés alkotmánybírósági felülvizsgálata ugyanis csak a bíróságokat kényszeríti „fokozott alapjogi fegyelemre”, míg az alapjogi bíraskodásra vonatkozó rendes bírósági hatáskör minden közhatalmi szervet.

A sarkalatos törvények körének – e tanulmányban nem elemzett – nagy száma, az 5. pontban említettekkel együtt kétségessé teszi a mostanitól eltérő parlamenti többség politikai, választási, illetve kormányprogramjának megvalósíthatóságát, ami konkrét esetben alkotmányos válsághoz is vezethet. A Költségvetési Tanács alaptörvényben rögzített – és a 4. e) pontban említett – feladata és az Alkotmánybíróság közpénzügyekkel kapcsolatos csonka hatásköre újdonságként hat az alkotmányvédelemben.

Zárásként idézzük Taney főbírónak a Holmes v. Jennison ügyben (1840) tett megállapítását: „In expounding the Constitution of the United States, every word must have its due force and appropriate meaning, for it is evident from the whole instrument that no word was unnecessarily used or needlessly added.”⁷⁹ Sajnálatos, hogy a több mint két évtizede halmozódó szakmai tapasztalat az alkotmányozás folyamatában

⁷⁹ Holmes v. Jennison, 14 U.S. 540, 570-1

csekély mértékben hasznosult, és az elkészült alaptörvényre kevésbé vonatkoztatható a citált tétel.

A fegyveres szervek rendeltetésének alaptörvényi szabályozása

1. Fegyveres szervek mint alkotmányi kategória

Magyarország 2011. április 25-én kihirdetett Alaptörvénye sem szakít azzal a módszerrel, hogy a Magyar Honvédséget és a rendvédelmi funkciókkal rendelkező főbb szerveket egy szerkezeti egységben szabályozza. Ez a hagyomány ugyanakkor nem régi keletű. A fegyveres szervek alkotmányi szabályozására egészen 1989-ig kellett várni. Az egypártrendszerrel a többpártrendszerbe, a pártállamból a jogállamba való békés politikai átmenet céljából¹ elvégzett 1989. évi alkotmányrevízió negyven éves restanciát pótolta a fegyveres erők és a rendőrség Alkotmányba iktatásával. A közel négy évtizedig meglévő hiátus indoka lehetett, hogy a szovjet (sztálini) alaptörvény mintájára megalkotott magyar Alkotmány nem tartotta fontosnak a fegyveres erők legfelsőbb jogi szabályozásával elérhető alkotmányos garancia megadását, ennél fogva azok kodifikálása a Magyar Néphadsereg vonatkozásában a honvédelmi törvény,² míg a Határőrség szervezetéről, feladatairól és az államhatár őrizetéről egy minisztertanácsi rendelet³ keretében történt meg. Hasonló volt a jogi helyzet a rendvédelmi szervek tekintetében is, a rendőrségről például törvényerejű rendelet⁴ szólt.

A fegyveres szervek, köztük az ország katonai védelmi erejét jelentő hadseregnek (haderő, légierő stb.), illetve egy állam belső rendjét fenntartani köteles rendőrségnek legfelsőbb szintű deklarálásának egyes külföldi megoldásaiból arra lehet következtetni, hogy azok alkotmányi meghatározását nem minden ország tekinti alapkövetelménynek. Az Európai Unión belül például csak néhány ország (Ausztria, Belgium, Ciprus, Luxemburg, Németország és Portugália) alkotmánya tartalmaz rendelkezést ilyen tárgyban, amelyek közül a magyarországihoz hasonló, viszonylag részletes szabályozást csak az osztrák és a portugál alaptörvényben találunk.⁵ Az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvény (BVG) 10. cikk (1) bekezdésének 7. pontja szerint szövetségi feladat a köznyugalom, közrend és közbiztonság fenntartása. A 78/A. cikk (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy „ha az emberek élete, egészsége, szabadsága vagy tulajdona veszélyben van, közvetlen veszélynek van kitéve, a közbiztonsági hatóságok más hatóságoknak a veszély elhárítására fennálló hatáskörére tekintet nélkül – a mindenkor hatáskörrel rendelkező hatóság beavatkozásáig – jogosultak az első általános segítségnyújtásra”. Emellett a 79. cikk (1) bekezdése értelmében „a szövetségi hadsereg kötelessége a haza katonai védelme. Ezt egy katonai rendszer alapelvei alapján kell létrehozni.” A 79. cikk (2) bekezdése szerint továbbá a szövetségi hadsereg – amennyiben a polgári hatalom igénybe veszi közreműködését –

* Adjunktus, PTE ÁJK Büntető Eljárásjogi és Kriminológiai Tanszék.

¹ Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény általános indokolása.

² A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény 16. § (1) bek.

³ A Magyar Népköztársaság államhatárának őrizetéről szóló 40/1974. (XI. 1.) MT rendelet.

⁴ Az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet

⁵ Ld. Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban. KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest 2005.

az alkotmányos intézmények, azok működőképességének, valamint a lakosok demokratikus szabadságainak védelmére, a belső rend és biztonság fenntartására és a rendkívüli elemi csapások és szerencsétlenségek esetén segítségnyújtásra hivatott. A Portugál Köztársaság Alkotmánya a 272. cikk (1) bekezdésében a demokratikus rend fenntartásaként, a közbiztonság és a polgárok jogainak védelmeként határozza meg a rendőrség alapfeladatát. A fegyveres erőkre vonatkozóan pedig a 275. cikk (1) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy azok felelőssége a Köztársaság katonai védelme, valamint – a 275. cikk (5) bekezdése szerint – „a portugál állam katonai szerepének betöltéséért a nemzetközi egyezmények terén, és azon nemzetközi békefenntartó és emberiséget védelmező szervezetek munkájában való részvételért, amelyeknek Portugália is tagja”.

Ahogy az fentebb látható, mindkét megoldás megegyezik abban, hogy azok egyfelől pozitív módon határozzák meg a legfőbb fegyveres szervek alapvető feladatait, másfelől rendelkeznek arról is, hogy ezek a fegyveres szervek politikamentesen és külön törvény által meghatározott rend szerint teljesítik szolgálatukat. Emellett Ausztria és Portugália alkotmánya is világosan elkülöníti a honvédelmi funkciót a rendvédelmitől. Ez az elv mutatkozott meg 1989-től a Magyar Köztársaság Alkotmányában, és ez tűnik ki az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseiből is. A szabályozás azonban – Finszter Gézával egyetértve – a hadsereget és a rendőrséget azonos típusba tartozó olyan fegyveres szerveknek tekinti, amelyek állami intézményekként, centralizált felépítéssel, hierarchikus rendben, katonai elvek szerinti szolgálati viszonyokban, a civil közigazgatástól elkülönülve működnek.⁶ E szabályozás sajátos körülmények között a honvédelmi és a rendvédelmi funkció integrációját is megengedi. Ez nyilvánul meg az Alaptörvény hatályba lépésének időpontjával megegyezően működését megkezdő Nemzeti Közszolgálat Egyetem felállításával. A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Rendőrtiszti Főiskola mellett a Budapesti Corvinus Egyetemből kiváló Közigazgatástudományi Kar csatlakozásával létrejövő új felsőoktatási intézményről rendelkező törvény⁷ preambuluma szerint a polgári közigazgatás, a rendvédelem, a honvédelem és a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományában a hivatástudat és a szakértelem erősítése összehangolt és tervezett utánpótlásképzést tesz szükségessé, továbbá a pályaelhagyás helyett a társadalom számára hatékony munkavégzés biztosítására a közszolgálati életpályamodell támogató továbbképzési rendszert kell működtetni, a közszolgálati felsőfokú szakemberképzést egységes intézményi alapokra kívánja helyezni. A törvény – annak általános indokolása szerinti – célja továbbá, hogy a felsőoktatás az új egyetem létesítésével hatékonyabban szolgálja a közszolgálat személyi állományának minőségi fejlesztését. Az Egyetem utat nyit egy integráltabb képzési szerkezetnek az alapképzések, mesterképzések, doktori képzések, szakirányú továbbképzések és az átképzések területén. A képzési területek közötti integráció fontos az állam működésének tágabb összefüggéseit is értő tisztviselők, tisztek nevelésében, és szükséges a közszolgálati életpályák közötti mobilitás megteremtésében. Kétségtelen, hogy a honvédelmi és a rendvédelmi funkció jelen esetben csak a képzés területén,

⁶ Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK Kerszöv Kiadó, Budapest 2003. 30-31. o.

⁷ A Nemzeti Közszolgálati Egyetem létesítéséről szóló 2011. évi XXXVI. törvény

azon belül is két különálló kar tekintetében valósul meg. A katonai-, illetve a rendőrképzés egy intézmény keretében való megoldása azonban – már csak a katonai és a rendőri feladatok természetének eltérő volta miatt is – nemcsak a magyar képzési rendszer területén, hanem nemzetközi összevetésben is szokatlanak tekinthető.

2. A fegyveres szervekre vonatkozó alkotmányi szabályozás evolúciója

a) A fegyveres erők és a rendőrség

A fegyveres szervek első alkotmányi meghatározása „a fegyveres erők és a rendőrség” címszót viselő VIII. fejezetben jelent meg. Az alkotmányos szintű reguláció indoka abban a garanciális jelentőségű tényben nyert igazolást, hogy a végrehajtó hatalom alapvető intézményeként az Alkotmánynak tartalmaznia kell a fegyveres erők fő feladataira, irányításuk és alkalmazásuk szabályaira vonatkozó rendelkezéseket.⁸ A fegyveres erők és a rendőrség alapvető feladataira, irányítására, a katonai (elsősorban honvédségi) alakulatok minősített időszakban való alkalmazására, valamint a fegyveres szervekre vonatkozó részletes szabályok törvényi keretek közötti megállapítására utaló szabályok ezt követően lényegében az alaptörvényi szabályozás konstans elemeivé váltak.

A fegyveres erőket kezdetben a szocialista szóhasználatból visszamaradt elnevezésű Magyar Néphadsereg (1990. március 15-től Magyar Honvédség),⁹ valamint a Határőrség alkotta. Az alkotmányi szabályokban azóta is élő alaprendeltetést ekkor állapították meg a haza katonai védelmében, továbbá rendelkeztek arról is, hogy a fegyveres erők feladatait és a rájuk vonatkozó részletes szabályokat alkotmányerejű törvénynek kell meghatároznia, de az is a szabályozás részét képezte, hogy a fegyveres erőket – amennyiben a rendőrség alkalmazása nem elegendő – milyen feltételek megléte esetén lehet felhasználni belföldi (rendvédelmi) feladatokra, továbbá irányítására kizárólag az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Miniszteri Tanács és az illetékes miniszter jogosult. Az Alkotmány rendőrségre vonatkozó szabályozása a közbiztonság fenntartását és a belső rend védelmét tűzte ki alapfeladatként, mindemellett kifejezte azt is, hogy a rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg. A társadalom rendjének jogilag szabályozott védelmében megnyilvánuló közbiztonság, és az ország törvényes rendjét, valamint a társadalmi együttélés normáinak megfelelő állami és társadalmi viszonyok rendjét jelentő közrend (kezdetben belső rend) védelme a rendőrség hagyományos alapvető feladataiként jelentkeznek.¹⁰ A közbiztonság és közrend értelmezése e két kifejezés korábbi jogi szabályozásából eredően már jó ideje volt tárgya tudományos vitáknak. Autentikus interpretációját azonban az Alkotmánybíróság végezte el, amely egyik határozatában azt állapította meg, hogy a közbiztonság és a belső rend védelme az állam és a társadalom különböző szervei

⁸ Petrétei József: Magyar alkotmányjog II. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2000. 305. o.

⁹ A fegyveres erőknek az Alkotmányon, illetőleg a védelmi doktrínán alapuló alaprendeltetése, valamint a nemzeti történelmi tradíció miatt bevezetett Magyar Honvédség elnevezését a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XVI. törvény 8. § (4) bekezdése értelmében kell használni.

¹⁰ Fábrián Adrián – Rózsás Eszter (szerk.): Közigazgatási jog. Különös rész. PTE ÁJK, Pécs 2010. 21. o.

alkotmányos működési feltételeinek és a közélet zavartalanságának biztosítását, továbbá az állampolgárok személy- és vagyonbiztonságának alapvető jogainak védelmét jelenti.¹¹

b) A Határőrség mint kettős rendeltetésű fegyveres szerv

A vonatkozó alkotmányi szabályozás első jelentősebb módosítására 1993-ban került sor.¹² Ennek keretében az Alkotmány egyfelől a Kormány feladatává tette a fegyveres erők működésének az irányítását, másfelől pontosította azok belföldi alkalmazási lehetőségét, ha azt idegen hatalom fegyveres támadásának nem minősülő külső fegyveres támadás teszi szükségessé, végül alapvető szinten mondta ki, hogy a Határőrség az európai államok berendezkedésének és gyakorlatának megfelelően rendészeti feladatokat is ellát. E szabályozással a Határőrség rendeltetését fegyveres erő státusza ellenére egészítették ki az államhatár őrzésével, a határrend fenntartásával és a határforgalom ellenőrzésével. Petrétei József és Somogyvári István szerint a Határőrség az alkotmánymódosítás előtt is rendészeti feladatokat végző fegyveres szervezet volt, a szóban forgó módosítás azt célozta, hogy mindkét típusú feladata az alaptörvényben is megjelenjen.¹³ Emellett a Határőrséget alkalmassá kellett tenni az államhatár közvetlen védelmére erőszakos, jogellenes határmenti cselekményekkel, fegyveres határsértésekkel szemben oly esetekben is, amelyek nem indokolják szükség- vagy rendkívüli állapot kihirdetését. Az országot ért idegen hatalom támadása (hadviselés) esetén azonban a Határőrség – fenti fegyveres cselekmények kezelésre hivatott – határvédelmi egységei a fegyveres erő kötelékébe beépülve, egységes katonai irányítás alatt, a Magyar Honvédséggel együtt vehetett volna csak részt a védelmi hadműveletek végrehajtásában.

A fegyveres erők Határőrség tekintetében megváltozott alkotmányi szabályozása volt az alapja a Magyar Honvédségre vonatkozó első szervezeti,¹⁴ valamint az ún. Határőrizeti Törvényre.¹⁵ Előbbi értelmében a honvédség általános hadkötelezettségen alapuló – keretrendszerű – reguláris erő, míg utóbbi kettős rendeltetésű, sajátos jogállású és szervezetű fegyveres szerv, amely a haza katonai védelmét a fegyveres erőkre, a határrendészeti feladatait az e törvény rendelkezései, valamint a rá vonatkozó más törvények és jogszabályok alapján hajtja végre.¹⁶ A Határőrség tekintetében ugyanakkor már ekkor világos volt, hogy személyi állományát és szakmai felkészültségét figyelembe véve elsősorban rendészeti feladatait valósította meg, fegyveres erő jellegéből adódó alapvető kötelezettsége teljesítésére – minthogy

¹¹ 88/B/1999 AB határozat

¹² Az Alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvény

¹³ Petrétei József – Somogyvári István: A határőrség alkotmányos szabályozása. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok „A Határőrség a minőség útján” című konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. Pécs 2005. 23. o.

¹⁴ A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény (rég. Hvt. 21. § (2) bek.)

¹⁵ A határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény (Hőr.tv.)

¹⁶ Hőr.tv. 2. §

Szikinger István megfogalmazásában a határrendészeti teendők nyilvánvalóan az alapkötelesség ellátásától vonták el az energiákat¹⁷ – már kevésbé volt alkalmas.¹⁸

c) A fegyveres erők megszűnése, a rendvédelmi szervek alkotmányi megjelenése

Az Alkotmány fegyveres szervekről szóló fejezetének újabb – minden addiginál nagyobb jelentőségű – módosítását¹⁹ több körülmény együttes értékelése alapozta meg. Egyfelől az alkotmányhozó hatalom a honvédelemre vonatkozó joganyag újraszabályozásának alapvetéseként ekkor végezte el az önkéntes haderőre való áttérés alapjogszabályi környezetének a megteremtését, másfelől új minősített időszaként bevezette a megelőző védelmi helyzetet, továbbá a Határőrséget kivonta a fegyveres erők kötelékéből, és rendvédelmi szervvé minősítette át. E koncepció véghezvitele az Alkotmány VIII. fejezetének újragondolásával is járt.

Az immár a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek címet viselő fejezet ezt követően kizárólag a honvédség alapvető kötelességévé tette a haza katonai védelmét, és a nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátását. Ez az elv került kifejezésre az új honvédelmi törvényben²⁰ is, amely szerint „a Magyar Köztársaság a nemzeti és szövetségi védelmi képességének fenntartásában és fejlesztésében a saját erejére: nemzetgazdaságának erőforrásaira, a Magyar Honvédség felkészültségére és elszántságára, a rendvédelmi és más szervek közreműködésére, illetőleg állampolgárainak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és fegyveres erők együttműködésére és segítségnyújtására, valamint az Európai Unió tagállamainak és azok fegyveres erőinek együttműködésére épít”.²¹

A Rendőrség alapfunkciói ekkor sem változtak meg, azok továbbra is a közbiztonság és a belső rend védelmét jelentették. A Határőrség ugyanakkor tisztán rendvédelmi szervvé alakult át, alapvető feladata lett az államhatár őrzése és rendjének fenntartása. A módosított szabályozás tehát kivette a határrendészeti feladatok köréből a határforgalom ellenőrzését. Ez ugyanakkor nem volt szerencsés döntés, mert az Európai Unióhoz abban az évben csatlakozott Magyarország által is kötelező joganyagként elfogadott uniós jogszabályok a határrendészet vonatkozásában elsősorban a határellenőrzés terminus technikust preferálta.²²

¹⁷ Szikinger István: Alkotmánybíráskodás és rendvédelem. In: Petrétei József (szerk.): Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2000. 236. o.

¹⁸ E megállapítást erősítette még 1998-ban Samu István véleménye is, amely szerint a sorállomány kivonásával 1998 májusa után a Határőrség tizennégyezer fős összlétszámából a rendészeti képzés mellett katonai képzésben csak az állomány 9%-a részesült, ennek is egyidejűleg csak egy részét tervezték védelmi feladatokra. Vö. Samu István: A magyar határőrizeti törvény és az európai uniós határőrizeti normák összhangja. Belügyi Szemle Különszám 1998. 41. o.

¹⁹ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2004. évi CIV. törvény

²⁰ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény (Hvt.)

²¹ Hvt. 1. § (2) bek.

²² Ld. pl. Az Európai Parlament és a Tanács 2006. március 15-i 562/2006/EK rendeletét a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról.

A rendvédelmi szervek fogalom meghatározása ugyanakkor új elemként került be az Alkotmányba. E lépés szinte azonnal jogelméleti kérdések sorozatát vetette fel. Tóth Judit például úgy látta, hogy a módosított rendelkezések bizonytalanná tették a rendvédelmi szervek mint alkotmányi gyűjtőfogalom alkalmazását. A rendvédelmi szervekre vonatkozó szabályozás már 2005 januárja előtt is rendezetlen volt, ugyanis a vonatkozó törvények ide sorolták a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetet, az önkormányzati tűzoltóságot, a Vám- és Pénzügyőrséget, valamint a büntetés-végrehajtási szervezetet, helyenként a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatát, míg a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hol e körbe, hol azon kívülre kerültek.²³

Finszter Géza pedig annak az elégedetlenségének adott hangot, hogy az alkotmánymódosítással a rendvédelem immár az alaptörvény rangjára emelt normatív fogalom lett, holott a definiálás nem a jogalkotás, hanem az elmélet dolga, nem beszélve arról, hogy a hatályos joganyagban a rendészet és a rendvédelem fogalmak gyakran keverednek, azokat szinonimaként alkalmazzák.²⁴ Korinek László számára még a citált címmódosítás után több mint félévtized után sem világos, mi tulajdonképpen a rendvédelem tényleges jelentése, hogyan viszonyul a rendészethez, miért volt szükség egyáltalán alkotmányi bevezetésére.²⁵ A szóban forgó kifejezéssel Szikinger Istvánnak még korábban az volt a véleménye, hogy az nem alkalmazható az állami tevékenység valamely részének a megragadására, úgy tűnik inkább meghatározott normák szervei hatályának megjelölésére használta a jogalkotó, semmint valamely körülhatárolható tevékenység jellemzésére.²⁶

A rendészet és a rendvédelem közti tudományos vitát hosszan lehetne még idézni – ide értve például nem jogi, sokkal inkább történelmi állásfoglalásokat is, mint Parádi József a rendvédelem a rendfenntartás történetének összefoglalására alkalmas kifejezés megalkotásáról vallott nézetét²⁷ –, de az kétségtelen, hogy a haza katonai védelmére hivatott fegyveres (honvédelmi) erő mellett az Alkotmány korábbi szabályozása²⁸ ellenére nem rendészeti, hanem rendvédelmi szervek keretében foglalták össze a belső rend biztonságáért elsősorban felelős fegyveres szervek.

²³ Tóth Judit: A Határőrség alkotmányos helyzetéről. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok „A Határőrség a minőség útján” című konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. Pécs 2005. 31. o.

²⁴ Finszter Géza: Az alkotmányos rendvédelem és a Határőrség. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok „A Határőrség a minőség útján” című konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. Pécs, 2005. 56. o.

²⁵ Korinek László: Kriminológia I. Magyar Közlöny Kiadó, Budapest 2010. 556. o.

²⁶ Szikinger István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kiadó, Budapest 1998. 96. o.

²⁷ Parádi József: Rendvédelem kontra rendészet. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Pécs 2002. 7. o.

²⁸ Az Alkotmány 35. § (1) bek. h) pontja kezdetben a Minisztertanács, később a Kormány feladatává tette – a fegyveres erők és a rendőrség mellett – a rendészeti szervek irányítását. Ez a szabályozás volt hatályban egészen a rendvédelmi szervek terminológia fent említett alkotmányi szintre emeléséig.

d) A rendvédelmi integráció hatása az alkotmányi szabályozásra

Az Alkotmány témát érintő harmadik – 2012. január 1-jéig hatályos – jelentősebb módosítása²⁹ is a Határőrséghez, pontosabban annak rendőrségbe való szervezéséhez köthető. A határőr és a rendőr szervezet integrálása Magyarország teljes jogú schengeni tagságával került napirendre, és alapvetően szakmai, gazdasági és humánpolitikai elveken nyugodott.³⁰

A közbiztonsági, közrendi és határrendészeti feladatokat ellátó, ezáltal új minőséget képviselő rendőrség kialakításának első és legfontosabb közjogi alapját, feltételét megteremtő alkotmánymódosítás továbbalakította a fegyveres szervekre vonatkozó fejezet címét is, amely ennél fogva a Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek címre változott. E megnevezés azt a követelményt juttatta érvényre, hogy a fejezet nem mindegyik, hanem csak egyes rendvédelmi szerveket rögzít. Ebbe a körbe azonban csak a határrendészeti feladatokat a Határőrségtől megöröklő rendőrség került be. Alapvető feladatai a közbiztonság és a közrend mellett az államhatár védelmére terjedtek ki. Ez utóbbi alapfeladat megfogalmazását érintően szintén azt a megállapítást kell tenni, hogy az nem harmonizál az uniós és a schengeni elvárásokkal. Magyarország az említett joganyag által ugyanis nem a már a kilencvenes években a Határőrség sokszor vitatott kettős rendeltetése során megjelölt, katonai jellegű határvédelmi feladatok ellátására, hanem az Európai Unió és a schengeni övezet külső határainak ellenőrzésére vállalt kötelezettséget. Ebbe a határellenőrzési kötelezettségbe pedig éppúgy beletartozik az államhatár őrzete és rendjének fenntartása, mint a határforgalom ellenőrzése, de nem része a határvédelem.

Az egyes rendvédelmi szervek megnevezés is indokolatlanul pontatlan. Kétségtelen, hogy az alkotmánymódosító hatalom a rendvédelmi szervek alaptörvényi taxációjával nem kívánta „kőbe vésni” azok szervezeti megjelölését és alapvető rendeltetését, az exemplifikatív jellegű rendelkezés mégsem helyes. Talán célszerűbb lett volna az 1989-es alkotmányszöveghez hasonló módon a Magyar Honvédség és a rendőrség fejezetcímre visszatérni, mint burkoltan arra utalni, hogy a rendvédelmi szervek közül egyedül a rendőrség érdemes arra, hogy az Alkotmányban megjelenjen, míg más szervek³¹ vonatkozásában elegendő szervezeti törvények megalkotása. Ez a következtetés továbbá arra is lehetőséget ad, hogy bizonyos rendvédelmi – azaz közhatalmi jogosítványokat gyakorló – szervek alkotmányi útmutatás nélkül lehessenek része a végrehajtó hatalomnak.

²⁹ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXVIII. törvény

³⁰ Piros Attila: Fragmentumok a rendészeti integráció folyamatából. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok a „Határőrség és rendőrség – az integrált rendvédelem” című konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. Pécs 2007. 30. o.

³¹ Ebben az időben az Alkotmányban nem nevesített rendvédelmi szerveket a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 1. § (5) bekezdése – a rendőrségen kívül – a polgári védelemben, a vám- és pénzügyőrségben, a büntetés-végrehajtási szervezetben, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóságban, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokban állapította meg.

3. Fegyveres szervek az alkotmányozás sodrásában

A magyar Alkotmány megújítására készült javaslatok közül a 2011. esztendőben – az április 25-én kihirdetett Alaptörvény mellett – két javaslat is napvilágot látott. Az egyik elképzelés³² egy korábbi (2006. évi) kormányzati elképzelést képviselt, míg a másik, a később kihirdetett Alaptörvény egyfajta alternatívájaként törvényjavaslati formát³³ is öltött. Ez utóbbi javaslat a 2011. évben még hatályban lévő Alkotmány szövegéhez képest a fegyveres szervek tekintetében semmilyen újdonságot nem tartalmazott, sőt még a vitatható „egyres rendvédelmi szervek” fejezetcímet is megtartotta.

A fegyveres szervek alkotmányi szabályozására vonatkozóan azonban az addigi tartalmi és szerkezeti formától eltérő koncepció olvasható ki a 2006. évi tervezetből. A katonai és a rendvédelmi szervek címet viselő fejezet ugyanis általános szabályokon túl külön alcímben foglalkozik a honvédséggel, a rendőrséggel és a nemzetbiztonsági szolgálatokkal. Az általános szabályok alapvető szinten rögzítik, hogy a haza és a nemzetbiztonság védelme és a közrend biztosítása a javaslatban szereplő fegyveres szervek közös kötelezettsége. Emellett azt is törvényi rendelkezésben szögezi le, hogy a rendvédelmi feladatok ellátásában más fel nem sorolt, egyéb rendvédelmi szerv és más szervezetek is közreműködnek. Adós marad a koncepció azonban a rendvédelmi feladatok meghatározásával, így a fentebb a rendvédelem fogalomhasználatával írtakra e változat sem jelent megnyugtató gyógyírt.

A 2006. évi tervezet a honvédség alapvető feladata terén újdonsággal nem szolgál, és hagyományosnak mondható az is, hogy rögzíti mindazokat a lehetőségeket, amelyek fennállta esetén a katonai erőt a belső rend védelme érdekében fel lehet használni. A rendőrség rendeltetésének deklarálása viszont több novumot is tartalmaz. A koncepció egyfelől a hagyományos rendészeti (rendvédelmi) zsargon, „a közbiztonság és a belső rend védelme” szövegrész meghagyása mellett külön kitér a bünygyi rendészetre, azaz a bűncselekmények megakadályozása és felderítése rendőrségi alapkötelezettségre, másfelől kimondja azt is, hogy a rendőrség a bünygyi és rendvédelmi feladatok mellett törvényi felhatalmazás alapján közigazgatási hatósági jogosítványokat is gyakorol. Ez a korábbi törekvés tehát a rendőrséget az alkotmány szintjén nem pusztán rendvédelmi, hanem bünygyi és közigazgatási hatóságként értelmezte volna. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy 2006-ban a rendőr és a határőr szervezet integrációja még nem következett be, így e koncepció külön rendvédelmi szervként ismerte még a határőrséget, feladataként megjelölve az államhatár őrzését és rendjének fenntartását. Ez okból kifolyólag a rendőrség határrendészeti funkciójáról nem volt szükség rendelkezni.

A rendvédelmi szervek alaptörvényi meghatározásának sajátosságosan új elemeként kívánt szólni a 2006. évi tervezet a nemzetbiztonsági szolgálatokról. E szervezetek rendeltetése lett volna: „A nemzetbiztonsági szolgálatok feladata az ország függetlenségének védelme és nemzeti érdekeinek megóvása. A nemzetbiztonsági szolgálatok közreműködnek az alkotmányos rend ellen irányuló, valamint egyéb törvényben meghatározott bűncselekmények felderítésében és megakadályozásában.”

³² http://euroastra.hu/files/Gyurcsany_petretei_MSZP_alkotmanytervezet.pdf (2011.04.04.)

³³ Ld. a T/2628. sz. független országgyűlési képviselői indítványt. <http://www.parlament.hu/irom39/02628/02628.pdf> (2011.04.04.)

4. A fegyveres szervek megjelenése Magyarország Alaptörvényében

A 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény a fegyveres szervekről az Államról szóló rész 45-47. cikkében, de – az alaptörvény szerkezeti felépítésének megfelelően – nem külön fejezetben rendelkezik. Az alkotmányozás folyamatában nem melleleg e fejezet különösebb hangsúlyt nem kapott, így megállapítható, hogy Magyarország katonai erejéről és a rendőrségről szóló szabályozás – ideértve a vonatkozó alkotmányi szabályozások terén is több ízben (pl. a rendvédelmi integráció terén) tapasztalt politikai konszenzust – az egyik legkevésbé vitatott területének számított az alkotmányozás folyamatában.

a) Magyarország katonai ereje

A Magyar Honvédséget az Alaptörvény – annak indokolása értelmében – feladatköri, funkcionális meghatározása mellett – amely szerint alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, a nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése – egyértelműen mint fegyveres erőt pozicionálja az állami szervezetrendszerben. Lényeges elem továbbá, hogy az utóbbi évtizedek sajnálatos környezeti és elemi csapásaira tekintettel a Magyar Honvédség feladatává teszi a katasztrófák megelőzésében, továbbá a katasztrófák következményeinek elhárításában és felszámolásában való közreműködést. Ezekkel a tevékenységekkel a katonai erő nem lépi túl a maga tradicionális rendeltetését, emellett a szabályozás nem feledkezik meg a hivatásos állomány politikai összeférhetetlenségének kimondásával, illetve arról a felhatalmazásáról sem, hogy a Magyar Honvédség szervezetére, feladataira, irányítására és vezetésére, működésére vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.³⁴

Magyarország Alaptörvénye a honvédség esetében még arról is rendelkezik, hogy a Kormány dönt a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők határátlépéssel járó csapatmozgásáról, illetve – a köztársasági elnök tájékoztatása és az Országgyűlésnek való haladéktalan beszámoltatási kötelezettsége mellett – azok Európai Unió vagy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapuló alkalmazásáról, valamint a Magyar Honvédség békefenntartásban való részvételének vagy külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről. Minden egyéb esetben azonban, így a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, magyarországi állomásozásáról az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönt.³⁵

³⁴ 45. cikk (1)-(5) bek.

³⁵ 47. cikk (1)-(4) bek.

b) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok

Az Alaptörvény a rendvédelmi funkciókkal rendelkező szervek közül a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat emeli ki.³⁶ Mindkét szervezet vonatkozásában funkcionális, feladatköri meghatározással él. A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme, míg a nemzetbiztonsági szolgálatok rendeltetése Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése. Mindkét szervezetet a Kormány irányítja, hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet, nem utolsósorban mind a rendőrség, mind a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

A rendőrség tekintetében az alaptörvényi szabályozás a 2006. évi tervezethez hasonlóan a közbiztonság, közrend és az államhatár védelmében kifejezhető rendvédelmi funkciótól különválasztva rendelkezik a bünyügyi feladatokról, de a korábbi – más kormányzat által előkészített – koncepciótól eltérően nem foglalkozik a szervezet közigazgatási, hatósági feladataival. Megjegyzendő ez utóbbi szabályozás elmaradása, tekintve, hogy a rendőrség elsősorban bünyügyi és közrendi tevékenységet folytat, alkotmányi szinten talán nem kelt különösebb hiányérzetet. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok alapfeladatainak tartalmi tekintetében sem találunk jelentős különbséget a fent citált tervezethez képest. Eltérés legfeljebb abban mutatkozik meg, hogy míg előbbi a nemzetbiztonsági szolgálatok részére bizonyos bűncselekmények tekintetében bünyfelderítési jogosítványt adott, addig ez az Alaptörvényben nem történt meg, holott az ilyen szervezetek tradicionálisan foglalkoznak, elsősorban államellenes deliktumokkal kapcsolatos információk gyűjtésével.

Az Alaptörvény rendvédelmi szabályozásával kapcsolatban alapvetően két kérdés tehető fel. Egyfelől, miért szakított a törvény a korábbi alkotmányi szabályozások során megteremtett rendvédelmi szervek összefoglaló megnevezés alkalmazásával, másfelől, szükséges-e az Alaptörvényben kiemelt rendvédelmi szervek alapvető feladatait a fentiek szerinti részletességgel szabályozni?

Az első kérdés tekintetében az alkotmányozói szándék nyilván kevésbé ismert, de a döntés elfogadható, ha azt vizsgáljuk, hogy az Alaptörvénybe nem mindegyik rendvédelmi szervet kívánják belefoglalni. Ez – főleg, ha az Európai Unió tagállamainak alkotmányozási gyakorlatára gondolunk vissza – nem is mondható általánosan elfogadott nemzetközi követelménynek. Az viszont már a korábbi törvényszövegek esetében is látható volt, hogy a csak egy-két példát magába foglaló rendvédelmi szerv kategória bizonytalanságot okozhat, hogy egyáltalán mely szervek minősülnek az alkotmányi példákra (rendszerint a rendőrségre) kívül rendvédelmi szervnek. Szükséges-e olyan kategóriát megteremteni, amelyet érdemben nem határolnak körbe. Mindemellett létjogosultsága lehet annak a kérdésnek is, hogy eleve érdemes-e alkotmányi alapot adni a rendvédelmi szerveknek és rendeltetésüknek. Ha

³⁶ 46. cikk (1)-(6) bek.

figyelembe vesszük, hogy a magyar alkotmányi szabályozás 1989-től szabályoz a rendőrség révén olyan szervet, amely alkalmas arra, hogy a közbiztonságra és a közrendre veszélyes magatartásokkal szemben fellépjen, hatósági döntések végrehajtását kényszerítse ki, és tudomásul vesszük, ilyen feladatra más szervek (büntetés-végrehajtási avagy a pénzügyőr szervezet) is törvény erejénél fogva jogosultak, akkor a végrehajtó hatalom szabályozása csak akkor lehet teljes, ha az alaptörvény az összes ilyen szervezetre megadja a szükséges irányutatót. Ez egyrészt elvben kizárhatja, hogy rendvédelmi szervet más – az alaprendeltetésétől eltérő – feladatra alkalmazzanak, másrészt gátja lehet annak is, hogy rendvédelmi szervet viszonylag egyszerű módon szervezzenek át.

Ez utóbbi gondolat lehet válasz a második kérdésre is. Amennyiben egy Alkotmány megfelelő definíció és taxáció megteremtésével szabályozási alapot ad a rendvédelemnek, nem kerülheti el az ilyen szervek fő feladatainak meghatározását sem. Ez történt meg korábban a rendőrség, később a Határőrség, nem utolsósorban a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében is. A fegyveres szervek tekintetében ugyanakkor mégis jobb iránynak tűnik, ha az nemcsak kiemelt szervezetek szabályozására figyel oda, hanem mindazokra, amelyek rendeltetésüknél fogva alkotmányos célt szolgálnak. Hiszen – újra az említett alkotmánybírói döntést citálva – ezek azok a szervek, amelyek az alapjogok érvényesülésének biztosításában jelentős szerepet kapnak, mivel az ország függetlenségének, területi épségének, alkotmányos rendjének, az ország belső rendjének, közbiztonságának, a lakosság és az ország anyagi javai védelmének alapvető feladatait látják el.³⁷ E funkciók pedig nem háríthatók át, nem privatizálhatók, az állam kizárólagos kötelezettségeként gyakorolhatók.

³⁷ 88/B/1999 AB határozat

Környezetvédelem és fenntarthatóság az új Alaptörvényben

Magyarország Alaptörvénye első ránézésre a korábnál sokkal nagyobb hangsúlyt biztosít a fenntarthatósággal, környezetvédelemmel összefüggő kérdéseknek. A hatályos Alkotmányhoz képest – amely szűkebb értelemben véve csupán mintegy másfél mondatot szán összesen a környezet védelmének¹ – az új dokumentum nagyságrendekkel több utalást tartalmaz arra a rendszerszintűnek tekinthető problémahalmazra, amely a természeti környezet egyre gyorsuló ütemben történő pusztulása miatt vált nyilvánvalóvá a XX. század hatvanas éveitől kezdve. Az eddig eltelt időszak tapasztalatai azt mutatják, hogy a kialakult helyzetben a kiút megtalálásához olyan eszközöket kellene választanunk, amelyek kifejlesztésére és alkalmazására az elmúlt évtizedek nem biztosítottak elegendő időt. Szűk öt évtized sem volt tehát elég a környezeti állapot globális szinten történő javulásának az elérésére, ami önmagában zavaró és elgondolkodtató. Bár időnként még határozott politikai szándék is megfigyelhető volt a nemzetközi közösség részéről, ez nagyrészt mégis megmaradt a hangzatos ígéretek, és a vállalt, de végre nem hajtott kötelezettség-vállalások szintjén.

Mindez nem azt jelenti, hogy az emberiség – elsősorban a tudományos élet képviselőinek köszönhetően – nem ismerte volna fel időben a helyzet súlyosságát. Sokkal inkább úgy tűnik, hogy a problémák összetettsége és fokozatos összekapcsolódása miatt mára már nem maradt elegendő idő arra, hogy a szükséges döntések végre megszülessenek. Az elmúlt évtizedek tétlensége pedig többszörösen megnehezíti a hatékony fellépést a jelen körülmények között, hiszen az elmúlt fél évszázadban az említett gondok még súlyosabbá váltak, illetve újabb, előre nem látott fenyegetések megjelenését segítették elő. Már nem a túlzott vegyszerhasználat vagy a nukleáris energia használata jelenti a legfőbb veszélyt, hanem az éghajlat megváltozása és a környezeti (al)rendszerek összeomlása, amely az emberiség létét fenyegeti.

Jelen írásnak nem célja a rendszerszintű összefüggések bemutatása, vagy a környezeti problémákat helyükön kezelő, „környezetközpontú” vagy „zöld” Alaptörvény felvázolása. Mindössze arra törekszik, hogy a téma szempontjából lényeges rendelkezések elemzésén keresztül bemutassa és elemezze az Alaptörvény környezetvédelmi, illetve fenntarthatósággal összefüggő elemeit, különös tekintettel a dokumentum kidolgozása során megjelent tervezetekre, valamint az azokhoz érkezett módosító javaslatokra.

1. Az együttműködés elve

Az elmúlt mintegy fél évszázadban világszerte látványos fejlődésnek indult a környezetvédelmi szabályozás, az államok és nemzetközi szervezetek beemelték céljaik közé a környezet megóvását, beépítették különféle tevékenységeikbe a környezetvédelmi szempontokat, környezetvédelmi programokat, kutatásokat

* Horváth Zsuzsanna tanszékvezető egyetemi docens, Pánovics Attila adjunktus, Nemzetközi- és Európai jogi Tanszék.

¹ Ld. az 1949. évi XX. törvény 18. §-át és az egészséghez való jogot tartalmazó 70/D. §-t.

indítottak, és mindennek köszönhetően nagyszámú, környezetvédelmi tárgyú nemzetközi szerződés, valamint egyéb, nemzetközi és nemzeti szinten elfogadott dokumentum született. Gombamód szaporodtak a környezetvédelmi tárgyú, két- és többoldalú nemzetközi egyezmények, a környezetvédelmi szabályozás pedig továbbra is rendkívül dinamikusan fejlődik. Mindezek ellenére a környezeti problémák súlyosbodása az elmúlt mintegy fél évszázadban mégsem járt együtt egy hatékony nemzetközi jogi rezsim kialakulásával. A globális környezeti problémák megoldásához szükségszerűen nemzetközi együttműködésre, megfelelő hatáskörökkel rendelkező nemzetközi szervezetekre, valamint kikényszeríthető nemzetközi szabályozásra van szükség.

Az Alaptörvény Q) cikke kimondja, hogy „Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében törekszik együttműködésre a világ többi népével és országával.” A nemzetközi környezetvédelmi együttműködés szükségessége azonban korántsem jelenti azt, hogy az államok valóban közösen lépnének fel a környezeti problémák megoldása, a globális környezeti felelősség vállalása érdekében. A környezeti ügyek ugyanis jelentős bizonytalansággal terheltek, ami miatt egyáltalán nem evidens, hogy az államok felelős és hatékony magatartást tanúsítsanak.²

Magyarország részvételét a nemzetközi környezetvédelmi együttműködésben alapvetően két tényező határozza meg: az Európai Unióhoz történő csatlakozásból adódó feladatok, illetve a legmagasabb fokú környezeti biztonság elérése.³ Ez utóbbi megvalósításához van szükség elsősorban a környező országokkal folytatott, hatékony (kétoldalú vagy regionális) együttműködésre, hiszen az ország földrajzi elhelyezkedéséből adódóan (alvízi- és tranzitországgként) különösen nagy a kockázata a határokon áterjedő környezetszennyezésnek.

Az Alaptörvény „Nemzeti hitvallás” elnevezésű preambulumban helyet kapott a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeinek megóvása, valamint a jövő nemzedékek védelme, az utódokért érzett felelősség. Ez a bekezdés önmagában két olyan korlátra is felhívja a figyelmet, amelyek szinte lehetetlenné teszik a hatékony szabályozást. Az egyik ezek közül a nemzetközi összefogás elengedhetetlenségére hívja fel a figyelmet, hiszen a környezeti rendszerek, illetve az esetleges környezetszennyezések nem veszik figyelembe a mesterséges határokat. Magyarország pedig sajátos földrajzi elhelyezkedésénél fogva különösen ki van téve a környező országokból származó szennyezésnek, ami fokozott óvatosságra és proaktivitásra kell(ene), hogy ösztönözze a magyar diplomáciát, elsősorban a környező országok irányába. Az együttműködés azonban még az Európai Unió keretein belül, uniós tagország szomszédainkkal is rendkívül nehézkes, és – különösen Szlovákiával – régóta magunk előtt görgetett, kölcsönös megfigyelhető bizalmatlansággal terhelt. Szerbia kivételével valamennyi szomszédunkkal voltak többségében máig megoldatlan környezeti konfliktusaink; elegendő a tiszai ciánszennyezésre, a heiligenkreuz-i hulladékégető megépítése elleni tiltakozásra vagy egy újabb, Drávára tervezett horvát vízerőmű-beruházás időnként fel-felbukkanó ötletére utalni. Mivel a környezet

² Bela Györgyi – Boda Zsolt – Pató Zsuzsanna: Magyarország a nemzetközi környezetpolitikában – Az éghajlat és a biológiai sokféleség védelme. L'Harmattan Kiadó, Budapest 2008. 9-10. o.

³ OECD Környezetpolitikai Teljesítményértékelések – Magyarország. OECD 2008. 211. o.

terhelésével járó fejlesztések egy részét az országok eleve a határaink mentén, távol a lakosság többségétől próbálják megvalósítani, a jövőben is számítani kell az említettek mellett újabb kényes helyzetekre, amelyeket érintettség esetén egyeztetni kellene más országokkal akár az elképzelés ötletszintű megjelenésétől, tehát a lehető legkorábbi fázistól kezdve. Ezzel a konfliktusok egy része megelőzhetővé válna, a szükséges kompromisszumok megtalálása pedig rengeteg idő és energia megspórolása mellett válna lehetővé.

2. A jövő nemzedékek érdekei

Nem kevésbé összetett kérdés az utódokért viselt felelősség érvényesítése, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek a képviselése.⁴ Tekintettel arra, hogy Magyarországon mindezek megvalósítására 2007-ben önálló ombudsmani poszt került létrehozásra,⁵ elméletileg már több éves tapasztalatok állnak rendelkezésünkre ezen a téren. 2011. március közepén azonban még egyáltalán nem volt ismert, hogy megmarad-e önállóan a jövő nemzedékek önálló országgyűlési biztosának intézménye. A módosító indítványoknak köszönhetően a kiindulóponthoz képest jelentős előrelépést sikerült elérni az intézmény megmaradásával, amiben az egyik legaktívabb szerepet maga az ombudsman vállalta.

Az Alaptörvény végső változatának az Államról szóló fejezete az alapvető jogok biztosáról és helyetteseiről is rendelkezik, akiket az Országgyűlés a parlamenti képviselők kétharmadának szavazatával hat évre választ. A helyettesek egyike a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét látja el.⁶ Emellett az alapvető jogok biztosa továbbra is kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát.⁷ Nem kerültek szerencsére elfogadásra azok a javaslatok sem, amelyek értelmében az alapvető jogok biztosának lett volna a feladata, hogy különös figyelmet fordítson a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére, illetve az ő joga lett volna kinevezni a helyetteseit, köztük a jövő nemzedékek országgyűlési biztosát. Ezekben az esetekben tehát könnyen előfordulhatott volna, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek képviselése a gyakorlatban jelentősen visszaszorul (adott esetben meg is szűnik).

A jövő nemzedékek intézményes képviselését ellátó országgyűlési biztos és hivatala a jogszabályban megállapított hatáskörének keretein belül, a rendelkezésére álló eszközökkel, illetve a jelenlegi kapacitással már eddig is csak nagyon közvetett módon képes a folyamatban lévő környezetvédelmi ügyek megoldásán túl konkrét, a jövő generációk szempontjait kifejezetten érvényesíteni kívánó döntések meghozatalára. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának létrehozására vonatkozó eredeti, átfogó

⁴ A parlamenti pártok közül az LMP a jövő generációk jogait – az állampolgári részvétellel, a lakhatáshoz és a természeti erőforrásokhoz való hozzáféréshez való joggal együtt – alapjogként szerette volna megfogalmazni az Alaptörvényben. Ld. http://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2011/02/lmp_alkotmanykonceptio.pdf (2011.03.25.)

⁵ Ld. a 2007. évi XXXVII. törvényt az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) módosításáról.

⁶ 30. cikk (3) bek.

⁷ 24. cikk (2) bek. e) pont

koncepcióból végül viszonylag kevés maradt meg a ténylegesen elfogadott jogszabálysövegben, alig több mint a jövő nemzedékek kifejezés szerepeltetése az intézmény nevében.⁸

Az ország biztonsága szempontjából alapvető fontosságú a rendelkezésünkre álló természeti erőforrások (termőföld, vízkészletek, erdők, stb.) minősége, mennyisége és állapota. A természeti erőforrásainkkal történő gazdálkodás, a természeti javak feletti önrendelkezés megtartása a szuverenitás kulcseleme. Az Alaptörvény P) cikke ennek megfelelően hangsúlyozza, hogy a természeti erőforrások (elsősorban a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek) a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Jelen körülmények között azonban szinte lehetetlen eleget tenni az Alaptörvény preambulumban megfogalmazottaknak, hiszen mind a határainkon túl fellépő, Magyarországot érintő környezeti ügyek esetén, mind a jövő nemzedékek életfeltételeinek biztosítása terén hiányoznak a megfelelő eszközök és garanciák. A természeti erőforrások „gondos használatát” pedig nem az anyagi, önző és egyéni érdekek által vezérelt fogyasztói mintákat követő társadalmak valósítják meg, melyek talán még a természeti erőforrásoknál is nagyobb rombolást végeznek a Nemzeti Hitvallásban is megtalálható „szellemi erőforrások” terén (a környezeti válság ugyanis eredendően szellemi természetű: civilizációnk önismereti válsága⁹).

3. Fenntarthatóság – fenntartható fejlődés

Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottságnak a szabályozási elvekről szóló javaslata¹⁰ még egyáltalán nem tartalmazta a „fenntartható fejlődés”-t, mint világszerte népszerű és elfogadott kifejezést. A fenntartható fejlődés fogalma – ami a későbbiek során összekapcsolta a környezetvédelmet a gazdaságpolitikával és a társadalompolitikával – a nyolcvanas években fejlődött ki.¹¹ Világszerte ismertté és elismertté az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága által 1987-ben közzétett, „Közös Jövők” című jelentés tette. Az ebben megfogalmazott definíció vált a mai legszélesebb körben elfogadottá, erre történik a legtöbb hivatkozás a témával kapcsolatban. Ennek értelmében a fenntartható fejlődés olyan „fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk képességét saját szükségleteik kielégítésére.”¹²

⁸ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008-2009. Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest 2010. 37. o.

⁹ Lányi András: Együttéléstan (A humánökológia a politikai filozófiában). Liget Könyvek, Liget Műhely Alapítvány 1999. 25. o.

¹⁰

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=911&p_ckl=39&p_biz=I005&p_ny_elv=HU (2011. 03.31.)

¹¹ Láng István: A fenntartható fejlődés alapismeretei. In: Kóródi Mária (szerk.): Remény a fennmaradásra – Fenntartható-e a fejlődés? Kossuth Kiadó, Budapest 2007. 86. o.

¹² World Commission on Environment and Development (WCED): Our Common Future. UN Documents, A/42/427 Chapter 2: Towards Sustainable Development. 1987. március 20.

A külföldi és a magyar szakirodalomban is sokan és sokféleképpen értelmezik a fenntartható fejlődés koncepcióját. Általánosnak mondható a fenntartható fejlődés alapelveként történő meghatározása,¹³ azonban egyre gyakrabban lehet találkozni azzal a felfogással, amely a fenntartható fejlődést elérendő célnak vagy folyamatnak tartja.¹⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 11. cikke is célként jelöli meg a fenntartható fejlődést: „[a] környezetvédelmi követelményeket — különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel — be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.” Más értelmezés szerint „a fenntartható fejlődés egy környezeti fogalom, amely biztosítja, hogy a környezet védelmének szintjét semmilyen politikai, gazdasági és társadalmi cselekvés nem csökkenti.”¹⁵

Bár tartalmát és érvényesíthetőségét illetően a megjelenésétől kezdve véget nem érő vita zajlik szakmai-tudományos berkekben még a „fenntartható fejlődés” és a „fenntarthatóság” közötti különbségekről is, érdemes felidézni a 100/2007. (XI. 14.) OGY határozat alapján létrehozott Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT), mint az Országgyűlés által létrehozott egyeztető, véleményező, javaslattevő testület¹⁶ álláspontját ebben a kérdésben. Az NFFT által 2009 novemberében elfogadott, „Jövőkereső” című jelentés¹⁷ szerint „[...] a fenntarthatóság egy olyan viszonyrendszert, kultúrát jelent, amelyben az emberek egymás közötti és a természetes környezetükkel való viszonya megeremti a harmónia lehetőségét”.¹⁸

A fenntarthatóság tehát a társadalom környezeti viszonyrendszerére (kultúrájára) utal, mégpedig nem csupán a természeti környezet irányába, hanem a társadalmakon belül is. Nem azonos a fennmaradással, illetve nem az időre, hanem a fejlődés módjára vonatkozik. A természeti és társadalmi környezethez való viszonyulás kritériumrendszere, hiszen a környezet állandó változásban van, amihez a társadalomnak állandóan alkalmazkodnia kell.¹⁹

Az új Alaptörvény fenntarthatóság helyett a fenntartható fejlődés kifejezést használja, ami a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban Kvt.) értelmében „társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek rendszere, amely a természeti értékeket megőrzi a jelen és a jövő nemzedékek számára, a természeti erőforrásokat takarékosan és célszerűen használja, ökológiai szempontból

¹³ Ld. Hans Christian Bugge – Christina Voight (eds.): Sustainable Development in International and National Law. Europa Law Publishing, Groningen 2008.

¹⁴ Pl. Maria Lee: EU Environmental Law, Challenges, Change and Decision-Making. Hart Publishing, Oxford 2005. 26. o.; Pánovics Attila: Stratégiák a fenntarthatóságért. In: Pánovics Attila (szerk.): Együtt Európában – múlt, jelen, jövő („A Mi Európánk” egyetemi tanulmányok). Az Európai Közösségek hivatalos Kiadványainak Hivatala (Európai Bizottság Magyarországi képviselője), Budapest 2009. 201. o.

¹⁵ Ludwig Krämer: Sustainable Development in EC Law. In: Hans Christian Bugge – Christina Voight (eds.): Sustainable Development in International and National Law. Europa Law Publishing, Groningen 2008. 386. o.

¹⁶ Ld. a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács közjogi jogállásáról, jogköréről, összetételéről és feladatairól, valamint működési kereteiről szóló 57/2008. (2008. május 19.) OGY határozat 1. pontját.

¹⁷ http://www.nfft.hu/dynamic/Jovokereso_Roviditett_A5_HUN_Screen.pdf (2011.03.25.)

¹⁸ Jövőkereső – A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács Jelentése a magyar társadalomnak. 14. o.

¹⁹ Gyulai Iván: Kérdések és válaszok a fenntartható fejlődésről. Magyar Természetvédők Szövetsége, é.n. 25. o.

hosszú távon biztosítja az életminőség javítását és a sokféleség megőrzését”.²⁰ A kifejezést – ellentétben például az Európai Unióról szóló szerződéssel²¹ – nem alapelveként határozza meg. Ez a megközelítés álláspontunk szerint helyes; felesleges és zavaró azonban a „fenntartható” jelző használata a költségvetési gazdálkodással,²² illetve a fenntarthatóság követelménye a nemzetgazdaság egészével kapcsolatban,²³ hiszen ezekben az esetekben a fenntarthatóság nem a gazdasági, társadalmi és környezeti szempontok összhangjára, hanem csupán a pénzügyi egyensúly megteremtésére és megtartására utal.

4. Az egészséges környezethez való jog

A hatályos Alkotmány környezetvédelmi rendelkezéseiből egyértelműen látható, hogy a környezet védelmével összefüggő alkotmányos szabályozásnak központi elemét képezi a környezethez való jognak, mint sajátos alapjognak a szabályozása. Ennek ellenére az emberi jogok és a környezetvédelem kapcsolatának kérdése korántsem problémamentes, hiszen önmagában az egészséges környezethez való jog kikényszeríthető emberi jogként történő elismerése is vitatott. További problémát jelent, hogy a mindenkit megillető környezethez való jog megsértése gyakran csak egy bizonyos idő elteltével válik felismerhetővé, illetve hogy az emberi jogok védelme magától értetődően nem az egyes környezeti elemek védelmével, hanem az embereket ért negatív hatásokkal foglalkozik, és emiatt óhatatlanul emberközpontú (antropocentrikus).

Az egészséges környezethez való jogról csupán szűkszavúan megemlékező hatályos Alkotmány rendelkezéseit az Alkotmánybíróság több döntésében értelmezte eme alapjog védelmét megerősítő és továbbfejlesztő módon.²⁴ Az AB határozatainak részletes elemzése nélkül az a megállapítás hangsúlyozandó, hogy a hatályos Alkotmány a környezethez való jogot a többi alapjogtól eltérően, objektív intézményvédelmen keresztül biztosítja, vagyis elsősorban az állam környezetvédelmi kötelezettségei teljesítésének garantálása útján. Az AB megállapítása szerint a környezethez való jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket az állam másutt alanyi jogok védelmével teljesít, a környezetvédelem terén törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával látja el. Kiemelést érdemel az a megállapítás, amely hangsúlyozza, hogy a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem lehet tetszőleges, s hogy a védelem szintjét döntően befolyásolja az élet természeti alapjainak véges volta, a természeti károk visszafordíthatatlansága, s az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja, amely a környezethez való jog jogalkotással való védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg. A környezet védelmének szintjével kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt is megfogalmazta, hogy az állam nem élvez

²⁰ Kvt. 4. § 29. pont

²¹ Ld. az Európai Unióról szóló Szerződés 9. preambulumbekzdését.

²² Alaptörvény N) cikk

²³ XVII. cikk

²⁴ Pl. a 996/G/1990. AB határozat, a 64/991. (XII. 17.) AB határozat és a 28/1994. (V. 20.) AB határozat.

szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. Ez azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől csak elkerülhetetlen szükségesség esetén és csak arányosan lehet eltérni.²⁵

Az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” című fejezetének XXI. cikkében megfogalmazott egészséges környezethez való jog formai és tartalmi szempontból semmiben sem különbözik az Alkotmány 18. §-ában található rendelkezéstől. Pedig az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság javaslata az egészséges környezethez való jogot még valódi alanyi alapjogként definiálta: „Mindenkinek joga van az egészséges környezethez, ezért mindenkinek kötelessége is az élő és élettelen környezet óvása.” Ez a megfogalmazás nagyon helyesen a mindenkit megillető jog mellett kellő hangsúlyt biztosított a szintén mindenkit érintő, a környezet megóvására vonatkozó kötelezettségnek is, amely a hatályos Alkotmányból hiányzik. Az Alaptörvény ebből a javaslatból azonban sajnos semmit nem vett át, pedig az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről szóló 9/2011. (III. 9.) OGY határozat melléklete is még ezt a verziót tartalmazta.

Sőt, a testi és lelki egészséghez való jog kapcsán az Alaptörvény szakított azzal a jelenlegi megoldással, amely az egészséghez való jog érvényesítésének eszközei között sorolta fel a környezet védelmét, és ennek keretében különbséget tett épített és természetes környezet között.²⁶ Ez azonban akár előrelépésként is felfogható, hiszen a környezet fogalma tágabb, mint az épített és a természetes környezet. Nem csupán a föld, a levegő és a víz (illetve ezek összetevői) tartoznak ide, mint környezeti elemek, hanem ezek rendszerei, folyamatai és szerkezete is.²⁷

A természeti erőforrások és a kulturális örökség védelmére, fenntartására és a jövő nemzedékek számára való megőrzésére vonatkozó kötelezettség nem az egészséges környezethez való jog szabályozása keretében jelenik meg, hanem az Alapvetés című fejezet P) cikkében, amely a nemzet közös öröksége, mint gyűjtőfogalom kapcsán deklarálja ezt a kötelezettséget, méghozzá mindenkit terhelő módon. A széles kötelezett körből külön kiemelésre kerül az állam, ami érthető annak fényében, hogy az egészséges környezethez való jog elismerése és érvényesítése továbbra is állami feladat maradt. Az Alaptörvény XXI. cikkének (2) bekezdése csak környezeti károkozás esetében ró helyreállítási (vagy a helyreállítás költségének viselésére vonatkozó) kötelezettséget a kárt okozó személyre.

5. Az egészséghez való jog érvényesítésének újabb eszközei

²⁵ 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994. 134. E határozat idézi a környezethez való joggal kapcsolatos korábbi AB határozatok alapvető fontosságú megállapításait is, így az AB környezetvédelmi gyakorlatában egyfajta alaphatározatnak tekinthető.

²⁶ Ld. a XX. cikk (2) bekezdését.

²⁷ Kvt. 4. § 1-2. pontok

Az egészséghez való jog érvényesülését biztosító felsorolás kiegészült viszont a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, valamint az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával. Utóbbiak szerepeltetése indokoltnak tekinthető, hiszen a fogyasztók részéről az élelmiszerekkel kapcsolatban időről-időre felmerülő botrányokkal kapcsolatos érzékenység növekedése, az egészséges táplálkozással, egészséges életmóddal kapcsolatos ismeretek és módszerek terjedése, valamint a tiszta (egészséges) ivóvíz stratégiai jelentőségűvé válása egyre erősödő tendenciává vált az elmúlt két évtizedben Magyarországon is.

A genetikailag módosított élőlények (GMO-k) az összefoglaló elnevezéssel géntechnológiának nevezett módszer²⁸ gyakorlati alkalmazásának eredményeként jönnek létre. A génebesztetnek vagy -mérnökségnek is hívott technika azonban már a hetvenes évek első fele – a módszer megszületése – óta heves, véget nem érő viták keresztjébe került.

Az Alaptörvény szövege – ha már egyszer kifejezett utalást tartalmaz a GMO-k mezőgazdasági célú felhasználására – helyesen nem csupán a géntechnológia segítségével létrehozott mezőgazdasági növényekre utal, hanem általában a GMO-kra. Bár köztenyésztésben még sehol a világon nem került sor genetikailag módosított (haszon)állatok engedélyezésére, és a vita Magyarországon is elsősorban az elsőgenerációs GM-növények (főleg a *Bt-* és *glyphosate*-toleráns kukoricák) miatt zajlik,²⁹ a jövőben valószínűsíthető a transzgenikus állatok megjelenése is, hiszen laboratóriumi körülmények között már számos ilyen előállítottak.³⁰ A transzgenikus növényekhez képest azonban a technológia alkalmazása ebben az esetben sokkal nehezebb és kockázatosabb, illetve a közvélemény ellenállása is jóval nagyobb világszerte.

A GMO-kal kapcsolatban tehát úgy tűnik, hogy az alkotmányozás során olyan részletkérdés került szabályozásra, amellyel kapcsolatban egyrészt – éppen Magyarországnak és néhány másik uniós tagállamnak köszönhetően – változóban van az uniós szintű szabályozás,³¹ másrészt belátható időn belül nem fog sor kerülni a géntechnológia híveinek és ellenzőinek megbékélésére sem. A kompromisszum már nem is annyira az általában első helyen hangoztatott egészségügyi kockázatok, hanem a gazdasági következmények miatt folyik. Azt ugyanis általában a növényi géntechnológia hívei is elismerik, hogy a GMO-k mezőgazdasági célú felhasználása árt a biológiai sokféleségnek (az ún. biodiverzitásnak), továbbá hogy egy-egy új GMO kifejlesztésének horribilis összegei miatt már az egyre jelentősebb monopóliumokkal

²⁸ Ún. in vitro DNS-rekombináció, azaz az öröklési anyagba történő közvetlen és célzott beavatkozás.

²⁹ Annak ellenére, hogy a MON 810 genetikai eseményszámú GM-kukorica fajtacsoportra hazánkban gazdaságilag szüksége van, hiszen a hazai kukoricamoly (*Ostrinia nubilalis*) által okozott károk a Pannon Biogeográfiai Régióban nem jelentősek.

³⁰ A legismertebb esemény Dolly birka születése volt 1997-ben, az igen alacsony sikerrátájú, ún. sejtmagátültetési klónozási technika alkalmazásának eredményeként.

³¹ Ld. az Európai Parlament Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottságának jelentéstervezetét a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamoknak a területükön történő GMO-termesztés korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról, COM(2010)0375 – C7-0178/2010 – 2010/0208(COD), 2011.1.27.

rendelkező multinacionális óriáscégek uralják ezeknek a termékeknek a piacát.³² Magyarországnak azonban gazdasági szempontból is egyelőre nemzeti érdeke a GMO-mentes státusz megőrzése, elsődlegesen az exportigények kielégíthetősége érdekében. Összességében pedig, bár elképzelhetők olykor olyan esetek, amikor a mezőgazdasági géntechnológia jó választásnak tűnik, nem sok jel utal arra, hogy bármiféle javulást eredményezne az emberi életminőség terén, miközben rengeteg kockázatot rejt magában.³³

6. Az Alaptörvény egyéb hiányosságai

Az eddigi elmondottak alapján is jól látható, hogy az Alaptörvény rendelkezései egyes területeken előrelépést jelentek a környezet védelmének alkotmányos szabályozása terén, míg máshol inkább visszalépést, vagy jobb esetben mindössze a korábbi szabályozás átvételét. A továbbiakban a teljesség igénye nélkül megemlítünk néhány elemet, amelyek elhelyezése indokolt lett volna az Alaptörvény rendelkezési között. Ilyennek tekinthető az Alkotmánybíróság gyakorlatából ismert visszalépés tilalma, a társadalmi részvételi elemek, és mindenekelőtt bizonyos környezetjogi alapelvek. Az alapelveknek az Alaptörvénybe foglalása garanciát nyújtana arra, hogy a jogalkotás, a jogalkalmazás és a jogérvényesítés során hangsúlyosabban veszik azokat figyelembe, az Alaptörvényben szereplő alapelveket figyelmen kívül hagyó jogszabályok pedig alkotmányossági kontroll alá vonhatók. A legfontosabb környezetjogi alapelvek alkotmányos megjelenítése megfelelne az Alaptörvény P) cikkében foglalt ama rendelkezésnek is, amely szerint „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségei teljesítésének érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

a) Az integráció elve

A szakirodalomban komoly vita folyik a környezeti alapelvek jelentőségéről, jogi jellegéről, végrehajthatóságukról, kikényszeríthetőségükről. A környezeti integrációval kapcsolatban általánosan elfogadott álláspont, hogy az EUMSZ.-ben elfoglalt helyéből (első rész, általánosan alkalmazandó rendelkezések), a fenntartható fejlődés eszközeként történő meghatározásából, és minden uniós politikát kötő jellegéből fakadóan normatív jellege van, kötelezi az Unió intézményeit nem csupán politikai

³² Ld. Venetianer Pál: Génmódosított növények – Mire jók? Szokatlan szempontok V. Typotex, Budapest 2010. 71. o.

³³ Takács-Sánta András: Szüksége van-e a világnak a géntechnológiai úton módosított növényekre? In: Darvas Béla – Székács András (szerk.): Az elsőgenerációs géntechnológiai úton módosított növények megítélésének magyarországi háttere. Magyar Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottsága, Budapest 2011. 51. o.

döntéseikben, hanem a jogszabályok megalkotásakor is,³⁴ sőt azt a tagállamoknak is figyelembe kell venniük az uniós jog végrehajtása során.³⁵

A környezeti integráció alapelve azt a felismerést közvetíti, hogy a környezeti politika önmagában nem képes a környezet minőségének a fenntartható fejlődéshez szükséges javulását elérni. Ennek oka az, hogy a környezeti politikát nem lehet elszigetelt „zöld” politikaként kezelni, amelynek feladata sajátos tevékenységek útján a víz, a levegő, a föld, az állat- és növényvilág, valamint a környezet más elemeinek védelme. A környezetvédelmi jogszabályok e területeken önmagukban nem képesek a környezet minőségének védelmére, megőrzésére és javítására. A környezet elemeit károsító hatások valójában más politikákból erednek, mint például az ipar, a mezőgazdaság, a közlekedés/szállítás, az energia, és más politikai ágazatok és tevékenységek. Azok a változások, amelyek ahhoz szükségesek, hogy e politikai ágazatokból, tevékenységekből származó, ma már komoly aggodalomra okot adó környezeti nyomás a fenntartható fejlődésnek megfelelően csökkenthető legyen, csak e politikák folyamatos „zöldebbé tételével” valósítható meg, eme ágazatok környezeti integrációján keresztül.³⁶

A környezeti követelmények más politikákba való integrálásának elvét első ízben az ENSZ égisze alatt, 1972-ben megrendezett stockholmi konferencia fogalmazta meg.³⁷ Az Európai Unió szintjén már az első, 1973-ban elfogadott környezeti cselekvési program is megkövetelte, hogy a Közösség különböző ágazatokban folytatott tevékenységei vegyék figyelembe a környezet védelmét és javítását e politikák kidolgozásában és végrehajtásában. E követelményt később a többi környezeti cselekvési program is megerősítette és részletesen kifejtette, megjelölve azokat a kulcsfontosságú ágazatokat, amelyek különösen jelentős hatást gyakorolnak a környezet egészére, és amelyeknek természetüknél fogva kulcsszerepük van a fenntartható fejlődés elérésében. Az EU külön integrációs stratégiát is kifejlesztett,³⁸ amely elengedhetetlen az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájának sikeres megvalósításához. A környezeti integráció követelménye először az 1986-ban elfogadott Egységes Európai Okmány módosító rendelkezései kapcsán került be az EK Sz. Környezetről szóló VII. címének az alapelveket felsoroló cikkébe, majd a maastrichti és amszterdami módosításokat követően megfogalmazása határozottabbá, és szerződésbeli elhelyezése rangosabbá vált,³⁹ amely változtatásokat a Lisszaboni Szerződés módosító rendelkezései is megtartották. A környezeti integráció elvét

³⁴ Jan H. Jans – Hans H.B. Vedder: *European Environmental Law*. Europa Law Publishing, Groningen 2008. 17. o.; Gerd Winter: *The Legal Nature of Environmental Principles in International, EC and German Law*. In: Richard Macrory (ed.): *Principles of European Environmental Law*, Europa Law Publishing, Groningen 2004. 12. o.

³⁵ Ld. bővebben Nele Dhondt: *Integration of Environmental Protection into other EC Policies*. Europa Law Publishing, Groningen 2003. 34-36. o.

³⁶ Ludwig Krämer: *EC Environmental Law*. Sweet & Maxwell, London 2007. 21. o.

³⁷ Ld. a Stockholmi Nyilatkozat 13. alapelvét.

³⁸ *Partnership for integration – A strategy for Integrating Environment into EU Policies*. Cardiff, June 1998, COM (98) 333, Brüsszel, 1988.05.27.

³⁹ Erről bővebben ld. Horváth Zsuzsanna: *A környezeti integráció alapelveinek közösségi jogi aspektusai*. In: Andrassy György (szerk): *Ünnepi kötet Jóri János 75. születésnapjára*. PTE ÁJK, Pécs 2008. 83-98. o.

tartalmazza az EU Alapjogi Kartája is,⁴⁰ amely az EUSz. 6. cikke szerint ma már ugyanolyan jogi kötéserővel rendelkezik, mint a Szerződések.

b) A szennyező fizet elve

Az EUMSZ. 191. cikk (2) bekezdése rendelkezik az EU környezeti politikájának alapelveiről: „Az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor az Unió különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a „szennyező fizet”-elven alapul.” Ezek közül a megelőzés, illetve a szennyezés forrásánál történő fellépés nem igényel bővebb kifejtést, hiszen immár szinte klasszikusnak számító környezetjogi alapelvekről van szó.⁴¹ A szennyező fizet elvét az EU környezeti politikája kialakulásának kezdetétől érvényesíti. Már az első környezeti cselekvési program felsorolta a környezeti politikai alapelvek között: „[a] környezeti ártalmak megakadályozásának és megszüntetésének költségeit főszabályként a szennyezőnek kell viselnie.”⁴² Az alapelv jelentőségénél fogva az EK-Szerződés környezeti rendelkezéseinek részévé vált. A magyar környezetvédelmi törvény az elvet nem fogalmazza meg, azonban a környezethasználó kötelezettségévé teszi, hogy gondoskodjék a tevékenysége által bekövetkezett környezetkárosodás megszüntetéséről és a károsodott környezet helyreállításáról, továbbá előírja a környezethasználó felelősségét tevékenysége környezetre gyakorolt hatásaiért, amely csupán részben felel meg a szennyező fizet alapelveknek.⁴³ Az új Alaptörvény a Szabadság és felelősség című rész XXI. cikkének a környezethez való jog elismerését követő (2) bekezdésében rendelkezik arról, hogy „[a]ki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni”.

A szennyező fizet alapelvek értelmezésében általánosan megfigyelhető annak a – helytelenül – környezeti kár megtérítési kötelezettségre való leszűkítése, és ez alól nem kivétel sem az Alaptörvény, sem a környezetvédelmi törvény. Az elvnek az EU első környezeti cselekvési programjában adott megfogalmazása is túlmutat a bekövetkezett környezeti károk mégoly fontos megtérítésén, a károsodott környezet helyreállításán. Az alapelv kifejezett utalása a környezeti ártalmak megakadályozására és megszüntetésére egyértelművé teszi, hogy a környezetre káros hatásokkal járó tevékenységek gyakorlójának, a szennyezőnek nem csupán az általa okozott károk helyreállításainak költségeit kell megtérítenie, hanem viselnie kell a környezeti károk

⁴⁰ A Karta Szolidaritás címet viselő IV. címében szereplő 37. cikk szerint: „A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.”

⁴¹ Utóbbival kapcsolatban érdemes felhívni a figyelmet az Alaptörvény XXI. cikkének (3) bekezdésére, melynek értelmében elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni. Ennek megfogalmazását a hulladékok nemzetközi kereskedelmével kapcsolatos, kedvezőtlen hazai tapasztalatok ellenére sem feltétlenül indokolt az Alaptörvénybe iktatni.

⁴² HL L 112. 1973.12.20., 6. o.

⁴³ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 8-9. §

megelőzésének költségeit is.⁴⁴ Erre utal a Bizottság az első környezeti cselekvési programra vonatkozó javaslatában, világosan kifejtve, hogy a környezetminőségért felelős hatóságoknak fel kell hívniuk a környezetre káros hatást gyakorló tevékenység folytatóját a megelőzés költségeinek megfizetésére. A Tanács pedig, a tagállamok számára kiadott ajánlásában felhívta a tagállamokat, hogy kerüljék el a környezetvédelmi költségek állami általi átvállalását.⁴⁵ Az EU környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelve címében is tartalmazza a környezeti károk megelőzését.⁴⁶ Az irányelv preambuluma a szennyező fizet elvére utalással mondja ki a gazdasági szereplők kötelezettségét a megelőző intézkedések költségeinek viselésére (18., 21. bekezdések). Az irányelv célja a szennyező fizet elve alapján a környezeti károk megelőzése és felszámolása (1. cikk). Az irányelv meghatározza a megelőző intézkedések fogalmát (2. cikk 10. pont), valamint a költségek mibenlétét, ahol szintén utal a környezeti károk közvetlen veszélyének és a lehetséges intézkedések felmérésének, továbbá más, pl. igazgatási, jogi, végrehajtási, adatgyűjtési, monitoring, ellenőrzési, és egyéb tevékenység általános költségeire is. Az irányelv 5. cikke rendelkezik a megelőző tevékenységről, amely szerint: „(1) Amennyiben még nem következett be környezeti kár, de fennáll az ilyen jellegű kár bekövetkezésének közvetlen veszélye, a gazdasági szereplőnek haladéktalanul meg kell tennie a szükséges megelőző intézkedéseket”, amelyre a (2) bekezdés szerint az illetékes hatóság bármikor kötelezheti, sőt, konkrét intézkedésekre utasíthatja is. Az irányelv 8. cikk (1) bekezdése egyértelműen előírja, hogy „a gazdasági szereplő viseli a megelőző és a felszámolás tevékenységek költségeit”.

Az alapelvnek kiemelkedő a jelentősége az EU környezeti jogában és – az állami támogatás versenytorzító hatása miatt – a versenyjogában is, helyes értelmezése és feltétlen alkalmazása miatt fontos lenne annak az Alaptörvényben való megjelenítése.

c) Az elővigyázatosság elve

Az elővigyázatosság alapelve a '80-as évek végén jelent meg a nemzetközi környezeti politikában, s ma már annak egyik központi kérdésévé vált. Az ENSZ 1992-ben, Rio de Janeiróban megtartott Környezet és Fejlődés világkonferenciáján kiadott, a környezetről és a fejlődésről szóló Nyilatkozat 15. alapelve szerint: „[a] környezet védelme céljából az államoknak lehetőségeikhez képest széleskörűen kell alkalmazniuk az elővigyázatosság elvét. Ahol súlyos és visszafordíthatatlan veszély

⁴⁴ Ld. bővebben Horváth Zsuzsanna – Bándi Gyula – Erdey György – Pomázi István: Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása. KJK-Kerszöv, Budapest 2004. 38-39. o.

⁴⁵ A Tanács 1975. március 3-i 75/436/Euratom, ECSC, EEC ajánlása a költségek elosztásáról és a közhatóságok tevékenységéről környezeti ügyekben, HL L 194. 1975.07.25. 1-4. o. Az ajánlás 4. pontja szerint: „[a] „szennyező fizet” elve alapján a szabványok és díjak, vagy e kettő kombinációja a közhatóságok rendelkezésére álló legfontosabb eszközök a szennyezés elkerülésére irányuló tevékenységben.” Az 5. b) pont szerint: „A szennyező által viselt költségeknek (a „szennyező fizet” elve alapján) magukban kell foglalniuk minden, a környezetminőségi cél eléréséhez szükséges költséget, ideértve a szennyezéssel szembeni intézkedések végrehajtásához közvetlenül kapcsolódó igazgatási költségeket is.”

⁴⁶ 2004/35/EK irányelv a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről, HL 143., 2004.4.30., 56. o.

fenyeget, a teljes tudományos bizonyosság hiányát nem szabad a környezeti károsodást megelőző költséghatékony intézkedések elhalasztásának érveként felhasználni.”⁴⁷

Az elővigyázatosság alapelvét a '90-es évek elejétől kezdték alkalmazni az EU környezeti politikájában; a Közösség környezeti cselekvési programjai a környezeti politikát vezérlő elvek sorába emelték, helyet kapott az EK-Szerződés Környezeti Címében, utalnak rá a másodlagos környezeti jogszabályok, és az EU Bírósága is alkalmazza az uniós jogszabályok érvényességének megállapítása során, valamint a tagállami kötelezettségszegések megítélésénél is. A megjelenése óta eltelt időben az alapelvnek nem alakult ki általánosan elfogadott definíciója, s nem tisztázottak teljes mértékben azok a szabályok sem, amelyek az alkalmazására vonatkoznak.

Általánosan elfogadott, hogy az elővigyázatossági szemléletet azokban a helyzetekben kell alkalmazni, amelyekben fennáll a környezet károsodásának veszélye, ám a tevékenység és a káros környezeti hatások közötti ok-okozati kapcsolat bizonyítására rendelkezésre álló tudományos bizonyíték hiányzik, vagy elégtelen. Az alapelv védekező tevékenységet követel akkor is, ha az elérhető tudományos bizonyíték nem elegendő ahhoz, hogy biztosan előre jelezhető legyenek a káros következmények, azok jellege, mértéke, súlyossága, tartóssága, visszafordíthatósága, kumulatív hatása, vagy az, hogy a kár egyáltalán bekövetkezik-e. Ezekben az esetekben a megelőző intézkedések nem halaszthatók el, várva a teljes tudományos bizonyosságra.

Az EU „Fenntarthatóság felé” címet viselő ötödik környezeti cselekvési programja⁴⁸ az elővigyázatosság elvét az EU környezeti politikájának sorába emeli. A hatodik környezeti cselekvési program pedig nagyobb figyelmet kíván szentelni a megelőzés elvének és az elővigyázatosság alapelve végrehajtásának az emberi egészség és a környezet védelme terén.⁴⁹ Az alapelvek és az átfogó célok között a megelőzés és a szennyező fizet alapelve mellett az elővigyázatosság elvét tekinti a program megalapozó elvének.⁵⁰ A Bizottság 2000-ben Közleményt adott ki az elővigyázatosság alapelvéről,⁵¹ amelyben körvonalazza álláspontját, és iránymutatásokat fogalmaz meg az elővigyázatosság alapelvének alkalmazására vonatkozóan. A Bizottság, annak ellenére, hogy az EUMSZ. csak a környezetvédelmi rendelkezések között említi, az elővigyázatosság elvét általános elvnek tartja, „amelynek hatóköre sokkal tágabb, és átfog minden olyan speciális körülményt, amelyben a tudományos bizonyíték elégtelen, nem kellően meggyőző, vagy bizonytalan, és az előzetes objektív tudományos értékelés ésszerű alapot ad arra az aggodalomra, hogy a környezetre, az emberek állatok és növények egészségére gyakorolt potenciálisan veszélyes hatások

⁴⁷ The Rio Declaration on Environment and Development. A röviden csak „Riói Nyilatkozat”-nak nevezett dokumentum 27. alapelvet fogalmazott meg. Ld. Stanley P. Johnson: *The Earth Summit – The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*. Graham & Trotman, London 1993. 120. o.

⁴⁸ Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 1 February 1993 on a Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development, HL C 138, 1993.5.17. 1. o.

⁴⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1600/2002. határozata a hatodik környezeti cselekvési program meghatározásáról, HL L 242., 2002.9.10. 1. o.

⁵⁰ 2. cikk (1) bek.

⁵¹ COM (2000) 1, Brüsszel, 2000. február 2.

összeegyeztethetetlenek lehetnek a védelem választott szintjével”.⁵² Az elővigyázatosság alkalmazása az EU-ban nem korlátozódik a környezetvédelemre, gyakran kerül sor az elv alkalmazására más területeken, például az egészségvédelem terén. Az Európai Bíróság és a Törvényszék már számos ügyben értelmezte az elővigyázatosság elvét, jelentésének és alkalmazásának feltételeit, az Uniót és a tagállamokat terhelő kötelezettségek mibenlétét.⁵³

A Kvt. a 4. cikk alapfogalmai között az alapelvet a következők szerint határozza meg: „a környezeti kockázatok mérsékléséhez, a környezet jövőbeni károsodásának megelőzéséhez vagy csökkentéséhez szükséges döntés és intézkedés”. Kijelenthető, hogy e meghatározás nem tükrözi kellőképpen az elővigyázatosság valódi jelentését. Figyelembe véve az elővigyázatosság elvének a nemzetközi és az uniós környezeti jogban játszott kiemelkedő szerepét, hiszen nagyobb védelmet biztosít a környezet és a társadalom számára, azt a tényt, hogy az uniós jog általános elvének tekinthető, valamint hogy megköveteli más környezeti célok és alapelvek alkalmazását, különös tekintettel a védelem magas szintjére, kívánatos lett volna, ha az új magyar Alaptörvény a többi környezeti alapelvhez hasonlóan zsinórmértékként határozta volna meg az elővigyázatosság alapelvét is.

d) A magas szintű védelem és a visszalépés tilalma, a környezetminőség javítása

Sem a ma még hatályos Alkotmány, sem az új Alaptörvény nem rendelkezik a környezetvédelem magas szintjének követelményéről, valamint a környezet minőségének javításáról, a hazai szabályozás törvényi szinten azonban megköveteli a magas szintű védelmet. A Kvt. 1. § (1) bekezdése szerint „[a] törvény célja az ember és környezete harmonikus kapcsolatának kialakítása, a környezet egészének, valamint elemeinek és folyamatainak magas szintű, összehangolt védelme, a fenntartható fejlődés biztosítása”. Az 1. cikk (2) bekezdés a) pontja „a károsodott környezet javítását, helyreállítását”, a b) pontja pedig „az életminőség környezeti feltételeinek javítását” rendeli elősegíteni.

Az EU környezeti politikájának az EUMSz. 191. cikkében megfogalmazott célja „a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása”, valamint „a magas szintű védelem”. A Szerződések más helyütt is utalnak a környezet magas szintű védelmének, illetve a környezet minősége javításának szükségességére. Az EUSz. 3. cikkének (3) bekezdése szerint például: „[a]z Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú

⁵² Uo. 9-10. o. A Közlemény számos kritikát kapott, ld. Nicolas de Sadeleer: *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*. Oxford University Press, Oxford 2002. 110-111. o.

⁵³ Pl. C-180/96. sz. Egyesült Királyság kontra Bizottság ügy [1998] EBHT I-2265. o.; C-355/90. sz. Santana Marshes ügy [1993] EBHT I-4221. o.; C-127/02. sz. Waddenzee ügy [2004] EBHT I-7405. o.; C-6/99. sz. Greenpeace France ügy [2000] EBHT I-1651. o.; T-74,76,83,84,85,132,137,141/00. sz. (egyesített ügyek) Artegodon kontra Bizottság ügy [2002] EBHT II- 4945. o.; T-229/04. sz. Svédország kontra Bizottság ügy [2007] EBHT II-2437. o.

védelmével és javításával párosul.” Az EUMSZ. a belső piac megvalósítása érdekében végzett jogharmonizáció során is előírja a környezet magas szintű védelmét.

Az Alapvetés című fejezet P) cikkét egészíthette volna ki az ún. „visszalépés tilalma”, amely az Alkotmánybíróság környezetvédelmi gyakorlatában alaphatározatnak tekinthető 28/1994. (V. 20.) AB határozatban került kimondásra. A visszalépés tilalma a védelem szintjével összefüggő követelményekkel ellentétben nem a védelmi szint megválasztására, hanem annak megváltoztatására irányul, azaz a korábban megválasztott – jogszabályokkal elért – szintet védi az enyhítéssel szemben. A tárgya mindig jogi követelmény, függetlenül attól, hogy annak védelmi szintjét eredetileg jól határozták-e meg.⁵⁴

Ennek értelmében az Alkotmány „a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen.”⁵⁵ A védelmi szint csökkentésének mértéke azonban ekkor sem lehet aránytalan az elérni kívánt célhoz képest. Az uniós tagságból eredő kötelezettségek pedig ezen túlmenően megkövetelik a környezet minőségének javítását is.

e) A társadalmi részvétel és a társadalmi szervezetek jogai

A társadalmi részvétel elve szorosan kapcsolódik a demokrácia elméletéhez, hiszen feltételezi, hogy az emberek a közügyekkel kapcsolatos döntések meghozatalában aktív szerepet kívánnak játszani.⁵⁶ Demokratikusan működő társadalmakban a környezeti problémák megoldásának, a konfliktuskezelésnek egyedül lehetséges módja a kreatív, kooperatív viszony a kormányzat, a piaci szereplők, a helyi önkormányzatok és a lakosság között.⁵⁷

Környezeti ügyekben a társadalom bevonása a környezeti döntések meghozatalába számos előnnyel jár: az érintettek érdekeinek megjelenítésével hozzájárul a minőségi döntéshozatalhoz, növeli a meghozott döntések legitimitását (ezzel megkönnyítve a végrehajtást is), továbbá erősíti a helyi kapacitásokat.⁵⁸ Mindezek következtében környezeti társadalmi részvételnek a döntéshozatali folyamat, illetve a meghozott döntés minőségére gyakorolt hatásai miatt az utóbbi másfél-két évtizedben látványos tendencia keretében erősödtek meg a társadalom döntéshozatalba való bevonását lehetővé tevő, eljárásai jellegű jogosítványok.⁵⁹

⁵⁴ Fodor László – Baranyi Tamás – Tóth Katalin: *Környezetjog. Lícium-Art, Debrecen 2006.* 81-82. o.

⁵⁵ ABH 1994, 134

⁵⁶ Innen származik a „környezeti demokrácia” kifejezés, ami tágabb értelemben a környezeti szempontokra „érzékeny”, a fenntarthatóságot elérni kívánó, jogállami keretek között működő demokratikus rendszereket jelenti.

⁵⁷ Farkas Péter: *Hittel a jövőbe (Válogatott fejezetek a társadalom elméletéből).* Szent István Társulat, Budapest 2001. 26. o.

⁵⁸ Donna Craig – Michael Jeffery: *Non-lawyers and legal regimes: Public participation for ecologically sustainable development.* In: David Leary – Balakrishna Pisupati (eds.): *The Future of International Environmental Law.* United Nations University Press, Tokyo – New York – Paris 2010. 110. o.

⁵⁹ Ennek legékezebb példáját az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága keretében, 1998-ban aláírt Aarhusi Egyezmény jelenti, mely Magyarországon a 2001. évi LXXXI. törvénnyel került kihirdetésre.

A társadalom részvétele a gyakorlatban rendkívül sokféle formában jelenhet meg. A környezetet érintő döntések meghozatalában való részvételhez alapvetően három, eljárás jellegű jogosítvány biztosítására van szükség. Ezeknek a jogoknak – különösen az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésnek – a szabályozását hagyományosan a nemzeti szuverenitás körébe tartozó kérdésnek tekintették. Az emberi jogi vonatkozások kivételével a nemzetközi (környezetvédelmi) jog sem foglalkozott velük.⁶⁰ Ezek közül a legfontosabb a környezeti információkhoz való, minél szélesebb körű hozzáférésre vonatkozó szabályok lefektetése, hiszen ez jelenti az alapját a másik két jog: a döntéshozatalban való részvétel, illetve az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés gyakorlásának. Az információkhoz való hozzájutás általában passzív jellegű, azaz kérelemre történik. A hozzáférést mindenki számára biztosítani kell, állampolgárságtól vagy lakóhelytől függetlenül.⁶¹ A környezeti érdekek alapvető tulajdonsága, hogy a konkrét esetekben gyakran nehéz az egyéni jogsérelem orvoslásának biztosítása, hiszen a környezet védelme a társadalom egészét érintő, általános érdek. Minőségének romlása vagy javulása nehezen vagy érdemben nem is érzékelhető az egyes személyekkel összefüggésben. Különösen igaz ez a környezetvédő társadalmi szervezetek esetében, amelyek „nem saját joguk érvényesítésére, vagy a kötelezettségük mértékének megállapítására, hanem a köz érdekében, egy alkotmányos cél és érték, a környezethez való védelmének érdekében”⁶² rendelkeznek más jogalanyokhoz képest bizonyos többletjogosítványokkal.⁶³

Az Alaptörvény a korábbi szabályozáshoz képest jelentős visszalépést tartalmaz, hiszen nem tartalmazza az utólagos normakontroll kezdeményezésének jogát még a társadalmi szervezetek számára sem. Ezzel olyan garanciális elem került ki az alkotmányos rendelkezések közül, amely kulcsfontosságú volt az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatának kialakulásában és fejlődésében.⁶⁴ Biztosított az alkotmányjogi panasz lehetősége, ami alapján az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak, illetve az adott bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Ezekben az esetekben tehát konkrét jogsérelem valósul meg, ezért az alkotmányossági vizsgálat nem absztrakt jellegű, hanem konkrét alapjog sérelmével összefüggésben zajlik.

A társadalmi részvétel szempontjából fontos megemlíteni a VI. cikk információszabadságra vonatkozó szabályait, a XXIV. cikket, amely a tisztességes eljáráshoz való jogot rögzíti, és a hatóságok számára indoklási kötelezettséget ír elő, valamint a XXVIII. cikket, mely a jogorvoslati jogot tartalmazza. Zárójelben érdemes

⁶⁰ Jonas Ebbesson: Public participation. In: Daniel Bodansky – Jutta Brunnée – Ellen Hey (eds.): *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford University Press, Oxford 2007. 684. o.

⁶¹ Accessing environmental information in and from the European Community – A practical guide to your right to know. A report by FERN, November 2007. 19. o.

⁶² Ld. a 1146/B/2005. AB határozat 2.2 pontját. ABH 2006, 1851

⁶³ Kvt. 98-99. §

⁶⁴ Maga a 28/1994. (V. 20.) AB határozat is egy társadalmi szervezet, a Független Ökológiai Központ (FÖK) beadványának köszönhetően született meg. A társadalmi szervezetek az Alaptörvény előkészítése során is számos javaslatot tettek, például 2011. március 22-én 104 zöld szervezet aláírásával juttattak el javaslatokat a pártok frakcióinak, az érintett országgyűlési bizottságoknak és egyes képviselőknek: http://www.levego.hu/sites/default/files/alkotmany_nyilatkozat_zoldszervezetek.pdf (2011.03.30.)

megemlíteni, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok is közérdekű adatoknak minősülnek. Az információszabadság szempontjából viszont egyértelmű visszalépést jelent az adatvédelmi biztos intézményének megszüntetése, akinek helyét egy hatóság veszi át.⁶⁵ Ezek a rendelkezések természetesen nem csak a környezeti ügyekre vonatkoznak, hanem általános jellegűek

Azon túl tehát, hogy a környezethez való jog tartalmát pontosítani és gazdagítani lehetett volna az „egészséges” mellett egyéb jelző(k) használatával is, éppen az Alkotmányban foglalt korábbi megfogalmazás mechanikus átvétele miatt sajnálatos, hogy az Alaptörvény szövegében nem kerültek részletezésre az egészséges környezethez való jog gyakorlati érvényesülését jelenleg leghatékonyabban biztosító társadalmi részvételi elemek, illetve maga a társadalmi részvétel elve.

7. Záró gondolatok

Az előzőekben részletezett alkotmányos rendelkezések az Alaptörvény különböző fejezeteiben szétszórva találhatók meg, miközben az egész dokumentumnak a fenntarthatóság elérését, illetve ennek legfontosabb elemeként a környezeti szempontok hatékony érvényesítését kellene rendszerbe foglalva biztosítani. A gazdaság és társadalom működését alapjában fenyegető energia- és erőforráshiány, az élelmiszerárak emelkedése vagy az édesvízkészletek szűkösségének kézzelfogható jelei mellett egyre kisebb jelentőségűvé válik a „tartós gazdasági növekedés” előfeltételeként szabott államadósság-csökkentés kérdése.⁶⁶

A fenntarthatósággal, környezetvédelemmel összefüggő rendelkezések azonban egyrészt hiányosak, másrészt a meglévők sem alkotnak átfogó és koherens rendszert. Ebből a szempontból is megfontolandó lett volna a francia Alkotmányt 2005-ben kiegészítő Környezeti Chartához hasonló megoldás alkalmazása, amire konkrét javaslat merült fel a készülő Alaptörvénnyel kapcsolatban. Hasonló megoldás alkalmazásával Magyarországon is egyszerűbbé vált volna a fenntarthatósággal összefüggő rendelkezések értelmezése, különös tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi szabályozás talán legkritikusabb pontja a hatékony jogalkalmazás és végrehajtás kérdése. Az eredetileg 2004-ben elfogadott Környezeti Chartára hivatkozik a francia alkotmány preambuluma, amely azt alkotmányi erővel ruházza fel. A Chartát megelőzően a francia alkotmány semmilyen rendelkezést nem tartalmazott a környezetvédelemről vagy a környezethez való jogról. A francia alkotmány kiegészítéséről döntő parlamenti ülésen a francia miniszterelnök a Chartát a francia alapjogok történetében kulcsfontosságú lépésnek nevezte, amely a fenntartható fejlődést a jogrend legfelső szintjére emeli, felismerve egyrészt a gazdasági és társadalmi fejlődés, másrészt, a környezetvédelem közötti összhang megteremtésének szükségességét. A miniszterelnök hangsúlyozta, többek között,

⁶⁵ VI. cikk (3) bek.

⁶⁶ Ld. az Alaptörvény 35. cikkének (4)-(6) bekezdéseit, valamint a 36. cikkét.

minden ember jogát a kiegyensúlyozott, egészséges környezethez, az elővigyázatosság és a környezeti integráció szükségességét.⁶⁷

A francia Környezeti Charta⁶⁸ hét pontból álló bevezető részből és 10 cikkelyből álló, jogokat és kötelezettségeket megfogalmazó részből áll. A bevezető rész hangsúlyozza, többek között, az emberiség létének és jövőjének elválaszthatatlan kapcsolatát a természeti környezettel, az ember folyamatosan növekvő hatását az életfeltételekre, a termelés és fogyasztás, a természeti erőforrások túlzó kiaknázásának hatását a biológiai sokféleségre, az egyén és a társadalom fejlődésére, a fenntartható fejlődés biztosítására a jövő generációk szükségletei kielégítésének biztosítása végett. A bevezető rész kiemelkedő jelentőségű megállapítása szerint a környezet megőrzésének célját a nemzet más alapvető érdekeivel azonos módon kell követni. A Charta 10 cikkelyből álló része elismeri minden ember jogát a kiegyensúlyozott, az egészséget respektáló környezethez (1. cikk), a közhatóságok rendelkezésére álló környezeti információhoz való hozzájutáshoz, valamint a környezetet befolyásoló döntéshozatalban való részvételhez (7. cikk). A Charta a környezeti jogokkal párhuzamosan környezetvédelmi kötelezettségeket is megállapít. Minden személy kötelezettségévé teszi, hogy a környezet megővésében és javításában részt vegyen (2. cikk), hogy előrelátó módon kerülje a környezetben általa okozható bármely kárt, vagy ennek megfiúsulása esetén, csökkentse e károk következményeit (3. cikk), továbbá, hogy az általa okozott környezeti károk orvoslásában részt vegyen (4. cikk). A Charta az elővigyázatosság elvének alkalmazását megkövetelve a közhatóságok kötelezettségévé teszi, hogy azokban az esetekben, amelyekben a környezet súlyosan és visszafordíthatatlanul károsodhat, akkor is biztosítsák a környezeti kockázatok értékelését és ideiglenes intézkedések megtételét, ha e károk a tudomány adott állása alapján nem határozhatók meg pontosan (5. cikk). A Charta a fenntartható fejlődés hárompilléres szerkezetének értelmében a környezetvédelem- és fejlesztés, a gazdasági fejlődés és a társadalmi haladás összhangjának biztosítása céljából a közpolitikák feladatává teszi a fenntartható fejlődés előmozdítását (6. cikk). A Charta a benne foglalt jogok gyakorlását és kötelezettségek teljesítését a környezetvédelmi oktatás és képzés segítségével kívánja előmozdítani (8. cikk), rendelkezik továbbá a kutatás és innováció szerepéről a környezet megőrzésében és fejlesztésében (9. cikk). A Charta végül ösztönzőleg kíván hatni Franciaország európai és nemzetközi szintű tevékenységére (10. Cikk).⁶⁹

Az Alaptörvény hatályba lépésével hamarosan ki fog derülni, hogy az új szabályozás a korábbinál hatékonyabban tudja-e biztosítani a természeti erőforrások védelmét, az élővilág – és benne az ember – megővését. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről szóló állásfoglalásában nem véletlenül hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény elfogadásával a jogalkotási munka nem ért véget, hiszen a tényleges előrelépéshez „a környezetromboló és fenntarthatatlan életmódot, hozzáállást és

⁶⁷ Ld. Jean Pierre Raffarin 2005. február 28-án, Versailles-ban tartott parlamenti beszédét: http://www.ambafrance-uk.org/Constitutional-bill-on-the.html?var_recherche=raffarin (2011.05.15.)

⁶⁸ <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp#Charter> (2011.05.15.)

⁶⁹ A Charta elemzésére ld. bővebben: Emile Gaillard: The French Constitution and the Environment. http://jno.hu/hu/alk110214/6_Emilie_Gaillard.pdf (2011.05.15.)

gazdasági gyakorlatot támogató kulturális, gazdasági és jogi szabályozókat és kereteket sürgősen és határozottan le kell építeni, át kell alakítani”.⁷⁰ E nélkül hiú ábránd lenne azt képzelni, hogy a társadalom szintjén végbemenő szemléletváltás megvalósul, vagy hogy a jelen állapotában képtelené válik fenntarthatatlan társadalmi-gazdasági berendezkedésünk alapvető megváltoztatására.

⁷⁰ http://jno.hu/hu/af/jno-258-2011_uj_alaptorveny_rendelkezeseibol.pdf (2011.05.04.)

A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben

1. A (rég)i rendszerváltó Alkotmány jelentősége a helyi önkormányzatok szemszögéből

1990-ben a helyi önkormányzatiság konstituálása óriási horderejű esemény volt Magyarország történelmében: megváltozott az állami igazgatási rendszer fél évszázados elnevezése (államigazgatásból közigazgatás), egységes rendszere kibővült egy új alrendszerrel (a helyi önkormányzati igazgatási alrendszerrel), új szervezési elvek jelentek meg (pl. valódi decentralizáció, autonómia) és bizonyos működési alapelvek vesztek jelentőségükből (pl. az állami irányítás), míg mások felértékelődtek (pl. a törvényesség elve). „Ennek az esztendőnek, ezeknek a hónapoknak egyik legfontosabb törvényhozási feladata az önkormányzati törvény megalkotása és a helyhatósági választások megtartása.” – mondta Antall József, akkori miniszterelnök az Országgyűlésben 1990. május 22-én, és talán az elmúlt húsz év öt igazolta.¹

A helyi közösségek – Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (továbbiakban: Alkotmány, Alk.) totális revíziója nyomán – önállósághoz jutottak, megkapták azt az alkotmányos alapjogot, hogy a helyi közügyeket – törvényi keretek között – önállóan szabályozzák és igazgassák.² Az autonómia megeremtetten annak a lehetőségét, hogy a települési érdekek, sajátosságok jogilag rendezett eljárás eredményeként felszínre kerüljenek, és az önkormányzatok önállóan lássák el feladat- és hatáskörüket.³ És mindehhez az Alkotmány által garantált gazdálkodási önállóság is társult.

A rendszerváltó Alkotmány rendelkezései alapján *alapvetően liberális* és – viszonylag – *korszerű* önkormányzati intézményrendszer alakult ki:

- érvényesültek a Helyi Önkormányzati Európai Chartájának alapelvei;
- megvalósulhatott a demokratikus helyi hatalomgyakorlás;
- a rendszer teret engedett az önszabályozó folyamatoknak, a helyi jogalkotásnak.⁴

Kialakult egy olyan demokratikus mechanizmus – és ennek az aspektusnak témánk szempontjából kiemelt jelentősége van –, amelyben „az általános hatásúnak tekinthető

* Ivancsics Imre ny. egyetemi docens, Fábíán Adrián tanszékvezető adjunktus, Közigazgatási Jogi Tanszék.

¹ Antall József kormányprogramja, elhangzott az 1990-1994. évi Országgyűlés 5. ülésén, 1990. május 22-én. Kiss Péter (szerk.): Magyar Kormányprogramok. 1867-2002. 2. kötet. 1945-2002. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2004. 1598. o.

² Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 44/A. § (1) bek. a) pont. Hatályos 2012. 01.01-ig.

³ Laurence J. O’Toole, Jr.: Local public administrative challenges in post-socialist Hungary. International Review of Administrative Sciences 1994. 2. sz. 293. o.

⁴ Vö. Szabó Lajos: Az önkormányzati igazgatás korszerűsítése a gyakorlati igények tükrében. In: Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról. Dialóg Campus Kiadó, Pécs 1993. 175. o.

társadalmi célok érdekében központosság (centralizáció), s minden más közérdekű célok érdekében partikuláris önkormányzás (autonómia) érvényesülhet”.⁵

Az így létrejött magyar önkormányzati rendszer sajátosságai több forrásból származnak: a magyar önkormányzati hagyományokból, a korábbi szovjet típusú tanácsrendszer jogállami keretek között is szalonképes intézményeiből, valamint a nyugat-európai (különösen dél-német) önkormányzati rendszerek megoldásaiból. Ezek azok az alapok, amelyekből a modern magyar önkormányzati struktúra alapjai származnak.

A magyar helyi önkormányzatiság két pilléren áll: a települési és a megyei (területi) önkormányzatokon. Az önkormányzati feladatellátás (és finanszírozás) a települési önkormányzatoknál összpontosul, a megyei önkormányzatok pedig lényegében 1990 óta keresik helyüket a magyar önkormányzati igazgatásban. Az önkormányzati feladatellátás ugyan kettős karakterű, találunk szolgáltató és hatósági (közhatalmi) feladatokat is, de kétségtelen, hogy a helyi önkormányzatok lényegében bizonyos helyi közszolgáltatások biztosítói, a helyi közhatalom gyakorlásában csak ritkán vesznek részt önkormányzati szervek. Az elmúlt két évtized egyrészt bebizonyította, hogy a helyi célok és szándékok, az összefogás, a közös akarat, a lokálpatriotizmus és helyi identitás jelentős eredményekre, megújulásra és értékek megtartására képes. Ugyanakkor egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az önkormányzati rendszer belső ellentmondásokkal terhes és a folyamatosan csökkenő állami támogatás, valamint a gazdasági válság hatására mindenki számára láthatóvá vált, hogy a kialakult rendszer fenntarthatatlan és – több szempontból is – súlyosan igazságtalan.⁶

2. Az új Alaptörvény helyi önkormányzatokra vonatkozó általános szabályai

A Kormány 2011. március 14-én nyújtotta be az Országgyűlésnek Magyarország (új) Alaptörvényét (továbbiakban: Alaptörvény, Alaptv.), amelyet a magyar parlament 2011. április 18-i ülésen fogadott el, a köztársasági elnök pedig április 25-én írt alá. Mielőtt rátérnénk a 2012. január 1-én hatályba lépő Alaptörvény helyi önkormányzatokat érintő rendelkezéseinek vizsgálatára, néhány megjegyzést előrebocsátanánk.

A modern európai alkotmányok közös sajátossága, hogy nagy figyelmet fordítanak az alkotmányos intézmények érvényesülésének, illetve érvényesítésének a garanciáira, az alkotmányvédelemre. Az utóbbiak nélkül ugyanis az alkotmány jelszavak és kinyilatkoztatások gyűjteményévé silányodhat. Ha a kitűzött célok, feladatok és hatáskörök mellől hiányzik az ellátásukhoz szükséges feltételek biztosítása, akkor a végrehajtás veszélybe kerül.

Az államszervezési (közelebbről a közigazgatásra vonatkozó) alapelvek alkotmányba foglalásáról, pontosabban ennek indoklásáról megoszlanak a szakmai vélemények. A szabályozási megoldások is sokfélék. Az európai alkotmányok egy része tartalmaz államszervezési alapelveket, a másik része nem. A magyarországi viszonyok között talán nem lett volna felesleges legalább a centralizáció és decentralizáció lényegének a

⁵ Tamás András: A közigazgatási jog elmélete. Szent István Társulat, Budapest 1997. 157. o.

⁶ Zongor Gábor: Húsz év után, változások előtt. In: Kákai László (szerk.): 20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor? Publikon, Pécs 2010. 149. o.

megjelenítése az Alaptörvényben. (Egyes alkotmányok ennél jóval tovább mennek, pl. a szubszidiaritás vagy az önkormányzati autonómia elvének alkotmányba foglalásával.)

A 2012. január 1-ig hatályos Alkotmány – nemzetközi összehasonlításban – felettebb részletesen foglalkozott a helyi önkormányzatokkal, ebben a vonatkozásban (is) hasonlít az új Alaptörvényhez. (Mindösszesen *öt cikk és huszonhárom bekezdés* foglalkozik a helyi önkormányzatokkal). Anélkül, hogy az Alkotmány helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseit áttanulmányoznánk, ehelyett az Alaptörvénynek azokat a kapcsolódó rendelkezéseit vizsgáljuk meg közelebbről, amelyek változást jelentenek a korábbiakhoz képest.

Az Alaptörvény *Alapvetés* címet viselő részének F) cikkében szerepel a *Magyarország területi tagozódása*. Ennek kiemelése a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok köréből korántsem példa nélküli, nem tekinthető rendkívüli megoldásnak. Az említett cikk két bekezdésből áll:

- (1) *„Magyarország fővárosa Budapest.*
- (2) *Magyarország területe megyékre, városokra, községekre tagozódik. A városokban kerületek alakíthatók.”*

Ez a rendelkezés a mindenáron való változtatásra törekvés látszatát kelti azzal, hogy az utóbbi felsorolásból „kihagyja” a fővárost, ami a „két Magyarország” szindróma látszatát is keltheti. (Mintha az Alaptörvény legitimálná, hogy más politikai és jogi megítélés alá eshet a főváros és a vidék.) Ennél is lényegesebb változás viszont, hogy – az Alkotmány rendelkezéseitől eltérően – az Alaptörvényben már nem esik szó a fővárosi kerületekről, mint (a helyi önkormányzás jogával felruházott) településtípusról.

A helyi önkormányzatok cím alatt lelhetők fel a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok. Az a tény, hogy e fejezetben ötször is történik utalás a helyi önkormányzatokra vonatkozó részletes szabályokat tartalmazó, később megalkotandó ún. sarkalatos törvényre,⁷ sejtetni engedi, hogy a részletszabályokban minden bizonnyal lényeges jogszabályi tartalmak fognak megjelenni. Ez azonban hiányérzetünket nem szünteti meg. Mindenekelőtt a helyi önkormányzás alanyi körének meghatározatlansága okoz bizonytalanságot. Miután az Alaptörvényben az ország területi tagozódása és a helyi önkormányzatok szabályai „elszakadtak” egymástól, biztosan csak annyit tudunk, hogy *„Magyarországon a helyi közügyek intézése és közhatalom gyakorlása érdekében önkormányzatok működnek”,* és az alapvető szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. (Alaptv. 31. cikk (1) bek.) Még várni kell tehát arra, hogy megtudjuk, vajon minden településen választanak-e önálló képviselő-testületet, és hogyan alakul a jelenleg „kétszintű” (a főváros egészét és a huszonhárom kerületi önkormányzatot magába foglaló), erősen tagolt fővárosi önkormányzati struktúra.

Az Alaptörvényben – ellentétben a korábbi Alkotmánnyal – nincs utalás a helyi önkormányzás tartalmára, a helyi önállóságra (autonómiára), és a helyi önkormányzáshoz való, a helyi választópolgárokat megillető alkotmányos alapjogra

⁷ „A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” Alaptv. T) cikk (4) bek.

sem. A helyi választópolgárok természetesen továbbra is részt vehetnek direkt és indirekt módon a helyi hatalomgyakorlásban. A *Szabadság és felelősség* fejezetben ezzel kapcsolatban az szerepel: „Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.” (Alaptv. XXIII. cikk (7) bek.)

3. A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörei (Alaptv. 32. cikk)

Az Alaptörvény kimondja, hogy „(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

- a) rendeletet alkot;
- b) határozatot hoz;
- c) önállóan igazgat;
- d) meghatározza szervezeti és működési rendjét;
- e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
- g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;
- i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat;
- j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
- k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselői szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
- l) törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

(2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.

(3) Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

(4) A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.

(5) A fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.

(6) A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.”

A korábbi szabályozáshoz képest a szöveg legnagyobb részében minimálisan változott, szinte alig észrevehetően. A legfontosabb változás abban a tekintetben figyelhető meg, hogy a korábbi önkormányzati alapjogok helyett az Alaptörvény a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreinek nevezi a fenti jogköröket, amely elnevezés – az alapjoghoz képest – kétségtelenül jobban illik a helyi önkormányzatnak, mint közigazgatási szervnek a jellegéhez. A *k) pont* tartalma is változatlan, külön azért térünk ki rá, mert az ez alapján létrejött és működő magyar önkormányzati érdekszövetségek húszéves működése illusztrálja a kormányzat és az önkormányzatok viszonyának buktatóit, amelyek különösen a tárgyévi költségvetési törvényjavaslat helyi önkormányzatok finanszírozására vonatkozó részeinek az egyeztetéseinél (vagy ezek elmaradásánál) volt érezhető. Európára kitekintve annyiban azonos folyamatokat figyelhetünk meg, hogy a jelentős mérvű szolgáltatási tevékenységük mellett jellemző az együttműködési készséget mutató, a kormányzattal kooperációt kereső, stabil rendszerben, határozott célokat megvalósító önkormányzati érdekképviselő. A nyugat-európai önkormányzati érdekszövetségek zöme „erős”, azaz kivívott (kapott) olyan kormányzati elismerést, amelyek révén (megfelelő anyagiak, szakértelem stb. mellett) komoly hatalomkorlátozó tényezők, de legalábbis egyenrangúak a más érdekszférák szerveződéseivel. A központi hatalmi döntésekben, azok befolyásolásában, a társadalmi érdekegyeztetés komplex rendszerében fontos szerepet töltenek be Nyugat-Európában, különösen Németországban.⁸ Ilyen hatalomkorlátozó szerepük a magyar önkormányzati érdekszövetségeknek az elmúlt húsz évben sohasem volt.

Az *Alkotmány* az önkormányzati rendeletalkotásról csupán a következőt tartalmazza: „A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.” (Alk. 44/A. § (2) bek.) Ez a szabály tulajdonképpen a magyar önkormányzati jogalkotásra vonatkozó legtágabb és legáltalánosabb törvényi felhatalmazás volt, amely egyúttal kijelölte az önkormányzati jogalkotási autonómia határait is,⁹ *de nem tett említést a törvényi felhatalmazáson alapuló helyi jogalkotásról.* Az Alaptörvény ezt a komoly hiányosságot korrigálta.

„A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.” (Alaptv. 32. cikk (4) bek.)

Az itt biztosított beavatkozási lehetőség távol áll a helyi önkormányzatok által megvalósított törvénysértések megelőzését szolgáló korszerű felügyeleti módszerektől (pl. konzultáció, felhívás). Az állami felügyeletnek elsődleges célja a törvényes önkormányzati működés biztosítása. Az állami szerveknek elő kell segíteniük az önkormányzatok feladatainak az ellátását, miközben arra törekszenek, hogy érvényre juttassák a közigazgatás törvényességének alkotmányos alapelvét is. Az *állami felügyelet célja továbbá* az is, hogy tanácsadással segítsék a helyi önkormányzatokat feladataik ellátásában, támogassák, védjék a helyi közösségeket, valamint növeljék az önkormányzati szervek felelősségérzetét. Utóbbi rendelkezés abban is eltér az eddigi

⁸ Bővebben Csefkó Ferenc – Fábíán Adrián: Önkormányzati érdekvédelem Magyarországon. Közigazgatási Szemle 2007. 2. sz. 52. o.

⁹ Vö. Jakab András: A jogszabálytan főbb kérdéseiről. Unió, Budapest 2003. 138. o.

alkotmányi szabályozástól, hogy a helyi önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálatára vonatkozó hatáskört az Alkotmányírószágtól átteszi a Kúriához (korábbi Legfelsőbb Bírósághoz). Ugyancsak bírósági hatáskörbe kerül a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének megállapítása, illetve ez alapján annak elrendelése, hogy a megyei (fővárosi) kormányhivatal a helyi önkormányzat nevében megalkossa a szükséges helyi rendeletet (Alaptv. 32. cikk (5) bek.). A kormányhivatalnak ez az új „rendelet-pótlási” joga kétségtelenül erős felügyeleti hatáskörnek tekinthető.

4. A helyi önkormányzat szervei (Alaptv. 33. cikk)

„(1) A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja.

(2) A helyi képviselő-testületet a polgármester vezeti. A megyei képviselő-testület elnökét a megyei képviselő-testület saját tagjai közül választja megbízatásának időtartamára.

(3) A képviselő-testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint bizottságot választhat, és hivatalt hozhat létre.”

Megállapítható, hogy a helyi önkormányzat szervezeti egységeiben, szerveiben semmilyen lényeges változás nem történt a korábbiakhoz képest, leszámítva, hogy az Alaptörvény szövegében – a korábbival ellentétében – már nem szerepel a jegyző, így ez az intézmény elvesztette alkotmányos státuszát. (Az, hogy ennek a változásnak lesznek-e távolabbi következményei, az új helyi önkormányzati törvény megalkotásáig bizonytalan.)

A magyar önkormányzat belső felépítése feltűnően tagolt, szinte leképezi kicsiben a „fék és egyensúlyok” („checks and balances”) rendszerét. Ez azt jelenti, hogy a jelenlegi törvényi szabályozás alapján az önkormányzati szervezet és működés képzeletbeli középpontjában három szerv található (a képviselőtestület, a polgármester és a jegyző), amelyek mindegyike a maga funkciói terén – a jogi szabályozás következtében – kiválthatatlan, megkerülhetetlen és stabil.

5. A helyi önkormányzat működése (Alaptv. 34. cikk)

A helyi önkormányzat működéséről az alábbiak olvashatók az Alaptörvényben:

„(1) A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.

(2) Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.

(3) A polgármester és a megyei képviselő-testület elnöke önkormányzati feladatain kívül törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet alapján kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is elláthat.

(4) A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.

(5) Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.”

Teljesen egyértelmű, hogy a helyi önkormányzatok definiálásakor a természetjogi jellegű megközelítésektől végleg búcsút kell venni. Abból kell kiindulni, hogy a modern (helyi) önkormányzatok az államszervezet részét képezik, illetve az önkormányzatiság több elméleti kiindulási pontra is visszavezethető:

- A francia felfogás szerint *a helyi (önkormányzati) hatalom az államhatalom önálló része, a központosítás (centralizáció) ellenpólusa.*
- A klasszikus német megközelítés szerint az önkormányzatokban *a közvetlenül választott testületek útján a polgárokat be lehet vonni az államéletbe.*
- Az angol „local government”-tan szerint nincs az államigazgatással „szembehelyezkedő” önkormányzati igazgatás, hanem *utóbbi egy köztes forma az állam és a társadalom között, amely saját felelősséggel – a törvények keretei között – önállóan igazgat, valamint (helyben) kormányoz.*¹⁰

A modern helyi önkormányzatok, annak ellenére is, hogy autonómiával rendelkeznek, egyértelműen állami önkormányzatok, nem függetlenek az államszervezettől, működésük elengedhetetlen záloga a központi (államigazgatási) szervekkel való valódi együttműködés, kooperáció, amelynek fontossága az új Alaptörvénnyel alkotmányi elismerésben részesül.

A magyar helyi önkormányzatok mára olyan helyzetbe kerültek, hogy kötelező feladataik száma, nagyságrendje messze meghaladja bevételeiket, mindenekelőtt az állami támogatást. Ennek a folyamatnak az lett az eredménye, hogy az önkormányzatok eladósodottsága olyan méreteket öltött, hogy igazából senki sem tudja ennek a nagyságát, hiszen nem csak az önkormányzati költségvetések küzdenek hiánnyal (ami látható), hanem önkormányzati vállalkozások is (ami nagyrészt láthatatlan). Itt tulajdonképpen arról van szó, hogy a központi költségvetés saját hiányát úgy próbálja féken tartani, hogy azt egyre nagyobb mértékben „rátolja” az önkormányzati rendszerre. A szabályozás, amely szerint „a helyi önkormányzat a kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához a feladat- és hatáskörökkel arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult”, lényegében konzerválja a jelenlegi állapotokat. Az „*arányban állással*” nem az a legfőbb kifogás, hogy az ún. határozatlan jogi fogalmak közé tartozik, hanem az, hogy a helyi önkormányzatok részére semmilyen érdemi garanciát nem biztosít. A torzuló arányok, pontosabban önkormányzati szempontból az aránytalanságok az önkormányzatiság ellen hatnak, „kikezdi” annak lényegét.

A *kötelező önkormányzati társulás intézményesítése*, törvényben történő elrendelésének lehetővé tétele egyértelműen a korszerűsítést szolgálhatja: a korábbi (sok problémát felvető) kormányzati gyakorlat – a hatékony feladatellátás érdekében – költségvetési-pénzügyi eszközökkel próbálta közös feladatellátásra bírni a települési önkormányzatokat, az Alaptörvény alapján a jövőben ez törvényi rendelkezés alapján is megvalósítható lesz.

¹⁰ Klaus Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 1. C. H. Beck Verlag, München 1984. 398-399. o.

A helyi önkormányzatok állami ellenőrzése (felügyelete) sarkalatos kérdése volt az elmúlt húsz évben a magyar önkormányzati rendszernek. A magyar önkormányzati rendszer sajátossága a *korrekciós, ellenőrző mechanizmusok sokasága, de egyúttal gyengesége*, esetlegessége. Nem arról van szó, hogy ne lenne elegendő – külső és belső – szerv (kormányhivatal, ügyészség, Állami Számvevőszék, önkormányzati bizottságok, jegyző, könyvvizsgáló) az önkormányzatok törvényes működésének kontrollálására, hanem arról, hogy ezeknek a szervezeteknek a korrekciós hatalmuk elenyésző.

Az önkormányzatok törvényes működésének követelménye legalább olyan fontos alapelv véleményünk szerint, mint az önkormányzatok önállóságának a tiszteletben tartása. A kettő – egymással jobb esetben nem ellentétes, hanem inkább egymást kiegészítő – jogállami igényt egyensúlyba kell hozni. Jelenleg Magyarországon a hangsúly, a túlsúly egyértelműen az autonómián, és annak „vigyázásán” van. Egyetértünk azokkal a szerzőkkel, akik szerint el kell mozdulni a másik irányba. *Kilényi Géza* ekképpen fogalmaz a kérdésben: „nem ártana végre rájönni, hogy a Magyar Köztársaság nem 3200 szuverén önkormányzat laza konföderációja, s az önkormányzatok – bármilyen fontos elemei is a demokráciának – végül is részei az államszervezetnek”.¹¹ A célszerűségi szempontokra is kiterjedő „erős törvényességi és pénzügyi felügyeletnek” az államigazgatás és az önkormányzatok hatékony együttműködése szempontjából is van jelentősége.¹² A szakirodalom döntő része időről-időre elméleti okokból, és az egyre bővülő gyakorlati tapasztalatok alapján sürgette a törvényességi ellenőrzés megerősítését, törvényességi felügyeletté való átalakítását. A „minimális” hatáskörbővítést a jogsértőnek vélt döntés végrehajtásának ideiglenes megakadályozásában, valamint az elmulasztott döntés felügyeleti szerv által történő pótlásával tekintette elérhetőnek. (Egyes szerzők ennél lényegesen nagyobb mérvű felügyeleti jogkörbővítés mellett érveltek.)

A magyar helyi önkormányzatok működése feletti állami ellenőrzés szerepét, és ezáltal súlyát – felfogásunk szerint – több irányban is erősíteni kellene.¹³ Nem feltétlenül azért, mert a nyugat-európai országok szinte mindegyikében szélesebb körű az állami felügyeletet ellátó szervek jogköre, mint Magyarországon, és azt sem lehet mondani, hogy az önkormányzati rendeletek között a törvényt sértők aránya kiugróan magas lenne. Nagyobb beavatkozási lehetőségre azért van szükség, hogy azt a viszonylag kevés *alkotmányellenes rendeletet (és egyéb döntést) is gyorsan, és emellett jogállami elveknek megfelelően lehessen orvosolni*. A vázolt előzmények nyomán a törvényességi felügyelet Alaptörvénybe iktatása aligha tekinthető meglepetésnek. A „kivitelezés” mellett azonban nem lehet szó nélkül elmenni. Az Alaptörvény Indokolásában foglaltak szerint „az önkormányzatok törvényes és az Alaptörvénnyel

¹¹ Kilényi Géza: A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere. In: Csefkó Ferenc (szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000. 146. o.

¹² Balázs István: A magyar közigazgatás és a törvényesség. In: Csefkó Ferenc (szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000. 169. o.

¹³ A magyar önkormányzatok feletti állami ellenőrzés „erőtlenségére” a külföldi szakirodalom is felhívta a figyelmet: Herbert Küpper: Kommunalverwaltung im Einheitsstaat am Beispiel Ungarns. In: Otto Luchterhandt (Hrsg.): Verwaltung und Verwaltungsrecht im Erneuerungsprozess Osteuropas. Berlin Verlag, Berlin 2001. 212. o.

összhangban álló működésének őrei a fővárosi, megyei kormányhivatalok, amelyek a hagyományos törvényességi felügyelet mellett – a jogalkotás minőségének biztosítása érdekében – az önkormányzati rendeletalkotás törvényességét is ellenőrzik.” Jól látható, hogy a felügyelet és ellenőrzés fogalmakat – sajnálatos módon – szinonimaként kezelte az alkotmányozó.

Az Alaptörvényben szereplő másik felügyeleti jogosítvány szintén vitatható: *„Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.”* (34. cikk (5) bek.)

A fenti rendelkezés szintén újdonság a magyar alkotmányjogban. Célja könnyen megfejtethető: az állami felügyelet eszközével megakadályozni az önkormányzatok további eladósodását, amely mára akkora méreteket öltött, amely az állami költségvetés egyensúlyát is veszélyezteti. (A törvényi szabályozás ma is korlátozza az önkormányzati hitelfelvétel lehetőségét, ám ezek a korlátok könnyen megkerülhetők, ezért sem válthatták be a hozzájuk fűzött reményeket.) Másik oldalról vizsgálva a problémát viszont világossá kell tenni, hogy az önkormányzatok kölcsönfelvételei egyre kevésbé a beruházások, fejlesztések finanszírozását szolgálják, sokkal inkább a működést, a kötelező feladatok ellátását. Nyilvánvalóan tipikusan azért keletkezik hiány az önkormányzat költségvetésében, mert az állami támogatások, illetve a saját bevételek nem elegendőek a kötelező feladatok, a helyi közszolgáltatások ellátásához. Az Alaptörvény a finanszírozás kérdését nem tudja megoldani, kétes eredményességű, a helyi gazdálkodási autonómiát erősen korlátozó eszközt intézményesít. Azt is hozzá kell tennünk, hogy ennek a szabálynak az eredményességét még inkább veszélyezteti elkészsége: a hitelintézetek – látva az önkormányzati vagyongazdálkodás és finanszírozás óriási problémáit – egyre kevésbé hajlandóak a helyi önkormányzatok működését finanszírozni, teljesen függetlenül attól, vajon hozzájárul-e a jövőben az állami felügyeletet gyakorló szerv (kormányhivatal) a kölcsönfelvételhez, vagy nem.

6. A helyi önkormányzat megbízatása (Alaptv. 35. cikk)

A helyi önkormányzat megbízatásáról, a képviselő-testület tagjainak, a polgármester megválasztásáról kimondja az Alaptörvény:

„(1) A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.

(2) A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket sarkalatos törvényben meghatározottak szerint öt évre választják.

(3) A képviselő-testület megbízatása a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjáig tart. Jelöltek hiányában elmaradt választás esetén a képviselő-testület megbízatása meghosszabbodik az időközi választás napjáig. A polgármester megbízatása az új polgármester megválasztásáig tart.

(4) A képviselő-testület - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - kimondhatja feloszlását.

(5) *Az Országgyűlés a Kormány - az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett - indítványára feloszlatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet.*

(6) *A feloszlás és a felosztatás a polgármester megbízatását is megszünteti.*”

A fenti rendelkezések eddig különböző törvényekben voltak szabályozva, alkotmányi szintre emelésükkel azonban lényeges tartalmuk nem változott meg, kivéve, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek megbízatása a jelenlegi négyről öt évre emelkedik.

7. Összegzés

A rendszerváltó Alkotmányban szerepelt egy olyan rendelkezés, amely kimondta, hogy „[a]z önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat”. (Alk. 43. § (2) bek.) Ez a rendelkezés sem szerepel az új Alaptörvényben, a helyi önkormányzatok alkotmányos védelmére vonatkozó utalás sincs benne. A fentiekkel együtt ez a változás is jól mutatja: annak ellenére, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó alkotmányi szöveg nagyobb része a korábbiakhoz képest változatlan tartalmú maradt, mégis gyökeresen megváltozott a magyar helyi önkormányzatok alkotmányos karaktere. A korábbi alkotmányi szóhasználat az 1989-90-es rendszerváltoztatás hangulatát idézte: a települési tanácsok központi irányítását felváltó helyi önkormányzatiságot, az önállóságot, a széleskörű helyi önrendelkezés szabadságát juttatták kifejezésre, ez különösen abban nyilvánult meg, hogy az önkormányzatiságot a helyi választópolgárok közösségét megillető kollektív alapjogként közelítette meg, és a helyi képviselőtestületek funkcióit is önkormányzati alapjogokként határozta meg. Az Alaptörvény szakítani látszik ezzel a megközelítéssel, és egyértelműen emellett foglal állást, hogy a helyi önkormányzatok az államszervezetten belüli intézmények, helyi közigazgatási szervek, amelyek nem állnak szemben az állammal, annak szerves részét képezik, erősítik a demokratikus legitimációt. A helyi önkormányzat nem társadalmi alapon szerveződő „államellenes” intézmény, hanem a demokrácia, valamint a vertikális funkció- és hatalommegosztás elve által legitimált, decentralizált és ezzel *az államot tehermentesítő, autonómiát közvetítő igazgatási forma* a közügyek saját felelősségre történő intézésére.¹⁴ A magyar alkotmány ezzel a helyi önkormányzat lényegét már nem speciális alapjogok alanyaként, a helyi népszuverenitás megvalósítójaként definiálja, hanem (német mintára) *olyan alkotmányos (intézményi, institutionális) garanciaként*, amelynek alapján Magyarországon helyi önkormányzatoknak lenniük, és működniük kell. Az ennek a garanciának a tényleges megvalósulásához szükséges jogszabályi és anyagi feltételeket pedig a magyar államnak kell biztosítani. Ez az alkotmányos alap jóval közelebb áll a nyugat-európai sztenderdekhez, alkotmányos megoldásokhoz, mint a korábbi, de szakít az évszázados magyar közjogi, közpolitikai hagyományokkal. Természetesen nagyon sok múlik az Alaptörvény nyomán megszülető új önkormányzati törvényen, őszintén reméljük, hogy

¹⁴ Vö. Stern: i. m. 405. o.

a majdani részletszabályokról szintén a nyugat-európai önkormányzati sztenderdekre asszociálhatunk.

Az Országgyűlés és a Kormány együttműködés uniós ügyekben az új Alaptörvény és a Lisszaboni szerződés tükrében

A Lisszaboni Szerződés egyik, sokat hangoztatott célkitűzése az unió demokratizmusának megerősítése volt, elsősorban az Európai Parlament, illetve a nemzeti parlamentek hatásköreinek növelése által. A Lisszaboni Szerződésnek köszönhetően először került az alapító szerződések főszövegébe a nemzeti parlamentek szerepével foglalkozó cikk. A nemzeti parlamentek közvetlen uniós részvételi jogai¹ mellett nem szabad azonban megfeledkezni a tagállami kormányok folyamatos ellenőrzésének feladatáról sem, amely értelemszerűen jóval régebbi gyökerekre tekint vissza. (Természetesen a két szféra között átfedések is megfigyelhetők.) A kormány és a parlament közötti viszony, illetve az egyeztetési eljárás szabályozása alkotmányos jelentőségű kérdés.

1. A kormányok képviselete az Európai Unióban

Az EUSz 10. cikk (2) bekezdése szerint a tagállamok képviseletét az Európai Tanácsban az állam-, illetve kormányfőjük, a Tanácsban pedig a kormányuk látja el, amelyek vagy a nemzeti parlamentjüknek, vagy a polgáraiknak tartoznak demokratikus felelősséggel.

Magyarország esetében, parlamentáris köztársaság lévén, az Európai Tanácsban a miniszterelnök (kormányfő) képviseli az országot. Az 1949. évi XX. törvény, a korábbi Alkotmány 35. § (1) bekezdése a Kormány hatásköreiről szólva a k) pontjában tartalmazta, hogy a Kormány képviseli a Magyar Köztársaságot az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben. Az új Alaptörvény 19. cikke a Kormány kompetenciáját akként határozza meg, hogy a végrehajtó hatalom általános szerveként feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Ebbe beleértendő a megfelelő uniós intézményekben való részvétel. A Tanácsban olyan kormánytagoknak kell képviselniük az államot, akik az általuk képviselt tagállam kormánya nevében kötelezettséget vállalhatnak és szavazhatnak. A kormányzati részvételt a magyar jogban a 1169/2010. (VIII. 18.) Korm. határozat részletezi.²

Az új Alaptörvény 19. cikke értelmében a Kormány az Országgyűlésnek felelős; ezt a 1949. évi XX. tv. 39. § (1) bekezdése lényegében azonos módon tartalmazta, miszerint

* Tanársegéd, Nemzetközi- és Európai jogi Tanszék.

¹ Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 12. cikke értelmében ezek az alábbiak: információhoz (tájékoztatáshoz) való jog; a szubszidiaritás elve tiszteletben tartásának ellenőrzése; részvétel a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség keretében megvalósuló uniós politikák végrehajtását értékelő eljárásokban, és az Europol, valamint az Eurojust tevékenységének ellenőrzésében; részvétel a Szerződések felülvizsgálati eljárásaiban; értesítés az Unióhoz való csatlakozási kérelmekről; parlamentközi együttműködés egymással és az Európai Parlamenttel.

² 1169/2010. (VIII. 18.) Korm. határozat az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról

működéséért a Kormány az Országgyűlésnek felelős, munkájáról az Országgyűlésnek rendszeresen köteles beszámolni. Ez a felelősség az uniós ügyek vitelére is vonatkozik.

2. A kormányok uniós tevékenysége ellenőrzésének szükségessége

Minden demokratikus rendszerben a kormányzat (végrehajtó hatalom) a törvényhozó hatalom ellenőrzése alatt áll. A törvényhozás a modern demokratikus államokban közvetlenül választott népképviselői szerv, amely így közvetlen demokratikus legitimációval rendelkezik, és elszámoltathatja a kormányzatot. Az európai integráció folyamata során az államok szuverenitásukat meghatározott körben korlátozták, az alapító (és a későbbi módosító) szerződések által átruházva bizonyos hatásköreiket az Európai Közösségekre/Unióra.³ A korábban közösségi, ma uniós *sui generis* jogalkotási-döntéshozatali rendszer azonban jelentősen eltér a tagállami berendezkedésektől. Az alapvető probléma, az ún. demokráciadeficit jelensége abból adódott, hogy a tagállami törvényhozások által az integrációs közösségre ruházott jogalkotási hatásköröket nem egy közvetlenül választott népképviselői szerv gyakorolta, hanem a közvetett demokratikus legitimációval rendelkező Tanács.⁴ A jelenség ellensúlyozásának alapvetően három iránya, lehetősége ismeretes:

- a közvetlenül választott Európai Parlament hatásköreinek növelése,
- a nemzeti parlamentek közvetlen uniós szerepvállalásának erősítése,
- a nemzeti kormányok uniós tevékenységének (fokozott) ellenőrzése a nemzeti parlamentek által.

Jelen tanulmányban az utóbbi jelenséggel foglalkozom. Az Európai Parlament képes a leginkább politikai ellenőrzés alatt tartani az Európai Bizottságot, de jóval kedvezőtlenebb helyzetben van a Tanáccsal és az Európai Tanáccsal (EiT) szemben. A Tanács és az EiT tevékenységét ezért nemzeti szinten is kontrollálni szükséges: a nemzeti parlamentek feladata ellenőrizni kormányaik és állam- vagy kormányfőik uniós szintű működését, ami nem minden esetben egyszerű feladat, tekintettel a minősített többségi döntéshozatal módszerére és a transzparencia nem elégséges mivoltára. Az uniós tagállamok állampolgárai ráadásul, függetlenül az Unió jogalkotási kompetenciájának kiterjedésétől és az Európai Parlament hatásköreinek jelentékeny növekedésétől, elsősorban saját nemzeti parlamentjüket tekintik a jogalkotás elsődleges letéteményesének, a politikai hatalomgyakorlás rendszere centrális, demokratikus elemének.⁵ Noha az ellenőrzés szükségessége logikusnak és kívánatosnak tűnik, néhány tagállamban meglehetősen sokat váratott magára valamilyen, a nemzeti

³ 6/64. sz. Costa kontra ENEL ügy [EBHT 1964., 1141. o.]

⁴ A demokráciadeficit három vetületben is értelmezhető: a képviselői demokrácia, a részvételi demokrácia és a deliberatív (tanácskozó) demokrácia érvényesülése kapcsán egyaránt felhozhatóak hiányosságok az Unió rendszerében – ilyen felosztásban ld. Damian Chalmers – Gareth Davies – Giorgio Monti: European Union Law. Cambridge University Press, Cambridge 2010. 126-136. o. A demokráciadeficit problémáját vitató álláspontok is ismeretesek, ld. többek között Christophe Crombez: The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing? European Union Politics 2003. 1. sz. 101-120. o. és Andrew Moravcsik: In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. Journal of Common Market Studies 2002. 4. sz. 603-624. o.

⁵ Cordula Agnes Janowski: Die nationalen Parlamente und ihre Europa Gremien: Legitimationsgarant der EU? Nomos, Baden-Baden 2004. 30. o.

parlamentek és a Tanácsban tevékenykedő kormánytagok interakcióját biztosító rendszer kialakítása.⁶

Az 1980-as évek második felétől felerősödő demokráciadeficit-vita idején merült fel a tagállamok parlamentjeinek többségében, hogy szükséges az uniós (akkor még közösségi) ügyek kezelését újragondolni. Nem volt fenntartható ugyanis az a megközelítés, amely inkább a külpolitika részeként kezelte a közösségi jogot, amely terület hagyományosan a végrehajtó hatalom kompetenciájába tartozik, már csak a közösségi jogalkotás 80-as évektől intenzívebbé válása miatt sem.⁷ További tényező volt a nemzeti parlamentek szerepkörének újraértelmezésében, hogy az Európai Parlament közvetlen választásának bevezetésével megszakadt a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti organikus kapcsolat. A parlamentek európai integrációs szerepkörének növelése nemcsak demokráciaelméleti szempontból, hanem a nemzeti parlamentek „ elvesztett ” hatásköreinek részleges pótlása érdekében is szükségesnek tűnt.⁸ A nemzeti parlamentek erősödését jelzi a parlamentek szerepének primer jogi rögzítése is: a Maastrichti Szerződéshez (1992) fűzött nyilatkozatot követően az Amszterdami Szerződés (1997) már egy jegyzőkönyvben rendelkezett a nemzeti parlamentekről, a legjelentősebb változást azonban a Lisszaboni Szerződés hozta: az EUSz. 12. cikke kifejezetten a nemzeti parlamentekről szól, amelyet kiegészítenek a nemzeti parlamentekről, illetve a szubszidiaritás és arányosság elveinek alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvek rendelkezései.

A kormányok európai integrációs tevékenységének ellenőrzésére többféle megoldás alakult ki, a tagállami parlamentek és kormányok közötti viszony általános jellemzői pedig természetesen kihatással vannak e speciális ellenőrzési területre is.

Az uniós jog nem szabályozza és nem is szabályozhatja az egyes tagállamok államszervezetét alkotó intézmények közötti viszonyt, a tagállamok jog- és intézményrendszerének felépítése pedig igen különböző, ezért a kormányok uniós tevékenységének ellenőrzésére kialakított módszerek is heterogének. Az Unió tagállamainak többségében a kormányok európai uniós tevékenységének ellenőrzésében a parlament európai ügyekre szakosodott bizottságának van döntő szerepe, a plénumok csak ritkábban tűznek közvetlenül a napirendjükre az Európai Unióhoz kötődő ügyeket.⁹ A parlamentek *ellenőrzési* tevékenysége alapvetően meghallgatásokra, a kormány-parlament közötti egyeztetési eljárás lefolytatására, és a szubszidiaritás ellenőrzésére terjed ki. Az európai ügyek kezelésének eltérő modelljei az alábbi szempontok szerint osztályozhatóak:¹⁰

⁶ Mohay Ágoston – Takács Tamara: A nemzeti parlamentek szerepe az Európai Unióban a Lisszaboni Szerződés után. In: Drinóczi Tímea (szerk.): Határon átnyúló és uniós jogi témák: Magyarország – Horvátország, Pécsi Tudományegyetem – Eszéki J.J. Strossmayer Egyetem, Pécs-Eszék 2011. 469. o.

⁷ Ebben az összefüggésben ld. Janowski: i.m. 47-52. o.

⁸ Friedbert Pflüger: Die fortschreitende europäische Integration und der Europaausschuss des Deutschen Bundestages. Integration 2000. 4. sz. 231. o.

⁹ Kivétel a főszabály alól a cseh Szenátus, ahol a plénum joga elfogadni a végső állásfoglalást. Ld. Juhász-Tóth Angéla: A nemzeti parlamentek és a kormányok együttműködése európai uniós ügyekben Magyarországon és az Európai Unió többi tagállamában. Magyar Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága, Budapest 2005. 24. o.

¹⁰ E modell-változatokról ld. Györi Enikő: A nemzeti parlamentek és az Európai Unió. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 76-78. o.

- a parlament politikabefolyásoló ereje uniós ügyekben (mandátum-adó, számon kérő, kis befolyású parlament);
- az integrációs ügyekkel foglalkozó parlamenti testület jellege, hatásköre (állandó vagy speciális különbizottság, elfogadhat-e a plénum nevében állásfoglalást?);
- az ellenőrzés módszere (pl. *ex post* vagy *ex ante* ellenőrzés, van-e szerepe egyéb szaktanácsadóknak).

Ami a nemzeti parlamentek és kormányok közötti, uniós ügyekre vonatkozó egyeztetési eljárást illeti, alapvető sajátosságai alapján beszélhetünk mandátum alapú ellenőrzésről, dokumentum alapú ellenőrzés, illetve ezek kombinációját jelentő vegyes rendszerekről.¹¹

3. Európai uniós kérdések a magyar Országgyűlésben

A magyar Országgyűlés csatlakozás óta – mint tagállami parlament – plenáris szinten és bizottsági szinten is foglalkozik európai uniós ügyekkel. A plenáris ülés uniós tevékenysége elsődlegesen az Európai Unióhoz kapcsolódó jogalkotási tevékenység útján valósul meg, az uniós jogból eredő kötelezettségek végrehajtása keretében (elsősorban, de nem kizárólagosan irányelvekhez kapcsolódóan). A magyar parlament hatáskörébe tartozik továbbá egyes speciális szekunder jogi aktusok megerősítése a magyar alkotmányos rendelkezéseknek megfelelően.¹² A kormány ellenőrzéséhez kapcsolható az azonnali kérdések, kérdések, interpellációk lehetősége, a napirenden kívüli felszólalások, valamint a politikai vita lehetősége.¹³ Közvetlen uniós részvételi lehetőséget jelent az Országgyűlés számára a szubszidiaritás elve érvényesülésének ellenőrzésében való részvétel. A parlamenti bizottságok közül a legrelevánsabb az Európai Ügyek Bizottságának tevékenysége, de tárgykörtől függően a többi állandó bizottságnak is van szerepe a törvényhozás, a meghallgatások és az egyeztetési eljárás során is.

a) Az Európai Ügyek Bizottsága

A magyar kormány uniós tevékenysége ellenőrzésének legfontosabb intézménye az Európai Ügyek Bizottsága (a továbbiakban EÜB). A magyar törvényhozás Kelet-Közép-Európában elsőként, egy 1992-es határozatával létrehozta az (akkori nevén) Európai Közösségi Ügyek Bizottságát, fél évvel a magyar társulási megállapodás aláírását követően.¹⁴ A bizottság feladata alapjaiban változott meg Magyarország 2004. május 1-i tagállammá válásával, ekkor módosult a neve is Európai Ügyek

¹¹ Klára Szalay: Scrutiny of EU affairs in the National Parliaments of the new Member States – Comparative Analysis. Hungarian National Assembly, Budapest 2005. 163-166. o.

¹² Részletesen ld. Juhász-Tóth Angéla: Az Országgyűlés tevékenységének európaizálódása. Jogtudományi Közlemény 2011. 4. sz. 222-223. o.

¹³ Juhász-Tóth: Az Országgyűlés tevékenységének európaizálódása. 223-225. o.

¹⁴ Györi Enikő: A nemzeti parlamentek és az Európai Unió. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 384. o. A bizottságot eredetileg a 47/1992. (VI.30.) OGY határozat hozta létre.

Bizottságává. Az EÜB létszáma jelenleg 21 fő.¹⁵ A bizottság egyrészt a Házsabályban¹⁶ az állandó bizottságoknak általában biztosított hatáskörökkel rendelkezik,¹⁷ másrészt speciális hatáskörei vannak, amelyekről a Házsabály elkülönülten, a IV. rész 5. fejezetében rendelkezik.

b) A magyar Országgyűlés és a kormány együttműködése uniós ügyekben

A magyar Országgyűlés és a kormány uniós ügyekre vonatkozó együttműködéséről szóló szabályozás többszintű: rendelkezik róla a régi Alkotmány illetve az új Alaptörvény, a (kétharmados többséggel elfogadott) 2004. évi LIII. törvény,¹⁸ a Házsabály valamint az 1169/2010. (VIII. 18.) Kormányhatározat.

Mit tapasztalhatunk a régi és az új alkotmányi szintű szabályozás összehasonlításakor? Az 1949. évi XX. tv. 35/A. § értelmében:

- az európai integrációval összefüggő ügyekben az Országgyűlés vagy bizottságai ellenőrzési jogkörének, az Országgyűlés és a kormány között folytatott egyeztetésnek, továbbá a Kormány tájékoztatási kötelezettségének részletes szabályairól a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény rendelkezik, másrészt
- a kormány az Országgyűlés részére megküldi azokat a javaslatokat, amelyek az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepelnek. (A „kormányzati részvétellel működő intézmény” kifejezés nem csak a Tanácsot jelenti, hanem kiterjed az Európai Tanácsra, a COREPER-re és a tanácsi munkacsoportokra is.¹⁹)

Két dimenziót szabályoz tehát a régi Alkotmány: az Országgyűlés és a kormány közötti uniós kérdések vonatkozásában fennálló viszony szabályozását kétharmados törvényben rendeli rendezni, másfelől a kormány tájékoztatási kötelezettségét fekteti le.

A régi alkotmány 35/A. § kritikaként fogalmazható meg, hogy nem tartalmazott kellően részletes garanciális szabályozást az együttműködésre vonatkozóan. Szükséges lett volna az Országgyűlés és a kormány együttműködésére vonatkozó anyagi jogi szabályok rögzítése is, alkotmányi szinten lehetett volna szabályozni az Országgyűlés által a kormány részére adandó vélemény kötelező jellegének terjedelmét.²⁰ Kimondható lett volna továbbá, hogy az Országgyűlés és a kormány együttesen felelős

¹⁵ Tagjainak listáját ld. http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_fomenu=31&p_almenu=2&p_c kl=39&p_biz=A340&p_rec=&p_nyelv=HU (2011.05.25.)

¹⁶ 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról (a továbbiakban: Házsabály)

¹⁷ Házsabály 29-30. §

¹⁸ Kihirdetve: 2004. VI. 16.

¹⁹ Juhász-Tóth: A nemzeti parlamentek és a kormányok együttműködése ... 35. o.

²⁰ Chronowski Nóra: Az Országgyűlés és a Kormány integrációs ügyekkel kapcsolatos együttműködésének szabályozásáról. Magyar Közigazgatás 2003. 9. sz. 532. o.

az európai uniós ügyekért.²¹ Az együttműködés részletes szabályait az alkotmányi felhatalmazás alapján kétharmados törvényben elfogadta az Országgyűlés (2004. évi LIII. törvény), amelyre alább még visszatérünk.

Az új Alaptörvény 19. cikkében rendelkezik a kérdéstről. Eszerint az Országgyűlés tájékoztatást kérhet a kormánytól az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselendő kormányálláspontról, és állást foglalhat az eljárásban napirenden szereplő tervezetről. A kormány az európai uniós döntéshozatal során az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével jár el.

Az új szabályozás kapcsán az alábbiak emelhetők ki.

- Az Alaptörvény nem rendelkezik a kormány információtovábbítási kötelezettségéről, ami a Lisszaboni Szerződés fényében már kevésbé lényeges, tekintve, hogy a nemzeti parlamentek közvetlenül az uniós intézményektől kapnak meg minden releváns uniós dokumentumot.²² A 2004. évi LIII. törvény mindazonáltal továbbra is tartalmazza a dokumentumok továbbításának kötelezettségét (2. §), ezért a kötelezettség törvényi szinten fennmaradt.
- Üdvözlendő, hogy immár alaptörvényi szinten rögzítést nyert: az Országgyűlés tájékoztatást kérhet a kormánytól az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselendő kormányálláspontról, és állást is foglalhat az eljárásban napirenden szereplő tervezetről. Ez a rendelkezés az egyeztetési eljárás esszenciális elemeit rögzíti a legmagasabb szintű jogforrásban.
- A korábbi alkotmány nem szólt arról, hogy mi a kormány kötelezettsége az országgyűlési állásfoglalást illetően, pontosabban magáról az állásfoglalásról is csak a 2004. évi LIII. törvény rendelkezett. Előrelépés a parlamenti kontroll szempontjából, hogy az Alaptörvény kimondja: a kormány az európai uniós döntéshozatal során az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével jár el. Nem konkretizálja azonban, hogy ez milyen jellegű kötelezettséget jelent a Kormány oldalán: az egyeztetési eljárásról szóló törvényre is figyelemmel a parlamenti állásfoglalás jogilag nem, azonban politikailag köti a kormányt.
- Az egyeztetési eljárás szabályozására vonatkozó kétharmados többségi előírás (az új Alaptörvény szóhasználatának megfelelően: sarkalatos törvényi státusz) eltűnt. Az új Alaptörvény 7. cikke értelmében ugyanakkor az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységét, és a bizottságok előtti megjelenés kötelezettségét sarkalatos törvényben kell szabályozni. Az egyeztetési eljárás

²¹ Chronowski Nóra utal erre a hiányosságra, a német szövetségi alkotmánybíróság ún, Maastricht-ítéletére hivatkozással, ahol e kijelentés olvasható a német szövetségi kormány és parlament vonatkozásában. Chronowski: i.m.

²² Ld. az EUSz 12. cikkét, illetve a nemzeti parlamentek szerepéről szóló jegyzőkönyvet, amelynek értelmében a parlamentek közvetlenül megkapják a jogalkotási tervezeteket, a bizottsági konzultációs dokumentumokat, a Bizottság éves jogalkotási programját, a Tanács üléseinek napirendjét és eredményét (beleértve az azon ülésekről készült jegyzőkönyveket, amelyek során a Tanács jogalkotási aktusok tervezetéről tanácskozik) és az Európai Számvevőszék éves jelentését. E dokumentumok többségének egyébként a nyilvánosság számára is elérhető az Európai Unió online adatbázisaiból (Eurlex, Pre-lex).

szabályozása kétharmados többséghez kötése egyébként nem feltétlenül indokolt.²³

Az angol szaknyelvben *scrutiny* megnevezéssel közismert, a kormány uniós intézményekben folytatott tevékenységének ellenőrzésére irányuló tevékenységet a magyar Országgyűlés a 2004. évi LIII. törvényben szabályozott egyeztetési eljárás által valósítja meg. Az eljárás részletes ismertetése nem e tanulmány célja, ehelyütt csak néhány fontos kérdésre utalnék.²⁴ Az eljárás főszereplője az EÜB, amely eltérően más parlamenti bizottságoktól, az Országgyűlés nevében fogadhat el állásfoglalást. Az EÜB nem közvetlenül az uniós tervezetekről foglal állást, hanem a kormány által a kormányzati részvétellel működő uniós intézményekben képviselendő álláspontjáról (álláspontjavaslat). Utaltam arra, hogy a parlamentekben a scrutiny vagy mandátumadó (az eljárás tárgya a kormány által képviselni szándékozott álláspont, pl. a dán parlamentben) vagy dokumentum alapú eljárás (az eljárás tárgya maga az uniós dokumentum, pl. a brit House of Commons esetében), illetve ezek keveréke lehet.²⁵ Az Országgyűlés és a kormány közötti egyeztetési eljárást jelenleg a 2004. évi LIII. törvény, illetve a Házaszabály szabályozza részletesen.

A magyar rendszert vegyes rendszernek tekinthetjük, amely azonban a dokumentum-alapú módszerhez áll kissé közelebb.²⁶ A parlamenti kontroll a kormány álláspontjavaslatára koncentrál, amelyről politikailag (de nem jogilag) kötelező állásfoglalást alakíthat ki. Állásfoglalásában megjelölheti azokat a szempontokat, amelyeket szükségesnek tart az uniós döntéshozatal során érvényre juttatni a kormány által. A magyar egyeztetési eljárás szelektív jellegű: az Országgyűlés választja ki, hogy az uniós tervezetek melyike kapcsán indít egyeztetést. Az ellenőrzés továbbá centralizált is abban az értelemben, hogy az EÜB hatásköre az eljárás megindításáról való döntés, annak lefolytatása és az állásfoglalás elfogadása is.²⁷

A 2003. évi LIII. tv. 4. § szerint a kormány az európai uniós döntéshozatal során képviselendő álláspontját az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével alakítja ki. Ha az európai uniós tervezet olyan tárgykört érint, amelynek szabályozásához az Alkotmány értelmében az Országgyűlés minősített többségű döntése szükséges, a kormány az állásfoglalástól csak indokolt esetben térhet el. Amennyiben a kormány által képviselt álláspont eltért az Országgyűlés állásfoglalásától szóbeli indokolást kell adnia a parlamentnek. Ha az eltérés olyan tárgykört érintett, amelynek szabályozásához az Alkotmány értelmében a parlament minősített többségű döntése szükséges, az

²³ A kétharmados törvények számának csökkentéséről az alkotmányozás kapcsán ld. Jakab András: A Magyar Köztársaság Alkotmánya – Magántervezet, szakmai álláspont kialakítása céljából. 5-6. o. <http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf> (2011.05.25.)

²⁴ Az egyeztetési eljárásról ld. többek között: Juhász László: Az egyeztetési eljárás. Országgyűlés Hivatala, Budapest 2007; Juhász-Tóth Angéla: Európai uniós ügyek az Országgyűlésben: a csatlakozás óta eltelt időszak tapasztalatai. Országgyűlés Hivatala, Budapest 2008; Tamás Csaba Gergely – Biró Marcell: Az egyeztetési eljárás magyar modellje a 2006-2010-es parlamenti ciklusban. Európai Jog 2011. 2. sz. 22-30. o. és Angéla Juhász-Tóth – Ágoston Mohay: The role of National Parliament in the European Union: The Hungarian National Assembly. In: Gil Carlos Rodriguez Iglesias – Luis Ortiz Blanco (eds.): The role of National Parliaments in the European Union. Universidad Complutense de Madrid, Madrid 2010. 263-298. o.

²⁵ Tamás – Biró: i.m. 23. o.

²⁶ Szalay: i.m. 165. o.

²⁷ Juhász László: Az egyeztetési eljárás. Országgyűlés Hivatala, Budapest 2007. 47. o.

Országgyűlés döntést hoz az indokolás elfogadásáról. Az országgyűlési állásfoglalás alapulvételére vonatkozó kötelezettség törvényi szinten tehát már létezett, annyiban változik a helyzet, hogy az új Alaptörvény magasabb szabályozási szintre emelte e kötelezettséget, ami garanciális jelentőségű változás.

c) Meghallgatások és egyéb együttműködési formák

Az Országgyűlés meghallgathatja a kormány által az Európai Bíróság, az Törvényszék, az Európai Számvevőszék és az Európai Beruházási Bank igazgató bizottsága magyar tagjainak személyére a kormány által javasolt személyt.²⁸ A kormány továbbá a stratégiai jelentőségű integrációs politikai eseményekről rendszeresen tájékoztatja az Országgyűlést; évente tájékoztatja a plenáris ülést a Magyarország uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről, a miniszterelnök pedig szóban tájékoztatja a plenáris ülést az Európai Tanács üléseiről.²⁹ Az Országgyűlés elnökének kezdeményezésére a miniszterelnök az Európai Tanács üléseit és a stratégiai jelentőségű eseményeket megelőzően is tájékoztatást nyújt az érvényre juttatni kívánt kormányzati álláspontokról az Országgyűlés elnökének, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetőinek, az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság elnökét és alelnökeit, az alkotmányossággal foglalkozó bizottság elnökének, a külügyekkel foglalkozó bizottság elnökének, és az Országgyűlés elnöke által meghívott országgyűlési tisztségviselőknek, állandó bizottsági elnököknek, és állandó bizottságok integrációs albizottságainak elnökeinek.

d) A szubszidiaritás elve tiszteletben tartásának ellenőrzése

Jelen tanulmány döntően a parlament(ek) közvetett uniós részvételi lehetőségeit vizsgálja. Meg kell azonban említeni a szubszidiaritás elve tiszteletben tartásának ellenőrzésében való részvételt, mivel az a nemzeti kormány és parlament közötti együttműködést igénylő elemet is tartalmaz.

A nemzeti parlamentek az EUSz. 12. cikke és a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv szerint részt vesznek az uniós jogalkotási folyamat ellenőrzésében a szubszidiaritás elve érvényesülésének garantálása érdekében. Valódi vétőjogot nem kaptak a nemzeti parlamentek, egy „sárga lap”, illetve (a rendes jogalkotási eljárás vonatkozásában) egy „narancssárga lap” benyújtására van lehetőségük a jogalkotási folyamat során.³⁰ A nemzeti parlamentek (pontosabban meghatározott számú nemzeti parlament) lényegében arra kaptak jogot, hogy megnehezítsék egy jogalkotási javaslat elfogadását, de azt teljesen

²⁸ 2004. évi LIII. törvény 8. §

²⁹ 2004. évi LIII. törvény 7. §

³⁰ A szubszidiaritás-ellenőrző rendszerről ld. Mohay – Takács: i.m. 473-476. o.

megakadályozni nem képesek.³¹ Az uniós jogszabálytervezetek szubszidiaritás elvének való megfelelésről a végső döntés ugyanis a Tanács és a Parlament kezében maradt.³² Erre is tekintettel fontos lehetőség, hogy a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv 8. cikke szerint az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktus megsemmisítésére irányuló, valamely tagállam által benyújtott kereset tekintetében, illetve egy tagállam által a saját jogrendje szerint nemzeti parlamentje, illetve a nemzeti parlamenti kamarája nevében hozzá továbbított keresetek elbírálására.³³ E cikket tekintve nem kizárt, hogy egyes nemzeti parlamentek a sárga és narancssárgalapos eljárások hatékonyságának csekély mivoltán felbuzdulva rendszeresen a Bírósághoz fordulást kezdeményezik majd.³⁴ Fontos hangsúlyozni, hogy a 8. cikkben meghatározott eljárás nem teszi feltétellé, hogy megelőzően a parlament (vagy kamarája) indokolt véleményt küldjön, tehát a kormányon keresztül történő keresetindítás nem múlik azon, hogy a nemzeti parlament a „sárga lap” kiállítását támogatta vagy ellenezte.³⁵ E cikk ugyanis a szubszidiaritás tiszteletben tartásának utólagos, tehát a jogi aktus elfogadását követő ellenőrzését szolgálja, míg a sárga és narancssárga lap eljárások ugyanazon kérdés jogalkotást megelőző vizsgálatára szolgálnak. Hangsúlyozandó, hogy a nemzeti parlamentek nem tudnak önállóan keresetet indítani, csak kormányuk útján. Annak eldöntése, hogy a tagállami kormány köteles-e eljárást indítani a nemzeti parlament megkeresésére, a tagállamokra lett bízva, mint azt a tagállamok saját jogrendjére való utalás is mutatja a cikkelyben. Indokolt lenne éppen ezért az Országgyűlés és a kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló törvényben ennek lehetőségéről említést tenni, illetve tisztázni ennek eljárási kérdéseit és esetleges következményeit.

4. Záró gondolatok

Az új Alaptörvényben az Országgyűlés és a Kormány közötti viszony szabályozása előrelépést jelent a korábbi alkotmányi szabályozáshoz képest, mivel a legmagasabb belső jogi szinten rögzíti a két intézmény uniós döntéshozatalt érintő együttműködésének esszenciális elemeit (tájékoztatáskérés joga, a Kormány kötelessége az állásfoglalás alapulvételére).³⁶ Megfontolandó lett volna ugyanakkor az Országgyűlés feladati közé felvenni az európai integrációval kapcsolatos tájékozódást,

³¹ Gavin Barrett: „The king is dead, long live the king”: the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments. *European Law Review* 2008. 2. sz. 83. o.

³² A Bizottság vagy más kezdeményező is visszavonhatja a javaslatot.

³³ A megsemmisítési eljárásról ld. az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 263. cikkét.

³⁴ Treaty of Lisbon: An impact assessment. House of Lords European Union Committee, 10th Report of Session 2007-08, 243. o. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/62/62.pdf> (2011.05.25.)

³⁵ House of Lords European Union Committee: Strengthening national parliamentary scrutiny of the EU – the Constitution’s subsidiarity early warning mechanism. HL Paper 101. 2005. 41-42. o. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldeucom/101/101.pdf> (2011.05.25.)

³⁶ Hasonló megoldást javasolt Győri Enikő. Győri: i.m. 431. o.

illetve az állásfoglalást a Magyarországot érintő, kiemelkedő jelentőségű integrációs kérdések kapcsán.³⁷

Felvethető a kérdés, hogy a Lisszaboni Szerződés által hozott változások szükségessé tesznek-e jogszabály-módosításokat a kormány és az Országgyűlés uniós együttműködése vonatkozásában. A Lisszaboni Szerződéssel a nemzeti parlamenteknek biztosított új hatáskörök döntően a parlamentek közvetlen uniós részvételét teszik lehetővé, tehát olyan természetűek, hogy közvetlenül nem érintik a Kormány és az Országgyűlés együttműködését. Szükségesnek tűnik ugyanakkor rendelkezni az Országgyűlés közvetlen uniós részvételi jogai kapcsán is ezek eljárási kérdéseiről (pl. az uniós szerződések egyszerűsített felülvizsgálta során benyújtható nemzeti parlamenti vétóval³⁸ összefüggésben). Mint jeleztük, indokolt lenne továbbá a nemzeti parlamentek „közvetett keresetindítási” jogáról rendelkezni. Egyes nemzeti parlamenti jogosultságok viszont még uniós szinten is szabályozásra várnak, lásd a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósításának értékelésében, valamint az Europol politikai ellenőrzésében és az Eurojust tevékenységének értékelésében való részvételt: a vonatkozó intézkedéseket előbbi esetben a Tanácsnak, utóbbi vonatkozásában a Tanácsnak és a Parlamentnek kell meghozni.³⁹

Ami az egyeztetési eljárást illeti, az illeszkedik a magyar közjogi berendezkedésbe, a parlamenti állásfoglalás középerős (politikai) kötőereje megfelel a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti egyensúly kívánalmának.⁴⁰ A 2004. évi LIII. törvény preambuluma ugyanakkor még a Lisszaboni Szerződést megelőző helyzetre utal, ami korrigálandó lenne; illetve mivel a törvény 9. §-a megemlíti a szubszidaritás-vizsgálat és kapcsolódó véleményadás lehetőségét, utalni lehetne az EUSz 12. cikkére, illetve a vonatkozó jegyzőkönyvre a véleményezés mikéntjével kapcsolatban.

³⁷ Már a régi Alkotmány vonatkozásában javasolta ezt Chronowski Nóra. Chronowski: i.m. 535. o.

³⁸ EUSz 48. cikk.

³⁹ Ld. az EUMSz 70., 85. és 88. cikkét.

⁴⁰ Tamás – Biró: i.m. 28. o.

Formai és tartalmi legitimitás az alkotmányozásban, különös tekintettel az 1989. évi alkotmánymódosításra

Az alkotmányozás folyamatában, majd az Alaptörvény elfogadását követően is – egyelőre – a sajtóban, politikai vitákban felmerült,¹ sőt érvként hangozott el, hogy az 1949. évi XX. törvény, az 1989-ig és az 1989. évben bekövetkezett alkotmánymódosítások nem tekinthető legitímnek. A 2011. áprilisban elfogadott Magyarország Alaptörvénye az első legitím magyarországi alkotmány. Az Alaptörvényt *szabad választást* követően *alkotmányozó többséggel rendelkező országgyűlés* hozta meg. Az ellenérdekű vélemény szerint az Alaptörvény formális legitimitása vitán felül áll, ám a tartalmi, társadalmi legitimitása csorbát szenved, mivel a parlamenti pártok közül csak a kormánykoalíció két pártja szavazta meg. A három ellenzéki pártból két párt kivonult az alkotmányozás folyamatából, és a törvény elfogadásának idején az ülésteremben jelenlevő egyetlen ellenzéki párt és a független képviselő „nemmel” szavazott. Magam ehhez hozzátenném azt a tényt, hogy nem lehet figyelmen kívül hagyni az állampolgárok által visszaküldött 90-100 ezer kérdőívet, és azok válaszait, felvetéseit, amelyek alátámasztották, megerősítették vagy kiegészítették (nem feltétlen az emlegetett tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés alkotmányi szabályára kell gondolnunk) a kormányzat alkotmányozási elképzeléseit. Ez nyilvánvalóan nem jelent referendumot (megerősítő népszavazást), ám mint a majd' százezer állampolgár közvetlen beleszólása az alkotmány megszüvegezésébe vitán felül álló realitás, akkor is, ha ennek jogilag, alkotmányjogilag nincs relevanciája. Ez a jelenleg még politikai vita, amelyet a pártok, politikusok ma még igazolásul vagy öngazolásul hangoztatnak, azonban felvet egy érdekes, minden valószínűséggel vitatott alkotmányjogi kérdést. Jelesül azt, vajon mi szükséges ahhoz, hogy az alkotmányt (vagy akár más törvényt) elfogadását, vagy magát az alkotmányozási folyamatot legitímnek tekintsük, tekinthessük. Tehető-e különbség az alkotmány (vagy más törvény) elfogadásának legitimitása és az alkotmányozási folyamat legitimitása között? Elválasztható-e a formális vagy tartalmi legitimitás egymástól? A formális legitimitás, egyben tartalmi legitimitásnak is tekinthető? Vagy a tartalmi legitimitás a formális legitimitáson alapszik-e, másképpen a tartalmi legitimitás feltétele-e a formális legitimitás? Adható-e tértől és időtől elvonatkoztatott válasz erre a kérdésre? Pedig a törvény legitimitása alapvető kérdés annak elfogadottságához, a magasabb szintű jogkövetéshez, az azt belátó állampolgárok számára igen fontos.² E tanulmány csupán az 1989-es ún. rendszerváltó alkotmánymódosítást tekinti át, ennek a máig ható izgalmas és tanulságos történelmi háttérével, amelyet felvázolva –

* Docens, PTE ÁJK Büntetőjogi Tanszék.

¹ <http://www.kormany.hu/hu/esemenyar/repassy-robert-es-barandy-gergely-nyilvanos-vitaja> (2011.05.10.). A Répássy Róbert államtitkár és Bárányi Gergely (MSZP országgyűlési képviselője) közötti vitára a freiburgi Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht és a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Büntetőjogi Tanszéke által szervezett „Információszerzés, felhasználásuk és jogi szabályozásuk” című háromnapos nemzetközi konferencián került sor 2011. 05.07-én Pécsen, az Állam- és Jogtudományi Karon.

² Petrétei József: A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 131. o.

talán – adalékot, respektálható érvet, esetleg új megközelítést szolgáltat a – majdani – jogirodalmi polémiához. Ugyanis vallom azt, hogy egy kiemelkedő közjogi norma, mint az Alkotmány (most Alaptörvény) megszületésének konkrét történelmi háttérének ismerete nélkül a formális- tartalmi legitimitás kérdése nem válaszolható meg.

Az 1989-es alkotmánymódosítás azért különleges a magyar történelemben, mert annak alapelemeit, sőt esetenként részletszabályait nem a hatalmon levő kormánypárt dolgozta ki egyedül, hanem azokat az uralkodó párt és a parlamenten kívüli pártok, „pártocskák”, személyek, sőt társadalmi szervezetek kompromisszuma alakította ki. További érdekesség, hogy a jogszabályt az uralkodó párt „kézi vezérése” alatt működő és döntően másféle politikai irányultságú országgyűlés fogadta el. Szándékosan emelem ki, a „döntően” szót, és nem a „teljes egészében” kifejezést használom. Ennek értelmét későbbiekben magyarázom meg. Talán ez az alkotmánymódosítás pregnánsan példázza a formális és tartalmi alkotmánymódosítás különbségtételének megjelenítését. Viszont az is igaz, hogy társadalmi-gazdasági rendszer – ha nem is a maga teljességében történő – átalakítása a huszadik századi Európában különleges, egyedi esemény.

1. Az ún. rendszerváltás történelmi háttere

A marxi kapitalista gazdaság kritika vulgarizálása, a monolit politikai uralom megteremtése, amely magával hozta az állam és az uralkodó párt egymásba olvadását,³ a társadalom ellenőrzése erővel vagy jól kiépített „gondolatrendőrséggel”, a vezérelv mindenhatósága, a tabuk témák sokasága (csak Magyarországon: gulágok, kitelepítések, törvénytelenések, 1956-ban történtek, Nagy Imre, nemzeti kérdések, Trianon stb.) magukban hordozták – tulajdonképpen már születésükkor – azokat az ellentmondásokat, válságtüneteket, amely szinte szükségszerűen vezetett el a szocialista társadalmi rendszer bukásához. Ha a válság jelenségek nyomán valamely törekvés új, és minden bizonnyal őszinte megoldást vetett fel, azt erővel eltiporták (1956. Magyarország, 1968. Csehszlovákia, 80-as évek utolsó harmada Lengyelországban stb.)

A politikai válság jelei már a szocialista rendszerek születésénél jelentkeztek (forradalom, polgárháború, törvénytelen hatalomátvételek, leszámolások stb.), míg a gazdasági problémák akkor, amikor az extenzív (menyiségi) gazdasági növekedés forrásai kimerülőben voltak, miközben a gazdaság hatékonyságának változatlan maradt vagy éppen csökkenést mutatott. Ezzel az ideológiában hirdetett felsőbbrendű szocialista gazdaság és jólét mítosza szertefoszlni látszott, később szerte is foszlott.

A második világháborús pusztítások felszámolása és Magyarország számára túlzott jóvátételi köteleesség teljesítése indukálta az extenzív fejlődést. Ez a gazdasági boom az 1960-as években már eltérő közgazdasági pályát kívánt volna, ám az ideológiai korlátok ennek sokszor gátat szabtak, vagy felemás megoldást engedtek. Magyarországon az 1963-as általános amnesztiát követően a hatalom külpolitikai nyomástól, de belső döntésből is kereste a kapcsolatot a társadalommal. 1968-ban pedig az ún. új gazdasági mechanizmus már piaci elemeknek is teret engedett

³ Visegrády Antal: Jog- és állambölcselet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2003. 327. o.

Magyarországon, ám ennek fejében a szovjet politikai, elsősorban külpolitikai teljes körű támogatására kellett szegődnünk. Ennek a tragikus eredménye a január 1-én megindított gazdasági reformot – amely aztán a kultúrában oktatásban, médiában, a hétköznapi életben bizonyos szabadságot, más, frissebb gondolatokat is hozott – követően augusztus 21-én részt kellett vennünk Csehszlovákia katonai megszállásában.

2. Gazdasági, kül- és belpolitikai okok

Az 1980-as években már a szocialista gazdaság válsága egyértelművé vált. Miközben a világcspiaktól, fejlett technológiáktól elzárt szocialista gazdaságok saját ideológiai gátjait (egyéni érdekeltség visszafogása) nem tudták átlépni, így nem a gazdasági hanyatlás szintén szükségszerű volt. A hidegháború fegyverkezési versenye, az állandó háborús veszélyre alapított katonai kiadások óriási erőforrást vontak el a gazdaságtól. A Szovjetunió a „világforradalom” terjesztése érdekében a kapitalista gyarmatbirodalmak megszűnése után számtalan ázsiai, afrikai szovjetbarát államot, fegyveres csoportot támogatott, ám ennek forrásai elfogytak. Támogatásuk mindinkább ideológiai síkra terelődött (Etiópia, Nicaragua stb.). A tízéves afganisztáni háború (1979-89) – különösen a tálibok Egyesült Államok által történő kiképzését és felfegyverzését⁴ követően – olyan mérvű ember- és anyagi áldozattal járt, amelyet a Szovjetunió már nem vállalhatott fel. Az Egyesült Államokban élő és dolgozó, a hidrogénbomba kitalálójának, Teller Edének „történelemformáló” ötletéből táplálkozó egyesült államokbeli „csillagháborús”- terv⁵ ellen egyszerűen elfogytak az erőforrások a Szovjetunióban. A szovjet-blokk országait a Gorbacsov főtitkár az akkori szovjet vezetés többségével szemben saját sorsukra bocsátotta. 1970-ben a Magyar Nemzeti Bank ún. eurodollár-kötvényt bocsátott ki, amely legalábbis a közgazdászok számára érthetően azt jelentette, hogy az MNB a külföldi hitelforgalom élénkülésére számít. Ha nem jön közbe az olaj-válság, akkor nem várt volna a kormányzat 1976-ig az első hitelfelvételre, amely az életszínvonal javítását célozta. 1982-ben Magyarországot felvették a Nemzetközi Valutaalapba (IMF) és a Világbankba (IBRD). A hitelfelvétel folytatódott a '80-as években is, és 1989-re hitelállomány – Németh Miklós utolsó szocialista miniszterelnök szavai szerint – 20 milliárd dollár lett.⁶

Magyarországon már az 1980-as évektől számtalan alternatív szerveződés jött létre. Befolyásuk nem tekinthető jelentősnek, ám létük tény.⁷ A pártállam a korlátozott,

⁴ Ma a NATO, köztük Magyarország az USA által kiképzett és felszerelt tálibok ellen vívja reménytelen harcát Afganisztánban immár szintén tíz éve. A háború jövője nagy valószínűséggel – csapatkivonásként propagált – valójában visszavonulás lesz.

⁵ Teller Ede vezette azt a kutatást, amely a lézer katonai felhasználását kutatta. Csillagháborús terv – Strategic Defense Initiative

⁶ <http://www.polgarinfo.hu/modules.php?name=News&file=article&sid=33795/> (2011.05.04.)

⁷ Számtalan alternatív szerveződés jött létre az 1980-as években. Az első egyike, vagy talán az első is a „Szegényeket Támogató Alap” (SZETA) 1979 novemberében. Későbbiekben a Rakparti Klub 1982, a Bokor, 4-6-0, Dialógus alternatív békecsoporthoz 1983-84-ben, a környezetvédelemért, a bősi vízlépcső ellen küzdő Duna-kör 1984-ben, a falu, a vidék felzárkóztatásának problémáját felvállaló Veres Péter Társaság 1987-ben, a Kelet-Nyugat Párbeszéd Hálózat 1988-ban, a Fiala Demokraták Szövetsége (FIDESZ) 1988. március végén, a sztálini és az 1956-os áldozatok rehabilitálásért küzdő Történelmi Igazságtételi Bizottság 1988-ban, a Magyar Demokrata Fórum, a Tudományos Dolgozók Demokratikus

kontrollált pluralizmusra megtette az első lépést. 1967-ben bevezették a kötelező többes jelölés intézményét. Ám a választójogi törvényt módosításának alig volt értékelhető gyakorlati kihatása. Mind a külpolitikai változások, mind a belső gazdasági problémák apró jelzések voltak a hatalom számára, hogy a társadalommal párbeszédet kell indítani és folytatni. Ennek egyik alternatív módja lehet(ett volna) a szocialista rendszeren belül, az MSZMP vezető szerepével, egy redukált pluralizmus.

1990-ig az MSZMP kezében tartotta az Országgyűlést, amely – valljuk be – kevés ellenállást tanúsított akkoriban a betervezett kormány javaslatokkal szemben. Ha mégis „porszem” csúszott volna a gépezetbe, akkor annak korrigálására, kontroll alatt tartására az Elnöki Tanács jogalkotói hatáskörét érvényesítették. Az Elnöki Tanács által hozott törvényerejű rendelet (tvr.) az Országgyűlés által hozott törvényeket módosíthatta, hatályon kívül helyezhette. A jogi környezet kialakítása, befolyásolása tehát adott volt.

Az MSZMP az igazságszolgáltatást is kezében tartotta, így érte el azt, hogy az 1978. évi IV. törvény, a Büntető Törvénykönyv Janus-arcúságát bármikor ki- és felhasználják. Ennek lényege abban állt, hogy az állam elleni (politikai) bűncselekmények mellett a Btk. más helyein szabályozták azok ún. köztörvényes párjukat. Mivel az állam elleni bűncselekmények esetében a halálbüntetés még létezett, továbbá más szigorú rendelkezés (fegyházbüntetés, előkészület, feljelentési kötelezettség stb.) vonatkoznak erre a bűncselekményekre – ez utóbbiak mind a mai napig, így a nem kívánt ellenzék leszámolásához, vagy valamely „kegy” gyakorlásához, az elkövető megszarolhatóságához jogi háttérrel jelentett.

Az ellenzéki kezdeményezések különböző szervezetekben egyesültek, amely versenyhelyzetet helyezett kilátásba, különösen a nyolcvanas évek második felében, utolsó harmadában. E versenyhelyzetre tudatosan készül az MSZMP hatalma, működése gazdasági alapjának megteremtésére törekedett. Erre egyik eszközül a spontán privatizáció szolgált. Az 1987. évi 28. tvr., amely módosította a gazdasági társaságról szóló 1978. évi 4. sz. tvr.-t, amely lehetővé tette magánszemélyek és ezek jogi személyiséggel nem rendelkező közös név alatt működő társaságai jogi személyekkel közösen korlátolt felelősségű társaságot létesíthetnek, illetve ilyen társaságokba beléphetnek, azaz a (spontán) privatizációt. Mivel egyetlen rendelkezése sem utalt a korábban megalkotott 1987. évi 19. sz. tvr.-re, így a privatizáció nem tartozott a kötelező versenytárgyalási eljárások közé.

Figyeljünk fel a 71/1987 (XII. 10.) MT. (Minisztertanácsi) sz. rendeletre is, amely már kihirdetése előtt, XII. 08-án hatályba lépett, és megszüntette Magyarország és a már akkor is off-shore paradicsomként számon tartott Ciprus közötti vízumkényszert. A vízummentesség Ciprussal hamarabb lépett hatályba, mint az ún. világútlevélről szóló törvény, és hamarabb volt hatályban, mint kihirdették. A ciprusi kedvező adózási feltételeket nyújtó off-shore cégekben és ügyfélbarát kamatot fizető bankokban is landoltak – vélhetően – ma is landolnak magyarországi pénzek.⁸

Szakszervezete (TUDOSZ) 1988-ban, Új Márciusi Front 1988-ban, Szabad Kezdeményezések Hálózata 1988-ban stb.

⁸ A manapság is érkeznek Ciprusra magyarországi pénzek: http://www.hirszerzo.hu/cikk.hova_tunt_800_millio_forint_az_mnb_elnok_vagyonyilatkozatabol_.110659.html (2009.06.04.)

Sajnálattal, naivitásunknak búcsút intve azzal summázhatjuk a spontán privatizáció korát és történéseit, hogy a munkásosztály élcsapata elvitte (eloroztta, elprivatizálta) a munkásosztály vagyonát. Sokat mondó megállapítás: „a privatizáció Magyarországon 1987-90 között a spontán privatizációnak nevezett folyamattal kezdődött meg a vállalati szférában. Ebben az időszakban az állami vállalatok társaságokba bevitt (az állami vagyontól kivitt magán) vagyona megközelítette a 100 milliárd forintot.”⁹

Feltétlen megjegyzendő, hogy nem önmagában, a ma oly’ sokszor hivatkozott, és minden baj forrásaként emlegetett „Kádár János uralma alatt” felvett adóssággal van probléma. Ugyanis a felvett adósság kb. fele valóban politikai célzattal, az életszínvonal javítására lett elköltve, ám másik fele a részint a szocialista nagyvállalatok, részint az akkor versenyképes vállalatok feltőkésítésére ment, ez utóbbiaknak szánták szerepül a felvett hitelek visszafizetését.¹⁰ Sajnos, a „spontánnak” korántsem nevezhető privatizáció célpontjai éppen e vállalatok voltak. Ezek a feltőkésített cégek immár magánzsebbe termelték a profitot, és nem az állami költségvetés számára. Ez megbocsáthatatlan gazdaság-politikai hiba volt.

A nyolcvanas évek második felében jelentkező súlyos gazdasági problémák oka a felvett hitelek, és a törlesztésre felvett további hitelek. De a mai eladósodottságunk egy bizonyos részében itt gyökerezik.

3. Az 1989 évi történések sodrában¹¹

Mind az akkori állampártban, mind a magyar társadalomban a nyolcvanas évek közepén a szocialista rendszerrel szembeni elégedetlenség különféle formákat öltött. 1985-ben a Demokratikus Ellenzék Monoron, majd 1987-ben a több irányzatot tömörítő Magyar Demokrata Fórum a lakitelki sátorban alakult szervezetté. Ugyanakkor az MSZMP-n belül is a reform-kommunisták egyre erőteljesebb, kritikusabb véleményeket fogalmaztak meg, amely az ún. négyek kizárását hozta magával. Az 1986-ban a Petőfi-szobornál, Lánchídon több tízezres tüntetés már szélesebb társadalmi engedetlenséget jelzett, az Írószövetségben az írók nyílt lázadása már a fenntarthatatlan rendszer bírálátot is mutatta.

⁹ <http://cegvezetes.cegnet.hu/1998/4/tul-vagyunk-a-nehezen> (2009.06.04.)

¹⁰ Néhány (el)privatizált szocialista és versenyképes vállalat: Ganz – Mávag: 1987., Medicor: 1988., Budaflax: 1988., Üvegipari Művek: 1988.- Videoton: 1988-tól, Tungsgam: 1988., Szerszámgépipari Művek: 1988/89., Cement és Mész-művek: 1988/89., Lenin Kohászati Művek – Dimag: 1989., Ganz Danubius: 1989., Elegant Ruhagyár „Május 1.”: 1989., Ózdi Kohászati Művek: 1989-től, Dunaferr: 1989-től, MOM: 1989 stb. A közvagyonból magánvagyon lett, ahogyan a több gyanús (büntetlenül maradt) privatizáció során, sőt a mai gyanús (büntetlenül maradt) közbe(n)szerzésekben is. Mindazonáltal a korrupció egyik feltétele – ahogy azt Hankiss Elemér a Diagnózisok című könyvében megfogalmazza – az elosztandó közvagyon.

¹¹ A történések felidézésében – saját emlékek, kivágott újságcikkek mellett – segítségemre van: Horváth Csaba: Magyarország 1944-től napjainkig. Pécs 1991. 230-261. o. továbbá: A rendszerváltás – felelősségre vonás, és annak elmaradása. Gál István László – Hornyák Szabolcs (szerk.): Tanulmányok Dr. Földvári József professzor 80. születésnapja tiszteletére. Pécs 2006. 189-199. o., A büntető jogalkotás titkai és kulisszatitka 1989 – 1996. Sükösd Ferenc (szerk.): Emlékkönyv Markos György egyetemi adjunktus tiszteletére. Pécs 2009. 197-213. o., Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.): Politikai és korrupció – A törvényesség és törvénytelenység határai. Tanulmánykötet. Pécs 2010.

1989. január 28-án Pozsgay Imre akkori államminiszter, az MSZMP Politikai Bizottságának tagja 1956-ot „népfelkelésnek” minősítette az addig hivatalosan ellenforradalomként tanított és említhető eseményeket, valamint Nagy Imre szerepének, tevékenységének átértékelését tartotta fontosnak.¹² Egyéni (bátor) kezdeményezés volt-e Pozsgai Imre nyilatkozata, vagy saját maga politikai marketingje, ami majdnem „bejött”, hiszen a „négy igenes” népszavazásig ő volt az egyértelmű esélyese a köztársasági elnöki posztra? Nem tudjuk, de már irreleváns. A népszavazás húzta ki a lába alól a talajt későbbi politikai szereplésének. Vagy valóban létezett Krucskov akkori KGB főnöknek az 1956-os történések átminősítésére „engedélyt adó” levele?¹³ Ezt sem tudjuk még.

A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának ülése 1989. február 11-én elismerte a többpártrendszer szocialista viszonyok közepette is.

Mark Palmer, az USA magyarországi nagykövete 1989. március 14-én az akkori Munkásőrség országos parancsnokával találkozott, természetesen részleteket nem ismerhettünk meg. A későbbi eseményekből visszakövetkeztetve vagy a másnapi ünneplésbe történő be nem avatkozást kérte, vagy megnyugtatta a munkásőrséget, hogy nem lesz-e netán leszámolás, ha békében „leteszik” a fegyvert, vagy mindkét téma, vagy egyik sem szerepelt témaként kettejük megbeszélésén.

1989. március 22-én a Független Jogász Fórum kezdeményezésére megalakult az *Ellenzéki Kerekasztal* (EKA) a februári Lengyelországban lezajlott kerekasztaltárgyalások mintájára. Először nyolc szervezet alkottak: Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társaság, Fiatal Demokraták Szövetsége, Független Kisgazdapárt, Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája, MDF, Magyar Néppárt, Magyarországi Szociáldemokrata párt, Szabad Demokraták Szövetsége, majd júniusban csatlakozott kilencedikként a Kereszténydemokrata Néppárt is.

1989. június 13-án hosszas vita és egyeztetések után megalakult a háromoldalú *Nemzeti Kerekasztal* (NEKA): *MSZMP – EKA – Harmadik Oldal*. A Harmadik Oldal szereplője volt a Baloldali Alternatíva Egyesülés, a Hazafias Népfront, a Magyar Demokratikus Ifjúsági Szövetség, a Magyar Ellenállók és Antifasiszták Szövetsége, a Magyar Nők Országos Tanácsa, a Münnich Ferenc Társaság, valamint a Szakszervezetek Országos Tanácsa.

Megkezdődtek a tárgyalások a három oldal között, ám ne feledjük el a tárgyalások időpontjában hazánkban állomásozott több tízezer főnyi (első lépcsős – azonnal harcba vethető) nálunk tárolt atomfegyverekkel is felszerelt szovjet Vörös Hadsereg katonája, a 60 ezer főt számláló Munkásőrség és a Munkásőrség baráti köreinek mozgósítható 90 ezer tagja.

Ne feledjük továbbá azt sem, hogy a tárgyalássorozat megkezdésekor, és azt követően cirka három hónapig hatályban volt az a Büntető Törvénykönyv ama rendelkezése, amely halállal büntette azt, Magyar Népköztársaság „*aki a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi vagy gazdasági rendjének megdöntésére vagy gyengítésére irányuló összeesküvésben részt vesz, vagy azt támogatja ...*” (Az összeesküvés tényállása az

¹² Grósz Károly MSZMP főtitkár a rádiónyilatkozat időpontjában, a svájci Davosban, a Világgazdasági Fórumon tartózkodott. Tárgyalásairól semmit sem tudunk meg.

¹³ <http://www.lakatospal.hu/index.php?page=articles&id=797> (2011.05.05.)

1978. évi IV. tv. 139. § (1) bekezdésében). A szocializmus lebontásáról, a szocialista rendszer felszámolásáról szolt a Nemzeti Kerekasztal tárgyalássorozata.

A tárgyaláson mindhárom oldal jogilag egyenlő feltétellel vett részt. Az MSZP és az Ellenzéki Kerekasztal pártjainak kölcsönös függése és féltelme az, amely a tárgyalásokban kényszerítően hatott a megegyezésekre. A harmadik oldal jelenléte az MSZMP erősítésére szolgált, hiszen ezek a szervezetek javarészt az akkori állampárt „szatellit” szervezetei voltak. Ők hivatalosan a civil társadalmat képviselték, papíron – minden bizonnyal valóságos – jelentős tagsággal.

Az Ellenzéki Kerekasztalt védte elsősorban a nyilvánosság, továbbá az USA és a „nyugati” államok (nyilván a Szovjetunióval egyeztetett) figyelme, amely figyelmet az USA magyarországi nagykövetének igen aktív szerepvállalása jelzett és bizonyított. Valószínűnek tarthatjuk, hogy az MSZMP-t a gazdasági helyzet romlásának társadalmi hatásától félve, az államcsőd elkerülését segítő „nyugati” ígéretében bízva, továbbá – nem kevésbé fontos egyéni okból – a szocialista blokk összeomlásából kinövő új politikai berendezkedésben saját hatalmuk, életük, egzisztenciájuk, vagyonuk átmentése, a 700-800 ezres párttagság megkímélése ültette az asztalhoz.¹⁴

Nem kizárt, hogy a párt a következetesen kommunista oldala, azaz a „fundamentalisták” leválasztásának gondolata ekkor már létezett. Hiszen a fundamentalisták több szempontból már akadályt, koloncot jelentett a pártszakadást kívánóknak. A pártszakadás csak ősszel október 5-7-én – tehát még az alkotmánymódosítás hatályba lépése előtt – bekövetkezett.¹⁵

„A kerekasztal ... (a) törvények végleges és kizárólagos megfogalmazására törekedett, közjogi fórummá vált a történelmi lendületben, 1989 nyarán.”¹⁶ A Kerekasztal előre kiszámíthatóan hatalmi tényező lett, ott fogalmazták meg a jogszabályok tartalmát, amelyet az akkori Országgyűlés kénytelen-kelletlen elfogadott. Az MSZMP vállalta azt, hogy a kerekasztalnál kompromisszum által létrejött normákat az *Országgyűléssel változatlan formában* – képviselői módosítások nélkül – *elfogadhatja*. A törvénykezés súlypontjának áthelyeződése egy közjogilag értelmezhetetlen, csak politikailag releváns tárgyalássorozat keretébe, valamint az Országgyűlés észrevételektől mentes, „bólogató” szerepre kárhoztatása nyilván feszültséget teremtett. Még a stiláris változtatásokkal is nagyon óvatosan kellett bánni, nehogy az a törvény szövegének új értelmet adjon.

¹⁴ A múlttal való őszinte szembenézés ezen kompromisszumok miatt hiányoznak. A politikai történések feldolgozása késik vagy titkosított az érintett személyek befolyása miatt. Túlságosan széles kör élvezi a besúgásokért, feljelentésekért, mást ismerőse „helyben járását” eredményező jelentés tételéért a kiváltságokat, amelyeket azóta gyarapítottak is (lakás, beosztás, rang, cím stb.). Így a rendszerváltás kifejezés elé, sajnálatosan odakivánczik az ügynevezett megjelölés is. Az MSZP – hosszú története, és személyi függőségük miatt - nem tud szembenézni hibáival. Ennek is eredménye tükröződik a parlamenti padosorokban.

¹⁵ A magyar pártrendszer sajátos jellemzőkkel bír, amely a politikától taszíthatja, taszítja a választókat. Az MSZP először a szocialista-kommunista eszmerendszerrel, majd egy évtized múlva a szociáldemokrata értékrenddel is szakított. A pártok ideológiát kereső mozgása szintén a magyar átmenet egyik sajátossága. Az SZDSZ-nek volt a legkeményebb kommunista-ellenes programja, majd az utódpárttal összességében több, mint egy évtizedig kormányzott. A FIDESZ a Liberális Internacionálé egyik pártjaként kezdte politikai pályafutását. Az is jellemző, hogy a rendszerváltó pártok kikerültek az Országgyűlésből, kikopni látszanak a politikai közéletből.

¹⁶ Kukorelli István: Az alkotmányozás évtizede. Korona Kiadó, Budapest 1995. 18. o.

A történelmi események sorából kiemelés érdemel június 16-a, amikor Nagy Imre miniszterelnököt és mártírtársait újratemették több százezer ember részvételével. Majd július 6-án rehabilitálták a mártírokat. Egyébként ugyanezen a napon halt meg Kádár János, aki kivégeztette Nagy Imrét. A sors a legnagyobb, legkiszámíthatatlanabb „rendező”.

Szeptember 10-én több tízezer kelet-német turistát engedett át Ausztriába – hosszas diplomáciai egyezkedést követően – a kormány.

Szeptember 18-án megkötötték a Nemzeti Kerekasztal által tető alá hozott megállapodásokat. A FIDESZ és az SZDSZ – túlzott engedékenységet látva – nem írta alá azokat. Ezt követően ezeket a javaslatokat, köztük az alkotmánymódosítást beterjesztették az Országgyűlés elé, amely október 2-től átalakult jogszabály-nagyüzemmé és sorra fogadta el NEKA által tett javaslatokat.

Október 23-án kikiáltották a Magyar Köztársaságot.

4. Törvényhozói legitimitás – illegitimitás 1989 őszén

Nos, e történelmi, gazdasági háttér előrebocsátásával érthetjük meg, hogyan került sor az 1949. évi XX. törvény módosítására 1989-ben. Hogyan fogadta el, fogadhatta el egy a puha (fáradó) diktatúrát kiszolgáló országgyűlés egy olyan alkotmánymódosítást, amely – tulajdonképpen – az általuk védendő, védett szocialista rendszer, továbbá saját képviselői munkájuknak, sok esetben közéleti pályafutásuknak a befejezését jelentette.

Az 1949-1985 közötti választásokra utalva; „azokban az országokban, ahol a szabad választás kritériumai és feltételei hiányoznak, a formálisan lebonyolított választások csak a hatalmat formálisan igazoló funkcióval bírnak. A választások főként autoritáriánus rendszerekben arra szolgálnak, hogy az adott rezsimit kifelé, a nemzetközi viszonyokban szalonképessé tegyék, legitimként tüntessék fel.”¹⁷

Ez a sommázott megállapítás illik az 1949-89 közötti Magyarországra is. Az egypártrendszer eleve alkalmatlan volt az eltérő érdekek, megoldási javaslatok, gondolatok Országgyűlésben történő megjelenítésére. Bár a formális jog deklarációkban kinyilvánított bizonyos szabadságokat, kettős jelölést, képviselői visszahívhatóság lehetőségét az országgyűlési és helyi képviselők esetében is. De ezeknek vagy nem volt gyakorlati jelentősége, vagy a kontroll-mechanismusok gátat jelentettek véghezvitelükben.

Az alkotmányos demokrácia éppen azt jelenti, hogy a nemzetközi dokumentumokban lefektetett emberi jogoknak és szabadságoknak érvényesülni kell. Témánk szempontjából tehát az első alapjog a szabad, általános, egyenlő, titkos választójog, amelyet az államhatalom kell garantálnia. Ez az elsődleges jog, majd ezzel szerves egységben az egyesülési jogból önálló sodó pártalapítás szabadsága szükséges ahhoz, hogy az állampolgárok politikai akaratképződésükhöz teret nyerjenek, érdekeiket, véleményüket, akaratukat megjeleníthessék. A „pártok mindenekelőtt a népképviseleti intézmények létrehozásában és működésük előmozdításában való politikai részvételük

¹⁷ J.J. Linz: „Non-competitiv Elections of Europe. In: G. Hermet-Rose-A.Ronquié (eds.): Elections without choice. London 1978. 36-65. M. Duverger: Dictatures at légitimité. Paris 1982. 5-26. o. Idézi: Dezső Márta: Képviselet és választás a parlamenti jogban. KJK. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest 1998. 15. o.

révén alakítják a népakaratot.”¹⁸ Ám ezeket a jogokat az államhatalomnak kell biztosítania. Ha ezeket a jogokat az államhatalom nem biztosítja, úgy – végső soron – saját legitimitációjától fosztja meg magát. A legitimitáció követelményét az államhatalom oldaláról akképp összegezhethjük, hogy „az államhatalom a néptől való eredete és a nép általi, állami szervek útján történő gyakorlása a hatalom sajátos célhoz kötöttségét is jelenti, az államhatalomnak a népet kell szolgálnia, azaz a nép által, a nép érdekében felelősen kell gyakorolni. Ez alkotmányilag azt jelenti, hogy az államhatalom végső legitimitációját a nép akarata – mint többségi akarat – adja, amely elsősorban a periodikusan ismétlődő kompetitív választás során nyer kifejezést.”¹⁹ A népakarat a *politikai akaratképzés tényleges* folyamatában formálódik, és ennek következtében az akaratképzés a tényleges akarat létrejöttét eredményezi.²⁰

A jogok biztosítása egyfelől annak korlátait is kijelöli, másfelől az államhatalom önkorlátozását is jelenti. „Mivel az alapjogok garantálása az állam feladatának minősül, ezért az alapvető jogok érvényesülése egyrészt feltételezi az államhatalom létét, másrészt önkorlátozásra is készíti az államhatalmat, azaz mérsékeli az állami beavatkozás mértékét, és megszünteti annak lehetőségét, hogy a jogok biztosítása vagy megvonása a mindenkori hatalom tetszőlegességétől függjön.”²¹ Lehet formális törvényességre hivatkozni, lehet a dolgozó nép hatalmának érvényesülését²² és más politikai jelszót jogi normában deklarálni, ám ha a politikai akaratképzésnek nincsenek meg színterei, még „vitatott legitimitásról” sem beszélhetünk.²³

Bár „az 1985-ös jelölőgyűléseken – amelyek a civil társadalom hosszú évek utáni első legális szerveződése is voltak – az állampolgárok ráébredtek önnön politikai erejükre, a tényleges részvétel lehetőségére”,²⁴ de ennek érdemi kihatása sajnos nem volt. Magyarországon a kettős jelölésből következően a 74 spontán jelöltből 32-en be is kerültek az Országgyűlésbe. Ennek inkább politikai érdekessége volt, és lehet a mai napig, de a korlátozott-ellenőrzött jelölést, majd választást egyáltalán nem befolyásolta.²⁵ A választások ezzel a kettős jelöléssel együtt sem nevezhetők demokratikusnak. A kettős jelölés ugyanis sokszor csak látszólag nyújtott alternatívát. Bár a nyolcvanas években az állampártban és azon kívül is feltűntek olyan személyek, akik a hivatalos „vonaltól” – ha nem is szembenálló – de némely kérdésben eltérő

¹⁸ Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 517-518. o.

¹⁹ Petrétei József: *Magyar Alkotmányjog II*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2000. 30. o.

²⁰ Petrétei: *A törvényhozás elmélete* ... 56. o.

²¹ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: *Magyar Alkotmányjog III*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006. 19. o.

²² „A Magyar Népköztársaságban minden hatalom a dolgozó népé. A város és falu dolgozói választott és a népnek felelős küldöttek útján gyakorolják hatalmukat.” 1949. évi XX. törvény I. § (2) bek.

²³ Kukorelli: i.m. 18. o.

²⁴ Hankiss Elemér: *Kelet-európai alternatívák*. KJK, Budapest 1989. 114-115. o., idézi: Kukorelli: i.m. 200. o.

²⁵ A politikai hatalom nem volt képes a nyitásra. A „felvilágosult” közgazdasági gondolkodást nem követte (nem követhette?) egy „felvilágosultabb” politikai – jogi gondolkodás. A gazdasági – politikai rendszer eltérő kettősségre voltak és vannak példák a világban. Lásd a volt jugoszláv öngazgatási modell, amely egy gazdaságilag, kulturálisan stb. sokszínű országot teremtett a kommunista párt érinthetlenségével, vagy a mai Kínát, Vietnámot stb.

véleményeket képviseltek, eltérő megoldásokat kívántak.²⁶ De bár ők lettek volna többségben az Országgyűlésben, de mivel nem ez történt, így ez sem véletlen. „Ellenzékinék” ismert (másként gondolkodók kifejezést használták akkoriban) az Országgyűlésbe nem kerülhetett. Ennek megvoltak a nem erőszakos, „véletlen” kizsorítósi és más praktikái.

Még egy adalék, amely említenünk kell; 1989 tavaszán az ellenzék új harcmodort váltott. A törvényben biztosított képviselői visszahívás intézményét²⁷ használták fel arra, hogy azokban a körzetekben, ahol jelentősebb támogatásra számítottak, számíthattak, elkezdtek visszahívni az országgyűlési képviselőket, később ez a kerekasztal tárgyalások hatására megállt ez a folyamat. 1989 júniusáig 18 képviselő volt kénytelen megválni mandátumától.²⁸

Bár tételünk megállapítását talán színezhethetné, ha tudnánk, hogy az Országgyűlés tagjai hogyan viszonyultak a Kerekasztal által megfogalmazott és a Kormány által előterjesztett alkotmánymódosításhoz, illetőleg a többi jogszabályhoz. De ez semmilyen relevanciával nem bír.

Az 1985-ben az illegitimnek tekintett választások útján létrejött utolsó szocialista Országgyűlés tiszteességgel elvégezte azt a törvényalkotói munkát, amely a szocialista társadalmi rendszerből egy kapitalizmusba, vagy ahhoz közelítő társadalmi rendszerbe történő – ami nagyon fontos – békés átmenetet lehetővé tette. Azt, hogy milyen motívumok hatottak a képviselői döntésre, nem tudhatjuk. Legfeljebb vélelmezhetünk egyes befolyásoló tényezőket:

- támogatták a rendszerváltó törekvéseket, megértették a változásokat, illetőleg nem tudták magukat függetleníteni a történelmi eseményektől (az utcán, médiában zajló események, gazdasági válság, külpolitikai történések stb.) vagy
- a Kormány előterjesztését kötelességből elfogadták, vagy
- féltették még néhány hónapi tartó kivételezett képviselői helyeiket (18 visszahívás történt 1989 júniusáig és nyilván lett volna több, ha a Kerekasztal nem állította volna le ezt a folyamatot), vagy
- naivan bíztak a túlélésükben, ha engedelmesen igazodnak az „új idők, új dalai”-hoz, dalnokaihoz,
- Kádár János, aki egy rendszert szimbolizált, halálát követően „utánam az özönvíz” hangulata, vagy
- esetleg más befolyásoló tényezők hatottak, bármi is lehetett ez irreleváns.

Bár respektálnunk kell személyes magatartásukat, lelkiismeretük vívódásait, sokszor nehéz szakmai, érzelmi döntésüket. Lényeg azonban „igen” szavazatuk az Alkotmány megváltoztatására (és más törvények megalkotására). Az önkéntes cselekvés motívumának általában a jogban nincs jelentősége. Megalkották – tehát – azokat a jogszabályokat, köztük módosították a szocialista államrendszert megalapozó

²⁶ Tehát – egy konkrét példát említve – nem volt mindegy, hogy keménykezű kommunista Komócsin Zoltán, vagy egy ugyancsak párttag, ám reformelképzeléseket valló (később a MSZMP-ből közéleti tevékenysége miatt kizárt) Király Zoltán lett Szeged város egyik képviselője.

²⁷ „A választópolgárok a megválasztott országgyűlési képviselőket visszahívhatják.” 1949. XX. törvény 62. § (3) bek.

²⁸ Közöttük olyan prominens vezetők, mint Apró Antal, Korom Mihály (volt igazságügy miniszter), Losonczy Pál (volt államfő) stb.

Alkotmányt, amely *mögött – döntően legális képviselő nélkül – ott volt az Országgyűlés épületén kívüli többségi népakarat*. A „nép akaratát” kifejezte az ellenzéki oldal a Kerekasztal tárgyaláson és másutt, az állampárt bizonyos köre és személyei, megjelent az utcai tüntetéseken, a médiában megszólaltak az újdonsült politikusok, az újságcikkek vázolták fel azokat stb. Azaz tényleges politikai cselekvésben, formában formálódott a népakarat kinyilvánítása. A többségi népakaratot egyébként a néhány hónap múlva megtartott választási eredményei egyértelműen visszaigazolták.²⁹ Az Országgyűlés elé beterjesztett alkotmánymódosítás és más törvényjavaslatok 1989 őszén már nem az MSZMP és Kormánya javaslata volt csupán, hanem más vélemények, érdekek, értékek is helyet kaptak azokban.

Nos, ez a rendszerváltás rövid, részleteket kiragadó története.³⁰ A bevezetőben említett polémiára visszatérve, vajon csak formálisan legitim Országgyűlés alkothat tartalmilag legitim Alkotmányt? Ha a formális legitimitás a tartalmi legitimitás feltételeként elfogadjuk, akkor az 1989-es alkotmánymódosítás nem tekinthető legitimnek. Illegitim törvényhozás alkothat-e legitim Alkotmányt (Alaptörvényt)? Ha válaszunk igenlő, akkor az 1989-es alkotmánymódosítást akként értékelhetjük, hogy az formálisan illegitim, ám tartalmilag legitim volt. Ha válaszunk nem, akkor a formális illegitimitás egyben tartalmi illegitimitást is von maga után, így az 1989-es alkotmánymódosítás ab ovo illegitim. Ezt a tételt – általában – elfogadva, tehetünk-e kivételt az 1989-es módosítással? Formális illegitim voltát érdemben nem változtatta meg sem a kettős jelölés, sem a képviselői visszahívások. Viszont, véleményem szerint az 1989-es alkotmánymódosítás tartalmilag legitim volt, mert kifejezte azt az Országgyűlésen kívül keletkezett és képviselt többségi politikai akaratot, amely sokszor kompromisszumot kifejező jogszabályi javaslatokban jelent meg.

Záró megállapításaink tehát a következők: az 1949. évi XX. törvény mind formálisan, mind tartalmilag illegitim, ahogy az 1989-es alkotmánymódosításáig valamennyi módosítás. Az ún. rendszerváltó 1989-es alkotmánymódosítás tartalmában legitimnek tekintem, formális illegitimitása elvitathatatlan. Az 1990-es módosítástól pedig legitimnek értékelhetjük az alkotmánymódosításokat. Míg a 2011. áprilisban a maga teljességében elfogadott Alaptörvény valóban az első legitim alkotmánya Magyarországnak. Közvetett és látványos többségi népakaraton és mennyiségi meghatározottság nélküli reprezentatív közvetlen népakaraton nyugszik.

²⁹ Az ellenzék az első fordulóbeli 65%-os, és a második fordulóbeli 45%-os részvétel mellett 91,5%-ot szerzett összesen, míg az MSZP 8,5%-ot. Kormányt az MDF (42,5%), a Kiszgaddákkal (11,4%), valamint a KDNP-vel (5,4%) alakított koalícióban az 1990-94 között.

³⁰ Sajnos, a ma generációját – nyilván a saját problémájuk elsődlegessége miatt – már nem igazán érdekli az 1989/1990-es rendszerváltás és annak eseményei, személyei iránt. Talán ez a kis tanulmány felkelti érdeklődésüket.

A végrehajtó hatalom az új Alaptörvényben

A végrehajtó hatalom jellegének és letéteményesének meghatározása mindig a konkrét alkotmányos berendezkedésben kialakított kormányzati rendszer függvénye. Magyarország új Alaptörvénye¹ – amely 2012. január 1-jén lép hatályba – a végrehajtó hatalom meghatározásában a korábbi alkotmányi szabályozáshoz képest nem eredményez döntő vagy lényeges változást, vagyis az 1989-90-ben lezajlott alkotmányozás során létrehozott államforma és kormányzati rendszer nem alakul át.² Az Alaptörvény szerint az államforma továbbra is *köztársaság* marad,³ de a magyar állam neve Magyarországra módosul.⁴ Az Alaptörvény megtartja a *parlamentáris kormányzati berendezkedést* is,⁵ amellyel összefüggésben az Alkotmánybíróság már 1991-ben megállapította: „A Kormány az Alkotmány szerinti parlamentáris rendszerben a végrehajtó hatalom kizárólagos letéteményese és az Országgyűlésnek felelős gyakorlója. A végrehajtó hatalom feladatköre és hatásköre olyan komplex és átfogó, hogy hatásköri jogosítványainak kimerítő felsorolása lehetetlen. Valójában a Kormány hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alkotmány nem utal kifejezetten más szervek hatáskörébe. Ez az Alkotmányban úgy jelenik meg, hogy míg minden más szerv hatáskörét konkrétan és kimerítően meghatározza az Alkotmány, a Kormány számára csak általános irányítási és szervezési feladatokat jelöl meg, illetve – más szervekkel közös feladatok esetén – hatáskörmegosztási szabályokat tartalmaz.”⁶ Az *alkotmánybírósági értelmezés* tehát a *végrehajtó hatalmat* – mint önálló államhatalmi ágat – *kizárólag a Kormányhoz* rendelte, anélkül azonban, hogy ezt az alkotmányi rendelkezések expressis verbis tartalmazták volna. Az új Alaptörvény viszont – a korábbi alkotmányhoz képest – kifejezetten rögzíti, hogy a *magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapul*,⁷ ugyanakkor nem határozza meg az egyes államhatalmi ágakat, pusztán a végrehajtó hatalmat nevesíti, és jelöli meg a Kormányt, mint „a végrehajtó hatalom általános szerve”. A törvényhozó hatalom ekként nincs meghatározott szervezethez rendelve, de az Országgyűlésnél – mint legfőbb népképviselői szervnél – a feladat- és hatáskörök felsorolásakor szerepel az alkotmányozó és módosító, illetve a törvényhozó hatáskör.⁸ A bíróságok esetében az Alaptörvény azt

* Egyetemi tanár, PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

¹ Az új Alaptörvényt az Országgyűlés 2011. április 18-án fogadta el, és április 25-én hirdették ki.

² Az Alaptörvény „a kormányra vonatkozó szabályokat a régi alkotmányszövegből hol átvette, pontosította, újrafogalmazta, kiegészítette vagy törölte, de az 1990-es berendezkedést – ha alatta továbbra is a kormány struktúráját, belső viszonyait és a kormányfő helyzetét értjük – megtartotta. A kormány alkotmányos környezetét, viszonyrendszerét a korábbi állapothoz képest azonban jelentősen megváltoztatta.” Müller György: Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról. Közjogi Szemle, 2011. június, 28. o.

³ Alaptörvény B) cikk (2) bek.

⁴ Alaptörvény A) cikk. Korábban az állam neve Magyar Köztársaság volt.

⁵ Ezt támasztja alá, hogy az Országgyűlés és a Kormány viszonyában változatlanul érvényesül a parlamenti bizalom és felelősség elve. Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés 2. mondat

⁶ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189, 199-200

⁷ Alaptörvény C) cikk (1) bek.

⁸ Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) és b) pontok

rögzíti, hogy „[a] bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el,“⁹ de ezeket önálló államhatalmi ágként kifejezetten nem jelöli.

Korábban *vita* volt arról, hogy a *köztársasági elnök* vajon a *végrehajtó hatalomhoz sorolható-e*. Az Alkotmánybíróság szerint „[a] köztársasági elnök kívül áll a végrehajtó hatalmon, önálló államfői hatásköre van. Az Alkotmányból nem vezethető le olyan konstrukció, hogy a végrehajtó hatalom élén a Kormány és a köztársasági elnök állna, akik egymást kölcsönösen ellenőrizve és ellensúlyozva, konszenzuson alapuló döntéseket hoznak, s csupán a közigazgatási irányítása tartozna egyedül a Kormány hatáskörébe.”¹⁰ E megoldáson az új Alaptörvény sem kíván változtatni. A 9. cikkhez fűzött indokolás szerint „[a] köztársasági elnök a végrehajtó hatalomtól elkülönült, önálló hatalmi tényező. Az intézmény alaptörvényi célja, hogy a nemzeti egységet kifejező államfő örökös az államszervezet demokratikus működése felett. A nemzet egységének kifejezése, mint cél, az államfői tisztséget semleges, a többi hatalmi ágtól független szerepbe helyezi. Az államfő hatáskörei révén a többi hatalmi ág viszonylatában ellensúlyképző szerepet tölt be.” Mivel a köztársasági elnök továbbra sem lesz része a végrehajtó hatalomnak, ezért Magyarországon a végrehajtó hatalom általános szerveként megjelölt *Kormány alkotmányjogi szabályozását szükséges áttekinteni*. Előjáróban rögzíthető, hogy az Alaptörvény – a korábbi alkotmányi regulációhoz hasonlóan – a Kormány jellegére, létrejöttére, tagjai felelősségére vonatkozó legfontosabb előírásokat tartalmazza, és ezáltal lehetővé teszi, hogy a részletesebb szabályozást egyrészt a törvényhozás, másrészt maga a Kormány végezhesse el.¹¹

I. A Kormány jellegének meghatározása

A Kormány jellegének meghatározása többféleképpen elvégezhető, de célszerűnek tűnik a funkcionális, a szervei, illetve a területi sajátosságokat egyaránt figyelembe venni, mert ezek együttesen karakterizálják a Kormányt, és körvonalazzák alkotmányjogi minőségét meghatározó vonásait. E sajátosságok elkülönült vizsgálata azonban csak viszonylagos lehet, mivel ezek szorosan összefüggenek és gyakran nem is választhatók el egymástól.

1. A Kormány funkcionális jellege

Az Alaptörvény a Kormány alkotmányos funkcióját rögzíti, amikor – a korábbi alkotmánybírósági döntéssel megegyezően – kimondja, hogy „[a] Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.”¹² A *végrehajtó hatalom Kormányhoz rendelése* összhangban van az Alaptörvénynek azzal az előírásával, amely szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. A végrehajtó hatalom – mint állami

⁹ Alaptörvény 25. cikk (1) bek.

¹⁰ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991. 189. 200

¹¹ Az alábbiakban azonban kizárólag az alaptörvényi rendelkezések áttekintésére kerül sor.

¹² Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés 1. mondat

alapfunkció – meghatározása azonban az Alaptörvényben nem történt meg. Funkcionális megközelítésben ez a hatalom a törvények és a kormányzati politikai döntések valóra váltását, érvényesítését, illetve foganatosítását végzi, és – negatív megközelítésben – azt a tevékenységi kört jelöli, ami nem tartozik a törvényhozás és bírászkodás körébe. A végrehajtás ezért azoknak a feladatoknak az ellátását, intézését foglalja magában, amelyek a legkülönbözőbb szakterületekhez sorolhatók, és e feladatmegoldás jellegében bizonyos különbségeket mutathatnak fel. A végrehajtó hatalom klasszikus – de nem kizárólagos – feladat- és hatásköre tehát a törvények végrehajtása, amit ugyan az Alaptörvény kifejezetten nem rögzít, de ami a Kormány funkciójának meghatározásából szükségszerűen következik. A Kormány azonban nem pusztán passzív végrehajtó feladatokat lát el, hanem önálló irányító és kormányzati-politikai tevékenységet is, és ekként – mint az államhatalom egyik ágának – alkotmányjogi megközelítésben *jogilag szabályozott hatalma* – vagyis némi leegyszerűsítéssel hatásköre – van.¹³ A Kormány funkcióját – tevékenysége fő irányát – tekintve tehát *egyrészt kormányzati, másrészt végrehajtó-rendelkező tevékenységet* végző szerv: *kormányzati* tevékenységet ellátó szervként a Kormány részt vesz a kormányzásban,¹⁴ vagyis a legfontosabb állami feladatok kijelölésében és az állami tevékenység irányának és tartalmának meghatározásában. Bár a Kormány – a végrehajtó hatalom letéteményeseként – *nagyrészt a parlamenti döntéseket hajtja végre, ugyanakkor meghatározó szerepe van az Országgyűlés munkájának alakulásában is.* A Kormány készíti elő a legtöbb parlamenti döntést (törvény-előkészítés), e szerv terjeszti elő a legtöbb törvényjavaslatot (törvény-kezdeményezés), illetve a költségvetési javaslatot, ezáltal jelentős mértékben befolyásolja az Országgyűlés által megtárgyalandó kérdéseket. Mivel a Kormány egyúttal a közigazgatás legfőbb szerve,¹⁵ így szükségszerűen *végrehajtó-rendelkező tevékenységet* is végez: legfelső szinten irányítja és szervezi a törvények és más parlamenti döntések végrehajtását biztosító közigazgatási szervezet munkáját. E meghatározásból az is következik, hogy a Kormány a végrehajtó hatalom letéteményeseként önálló politikai döntési hatalommal rendelkezik, és nem pusztán a mindenkori parlamenti többség képviselője.

¹³ A hatalmi ág nem más, mint hatáskörök homogén csoportjának bizonyos szervhez vagy szervcsoporthoz való hozzárendelése. Vö. Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest 1995. 57. o. Ez azzal a megjegyzéssel fogadható el, hogy a hatáskörök homogén csoportjának önállóan, továbbá kiemelkedő és meghatározó hatáskiváltásra alkalmasnak kell lennie.

¹⁴ A kormányzás olyan állami alapfunkció, amelynek célja a társadalom irányítása. Ez felöleli a bel- és külpolitika egészének kapcsán olyan politikai döntések kidolgozását és érvényre juttatását, amelyek megszabják a megvalósítandó legfontosabb állami célokat és feladatokat, valamint ezek végrehajtásának szervezeti, személyi és dologi feltételeit, továbbá megállapítják a végrehajtás ütemét, módját és ellenőrzését, így mintegy meghatározzák az egész állami tevékenység irányát és tartalmát. A kormányzásról lásd részletesebben Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 323-331. o.

¹⁵ Alaptörvény 15. cikk (2) bek.

2. A Kormány szervei jellege

A Kormány *alkotmányos állami szerv*, azaz státusza és lényeges kompetenciája közvetlenül az Alaptörvény által létrehozott; feladata magából az Alaptörvényből adódik, így az alkotmányjogilag konstituált államhatalom lényeges részének birtokosa. A parlamentáris kormányzati rendszernek megfelelően – az államhatalmi ágak elválasztására is tekintettel – a Kormány egyszerre rendelkezik nagyfokú önállósággal az államélet operatív irányításában, illetőleg tartozik felelősséggel a parlamentnek. Bár a Kormány kötve van a mindenkori parlamenti többség akaratahoz, de *nem alárendelt szerve az Országgyűlésnek*,¹⁶ mivel önálló, az Alaptörvényben biztosított feladat- és hatásköre van széles döntéshozatali jogosítványokkal, amelyeket a parlamentnek is tiszteletben kell tartania, vagyis ezekbe közvetlenül nem avatkozhat bele, nem helyettesítheti a Kormányt a feladat- és hatásköre gyakorlásában. A *Kormány és az Országgyűlés viszonyát* a parlamentnek a Kormány létrejöttében – megalakulásában – és megbízatásának megszüntetésében játszott szerepe, valamint a Kormány és az Országgyűlés közötti bizalmi és felelősségi viszony határozzák meg.¹⁷ A *Kormány megbízatása* – a hatalommegosztás időbeli (temporális) szintjére is tekintettel – korlátozott: *kezdeté* a Kormány *megalakulása*, ami *folyamatként* fogható fel. E folyamat a miniszterelnöki tisztség betöltésével (a parlament általi megválasztással) kezdődik, és a miniszterek kinevezésével zárul: a Kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg.¹⁸ Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy a Kormány megbízatása a miniszterelnök megbízásától függ, vagyis addig áll fenn, amíg a miniszterelnök e tisztségét betölti. A Kormány tagjai együtt alkotják a Kormányt, ebből következően csak az érvényesen megválasztott miniszterelnök és a javaslata alapján a köztársasági elnök által kinevezett miniszterek tagjai a Kormánynak, és vehetnek részt a Kormány feladat- és hatásköreinek gyakorlásában. A kormánytagság előfeltétele tehát a miniszterelnökké történő megválasztás, illetve a miniszterré történő kinevezés. A *Kormány* – mint alkotmányos állami szerv – tehát *kétféle tisztségből*, illetve kéttípusú tisztségviselőből áll: a miniszterelnökből és a miniszterekből. A két tisztség különbsége az általuk ellátandó feladatokból és funkciókból adódik. *E két tisztség* egyrészt a *Kormányban* – mint állami szervben – *betöltött pozíciót jelent*, és ekként felhatalmazást arra, hogy a Kormány feladat- és hatáskörgyakorlásában részt vegyenek. Másrészt azonban a miniszterelnök és a miniszterek maguk is állami szervek, mégpedig olyan állami szervek, amelyek egyetlen – miniszterelnöki vagy miniszteri – tisztségből állnak.¹⁹ *Önálló állami szervei jellegüket* az támasztja alá, hogy

¹⁶ „A törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag egymással rendszerint összefonódnak.” 17/1994. (III. 29.) AB határozat. ABH 1994. 84, 85.

¹⁷ „Az Országgyűlés rendeltetése a Kormány működésének politikai befolyásolása és ellenőrzése, valamint a Kormány Parlamenttel szembeni politikai felelősségének érvényesítése.” 868/B/1995. AB határozat. ABH 1997. 609, 613

¹⁸ Alaptörvény 16. cikk (6) bekezdés. A Kormány tagja az Országgyűlés előtt esküt tesz. Alaptörvény 16. cikk (7) bek.

¹⁹ A miniszter – mint állami szerv – egyetlen tisztségből áll, de miniszter – mint állami szerv – egyidejűleg több is lehet. A miniszterek számát egyrészt a minisztériumok száma határozza meg, amelyek felsorolásáról törvény rendelkezik [Alaptörvény 17. cikk (1) bek.], másrészt a tárca nélküli miniszterek

a *Kormánytól független feladat- és hatáskörük is van*, amelyet saját felelősségük alapján gyakorolnak (pl. a miniszterelnök tesz javaslatot a miniszterek kinevezésére és felmentésére, meghatározza a Kormány általános politikáját stb., míg a miniszterek önállóan irányítják az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket). A Kormány tehát olyan *sajátos összetételű alkotmányos állami szerv*, amelynek *tagjai* – e tisztségük (a kormánytagság) mellett – vagy miniszterelnöki, vagy pedig miniszteri tisztséget, tehát *egy másik állami szervet* – mint egyszemélyes tisztségből álló szervet – *jelentenek*. E tisztség azonban egyúttal a *kormánytagság előfeltétele*: aki ugyanis nem tölt be miniszterelnöki vagy miniszteri tisztséget, nem lehet a Kormány tagja, és így e szerv feladat- és hatáskörgyakorlásában sem vehet részt. A miniszterelnöki és a miniszteri tisztség elvesztése egyben a kormánytagság elvesztését is jelenti (miniszterelnök esetében ez a Kormány megbízatásának megszűnését eredményezi).

3. A Kormány testületi jellege

Az Alaptörvénynek a Kormány összetételét meghatározó rendelkezéséből alkotmányjogi szempontból kényszerítően az következik, hogy a Kormány sajátos *testületi szerv*: tagjai a miniszterelnök és a miniszterek.²⁰ A Kormány – összetételéből adódóan – *feladat- és hatáskörét* (amit az Alaptörvény fő szabály szerint csak általános jelleggel határoz meg) *testületként* – következésképpen tehát az *ülésein* – *gyakorolja*. A *testületi döntések a Kormány tagjaira* – a miniszterelnökre és a miniszterekre – *kötelezőek*, de a Kormány és tagjai között is érvényesül a *hatáskörelvonás tilalma*: egyrészt a Kormányt megillető hatásköröket egyedül a miniszterelnök vagy az egyes miniszterek nem láthatják el, vagyis ezeket *csak együttesen, testületként eljárva gyakorolhatják*.²¹ Másrészt a miniszterelnök vagy a miniszterek önálló, saját felelősségen alapuló hatáskörét a Kormánynak tiszteletben kell tartania, azaz sem el nem vonhatja, sem nem csorbíthatja.

A Kormány testületi működéséről az *Alaptörvény hallgat*: nem található benne olyan előírás, amely a Kormány hatáskörgyakorlásának módjára vonatkozna, vagyis ezt a kérdést nagyrészt a Kormány szervezeti autonómiájának engedi át.²² A testületi jellegből azonban bizonyos működési sajátosságokra következtetni lehet. Ilyennek tekinthető a többségi elv alkalmazása a határozatképesség és a döntés eredményének

száma, akiket a Kormány által meghatározott feladatkör ellátására nevezhetnek ki [Alaptörvény 17. cikk (2) bek.].

²⁰ Alaptörvény 16. cikk (1) bekezdés. Megjegyzendő, hogy a miniszterek közül a miniszterelnök egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelölhet ki, akik azonban ezt a „helyettesi” tisztséget csak miniszteri tisztségük alapján kaphatják meg.

²¹ Ez alól szűk körben, az ún. „halaszthatatlan esetekben” lehetnek kivételek, amelyeknek indoka a váratlan, rendkívüli vagy azonnali intézkedést igénylő ügyek, de ilyenkor is biztosítani kell vagy azt, hogy a kormánytagok írásban vagy távbeszélő útján hozzanak döntés, vagy azt, hogy ha a miniszterelnök a Kormány ülései között meghatározott ügyekben felhatalmazást kap kormányrendelet vagy kormányhatározat kibocsátására, akkor az utólagos kormányjóváhagyást.

²² Bár az Alaptörvény kifejezetten nem említi a Kormány szervezetalkítási autonómiáját, ez a Kormány alkotmányos szervként meghatározott jogállásának logikus következménye, mivel az alkotmányos szervek e minőségük egyik elemeként – az alkotmányi és a törvényi keretek között – rendelkeznek szervezetalkítási autonómiával.

megállapításánál, továbbá a döntéshozatalban való részvétel során érvényesülő egyenjogúság elve. Az Alaptörvény további rendelkezéseiből azonban az a következtetés vonható le, hogy a miniszterelnök a Kormányon belül meghatározó szerepet tölt be: *a Kormány miniszterelnöki elvű kormányként* definiálható.

4. A miniszterelnöki elvű kormány

Az Alaptörvény fenntartja a rendszerváltozáskor kialakított *miniszterelnöki elvű kormány* – a német kancellárelvű kormányhoz hasonló – modelljét.²³ A miniszterelnöki elvű kormány azt jelenti, hogy *a Kormány létrejöttében, működésében, felelősségének megállapításában és megbízatása megszűnésében a miniszterelnöknek van* lényeges és meghatározó szerepe: ő tekinthető a végrehajtó hatalmi ág kiemelkedő és vezető egyéniségének. *A Kormány megalakulása a miniszterelnök megválasztásával kezdődik.* A miniszterelnöki elvű Kormány sajátosságából adódik, hogy a Kormány a parlamenti többségtől a bizalmat valójában a miniszterelnök megválasztásakor kapja. Ennek lényege, hogy a miniszterelnök a parlament bizalma nélkül ne alakíthasson Kormányt, és ne határozhassa meg a Kormány általános politikáját. Ha ez a bizalom fennáll – amit a megválasztás ténye igazol – akkor a *miniszterelnök tesz javaslatot a miniszterek kinevezésére*, és bármikor indítványozhatja a köztársasági elnöknél a miniszter felmentését, vagyis szabad kezet kap a Kormány személyi összetételének kialakítására, beleértve helyetteseinek kijelölését is. Formailag ugyan az államfő nevezi ki a minisztereket, és ennek során jogosult az erre irányuló jogi feltételeket vizsgálni, de ha jogszabályba ütközés nem áll fenn, akkor a kinevezést teljesítenie kell.²⁴ A miniszterelnök – a Kormány fejeként – *meghatározza a Kormány általános politikáját*, és feladatokat határozhat meg a miniszterek számára. A Kormány politikájáért való *felelősséget személyében viseli*, mert bizalmatlansági indítványt csak vele szemben lehet benyújtani.

A miniszterelnök megbízatásának megszűnése egyúttal a Kormány megbízatását is megszünteti, vagyis *a Kormány léte a miniszterelnökhöz kötődik.* Ez a megoldás – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – a miniszterelnök sajátos, önálló és kiemelkedő alkotmányjogi helyzetét konkretizálja.

II. A miniszterelnök jogállása az Alaptörvényben

A miniszterelnök jogállása az új alaptörvényi szabályozás következtében a korábbihoz képest érdemben lényegében nem változott, de tényleges pozícióját az új szabályozás hangsúlyosabbá tette.

²³ „A magyar Alkotmány a rendszerváltás során a német Grundgesetzben rögzített, a kormányra vonatkozó szabályok fő vonalait átvette, bár a szabályozás részleteiben a magyar szövegezés nemegyszer eltér a német modelltől.” Herbert Küpper: A parlamenti bizalomhoz kapcsolódó kormányzati gyakorlat Magyarországon és Németországban: legitím kiskapuk vagy az alkotmányosság kijátszása? In: Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): A köztársasági Alkotmány 20 éve. Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, Pécs 2009. 482. o.

²⁴ Nem illeti meg tehát szakmai-politikai ellenőrzési jog, vagyis tartalmi és politikai célszerűségi megfontolásokat nem gyakorolhat. Ez megfelelően érvényes a miniszter menesztésére is.

1. A miniszterelnök megbízásának keletkezése

A miniszterelnököt az Országgyűlés a *köztársasági elnök javaslatára* választja meg.²⁵ Azt a kérdést, hogy a köztársasági elnök kit javasolhat miniszterelnöknek, az Alaptörvény nem szabályozza, mivel ez elsősorban a parlamentbe bejutott politikai erők közötti egyeztetés eredményétől függ. A javaslat kialakításának fő szempontja ugyanis az, hogy a miniszterelnöknek jelölt személyt a parlamenti többség megválassza. Az Alaptörvény arra nézve sem tartalmaz rendelkezést, hogy a javasolt személy *milyen feltételeknek feleljen meg*. Pusztán annyit rögzít, hogy a köztársasági elnöknek mely időpontban kell megtennie a javaslatát. Eszerint ha a miniszterelnök megbízása az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával szűnt meg, a javaslatot az új Országgyűlés alakuló ülésén kell megtennie. Ha pedig a miniszterelnök megbízása lemondásával, halálával, összeférhetetlenség kimondásával, a megválasztásához szükséges feltételek hiánya miatt vagy azért szűnt meg, mert az Országgyűlés a bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezte ki, a köztársasági elnök a javaslatát a miniszterelnök megbízása megszűnésétől számított tizenöt napon belül teszi meg. Ha viszont a miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés nem választja meg, a köztársasági elnöknek tizenöt napon belül új javaslatot kell tennie.²⁶

A feltételek rögzítésének hiánya az Alaptörvényben azért mondható furcsának, mert a miniszterelnök megbízásának megszűnési esetei között egyik okként az szerepel, hogy a kormányfő megbízása megszűnik, ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn.²⁷ Mivel az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy a Kormány tagja – és így a miniszterelnök – jogállásának részletes szabályait, javadalmazását, valamint a miniszterek helyettesítésének rendjét törvény – mégpedig nem sarkalatos, hanem egyszerű törvény – határozza meg,²⁸ a megválasztás feltételeinek megállapítása a törvényhozás hatáskörébe tartozik. A kérdést jelenleg szabályozó törvény szerint: „Miniszterelnöknek javasolható, illetve miniszterelnökké megválasztható minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választójoggal rendelkező személy.”²⁹ Az is meglehetősen különös, hogy míg a választási feltételeket megállapító törvény elfogadásához elegendő az egyszerű többség, továbbá a miniszterelnök megválasztásához és a vele szembeni bizalom kérdésének eldöntéséhez az abszolút – tehát az összes képviselő több mint felének – többsége a megkövetelt, addig az Alaptörvény a megválasztási feltételek hiányának megállapítását – és az összeférhetetlenség kimondását – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatához köti.³⁰ Ez azt is jelenti, hogy az Alaptörvény a miniszterelnök menesztéséhez bizonyos esetekben – az országgyűlési képviselők jelenlétének

²⁵ Alaptörvény 16. cikk (3) bek.

²⁶ Alaptörvény 16. cikk (5)-(6) bek.

²⁷ Alaptörvény 20. cikk (2) bekezdés g) pont

²⁸ Alaptörvény 18. cikk (5) bek.

²⁹ Vö. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 20. §-ával.

³⁰ Alaptörvény 20. cikk (4) bekezdés. Megjegyzendő, hogy a 2010. évi XLIII. törvény 24. §-a szerint az összeférhetetlenség kérdésében az országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával kell döntést hozni.

függvényében – az abszolút többséghez képest nagyobb arányú támogatottságot követel meg.

Ha az Alaptörvény a miniszterelnök-jelöltre vonatkozóan nem is állít fel követelményt, így a köztársasági elnök a személyi javaslata megtételekor elvileg szabadon dönthet, mégis léteznek bizonyos megfontolások. Mivel az Alaptörvény előírja, hogy a *miniszterelnök megválasztásához* az országgyűlési képviselők *több mint a felének szavazata* szükséges, az államfőnek a többségi elvre tekintettel kell lennie, vagyis olyan személyt kell jelölnie, aki ezt a többséget képes is megszerezni. Az Alaptörvény a köztársasági elnök számára nem ír elő olyan kötelezettséget, hogy személyi javaslatának megtétele előtt konzultáljon a parlamenti pártfrakciókkal, de ezt a lehetőséget nem is tiltja meg. Az államfőnek az államszervezet demokratikus működése feletti örökös funkciójából adódóan³¹ hozzá kell járulnia a sikeres kormányalakításhoz, vagyis ezt nem akadályozhatja meg azzal, hogy olyan személyt jelöl, akinek nincs parlamenti többsége. Ez ugyanis nem minősülne alkotmányos jelentőségű hatásköre jóhiszemű, a feladata teljesítését elősegítő, együttműködő gyakorolásának.³² Ha a választások során valamelyik politikai erő abszolút többséget szerzett, a jelölés egyértelmű. Ha ilyen többség nincs, akkor a szóba jöhető koalíciós alternatívák közül azoknak a politikai erőknek a jelöltje lesz a miniszterelnöknek javasolt személy, aki a szükséges parlamenti többséget képes megszerezni. Ha ilyen koalíció nem alakítható, akkor megnyílhat a köztársasági elnök parlament-felosztási joga,³³ de az Országgyűlés felosztása előtt köteles kikérni a miniszterelnöknek, az Országgyűlés elnökének és az országgyűlési képviselőcsoportok vezetőinek véleményét.³⁴ Megjegyzendő azonban, hogy ha a kormányfőjelöltnek szilárd és határozott parlamenti többsége van, *az államfő – a parlament akarata ellenére – nem tudja sem a parlament felosztását és új választások kiírását kikényszeríteni*, sem olyan személyt miniszterelnöknek jelölni, akinek nincs parlamenti többsége.³⁵

A megválasztás tehát mindig abszolút többséget tételez fel: ha nincs meg ez a többség, akkor az államfőnek új javaslatot kell tennie, illetőleg – ha az általa miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg – jogosulttá válik a parlament felosztására. Ennek indoka, hogy az Országgyűlés – a fennálló parlamenti erőviszonyok következtében – nem képes miniszterelnököt választani, és így az új Kormány sem alakulhat meg. E rendelkezés tehát elvileg kizárja, hogy eleve kisebbségi Kormány alakulhasson. Más kérdés, hogy a gyakorlatban elképzelhető olyan parlamenti többség, amelyik csak a miniszterelnök megválasztásában ért egyet, de más kérdésben nem. Ha ugyanis nem sikerül állandó többségű parlamenti

³¹ Vö. az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdésével.

³² Vö. a 8/1992. (I. 30.) AB határozattal. ABH 1992. 51, 54.

³³ Vö. az Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés a) pontjával. A köztársasági elnök azonban e jogát csak addig gyakorolhatja, amíg az Országgyűlés meg nem választja a miniszterelnököt. Alaptörvény 3. cikk (5) bek.

³⁴ Alaptörvény 3. cikk (4) bekezdés. Megjegyzendő, hogy a köztársasági elnök nincs kötve véleményhez.

³⁵ Ha ugyanis az elnök ez utóbbira tenne kísérletet, akkor a stabil többség – a parlament felosztását elkerülendő – megszavazná az államfő jelöltjét, de ezt követően azonnal konstruktív bizalmatlansági indítványt nyújtana be vele szemben, és abban azt a személyt nevezné meg miniszterelnöknek, akinek szilárd parlamenti többsége van, így felülírhatja az államfői akaratot.

támogatást élvező Kormányt alakítani vagy fenntartani, akkor *kisebbségi Kormány* jöhet létre, vagyis olyan szituáció alakulhat ki, hogy a kormányon lévő parlamenti párt(ok) az Országgyűlésben kisebbségben lesz(nek), a Kormány működéséhez szükséges többség bizalma ad hoc jellegűvé válik: általában az előterjesztések természetétől függően, esetről esetre más-más összetételű többség alakulhat ki a Kormány támogatására.³⁶ A kisebbségi Kormányban részt nem vevő parlamenti erőknek azonban nem érdekük a Kormány megbuktatása, mert ők sem feltétlenül képesek állandó többséggel rendelkező kormányt alakítani, vagyis a bizalom megvonásához szükséges konstruktív többséget nem képesek létrehozni. Ha azonban a kisebbségi Kormányban fontos kérdésben nem sikerül többségi támogatást kapnia, a miniszterelnöknek le kell mondania – ami a Kormány megbízatását is megszünteti –, mert csak így kerülhető el a *kormányzásoképtelenség* veszélye. A Kormány ugyanis nem lesz képes politikai céljai, elképzelései, törekvései megvalósítására, mivel javaslatai nem kapnak parlamenti támogatást, törvényjavaslatait nem képes elfogadtatni, így előbb vagy utóbb cselekvőképtelenné válik. A cselekvőképtelenség elsősorban tehát a törvényalkotás, illetőleg a költségvetés elfogadása szempontjából értékelendő.

2. A miniszterelnök megbízatásának megszűnése

Az Alaptörvény felsorolja azokat az eseteket, amelyek a miniszterelnök megbízatásának megszűnését jelentik, és amelyek egyúttal a *Kormány megbízatásának megszűnési esetei is*. A miniszterelnök megbízatásának *megszűnési esetei* az alábbiak:

- Az *újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulása*. A miniszterelnök megbízatása csak az új Országgyűlés megalakulásával szűnik meg, tehát a parlament feloszlása vagy a köztársasági elnök általi feloszlata önmagában nem érinti a kormányfő megbízatását, és az új parlamenti választások kírása, vagy a választás eredményének megállapítása sem eredményezi a miniszterelnök megbízatásának megszűnését. Ha viszont az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakul, a miniszterelnök megbízatása megszűnik, és ebben az esetben az új kormányfő megválasztásáig ügyvezető miniszterelnökként – korlátozott hatáskörrel – működik tovább.³⁷

- Ha az *Országgyűlés* a miniszterelnökkel szemben *bizalmatlanságát fejezi ki*, és új miniszterelnököt választ. Az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy az országgyűlési képviselők egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban *konstruktív* – azaz a miniszterelnöki tisztségre javasolt személy megjelölésével – *bizalmatlansági indítványt* nyújtsanak be. Ha az országgyűlési képviselők több mint fele az indítványt támogatja, ezzel bizalmatlanságát fejezi ki a hivatalban lévő miniszterelnökkel szemben, vagyis tőle a bizalmat megvonja, és az indítványban javasolt személyt új miniszterelnöknek választja meg.³⁸

³⁶ A kisebbségi kormányzás általában kooperatív, együttműködő ellenzéki magatartást feltételez. Emellett a kisebbségi kormányzás sajátos politikai kultúrát, és olyan politikai helyzetet feltételez, amelyben a Kormány képes arra, hogy az előterjesztései elfogadásához a parlamenti többséget biztosítani tudja.

³⁷ Vö. az Alaptörvény 22. cikk (2) bekezdésével.

³⁸ Alaptörvény 21. cikk (1)-(2) bek.

- Ha az *Országgyűlés* a miniszterelnök által kezdeményezett bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben *bizalmatlanságát fejezi ki*. Az Alaptörvény a kormányfő számára biztosítja egyrészt azt, hogy ő maga indítványozzon bizalmi szavazást az Országgyűlésben, másrészt azt, hogy kezdeményezze: a Kormány által benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Ha az első esetben a miniszterelnök javaslatára tartott bizalmi szavazáson az országgyűlési képviselők több mint a fele nem támogatja a miniszterelnököt, vagy a második esetben a Kormány által benyújtott előterjesztést, akkor ez a miniszterelnökkel szembeni bizalmatlanságot fejezi ki.³⁹

- A *miniszterelnök lemondásával*. Az Alaptörvény a miniszterelnök lemondásának részleteit nem szabályozza, vagyis a kormányfő lemondásához nem kapcsol *semmilyen* – pl. a lemondás idejét, okát, módját illető – *feltételt*. Ezért a miniszterelnök a megbízatásáról bármikor lemondhat, tehát ez saját személyes akarat-elhatározása, mert senki sem kényszeríthető arra, hogy akarata ellenére adott tisztséget betöltsön. A hatályos törvényi szabályozás azonban pontosítja az Alaptörvény rendelkezését: a miniszterelnök a köztársasági elnökhöz intézett írásbeli nyilatkozatával mondhat le megbízatásáról, és megbízatása a lemondás benyújtásával szűnik meg. A lemondás érvényességéhez elfogadó nyilatkozat nem szükséges. A köztársasági elnök a miniszterelnök lemondásáról haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlést.⁴⁰

- A miniszterelnök *halálával*. A halál a miniszterelnöki tisztség betöltésének természetes megszűnési esetét jelenti.

- Az *összeférhetetlenség* kimondásával. Ha az Országgyűlés a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával kimondja az összeférhetetlenséget, ez a kormányfő megbízatásának megszűnését eredményezi.⁴¹

- Ha a miniszterelnök *megválasztásához szükséges feltételek már nem* állnak fenn. Ahogy erről már a megbízatás keletkezésénél volt szó, az Alaptörvény nem tartalmazza a megválasztási feltételeket. A hatályos törvényi szabályozás alapján ilyennek tekinthető a büntetlen előélet és az országgyűlési képviselők választásán a választójoggal rendelkezés. Ha tehát a miniszterelnök elveszíti büntetlen előéletét, illetve választójogát, akkor ez önmagában – *ex lege* – nem eredményezi megbízatásának megszűnését. Ehhez ugyanis az szükséges, hogy az Országgyűlés – a jelenlévő képviselői kétharmadának szavazatával – erről kifejezetten döntsön.

³⁹ Alaptörvény 21. cikk (3)-(4) bek.

⁴⁰ Vö. a 2010. évi XLIII. törvény 23. §-ával.

⁴¹ Megjegyzendő azonban, hogy az Alaptörvény az összeférhetetlenségi okokat nem szabályozza. A hatályos törvényi rendelkezések szerint a miniszterelnök – csakúgy, mint a miniszterek – a további munkavégzésre irányuló jogviszonyt (ideértve a felügyelőbizottsági tagságot, gazdasági társaság, illetve szövetkezet vezető tisztségét, alapítvány kezelő szervezetének tagságát, valamint az érdekképviselési szervezetben való tisztség viselését) nem létesíthet, valamint munkaköri feladatainak ellátásából eredő nyilvános szerepléséért díjazásban nem részesülhet. Ez azonban nem akadályozza annak, hogy országgyűlési képviselő legyen, illetve hogy tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet végezzen. 2010. évi XLIII. törvény 10. § (1)-(2) bek.

3. A miniszterelnök tisztsége

A miniszterelnök a megválasztásával lép hivatalba,⁴² vagyis feladat- és hatáskörgyakorlásának ez a kezdete. A miniszterelnök a Kormány tagja, de nem azonos a Kormánnyal, és a Kormány nem a miniszterelnök szerve. A miniszterelnöki tisztség egyfelől kormánytagságot jelent, azaz részvételt a Kormány – mint testület – feladat- és hatásköreinek gyakorlásában, másfelől azonban a Kormánytól független, önálló hatáskörök is kapcsolódnak hozzá, amelyeket saját felelősségére gyakorol. A miniszterelnöki tisztség e kettős jellegéből adódóan a feladat- és hatáskörei a következők szerint különíthetők el.

a) A miniszterelnök határozza meg a Kormány általános politikáját, és a Kormány összetételét a személyi kiválasztás szempontjából is megállapítja: ő tudja ugyanis a leginkább megítélni, hogy ki az, aki az általa meghatározott kormánypolitikát a saját területén képes megvalósítani, illetve azt is, hogy ha nem. Ezért lehetősége van arra, hogy miniszterét bármikor, indokolás nélkül menessze. E két legfontosabb hatáskör mellett az Alaptörvény az alábbi feladat- és hatásköröket állapítja meg a miniszterelnök számára:

- véleményt ad a köztársasági elnöknek az Országgyűlés feloszlata előtt;⁴³
- feladatkörében eljárva *rendeletet adhat ki*, amely azonban nem lehet ellentétes törvénnyel, kormányrendelettel, és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével;⁴⁴
- a miniszterek közül – miniszterelnöki rendeletben – egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelölhet ki;⁴⁵
- jogosult a miniszterek számára feladatokat meghatározni;⁴⁶
- részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésein;⁴⁷
- önálló szabályozó szerv⁴⁸ vezetőjének kinevezése, vagy a kinevezésre vonatkozó javaslat megtétele;⁴⁹
- joga van – az Országgyűlés elnökével és az Alkotmánybíróság elnökével egybehangzóan – megállapítani, hogy a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére, továbbá a szükségállapot kihirdetésére, mert az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van, és ezeknek az állapotoknak a kihirdetése indokolt;⁵⁰

⁴² Alaptörvény 16. cikk (4) bekezdés 2. mondat

⁴³ Alaptörvény 3. cikk (4) bek.

⁴⁴ Alaptörvény 18. cikk (3) bek.

⁴⁵ Alaptörvény 16. cikk (2) bek.

⁴⁶ Vö. az Alaptörvény 18. cikk (2) bekezdésével.

⁴⁷ Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdés. Az Országgyűlés és az országgyűlési bizottság az ülésén való megjelenésre kötelezheti a miniszterelnököt.

⁴⁸ Az Alaptörvény lehetőséget ad arra, hogy az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozzon létre. Alaptörvény 23. cikk (1) bek.

⁴⁹ Alaptörvény 23. cikk (2) bek.

⁵⁰ Alaptörvény 48. cikk (5) bek.

- saját joga tagja a rendkívüli állapot idejére létrehozott Honvédelmi Tanácsnak.⁵¹

b) Bár az Alaptörvény nem rendelkezik róla, de a Kormány testületi jellegéből és a miniszterelnök kiemelkedő és meghatározó helyzetéből következik, hogy – mint a Kormány „feje” – általában ő *vezeti a Kormány üléseit*, és döntő szerepet tölt be a Kormány testületi munkájának összefogásában is. *Képviseli* továbbá a Kormányt, illetőleg nemzetközi kapcsolatokban Magyarországot, és rendszerint ő terjeszti az Országgyűlés elé a Kormány legfontosabb javaslatait, továbbá ő ad tájékoztatást és felvilágosítást a Kormány munkájáról.

4. A Kormány általános politikájának meghatározása

Az Alaptörvény egyértelművé teszi, hogy a Kormány általános politikáját a miniszterelnök határozza meg.⁵² Ez a rendelkezés is a kormányfő kivételes és különleges helyzetét fejezi ki. Kérdés persze, hogy ez az alaptörvényi előírás *mennyiben jelent a miniszterelnök számára kiemelt hatalmi pozíciót* (nemcsak a Kormányon, hanem az államszervezeten belül is), illetve ennek a politikának a „meghatározása” ténylegesen mennyiben pusztán a saját – tetszőleges – döntése. Mivel a miniszterelnök a megbízatását az országgyűlési képviselők többségétől nyeri, ezért e többségre tekintettel a miniszterelnök hatalmi helyzete korlátozott, és a politika meghatározásában sem járhat el tetszőlegesen, illetve önkényesen. A többség ugyanis nyilvánvalóan olyan miniszterelnöknek ad bizalmat, aki ennek a többségnek a politikai céljait, törekvéseit, elképzeléseit valósítja meg. A Kormány általános politikája tehát *valójában a parlamenti többség politikája a Kormány számára*, kormányzati politika, amit azonban az e többségtől függő miniszterelnök határoz meg.⁵³ Ebből következtetni lehet az „általános politika” *időtartamára* is, ami egyrészt a parlamenti ciklushoz igazodik, másrészt a miniszterelnökhöz kötött: ha a kormányfőnek mennie kell, az általa meghatározott kormányzati politikának is vége, mert az új miniszterelnök új általános kormányzati politika meghatározására jogosult.⁵⁴

Az Alaptörvény nem magyarázza meg, hogy tartalmilag *mit kell érteni a Kormány általános politikáján*. Az általános kormányzati politika rendszerint azokat az ügyeket jelöli, amelyek az állam és a társadalom alapvető intézményeit és irányítását egészében érintik. Az általános kormányzati politika minden olyan feladatot, problémát és kérdést átfog, amely – mind a bel-, mind a külpolitika értelmében⁵⁵ – a kormányzati politika lényeges tartalmát, ennek főbb elemeit jelenti, beleértve a fenntartás mellett a

⁵¹ Alaptörvény 49. cikk (1) bek.

⁵² Alaptörvény 18. cikk (1) bek.

⁵³ Ezért a Kormány általános politikájáról az Országgyűlésben nem tartható szavazás, mert az Alaptörvény szerint ennek meghatározására kizárólag a miniszterelnök kapott felhatalmazást.

⁵⁴ Ami persze szintén a miniszterelnököt támogató többség politikai elképzeléseihez igazodik.

⁵⁵ A bel- és külpolitika gyűjtőfogalomként értendő. A belpolitika azokat a politikai aktivitásokat és állami intézkedéseket öleli fel, amelyek az állam belső ügyeinek szabályozására vonatkoznak. Ide tartoznak a klasszikus állami feladatok (a rend és a biztonság megteremtése és garantálása), továbbá a szolgáltató állam által ellátandó feladatok (a gazdasági, kulturális, oktatási, egészségügyi, szociális, környezetvédelmi, infrastrukturális stb. feladatok). A külpolitika minden olyan folyamatot felölel, ami más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel való (bilaterális vagy multilaterális) viszonyra vonatkozik.

megváltoztatás és a továbbfejlesztés lehetőségét is.⁵⁶ Ebből következően az általános politika meghatározása – a politikai folyamatok sajátosságai miatt – *dinamikus és részben folyamatos* jellegű. Nem öleli fel viszont a Kormány politikájának minden részletét, hanem csak azt az általános politikai irányultságot,⁵⁷ azt a *politikai keretet*, amelyen belül a Kormány és az egyes miniszterek tevékenykednek.⁵⁸ A Kormány általános politikája tehát ebben az értelemben *nem az ágazati vagy szakpolitikák összessége*, hanem ezek irányának meghatározására vonatkozó főbb elképzelések, célok és feladatok. A Kormány miniszterelnök által meghatározott általános politikája *egyrészt folyamatos cselekvési irányt jelent* a Kormány (és a miniszterek) számára, *másrészt viszonyítási pontként* funkcionál annak megítélésében, amit a Kormány, illetve a miniszterek tesznek vagy tenni szándékoznak.⁵⁹

Az Alaptörvény arra vonatkozóan sem ad eligazítást, hogy az általános kormányzati politika meghatározása mikor és milyen formában történik, vagyis erre nem ír elő időpontot (pl. a miniszterelnök megválasztásának időpontját),⁶⁰ és formakényszert sem (pl. miniszterelnöki rendeleti vagy határozati formát). Ahhoz azonban, hogy a Kormány általános politikája megismerhető legyen, a miniszterelnöknek szóban vagy írásban nyilatkoznia kell az elképzeléseiről, a kormányzati politika fő céljairól és irányáról.⁶¹

Az Alaptörvény egyúttal azt is rögzíti, hogy a miniszterelnök felelős az Országgyűlésnek, vagyis a Kormány általános politikájáért a *miniszterelnök viseli a parlamenti politikai felelősséget*.

III. A miniszterek

A miniszter – az Alaptörvény rendelkezései szerint – *minisztérium élén álló* miniszter,⁶² illetőleg *tárca nélküli* miniszter lehet. Tárca nélküli miniszter a Kormány által meghatározott feladatkör ellátására nevezhető ki.⁶³ A miniszterek megbízatása kinevezésükkel kezdődik, és a megbízatás megszűnéséig tart. A megszűnés esetei – az Alaptörvény alapján – a következők: a *miniszterelnök* (és így a Kormány) *megbízatásának megszűnése*, továbbá a miniszter *lemondása, felmentése*, illetőleg *halála*.⁶⁴

⁵⁶ A kormányzati politika meghatározásába tehát beleértendő ennek az esetleges vagy szükséges korrekciója is.

⁵⁷ Természetesen a politikai irányultság számára egyedi ügyek és kérdések is lényegesek lehetnek, ezért ezek az általános politikában is megjelenhetnek.

⁵⁸ Az általános kormányzati politika meghatározása nyilván bizonyosan magában foglal összehangoló tevékenységet is, ami lehetővé teszi a miniszterelnöknek, hogy a miniszterek számára feladatokat határozzon meg.

⁵⁹ Ezért a Kormány általános politikájának elfogadása a kormánytagság (miniszterség) politikai előfeltétele. Vö. Bragyo: i.m. 94. o.

⁶⁰ A korábbi alkotmány szerint az Országgyűlés a miniszterelnök megválasztásakor egyúttal a Kormány programjának elfogadásáról is döntött. Az új alaptörvényi szabályozás ezt már nem írja elő.

⁶¹ Nem kizárt, hogy a miniszterelnök a megválasztása előtt az Országgyűlésben felvázolja a politikai programját, ami egyben a Kormány általános politikájának a meghatározása is lesz.

⁶² Az Alaptörvény 17. cikkének (1) bekezdése szerint a minisztériumok felsorolásáról törvény rendelkezik.

⁶³ Alaptörvény 17. cikk (2) bek.

⁶⁴ Vö. az Alaptörvény 20. cikk (3) bekezdésével.

A miniszterek a Kormány tagjai, de emellett önálló feladat- és hatáskörrel is rendelkeznek. Mivel a miniszteri tevékenység is rendkívül széles területet ölel fel, ezért az egyes miniszter feladatkörét szintén csak generális és absztrakt módon lehet körvonalazni: a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat.⁶⁵ A Kormány tagja – a miniszterelnök és a miniszter is – törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkothat.⁶⁶ A Kormány tagja részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésén. Az Országgyűlés és az országgyűlési bizottság az ülésén való megjelenésre kötelezheti a Kormány tagját.⁶⁷ E rendelkezések megteremtik a kormánytagok *ellenőrzésének* (beszámoltatásának, kérdőre vonásának) a lehetőségét, vagyis a felelősség érvényesíthetőségét. A *megjelenési kötelezettség egyúttal számadási kötelezettséget* is jelent, vagyis a számon kérhetőség előfeltétele.

Mivel a miniszter és a minisztérium közötti viszonyt az Alaptörvény nem tartalmazza, ennek szabályozását a törvényhozás alakíthatja ki.

Az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy a *miniszterelnök rendeletben a miniszterek közül* egy vagy több *miniszterelnök-helyettest* jelöljön ki.⁶⁸ A miniszterelnök-helyettes a Kormányon belül sajátos – az Alaptörvény által nevesített – tisztséget jelent. A miniszterelnök-helyettesi tisztség azonban *előfeltételezi a miniszteri tisztséget*, mert miniszterelnök-helyettes csak miniszter lehet, mást e tisztségre a miniszterelnök sem jelölhet ki. A miniszterelnök általi kijelöléssel az adott miniszter a miniszterelnök helyettesítésére kap felhatalmazást.

Az Alaptörvény nem konkretizálja, hogy *mi a miniszterelnök-helyettes feladata*. Értelemszerűen – a „helyettes” szó általános jelentéséből adódóan – a miniszterelnök pótlásáról lehet szó, de az Alaptörvényben nem találni olyan rendelkezést, amelyik részletezné vagy pontosítaná, hogy a miniszterelnök helyettesítésére mikor és mennyiben kerül sor: csak a Kormány ülésének vezetésében, a testületi képviselő ellátásában, vagy akár a Kormány általános politikájának meghatározásában is helyettesítheti a miniszterelnököt. Az Alaptörvényből elvileg az következik, hogy *a helyettes nem kaphat teljes miniszterelnöki jogkört*. Ha ugyanis a miniszterelnök megbízatása halálával, összeférhetlensége kimondásával, a megválasztásához szükséges feltételek hiánya miatt, vagy azért szűnt meg, mert az Országgyűlés a bizalmat tőle megvonta, a miniszterelnök-helyettes⁶⁹ gyakorolja a miniszterelnök hatáskörét az új kormányfő megválasztásáig, de *miniszter felmentésére vagy új miniszter kinevezésére javaslatot nem tehet*, és *rendeletet csak törvény felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben* alkothat.⁷⁰

⁶⁵ Alaptörvény 18. cikk (2) bek.

⁶⁶ E rendelet törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Alaptörvény 18. cikk (3) bek.

⁶⁷ Alaptörvény 18. cikk (4) bek.

⁶⁸ Alaptörvény 16. cikk (2) bekezdés. Az alaptörvényi megfogalmazás jellegéből következően a miniszterelnök-helyettes kijelölése a miniszterelnök számára kötelező, de abban mérlegelhet, hogy egy vagy több helyettest jelöl ki.

⁶⁹ Több miniszterelnök-helyettes esetén az első helyen kijelölt helyettes.

⁷⁰ Vö. Alaptörvény 22. cikk (3) bekezdésével.

IV. A Kormány feladat- és hatáskörei

Magyarország – mint független, demokratikus jogállam,⁷¹ amelyben az állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik – feltételezi a végrehajtó hatalommal rendelkező Kormány önálló feladat- és hatáskörének létét és felelős gyakorlását. A korábbi alkotmányi szabályozáshoz képest az új Alaptörvény nem sorolja fel a Kormány feladat- és hatásköreit, ehelyett azt rögzíti, hogy a *Kormány feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.*⁷² E „reziduális” (maradékellvű) szabályozás következtében tehát az Alaptörvény és más törvények határozzák meg, hogy egyéb szervezeteknek milyen feladat- és hatáskörük van: egyrészt a más államhatalmi ágakat jelentő szervek hatásköreit, másrészt a végrehajtási-igazgatási feladatokat ellátó, de a Kormánytól független szervekét.⁷³ E megoldással az Alaptörvény a Kormány feladat- és hatáskörei esetében lehetővé teszi az olyan rugalmas és dinamikus jogi szabályozás lehetőségét, ami a végrehajtó hatalom szervének funkciójához igazodik. Ennek az általános feladat- és hatáskör-megállapításnak a kimondása mellett azonban az Alaptörvény *kifejezetten és konkrétan* rendelkezik a *Kormány egyes feladat- és hatásköreiről* is. Ezek az alábbiakban foglalhatók össze:

- Az *Alaptörvénnyel összefüggő feladat- és hatáskörök*. Egyrészt a Kormány rendelkezik az *Alaptörvény elfogadására vagy módosítására irányuló javaslatvételi joggal*,⁷⁴ másrészt az *Alaptörvény végrehajtása* érdekében a Kormány köteles az ehhez szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni.⁷⁵
- A *jogalkotással összefüggő feladat- és hatáskörök*. Ezek közül feltétlenül megemlítendő a Kormány törvénykezdeményezési joga,⁷⁶ továbbá a *jogalkotó* (rendeletalkotó) *hatásköre*, amelyet *egyrészt a feladatkörében* eljárva a törvényben nem szabályozott tárgykörben, *másrészt* törvényben kapott *felhatalmazás alapján* gyakorolhat.⁷⁷ A Kormány által alkotott rendelet jogszabály,⁷⁸ amely azonban törvénnyel nem lehet ellentétes.⁷⁹
- A *költségvetéssel összefüggő feladat- és hatáskörök*, amelyeket az Alaptörvény a korábbi alkotmányi szabályozáshoz képeset sokkal részletesebben és garanciális szempontból megalapozottabban szabályoz. Megállapítja, hogy a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható *költségvetési gazdálkodás* elvének érvényesítéséért – az

⁷¹ Alaptörvény B) cikk (1) bek.

⁷² Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés. E megoldásra – az alaptörvényi indokolás szerint – azért kerülhetett sor, mert „[a] végrehajtó hatalom feladat- és hatásköre olyan összetett és átfogó, hogy a Kormány hatásköri jogosítványainak kimerítő felsorolása lehetetlen...” Az indokolás tehát szó szerint megismétli a korábbi – 1991-ben született – alkotmánybírói értelmezés eredményét.

⁷³ Ezeknek az ún. autonóm államigazgatási szervezeteknek – pl. a Gazdasági Versenyhivatalnak, a Közbeszerzések Tanácsának stb. – a Kormánytól és a közvetlen politikai befolyástól való függetlensége – tekintettel az e szervek által ellátott feladatok jellegére – garanciális jelentőségű.

⁷⁴ Alaptörvény S) cikk (1) bek.

⁷⁵ Alaptörvény záró rendelkezéseinek 4. pontja

⁷⁶ Alaptörvény 6. cikk (1) bek.

⁷⁷ Alaptörvény 15. cikk (3) bek.

⁷⁸ Alaptörvény T) cikk (2) bek.

⁷⁹ Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdés. Az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. T) cikk (3) bek.

Országgyűlés mellett – a Kormány a felelős.⁸⁰ Ezért az Alaptörvény kifejezetten előírja, hogy a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatokat a Kormánynak – törvényben előírt határidőben – az Országgyűlés elé kell terjesztenie.⁸¹ A központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt az abban meghatározott bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére.⁸² Ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadja el, a Kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételeket beszedni és az előző naptári évre a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzatok keretei között a kiadásokat időarányosan teljesíteni.⁸³ A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.⁸⁴

- A Kormány törvényben meghatározottak szerint *államigazgatási szerveket hozhat létre*,⁸⁵ mivel a Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, amelynek ezért nemcsak kormányzati, hanem szükségszerűen államigazgatási – vagyis végrehajtó, rendelkező, szervező – tevékenységet is el kell látnia.⁸⁶ Ennek érdekében az Alaptörvény biztosítja számára azt a szervezeti alakítási szabadságot, ami szükséges az ésszerű és hatékony államigazgatási szervezetrendszer létrehozásához.⁸⁷

- *Az Országgyűléshez kapcsolódó feladat- és hatáskörök.* Ezek közül elsőként az Országgyűléssel való *együttműködési kötelezettség* emelendő ki, ami az *Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában* képviselendő kormányálláspont kialakításával függ össze. Ennek során a Kormánynak egyfelől eleget kell tennie a parlament tájékoztatást kérő igényének, másfelől az uniós

⁸⁰ Alaptörvény N) cikk (1) és (2) bek.

⁸¹ Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdés 2. mondat. Az Alaptörvény egyértelművé teszi, hogy „a központi költségvetés tervezése, az arra vonatkozó javaslat kialakítása és az Országgyűlés elé terjesztése a Kormány kizárólagos jogköre, ugyanígy a Kormánynak kell beszámolnia a zárszámadási törvényjavaslat keretében arról, hogy az Országgyűlés által jóváhagyott költségvetést miként hajtotta végre.” Vö. az Alaptörvény 36. cikkéhez fűzött indokolással.

⁸² Alaptörvény 36. cikk (3) bek.

⁸³ Alaptörvény 36. cikk (7) bekezdés. Megjegyzendő azonban, hogy ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el, akkor a köztársasági elnök a választások egyidejű kitűzésével jogosult felosztatni az Országgyűlést, de e jogát csak addig gyakorolhatja, amíg a parlament a központi költségvetést el nem fogadja. Vö. az Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés b) pontjával és az (5) bekezdésével. Megjegyzendő az is, hogy a központi költségvetési törvény elfogadásához – az államadósság csökkentése érdekében – a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges. A Költségvetési Tanács – amelynek tagja az elnöke (akit a köztársasági elnök nevezi ki 6 évre), a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke – az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv. Feladata a központi költségvetés megalapozottságának vizsgálata, továbbá – törvényben meghatározott módon – a költségvetési törvény előkészítésében való közreműködés. Vö. az Alaptörvény 44. cikkével.

⁸⁴ Alaptörvény 37. cikk (1) bek.

⁸⁵ Alaptörvény 15. cikk (2) bek.

⁸⁶ A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal, amit az Alaptörvény határoz meg ekként [17. cikk (3) bek.], de amelyek alakítása – az alaptörvényi és törvényi keretek között – a Kormány hatásköre.

⁸⁷ „Az államigazgatási szervezeti rendszer jogszerű és hatékony, eredményes működésének biztosítása a Kormány felelősségi körébe tartozik.” 90/2007. (XI. 14.) AB határozat. ABH 2007. 750, 778.

döntéshozatal során a parlament állásfoglalásának alapulvételével kell eljárnia.⁸⁸ A Kormány az *Országgyűlésben* indítványozhatja *zárt ülés* tartását,⁸⁹ továbbá még a zárószavazás előtt azt, hogy az *elfogadott törvényt* az Országgyűlés küldje meg az *Alkotmánybíróságnak* a törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata céljából. A Kormány *fakultatív országos népszavazást kezdeményezhet*, amelynek elrendeléséről az Országgyűlés dönt.⁹⁰

- Megilleti a Kormányt az *utólagos normakontroll kezdeményezése* az Alkotmánybíróságnál, mivel jogosult a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát indítványozni.⁹¹

- A *helyi önkormányzatokkal összefüggő* feladat- és hatáskörök. A Kormány – a fővárosi és megyei kormányhivatal útján – *biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét*,⁹² vagyis az önkormányzatok törvényességi felügyelete a Kormány hatáskörébe tartozik. A költségvetési felelősség helyi biztosítékeként törvény – a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében – a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását a *Kormány hozzájárulásához* kötheti.⁹³ A Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően – *indítványozhatja* az Országgyűlésnél az *alaptörvény-ellenesen működő önkormányzati képviselő-testület felosztatását*.⁹⁴

- A *Magyar Honvédséggel* és a *rendvédelmi szervekkel* összefüggő feladat- és hatáskörök. A Magyar Honvédség kapcsán az Alaptörvény előírja, hogy a Kormány egyrészt – az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, és az illetékes miniszter mellett – a *Magyar Honvédség irányításában* működik közre, másrészt a Honvédség *működésének irányítása* a Kormány feladat- és hatásköre.⁹⁵ Az Alaptörvény a *katonai műveletekben való részvétellel* kapcsolatosan akként rendelkezik, hogy a *Kormány dönt* egyfelől a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők határátlépéssel járó csapatmozgásairól, másfelől a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, továbbá a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, magyarországi állomásozásáról akkor, ha az alkalmazás vagy más csapatmozgás az Európai Unió vagy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapul.⁹⁶ Az Alaptörvény kifejezetten azt is előírja, hogy a *rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok működését* a Kormány irányítja.⁹⁷

⁸⁸ Alaptörvény 19. cikk. E szabályozás az Országgyűlés és a Kormány viszonyának speciális, integrációs vetületét körvonalazza.

⁸⁹ Alaptörvény 5. cikk (1) bek.

⁹⁰ Alaptörvény 8. cikk (1) bek.

⁹¹ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont

⁹² Alaptörvény 34. cikk (4) bek.

⁹³ Alaptörvény 34. cikk (5) bek.

⁹⁴ Alaptörvény 35. cikk (5) bek.

⁹⁵ Alaptörvény 45. cikk (2) bek.

⁹⁶ Alaptörvény 47. cikk (1) és (3) bekezdés. A Kormány e döntéseiről, továbbá a Magyar Honvédség békefenntartásban való részvételének vagy külföldi hadművelleti területen végzett humanitárius tevékenységének engedélyezése tárgyában hozott döntéséről – a köztársasági elnök egyidejű tájékoztatása mellett – haladéktalanul beszámol az Országgyűlésnek. Alaptörvény 47. cikk (4) bek.

⁹⁷ Alaptörvény 46. cikk (2) és (4) bek.

- A *különleges jogrenddel* összefüggő feladat- és hatáskörök. A különleges jogrendbe tartozó situációk közül a Kormánynak a megelőző védelmi helyzetben, a váratlan támadás esetén, és a veszélyhelyzetben vannak feladatai és hatáskörei. A *megelőző védelmi helyzetben* a Kormány egyrészt – a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően – rendeletben a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be.⁹⁸ Másrészt – a megelőző védelmi helyzet idején – rendeletet alkothat, amellyel (sarkalatos törvényben meghatározottak szerint) egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.⁹⁹ A különleges jogrendbe tartozó ún. *váratlan támadás* esetén – amikor külső fegyveres csoport Magyarország területére váratlanul betör – a Kormány a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.¹⁰⁰ Az ilyen helyzetben alkotott kormányrendelet szintén egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.¹⁰¹ A Kormány – az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében – veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. A Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendelete egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.¹⁰²

V. A Kormány és a Kormány tagjainak felelőssége

A parlamentáris kormányzati rendszerekben a parlament és a kormány között bizalmi és felelősségi viszony áll fenn.¹⁰³ Az Országgyűlés – mint Magyarország legfőbb népképviselői szerve – megválasztja a miniszterelnököt, és dönt a bizalmi kérdésről.¹⁰⁴ Az Alaptörvény egyértelművé tette, hogy az *Országgyűlés Kormányral szembeni bizalma a miniszterelnök személyéhez kötött*: ezt a bizalmat a parlament először a

⁹⁸ Ezekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb hatvan napig tart. Vö. az Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdésével.

⁹⁹ A Kormány rendelete a megelőző védelmi helyzet megszűnésével hatályát veszti. Alaptörvény 51. cikk (5) bek.

¹⁰⁰ Ez az intézkedés a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében történik. Vö. az Alaptörvény 52. cikkével.

¹⁰¹ A Kormány rendelete a váratlan támadás megszűnésével hatályát veszti. Alaptörvény 52. cikk (4) bek.

¹⁰² A Kormány ilyen rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja. A Kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti. Vö. az Alaptörvény 53. cikk (2)-(4) bekezdéseivel.

¹⁰³ A parlamentáris rendszer ugyanis az a kormányforma, amelynél a kormány fennállása (létrejötté és fennmaradására) a parlament bizalmától, egész pontosan a parlamenti többség kifejezett hozzájárulásától (ami általában a kormányfő vagy a kormány megválasztásával nyilvánul meg), vagy hallgatólagos jóváhagyásától (hivatalban maradásának megengedésétől) függ. A kormány létrejötté tehát a parlament(i többség) pozitív támogatását feltételezi, ami a bizalmi szavazásban fejeződik ki.

¹⁰⁴ Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés f) pont

miniszterelnök megválasztásakor nyilvánítja ki, és a miniszterelnöktől megvont bizalom egyúttal a Kormány bukását is jelenti. Az Országgyűlés a miniszterelnök megválasztásával azt juttatja kifejezésre, hogy bízik benne, illetőleg az általa vezetett leendő Kormányban, vagyis alkalmasnak tartja a végrehajtó hatalom gyakorlására, a politikai elképzelések, programok megvalósítására, ezért *támogatja*. A bizalmi szavazás politikai akaratnyilvánítás: a politikai támogatásnak (vagy megvonásának) a kifejezésre juttatása. A bizalom tehát a parlamenti többségnek a miniszterelnök támogatását kifejező döntése, ami felhatalmazást ad számára hatáskörei gyakorlására, különösen a kormányalakításra – a miniszterek kinevezésének kezdeményezésére – és a Kormány általános politikájának meghatározására. A *parlamenti bizalom* mintegy *előzetes elvárás* fejez ki a miniszterelnökkel és a Kormánnyal szemben a jövőre nézve. Ez az elvárás abban ragadható meg, hogy a Kormány jövőbeni cselekvése a közös érdekek, értékek, célok, törekvések, elképzelések keretében fog mozogni. A kormányfő és a miniszterek teljesítőkéességét is ennek alapján ítélik meg. *Ez a bizalom* – tekintettel az államhatalmi ágak elválasztásának elvéből következően a végrehajtó hatalom feletti parlamenti ellenőrzésre – *összekapcsolódik a felelősség intézményével*: a parlamentáris rendszer sajátosságainak megfelelően a Kormány a tevékenységéért és mulasztásaiért *felelősséggel tartozik a parlamentnek*.¹⁰⁵ Az Országgyűlés bizalma ugyanis a Kormány, illetőleg tagjai tényleges tevékenységének megfelelően változik, vagyis aszerint módosul, hogy a Kormány, valamint ennek tagjai hogyan teljesítik a feladataikat, mennyiben felelnek meg a parlamenti többség elvárásainak, miként valósítják meg vállalt kötelezettségeiket. Az Országgyűlés a Kormány felelősségét a parlamenti kontrolljogok gyakorlásával realizálja. Ha a parlament(i többség) a Kormány tevékenységét úgy ítéli meg, hogy tőle a bizalmat megvonja, akkor ebben az esetben gyakorolja a politikai felelősségre vonást és érvényesíti ennek legsúlyosabb szankcióját, mivel ebben az esetben a Kormány megbízatása megszűnik.

Az Alaptörvény megkülönbözteti a Kormány – mint testület – és a Kormány tagjának a felelősségét, de a felelősség jellegéről és aljáról nem szól. Ez a felelősség azonban – a parlamentáris kormányzati rendszer sajátosságának megfelelően – parlamenti politikai felelősséget jelent: a tárgy tehát politikai jellegű, alapja az önálló mérlegelés szerinti döntési hatáskör, érvényesítésének módja pedig az alkotmányjogi szabályozás által lehetővé tett jogi eszközök – pl. a parlamenti kontrolljogok – alkalmazása. A parlamenti ellenőrzés azonban nemcsak arra irányul, hogy a Kormány és a kormánytagok végrehajtják-e a törvényeket, hanem arra is kiterjed, hogy a végrehajtás célszerűnek, eredményesnek, hatékonynak mondható-e, vagyis a kitűzött célok elérése érdekében alkalmazott eszközök megválasztása megfelelő volt-e. Ennek következtében a *politikai felelősség* olyan kötelezettséget jelent, amelynek alapján a Kormány, illetőleg tagjai tevékenységükről, intézkedéseikről, mulasztásaikról kötelesek számot adni az Országgyűlésnek, és ezekért viselniük kell a következményeket (szankciókat). A politikai felelősség szélesebb és más jellegű, mint a jogi felelősség. A *jogi felelősség* esetében ugyanis a Kormány és tagjai csak tevékenységük (mulasztásuk)

¹⁰⁵ Ez a felelősség sajátos alkotmányjogi felelősséget jelent. A sajátosság abból adódik, hogy a felelősség tartalma politikai jellegű, a felelősségre vonás módját és eszközeit azonban az alkotmányjog határozza meg.

jogszerűségéért, a jogszabályok előírásai betartásáért – vagyis ezek szándékos vagy gondatlan megsértéséért – viselik a felelősséget, míg a politikai felelősség esetében intézkedéseik célszerűsége, alkalmassága is mérlegre kerül.¹⁰⁶ A jogi felelősség kapcsán a hatályos magyar szabályozás nem ismer speciális felelősségi előírásokat, azaz *a miniszterek az általános* – az egyes jogágak szerinti – *jogi felelősségi szabályoknak megfelelően* vonhatók felelősségre.¹⁰⁷

Az Alaptörvény egyrészt rögzíti, hogy a) a *Kormány az Országgyűlésnek* felelős,¹⁰⁸ másrészt kimondja, hogy b) a *Kormány tagja* tevékenységéért felelős az *Országgyűlésnek* – tehát a miniszterelnök és a miniszterek egyenként (külön-külön) is felelősek az Országgyűlésnek –, valamint c) a *miniszter felelős a miniszterelnöknek*.¹⁰⁹ E szabályozásnak megfelelően a felelősségi viszonyok és a felelősség érvényesítése eltérően alakulnak.

a) A *Kormánynak az Országgyűlés* irányában fennálló parlamenti politikai felelőssége megalapozását nyilvánvalóan a *Kormány önálló döntéshozatali hatáskörei* adják. A politikai felelősség érvényesítésére az *Országgyűlés* jogosult, és erre a parlamenti fórumokon – a plenáris ülésen vagy a különböző bizottságok előtt – kerülhet sor. Tulajdonképpen a parlamenti ellenőrzési jogoknak a Kormánnyal szembeni gyakorlása – az interpelláció, a kérdés, az azonnali kérdés, a napirend előtti felszólalás, a törvényjavaslatok vitája stb. –, valamint az ezzel összekapcsolódó intézkedések és eszközök – a parlamenti kritika kinyilvánítása, az interpellációkról történő szavazás, a bizalmatlansági indítvány kezdeményezése – mindig jelzik a parlamenti bizalom fennállásának fokát, és egyúttal a politikai felelősség érvényesítésének lehetőségeként is értelmezhetők.

A *Kormánnyal szembeni* politikai felelősség érvényesítésének legerősebb eszköze a *bizalmi szavazás intézménye*. Ennek funkciója, hogy egyértelművé tegye, vajon a Kormány élvez-e a parlament(i többség) bizalmát, vagy a parlamenti támogatás kétségessé vált, a bizalom megrendült. Mivel azonban az alaptörvényi szabályozás következtében a Kormánnyal szembeni bizalom a miniszterelnökkel szembeni bizalomban fejeződik ki, ezért a bizalmi kérdés felvetése is a miniszterelnökhöz kapcsolódik.

A bizalmi szavazás *kezdeményezése* kiindulhat az *Országgyűléstől, illetőleg* magától a *miniszterelnöktől* is. Ha a bizalom kérdését a *parlament részéről* vetik fel, akkor az országgyűlési képviselők *legalább egyötöde* a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre jelölt személy megjelölésével – *bizalmatlansági indítványt* nyújthat be. Ez a bizalmatlansági indítvány *konstruktív*, mivel ilyen indítványt a miniszterelnöki tisztségre javasolt személy megjelölésével együtt lehet csak benyújtani. E szabályozási mód a kormányzati stabilitást szolgálja, és kizárja a szűk

¹⁰⁶ Természetesen a politikai felelősséget jogsértések is megalapozhatják, de a politikai felelősségre vonás nem helyettesíti a jogi felelősség megállapítását.

¹⁰⁷ Így pl. a büntetőjogi, a polgári jogi stb. felelősségi szabályok szerint.

¹⁰⁸ Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés 2. mondat

¹⁰⁹ Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdés. A miniszternek a miniszterelnökkel szembeni felelőssége új szabály, korábban a miniszter a Kormánynak – és nem a kormányfőnek – tartozott felelősséggel.

kisebbség obstrukciós törekvéseit.¹¹⁰ A bizalmatlansági indítvány nem egyszerű képviselői indítvány, hanem kollektív jogként – meghatározott arányú képviselő együttes indítványaként – került szabályozásra. A miniszterelnökkel szembeni *bizalmatlansági indítvány* mindig az egész Kormányt érinti, mert ha ennek alapján az *országgyűlési képviselők többsége* kifejezi bizalmatlanságát, akkor a miniszterelnök – és az egész Kormány – megbízatása megszűnik, és egyúttal az új miniszterelnöknek jelölt személyt megválasztottnak kell tekinteni.¹¹¹ Ezt követően az új miniszterelnök tesz javaslatot a köztársasági elnöknek a miniszterek személyére, és az új Kormány – a már ismertetett alaptörvényi előírások szerint – alakul meg.

A bizalom fennállására irányuló kérdést azonban nemcsak a parlamenti képviselők, hanem *maga a miniszterelnök is felvetheti, mégpedig kétféle formában. Az egyik* eset az, amikor a kormányfő bizalmi szavazást javasol az Országgyűlésnek.¹¹² Erre általában akkor kerül sor, ha a miniszterelnök úgy érzékeli, hogy csökken a parlamenti többség által adott támogatás, és meg kíván győződni arról, hogy vajon milyen mértékben rendelkezik még a parlamenti bizalommal. Ha a miniszterelnök javaslatára tartott bizalmi szavazáson az országgyűlési képviselők több mint fele nem támogatja a kormányfőt, akkor az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezte ki. A bizalmi kérdés kormányfő általi felvetésének *másik* esete az, amikor a miniszterelnök azt javasolja az Országgyűlésnek, hogy a Kormány általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás is legyen.¹¹³ Ha a miniszterelnök a Kormány előterjesztése kapcsán kéri a bizalmi szavazást, akkor azt juttatja kifejezésre, hogy feladatát csak az előterjesztésnek megfelelő országgyűlési döntés esetében képes ellátni. Ha a parlament(i többség) a Kormány által benyújtott előterjesztést nem támogatja, akkor a miniszterelnökkel szemben szintén bizalmatlanságát fejezi ki.¹¹⁴ Ha az Országgyűlés a miniszterelnök által kezdeményezett bizalmi szavazáson a kormányfővel szemben bizalmatlanságát fejezte ki, ez automatikusan (ex lege) a miniszterelnök megbízatásának – és így a Kormány

¹¹⁰ „A konstruktív bizalmatlanság intézményének – amely az 1949. évi bonni alkotmány nyomán került be az alkotmányjogi gondolkodásba – az ad értelmet, hogy alkalmazásával elkerülhetők az olyan helyzetek, amikor a megbukott kormány helyében nem alakulhat új (destruktív bizalmatlanság). A másik oldala a kérdésnek az, hogy a kormány megbuktatásához nem elég az ellenzéki pártoknak az ebben való egyetértése; az új miniszterelnök személyében is meg kell egyezniük, s ehhez már érdekeiknek a pillanatnyi találkozása nem elégséges. A konstruktív bizalmatlanság tehát az ún. negatív koalíció létrehozását hiúsítja meg.” Sári János: A kormány. In: Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan. Osiris Kiadó, Budapest 2002. 362. o.

¹¹¹ A „bizalmatlanság” kinyilvánítása ekként a korábbi parlamenti többség elvesztését jelenti, ami az új miniszterelnök megválasztásával igazolódik: az új kormányfő mögött új többség áll, mert a képviselők több mint fele megszavazta az indítványt. A parlamenti bizalom tehát a kormány parlamenti többség általi támogatottságát jelenti, a bizalom megvonása pedig ennek a többségnek az elvesztését.

¹¹² Alaptörvény 21. cikk (3) bek.

¹¹³ Alaptörvény 21. cikk (4) bek.

¹¹⁴ Az Országgyűlésnek a bizalmi kérdéstről való döntését mind a képviselői bizalmatlansági indítvány, mind a miniszterelnök indítványai beterjesztésétől számított három nap után, de legkésőbb a beterjesztéstől számított nyolc napon belül kell meghoznia. Vö. az Alaptörvény 21. cikk (5) bekezdésével. Az indítvány feletti vita és a szavazás időpontjának meghatározása figyelembe veszi, hogy a miniszterelnöknek és a képviselőknek időre van szükségük a vitára való felkészüléshez, az esetleges – frakciók közötti – konzultációk lefolytatásához, viszont a politikai, kormányzati stabilitás érdekében hosszú ideig nem tartható fenn az a bizonytalan állapot, amit az indítvány benyújtása idéz elő.

megbízásának – a megszűnését eredményezi.¹¹⁵ A Kormánnyal – mint testülettel – szemben a politikai felelősség érvényesítéséhez tehát rendelkezésre áll a miniszterelnök személyéhez kapcsolódó bizalmi szavazás intézménye, ami lehetővé teszi a Kormány tevékenységének politikai jellegű értékelését, és a felelősségre vonás esetén a kellő szankcionálást, mivel a Kormánnyal szembeni politikai felelősség érvényesítésének leg súlyosabb szankciója a parlamenti bizalom megvonása.

b) *A Kormány tagja* tevékenységéért felelős az *Országgyűlésnek*. Mivel a Kormány tagja megjelölés a miniszterelnöki és a miniszteri tisztséget jelenti, ezért a felelősség alapja és érvényesíthetősége az esetükben eltér egymástól.

- *A miniszterelnök* – mint kormánytag – felelőssége az Országgyűléssel szemben elsősorban arra vezethető vissza, hogy ő határozza meg a Kormány általános politikáját, amelynek keretében kell a minisztereknek tevékenykedniük, és emellett kormánytagként részt vesz a testület munkájában, a Kormány döntéseinek meghozatalában. Mivel a miniszterelnöknek önálló hatásköre van, ennek gyakorlásáért egyéni felelősséget visel. A miniszterelnökkel szembeni politikai felelősség érvényesítése *nem tér el a Kormánnyal szemben alkalmazott felelősségre vonástól*: a parlamenti fórumokon, a kontrolljogok alkalmazásával történik, és legerősebb eszköze a bizalmi szavazás, amely alkalmas lehet a miniszterelnök megbízásának megszüntetésére.

- *A miniszter Országgyűlés irányában* fennálló felelőssége egyfelől arra vezethető vissza, hogy a Kormány tagjaként szintén résztvevője a testületi döntéshozatalnak, másfelől önálló irányítási jogköre van, közigazgatási (szak)feladatokat végez, vagyis felelősségét a saját egyéni hatáskörgyakorlása alapozza meg: a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörükbe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat.¹¹⁶ *A miniszteri felelősség előfeltétele tehát a jogszabályokkal körülbástyázott önálló hatáskör*, amely egyben feltételezi a hatáskör-elvonás tilalmát is. E szabályozásból látható, hogy a Kormányon belül érvényesül a reszortelv és a kollegialitás elve. A *reszortelv* azt jelenti, hogy a miniszterek – mivel önállóan gyakorolják feladat- és hatáskörüket és képviselik reszortjukat a Kormányban – ezért egyénileg felelősek. A *kollegialitás elve* pedig azt fejezi ki, hogy a Kormány tagjai nemcsak saját reszortjukért, hanem a Kormány testületi működéséért is felelősséggel tartoznak, mivel a Kormány tagjai egyenjogúak és a döntéseket közösen hozzák.

Az Országgyűlés – a parlamenti ellenőrzés eszközeit alkalmazva – kifejezésre juttathatja, hogy valamely miniszter tevékenységével nincs megelégedve – pl. nem fogadja el a miniszter képviselői interpellációra adott válaszát –, de a bizalmatlansági indítványt csak a miniszterelnökkel – és ezáltal az egész Kormánnyal – szemben érvényesítheti, vagyis a miniszterekkel szemben közvetlenül nem alkalmazhatja, így őket nem válthatja le, nem menesztheti. *A miniszterek megbízása ténylegesen a miniszterelnöktől függ*, csak ő javasolhatja felmentésüket a köztársasági elnöknek. A miniszterrel szembeni bizalmatlanság csak a miniszterelnöki mérlegelés függvényében

¹¹⁵ Alaptörvény 20. cikk (2) bekezdés c) pont

¹¹⁶ Alaptörvény 18. cikk (2) bek.

– a kormányfőnek a miniszterével szembeni bizalmatlansága esetén – érvényesíthető: a *miniszterelnök dönt* abban a kérdésben, hogy az Országgyűlés bizalmát veszíteni látszó *miniszter felmentését kezdeményezi-e vagy sem*. Ez ugyanakkor *nem jelenti a miniszterek parlamenti felelősség alóli mentességét*. A parlamenti kontrolljogok velük szemben egyénileg is alkalmazhatók (pl. interpelláció, kérdés, azonnali kérdés, bizottsági meghallgatás stb.), politikai támadásoknak is ki vannak téve, de elmozdításuk elsősorban a miniszterelnök értékelésétől és döntésétől függ.¹¹⁷

c) A *miniszter a miniszterelnöknek is felelős*, így a kormányfő lehetőséget kap arra, hogy számon kérje a minisztertől a kormányzati politika végrehajtását, a Kormány vagy az általa meghatározott feladatok ellátását. Mivel a miniszterelnök bármikor, indokolás nélkül *kezdeményezheti a miniszter felmentését*, ezért hatékony eszköz van a kezében a miniszteri felelősség érvényesítésére.

Összefoglalásként megállapítható, hogy a végrehajtó hatalom szabályozásában az Alaptörvény nem hozott döntő változás: markánsabbá tette ugyan a miniszterelnök alkotmányjogi pozícióját, de ez pusztán csak tényleges helyzetének alaptörvényi pontosítását jelenti. Amiben az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz képest lényeges módosulást eredményezett, az a kormányzás során követett gazdaság- és költségvetési politika kialakításának alkotmányjogi korlátaiban, és az ezért való felelősség érvényesítésében mutatható ki. Ez azonban már nem csak a végrehajtó hatalmat érintő probléma.

¹¹⁷ Természetesen a miniszter bármikor, indokolás nélkül dönthet úgy, hogy megbízatásáról lemond, megelőzendő a további kritikákat.

Elszalasztott lehetőség? Az új adatvédelmi törvény főbb rendelkezései

2011. július 11-én az Országgyűlés elfogadta az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényt*.¹ A jogszabály 2012. január 1-től felváltja és hatályon kívül helyezi az adatvédelem és információszabadság hatályos szabályozását: a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt és az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényt. Az új adatvédelmi törvény egyike azoknak a sarkalatos törvényeknek, amelyek az új Alaptörvény elfogadása kapcsán készültek, készülnek 2011 év folyamán.

Az új adatvédelmi törvény – bár nagymértékben támaszkodik a korábbi szabályozásra, és számtalan rendelkezést szó szerint átvész a hatályos törvényekből – számos ponton módosítja is a korábbi szabályozást, és teljesen átalakítja az adatvédelem felügyeleti rendszerét. A módosítások egy része előremutató és indokolt az adatvédelmi jog modernizációja szempontjából, ugyanakkor számos ponton megmaradt a korábbi, elavult szabályozás. Érdemi szakmai-közéleti vita a törvény előkészítése során nem alakul(hatot)t ki, így a változtatások több ponton átgondolatlanok, ellentmondásosak.

Az alábbi tanulmányban azokat a kérdésköröket mutatjuk be és – az EU adatvédelmi irányelvének² szabályaira tekintettel is – elemezzük, amelyek az új törvény hatálybalépését követően érdemben változnak.

I. Alkotmányos háttér

Az Alaptörvény – követve a jogirodalomban kialakult többségi álláspontot³ – közös bekezdésben említi az információs alapjogokat: a személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát. A korábbi szerkezeti megoldás előnye ugyanakkor az volt, hogy rámutatott az információs alapjogok kapcsolódásaira egyfelől a kommunikációs jogok, másfelől az emberi méltóság irányában. Az információs alapjogok összetartozásának hangsúlyozása természetesen e kapcsolódásokat nem írja fölül. Az Alaptörvény nevesíti, hogy e két alapvető jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott független hatóság ellenőrzi. Megjegyezzük, hogy az adatvédelemre és az információszabadságra vonatkozó szabályozás eddig teljes

* Polyák Gábor habilitált egyetemi docens, Szőke Gergely tudományos segédmunkatárs, PTE ÁJK Informatikai és Kommunikációs Jogi Tanszék.

¹ A továbbiakban új adatvédelmi törvény vagy új Avtv.

² Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról (a továbbiakban 95/46/EK irányelv vagy EU adatvédelmi irányelv)

³ Ld. erről többek között Majtényi László: Információs jogok. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, 2003. 577-635. o.; Balogh Zsolt György – Földes Ádám – Jóri András – Székely Iván: Adatvédelem és információszabadság, Fundamentum 2004. 4. sz. 47-66. o., illetve az információszabadság más alapjogokhoz való viszonyáról Drinóczi Tímea: Az információszabadság elhelyezkedése az alapjogi rendszerben, különös tekintettel a más alapjogokkal való kapcsolatára. Infokommunikáció és Jog, 2004. október.

mértékben 2/3-os szabályozási tárgykör volt.⁴ Az új Alaptörvény alapján azonban – a jogszabály indokolásának hallgatása mellett, és alkotmányjogi érvekkel nehezen indokolhatóan – már kizárólag a hatóságra vonatkozó szabályozás minősül olyan tárgykörnek, amely 2/3-os parlamenti döntést igényel, az adatvédelemre és információszabadságra vonatkozó tartalmi szabályozás azonban nem.

II. Információs önrendelkezési jog

1. A személyes adat fogalma

a) A törvényszöveg változása

Az új Avtv. egyik jelentős – és sem az indokolásban sem a parlamenti vitában fel nem merülő – változása a személyes adat fogalmának módosítása. A hatályos Avtv. szerint *személyes adat*: bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (*érintett*) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.

Az új Avtv. külön határozza meg az *érintett* fogalmát, amely a 3. § 1. pontja szerint bármely meghatározott, személyes adat alapján azonosított vagy – közvetlenül vagy közvetve – azonosítható természetes személy. A *személyes adat* az új törvény alapján az érintettel kapcsolatba hozható adat – különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret –, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés.

Kizárólag a fenti fogalmak összevetése alapján a személyes adat fogalma a hatályos fogalommal azonos, az új törvény egy másik szakasza – szerkezetileg erősen vitatható megoldásként – az adatvédelem alapelvei között azonban rögzíti, hogy a „személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. Az érintettel akkor helyreállítható a kapcsolat, ha az adatkezelő rendelkezik azokkal a technikai feltételekkel, amelyek a helyreállításhoz szükségesek.”⁵ Ez egyértelmű elmozdulás a személyes adatok abszolút értelmezésétől a relatív értelmezés felé.

b) A személyes adat abszolút és relatív értelmezése

A személyes adat abszolút és relatív értelmezésének középpontjában az adat és az érintett közötti kapcsolat helyreállíthatóságának, azaz az érintett közvetett azonosíthatóságának kérdése áll. A (szélsőségesen) *abszolút értelmezés* szerint

⁴ Alk. 59. § (2) bek., 61. § (3) bek., majd 2010. július 7-től 61. § (5) bek.

⁵ Új Avtv.4. § (3) bek.

személyes adatnak minősül egy adat, ha az adat és a személy közötti kapcsolat *elvileg* megteremthető. Amennyiben tehát az érintett akár több különböző adatkezelőnél lévő adatok segítségével, több lépésben, különböző technikai eljárásokkal⁶ de végül is azonosítható, akkor – függetlenül attól, hogy az adott adatkezelőnek van-e tényleges vagy jogszerű lehetősége erre – az adatot személyes adatnak kell tekinteni. Ez az értelmezés a személyes adat fogalmát igen tágra szabja. A *relatív értelmezés* szerint egy adat személyes adat jellegét az adatkezelő szempontjából kell vizsgálni: amennyiben az *adatkezelő ténylegesen nem képes* az általa kezelt adatokat az érintetthez kötni, úgy az adat e vonatkozásban (ezen adatkezelőnél) nem minősül személyes adatnak.⁷

Valójában e két értelmezés között számtalan köztes megközelítés lehetséges, amelyre jó példa az EU adatvédelmi irányelve. Az irányelv egy alapvetően abszolút értelmezést sejtető személyes adat fogalom mellett a preambulumban is foglalkozik e kérdéssel: eszerint annak meghatározására, hogy egy személy azonosítható-e, minden olyan módszert figyelembe kell venni, amit az adatkezelő, vagy más személy ésszerűen feltehetően felhasználna az említett személy azonosítására.⁸ A 29-es munkacsoport⁹ véleménye alapján ennek értelmezése szempontjából jelentősége lehet többek között az adatkezelés céljának: ha az adatkezelő célja az esetleges azonosítás, úgy akkor is személyes adatnak kell tekinteni a kezelt adatokat, ha a tényleges azonosításra csekély reális esély van. Emellett fontos szempont lehet, hogy az azonosítást milyen technológiával és milyen költséggel lehet elvégezni, és e költség milyen arányban áll az adatkezelő által elérni kívánt céllal. Végül praktikus korlátja lehet az azonosításnak, ha ahhoz más adatbázisokhoz való jogosulatlan hozzáférés vagy a titoktartási szabályok megsértése szükséges. A munkacsoport hivatkozott véleménye a technológiával kapcsolatban jegyzi meg, de a többi tényezőre is irányadó, hogy lényegében „egy dinamikus próbáról van szó, és tekintetbe kell venni a [z adatkezelés] idején hozzáférhető csúcstechnológiát, valamint a fejlesztés lehetőségeit is azon időszak tekintetében, amelyre vonatkozóan az adatokat [kezelik].”¹⁰ Az EU irányelve tehát tulajdonképpen egy „köztes” értelmezést követ, amely végül is teret enged a különböző tagállami szabályozásokra.

Ennek fényében talán nem meglepő, hogy a személyes adat abszolút-relatív értelmezése Európa szerte különböző. Néhány nemzeti rendelkezést megemlítve utalunk például a cseh szabályozásra, amely lényegében megismétli az irányelv személyes adat fogalmát,¹¹ de külön pontban szerepel az anonim adat fogalma,¹² amely

⁶ Például titkosított adatok dekódolásával.

⁷ Az abszolút és relatív értelmezésről ld. Majtényi László: *Információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága.* Complex Kiadó, Budapest 2006. 110-113. o. és Jóri András: *Adatvédelmi kézikönyv.* Osiris Kiadó, Budapest 2005. 101-104. o.

⁸ 95/46/EK (26) preambulumbékezdés. Az angol szöveggel szemben a magyar fordításból az ésszerűsége utalás kimaradt.

⁹ Az adatvédelmi irányelv 29. cikke alapján létrehozott munkacsoport.

¹⁰ 29-es munkacsoport 4/2007 sz. véleménye a személyes adat fogalmáról (WP 136) pp. 17-18. http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_hu.pdf (2011.09.10.). Az eredeti szöveg „adatfeldolgozás” terminológiát az idézetben „adatkezelés” kifejezésre cseréltük.

¹¹ Act No. 101/2000. Coll on the Protection of Personal Data Art. 4. (a) bek.

¹² Act No. 101/2000. Art. 4. (c) bek.

alapján Csehország az abszolút értelmezést követi.¹³ A szlovén törvény szerint anonimizált az az adat is, amelyet csak aránytalan erőfeszítéssel, költséggel vagy időráfordítással lehet az érintettel összekötni.¹⁴ Az osztrák szabályozás már kifejezetten megkülönbözteti a közvetlen és közvetett személyes adat fogalmát, utóbbi alatt értve azt az esetet, ha az adatkezelő maga nem tudja az adat és érintett kapcsolatát helyreállítani.¹⁵ Végül meg kell említeni az Egyesült Királyság szabályozását, amely már egyértelműen, de nem parttalanul a relatív értelmezést követi: egy adat akkor személyes adat, ha az adat önállóan vagy az adatkezelő birtokában lévő vagy vélhetően birtokába kerülő más adatokkal együtt alkalmas az érintett azonosítására.¹⁶ Ez a megfogalmazás az irányelvhez képest valamivel szűkebben határozza meg a személyes adatok körét.

A hazai adatvédelmi biztos gyakorlat – kisebb kilengésekkel – ezidáig az abszolút értelmezés mellett foglalt állást: „minden olyan adat személyes adat, amely természetes személlyel kapcsolatba hozható [...] tekintet nélkül arra, hogy a kapcsolat csak több lépésben építhető fel, illetve arra, hogy a kapcsolat megteremtésére valamely adatkezelő önmagában nem képes”.¹⁷ A kódolt „adatok annál az adatkezelőnél is személyes adatnak minősülnek, amelynek informatikai rendszere nem alkalmas azok értelmezésére.”¹⁸ Az uralkodó abszolút értelmezést azonban – néhol ellentmondást is tartalmazó állásfoglalásokkal – a rendszámok személyes adat jellegének elemzése kapcsán az adatvédelmi biztos többször is megtöri.¹⁹

c) A változások értékelése

Az Avtv. új szövegezése tehát egyértelmű elmozdulást jelent a személyes adatok abszolút értelmezése felől a(z akár szélsőségesen) relatív értelmezés felé. A törvényszövegben található, az „adatkezelő rendelkezik azokkal a technikai feltételekkel” kitétel arra utal ugyanis, hogy amennyiben az adatkezelő nem képes az adat és az érintett kapcsolatát helyreállítani, úgy nem személyes adatot kezel. Ugyanakkor az érintett fogalmának – és ezen keresztül a személyes adat fogalmának is – továbbra is részeleme a közvetett azonosítás lehetősége. Amint azt korábban említettük, a szélsőségesen abszolút és relatív értelmezés között számtalan árnyalt megközelítés lehetséges, és a törvényszöveg is teret enged a különböző jogértelmezések számára, azaz a joggyakorlat – elsősorban az új hatóság – feladata lesz a személyes adat és az azonosíthatóság szempontjait részletesen kidolgozni, figyelembe véve az adatvédelmi irányelv rendelkezéseit is.

A személyes adat relatív értelmezése felé történő elmozdulás, és az új, érdemrlegelésen alapuló jogalap együttesen – bár sok esetben életszerűbb és

¹³ A cseh törvényben a személyes adat fogalma mellett külön pontban szerepel az anonim adat fogalma is [Art. 4, (a) és (c) pont], amely alapján Csehország az abszolút értelmezést követi.

¹⁴ Personal data protection act of the republic of slovenia (ZVOP-1) Art. 6. 18. pont

¹⁵ Bundesgesetz über den Schutz personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz 2000, DSGVO) § 4. 1. pont

¹⁶ Data Protection Act 1998, Part I. 1. (1) bek.

¹⁷ Az adatvédelmi biztos 917/K/1998 ügyét idézi: Jóri: i.m. 163. o.

¹⁸ A biztos gyakorlatát idézi: Jóri: i.m. 111. o.

¹⁹ Jóri: i.m. 110. o., Majtényi: Információs szabadságok. 110. o.

könnyebben betartható szabályozást eredményez – egyértelműen az adatvédelmi szabályozás „lazítását”, illetve hatályának jelentős szűkítését eredményezi. Utóbbi kapcsán kiemelendő, hogy például egy vagyonvédelmi vagy közterületi kamerarendszert működtető adatkezelő vagy egy elektronikus kereskedelmi szolgáltatást kínáló tartalomszolgáltató gyakran nem rendelkezik azokkal a technikai feltételekkel, amelyek segítségével az általa kezelt adatokat: képfelvételeket, IP címeket és hozzá tartozó böngészési szokásokat – amelyek a hatályos szabályozás alapján személyes adatnak minősülnek – képes lenne konkrét személyhez kapcsolni. Ugyan mindkét területen alkalmazandók ágazati szabályok is, de igen furcsa helyzet állhat elő, ha az adatvédelmi törvény rendelkezéseit nem, de az ágazati törvények adatvédelmi szabályait alkalmazni kell például ezen adatkezelésekre, különös tekintettel arra, hogy az ágazati törvények is „személyes adatok” kezeléséről szólnak, a személyes adat fogalmát viszont az (új) Avtv. a korábbiakhoz képest szűkebben határozza meg.

2. Az adatkezelés jogalapja

A törvény talán legjelentősebb újdonsága az adatkezelési jogalapok bővítése. A korábbi adatvédelmi törvény kizárólag két esetben tette lehetővé a személyes adatok kezelését: ha ehhez az érintett hozzájárult, vagy ha ezt törvény, illetve törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben helyi önkormányzat rendelete elrendelte. Jóri András szerint ez „az Avtv.-vel kapcsolatos alkalmazási nehézségek legtöbbszörének – közvetlen vagy közvetett módon – okozója”.²⁰ Az információs önrendelkezési jog ilyen következetes érvényesítése Európában is egyedülálló, ugyanakkor e szabályozás a jogalkalmazói gyakorlatban csak meglehetősen rugalmas jogértelmezéssel volt hozzáilleszhető a felmerülő problémákhoz, és az európai közösségi joggal való összhangja is vitatható volt. Az Európai Bíróság ugyan nem zárta ki, hogy a tagállamok az adatkezelés feltételeit az irányelvben foglaltaknál szigorúbban határozzák meg,²¹ az azonban így is kétséges, hogy a hazai adatvédelmi szabályozás kiállná-e s közösségi jog próbáját.²²

Az Európai Bíróság Lindqvist-ítéletének legfontosabb megállapítása, hogy a „95/46/EK irányelv, ahogyan számos rendelkezése mutatja, a tagállamok részére egyes területeken széles mozgásteret biztosít, és felhatalmazza a tagállamokat, hogy meghatározott esetekre különleges szabályozást tartsanak fenn vagy vezessenek be. E lehetőségekkel azonban a tagállamok az irányelvben előírányzott módon, illetve az irányelv céljával összhangban kötelesek élni, annak érdekében, hogy megőrizték a személyes adatok szabad áramlása és a magánszféra védelme közötti egyensúlyt.”²³ Hangsúlyozza a Bíróság, hogy az irányelv semmiképpen nem tekinthető minimumharmonizációnak, hanem „egy alapvetően átfogó harmonizációhoz vezet”.²⁴ Az ítélet

²⁰ Jóri: i.m. 163. o.

²¹ Case C-101/01 (Lindqvist). Az ügyről ld. Jóri: i.m., Majtényi: Az információs szabadságok. 89-90. o.

²² Jóri szerint az Avtv. eltérései nem okoznak a közösségi joggal való összeütközést (ld. Jóri: i.m. 32. o.). Álláspontunk szerint ez egyáltalán nem egyértelmű.

²³ 97. preambulum-bekezdés

²⁴ 96. preambulum-bekezdés

arra kötelezi a tagállamokat, hogy biztosítsák az egyensúlyt a személyes adatok tagállamok közötti szabad áramlása és a magánszféra védelme között, akkor is, ha az irányelvben meghatározottnál magasabb védelmi színvonalat alakítanak ki. Az adatvédelmi irányelv közvetlen hatályát vizsgáló Österreichischer Rundfunk ügyben²⁵ a Bíróság a 95/46/EK irányelv több rendelkezéséről kifejezetten kimondta, hogy „valamely egyén a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhat rájuk az e rendelkezésekkel ellentétes nemzeti szabályozás alkalmazásának elkerülése érdekében”. A közvetlen hatály fennállását a Bíróság az adatkezelés jogalapját szabályozó 7. cikk két pontja esetében is megállapította. Az ítéletből levonható az a következtetés, hogy az adatkezelés jogalapja általánosságban lehet az irányelv valamely rendelkezése.

Az irányelv 7. cikkének f) pontja szerint személyes adatok kezelhetők többek között abban az esetben, ha az adatkezelés az adatkezelő, vagy az adatokat megkapó harmadik fél, vagy felek jogszerű érdekének érvényesítéséhez szükséges, kivéve, ha ezeknél az érdekeknél magasabb rendű az érintettnek a magánélet tisztelőben tartásához való joga. Az érdekmérlegelés jelentősen kitérít a jogszerű adatkezelések körét, és egyúttal szükségszerűen bizonytalanabbá is teszi azok határait. A hozzájárulás és a törvényi felhatalmazás az érintett számára elvileg minden esetben előzetesen ellenőrizhetővé és átláthatóvá teszi az adatkezelés feltételeit. Ehhez képest az érdekmérlegelés akár az érintett tudta nélkül is alapot adhat a személyes adatok kezeléséhez, és minden esetben csak utólag, alapvetően szubjektív szempontok alapján dönthető el, hogy az adatkezelő valóban helyesen mérlegelte-e a szemben álló érdekeket, azaz jogszerű volt-e az adatkezelés. A felmerülő viták eldöntése a jogalkalmazóra is nagyobb felelősséget ró.

Mindezzel együtt az érdekmérlegelés, mint adatkezelési jogalap megjelenése indokolt mértékű rugalmasságot hoz a szabályozásba, és világos helyzetet teremt számos, jelenleg jogsértő, de jogkövetkezmény nélkül maradó adatkezelés számára. Ilyen jogsértések állhattak elő többek között a munkáltató adatkezelési gyakorlatában, amikor pontosan meghatározott jogalap nélkül ellenőrizte a munkavállalók tevékenységét,²⁶ a munkáltatók, oktatási intézmények által az intézményben dolgozók, tanulók részére nyújtott távközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó adatkezeléseknél, az oknyomozó újságíró tevékenységében, amikor valamely ügy felderítése kifejezetten az érintett akarata ellenére történik, vagy éppen a szerződés megszűnését követően az elévülési időn belül a szerződésből eredő károk érvényesítéséhez kapcsolódóan. Sőt számos, formálisan jogsértő adatkezelés jogi helyzetét tisztázhatja a rendelkezés olyan kötelező adatkezelések esetében, amelyek törvényi feltételeit – a korábbi és az új szabályozás egyaránt szigorú és részletesen előírása ellenére²⁷ – a jogalkotó nem határozta meg kellő pontossággal.²⁸

Az adatvédelmi törvény sajátossága ugyanakkor, hogy az érdekmérlegelést nem az adatvédelmi irányelv szóhasználatában, nem általános jogalkapként határozza meg. A törvény szerint egyrészt akkor van helye érdekmérlegelésen alapuló adatkezelésnek, ha

²⁵ Case C-465/00., Case C-38/01. és Case C-139/01. sz. egyesített ügyek

²⁶ A jogértelmezés nehézségeiről ld. Majtényi: Információs szabadságok. 336. o.; Szóke Gergely László: [Első oldal], Infokommunikáció és Jog, 2009. december

²⁷ Avtv. 3. § (3); új Avtv. 5. § (3); részletesen ld. később.

²⁸ Erről ld. Jóri: i.m. 164-165. o.

az érintett hozzájárulásának beszerzése lehetetlen vagy aránytalan költséggel járna, másrészt akkor, ha a személyes adat felvételére eredetileg az érintett hozzájárulásával került sor, és az adatkezelés az eredetitől eltérő célból, további külön hozzájárulás nélkül, valamint az érintett hozzájárulásának visszavonását követően folytatódik.²⁹ Ezekben az esetekben az adatkezelés jogszerű, ha az adatkezelő vagy harmadik személy jogos érdekének érvényesítése céljából szükséges, és ezen érdek érvényesítése a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozásával arányban áll. Jogszerű az adatkezelés akkor is, ha az az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítése céljából szükséges. Utóbbi esetben a jogalkotó gyakorlatilag vélelmezi, hogy az adatkezelő érdeke előbbre való az érintett érdekeinél.

A magyar szabályozás tehát továbbra sem általános jogalapként határozza meg az érdekmérlegelést, hanem két esetben, a hozzájárulás beszerzésének lehetetlensége, illetve a már az adatkezelő birtokában lévő adatoknak az eredeti hozzájárulást meghaladó kezelése esetén. Annak értelmezésével, hogy milyen esetekben lehetetlen, illetve túlzottan költséges a hozzájárulás beszerzése – megvalósul-e ez akkor is, ha az érintett, ellenérdekeltsége miatt, nem ad hozzájárulást, vagy csak ennél szűkebb, objektív körülmények elégítik ki a törvényi feltételeket –, a joggyakorlat jelentős mértékben befolyásolni fogja e jogalap jelentőségét. Az adatvédelmi irányelv alapján ehhez képest akkor is jogszerű az adatkezelés, ha az adatkezelő meg sem próbál hozzájárulást szerezni.

A törvényi feltétel megfogalmazása során a jogalkotó feltehetően hangsúlyozni akarta a hozzájáruláson alapuló adatkezelés elsőbbségét, amit azonban éppen a másik érdekmérlegelési jogalap von kétségbe. Az eredetitől eltérő célból történő adatkezelés, bár az irányelvi rendelkezés kétségtelenül magában foglalja e lehetőséget – sőt akár a hozzájárulás beszerzésének lehetetlensége is értelmezhető úgy, hogy az magában foglalja ezt az esetet is – mégis jelentős kockázat az információs önrendelkezési jog szempontjából. Az érintett ebben az esetben ugyanis éppen arra számíthat, hogy az adatkezelő a birtokában lévő adatok kezelését nem folytatja. A célhoz kötöttséget, mint az Alkotmánybíróság által az információs önrendelkezési jog legfontosabb garanciájaként meghatározott adatkezelési korlátot, e rendelkezés kiüresíti, a célhoz kötöttség megsértésének bizonyítása legalábbis szinte lehetetlenné válik. Másrésztől viszont a jogalkalmazói gyakorlat olyan értelmezést is kialakíthat, amely szerint az érdekmérlegelés egyik legfontosabb szempontja az adatkezelés célja, így akár gyakorlati szempontból fel is értékelődhet a célhoz kötöttség elve.

Új tartalmat nyer viszont az érintett tiltakozási joga, ami ilyen adatkezelések esetén is lehetőséget biztosít a kifogásolt adatkezelés megszüntetésének kezdeményezésére. Korábban ez a jogintézmény az érintett adattörlési joga mellett önálló jelentőséggel nem rendelkezett, most azonban olyan esetekben is lehető teszi az adatkezelés megszüntetését, amikor az érintett a törlési jogával nem élhet. Ugyanakkor nem egyértelmű az érintett tájékoztatásának szabályozása. Az adatkezelőt terhelő proaktív tájékoztatási kötelezettség nélkül az érintett tudomást sem szerez az adatkezelés tényéről. A törvény szerint az érintettel az adatkezelés megkezdése előtt közölni kell,

²⁹ Új Avtv. 6. § (1) és (5) bek.

hogy az adatkezelés hozzájáruláson alapul vagy kötelező.³⁰ Az érdekmérlegelésen alapuló adatkezelés szigorúan értelmezve egyik esetben sem felel meg, ebből következően a tájékoztatási kötelezettség sem terjed ki rá. Mivel azonban formálisan természetesen maga a törvény teszi lehetővé az adatkezelő számára, hogy a megfelelő feltételek teljesülése esetén kezelje a személyes adatokat, ezért a fenti rendelkezés értelmezhető úgy is, hogy az adatkezelő az érdekmérlegelésen alapuló adatkezelés megkezdése előtt is köteles tájékoztatni az érintettet. Az információs önrendelkezési jog érvényesülését kizárólag az utóbbi értelmezés garantálja.

Álláspontunk szerint összességében az adatkezelések számos területén felmerülő nehézségeket orvosol az érdekmérlegelés, mint adatkezelési jogalap megjelenése a hazai szabályozásban. Ez azonban olyan mély beavatkozás az információs önrendelkezési jog korábban kialakult értelmezésébe, amely megköveteli a jogalkotótól, hogy az érintetteket védő többletgaranciákkal korlátozza az adatkezelők mozgásterét. A szabályozással kapcsolatos egyik kifogásunk, hogy az továbbra sem követi teljes egészében a közösségi jogi rendelkezéseket – amelyek számonkérésére irányuló eljárás azonban az Európai Unió szervei részéről korábban sem indult –, másrészt az érintetteket védő garanciák nem kellően átgondoltak. A kapcsolódó jogalkalmazói gyakorlatról függően így elképzelhető, hogy a jelenlegi adatvédelmi koncepció az új szabályozási környezetben nagyrészt változatlan marad, de ugyanígy az is, hogy az adatkezelők a korábbiakhoz képest lényegesen nagyobb mozgástérhez, az érintettek pedig lényegesen kisebb védelemhez jutnak.

III. Közérdekű adatok nyilvánossága

Az új törvény az információs szabadság szabályozásában lényeges változást nem hozott, az egyes részletszabályokat érintő változások ugyanakkor alapvetően a joggyakorlás megnehezítését eredményezik. A törvény nyitva hagyja annak lehetőségét, hogy más törvény a közsféra információinak további felhasználására vonatkozóan az adatszolgáltatás módjára és feltételeire, az azért fizetendő ellenértékre, valamint a jogorvoslatra vonatkozóan eltérő szabályokat állapítson meg.³¹ Ez további szűkítés lehetőségét rejti.

Változott a közérdekű adat fogalma. Az új meghatározás szerint közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat (Új Avtv. 3. § 5.). A korábbi meghatározás közérdekűnek a közérdekű adatot kezelő szerv „kezelésében lévő, valamint a

³⁰ Új Avtv. 20. § (1) bek.

³¹ Új Avtv. 2. § (5) bek.

tevékenységére vonatkozó” adatokat minősítette (Avtv. 2. § 4.) A jogalkalmazásra vár annak megítélése, hogy az új megfogalmazás – az adatkezelő „kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó” – leszűkíti-e a közérdekű adatok körét. A definícióban felsorolt példák is azt sugallják, hogy közérdekűnek csak az adatoknak az a szűk köre minősül, amelyek kifejezetten a közérdekű adatot kezelő szerv vagy személy saját tevékenységéhez kapcsolódik. Ez a korábbi szabályozáshoz képest jelentős szűkítés lenne, de illeszkedne a jogalkotást az elmúlt időszakban jellemző irányhoz, amely a közfeladat ellátásához nem mindig közvetlenül kapcsolódó közpénz-felhasználás átláthatósága irányába tett lépésektől határozottan visszavonult.³² Megjegyezzük ugyanakkor, hogy az új törvényszövegben található „az adatkezelő közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett” adat meghatározás – a korábbi szabályozással összhangban – mégiscsak magában foglalhat bármely olyan adatot is, amely az adatkezelő kezelésében van, függetlenül annak tartalmától. A korábbi adatvédelmi biztosi és bírói gyakorlatban a közérdekű adat fogalmának meglehetősen széles értelmezése alakult ki, amely gyakorlat továbbélését az új normaszöveg nem zárja ki, de nem is támogatja.

Az információszabadság gyakorlásával kapcsolatos változás, hogy az adatigénylések teljesítésének határideje egy alkalommal 15 nappal meghosszabbítható, ha az igénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik.³³ A korábbi szabályozás valóban nem vette figyelembe, hogy az adatigénylések teljesítése akár jelentős kapacitásokat is lekötött az adatkezelőnél, az új szabályozás azonban indokolatlanul megnyújthatja az adatigénylési eljárást. Szintén az adatigénylést nehezíti, de a gyakorlatban felmerült nehézségekre reagál az a rendelkezés, ami alapján a nagyobb terjedelmű dokumentumról másolatot kérő adatigénylő a felmerülő költségeket előre köteles megtéríteni.³⁴ Az adatigénylés indokolatlan megnehezítésének kockázatát elvileg csökkenti, hogy a törvény felhatalmazza a Kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a közérdekű adat iránti igény teljesítése érdekében készített másolatért fizetendő költségtérítés mértékének megállapítása során figyelembe vehető költségelemeket és azok legmagasabb mértékét, valamint a másolatként igényelt dokumentum jelentős terjedelmének megállapítása során alkalmazandó szempontokat.³⁵ E rendelkezéseknek a közérdekű adatok megismerhetőségére gyakorolt hatása összességében jelentősen függ a jogalkalmazói gyakorlattól.

Látszólag az információszabadságot erősíti az a rendelkezés, ami szerint abban az esetben, ha a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének megtagadása tekintetében törvény az adatkezelő mérlegelését teszi lehetővé, a megtagadás alapját

³² Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 2010. augusztus 15-én hatályba lépett módosítása kivette az Áht-ből azt a szabályt, miszerint a magyar állam, a helyi önkormányzat, költségvetési szerv vagy közalapítvány többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek, a nevében eljáró személy pedig közfeladatot ellátó személynek minősül. Így a közfeladatot nem végző, de önkormányzat, költségvetési szerv vagy közalapítvány többségi tulajdonában álló (és gyakran ezek vagyonaival gazdálkodó) társaságok nem alanyai a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályoknak. Ld. még ezzel kapcsolatban az adatvédelmi biztosi 735/P/2011. ügyét a Balatoni Hajózási Zrt. által kezelt adatok nyilvánosságáról.

³³ Új Avtv. 29. § (2) bek.

³⁴ Új Avtv. 29. § (4) bek.

³⁵ Új Avtv. 72. § (1) bek.

szűken kell értelmezni, és a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél.³⁶ Mivel a közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozó eseteket és feltételeket különböző jogszabályok tétélesen meghatározzák, ilyen mérlegelési lehetőségek kevés esetben merülnek fel; e mérlegelési mozgástérnek a döntés-előkészítő adatok megismerésével kapcsolatban,³⁷ illetve az üzleti titkok nyilvánosságával kapcsolatban³⁸ lehet jelentősége.

Az eredetileg önálló elektronikus információszabadság törvény beépítése a közérdekű adatokra vonatkozó rendelkezések közé növeli a szabályozás átláthatóságát. Az elektronikus információszabadság tartalmát a törvény annyival egészíti ki, hogy az adatok elektronikus közzététele során biztosítani kell az adatok kinyomtathatóságát és kimásolhatóságát.³⁹

IV. Az adatvédelem és az információszabadság felügyeleti rendszere

1. Adatvédelmi biztos – adatvédelmi hatóság

Az új szabályozás kétségkívül legtöbb vitát kiváltó eleme az adatvédelem és információszabadság felügyeleti rendszerének újraszabályozása. A szabályozás lényege, hogy – megtartva több adatvédelmi biztos jogosítványt – új hatósági jogkörökkel és bírságolási joggal kiegészülve felügyeleti hatóság jön létre, amelynek elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. Az új hatóság 2012. január 1-i felállítása miatt az adatvédelmi biztos intézménye a jelenlegi adatvédelmi biztos mandátumának mintegy félidejénél megszűnik.

a) A hatóság függetlensége

A létrejövő hatóság autonóm államigazgatási szerv, amelynek elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi. A kinevezés módja a jelenlegi modellhez képest egyértelmű visszalépés: az Országgyűlés kétharmadának szavazatával megválasztott adatvédelmi biztoshoz képest a hatóság elnöke kevésbé lehet független tisztség. A hatóságnak ráadásul jelentős részben azt a hatalmi ágat kell ellenőriznie, amelynek vezetőjétől a kinevezése ered: a közérdekű adatok nyilvánossága és a titokfelügyelet kapcsán szinte kizárólag, de a személyes adatok kezelésével kapcsolatban is gyakorta kell a hatóságnak az állami szervekkel (azon belül is a végrehajtó apparátussal) szemben – akár határozattal – fellépnie.⁴⁰ E fellépéshez

³⁶ Új Avtv. 30. § (5) bek.

³⁷ Új Avtv. 27. § (5) bek.

³⁸ Ptk. 81. §

³⁹ Új Avtv. 33. § (1) bek.

⁴⁰ Szabó Máté Dániel szerint „nehezen képzelhető el, hogy az államigazgatás egyik szerve a többi államigazgatási szerv jogtalan titkolózása ellen különösebb eréllyel lépne fel. Ugyancsak kétséges az új államigazgatási szerv erélyes fellépése a nagy államigazgatási személyesadat-kezelőkkel szemben.” Szabó Máté Dániel: Elégtelen kontroll. Anomáliák az információs jogok intézményi garanciáiban. BUKSZ, 2011. Nyár 157. o.

nagyobb legitimitációt és „bátorságot” biztosítana az Országgyűlés minősített többsége általi megválasztás.⁴¹ A hatóság tényleges súlyát nagymértékben meghatározza majd a hatóság vezetőjének személye és szerepfelfogása.⁴²

A szervezetrendszerrel kapcsolatban több rendelkezés is biztosítja a formális függetlenséget.⁴³ Az elnök megbízása meglehetősen hosszú időre, kilenc évre szól, és a visszahívás feltételei korlátozottak és pontosan körülhatároltak. Az újrávalaszthatóság lehetősége ugyanakkor nagymértékben rontja a hosszú kinevezési idő függetlenséget erősítő hatását. A törvény az elnökjelölttel szemben részletes összeférhetetlenségi szabályokat és szakmai követelményeket határoz meg, melyek nem különböznek lényegesen a hatályos, adatvédelmi biztosra vonatkozó szabályoktól.⁴⁴

A hatóság függetlenségével kapcsolatban a magyar szabályozás mellett releváns rendelkezéseket tartalmaz az EU adatvédelmi irányelve is, amelynek 28. cikk (1) bekezdése előírja, hogy minden tagállamnak rendelkeznie kell arról, hogy az irányelv alapján hozott nemzeti rendelkezéseknek a tagállam területén történő alkalmazását valamely hatóság vagy hatóságok felügyeljék,⁴⁵ amely hatóságok a rájuk ruházott feladatok gyakorlása során teljes függetlenségben járnak el. Az Európai Bíróság 2010-ben hozott ítélete⁴⁶ alapján a „teljes függetlenség” kitélt szélesen kell értelmezni, aminek értelmében az ellenőrző hatóságoknak „minden külső befolyástól mentesnek kell lenniük, ideértve az állam vagy a tartományok által gyakorolt közvetlen vagy közvetett befolyást is, nemcsak az ellenőrzött szervezetek általi befolyást.⁴⁷ „[Ö]nmagában az a kockázat, hogy az adatkezelést ellenőrző hatóságok döntéseire az őket felügyelő hatóságok politikai befolyást gyakorolhatnak, már elegendő akadályát jelenti annak, hogy az előbbieket független módon láthassák el feladatkörüket [mert így] szó lehet e hatóságoknak az őket felügyelő hatóságok döntéshozatali gyakorlatához való »idő előtti igazodásáról«”.⁴⁸

Az új hatóság szabályozása önmagában megfelel ugyan az adatvédelmi irányelvben meghatározott függetlenség kritériumának,⁴⁹ de az a tény, hogy a szabályozás

⁴¹ Jelen politikai környezetben – a kormányzó erő kétharmados parlamenti többsége miatt – ráadásul a kétharmados parlamenti megválasztás sem jelentene kompromisszumkényszert.

⁴² A kézirat lezárásakor a hatóság vezetőjének személye még nem ismert.

⁴³ A függetlenségre vonatkozó kutatások megkülönböztetik a formális és informális függetlenséget, erről és a kutatás módszertanáról ld. Sarah Holsen: Understanding the independence of Information Commissioners: Not as simple as 1, 2, 3. Előadás az „Adatvédelmi Biztos: 1995 – 2011” c. konferencián, 2011. szeptember 28-án. Hozzáférhető: http://adatvedelmibiztos.hu/abi/abi_1995-2011/doc/Sarah_Elizabeth_Holsen.ppt (2011.10.20.) Az informális függetlenség vizsgálatára egyelőre nincs mód az új adatvédelmi hatóság tekintetében.

⁴⁴ Új Avtv. 40. § (1)-(2) bek. Az új szabályozás 10 év helyett 5 év szakmai tapasztalattal is megelégszik.

⁴⁵ Az irányelv szóhasználatában a „hatóság” kifejezés felöleli a tagállamokban különböző elnevezéssel működő felügyeleti szerveket, akár hatóságként, akár ombudsmanként, országgyűlési biztosként (commissioner), akár testületként működnek.

⁴⁶ C-518/07. sz. ügy (Európai Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság)

⁴⁷ C-518/07. 25. pont

⁴⁸ C-518/07. 36. pont

⁴⁹ Az ítélet maga is kimondja: „az ellenőrző hatóságok vezetését ellátó személyeket a parlament vagy a kormány nevezheti ki.” C-518/07. 44. pont A kormány (vagy a kormány egy tagja) által kinevezett/jelölt személy vezeti/alkotja a felügyelő hatóságot pl. Ausztriában, Svédországban, Dániában, míg a parlament választja pl. Németországban, az Egyesült Királyságban, Csehországban, Szlovákiában, Szlovéniában, Romániában.

hatálybalépésének időpontja miatt az Országgyűlés által hat évre megválasztott adatvédelmi biztos nem képes kitölteni a mandátumát, felveti az irányelv megsértésének lehetőségét, mivel így lényegében bármely tagállam kormányzó többsége bármikor elmozdíthatja az éppen hivatalban lévő független adatvédelmi szerv vezetőjét a felügyeleti szerv átszervezésével.⁵⁰ Jakab András szerint a „biztos működésének bármely eszközzel való befolyásolása (így a mandátum megszakítása átszervezés útján) [...] várhatóan kötelezettségszegési eljárást von maga után”.⁵¹ Ennek érdekében civil kezdeményezésként az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért levélben fordult az Európai Bizottsághoz.⁵² A levél érvelése szerint a „függetlenség feltételezi a hivatalból történő menesztéssel szembeni védelmet is: ha a hivatalviselő személy ki van téve a menesztés veszélyének, akkor fennállhat a kísértés, hogy kövesse annak a szervnek a kívánságait, amely fel van hatalmazva az eltávolítására. Továbbá, a menesztés lehetősége a hivatali működés befolyásolásának legerősebb eszköze.”⁵³ Megjegyezzük, hogy a hivatalból való elmozdíthatatlanság, mint a függetlenség garanciája egyébként az új hatóság vezetőjének jogállásáról szóló szabályok között is hangsúlyosan megjelenik. Egyetértünk a fenti álláspontokkal, miszerint az elmozdíthatatlanság követelményét éppúgy sérti az, ha a jogalkotó az intézmény átszervezésével távolíthatja el a hivatalban lévő felügyeleti szerv vezetőjét, mintha a kinevezésre jogosult szerv hívhatná valamilyen módon vissza.

b) A hatóság felépítése

A hatóság elnökének munkáját az általa határozatlan időre kinevezett elnökhelyettes segíti, amely felett az elnök gyakorolja a munkáltatói jogokat. Az elnökhelyettesre vonatkozó kinevezési feltételek és összeférhetlenségi szabályok megegyeznek az elnökre vonatkozó szabályokkal. Mind az elnököt, mind a helyettesét vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség terheli.⁵⁴ A hatóság elnöke – meghatározott végzettséggel és gyakorlattal rendelkező – vizsgálókat nevezhet ki a köztisztviselői létszám legfeljebb húsz százalékáig.⁵⁵ A vizsgáló más köztisztviselőhöz viszonyított speciális jogállását, feladatait sem a törvényszöveg, sem az indokolás nem részletezi.

⁵⁰ Az európai joggal való ütközés mellett felmerül a szabályozás alkotmányellenessége is, különösen az Alkotmánybíróságnak a Gazdasági Versenyhivatal elnökhelyetteseivel kapcsolatos hasonló ügyben hozott döntése alapján. Ld. erről részletesen: Szabó: i.m. 159-160. o.

⁵¹ Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest 2011. 210. o.

⁵² Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért levele Az Európai Bizottsághoz, http://ekint.org/ekint_files/file/barroso_dpa_independence_hu_final.doc (2011.10.27.)

⁵³ Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért levele az Európai Bizottsághoz. 2. o.

⁵⁴ Új Avtv. 46-47. §

⁵⁵ Új Avtv. 51. § (1) bek.

c) Feladat- és hatáskörök

A törvény részletesen meghatározza a hatóság feladat- és hatásköreit és egyes hatásköröknél részletezi az eljárási szabályokat.

Az új Avtv. 52. §-a szerint a hatóságnál bejelentéssel bárki *vizsgálatot* kezdeményezhet arra hivatkozással, hogy személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok (közérdekből nyilvános adatok) megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll. A hatóság – néhány kivételtől eltekintve – köteles a vizsgálatot lefolytatni,⁵⁶ az eljárás során a jelenlegivel lényegében azonos vizsgálati jogkörök illetik meg.⁵⁷

A vizsgálat szabályozásával – az indokolás szerint is⁵⁸ – lényegében a korábbi ombudsman jellegű hatásköröket kívánta a jogalkotó átmenteni, és külön is rögzíti, hogy a hatóság vizsgálata nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak, arra a Ket. szabályait nem kell alkalmazni.⁵⁹

A vizsgálat végeztével – 2 hónapon belül – a hatóság felhívhatja az adatkezelőt a jogsérelem orvoslására, amelynek megtételéről, vagy arról, hogy az abban foglaltakkal nem ért egyet, az adatkezelő 30 napon belül köteles a hatóságot tájékoztatni. Amennyiben ez nem vezet eredményre, úgy a hatóság ajánlást tehet a szerv felügyeleti szervének,⁶⁰ nyilvános jelentést készíthet az ügyről illetve adatvédelmi hatósági eljárást kezdeményezhet vagy titokfelügyeleti hatósági eljárást kezdeményezhet.⁶¹ E két hatósági eljárást egyébként a hatóság felhívás és/vagy ajánlás kibocsátása nélkül is kezdeményezheti.

A hatóság ugyancsak a vizsgálat eredményeként ajánlást tehet jogszabály módosítására is, amennyiben a jogsérelem vagy annak közvetlen veszélye a jogi szabályozás hiányosságára vagy fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére vezethető vissza.⁶²

Az új szabályozási környezet alapján nem egyértelmű, hogy a hatóság indíthat-e hivatalból olyan vizsgálatot (vagy bármilyen elnevezéssel illetett eljárást), amelynek eredményeként ajánlást bocsát ki. Az adatvédelmi biztos eddigi története során számos alkalommal indított hivatalból vizsgálatot egy-egy terület speciális adatvédelmi kérdéseit vizsgálva, melynek célja az volt, hogy az adott területen az adatkezelők orientálására átfogó ajánlás szülessen. Ez összességében nagyban hozzájárult ahhoz, hogy egy-egy területen következetes adatvédelmi gyakorlat alakulhasson ki. A 38. § (4) bekezdés c) pontja alapján a hatóság jogosult általános jelleggel vagy meghatározott adatkezelő részére ajánlást kibocsátani, de ennek részletei a vizsgálatról szóló szabályok között csak részben található meg. A vizsgálat keretében ugyanis kizárólag kérelemre indult eljárásban, és csak jogszabály módosítására irányuló, vagy a vizsgált adatkezelő felettes szerve számára bocsátható ki ajánlás, de kifejezetten az

⁵⁶ A vizsgálat lehetséges elutasításának oka lehet továbbra is pl. az, ha az ügyben bírósági eljárás van folyamatban. A további szabályokat ld. 53. § (2)-(3) bek.

⁵⁷ Új Avtv. 54. §

⁵⁸ Új Avtv. indokolás, az 52. §-hoz

⁵⁹ Új Avtv. 52. § (2) bek.

⁶⁰ A felügyeleti szerv számára a jogsérelemre való közvetlen felhívás nélkül is tehet ajánlást.

⁶¹ Új Avtv. 56, 58. §

⁶² Új Avtv. 57. §

adatkezelő számára nem! A jogszabály módosítására irányuló ajánlásban természetesen számos általános jellegű megfontolást is tehet a hatóság, de a vizsgálat szabályozása alapján erre is csak kérelemre kerülhet sor. Ráadásul az említett – általános jellegű, szektorokat átfogó, sokszor tudományos igényű – ajánlások kiadására a két hónapos határidő biztosan nem elegendő.

Véleményünk szerint a helyes értelmezés az, ha a 38. § (4) bekezdés c) pontja alapján – különösen, mivel e szakasz a jelenlegi egyik legfontosabb hatáskör szó szerinti átvétele – a hatóság is rendelkezik majd azzal az ombudsmani jellegű hatáskörrel, hogy hivatalból indított eljárásban átfogó ajánlást bocsáthasson ki.

Akár a vizsgálat eredményeként, akár vizsgálati eljárás nélkül is a hatóság *adatvédelmi hatósági eljárást indít*, ha valószínűsíthető a személyes adatok jogellenes kezelése, és a jogellenes adatkezelés

- személyek széles körét érinti,
- különleges adatokat érint, vagy
- nagy érdeksérelmet vagy kárveszélyt idézhet elő.⁶³

A hatóság e feltételek fennállása nélkül is *indíthat* hatósági eljárást a személyes adatok védelméhez fűződő jog érvényesítése érdekében.⁶⁴

A hatósági eljárásra a Ket. szabályait az új Avtv-ben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni; az ügyintézési határidő két hónap. Az eljárás kizárólag hivatalból indítható, az akkor sem minősül kérelemre indult eljárásnak, ha bejelentésen alapuló vizsgálat előzte meg.⁶⁵

Az adatvédelmi hatósági eljárásban szankciórendszere részben átveszi a jelenlegi – nagyrészt az EU adatvédelmi irányelvén alapuló – jogkövetkezményeket, kiegészítve a bírságolás lehetőségével. A hatóság határozatban

- elrendelheti a valóságnak nem megfelelő személyes adat helyesbítését,
- elrendelheti a jogellenesen kezelt személyes adatok zárolását, törlését vagy megsemmisítését,
- megtilthatja a személyes adatok jogellenes kezelését vagy feldolgozását,
- megtilthatja a személyes adatok külföldre továbbítását,
- elrendelheti az érintett tájékoztatását, ha azt az adatkezelő jogellenesen tagadta meg,
- 100.000 Ft-tól 10.000.000 Ft-ig terjedő bírságot szabhat ki,⁶⁶
- valamint a hatóság elrendelheti a határozat – az adatkezelő azonosító adatainak közzétételével történő – nyilvánosságra hozatalát, ha azt az adatvédelem érdekeinek, illetve nagyobb számú érintett jogainak védelme ezt megköveteli.⁶⁷

A bírság összegével kapcsolatban megjegyezzük, hogy a kiszabható legnagyobb összeg európai összehasonlításban⁶⁸ és egyes adatkezelőkkel: például multinacionális cégekkel

⁶³ Új Avtv. 60. § (4)

⁶⁴ Új Avtv. 60. § (1)

⁶⁵ Ekkor azonban a bejelentőt az adatvédelmi hatósági eljárás megindításáról, illetve befejezéséről értesíteni kell. Ld. új Avtv. 60. § (1)-(3), (5) bek.

⁶⁶ A hatóság a bírság kiszabása során figyelembe veszi a jogsértéssel érintettek körének nagyságát, a jogsértés súlyát és a jogsértés ismétlődő jellegét. Új Avtv. 61. § (4) bek.

⁶⁷ Új Avtv. 61. § (1)-(3) bek.

szembeni visszatartó erőt figyelembe véve is meglehetősen alacsony. Ennek indokáról az törvény indokolása hallgat; vélhetően a bírságotól való elzártságára tekintettel állapított meg a jogalkotó viszonylag alacsony összegeket.

A hatóság másik nevesített hatósági jellegű, Ket. szabályai szerint lefolytatott eljárása a *titokfelügyeleti hatósági eljárás*, amely akkor indítható, ha a bejelentésen alapuló vizsgálat alapján vagy egyébként valószínűsíthető, hogy a nemzeti minősített adat minősítése jogellenes. Ezen eljárást szintén minden esetben hivatalból indítja meg a hatóság, akkor is, ha az eljárást vizsgálat előzte meg.⁶⁹

Az eljárás eredményeként a hatóság a minősítésre vonatkozó jogszabályok megsértésének megállapítása esetén a minősítőt a minősítés szintjének, illetve érvényességi idejének a megváltoztatására, vagy a minősítés megszüntetésére hívhatja fel. A minősítő a határozat bírósági felülvizsgálatát hatvan napon belül kérheti. A bíróság eljárására a közigazgatási perekre vonatkozó rendelkezésekre kell alkalmazni azzal, hogy a bíróság az ügyben zárt tárgyaláson, soron kívül jár el.⁷⁰

Végül meg kell említeni, hogy a hatóság pert indíthat az adatkezelővel szemben a közérdekű adatokkal és a közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatos jogsértés miatt. A per során alkalmazandó különös eljárási szabályok közül kiemelendő a bizonyítási teher megfordulása: azt, hogy az adatkezelés a jogszabályban foglaltaknak megfelel, az adatkezelő köteles bizonyítani.⁷¹

A fent részletezett eljárások mellett a hatóság

- javaslatot tehet az adatvédelmet és információszabadságot érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására, valamint véleményezi a feladatkörét érintő jogszabályok tervezetét,
- általános jelleggel vagy meghatározott adatkezelő részére ajánlást bocsát ki;
- véleményezi a közfeladatot ellátó szerv tevékenységével kapcsolatosan az e törvény szerint közzéteendő adatokra vonatkozó különös, illetve egyedi közzétételi listákat;
- megszervezi a belső adatvédelmi felelősök konferenciáját;
- adatvédelmi nyilvántartást vezet,
- meghatározza az adatvédelmi auditálás szakmai szempontjait;
- az adatkezelő kérelmére adatvédelmi auditot folytathat le.
- tevékenységéről minden év március 31-ig beszámol az Országgyűlésnek.⁷²

⁶⁸ Néhány külföldi példa a kiszabható bírságok maximumára (forintra átszámolva): Szlovákia 90 millió, Csehország 110 millió, Spanyolország 160 millió, Portugália 268 millió, Olaszország 320 millió, Jóri András: [Első oldal], Infokommunikáció és Jog, 2011. június

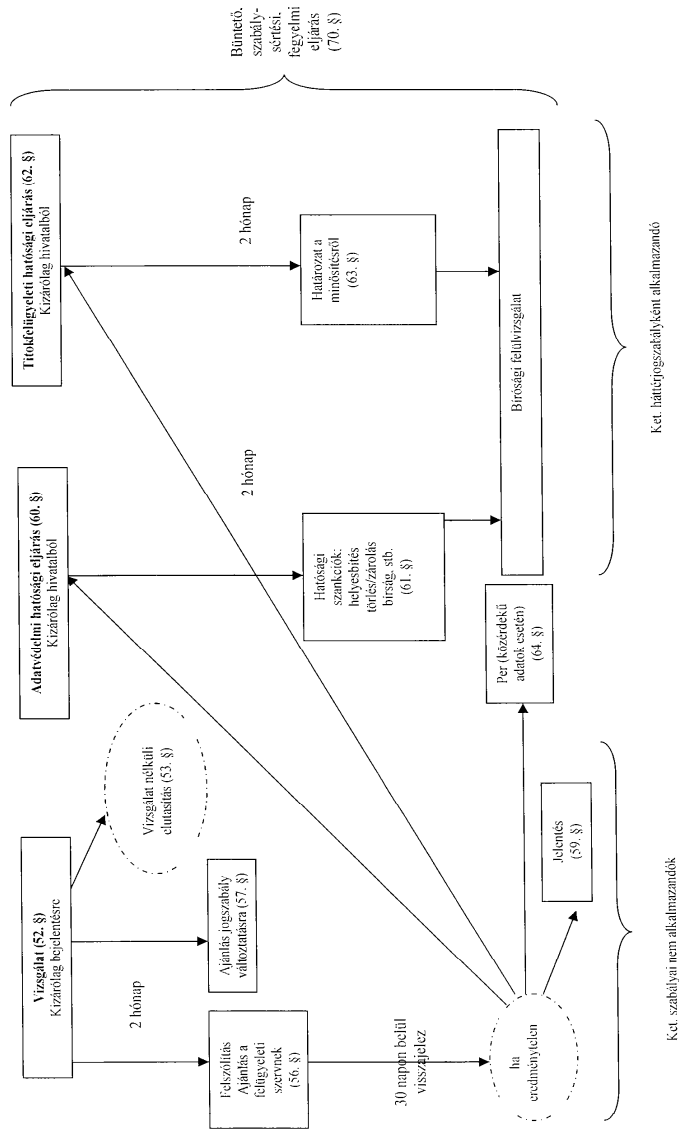
⁶⁹ Új Avtv. 62. §

⁷⁰ Új Avtv. 63. § (1)-(3) bek.

⁷¹ Új Avtv. 64. § (3) bek.

⁷² Új Avtv. 38. § (3)-(4) bek.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság eljárásai



d) A felügyeleti rendszert érintő változások értékelése

A hazai jogirodalom többször foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy az adatvédelem felügyelete hatósági jogkörökkel rendelkező szerv által vagy ombudsman jellegű szervként biztosítható-e hatékonyabban. Majtényi László egyértelműen az ombudsman jellegű intézmény mellett érvel,⁷³ míg Jóri András egy vegyes jellegű, ombudsmani és erős hatósági jogosítványokkal egyaránt rendelkező, országgyűlés által választott információs biztos intézményét tartja kívánatosnak.⁷⁴

Az új adatvédelmi törvényben található modell a hatásköröket tekintve összességében hibrid szervet hoz létre, amely ombudsman jellegű és hatósági hatáskörökkel egyaránt rendelkezik. Véleményünk szerint a hatósági eszköztár bővítése és különösen a bírságolás lehetőségének bevezetése indokolt a felügyelet hatékonyabb ellátása érdekében, különösen a piaci szereplő adatkezelőkkel szemben. Pozitívumként értékelhető a formailag szabadabb ombudsmani jellegű hatáskörök részbeni „átmentése” is, és azt, hogy az egyes hatáskörökkel kapcsolatban egyértelműen tisztázott, hogy mely esetekben jár el a hatóság a Ket. alapján, és mely esetekben nem. Ugyanakkor számos részletkérdés átgondolatlan, és az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségének megszüntetése jelentősen csökkenti az alapjogvédelmi funkciót: a hatóságnak nem lesz eszköze az alkotmányellenes törvényi rendelkezésekkel szembeni fellépésre, holott ez a személyes adatok, a közérdekű adatok és a minősített adatok szabályozása kapcsán is előfordulhat.

Végül meg kell jegyezni, hogy az újabb hatósági jogkörök előírása egyáltalán nem indokolja az országgyűlési biztos modell hatósági modellre cserélését: az adatvédelmi biztos lényegében a kezdetektől kezdve rendelkezik hatósági jellegű jogkörökkel, amelyek – igaz, sokáig kissé bizonytalan megoldással⁷⁵ – az adatvédelmi irányelvvel való összhang megteremtése érdekében 2004-ben jelentősen bővültek. A már idézett információs biztos koncepciója – amely például Szlovéniában kifejezetten jól működik – szerencsésen ötvözi a hatósági „szigor” és a kevésbé formális, alapjogvédelmi funkciót is ellátó ombudsmani jellegű hatáskörök előnyeit, és megnyugtató módon biztosítja a teljes függetlenséget is.

⁷³ Ld. pl. Majtényi László: Adatvédelem és ombudsmankodás. In: Az információs jogok kihívásai a XXI. században. Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest 2009. 7-18. o. és Uő: Információs szabadságok. 137-139. o.

⁷⁴ Jóri András: Az adatvédelemért és az információs szabadságért felelős biztos intézményéről. Fundamentum 2010. 2. sz. 20-31. o. Az információs biztos koncepciójában emellett hangsúlyosan jelenik meg az alapjogvédelmi funkció (és például az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége is), amely a hatósági modellben várhatóan háttérbe szorul.

⁷⁵ Az adatvédelmi törvény 2011. január 1-én hatályba lépett módosításáig nem volt egyértelmű, hogy a határozathozatalra mennyiben kell a Ket. szabályait alkalmazni, így az adatvédelmi biztosnak lényegében nem voltak eszközei a határozat végrehajtásának kikényszerítésére. Ez a helyzet különösen akkor vezetett volna visszás eredményre, ha az adatvédelmi biztos határozatát az adatkezelő nem támadja meg bíróság előtt, de végre sem hajtja (ilyen eset nem történt: az adatvédelmi biztos által hozott eddigi néhány határozatot az adatkezelők minden esetben bíróság előtt támadták meg – mindeddig sikertelenül). Ezen helyzet jogos kritikáját ld. még Majtényi: Az információs szabadságok. 138. o.

2. Adatvédelmi nyilvántartás

A jogalkotó megerősítette az adatvédelmi nyilvántartás intézményét, amelynek tényleges haszna annak ellenére megkérdőjelezhető,⁷⁶ hogy a hasonló nyilvántartások vezetése az EU adatvédelmi irányelve alapján széles körű európai gyakorlat. A bejelentésre kötelezettek alóli kivételi kör és a nyilvántartása adattartalma érdemben nem változott, de a bejelentés igazgatási szolgáltatási díjhoz kötött.⁷⁷ Jelenleg – az adatkezelők becsült számából kiindulva – nem túl magas a bejelentkezési hajlandóság. A bírság mint érdemi kényszerítő erőt jelentő szankció alkalmazása ezen elvileg javíthatna, de a szankció újdonságára tekintettel kérdéses, hogy az új hatóság kívánja-e ezt a szankciót széles körben alkalmazni a bejelentés elmulasztása esetén. Egy korántsem teljes körű nyilvántartás hatékonyságának kérdése tehát továbbra is fennáll, különösen annak fényében, hogy az adminisztrációs költségeket immár az iparág viseli.⁷⁸ Az igazgatási díj mértéke várhatóan nagyban meghatározza majd mind a bejelentkezési hajlandóságot, mind a rendelkezés elfogadottságát.

3. Az adatvédelmi felelősök konferenciája

Az elmúlt évtizedben egyre erősödő tendencia, hogy bizonyos szervezeteknek adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatot kell készítenie és/vagy adatvédelmi felelős kineveznie.⁷⁹ A magyar adatvédelmi törvény 2004 óta tartalmaz erre vonatkozó szabályokat, e szerint belső adatvédelmi felelőst kell kinevezni az országos hatósági, munkaügyi vagy bünyügyi adatállományt kezelő, illetőleg feldolgozó adatkezelőnél és adatfeldolgozónál, a pénzügyi szervezetnél és a távközlési és közüzemi szolgáltatónál. E szervezeteknek és az egyéb állami vagy önkormányzati adatkezelők kötelesek adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatot készíteni.⁸⁰

Az új adatvédelmi törvény határozott lépést tesz a helyi adatvédelmi szabályozás és joggyakorlat erősítése érdekében: külön szakaszban rendelkezik a belső adatvédelmi felelősök konferenciájáról. A 25. § alapján e fórum a hatóság és az adatvédelmi felelősök rendszeres szakmai kapcsolattartását szolgálja, és célja az egységes joggyakorlat kialakítása – nem csak az adatvédelem, de az információszabadság terén is.

⁷⁶ Jóri: [Első oldal]

⁷⁷ Új Avtv. 65. § (1)-(2) bek., 67. § A díj mértékét miniszteri rendelet állapítja majd meg. A tanulmány kéziratának lezárásakor, 2011. október 15-én a 2012. január 1-től alkalmazandó díjak mértéke még nem ismert.

⁷⁸ Domokos Márton: Az adatvédelem helyzete 2012-től. „A bírság az igazán új elem” (Interjú), http://www.hvgorac.hu/sites/portal/Default.aspx?page=journal&article=interju_domokos.htm (2011.09.15.)

⁷⁹ Németországban évtizedes hagyománya van a belső adatvédelmi felelősöknek (ld. BDSG 4f-4g §§); az EU 2001 óta írja elő minden közösségi intézmény és közösségi szerv számára legalább egy személy adatvédelmi tisztviselőnek való kinevezését (45/2001/EK Rendelet a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról, 24. cikk)

⁸⁰ Avtv. 31/A. § (1), (3) bek.

A konferenciát a hatóság elnöke szükség szerint, de évente legalább egyszer hívja össze. A konferencia tagjai egyrészt azok a belső adatvédelmi felelősök, amelyek kinevezése törvény alapján kötelező,⁸¹ másrészt a tagok lehetnek azok is, akiknek a kinevezése nem kötelező. A hatóság kapcsolattartás céljából belső adatvédelmi felelősi nyilvántartást vezet a konferencia tagjairól.

Véleményünk szerint a jogalkotó helyesen látja, hogy a helyi szintű adatvédelmi szabályozás szerepe felértékelődik, és a hatóság számára célszerű az e területekért felelős személyekkel rendszeresen konzultálni. Egyre több olyan adatvédelmi elv és intézmény jelenik meg, amely megköveteli, hogy a nagy adatkezelő szervezetek jelentős anyagi és humán erőforrást fordítsanak helyi szinten is az adatvédelem és az adatbiztonság kérdéseire: A „privacy by design” elve például megköveteli, hogy egy adatkezelési művelet tervezésénél és valamely technológia implementálásánál figyelembe vegye az adatkezelő az adatvédelem és adatbiztonság szempontjait. Az új Munka Törvénykönyvének nyilvánosságra hozott tervezete önszabályozás körébe utalná a munkavállalók technikai eszközökkel történő ellenőrzésére vonatkozó adatvédelmi részletszabályok kialakítását.⁸² A – jelenleg csak hírközlési szolgáltatókra kötelező jelleggel előírt – adatvédelmi incidensek bejelentési kötelezettsége⁸³ szintén azt feltételezi, hogy az adatvédelem és adatbiztonság kérdése az adott szervezet tevékenysége során hangsúlyosan megjelenik. Végül az adatvédelmi audit szolgáltatás bevezetése szintén az adatvédelem helyi szintű szabályozása, de legalábbis az adatkezelési folyamatok tudatos kialakítása irányába hat.

4. Adatvédelmi audit

A hazai adatvédelmi szakirodalomnak is évek óta tárgya az adatvédelmi auditálás intézményének bevezetése.⁸⁴ Az új adatvédelmi törvény rendelkezik a jogintézményről, úgy azonban, hogy nem garantálja az auditálás valódi funkciói érvényesülésének feltételeit. Az auditálás akkor lehet sikeres, a hatósági ellenőrzéstől világosan elkülönülő jogintézmény, ha az auditálás során a tanúsító szervezet legalább részben a törvényben foglalt, mindenkire kötelező követelményektől eltérő szempontokat vesz figyelembe, és az auditálásban részt vevő számára a tanúsítás előnyei egyértelműen érzékelhetők.

⁸¹ Belső adatvédelmi felelőst kell kinevezni vagy megbízni a) az országos hatósági, munkaügyi vagy büntügyi adatállományt kezelő, illetve feldolgozó adatkezelőnél és adatfeldolgozónál; b) a pénzügyi szervezetnél; c) az elektronikus hírközlési és közüzemi szolgáltatónál. Avtv. 31/A. § (1) bek., új Avtv. 25. § (1) bek.

⁸² A Munka Törvénykönyve – Javaslat. 2011. július.
http://www.kormany.hu/download/e/7a/40000/Munka%20Torvenykonyve_tervezet_v0_20110718.doc
(2011.09.10.)

⁸³ Data Breach Notification. E kötelezettség jelenleg csak a hírközlési szolgáltatókat terheli, de például az Egyesült Államok egyes tagállamaiban szélesebb alanyi körre is kötelező. A Data Breach Notification hazai bevezetésének lehetőségeiről ld. Bíró János – Szádeczky Tamás – Szőke Gergely László: A hírközlési szolgáltatók értesítési kötelezettsége a személyes adatok megsértése esetén (data breach notification). Infokommunikáció és Jog 2011. április

⁸⁴ Új Avtv. 69. §

A törvény szerint az adatvédelmi audit az adatvédelmi hatóság által, az adatkezelő kérelmére nyújtott szolgáltatás, amelynek célja a végzett vagy tervezett adatkezelési műveleteknek a hatóság által meghatározott és közzétett szakmai szempontok szerinti értékelésén keresztül a magas szintű adatvédelem és adatbiztonság megvalósítása. A törvény egyértelművé teszi, hogy az auditálást a hatóság nem közigazgatási hatáskörben, hanem szolgáltatásként végzi, annak eredménye tehát nem is lehet közigazgatási határozat. A hatóság ennek megfelelően az audit eredményét az auditról készített értékelésben rögzíti, amelyben javaslatokat fogalmazhat meg az adatkezelő számára. Az értékelés tehát sem az adatkezelőre, sem a hatóságra nézve nem kötelező. Önmagában az értékelésben foglaltak nem teljesítése semmilyen jogkövetkezményt nem von maga után, de a javaslatok megvalósítása a jogszerű működésnek sem garanciája. A törvény kifejezetten rögzíti, hogy az adatvédelmi audit a hatóság egyéb hatásköreinek gyakorlását nem korlátozza. Így az sem kizárt, hogy az auditról készített értékelés nincs összhangban egy későbbi közigazgatási határozattal.

A jogintézmény kockázata éppen az, hogy a hatósági és nem hatósági jogköröket olyan módon mossa össze, hogy közben nem teszi világossá, az auditálás célja mennyiben tér el az adatkezelés jogszerűségét vizsgáló hatósági ellenőrzésétől, és abból milyen haszna lehet az adatkezelőnek. Más jogterületeken⁸⁵ az auditálást rendszerint nem valamely hatóság végzi, hanem szakmai, gazdasági szervezetek, és legfeljebb e szervezet ellenőrzését, regisztrációját látja el az ágazati hatóság. Az auditálás eredménye egy olyan tanúsítvány, amely valamely minőségi követelményrendszernek való megfelelést igazol. A tanúsítvány feltétele lehet bizonyos tevékenység végzésének, de adott esetben kizárólag valamely feltételezett piaci előny kapcsolódik hozzá. Az adatvédelmi hatóság azonban nem adhat ki olyan tanúsítványt, amely szerint az adatkezelő, illetve az adott adatkezelés jogszerű, mert ez egy későbbi közigazgatási eljárásban jelentősen leszűkítené a mozgásterét. Nem világos, hogy az auditálás során figyelembe vett értékelési szempontok mennyiben haladhatják meg a törvényi követelményeket, és a törvényi követelményeket esetlegesen meghaladó adatvédelmi feltételek biztosításához a hatóság milyen ösztönzőt rendelhet.

Az adatvédelmi hatóság által végzett adatvédelmi auditálás ugyanakkor nem példanélküli. Németországban Schleswig-Holstein tartomány adatvédelem hatósága végez adatvédelmi auditálást az ebben önként résztvevő közjogi adatkezelőre vonatkozóan.⁸⁶ Az eljárás célja annak vizsgálata, hogy az adatkezelő által önként meghatározott adatvédelmi célkitűzések az azokhoz rendelt intézkedésekkel megvalósíthatók-e. Az adatvédelmi célok irányulhatnak többek között az adatkezelés meghatározott időn belüli átfogó módosítására, tartalmazhatnak a munkatársak adatvédelmi képzésére vonatkozó terveket, és megfogalmazhatnak például a széleskörű titkosításra, az adatok mielőbbi anonimizálására vonatkozó elképzeléseket. Az eljárás eredményeként a hatóság tanúsítványt bocsát ki, amely az állampolgár számára garancia arra vonatkozóan, hogy az adott közigazgatási szerv tudatos adatvédelmi tevékenységet végez, amely szakértők által megfelelőnek minősített adatvédelmi

⁸⁵ Ld. pl. a megfelelőségértékelő szervezetek tevékenységéről szóló 2009. évi CXXXIII. törvényt és az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvényt.

⁸⁶ Ld. az Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein honlapját, <https://www.datenschutzzentrum.de/index.htm>.

színvonalat biztosít. Ez az eljárás összességben határozottan elvállik az adatkezelés jogszerűségének hatósági ellenőrzésétől, alapvető célja a szervezeten belüli adatvédelmi tevékenység tudatosságának növelése, valamint az adatvédelemnek a törvényi garanciákat meghaladó színvonalú biztosítása.

Az Egyesült Királyságban szintén állami szerv, az információs biztos (Information Commissioner) végez valamiféle auditálási tevékenységet, e hatáskörét azonban külső szakember bevonásával is gyakorolhatja. A biztos az adatkezelő hozzájárulásával a helyes adatvédelmi gyakorlat érvényesülését értékeli. Az angol adatvédelmi törvény szerint a személyes adatok kezelése során helyesnek tekinthető az a gyakorlat, amely a biztos szerint kívánatos az adatalany és mások érdekeire tekintettel, és megfelel az adatvédelmi törvény követelményeinek.⁸⁷ A biztos e jog gyakorlásához kidolgozta az adatvédelmi audit módszertani kézikönyvét.⁸⁸ Az auditálás célja a törvényi előírásoknak és a szervezet saját adatvédelmi rendszerének való megfelelés vizsgálata, a hiányosságok és gyengeségek feltárása, valamint információ szolgáltatása az adatvédelmi rendszer felülvizsgálatához. A saját adatvédelmi rendszer a törvényi előírásoknál szigorúbb követelményeket is megfogalmazhat. Az önkéntes auditálás végeredménye az adatkezelő, illetve a biztos tájékoztatása, iránymutatás kibocsátása az adatkezelési gyakorlat előmozdítása végett, szankció alkalmazására azonban nem kerül sor.

A hazai szabályozás az auditálás céljainak, módszerének, eljárásának részletes meghatározását az adatvédelmi hatóságra hagyja. A külföldi példák arra mutatnak rá, hogy az adatvédelmi hatóság által végzett auditálás is legalább részben az adatvédelem törvényi előírásait meghaladó, az adatkezelő önkéntes vállalásain alapuló adatvédelmi követelmények teljesítésének minősítésére irányul. A jogintézmény sikere a részletszabályokon, valamint az auditálás eredményének piaci értékelésén múlik.

Az adatvédelmi audit szempontjainak meghatározásában is fontos elem lehet az adatbiztonság, amivel kapcsolatban az új adatvédelmi törvény a korábbinál lényegesen részletesebb követelményeket határoz meg. Általános alapelvként írja elő a törvény, hogy az adatkezelő az adatkezelési műveleteket köteles úgy megtervezni és végrehajtani, hogy az adatvédelmi törvény és az adatkezelésre vonatkozó más szabályok alkalmazása során biztosítsa az érintettek magánszférájának védelmét (privacy by design elve). Az adatkezelőnek és az adatfeldolgozónak az adatok biztonságát szolgáló intézkedések meghatározásakor és alkalmazásakor tekintettel kell továbbá lenni a technika mindenkori fejlettségére, és több lehetséges adatkezelési megoldás közül azt kell választani, amely a személyes adatok magasabb szintű védelmét biztosítja, kivéve, ha az aránytalan nehézséget jelentene az adatkezelőnek.⁸⁹ E rendelkezések az adatvédelmi szabályozás egészében meghonosítják az adatvédelemnek azt, az elektronikus hírközlés és az elektronikus kereskedelem

⁸⁷ Data Protection Act 1998 Art. 51

⁸⁸ Data Protection Audit Manual,

http://www.privacylaws.com/Documents/External/data_protection_complete_audit_guide.pdf

⁸⁹ Új Avtv. 7. § (1) és (6) bek.

területén már korábban megjelent szemléletét,⁹⁰ amely az adatvédelmi garanciák érvényesülését kifejezetten az adatkezelő megfelelő biztonsági, szervezeti, eljárási rendjéhez kapcsolja. Ez a szemlélet az adatbiztonsági követelmények felértékelését hozza, és annak felismerésen alapul, hogy megfelelő adatbiztonság nélkül az adatvédelem jogszabályi feltételei sem teljesülhetnek. A törvény ezen túlmenően a jogosulatlan adatbevitel megakadályozásától az adatfeldolgozó rendszerhez való hozzáférés ellenőrizhetőségén át az üzemzavar helyreállíthatóságáig meghatároz néhány konkrét adatbiztonsági elvárást,⁹¹ amelyhez az adatkezelőnek és az adatfeldolgozónak igazodnia kell, és amelyek egy auditálási szempontrendszerben is helyet kaphatnak.

VI. Elszalasztott lehetőségek

A változások áttekintése után meg kell említeni néhány olyan rendelkezést, amelyek az újragondolása bár szükséges lett volna, elmaradt.

A további adatfeldolgozó igénybevételének tilalma⁹² a gyakorlatban sokszor nem kivitelezhető. Az adatkezelés kiszervezése vagy adatkezelési műveletekkel szükségszerűen együtt járó megbízás teljesítése (pl. vállalati informatikai környezet kialakítása, fejlesztése) során gyakran olyan nagyvállalatok járnak el vállalkozóként, amelyek egyes tevékenységüket további alvállalkozók útján látják el, amelyek a hatályos jogszabályi környezetben már semmilyen módon nem férhetnek hozzá⁹³ személyes adatokhoz.⁹⁴ Az említett szabály ugyan elvileg segít az információs önrendelkezési jog gyakorlásában, az adatkezelési folyamatok érintett általi követésében, de ennek gyakorlati jelentősége csekély. Ráadásul, mivel az EU irányelv hasonló korlátozást nem ismer, e rendelkezés a személyes adatok szabad áramlását is akadályozhatja, amelyet az irányelv a magánszféra védelmével azonos szintű célként kezel, és amely elvet az egyébként a Lindqvist-ügy kapcsán bizonyos körben megengedett szigorúbb tagállami szabályozás sem sérthet(ne).

Ugyancsak a törvényi szabályozás része maradt az az igen szigorú kitétel, miszerint a törvényen, illetve önkormányzati rendeleten alapuló adatkezelések esetén a kezelendő adatok fajtáit, az adatkezelés célját és feltételeit, az adatok megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát, valamint az adatkezelő személyét az adatkezelést elrendelő törvény, illetve önkormányzati rendelet határozza meg. Az új jogalapokon alapuló adatkezelések az e szabályzási szigorból eredő nehézségeket egyes esetekben kikerülik

⁹⁰ Ld. az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 154. § (4) bekezdését, az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény 13/A. § (3) bekezdését.

⁹¹ Új Avtv. 7. § (5) bek.

⁹² Új Avtv. 10. § (2) bek.

⁹³ Leszámítva azt az életszerűtlen esetet, ha az érintettek hozzájárulása alapján a fővállalkozó adatfeldolgozó mégiscsak adatkezelői pozícióba kerül.

⁹⁴ Jóri András ugyanerről a jelenségről így ír: „ez a szabály megtiltja, hogy egy adott cég számára valamely szolgáltatást, pl. ügyfélszolgálatot vagy informatikai szolgáltatásokat nyújtó cég olyan további alvállalkozót vegyen igénybe, aki személyes adatokhoz hozzáférhet. Egy nagyobb vállalatcsoporton belül, amelynek tagjai az adatvédelmi jogban elkülönült alanynak számítanak, lehetetlen ezt a rendelkezést betartani.” Jóri: [Első oldal]

ugyan,⁹⁵ de véleményünk szerint továbbra is indokolt lenne azon jogszabályhelyek adatkezelési felhatalmazáskénti elismerése,⁹⁶ amelyek alkalmazása szükségszerűen személyes adatok kezelésével jár, és az adatkezelés célja egyértelmű – ebben az esetben az adatkezelés további körülményei (pl. időtartam, adatok fajtája, stb.) e célból levezethetők.

Végül utalnunk kell arra, hogy az új szabályozás nem reagál azokra a nemzetközi fejleményekre, amelyek a kötelező vállalati szabályok (BCR)⁹⁷ szerepét erősítené a multinacionális vállalatok nemzetközi adattovábbításai (lényegében külföldre, gyakran fejlődő országokba kiszervezett adatkezelési műveletei) tekintetében: *„Ezek lényege, hogy a multinacionális vállalat belső szabályaival biztosítja az adatvédelmi jogi megfelelést, és ezt egy kijelölt európai adatvédelmi felügyelő szerv vizsgálja.”*⁹⁸

VII. Zárszó

Az új adatvédelmi törvény a felügyeleti rendszer átfogó átalakítása mellett – bár ez elsőre nem látványos – jelentősen írhatja át a hazai adatvédelmi jog anyagi jogi szabályait is. A feltételes mód használata azért indokolt, mert a törvény nagyrészt az adatkezelők és a jogalkalmazó/jogértelmező hatóságok – elsősorban a NAIH – mozgásterét bővíti jelentősen, számos kérdésben nyitva hagyva olyan alapvető értelmezési kérdéseket például a személyes adat fogalma és az adatkezelés jogalapja kapcsán, amelyek a változások mértékét jelentősen befolyásolják. A módosítások azonban több ponton is átgondolatlanok vagy pontatlanok, egyes rendelkezések esetén pedig kifejezetten elmaradt a törvény indokolt modernizációs célú felülvizsgálata.

⁹⁵ Ld. a jogalapról szóló részt.

⁹⁶ Erről a hatályos szabályozási környezetben is felmerülő problémakörrel ld. még Jóri: Adatvédelmi kézikönyv. 164-165. o., Szóke: [Első oldal]

⁹⁷ Binding Corporate Rules

⁹⁸ Jóri: [Első oldal]. Ugyanezt kifogásolja Domokos: i.m.

A büntetőeljárás alapelvei az új alaptörvény tükrében**

1. A témaválasztás és feldolgozás indokai

A saját jogterületem – a büntető eljárásjog – szempontjából szükségszerűen az új alaptörvény áttekintését és értékelő elemzését a Be. alapelve körében indokolt elvégezni, mert ezek állnak jellegükben, szerepükben legközelebb az igazságszolgáltatást érintő alapvető alkotmányos rendelkezésekhez.¹ Természetesen az idő rövidege, az Alkotmány néhány hetes megszületése és a szóba jöhető alapelvek száma miatt ebben a körben sem törekedhetek minden egyes alapelv részletes elemzésére. Ezért bizonyos arányok és tendenciák kimutatása után a régi és az Alkotmány, illetve az Alkotmány és a Be. összefüggését, viszonyát vizsgálom olyan alapelveknél, amelyek újszerűek, először kerültek be az új alaptörvénybe, illetve amelyek (látszólag, vagy valóságban is) kimaradtak a hatályos Be. alapelvek katalógusához képest.

Végül azt a kérdést vizsgálom, hogy az Alkotmányban rögzített a büntető igazságszolgáltatást érintő alapelvek vajon szilárd kiindulópontot biztosítanak-e ahhoz, hogy Magyarországon jogállami büntetőeljárásokat folytassanak le. Más szavakkal: az alapelvek alkotmányi és Be. szerinti összevetése és elemzése hozzájárulhat ahhoz, hogy az összes alapelv maradéktalanul érvényesülhessen a hazai büntető igazságszolgáltatásban. Enélkül ugyanis nem lehet szó jogállami igazságszolgáltatásról.²

2. A szervezeti és működési alapelvek katalógusa

Az alapelvek egyfelől általános követelmények, illetve tilalmak, másfelől fontos garanciák mind az igazságszolgáltatással érintettek, mind az egész társadalom számára, hogy a valóságnak és a törvénynek megfelelő döntések szülessenek.

Az alapelvek átfogják az eljárás hatóságok szervezetét és működését. Az Alkotmány kiegyensúlyozottan tartalmaz szervezeti és működési alapvető rendelkezéseket. Meglátásunk szerint mindkét csoportban lényegében 10 alapelv sorolható. Nevezetesen szervezeti alapelvek az Alkotmányból:

- a bíróságok igazságszolgáltatási monopóliuma,

* Egyetemi tanár, PTE ÁJK Büntető eljárásjogi és Kriminológiai Tanszék.

** 2011. április 25-én érvényessé vált és 2012. január 1-től hatályba lépő új Alkotmány, amely az 1949. évi XX. törvényt váltja fel. A továbbiakban az új alaptörvényt (jelzőtlen) Alkotmánynak, az 1949. évi XX. törvényt pedig régi Alkotmánynak, az Emberi Jogok Európai Egyezményét EJEE-nek, és az Emberi Jogok Európai Bíróságát pedig EJEB-nek nevezem.

¹ A Be. alapelvei és az Alkotmány rendelkezéseinek normatív jellege nagyon hasonló: mindkettőnél nélkülözhetetlenek az ún. végrehajtási jogszabályok, amelyek a túl absztrakt szabályozást lebontják, konkretizálják a jogalkalmazás számára. Emellett az Alkotmány rendelkezései és a Be. alapelvei egyaránt irányítót és mércét jelentenek. Az Alkotmány elsősorban a többi jogszabály megalkotásánál, az alapelvek viszont az eljárási részletrendelkezéseinek kialakításánál és alkalmazásánál.

² Az igazságszolgáltatás materiális meghatározásában kulcsszerepet játszik a szervezeti és működési alapelvek szinergiája. Erre a szakirodalom (viszonylag) kevés figyelmet fordít.

- a bíróságok többszintűsége,
- az igazságszolgáltatás egységét biztosító Kúria,
- a bíróságok függetlensége,
- a bíróságok pártatlansága,
- a társasbíráskodás,
- a laikusok bevonása,
- az ügyészség bűnüldöző szerepe,
- az ügyészség mint vádhatóság,
- a rendőrség bűnüldözési szerepe.

Az Alkotmányban rögzített büntetőeljárás alapelvek:

- a tisztességes tárgyalás,
- a nyilvános tárgyalás,
- az ártatlanság védelme,
- a védelemhez való jog,
- a jogerő tisztelete,
- a jogorvoslati jogosultság,
- az anyanyelv használata,
- az ésszerű határidő,
- az emberi (alapvető) jogok tiszteletben tartása, ideérve az intimszféra sértetlenségét, a személyes adatok védelmét,
- a kínzás, megalázó bánásmód, az aránytalan kényszerintézkedés és a diszkrimináció tilalma.

A túl széles értelemben felfogott szervezeti alapelvek³ azzal a veszéllyel járnak, hogy az egyes alapelvek akár háromszoros szabályozásban részesülnek, ami – ha a szóhasználatban kisebb-nagyobb eltérések vannak – elvileg akár háromféle jogértelmezéshez vezethet.⁴ Célszerűbbnek látszik egyszerűen (közvetlenül) az Alkotmányra való visszautalás (hivatalosan) s azután annak kibontása, gyakorlatba való átültetésének rendezése. A szervezeti vonatkozású sarkalatos törvények megalkotásánál mindegyre nagyobb figyelmet kell fordítani.

A szervezeti és működési alapelvek áttekintéséből egyértelműen megállapítható, hogy az Alkotmány az igazságszolgáltatás tekintetében a szervezeti alapelveket lényegében alig módosította, ezzel szemben a működési alapelveket jelentősen bővítette, illetve korszerűsítette. Erre is különös figyelmet kell fordítani a büntetőeljárás törvény módosítása kapcsán.

³ Névai László például a szervezeti alapelvek között elemzi a védelemhez való jogot, illetve a nyilvánosság elvét. Névai László: Magyar törvénykezési szervezeti jog. Egyetemi tankönyv 1961. 95-95. o. További szervezeti alapelvként vizsgálja az anyanyelv használatának biztosítását. Ez kevésbé kifogásolható, különös tekintettel arra, hogy a hazánkban is irányadó uniós jog valóságos tolmácssereg rendelkezésre állását követeli meg. EJEE 6. Cikk e) pontja szerint minden bűncselekménnyel gyanúsítottak ingyen tolmács álljon rendelkezésére, ha nem érti, vagy nem beszéli a tárgyaláson használt nyelvet.

⁴ Vö. Vargha László: A büntetőeljárás alapelveinek új szabályozásához. In: Jubileumi Évkönyv. PTE ÁJK, Pécs 1975. 228. o.

3. Az Alkotmányból „kimaradt” alapelvek jelentősége és viszont

Felvethető a kérdés, hogy azok a büntetőeljárás alapelvek, amelyek nincsenek rögzítve az Alkotmányban – másképpen fogalmazva a működési alapelvek jelentős bővítése ellenére „kimaradtak” az új alaptörvényből – vajon ezek kisebb jelentőségűek-e a büntető igazságszolgáltatás szempontjából? Véleményem szerint nem! Így pl. a közvetlenség elvét⁵ – egyetértve Csemegi Károllyal – avagy a funkciómegosztás elvét – egyetértve Király Tiborral – jelentősebbnek, fontosabbnak tartom⁶ az Alkotmányban is rögzítettek „átlagához” képest. Más kérdés, hogy – miközben a részletrendelkezésekben szigorúbban és részletesebben korlátozza a nyomozati iratok tárgyaláson történő felolvasását – maga a Be. sem nevesíti, kifejezetten nem tartalmazza a közvetlenség elvét. Ezt súlyos hiányosságnak tartom.

Ezzel szemben a Be. kifejezett alapelveként deklarálja az eljárási feladatok megosztását, a kontradiktórium elvét, s ezáltal erőteljesen visszaszorítja a jelenlegi büntetőeljárásban az inkvizitórius mozzanatokat, elemeket. Ebben a vonatkozásban az Alkotmány látszólag „hallgat”. Kifejezett rendelkezést nem tartalmaz a büntetőeljárás inkvizitórius, vagy kontradiktórium voltáról. Más kérdés, hogy az ún. tisztességes tárgyalásnak szükségszerű eleme a vád, a védelem és az ítékezés elkülönülése,⁷ sőt sokak szerint a vád és védelem viszonylatában az „fegyverek egyenlősége”.⁸

4. Az Alkotmányban meglévő és a Be.-ben kifejezetten nem rögzített alapelvek

Hasonló alapelv „bifurkáció” mutatható ki más működési alapelveknél is. Különösen szembeötlő, hogy a régi és az Alkotmány egyaránt tartalmazza a jogorvoslati jogosultság elvét. Ezzel szemben a Be. a jogorvoslati jogosultságot kifejezett alapelveként nem deklarálja.

Tankönyvemben következetesen úgy foglaltam állást, hogy a büntetőeljárásban érvényesül a jogorvoslati jogosultság elve, amelynek – egyetértve Kengyel Miklóssal –

⁵ „Minden garancia között, melyet a bűnvádi eljárás nyújtani képes, a legelső és a legföltelebbebb a közvetlenség. A legnagyobb vívmány, melyet az újkor követelményeinek megfelelő bűnvádi eljárási törvények megvalósítani törekednek és melynek biztosítására a legtöbb, a legóvatosabban körülírt, gyökeres intézkedést tartalmaznak, abban foglalható össze, hogy vádlott terhére nem róható oly körülmény, mozzanat, melyre vonatkozólag a bizonyíték vagy az ő és a vád fölött határozó valamennyi bíró (és esetleg esküdtzéki tag) jelenlétében lefolyt főtárgyalás (illetőleg esküdtzéki tárgyalás) alatt nem vétetett ki, vagy mely – a szorosan meghatározott kivételes esetekben – a főtárgyalás alkalmával felolvastatván, arra vonatkozólag bírúi jelenlétében nyilatkoznia alkalom nem adatott. Csemegi Károly: A bűnvádi eljárás alapelvei. Budapest 1882. 50. o.

⁶ Király Tibor: A védelem és a védő a büntető ügyekben. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1962. 37-41. o.

⁷ Tulajdonképpen ez a „kis” hatalommegosztás a bűnügyekben a Montesquieu szerinti „nagy” hatalommegosztáshoz hasonlítható. Vö. Tremmel Flórián: Jogállam és büntetőeljárás. Jogtudományi Közlöny 1989. 12. sz. 611. o.

⁸ Az „égalité des armes”, a „Waffengleichkeit” stb., tehát az ún. fegyveregyenlősége elve (kötelménye) tulajdonképpen nem más, mint a kontradiktórium elvének legújabb és divatos szinonimája. Itt jegyezzük meg, hogy a Be. nem ismeri el a teljes jogegyenlőséget a vád és a védelem között és következetesen elkerüli a „felek” gyűjtőfogalmát, ehelyett résztvevőkről szól. Az ügyfél problémára már Finkey Ferenc is rámutatott. Ld. Finkey Ferenc: A felek fogalma és köre a büntető per jog mai elméletében. Pécs 1914.

önmagában is „emberjogi színezete” van,⁹ amelynek inkább túltengéséről (vadhajtásairól) szoltam korábbi tanulmányomban. Helyesen állapítja meg Cséka Ervin, hogy a büntetőeljárásban valóságos „jogorvoslati háló” működik. Következésképpen a jogorvoslati jogosultságoknak a kifejezett alapelvek közti nem szereplése csak törvényszerkesztési hiányosság. Más kérdés, hogy a Be. által – nehézségek, visszaesések közepette – bevezetett kétfokú jogorvoslati rendszert sem az uniós jog instrumentumai, sem az Alkotmány rendelkezései nem írják elő. Itt jegyezzük meg, hogy a Be. ugyan lényegében visszatért a klasszikus BP-nek (1896. évi XXXIII. tc.) a perorvoslati rendszeréhez, de az ötvenéves hatályosulása alatt éppen a BP. perorvoslati rendszere volt a legvitatottabb kérdés.¹⁰

Az Alkotmány sajnos nem foglal állást a kétfokú rendes perorvoslat tárgyában, és nem csökkenti azt a feltűnő aránytalanságot, hogy a Be. mind az előkészítő eljárásban, mind a jogerőre emelkedés után 4-5 jogorvoslatot ismer. Ezzel szemben az érdemi per során – ahol valamennyi főkérdést a legnagyobb vita övezheti – gyakorlatilag csak egyet: a fellebbezést. Ezzel egy kalap alá vonja, túlságosan integrálja a szükséges differenciálás helyett az ítélet elleni fellebbezést a végzés elleni fellebbezéssel, az elsőfokú ítélet elleni fellebbezést a másodfokú ítélet ellenivel. Az Alkotmány új rendkívüli jogorvoslatot vezet be az eddigi – viszonylag sok! – mellé: nevezetesen felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy az egyedi ügyben született ítéletet alkotmánybírósági panasz alapján felülvizsgálja, és alkotmányserítés esetén megsemmisítse.¹¹

5. Az ártatlanság véelmének kérdésköre

Az Alkotmány sajnálatos módon szerkezetileg megismétli a régi Alkotmány és a Be. kifogásolható rendelkezéseit. Nem általános érvényű, színezetű, pozitívan megfogalmazott előírást ad mint az 1789. évi Declaration des droits de l’homme et du citoyen, vagy az ENSz által kiadott Emberi Jogok Deklarációja, hanem fenntartja – szavakban sok eltéréssel, de érdemben ugyanúgy – a tilalom formájában történő szabályozást, de nem tartja fenn annak alapjogi jellegét, mert már nem is a mindenki ellentétéről a „senki”-ről, hanem „a büntetőeljárás alá vont személyről” tesz említést. Ez a szabályozás nem felel meg az uniós jogfelfogásnak – amely az ártatlanság véelmét kiterjeszti a büntetőeljáráson kívüli, sőt a büntetőeljárás előtti esetekre is¹² – és nincs összhangban az alaptörvény jelleggel. A hatályos Be. viszont túlterjeszkedve a

⁹ Sőt szerinte a jogorvoslati jogosultság az igazságszolgáltatással összefüggő legfontosabb alkotmányos, illetve emberi jogok közé tartozik. Ld. Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 315. o.

¹⁰ Vö. Degré Miklós: A bűnvádi perrendtartás perorvoslati rendszerét mily irányban kellene módosítani? In: Az 1911-évi országos jogászgűlés irományai. Budapest 1911. I. kötet 102-138. o., Finkey Ferenc: A BP. perorvoslati rendszerének módosítása. Ld. uo. 139. 154. o., Finkey Ferenc: Büntető perorvoslati rendszerünk revíziójához. Magyar Jogászegyleti Értekezések 1935/4., Zehery Lajos: Gondolatok a büntetőjogi perorvoslati rendszer megjavításáról. Magyar Jogászegyleti Értekezés 1933. stb.

¹¹ Mindez az Alkotmánybíróság hatáskörében paradigmaváltást jelent! A Magyar Alkotmánybíróság ezidáig soha sem hozott érdemi döntést egyedi ügyekben. Ezzel a változással tehát jelentősen erősödik az Alkotmánybíróság jogköre.

¹² Részletesen és meggyőzően mutatja ki ezt a büntetőeljáráson túlmutató tendenciát Blutman László: Az ártatlanság véelmének hatásköre az európai alapjogokban. Emlékkönyv Szabó Andrásnak. 1998. 57-76. p.

tulajdonképpen határain, quasi mindenkivel szemben érvényesülő értelmezést ad akkor, amikor nem a terheltet emeli ki – azt a személyt, aki ellen a büntetőeljárást folytatják –, hanem a régi Alkotmányhoz hasonlóan a senkit nevezi, tekinti ártatlannak. Kétszeresen téves, helytelen szerkezet. Az a helyesebb, ha az Alkotmány lehetőleg mindenkire, a Be. viszont kizárólag vagy elsősorban a terheltre vonatkozóan deklarálja ezt az elvet. Külön kérdés, hogy az ártatlanság vélelmének korolláriumai – in dubio pro reo, onus probandi és a nemo tenetur – megjelenjenek-e már az Alkotmány szövegében. Ezek hiányában ugyanis a szabálysértési vagy a fegyelmi eljárás inkvizitórius jellegét ölthet, ami a jogállamisággal aligha egyeztethető össze.

6. Az eljárás ésszerű időtartamának követelménye

A most említett hibával, hiányossággal szemben érénye az Alkotmánynak, hogy alapvető követelményként írja elő a hatósági eljárások időszerűségét, „ésszerű határidőben” történő lefolytatását. Ez a Be. várható módosítása során ismételten előtérbe helyezi a büntetőeljárás egyszerűsítésének és gyorsításának örökzöld kérdését.¹³ A hatályos Be. inkább felszámolt néhány, a gyakorlatban betarthatatlan határidőt tartalmazó előírást, ún. „lelkesítő paragrafust” pl. a vádirat érkezésétől számított 30 napon belülre tárgyalás kitűzése. Viszont az eljárás elhúzódásának visszaszorítása érdekében meghatározta pl. az előzetes letartóztatás tartamának felső határát,¹⁴ avagy az egyik Ben. új, különleges jogorvoslatot – ún. kifogást – vezetett be az elhúzódás kapcsán. Mindez nem elégséges megoldás. Az eljárás ésszerű határidejének kellő differenciálása azonban nagyon körültekintő szabályozást igényel, nehogy a gyorsaság az alaposágot háttérbe szorítsa.

Ugyancsak érénye az Alkotmánynak, hogy a régítől eltérően, alapvető rendelkezést ad a jogerő tiszteletben tartásáról. Ez jelentős lépés a jogállamiság és az európaiság erősítése irányában. A ne bis in idem elve fontos biztosíték az állampolgárok nyugalmanak.

További érénye, pozitív vonása az Alkotmánynak, hogy a napjainkban rendkívül gyakran emlegetett tisztességes eljárás – Király Tibor szavaival „egyetemes jellegű”¹⁵ – elvét nem hallgatja el. Sőt annak egyik elemét, az időszerűséget általános hatósági követelménnyé emeli. Ugyanakkor azonban csak félmegoldást ad az Alkotmány a „fairness” vonatkozásában, mert egyetlen jelzővé, melléknévvé sűríti, zsugorítja, amikor a tárgyalás nyilvános volta mellett előírja annak tisztességét is. Az uniós jogban és joggyakorlatban a tisztességes eljárás követelményében több, már korábban is

¹³ Ld. Szabó Nagy Teréz: A büntetőeljárás egyszerűsítése. Budapest 1970. A büntető igazságszolgáltatás egységesítése és differenciálása. Budapest 1974.

¹⁴ A Be. 132. § (3) bekezdés három évben határozza meg az előzetes letartóztatás felső határát. Ezt a 2009. évi Benovella 18. §-a tovább szigorította azzal, hogy a 132. § (3) bekezdését gyökeresen megváltoztatta és egyértelműen úgy rendelkezett, hogy az előzetes letartóztatás megszűnik, a) ha annak tartama az egy évet eléri, és a terhelttel szemben három évnél nem súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény miatt van folyamatban eljárás, b) ha annak tartama a két évet eléri, és a terhelttel szemben öt évnél nem súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény miatt van folyamatban eljárás, c) ha annak tartama a négy évet eléri, és a terhelttel szemben tizenöt évig terjedő, vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény miatt van folyamatban eljárás.

¹⁵ Király Tibor: Büntetőeljárás jog. Osiris Kiadó, Budapest 2000. 134-136. o.

ismert, elismert alapelv fontos alkotóelmei jelennek meg, következésképpen ez a szabályozás tautológiás jellegű. A hazai jogrendet tekintve teljesen egyértelmű, hogy a hatályos szervezeti és működési alapelvek megfelelően, kielégítően tartalmazzák a híressé vált a tisztességes eljárásról szóló 6. cikkely valamennyi lényeges elemét.

Az Alkotmány XXVIII. cikke éppen a büntető igazságszolgáltatással összefüggésben igen változatosan jelöli meg, határozza meg az érintett személyi kört, az (1) bekezdés szerint mindenkinek joga van a tisztességes eljáráshoz, a (2) bekezdés szerint senki sem tekinthető bűnösnek, a (3) bekezdés szerint a büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez [...]. A tisztességes eljárás (tárgyalás) követelménye tehát nemcsak tautológiás, hanem eklektikus jellegű is. Világosabb és következetesebb lett volna a tisztességes helyett a kontradiktórius jelző alkalmazása.¹⁶

7. A kényszerintézkedések és az emberi jogok tiszteletben tartásának követelménye

Az új alaptörvény elemzésénél, értékelésénél utoljára, de nem utolsó sorban az emberi jogok tiszteletben tartását indokolt górcső alá venni, különösen azért, mert azok korlátozását vagy elvonását leggyakrabban és legerősebben éppen a büntetőeljárás folyamata és eredménye váltja ki. A büntetőeljárás során és következtében az alapvető jogok az emberi méltóságtól, a személyi szabadságtól kezdve az intimszféra sérelmein keresztül egészen a tulajdonjog (sőt az egész vagyona) erősen korlátozó, sőt teljesen elvonható. Ezek az alapvető jogok (emberi jogok) éppen a büntetőjogi felelősségre vonás során kerülnek leggyakrabban veszélybe: a terhelt ugyanis halmozottan hátrányos helyzetű, nemcsak a végeredményként kiszabott büntetést kell elszenvednie, hanem már „menet közben is” elővezetik vagy előállítják, fogva tartják, megmotozzák, házkutatást tartanak nála, lefoglalják ingóságait, zár alá veszik a vagyontárgyait stb.

Az emberi jogokat ilyen súlyosan érintő kényszerintézkedések nélkül ugyanis a büntetőeljárás eredményesen nem folytatható le. A büntetőeljárás már önmagában zaklatás jellegű, s ez szinte elviselhetetlenné válhat az ügy elhúzódása folytán. Ezt ismerte fel az uniós jogalkotás, s ez mutatkozik meg abban is, hogy az EJEB határozatai között a leggyakoribbak – talán 1/3-nál is több!!! – az eljárás ésszerű időtartamának megítélése. Az Alkotmány tehát indokoltan és helyeselhetően foglalja magában az eljárás ésszerű időtartamának követelményét, illetve az eljárás elhúzódásának tilalmát.¹⁷

A hatályos Be. még általános követelményként nem tartalmazza az eljárás elhúzódásának tilalmát, egyes részletrendelkezései azonban egyértelműen erre utalnak. Pl. a meghatározott személy elleni nyomozás nem folyhat három évnél tovább, az előzetes letartóztatás az előkészítő eljárásban a két évet nem haladhatja meg. A régebbi

¹⁶ A bűnüldözés, a védelem és az ítékezés szétválasztása és megfelelő egyensúlya ugyanis a jogállami büntetőeljárás rendszeralkotó alapelve. A jogállami büntetőeljárásban ugyanis minimálisra csökkennek az inkvizitórius eljárás elemei és mozzanatai, amelyek az eljárási feladatok egybeolvadásának, koncentrálásának szükségszerű velejárói.

¹⁷ Vö. az Alkotmány XXIV. cikkét és a XXVIII. cikk (1) bekezdését. A régi Alkotmány ilyen tárgyú rendelkezést egyáltalán nem tartalmazott!

Be. még tartalmazott olyan szabályt, hogy a tárgyalást a vádirat érkezésétől számított 30 napon belülre kell kitűzni. Ezt azonban a gyakorlatban a túlterheltség miatt nem tudták betartani, ezért sokan csak ún. „lelkesítő” paragrafusnak tekintették. Az egész eljárás gyorsítását nem is annyira ilyen szinte bürokratikus előírások mozdítják elő, hanem annak kellő differenciálása: a gyorsabb és egyszerűbb bűnügyek körében ún. különeljárások kialakítása.

8. Az arányosság követelményéről

Ugyancsak helyeselhető új eleme az Alkotmánynak az arányosság követelményének kiemelése az alapvető jogok korlátozásával kapcsolatban. Az I. Cikk (3) bekezdése egyértelműen rendelkezik: „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.” Ennek az alkotmányos rendelkezésnek nemcsak in abstracto, azaz a jogalkotás szintjén, hanem in concreto, azaz a jogalkalmazás szintjén is érvényesülnie kell. A hatályos Be. 60. §-a csak mozaikszerűen az eljárási cselekményekre vonatkozó rendelkezések meglehetősen szürke címe alatt mondja ki: „Ha e törvény a kényszerintézkedések alkalmazása esetén az érintett személy alkotmányos jogainak korlátozását megengedi, az ilyen cselekmény elrendelésének az egyéb feltételek megléte mellett is csak akkor van helye, ha az eljárás célja kisebb korlátozással járó más cselekménnyel nem biztosítható.” Nem nehéz belátni azt, hogy – tekintettel az alapjogok gyakori és jelentős veszélyeztetettségére a büntetőeljárásban – megfontolandó az arányosság követelményét a Be. önálló alapelveként deklarálni. Ezzel összhangban kerülne az anyagi jog és az eljárási törvényesség jellege, azaz a büntetőjogi büntetések és a büntetőeljárási kényszerintézkedések kellően differenciált alkalmazása.¹⁸

9. A tilalom jellegű megoldások

Az Alkotmány eddig elemzett eljárási alapelveinek egy része nemcsak pozitív tartalmú követelményként, hanem negatív tartalmú tilalomként is megjelenik. Az eljárás ésszerű időtartalmának és az arányosságnak sajátos és végletes összekapcsolódását jelenti a büntetőjogi felelősségre vonás nagyfokú elhúzódnása, s erre tekintettel is megfogalmazható kógens jelleggel az eljárás elhúzódnásának tilalma.

Ugyancsak hasonló összefüggés forog fenn a tisztességes eljárás (fair trial) és a humánus bánásmód végletes összekapcsolódása, amelyet jól fejez ki a kínzás és az embertelen bánásmód tilalma. Ha a terhelt ügyében nem tartanak kontradiktórium (nyilvános és pártatlan) tárgyalást, az jelenti az első nagy lépést az embertelen bánásmód irányába. Ahol nincs tisztességes tárgyalás, ott sokkal valószínűbb, gyakoribb a kényszerintézkedések túlzott gyakori és egyszersmind antihumánus alkalmazása. Éppen ezért nem felesleges, hanem feltétlenül szükséges a kínzás,

¹⁸ A rendszerváltás előtti joggyakorlatban nem volt ritka, hogy a vádlott éppen annyi szabadságvesztést kapott, amennyi időt töltött előzetes letartóztatásban, jóllehet az előzetes letartóztatás akkor sem volt előrehozott büntetés!!!

embertelen bánásmód tilalmát általános érvénnyel kimondani nemcsak a büntetőjogi büntetéssel, hanem az eljárási kényszerintézkedések tekintetében.

Jól megfigyelhető a követelmény és a tilalom sajátos kombinációja az Emberi Jogok Egyezményének rendelkezéseinél. Nevezetesen a 3. Cikk szerint: „Senkit sem lehet [...] megalázó bánásmódnak alávetni.” Sőt az 5. Cikknél ugyanabban a bekezdésben együtt szerepel a követelmény és a tilalom: „Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Szabadságától senkit sem lehet megfosztani, kivéve [...]”, végül ugyanezen Cikk 4. pontjában teljesen összefonódik a követelmény és a tilalom, amikor kimondja: „Szabadságától letartóztatás vagy őrizetbe vétel folytán megfosztott minden személynek joga van olyan eljáráshoz, amelynek során a kényszerintézkedés törvényességéről a bíróság rövid határidőn belül dönt, és törvényellenesség esetén a szabadságra helyezést rendeli el.” A tilalom szerkezetű előírás sokkal egyszerűbb és a figyelmet felkeltőbb, mint követelményt tartalmazó előírás.

10. Az ártatlanság vélelmének elve

Az 1789-es francia Declaration-ban és az 1950-es ENSz Deklarációban még általános követelményként, a régi Alkotmányban és Be.-ben már tilalomként jelenik meg.

Ennél sokkal szabatosabb az EJEE híres 6. Cikkének 2. pontja: „Minden bűncselekménnyel gyanúsított személyt mindaddig ártatlannak kell vélelmezni, amíg a bűnösségét a törvénynek megfelelően meg nem állapították.” Sajnos az új alaptörvényünk tovább folytatja a nem szerencsés, nem eléggé szabatos régi – tankönyvemben részletesen kifogásolt¹⁹ – tilomszerű megfogalmazást, amikor a XXVIII. Cikk megismétli a régi Alkotmány 57. § (2) bekezdésének szavait: „Senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg”. Nézetünk szerint ellentétben van az új alaptörvény és a Be. 7. §-a a Magyarországon is irányadó európai joggal, különösen az EJEE 6. Cikkének 2. pontjával.

Ezen túlmenően a Be. túlterjeszkedik a saját területén ezzel a megoldással. Azt a látszatot keli, hogy a bűnügyben nemcsak a terhelt, hanem mások bűnössége – például a tanú, a szakértő, sőt az ügyész, vagy a bírósági elnök is – kockán forogna. Holott nyilvánvalóan arról a bűncselekménnyel gyanúsított személyről van szó, aki ellen a büntetőeljárás folyik.

Az EJEE megfogalmazásának átvétele egyúttal sokkal jobban értelmezhetővé, összeilleszthetővé tenné az ártatlanság vélelmének folyamányait, ezeken belül különösen:

- a bizonyítási teher (onus probandi),
- a kétség esetén a terhelt javára döntést (in dubio pro reo),
- az önvádra kényszerítés tilalmát (nemo tenere).

A hatályos Be. sajátos módon szétszakította ezeket a folyamatokat. Vajon mit ér (jelent) az ártatlanság vélelmének elve az olyan büntetőeljárásban, amelyben elvárják, hogy a terhelt tisztázza magát a vád alól, amelyben – esetleg fizikai vagy pszichikai

¹⁹ Tremmel Flórián: Magyar büntetőeljárás. Egyetemi tankönyv. Dialóg Campus Kiadó, Pécs 2001. 82-82. o.

tortúrával? – a terheltet vallomásra (beismerésre) kényszerítik? Az emberi jogként (alkotmányos alapjogként) és a lényegében terhelti alapvető jogként elfogadott ártatlanság védelme az EJEB ítélkezése alapján meglehetősen bonyolult joggyakorlatot alakított ki, ahogy ezt Blutman László meggyőzően kimutatta.²⁰

Bár a XXVIII. Cikk mind a hét bekezdéséből kiviláglik, hogy egyértelműen büntetőeljárásról (azaz büntetőjogi felelősségre vonásról), s ezen belül a terhelt státuszáról van szó, az új alaptörvény meglehetősen eklektikusan határozza meg az érintett személyi kört, amikor az (1) bekezdés mindenkiről, a (2) bekezdés senkiről, a (3) bekezdés pedig büntetőeljárás alá vont személyről szól.²¹ Talán ez az eklektikusság is közzé játszik a folyományok eltérő felfogásában és ez az oka annak, hogy a magyar Alkotmánybíróság feltűnően sokszor foglalkozott az ártatlanság védelmével, tucattal is több és gazdag érvrendszert tartalmazó határozatot hozott.²²

11. A jogorvoslati jogosultság továbbélő problémája

A 2009. évi Be. novella megszületéséig a jogorvoslati jogosultság elve nem szerepelt a Be. kifejezett, ún. kemény alapelvei között, ezért a tankönyvemben magából a régi Alkotmányból vezettem le az érvényességét illetőleg, a Be. számos részletrendelkezésének induktív jellegű általánosításával, bokrosításával. A 2009-es Be. viszont *expressis verbis* – a bírósági eljáráshoz való jog kiegészítéseként – elfogadja a jogorvoslati jogosultság elvét. Az 1. §-a szerint: „Ha a törvény kivételt nem tesz, a bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság határozatai, valamint az ügyész és a nyomozó hatóság intézkedései ellen, illetőleg, ha e törvény azt lehetővé teszi, a bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság intézkedésének elmulasztása miatt jogorvoslatnak van helye”.

Az új alaptörvény XXVIII. Cikkének (7) bekezdése meglehetősen szűkszavúan és rendkívül széleskörűen ismeri el a jogorvoslati jogosultság elvét! „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti”. Ezzel szemben a régi Alkotmány 57. § (5) bekezdése meglehetősen részletesen, de érdemben ugyanazt a rendelkezést tartalmazza: „A Magyar Köztársaságban, a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

Az európai jogi instrumentumok két fontos rendelkezést tartalmaznak, egyfelől általában a hatékony jogorvoslatához való jogról, másfelől pedig kiemelten a büntetőügyekben érvényesülő fellebbezési jogról. Az EJEE 13. Cikke a hatékony jogorvoslatához való jog alcímmel mondja ki: „Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben

²⁰ Blutman: i.m.

²¹ Hasonlóan eklektikus a régi Alkotmány is: 57. § (1) bekezdés mindenkiről, a (2) bekezdés senkiről, a (3) bekezdés büntetőeljárás alá vont személyről rendelkezik.

²² Többet, mint az összes többi eljárási alapelvről. Még feltűnőbb ehhez képest, hogy a Legfelsőbb Bíróság viszont gyakorlatilag nem talált még iránymutatást, elvi állásfoglalást igénylő problémát az ártatlanság védelmével kapcsolatban.

meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.” Az EJEE-hez kapcsolódó hetedik kiegészítő jegyzőkönyv 2. Cikke a fellebbezéshez való jog a büntetőügyekben címszó alatt az alábbi rendelkezést rögzíti: „1. Annak, akit bíróság bűncselekmény miatt elítélt, joga van arra, hogy a bűnössége megállapítását, illetőleg a büntetés kiszabását tartalmazó ítéletet felsőbb bírósággal felülbíráltassa. E jog gyakorlását, ideértve azokat az okokat is, melyekre alapítva a jogok gyakorolhatók, jogszabályban kell szabályozni. 2. E jogot korlátozni lehet a jogszabályok által meghatározott kisebb jelentőségű bűncselekmények esetében, vagy abban az esetben, amikor a szóban forgó személy ügyét első fokon a legfelső bírói fórum tárgyalta, vagy amikor a felmentő ítélet ellen benyújtott jogorvoslat folytán hoztak bűnösség megállapítását tartalmazó ítéletet.”

A két rendelkezés egyértelműen azt mutatja, hogy az uniós jog egyáltalán nem ír elő semmilyen ügyben kétfokú rendes jogorvoslatot (perorvoslatot).²³ A magyar jog tehát ehhez képest „túteljesít”, amikor kétfokú fellebbvitelnek ad helyet a jogerő emelkedés előtt a bűnperekben. Ez a büntetőperbeli paradigmaváltás nemcsak a költségek növekedésével, hanem az eljárás elhúzódásával is jár(hat).²⁴ Talán az sem volt véletlen, hogy a múlt század első felében hatályosult klasszikus Büntető Perrendtartásunknak a legvitatottabb intézménye a kétfokú perorvoslati rendszer volt.²⁵ Az európai jogi instrumentumok még az egyfokú jogorvoslatot is viszonylag széles körben korlátozhatónak, kizárhatónak tartják. Mindezzel szemben elvi jelleggel mindkét Alkotmány és a 2009-es Ben. is túl széleskörűen határozza meg a jogorvoslati jogosultságot. Az ügyek, a döntések és az elkövethető hibák bonyolult jellege – Cséka Ervin kifejezésével élve – valóságos „jogorvoslati hálót” tesz szükségessé.²⁶ Ennek a hálónak az összképét az alábbi panorámatáblázat mutatja be.

²³ A büntetőeljárás kodifikációs koncepciója a kétfokú perorvoslati rendszer kötelező bevezetését szorgalmazta. A Kormány 2002/1194 (I.7.) határozatának 5. pontja szerint: „[a] jogorvoslati rendszert akár három-, akár négy szintű bírósági szervezet keretében úgy kell kialakítani, hogy biztosítani lehessen a kétfokú rendes jogorvoslat igénybevételének lehetőségét”.

²⁴ Erre mutat rá Kengyel is. Kengyel: i.m. 315. o.

²⁵ Ld. a 10. lábjegyzetben felsorolt műveket.

²⁶ Cséka Ervin: A büntető jogorvoslatok alaptanai. Budapest 1984. 77. o.

A nyomozás során	A jogerő előtti bírósági eljárás	A jogerő utáni bírósági eljárás
panasz Be. 195. § (1) bek.	tárgyalás tartásának kérése Be. 276. § (4) bek.	perújítás Be. 408. §
ellenvetés Be. 196. §	fellebbezés*	felülvizsgálat Be. 416. §
felülbírálati indítvány Be. 195. § (6) bek.		törvényességi érdekbeni jogorvoslat Be. 431. §
eljárásfolytatás iránti kérelem Be. 197. §	<i>*[ideértve - Be. 324. §, 346. § (elsőfokú ítélet ellen)</i>	jogegységi eljárás Be. 439. §
fellebbezési a nyomozási bíró határozata ellen Be. 215. §	<i>Be. 347. § (végzés ellen) Be. 384. § (másodfokú ítélet ellen)]</i>	

Magából a táblázatból is kitűnik, hogy mind az előkészítő eljárásban, mind a jogerő bekövetkezése után túlméretezett a jogorvoslatok köre. Ezzel szemben a jogerőt megelőző rendes bírósági eljárásban viszont túlegyszerűsített a perorvoslat intézménye, holott itt valamennyi típushiba – az anyagi jogi törvénysértés, az eljárási szabályozás és a ténybeli hiba (megalapozatlanság) – elkövethető és vitatható és egymástól eltérő súlyú, jellegű döntések szülehetnek.

Véleményem szerint legalább három féle rendes perorvoslatot szükséges bevezetni, intézményesíteni a bírósági eljárásban (bűnperben), és pedig az elsőfokú ítélet ellenit, a végzés ellenit, és a másodfokú ítélet ellenit. Ezzel szemben radikálisan egyszerűsíteni kellene a nyomozási jogorvoslatokat és rendkívüli perorvoslatokat. Amíg azonban a hazai jogi szabályozás elvi szinten ilyen nagy mértékben eltér az uniós jogtól, s annak teljesen világos és következetes megoldásától, addig a túl- és alulszabályozás aligha szüntethető meg. Az Alkotmány súlyos hibájának tartom, hogy a korábbi hazai jogi szabályozás eklektikus, sok tekintetben kiegyensúlyozatlan voltát átörökíti a jogorvoslati jogosultság vonatkozásában.

12. Összegzés

Az Alkotmány a büntetőeljárás alapelvek tekintetében számos pozitív és néhány negatív vonást mutat:

- Mindenekelőtt egyensúlyt hoz létre a szervezeti és a működési alapelvek körében, minthogy világosan, kifejezetten 10-10 alapelvet tartalmaz.

- A régi Alkotmányban meglévő 8 működési alapelvvel szemben az Alkotmány már 10 működési alapelvet rögzít, az ésszerű időtartam és az arányosság követelményét is előírja.
- Az alapelvtöbblet döntően abból adódik, hogy az új alaptörvény a réginél lényegesen többet vesz át az uniós jogból.
- Ugyanakkor azonban az ártatlanság védelmével és a jogorvoslati jogosultsággal kapcsolatban az Alkotmány meglehetősen keveset vesz át az uniós jogból, s tulajdonképpen azzal továbbra is jelentős mértékben ellentétes.
- Az időszerűség, az arányosság és a tisztességes eljárás követelménye két újszerű tilalomként is kifejezhető, éspedig az eljárás elhúzódásának és az embertelen bánásmódnak a tilalmaként.
- A „féloldalas” alapelvek – amelyekről az Alkotmány nem rendelkezik – egyáltalán nem alkotnak gyengébb, vagy kisebb jelentőségű csoportot (vö. közvetlenség, szóbeliség, hivatalbóliség).
- A Be. részletrendelkezéseiből kiolvasható ún. puha alapelvek egy részénél az új alaptörvény hatására azok kifejezett (kemény) alapelvvé válása várható. Ellenkező esetben magától az Alkotmányból, sőt végső soron a hazánkban is irányadó uniós jogból kellene ezek érvényességét levezetni. Eközben előtérbe kerül egy sajátos háromirányú jogértelmezés: nevezetesen az uniós jog, az új alaptörvény és a Be. „puha” (csak részletrendelkezésekben kimutatható) alapelveinek együttes vizsgálata és megítélése különös tekintettel a hazai szabályok fentebb kimutatott hiányosságaira, hibáira.

Génebézészet baltával – az Alaptörvény bioetikai tartalmú rendelkezéseinek értékelése

I. Út az Alaptörvényhez

Az Alkotmány-előkészítő Bizottság (Bizottság) felkérése nyomán számos szerv, szervezet, személy reflektált a készülő alkotmány alapjogi fejezetére, ezek közül azonban feltűnően kevesen foglalkoztak részletesen az alapvető jogok fundamentumaként elismert emberi státusszal mint filozófiai és jogi kategóriával, és az ezt alaptörvényi szintre emelő élethez és emberi méltósághoz, illetve testi és szellemi integritáshoz való joggal. Amennyiben mégis érintették a kérdéskört, a javaslatok gyűjtőpontját főként a magzati élet védelmének mikéntje jelentette. Egyetlen – *Sári János*, az ELTE professor emeritusa által jegyzett – szöveg¹ tért ki a bioetika által felvetett alapjogi kérdésekre, ám ez a javaslat sem mozdult el az általánosságok szintjéről.

A tudományos műhelyek részéről *Schanda Balázs* az emberi méltósággal összefüggésben a nemzetközi dokumentumok hibás, ám már megszokott fordításától való tartózkodást látta indokoltnak: „*a jelenlegi szöveg az emberi méltósághoz való jogról szól, ahelyett, hogy az emberi méltóság tiszteletben tartásához fűződő jogot ismerné el. Az aprónak tűnő eltérés mögött szemléletbeli különbség van: méltósága minden embernek van, nem korlátozhatatlan jogról van szó, hanem az emberi mivoltunk lényegéről. Jogunk emberi mivoltunk, azaz méltóságunk tiszteletben tartásához van.*”² *Varga Zs. András* javaslata a legfontosabb alkotmányos elvek között említette az emberi élet mindenek fölötti védelmét. Megjegyezte emellett, hogy az abortusz lehetővé tétele Közép-Európában elkerülhetetlen, úgy véli azonban, hogy ezt nem az anya önrendelkezési jogából kell levezetni (mivel ez az érvelés a „jog” fogalmának kifacsarását jelentené), hanem „*elkerülhetetlen rosszként a jog meghátrálásaként*” szükséges felfogni.³ A Kereszténydemokrata Néppárt által civil szervezetként felkért Magyar Katolikus Egyház hangsúlyozta az emberi élet legteljesebb terjedelmű védelmének igényét.⁴ Mindezeket a javaslatokat tekintetbe véve, a készülő Alaptörvény méltóságról szóló rendelkezésével összefüggésben a független társadalmi szervezetként véleményt formáló Magyar Katolikus Családegylet Életvédő Fóruma fogalmazott a leginkább egyértelműen, és a következő szövegváltozatot támogatta: „*[a]z emberi élet, amely a fogantatás pillanatában kezdődik, és a természetes halál beálltáig tart, szent és sérthetetlen, jogosult a társadalom és az állam védelmére.*”⁵

A Bizottság munkacsoportjainak javaslatait áttekintve egyértelmű, hogy az Alkotmányos alapértékek munkacsoport részkonceptiójában a Katolikus Egyház,

* Adjunktus, PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

¹ http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/sari_janos.pdf

² http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/schanda_balazs.pdf

³ http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/varga_zs_andras.pdf

⁴ AEB/138/2010

⁵ AEB/197/2010

illetve a magyar katolikus Családegylet által felvetett törekvés fogalmazódott meg: „[k]ülönösen fontos, alapvető jelentőségű kérdésnek tartjuk az emberi élet legteljesebb terjedelmű védelmét. Az ember fogalma »fogantatásától haláláig« megfogalmazással veendő fel (alapjogok elvonhatatlansága).”⁶ Az Alapjogok munkacsoport azonban ennél egyrészt tágabb, másrészt liberálisabb távlatokat nyitott az alkotmányozó számára. Részkonceptiója szerint az élethez és emberi méltósághoz való jog „[a]z alapjogi fejezetben nevesített alkotmányos alapjogok közül elsőként említendő. A jelenlegi szabályozás mellett szabályozandó az is, hogy a magzati élet védelmével kapcsolatosan az államnak intézményvédelmi kötelezettsége áll fenn. Szükségesnek tartjuk rögzíteni, hogy az állam védi az emberi életet annak minden szakaszában.”⁷ Az Összegző munkacsoport által kidolgozott és az Országgyűlés elé 2010. december 20-án benyújtott, Magyarország alkotmányának szabályozási elvei⁸ című dokumentum (Alkotmánykonceptió) elsősorban az Alkotmányos alapértékek munkacsoport részkonceptióját hasznosította azzal, hogy 1. pontjában rögzítette: „Alapvető emberi jogként minden ember életét, fogantatásától kezdve védelem illeti meg. Az emberi élet és méltóság sérthetetlen.” Ezt a megfogalmazást kizárólag úgy lehetett értelmezni, mint amely alanyi jogként biztosítja az élethez és méltósághoz való jogot a fogantatástól kezdődően.⁹

Az Alkotmánykonceptiót az Országgyűlés a 9/2011. (III. 9.) OGY határozattal elfogadta, ám a benyújtott alkotmánytervezetek utóbb csekély összefüggést mutattak annak szövegével. Az Alkotmánykonceptió ugyanis nem tett említést bioetikai tárgyú kérdésekről (kivéve, ha ebbe a körbe tartozónak értjük a magzati élet védelmének kérdését), a később benyújtott javaslatok mégis több olyan rendelkezést is magukban foglaltak, amelyek a biológia és az orvostudomány alapjogi vonatkozásait tárgyalták. A Fidesz-KDNP javaslat¹⁰ a „Szabadság és felelősség” című fejezetében rögzítette: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg. [...] Tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni. Tilos az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek hasznoszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás.”¹¹ A Szili Katalin által jegyzett javaslat „Állampolgárok jogai és kötelezettségei” című II. fejezete pedig a következő szövegjavaslattal élt: „A Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Senkit nem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni, és különösen tilos emberen — a hozzájárulása nélkül — orvosi vagy tudományos kísérletet végezni.”¹² Az Alaptörvény végleges, 2011. április 18-án elfogadott, és

⁶ AEB/219/2010

⁷ AEB/220/2010. Az MSZP ehhez hozzáfűzte, hogy a szövegben rögzíteni kell, hogy az állam által nyújtott védelem nem jelent alanyi jogot a még meg nem születettek esetében

⁸ H/2057. sz. határozati javaslat

⁹ Ld. bővebben: Tóth J. Zoltán: Élethez való jog és életvédelem pro futuro. Pázmány Law Working Papers. 2011/12. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-12.pdf> 1-4. o. (2011. 05. 23.)

¹⁰ T/2627. sz. törvényjavaslat

¹¹ Alaptörvény I. cikk, III. cikk (2)-(3) bek.

¹² T/2628. sz. törvényjavaslat 1. §

április 25-én kihirdetett szövege az idézett rendelkezések tekintetében teljes egészében az előbbi (Fidesz-KDNP) javaslatot követte.

A vázolt eseményekre figyelemmel a szöveg tartalmi elemzése előtt két, elsősorban formai észrevételt szeretnék tenni az Alaptörvény bioetikai jellegű rendelkezéseivel összefüggésben. *Elsőként* kiemelném, hogy a benyújtott szakmai javaslatok áttekintése alapján egyértelműen leszögezhető, hogy – a magzati élet/méltóság védelmének kivételével – a bioetika alapkérdései, mint alkotmányozási kihívások, fel sem merültek az Alaptörvényt előkészítő politikai folyamatban. Ehelyett – mint oly sok más rendelkezés esetében – a kapkodó, „hirtelen felindulásból elkövetett” alkotmányozás eredményeként megfontolatlan, átgondolatlan és csiszolatlan szövegcsírák kerültek a végleges javaslat, majd az elfogadott Alaptörvény szövegébe. Ez a megoldás nyilvánvalóan ellentmond a minőségi jogalkotás követelményeinek, amelyek – amellett hogy számos esetben megkívánják a jogon túli tudományterületek eredményeinek felhasználását – szükségesnek minősítik a konzultációt is, ez utóbbinak pedig egyik formája a szakmai viták lefolytatása, illetve szakértők alkalmazása.¹³ Nehezen vitatható, hogy a biomedicina olyan tárgykör, amelynek szabályozásakor – a megfelelő minőségű jogi normák kidolgozásához – speciális háttérismeretekre és jogtudományon kívüli tudományos felkészültségre van szükség. *Másodikként* az Alaptörvény előkészítési folyamatának nemzetközi visszhangjában felmerült vélemény érdemel figyelmet, amelyet az Európa Tanács Velencei Bizottsága adott ki.¹⁴ (Ehhez előljáróban érdemes megjegyezni, hogy az Alaptörvény III. cikk (2)-(3) bekezdése szinte egy az egyben átvette az Európai Unió Alapjogi Chartája 3. cikk (2) bekezdésének szövegét, amely a személyi sérthetlenséghez való jogot az orvosi biológia területén garantálja.¹⁵) A Velencei Bizottsághoz intézett kérdések egyike arra irányult, hogy milyen mértékben erősíti az alapvető jogok közös európai védelmét az, ha az Alapjogi Charta egyes rendelkezéseit Magyarország új alkotmányába foglalják. A válasz kifejtette, hogy a Charta teljes vagy részleges átvétele jog-, illetve hatáskör-értelmezési nehézségekhez vezethet, mivel az Európai Bíróság értelmezése eltérhet a magyar Alkotmánybíróság értelmezésétől,¹⁶ vagy versengő jogértelmezési hatáskörök alakulhatnak ki a nemzeti Alkotmánybíróság és rendes bíróságok között. Mindezekre figyelemmel a Velencei Bizottság a szövegszerű átvétel helyett a Charta kiindulópontként, inspirációként való alkalmazását szorgalmazta, a magyar hagyományokhoz és viszonyokra adaptálás nyomán.

¹³ A minőségi jogalkotás e kérdéseiről ld. bővebben: Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. HVG-Orac, Budapest 2010. 23. és 35-36. o.

¹⁴ Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the New Constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011) CDL-AD (2011)001

¹⁵ A cikk tartalmáról ld. bővebben: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós – Zeller Judit: Az Európai Unió Alapjogi Chartájának magyarázata. In: Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata. Complex, Budapest 2011. 474-477. o.

¹⁶ Amennyiben az Alkotmánybíróság mégsem tér el az uniós gyakorlattól, úgy felmerül, hogy az állam lemond szuverenitásának egy részéről.

II. Az Alaptörvény rendelkezéseinek értékelése

1. A magzati élet alkotmányjogi védelme

Míg az Alkotmánykoncepció – némileg homályos – megfogalmazása szerint minden ember életét a fogantatástól kezdve *alapjogként értelmezett* védelem illeti meg, az Alaptörvény a magzati élet védelme területén inkább a hatályos Alkotmányon és az Alkotmánybíróság (AB) gyakorlatán¹⁷ alapuló status quo megszilárdítását jelenti. II. cikkének második mondatában kimondja: „*[m]inden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.*” Az Alkotmánykoncepció esetében aligha vitatható, hogy ember-státuszt deklarál születés előtti időszakra is, emellett az élethez való jogot a fogantatástól kezdve alapjogként – vagyis szubjektív, alanyi jogként is – garantálja. Az Alaptörvény ezzel szemben nem ad az ember fogalmára vonatkozó meghatározást, valamint elkülöníti az élethez és emberi méltósághoz való jog alanyi jogi megfogalmazását, és az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségét, amely utóbbit kifejezetten a magzat vonatkozásában rögzíti. Ezáltal egyelőre úgy tűnik, hogy – legalábbis alaptörvényi szinten – nem valósult meg a magzat alapjogi jogalanyiségének kifejezett elismerése, ami azonban természetesen nem zárja ki, hogy alkotmánybírósági értelmezés vagy az Alaptörvény törvények általi végrehajtása során az „ember” fogalma a magzatra is kiterjedő értelmezést nyerjen.

A magzat alapjogi jogalanyiségának kérdése mindmáig vitatott. Egyértelműen leszögezhetjük azonban, hogy a magzati jogalanyiség mellett és ellen szóló jogi érvek rendszerint más tudományok – ezek közül is elsősorban a filozófia (teológia) és a biológia – megállapításain, argumentumain alapulnak, amelyek megkísérlik a meg nem született emberi lény morális státuszát meghatározni. Számos jogtudós száll síkra amellett, hogy a magzatot megilleti az élethez való jog, mivel e jog minden ember számára biztosított. Ezek az érvek azonban általában nem adnak magyarázatot az ember ontológiai értelemben vett fogalmára, sem arra, hogy a magzat miért és mennyiben tartozik e fogalom alá, ha része annak egyáltalán.¹⁸A következőkben ezért

¹⁷ A magzat jogalanyiségéről pusztán az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezésével nem lehet dönteni, ennek ugyanis előkérdése az ember fogalma, ami az Alkotmányból nem vezethető le. Meghatározhatók azonban a törvényhozó által kidolgozandó szabályozás alkotmányos követelményei. Amennyiben a magzatot a jogalkotó embernek minősíti, úgy az abortusz kizárólag az életek közötti választás esetében engedhető meg. Amennyiben azonban nem tekinti embernek, akkor sem hagyhatja teljes mértékben védelem nélkül, mivel az államnak kötelezettsége, hogy az életet mint objektív értéket önmagában, alanyi jog hiányában is védje. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991. 297-317

¹⁸ Vö pl. Barcsi Tamás: Erkölcsi döntések és életvédelem. Gondolatok az abortusz etikai szempontú elemzéséhez. JURA 2003. 2. sz. 155-163. o.; Jobbágyi Gábor: A méhmagzat életjoga. Szent István Társulat, Budapest 1997.; Frivaldszky János: Jogalanyiség és a jog mint egyetemes elismerő viszony a legújabb olasz jogfilozófiai eredmények tükrében. Iustum Aequum Salutare V. 2009. 2. sz.; Uő.: Az emberi személy alkotmányos fogalma felé – a méhmagzat életjogának tesztjén keresztül. In: Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): Látlelet közjogunk elmúlt évtizedéről. PPKE JÁK, Budapest 2010. 19-51. o. Maga Frivaldszky is megjegyzi, hogy „a jogtudomány képviselőinek nincs jogfilozófiailag megfogalmazott emberképük, s így jogi értelemben vett emberi személy-fogalmuk, illetve jogalanyiség-fogalmuk.” Frivaldszky: Jogalanyiség és a jog mint egyetemes elismerő viszony a legújabb olasz jogfilozófiai eredmények tükrében. 20. o. (Ezzel ellentétben erkölcsstani érveket is megfogalmaz az

arra tesztek kísérletet, hogy kritikai elemzés keretében összefoglaljam a magzat morális státuszáról alkotott felfogásokat.

a) A magzat morális státusát támogató elméletek

aa) Az *emberi fajhoz tartozással érvelők* szerint az emberi lény morális státusának kezdőpontja a megtermékenyítés. Ezt azzal támasztják alá, hogy már az embrió az emberi faj genetikai kódjával rendelkezik, ez a genetikai kód egyszeri és megismételhetetlen, továbbá az élet során mindvégig változatlan. A fogantatással létrejött sejtegyesülés tehát *új individuumot* testesít meg.¹⁹ A fejlődés ettől kezdve biológiai értelemben folyamatos, vagyis nem határozható meg benne olyan lépés, amelyről kijelenthető lenne, hogy egyértelműen az jelenti az emberré válást.²⁰ Az *emberi génállománnyal rendelkező élőlény tehát ember*.²¹

Ez az érvrendszer – bár a morális státus kritériumait keresi – pusztán a biológiai értelemben vett emberi mivoltot ismeri el, a morális státus egyetlen kritériuma tehát az egyedi emberi génállomány megléte. Az egyediség azonban könnyen megcáfolható azzal, hogy korai stádiumban az embrió még olyan sejtekből áll, amelyek bármelyikéből a teljes emberi lény kifejlődhet, ami genetikailag azonos emberek kialakulását eredményezheti. Az ikresedéstől eltekintve is leszögezhető: a megtermékenyített petesejtéből nem csak az individuum alakul ki, hanem a magzatburok, a méhlepény és a köldökzsinór is. Lehetséges továbbá, hogy az embrió nem magzattá fejlődik, hanem hibás fejlődési folyamat nyomán pusztá sejtcsomóvá. Az egyedi génállomány pedig, a fejlődés bizonyos stádiumáig nem gyakorol tényleges hatást az egyed fejlődésére. Helyesebb tehát, ha az individualitást nem az egyedi génállomány, hanem a *funkcionális egyedi génállomány* kialakulásának időpontjára tesszük, vagyis arra az időszakra, amikor az egyedi génállomány már valóban irányítja és befolyásolja a fejlődést.²²

ab) A *potenciál (vagy fejlődésképeség) érvet* támogatók azt vallják, hogy az embrió azért rendelkezik az emberrel megegyező morális státussal, mivel benne rejlik a kifejlett emberré válás lehetősége. Filozófiai szemszögből azonban a potenciál-argumentum elfogadásához számos ontológiai előfeltételt is el kell fogadnunk, amelyek erőteljesen kötődnek egyes metafizikai vagy vallási meggyőződésekhez. Tény, hogy az embrió emberré fejlődése nem történik meg pusztán az idő múlásával, hanem sok egyéb feltételt – például megfelelő környezetet – is igényel. A megfelelő környezet követelménye tekinthető a fejlődés pozitív kritériumának, ebben az esetben az embriónak pusztán „passzív” potenciálja van, vagyis nem hordozza magában teljes

abortusszal kapcsolatban Dobai Sándor: Jog és erkölcs viszonya az abortusz tükrében. JURA 2007. 1. sz. 50-51. o.)

¹⁹ Marion Wille: Rechtsstellung des Nasciturus gegenüber der Nutzung fetaler und embryonaler Zellen. Nomos, Baden-Baden 2002. 99. o.; Eberhard Schockenhoff: Die Ethik des Heilens und die Menschenwürde. Zeitschrift für medizinische Ethik 2001. 47. sz. 235-257. o.

²⁰ Wille: i. m. 99. o.

²¹ Rosamund Scott: Rights, Duties and the Human Body. Law and Ethics of the Maternal-Fetal Conflict. Hart Publishing, Oxford-Portland 2002. 27. o.

²² Alan R. Templeton: When Does Life Begin? In: Shraga Blazer – Etan Z. Zimmer (eds.): The Embryo. Karger Publishers 2005. 13. o.

mértékben az emberré válás ismérveit. Amennyiben azonban a megfelelő környezet meglétét pusztán egy akadály elhárulásának értékeljük, úgy az embrió „aktív” potenciállal rendelkezik, vagyis teljes mértékben hordozza az emberré válás előfeltételeit, csak az útjában álló akadályt kell odébb gördíteni. Utóbbi felfogás egyfajta teleologikus megközelítést alkalmaz az embriók vonatkozásában, amely az embrió implicit céljának (mint valamely természeti célnak) tekinti a kifejlődést. Feltételezi ezen kívül azt is, hogy a természet céljaiba való beavatkozás morálisan eleve rossz.²³ Mindezek mellett logikai hiba lenne tényleges (aktuális) státust levezetni olyan állapotból, amely még csak lehetőségként hordozza az aktuális státushoz nélkülözhetetlen minőséget. A *potenciális minőség* véleményem szerint *csupán potenciális státust, nem pedig aktuális státust keletkeztet.*²⁴

ac) A potenciál-érvhez kapcsolható az *azonosság*, illetve az ezt kiegészítő *kontinuitás-argumentum*, amely szerint abból az azonosságból, amely a megszületett ember és az embrió (amelyből a megszületett ember kifejlődött) között fennáll, következtethetünk az embrió morális státusának meglétére is.²⁵ Emellett szól, hogy az embrió és a belőle kifejlődött egyed genetikai értelemben azonosak és kontinuusak, genetikai állományuk ugyanaz, másrészt „számszerűen” azonosak, mivel ugyanazt az egyetlenegy dolgot jelenítik meg.²⁶

Az embrió és a belőle kifejlődő egyed *azonosságának* – csupán egyik – támadási pontját jelentik az egyetű ikrek. Az embrióról azonban mindezek alapján nem mondható ki, hogy azonos adott egyénnel, sokkal inkább védhető az az álláspont, amely szerint megvan a lehetősége arra, hogy fejlődése során egy vagy több egyénné váljék. A *kontinuitás elvét* cáfolja az a megközelítés, miszerint az embriók nem tekinthetők egyetlen emberi szervezetnek, míg mi, megszületett emberek, azok vagyunk. Csak amikor a sejtek már differenciálódni kezdenek, és egymással együttműködésben képesek támogatni egyetlen élőlény létét, akkor tekinthetjük az embriót egyetlen szervezetnek, organizmusnak.²⁷ A diszkontinuitás tehát egészen addig tart, *amíg a sejtek össze nem állnak egyetlen szervezetté.*²⁸ Az organizmusként való működés alapvetően fokozat kérdése, amely azonban inkább metafizikai kérdés, és amelynek megválaszolása meggyőződéseinktől és fogalmaink tartalmától függ. A kontinuitás érvnek egyik antitézise például úgy véli, az embrió csak akkor válik velünk azonossá, amikor a magzati agy elkezd tudatra ébredni.²⁹

²³ Vö. Jens Clausen – Stephanie Schmitt: Zum moralen Status des extrakorporalen Embryos. In: Giovanni Maio (Hrsg.): Der Status des extrakorporalen Embryos. Stuttgart-Bad Cannstatt 2007. 90-93. o.

²⁴ Vö. Scott: i. m. 40. o.

²⁵ Ralf Stoeker: Contra Identitätsargument: Mein Embryo und ich. In: Gregor Damschen – Dieter Schönecker (Hrsg.): Der moralische Status menschlicher Embryonen: Pro und contra Spezies-, Kontinuums-, Identitäts- und Potentialitätsargument. Walter de Gruyter, 2003. 129. o.

²⁶ Beate Kuhse – Peter Singer: Individuals, Humans and Persons: The Issue of Moral Status. In: Beate Kuhse – Peter Singer (eds.): *Unsanctifying Human Life*. Blackwell Publishers 2002. 189. o.

²⁷ Jeff McMahan: Killing Embryos for Stem Cell Research. *Metaphilosophy*, vol. 38. (April 2007) no. 2-3. 179. o.

²⁸ Don Marquis: The Moral-Principle Objection to human Embryonic Stem Cell Research. *Metaphilosophy*, vol. 38. (April 2007) no. 2-3. 194-205. o.

²⁹ McMahan: i. m. 180., 186. o.

b) A magzat morális státusát tagadó elméletek

ba) A magzat morális státusát elsődlegesen azon az alapon tagadják, hogy az *embrió nem tekinthető személynek*, márpedig *morális státust kizárólag a személyeknek tulajdoníthatunk*.³⁰ A személy-lét kritériumait általában gondolatkísérlet segítségével igyekeznek meghatározni, amelynek zsinórmértéke, hogy nem emberi lények esetében milyen kritériumokat követelnénk meg ahhoz, hogy személyeknek tekintsük őket. Ez nagyjából öt tényezőben foglalható össze:

- tudat³¹ (különösen a fájdalom érzékelésének képessége),
- gondolkodás,³²
- önmotivált aktivitás,³³
- kommunikációs képesség,
- öntudat, önreflexió, énfogalom egyéni, faji vagy mindkét értelemben.³⁴

E kritériumok közül nem szükséges mindet teljesíteni ahhoz, hogy személyről beszélhessünk, ám az elmélet szempontjából csupán az demonstrálandó, hogy *az embrió egyik kritériumnak sem felel meg, ezért semmi esetre sem tekinthető személynek*.³⁵

bb) Az előbbi elméleti rendszerből táplálkozóan, ám annak hibáit némileg kiküszöbölve született meg a „*bármikor megjelenő tudat*” elmélete,³⁶ amely azt vallja, hogy az élőlénynek abban az esetben van egész élete során fennálló morális státusa, amennyiben *bármikor élete* során – akár múlandó jelleggel is – *rendelkezett tudattal*. Ez azt jelenti, hogy ha az emberi lény még embrionális vagy korai magzati korban szűnik meg létezni, akkor eleve nincs lehetősége, hogy élete során bármikor tudata legyen, így nincs morális státusa sem. Amennyiben azonban a környezete megadja számára az esélyt, hogy tudatra ébredjen, akkor morális státusa is elismerendő. A bármikor megjelenő tudat érvével szemben felhozhatók ellenérvek. Az *első ellenérv* szerint a morális státust nem külső tényezőnek (mások által kitűzött önkényes célnak) kell, hogy meghatároznia, hanem annak adott dolog lényegéből kell erednie. Ez azonban meghaladható azzal, hogy a dolgok lényegéhez hozzátartozik, milyen

³⁰ Mary Anne Warren: On the Moral and Legal Status of Abortion. In: Thomas A. Mappes – David DeGrazia (eds.): Biomedical Ethics. McGraw-Hill, New York 2005. 460. o.

³¹ A lény a külső és belső tárgyak és események tudatában van.

³² Az a fejlett képesség, hogy a lény képes új és elége összetett problémákat megoldani.

³³ Olyan tevékenység, amely viszonylag független a genetikai vagy a közvetlen külső befolyástól.

³⁴ Warren: i. m. 461-462. o.

³⁵ Ez az elmélet több súlyos kritikát kapott. Egyrészt azért, mert azt sugallja, hogy adott magatartásnak csak abban az esetben van morális relevanciája, amennyiben az személyekkel kapcsolatos, másrészt – még intenzívebb kritika szerint – az elmélet nem képes distinkciót tenni a korai csecsemő, a késői magzat, illetve egyes magasabb rendű állatok között. Amennyiben ugyanis az öt kritériumnak való megfelelési szintet túlságosan alacsonyan állapítja meg, annak az állatok, illetve a késői magzatok is képesek megfelelni, amennyiben a követelményszint túl magas, úgy a csecsemők sem képesek annak megfelelni. Mindazonáltal leszögezhető, hogy a testen kívüli embriók vonatkozásában az elmélet alkalmazható, mivel ezek esetében valóban nem beszélhetünk még egyik kritériumnak való megfelelésről sem, vagyis az embriók a moralitás szempontjából nem testesítenek meg nehezen elhatárolható eseteket. A személy-elmélet javára írható továbbá, hogy kilépést jelent a biológiai determináció zárt megközelítéséből, mivel lényegi előfeltevése, hogy a moralitás megléte az emberi génállománytól független.

³⁶ Az elmélet angol eredetiben „ever conscious view” néven szerepel. Vö. Elisabeth Harman: How Stem Cell Research Differs from Abortion. *Metaphilosophy*. vol. 38. (April 2007) no. 2-3. 220. o.

tulajdonságokkal bírnak létük során. A második ellenérv szerint, az elmélet alapján eshetőlegesen, hogy meghatározott magatartások (pl. az embriókkal végzett kutatás) morálisan megengedhetőek-e vagy sem. Ez azonban nem igaz, hiszen lehetséges jövőjük alapján történik a megkülönböztetés, nem pedig önkényesen.³⁷

bc) A *fokozatosságot* vallók úgy vélik, az embrió fejlődése során kezdetben nem rendelkezik morális státussal, arra csak lépésről lépésre tesz szert. *Joel Feinberg* elmélete szerint nehéz elképzelni, hogy az éppen csak megfogant zigótának morális státust biztosítsunk, és hasonlóan azt is nehéz elfogadni, hogy az épp születés előtt álló magzattól minden morális relevanciát megtagadjunk. Ehelyett azt állapíthatjuk meg, hogy az embriónak lehetnek bizonyos morális igényei, amelyek fejlődésével együtt erősödnek, ám egészen a születésig nem lehetnek teljes értékűek.³⁸

bd) *Ronald Dworkin* felfogása az emberi élet szentségéből indul ki, amely azonban nem szükségszerűen jelent vallási meggyőződést. A „szentséget” inkább azon az alapon ismeri el, hogy az emberi élet a legmagasabb rendű létező biológiai megjelenése. Dworkin szerint az „emberi élet szentségét” két további összetevőre lehet bontani. Egyrészt megbecsülendő maga a biológiai lét (görögül: zoe), másrészt szent az emberi élet (kreatív, élménygazdag és egyedi) megélésének folyamata is (görögül: bios). Az embrió és a magzat számára a „bios”, a biografikus lét még nem kezdődött el, ezért morális státusa nem egyezhet meg a már megszületettekével. Azt azonban – a fokozatosság érvét vallókhhoz hasonlóan – Dworkin is elismeri, hogy az életképesség elérésével már a magzat is túllép a pusztán zoológiai léten, és egyedi kreatív életét kezdi el élni.³⁹

c) Következtetések és javaslatok a magzat morális és jogi státusának értelmezése vonatkozásában

Javasolt álláspontom kidolgozásakor a magzat morális státusának meghatározására kiindulópontként a „*bármikor megjelenő tudat*” elméletét választottam, a *fokozatosság* elvének kiegészítő alkalmazásával. Ezek alapján a magzat morális státusa *mindaddig, amíg meghatározott fejlettségi szintet el nem ér, csupán a szociális térben való megjelenéshez köthető*, vagyis ahhoz, hogy konkrét személyek konkrét szociális környezetükben, szociális kapcsolatrendszerükben számára morális státust tulajdonítanak, így valójában elővételezik, hogy a magzat valamikor élete során tudattal fog majd rendelkezni. A korai magzat – mint morális státussal bíró lény – tehát egyfajta „*szociális konstrukció*”,⁴⁰ individualitása a társadalmi környezete tagjai által

³⁷ Harman: i. m. 222-223. o.

³⁸ Feinberg szerint ezért nem nevezhetjük őket jogoknak. Joel Feinberg: *Abortion*. In: Joel Feinberg (ed.): *Freedom and Fulfillment*. Princeton University Press, Princeton N. J. 1979. 49-50. o. Idézi: Scott: i. m. 43. o.

³⁹ Vö. Ronald Dworkin: *Life's Dominion: An Argument about Abortion and Euthanasia*. Harper Collins, London 1993. Idézi: Scott: i. m. 50-51. o.

⁴⁰ A szociális konstrukció fogalma – leegyszerűsítve – azt jelenti, hogy adott jelenség a társadalmi interakciók révén jött létre, vagyis azért létezik, mert a közösség tagjai „megegyeztek” annak létezésében. „Az emberek együtt hozzák létre az emberi környezetet, annak szociokulturális és pszichológiai formációinak teljességével együtt. [...] Amint valaki elérkezik a speciálisan emberi jelenségekhez, belép a szociális birodalmába. Az ember sajátos emberisége és társadalmisága kibogozhatatlanul összefonódnak.

létrehozott megegyezésen alapul. Ez a környezet hozza létre az embrió mint egyén konstrukcióját, továbbá a megszületés előtti történetét is, vagyis biológiai individualitásának megjelenése előtt kialakítja a születendő gyermek narratíváját, ami az identitás kialakításában fontos szerepet játszik.⁴¹

Habermas szerint az emberi méltóság, mint a morális státus legmarkánsabb kifejezője, kizárólag kölcsönös interperszonális viszonyokban értelmezhető. Az egyén individualizálódása szerinte nem akkor kezdődik, amikor egyedi génállománya kialakul, hanem abban a pillanatban, amikor társadalmi egyénisége megjelenik, amikor képes arra, hogy „az interszubjektív módon megosztott életvilág interakciós összefüggéseiben részt vegyen”.⁴² Véleményem szerint ez a megközelítés alapként fogadható el, ám több okból is kiterjeszhető a születés előttre, amelyek közül az embriók tekintetében csak az egyik irányadó. Ez pedig az, hogy az interszubjektív létünk valójában már akkor megkezdődik, amikor mások szubjektumként tartanak minket számon, az embrió tekintetében tehát gyakorlatban akkor, amikor leendő magzatként, majd emberként viszonyulnak hozzá. Amint ez a viszonyulás megszűnik, az interszubjektivitás – és ezáltal a morális státus is – elenyészik.

Mivel a modern orvostudomány fejlődésével egyre nagyobb jelentőséget nyernek a meddőségi kezelések terén a testen kívül (ún. *in vitro*) létrehozott embriók, úgy vélem, hogy e kérdésben is érdemes röviden állást foglalnom. Az *in vitro* létrejött embriók esetében a sejtegyesülés olyan körülmények között zajlik, amelyek nem biztosítják automatikusan a további fejlődéséhez szükséges feltételeket. Az embrió további életének már a lehetősége is mások tevéleges magatartásától függ,⁴³ kifejlődése még potenciálisnak sem tekinthető.⁴⁴

Az embrió morális státusának vázolt szempontrendszer – úgy vélem – megfelelő erkölcsfilozófiai megalapozást ad a magzat élethez és emberi méltósághoz való jogának értelmezéséhez. Nézetem szerint az embrió szociális konstrukción – vagy interperszonális viszonyuláson – alapuló morális státusának – az élethez való jog tekintetében – a hatályos Alkotmány Alkotmánybíróság általi értelmezése alapján fennálló objektív intézményvédelem szintje felel meg. Nem adekvát azonban a magzat morális megítélésével a magzat alapjogi jogalanyiségének elismerése, vagyis a szubjektív élethez és emberi méltósághoz való jog biztosítása. Mindezek alapján úgy vélem, az Alaptörvény idevágó rendelkezéseit is indokolt akként értelmezni, mint

A homo sapiens mindig és ugyanolyan mértékben homo socius is.” Peter L. Berger – Thomas Luckmann: *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*. Anchor Books, Garden City 1966. 51. o.

⁴¹ László János: *Történelem, identitás, felelősség*. In Glózer Rita – Hamp Gábor – Horányi Özséb (szerk.): *A vallások és az európai integráció II.* Budapest, Balassa Kiadó – Magyar Pax Romana – Országos Főrabbi Hivatala 2000. 41-45. o.

⁴² Jürgen Habermas: *Die Zukunft der menschlichen Natur. Auf dem Weg zu einer liberalen Eugenik?* Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 2005. 64-65. o.

⁴³ Hans-Georg Dederer: *Menschenwürde des Embryo in vitro? Der Krisstallisationspunkt der Bioethik-Debatte am Beispiel des therapeutischen Klonens.* Archiv des öffentlichen Rechts, Band 127. 2002. 1-26. o.

⁴⁴ Jens Clausen – Stephanie Schmitt: *Zum moralen Status des extrakorporalen Embryos.* In: Giovanni Maio (Hrsg.): *Der Status des extrakorporalen Embryos.* Frommann-holzboog Verlag, Stuttgart-Bad Cannstatt 2007. 69. o.

amelyek kizárólag az objektív intézményvédelem által nyújtott védelmi kereteket biztosítják.

2. Az „emberen végzett kísérletekre” vonatkozó rendelkezések

A hatályos Alkotmány szövegét – annak hibáit is – követve jelenik meg az Alaptörvény III. cikk (2) bekezdésében – logikailag a fizikai integritás védelméhez kapcsolódóan – az emberekkel végzett kutatásokra utaló rendelkezés: „*Tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni.*”

Elismerően szólhatunk az Alaptörvénynek az emberekkel végzett tudományos kutatások jelentősége, potenciálisan alapjogsértő jellege felismeréséről. A nemzetközi dokumentumokat hosszszetszeti síkon szemlélve megállapíthatjuk: a bioetika alapnormái közül elsőként az emberekkel végzett kutatások szabályozása született meg. Ennek oka elsősorban a Harmadik Birodalom fennállása alatt végzett, tudományosnak mondott, valójában azonban az emberi méltóságot, testi és szellemi integritást mélyen sértő humán kísérletek további megakadályozása volt. A második világháborút követő nürnbergi per orvosi kérdésekről folyó vitái nyomán a szövetséges hatalmak nemzetközi katonai bírósága által kidolgozott *Nürnbergi Kódex* nevezhető az első nemzetközi dokumentumnak a biomedicina területén.⁴⁵ A Kódex tíz alapelvet rögzített, amelyek az emberi alanyokat bevonó kutatások leglényegesebb szabályait tartalmazzák:

- az alanyok önkéntes, tájékozott beleegyezése;
- kitűzött célja más módon nem érhető el;
- megelőző állatkísérletek és feltáró kutatások igazolása;
- megfelelő előkészületek elvégzése;
- a szükségtelen szenvedés és fájdalom elkerülésére törekvés;
- a várhatóan halálhoz vagy maradandó károsodáshoz vezető kísérletek tilalma;
- a vállalt kockázat nem haladhatja meg az elérhető eredmény jelentőségét;
- kizárólag tudományosan képzett szakemberek végezhetik;
- az alany lehetősége arra, hogy a kísérletet bármikor megszakítsa;
- a felelősök készenléte, hogy a kísérletet bármikor megszakítsák.

E követelmények között számos olyan található, amely mindmáig az emberekkel végzett kutatások etikai és jogi szabályainak sarokkövét jelenti. 1964-ben az Orvosi Világszervezet (WMA) közgyűlése elfogadta a *Helsinki Deklarációt*, amely – bár soha nem rendelkezett jogi kötőerővel – a mai napig a legfontosabb és a legszélesebb körben elfogadott kutatási chartának számít. A Deklaráció a Nürnbergi Kódexhez képest új elemet rögzít, amikor hatályát kiterjeszti az élő ember mellett az azonosítható emberi anyaggal vagy emberi adatokkal végzett kutatásokra is. Lehetővé teszi továbbá a hátrányos helyzetű vagy sérülékeny populációval végzett kutatást, ám csak abban az esetben, ha a kutatás e populáció számára szükséges, és valószínű, hogy tagjai vagy a

⁴⁵ Arthur Rogers – Denis Durand de Bousingen: *Bioethics in Europe*. Council of Europe 1995. 69. o.; Henning Rosenau: *Legal Prerequisites for Clinical Trials under the Revised Declaration of Helsinki and the European Convention on Human Rights and Biomedicine*. *European Journal of Health Law*. 7/2000. 109. o.

közösség általa előnyökhöz juthat.⁴⁶ A Deklaráció 1975-ös módosításainak egyike kifejezetté tette, hogy a tudomány és a társadalom érdeke soha nem előzheti meg az egyén érdekét, jóllétét.⁴⁷ A Nemzetközi Orvostudományi Szervezetek Tanácsa (CIOMS) 1982-ben adta ki először az *Emberen Végzett Orvosbiológiai Kutatások Nemzetközi Standardjairól szóló Irányelveit*, amely a Helsinki Deklaráció hagyományai alapján született.⁴⁸ Az Irányelvek többek között előírják:

- a kutatások etikai értékelésének szükségességét;
- a tájékozott beleegyezés megadását személyesen vagy képviselő útján;
- az önálló tájékozott beleegyezést adni nem képes alanyok speciális kezelését;
- a kiszolgáltatott alanyok kiemelkedő védelmét;
- annak tilalmát, hogy a kutatási alanyok számára olyan pénzösszeget ajánljanak fel, amely nem hagyja érvényesülni az autonóm döntést;
- az elérhető eredmény túlsúlyát a vállalt kockázathoz képest.

A nagy vonalakban bemutatott dokumentumok részletesebb áttekintése nélkül is egyetértéssel fogadható *Sándor Judit* megjegyzése, amely szerint az Alaptörvény III. cikk (2) bekezdése kapcsolatos szóhasználatában elavult, tartalmában pedig hiányos. Vitatható egyrészt a „kísérlet” szó használata, amely még a második világháború utáni terminológiát idézi. Ahogy az a bemutatott nemzetközi dokumentumokból is kitűnik, a jelenleg alkalmazott kifejezés a „kutatás”. „*A kísérlet és a kutatás között ugyanis elsősorban az a különbség, hogy míg a kísérlet csupán egy jelenség kipróbálása emberen [...], addig a kutatás előzetesen megtervezett tudományos terven alapul, amelyet etikai testület hagy jóvá.*”⁴⁹ Ez utóbbi kritérium – ahogy láthattuk – a gerincét képezi a nemzetközi szabályozásnak is.

Az első és talán leginkább hiányzó elem is e kifejezés használatával hozható összefüggésbe. Hiba ugyanis kizárólag az „orvosi vagy tudományos kísérletek” területére korlátozni a tájékozott beleegyezést. Amennyiben az Alaptörvény III. cikkének szövegét rendszertani-teleologikus értelmezésnek vetjük alá, megállapíthatjuk, hogy annak célja az ember – testi és szellemi – integritásának védelme.⁵⁰ Az Alaptörvénynek tehát vagy rögzíteni kellett volna a (testi és szellemi) integritás védelmét, vagy általánosabb megfogalmazást kellett volna alkalmaznia, és nem csupán a kutatások, hanem bármely egészségügyi beavatkozás tekintetében biztosítania a tájékozott beleegyezés feltételét. Egy alkotmányszövegtől nyilvánvalóan nem várható a benne foglalt tárgykörök részletes szabályozása, így természetesen az sem, hogy valamennyi felsorolt kutatási alapelveket rögzítse. Amennyiben azonban a tudományos kutatásba való tájékozott beleegyezés alkotmányi szintre emelkedett, akkor akár indokolt lehetett volna még néhány egyéb princípium Alaptörvénybe foglalása is. Így például az, hogy emberen végzett kutatás kizárólag akkor alkalmazható, ha a kívánt eredmény más módon nem érhető el, illetve a kutatást

⁴⁶ Rosenau: i. m. 110. o.

⁴⁷ John Williams: The Declaration of Helsinki and public health. Bulletin of the World Health Organization August 2008. Vol. 86. No. 8. 651. o.

⁴⁸ Ld. bővebben a CIOMS honlapján. http://www.cioms.ch/frame_guidelines_nov_2002.htm (2009.03.31.)

⁴⁹ Sándor Judit: Bioetika az Alaptörvényben. <http://szuveren.hu/vendeglap/sandor-judit/bioetika-az-alaptorvenyben> (2011.05.22.)

⁵⁰ Ahogy azt egyébként a feltehetően a III. cikk forrásául szolgáló Alapjogi Charta esetében is megállapíthatjuk. Ld. bővebben: Chronowski – Drinóczi – Kocsis – Zeller: i. m. 474. o.

előzetesen etikai értékelésnek szükséges alávetni. Szintén ide sorolható – az Alaptörvény más rendelkezéseivel való összhang jegyében – a gyermekek, a fogyatékkal élők, idősek, vagyis a társadalom különösen sérülékeny, illetve kiszolgáltatott tagjainak kiemelt védelme.

3. Fajnevelés, hasznosítás és egyedmésítés

Az Alaptörvény III. cikkének (3) bekezdése szerint „*Tilos az emberi fajnevelést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek hasznosítási célú felhasználása, valamint az emberi egyedmésítés.*” Ez a bekezdés ismét az Alapjogi Charta rendelkezéseit alkalmazza forrásként, azonban – ahogy az előzőekben is – historizáló, ennek révén anakronisztikus és pontatlan szóhasználatban.

Az első fordulatban megjelenő „fajnevelés”-fogalom használata megint csak leginkább a második világháború alatti-utáni időszak terminológiájára jellemző, ennek idegen megfelelője, az eugenika azonban jelenleg is alkalmazott, például az Alapjogi Chartában. (Lehetséges, hogy az Alaptörvény megalkotói azért választották az elmúlt évszázadok kifejezését, mert így igyekeztek kikerülni az idegen eredetű szavakat a szövegben?) A Chartához fűzött magyarázatok szerint az eugenikai gyakorlat azokra a helyzetekre utal, amelyekben kiválasztási programokat szerveznek és hajtanak végre a népesség összetételének befolyásolására.⁵¹ Az Alapjogi Charta rendelkezésének megfogalmazása azonban maga is kritika tárgya lehet. Más, a tárgykörben született nemzetközi dokumentumok ugyanis azért nem alkalmazzák az „eugenika” kifejezést sem, mert árnyaltabban közelítenek az emberi faj genetikai jellemzőinek célzott megváltoztatásához.

Az *Emberi Génállomány és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát* (UDHGHR) 1997-ben fogadta el az UNESCO Közgyűlése.⁵² Ez a dokumentum rögzíti, hogy az emberi méltóság alapja az emberi génállomány, fontos szabályokat állapít meg az emberi génállományt érintő kutatások tekintetében, amelyek nagyrészt követik a korábban az embereken végzett kutatásokkal kapcsolatban ismertett nemzetközi dokumentumok által kijelölt irányt. Az UDHGHR tehát nem szűkíti le tárgykörét az eugenikára, követelményeit kiterjeszti valamennyi, az emberi génállományt érintő beavatkozásra. Ennél is pontosabb megfogalmazással él az Európa Tanács 1997-ben elfogadott, az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására való tekintettel történő védelméről szóló egyezménye (*Biomedicina Egyezmény*). A Biomedicina Egyezmény ugyanis kifejezetten részletezi, hogy a génállományba való beavatkozás csak megelőzési, diagnosztikai vagy gyógyítási célból hajtható végre, és nem lehet célja a leszármazottak genetikai állományának megváltoztatása.⁵³

A III. cikk (3) bekezdésének első fordulatával kapcsolatosan ezek alapján több kritika is megfogalmazható. Egyrészt az „eugenikai gyakorlat” nem foglal magába minden

⁵¹ Magyarázatok az Európai Unió Alapjogi Chartájához, HL C 303. 2007. 12. 14

⁵² 29 C/Resolution I. 7. UNESCO közgyűlési határozat

⁵³ Ez utóbbi fordulatot értelmezhetjük valójában egyfajta „eugenikai klauzulának”, vagyis olyan rendelkezésnek, amely tiltja például az ivarsejteket érintő génmódosítást, amely a manipulált egyeden kívül utódainak génállományát is befolyásolhatja.

olyan beavatkozást, amely az emberi génállomány megváltoztatását jelenti. Nem biztos ugyanis, hogy a génállomány megváltoztatása a genom kifejezett jobbá tételére – az ún. fajnemesítésre – irányul, lehetséges, hogy csupán bizonyos – aktuálisan előnyösnek tartott – tulajdonságok, mint a szemszín, magasság stb. meghatározását kívánja elérni. Úgy vélem, az alkotmányozónak nem lehetett célja, hogy az ilyen indíttatással végzett beavatkozásokat alkotmányossá tegye. Másrészt az eugenika modern értelmezésébe akár azt a beavatkozást is beleérthetjük, amikor a terhességet azért szakítják meg, mert a magzat – orvosi protokollokban meghatározott – fejlődési rendellenességben szenved. Vajon, az Alaptörvény III. cikk (3) bekezdés első fordulata komolyan véve, eljuthat-e odáig a jogalkotó, hogy az ilyen jellegű abortuszt megtiltja. Úgy vélem, igen. Az ennek az interpretációnak megfelelő abortusz-szabályozás egyrészt további etikai kérdéseket vetne fel – többek között visszavezetne ahhoz a kérdéskörhöz, hogy ember-e a megfogant embrió, így emberi-e a génállománya –, másrészt, feltehetően erőteljes társadalmi ellenállást váltana ki. Összességében úgy vélem, indokolt lett volna a III. cikk (3) bekezdésének első fordulataiban is kritikus hozzáállást tanúsítani az Alapjogi Chartával szemben, és elmozdulni az alapos szakmai egyeztetés nyomán kidolgozott Biomedicina Egyezmény irányába. Helyesebb lett volna tehát az Alaptörvényben úgy fogalmazni, hogy az emberi génállományba való beavatkozás kizárólag megelőzési, diagnosztikai vagy gyógyítási célból hajtható végre, és nem lehet célja a leszármazottak genetikai állományának megváltoztatása. Emellett – az Alaptörvény szövegének koherenciájára és szabályozási mélységének egységességére tekintettel – úgy vélem, hogy amennyiben az alkotmányozó hatalom külön rendelkezést szentelt az emberi génállomány megóvásának, e szemlélet jegyében a genetikai alapú diszkrimináció kifejezett alkotmányba foglalásával kiegészíthette volna a diszkrimináció tilalmának szabályozását is.

A III. cikk (3) bekezdésének – emberi testre, illetve testrészekre vonatkozó – második fordulata esetében ismét támogatható Sándor Judit megállapítása, amely szerint a megfogalmazás hiányos, mert nem tartalmazza a megszerzési magatartás tilalmazását.⁵⁴ A Biomedicina Egyezmény szövege ezúttal is forrásként szolgálhatott volna; idevágó rendelkezései szerint az emberi test és annak részei – mint ilyenek – nem képezheti hasznoszerzés forrását.⁵⁵

Végül a III. cikk (3) bekezdésének harmadik fordulata az emberi egyedmásolás tilalmát rögzíti, amelyben az alkotmányozó ismételten sajátos nyelvhasználattal élt. Feltehetően ez esetben is a „klónozás” kifejezés magyar megfelelőjét kívánta meghonosítani az „egyedmásolás” említésével, ezzel azonban nem adott választ arra, hogy ez pontosan mit jelent. Az „egyed” fogalma vajon a már kifejlett élőlényekre vonatkozik, vagy már az embrionális stádiumban is beszélhetünk egyedekről? E kétfajta értelmezés ugyanis lényegi eltérést jelenthet a klónozás egyes típusainak megengedhetősége szempontjából, amelynek értelmezéséhez indokolt néhány mondatban – természettudományos szempontból leegyszerűsítve – ismertetni a szóban forgó eljárást. A klónozás legismertebb – mesterséges – megvalósítási módja az ún. sejtmagbeültetés. Ehhez egyrészt szükség van egy petesejtre, másrészt kell hozzá egy – bármilyen típusú – emberi sejt magja, pontosabban az abban található örökítő anyag, a

⁵⁴ Sándor: i. m.

⁵⁵ Biomedicina Egyezmény 21. cikk

DNS. A folyamat során a petesejt magját eltávolítják, majd a másik sejtből kinyert sejtmagot bejuttatják a petesejtbe. A petesejt sejtplazmája „újraprogramozza” a testi sejt magját, így a petesejtnek olyan genetikai anyaga keletkezik, mint amilyen az embriónak van, ezért az eljárás nyomán létrejövő entitás embriónak tekinthető, és úgy is viselkedik. Az embrió sorsa ezek után két irányba haladhat: lehetséges az anyaméhbe való beültetés, és az embrió kifejlődése, ekkor beszélünk *reproduktív klónozásról*, mivel eredménye ugyanaz, mint a természetes reprodukcióé: gyermek születése. A másik esetben az embriót nem ültetik be az anyaméhbe, hanem felhasználják *terápiás célokra*, nevezetesen *össejtek megszerzésére*.⁵⁶ A klónozás előbbi változata nemzetközi dokumentumokban általában szigorúan tiltott, míg az utóbbi megengedett, vagy megengedhetősége a tagállamok (részes államok) döntési körébe utalt. Ezt fogalmazza meg az Alapjogi Charta 3. Cikk (2) bekezdés d) pontja is, valamint a Biomedicina Egyezményhez csatolt, 1998-ban elfogadott, az *emberi lény klónozásának tilalmáról szóló kiegészítő jegyzőkönyv* is.⁵⁷ Úgy vélem, az Alaptörvény szövege sem maradhat adós azzal, hogy meghatározza, a klónozás melyik típusát kívánja lehetővé tenni, illetve tiltani. Amennyiben az „egyed” kifejezés az embriókra is vonatkozik, akkor a terápiás klónozás is tilalmazott, amennyiben csak a kifejelett emberre irányadó, akkor a tiltott magatartás csupán a reprodukciós célú klónozás lesz.

Összegzésként a bevezetőben is említett két kritikai szempontot szeretném ismételt hangsúlyozni: az Alaptörvény kidolgozása során olyan kérdéskörben mellőzték a legalapvetőbb szakmai egyeztetést, amelynek jellege, jelentősége, eddigi fejlődése, valamint a nemzetközi szinten elért – szabályozási – eredményei indokolták volna a részletes, szakmailag megalapozott konzultációt. Ezzel nyilvánvalóan összefüggésben áll a szabályozás másik neuralgikus pontja: az említett szakmai egyeztetés híján az alkotmányozó az Alapjogi Charta kritikátlan, automatikus, hazai viszonyokra nem adaptált átvételét valósította meg. Úgy vélem, ez a megoldás sem egy alaptörvény sajátosságainak, sem a jogrendszerben és a társadalom életében betöltött funkciójának nem felel meg.

⁵⁶ Az emberi sejtekkel végzett sejtmag-beültetési klónozás egyelőre még kísérleti stádiumban van. Az össejtek kérdését ehelyütt – a távoli összefüggésekre tekintettel – nem tartom indokoltnak részletezni. Bővebb tárgyalását ld. Zeller Judit: A testen kívül létrejött embriók morális és jogi státusa a reprodukcióhoz való jog és a tudományos kutatás tükrében. PhD értekezés. Pécs, 2009. 145-157. o.

⁵⁷ A Klónozási Jegyzőkönyvet Magyarországon a Biomedicina Egyezménnyel együttesen, a 2002. évi VI. törvényben hirdették ki.

A büntetőeljárás egyszerűsítése az új Alaptörvény tükrében

A büntetőeljárások többsége hazánkban rendkívül és sokszor indokolatlanul elhúzódik. Különösen a kevésbé bonyolult ügyek esetén szembeűnő a felelősségre vonás lassúsága. Mindennapos problémát jelent, hogy az egyébként igen könnyen elintézhető ügyekben (tettenérés, beismerés, szemtanúk stb.) esetén sem élnek a hatóságok a bíróság elé állítás¹ vagy éppen a tárgyalásról lemondás (a „magyar vádalku”) lehetőségével. A hatóságok sokszor igen mechanikusan értelmezik a büntetőeljárás szabályokat, ezért például a nyomozó hatóság akkor sem fejezi be az alaphatáridőn belül a nyomozást, ha egyébként azt 2-3 héten belül megtehetné. S ugyanez igaz az ügyészségnek a vádemelésre vagy a bíróságnak a tárgyalás kitűzésére biztosított határidőinek kihasználására. Ehhez járul hozzá sok esetben az indokolatlan egyesítés, a formai szabályok maradéktalan betartása érdekében a tényállás megállapítása szempontjából lényegtelen tanú kihallgatása miatti (akár többszöri) elnapolás, a több vádlottas ügyekben az elkülönítés mellőzése miatt az egyik-másik vádlott perbeli magatartásának kihatása a többiek ügyének elbírálására.

A vádelhalasztáson, a mediáción és az eljárás gyorsítását, egyszerűsítését célzó külön eljárásokon (tárgyalás mellőzése, arról lemondás, bíróság elé állítás) kívül számos olyan egyszerűsítő jogintézmény van, amelyet a Be.² nem szabályoz. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R/87/18. számú ajánlása³ a nyomozástól a vádemelésen keresztül egészen a bírósági tárgyalásig számtalan módozatát sorolja fel a büntetőeljárás egyszerűsítésének:⁴

- a diszkrecionális vádemelés (és általában a diszkrecionális bűnüldözés), ezen belül is az eljárások diszkrecionális megszüntetésére (félbeszakítására) irányuló jogosultság, a sértett megfelelő kártérítése mellett;
- a diszkrecionális bűnüldözéssel azonos célú intézkedések (sértett hozzájárulásával, esetlegesen bírósági jogkörbe utalva);
- a kisebb súlyú bűncselekmények dekriminalizációja (különösen közlekedési, adó- és vámbűncselekményeknél);
- a rövidített vagy írásbeli eljárások (azoknál a bűncselekményeknél, ahol a ténybeli elem elsőbbséget élvez a bűnösségi elemekhez képest);
- a büntető bíróságon kívüli megegyezések (állam vagy közérdekű, jótékony intézmény javára fizetés, a bűncselekmény útján szerzett dolgok visszaszolgáltatása és a sértett kárának megtérítése után) és

* Habilitált egyetemi docens, PTE ÁJK Büntető Eljárásjogi és Kriminálisztikai Tanszék.

¹ Részletesen ld. Herke Csongor: A bíróság elé állítás. Jura 2000. 1-2. sz. 91-97. o., Herke Csongor: Die Vorgerichtsstellung im ungarischen Recht. Jogelméleti Szemle 2000. 2. sz. Internetes elérhetősége: <http://www.extra.hu/jesz/herke2.html> (2000.03.31.)

² A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény.

³ Részletesen ld. Európa Tanács ajánlásai a büntetőeljárás egyszerűsítésére. Rendészeti Szemle 1991. 5. sz. 97-103. o. és Kelemen Ágnes: Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása és a Magyarázó Megjegyzések a büntető eljárás egyszerűsítése tárgyában. Magyar Jog 1991. 12. sz. 741-745. o.

⁴ Az Ajánlással kapcsolatosan ld. Herke Csongor: Die Perspektiven der Vereinfachung des ungarischen Strafverfahrens im Spiegel der Empfehlung des Europarates. In: Fenyvesi Csaba – Herke Csongor (szerk.): Tanulmányok Erdősy Emil professzor tiszteletére. PTE ÁJK, Pécs 2002. 74-87. o.

- a büntető bírósági eljárás egyéb egyszerűsítésének kérdései (pl. alternatív büntetés kiszabása, a vádlott beismerése esetén ún. előzetes vizsgálati eljárás, bírósági jegyzőkönyvek és ítélelhozatal egyszerűsítése).

Az Ajánlás megjelenését követően hazánkban is számos új jogintézményt vezettek be (elkövetővel való megállapodás, mediáció, vádemelés elhalasztása, tárgyalásról lemondás stb.), és az eljárás gyorsítását célzó korábbi rendelkezéseket is akként módosították, hogy elősegítsék azok tágabb körben történő alkalmazását (bíróság elé állítás, tárgyalás mellőzése). Ezen jogintézmények azonban csak az alkotmányos keretek között képesek betölteni alapvető funkciójukat: a legalitás elvének szem előtt tartása mellett az eljárás lehetséges egyszerűsítését. A tanulmány ennek megfelelően az új Alaptörvény rendelkezésein keresztül az alábbi három témakört vizsgálja: 1) a legalitás és az officialitás elvének érvényesülését; 2) a bírósági eljáráshoz való jogot és 3) a tisztességes eljárás követelményét.

1. A legalitás és az officialitás elve

Az új Alaptörvény 29. cikkének (1) bekezdése egyértelműen leszögezi: „A legfőbb ügyész és az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőigényét érvényesíti. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.” A 46. cikk (1) bekezdése pedig a konkrét bűnüldözést és felderítést a rendőrség kötelezettségévé teszi: „A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.”

Ezt a két rendelkezést a legalitás elvének a megvalósulásaként is tekinthetjük, amennyiben elfogadjuk *Tóth* megállapítását,⁵ miszerint a legalitás köteletség: bűncselekmény gyanúja esetén érvényesíteni kell az állam büntetőjogi igényét. Az officialitás pedig jog: bűncselekmény gyanúja esetén az állam felhatalmazást ad a nyomozó hatóságnak, az ügyésznek és a bíróságnak az állami büntetőjogi igény érvényesítésére. Lényegében ugyanezt mondja *Bárd* is: a legalitás elve parancs a bűnüldöző hatóságok számára, és azt írja elő, hogy a büntető törvényeket alkalmazni kell, míg az officialitás a bűnüldöző szervek felhatalmazása arra, hogy a bűncselekmények miatt elindítsák és lefolytassák az eljárást.⁶

A büntetőeljárás egyszerűsítésének, gyorsításának a legalitás elvével való összeegyeztethetőségét illetően a vélemények rendkívül eltérőek. *Ranft* szerint⁷ a legalitás elvének a vád és a védelem között kötött megállapodások által történő megsértése még akkor is fennáll, ha a törvényi kereteket betartották, mivel az ügyészség ilyen megállapodásait nem a törvény által előírányzott módon kötötték meg és indokolták. *Dencker* és *Hamm* véleménye az,⁸ hogy a legalitás elvéről alig érdemes

⁵ Bánáti János – Belovics Ervin – Csák Zsolt – Sinku Pál – Tóth Mihály – Varga Zoltán: Büntető eljárásjog. HVG ORAC, Budapest 2003. 40. o.

⁶ Bárd Károly: A büntetőhatalom megosztásának buktatói. Értekezés a bírósági tárgyalás jövőjéről. KJK, Budapest 1987

⁷ Otfried Ranft: Strafprozessrecht. Systematische Darstellung für Studium und Praxis. Stuttgart-München-Hannover-Berlin 1991. 274. o.

⁸ Friedrich Dencker – Rainer Hamm: Der Vergleich im Strafprozess. Alfred Metzner Verlag 1988. 52. o.

ehelyütt beszélni, mivel az összehasonlítás konszenzusokon alapulna és nem a törvényi bázison. Ugyanakkor *Schünemann* kiemeli,⁹ hogy az eljárást lerövidítő beismerő vallomásért cserében nyújtott büntetésenyhítés a legalitás elvével nagyon jól összeegyeztethető.

Arról nyilvánvalóan nem kell részletesen beszélni, hogy a legalitás elve él, és fontos kihatással bír a büntetőeljárásra.¹⁰ A legalitás elvének részletes ismertetése külön monográfia tárgya lehetne.¹¹ Ehelyütt tehát csak azokat a kérdéseket vizsgáljuk részletesebben, amelyek a büntetőeljárás egyszerűsítése szempontjából elengedhetetlenül szükségesek.

*Király*¹² véleménye az, hogy a legalitás a büntetőeljárásban az a követelmény, hogy az arra hivatott szervek minden bűncselekményt derítsenek fel és biztosítsák a büntetőtörvények alkalmazását. Az pedig, hogy ez a tevékenység a hatóságok feladata, az officialitás elvéből fakad. A legalitás tehát a törvényesség elve, míg az officialitás az eljárás hivatalból való megindításának és lefolytatásának követelménye.

Az Alaptörvény idézett két rendelkezése alapján ez a felderítési és bűnüldözési kötelezettség elsősorban az ügyészséget, másodsorban a rendőrséget terheli. Ezt támasztja alá *Farkas* és *Róth* megállapítása, miszerint¹³ a legalitás elve az a kötelezettség, hogy a nyomozó hatóságok minden bűncselekmény esetén nyomozást rendeljenek el, az ügyész minden bűncselekmény esetén emeljen vádat, a bíróság pedig minden bűncselekmény esetén szabjon ki büntetést.¹⁴ Erdei a bíróság ítélkezési kötelezettségével mint a legalitás elvének egyik megjelenési formájával vitatkozik, mert szerinte a hivatalból való eljárás elve (amely magában foglalja nála a legalitást és az officialitást is) egyértelműen csak az ügyészhez szól. Ugyan a bűncselekmény elkövetőjének a megbüntetése a bíróság feladata, de rá nem terjed ki a hivatalból való eljárás elve (s így a legalitás és az officialitás sem).¹⁵ Az officialitás elve pedig szerinte azt jelenti, hogy a bűnügyi hatóságok eljárásához nincs szükség más személyek, szervezetek, hatóságok hozzájárulására.

Tremmel leszögezi:¹⁶ az eljárási szakirodalom túlnyomórészt és szinte hagyományosan az anyagi joggal kapcsolatos legalitás elvének büntetőeljárásbeli megfelelőjét látja a hivatalbóliságban. Az anyagi jogi rendelkezések kogens jellegűek, a büntető törvények ugyanis feltételen érvényesülést, végrehajtást kívánnak. Éppen ezért az állam mint a legerősebb közhatalom a törvényhozás útján nemcsak meghatározza az összes bűncselekményt és büntetést (nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege¹⁷), hanem az egységes és következetes végrehajtás érdekében kifejezetten az állami szervek

⁹ Bernd Schünemann: Absprachen im Strafverfahren? Grundlagen, Gegenstände und Grenzen. In: Gutachten zum 58. Juristentag. München 1990. 93. o.

¹⁰ A legalitás és az officialitás elvének kialakulását igen tömören foglalja össze Király Tibor: Büntetőeljárás jog. Osiris Kiadó, Budapest 2000. 115-116. o.

¹¹ Mint ahogyan ezt Bárd igen alaposan ki is dolgozta. Bárd: i.m.

¹² Király Tibor: Büntetőeljárás jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 115. o.

¹³ Farkas Ákos – Róth Erika: A büntetőeljárás. KJK-KERSZÖV, Budapest 2004. 60-61. o.

¹⁴ Király szerint ugyanakkor a Be. teljesen indokolatlanul terjeszti ki az officialitás elvét a bíróságokra is, hiszen a bíróság nem hivatalból, hanem vád alapján jár el. Vö. Király: i.m. 119. o.

¹⁵ Erdei Árpád: A célszerűség rejtélye, avagy oportunitás a büntetőeljárásban. In: Györgyi Kálmán-jubileum. 2004. 171. o.

¹⁶ Tremmel Flórián: Magyar büntetőeljárás. Budapest-Pécs 2001. 77. o.

¹⁷ Nagy Ferenc: A nullum crimen/nulla poena sine lege alapelvről. Magyar Jog 1995. 5. sz. 257-270. o.

feladatává, kötelességévé nyilvánítja a büntetőjogi felelősségrevonás lefolytatását. Minthogy az anyagi büntetőjog az alaki büntetőjog alkalmazása nélkül nem hatályosulhat, annak alapelvi kimondásával, hogy minden bűncselekmény miatt minden bűnelkövetővel szemben – mások kérelmére, álláspontjára tekintet nélkül – le kell folytatni a büntetőeljárást, tulajdonképpen ki van mondva a „nullum crimen sine poena” elve, azaz elkövetett bűncselekmény nem maradhat törvényesen kiszabott büntetés nélkül.¹⁸ Az officialitás elve a Be. szövegéből is következően *Tremmel* szerint mindhárom hatóságra (bírótság, ügyészség, nyomozó hatóság) érvényes. A bíróság ugyan csak vád alapján jár el, de ezt követően igazságszolgáltatási tevékenységét hivatalból végzi (gondoljunk csak az abszolút eljárási szabálysértések hivatalból – ügyészi indítvány nélkül is – való figyelembevételére vagy a teljes revízió elvére). Az officialitás alapelve a büntetőjog közjogi jellegének, közérdekűségének felismerésével és elismerésével fejlődött ki, mert minden bűncselekmény elkövetése megzavarja a társadalom rendjét, veszélyt jelent a társadalomra. A bűnügyek elintézésekor nem magánügyek, hanem nagyon is közérdekű ügyek, azaz közügyek vannak terítéken (res nostra agitur). A büntetőeljárás megindítása és lefolytatása nem alapulhat a magánszemélyek aktív vagy passzív magatartásán, objektív vagy szubjektív megítélésén stb.¹⁹

A *Német Alkotmánybíróság* nézete szerint a legalitás elve „az önkényeskedés tilalmának aktualizálása” és az az Alkotmány általános jogelve.²⁰ Ezáltal a legalitás elve a jogállamiság egyik elve, s alkotmányi szintű elvvé válik.

A legalitás/hivatalbóliség elve üldözési kényszert jelent valamennyi terhelttel szemben, és a Be-ben meghatározott feltételek megléte esetén vádemelési kényszert is. Az ügyészségnek (nyomozó hatóságnak) ennél fogva el kell rendelnie a nyomozást, ha fennáll a bűncselekmény elkövetésének gyanúja, és az ügyészség kötelezve van a vád emelésére is, ha a bűncselekmény elkövetésének a gyanúja a nyomozás befejezése után is (megerősödve) fennáll. A közvád emelése tehát közvetlenül a legalitás/hivatalbóliség elvének tartalmi eleme.²¹ *Löwe és Rosenberg* ezért a legalitás/hivatalbóliség elvét mint az állami vádemelési monopólium korrelációját határozza meg.²² Enélkül nem lehetne az állam vádemelési monopóliumát igazolni, mivel egyébként jogérvényesítési vákuum keletkezhetne, amely az állampolgároknak a bűncselekményeknek az állam általi üldözésébe vetett bizalmát csorbítaná.²³ A legalitás elve ezáltal rögzíti az önkényeskedés tilalmát és a jogalkalmazás egységességét, és emellett biztosítja a törvény előtti egyenlőséget.

¹⁸ Király találoán megfordítja ezt a tételt, rámutatva, hogy a legalitásnak két eleme van: „Az egyik elem arra vonatkozik, hogy a cselekmények, vagyis minden bűncselekmény miatt alkalmazni kell a büntetőtörvényt, a másik pedig, hogy csak bűncselekmény miatt”. (Ez a nulla poena sine crimine klasszikus elve.) Vö.: Király Tibor: A legalitás a büntetőeljárásban. Jogtudományi Közlöny 1986. 5. sz. 201-206. o.

¹⁹ Részletesen ld. Fenyvesi Csaba – Herke Csongor – Tremmel Flórián: Új magyar büntetőeljárás. Budapest-Pécs, 2004. 71-76. o.

²⁰ Ld. NStZ 1982/430. o.

²¹ Vö. Theodor Kleinknecht – Karlheinz Meyer: Strafprozessordnung. 44. Auflage, Beck, 1999. a 152. §-hoz fűzött kommentár 2. pont.

²² Ewald Löwe – Werner Rosenberg: Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz. Grosskommentar. 24. Auflage, Berlin-New York 1988. 13. fejezet, 27. pont.

²³ Albin Eser: Funktionswandel von Prozessmaximen. ZStW 1992. 361-364. o.

Míg hazánkban (és a kontinentális jogrendszerű országok többségében) éppen az új Alaptörvény citált rendelkezéseiből fakadóan is a legalitás és az officialitás alapelve, addig például az USA-ban az opportunitás elve, az ügyész diskrecionális vádemelési joga a főszabály.²⁴ Ahogy *Kelemen* is hangsúlyozza:²⁵ az USA szövetségi és tagállami rendszerében is közös vonás, hogy ha az ügyész alapos okkal feltételezi, hogy adott személy meghatározott bűncselekményt követett el, teljes egészében az ő elhatározásán múlik, hogy emiatt vádat emel-e. Több bűncselekmény esetén nem szükséges mindegyikben vádat emelnie, és az sem kötelezi, hogy a lehetséges törvényi minősítések közül a legsúlyosabb minősítést alkalmazza. Ennek egyetlen korlátja van: nem szelektálhat nemzeti, vallási vagy más megkülönböztetés alapján. A bíróság pedig a vádelv alapján jár el: csak azokat a tényeket vizsgálhatja, amelyeket az ügyész elé terjeszt és csak azokban a bűncselekményekben állapíthatja meg a vádlott bűnösségét, amelyek ténybelileg a vád tárgyát képezik. Így például, ha emberöléses ügyben az ügyész nem tesz konkrét előterjesztést az ölési szándék ténybeli alapjaira, akkor a bíróság nem állapíthatja meg emberölésben a vádlott bűnösségét; ha a többszörösen büntetett előéletre vonatkozó adatokat nem terjeszti a bíróság elé az ügyész, akkor a bíróság nem minősíthet súlyosabban emiatt még akkor sem, ha hivatalos tudomása van a többszöri bűnismétlésről.²⁶ Ugyanakkor a vádelejtés a bíróságot az USA-ban nem köti: az eljárás megszüntetése csak a bíróság engedélyével történhet (csak a bíróság szüntetheti meg az eljárást). És ugyanígy az opportunitás a főszabály Angliában. De számos olyan kontinentális jogrendszerű ország is van, ahol olyan széleskörű az ügyész rendelkezési joga, hogy felmerül, hogy a legalitás (officialitás) vagy az opportunitás tekinthető-e főszabálynak. *Franciaországban* például az ügyész számos okból tekinthet el a vádemeléstől (kriminálpolitikai, közrendi okból, de akár túlterheltségre vagy alacsony társadalomra veszélyességre hivatkozva is).²⁷ *Hollandiában* sem az opportunitás a kivétel, hanem *Kertész* szerint²⁸ éppen az a főszabály: azt kell mérlegelni, hogy szükséges-e az eljárás megindítása, és annak lefolytatása valóban megfelel-e a társadalom érdekeinek. Ugyanígy megjelenik a közérdek mint a vádemelés feltétele *Norvégiában*, ahol nemcsak joga van az ügyésznek „a bűnüldözéshez fűződő közérdek hiányában” az eljárást megszüntetni, hanem a Btk. is tartalmaz olyan tényállást, ahol a közérdek sérelme tényállási elem (pl. üzleti titoksértés)²⁹. Ehhez hasonlóan a német StPO is előírja, hogy kisebb és közepes jelentőségű ügyekben meg kell szüntetni az eljárást, ha „nem fűződik társadalmi érdek” az elítéléshez, s emellett egyéb okokból is megszüntethető az eljárás (mediáció, kárjótétel, az NSZK nemzetközi érdekei stb.)³⁰.

²⁴ Cséka Ervin: Az ügyész jogállása a büntetőeljárásban. In: Ligeti Katalin (szerk.): Wiener A. Imre Ünnepi Kötet. Szerk.: KJK-Kerszöv, Budapest 2005. 231-241. o.

²⁵ Kelemen Ágnes: A vádalku illetve megegyezés az Amerikai Egyesült Államok igazságszolgáltatásában. Magyar Jog 1990. 10. sz. 860. o.

²⁶ Kelemen: i.m. 863. o.

²⁷ Kertész Imre: A legalitás eróziója, az opportunitás inváziója. In: Toth Karoly (szerk.): Emlékkönyv dr. Tokaji Géza c. egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Szeged 1996. 155. o.

²⁸ Kertész: i.m. 151. o.

²⁹ Kertész Imre: Megállapodás az elkövetővel. Rendészeti Szemle 1993. 10. sz. 15-16. o.

³⁰ Kertész: i.m. 17. o.

A fentiek alapján *Bócz* a büntető-igazságszolgáltatási rendszereket két csoportba osztja.³¹ A legalitás elvén nyugvó rendszerekben a vádhatóság köteles szorgalmazni azt, hogy az összes elkövetett bűncselekmény összes elkövetőjét felelősségre vonják. Az opportunítási elvre épülő rendszerekben viszont a hatóságnak széleskörű diszkrecionális jogköre van, és gyakorlati megfontolások alapján döntheti el, hogy mely bűncselekmények miatt folytassa le a büntetőeljárást.

A legalitás elvéből eredő üldözési kényszert azonban a *Be.* több helyütt is lazítja. Ezek a kivételek arra szolgálnak, hogy a bűncselekmények növekvő száma következtében az igazságszolgáltatási szerveket a bagatell bűnözés miatti óriási ügyteherrel megóvják, és egyidejűleg akár egész eljárási szakokat hagyjanak el. Azt is mondhatnánk, hogy a legalitás/hivatalbóltság elvének története valójában a „lazulásának” a története.³² Ilyen „lazulások” a teljesség igénye nélkül az alábbiak:

- a magánindítvány [Btk. 31. §];
- a kivánat [Btk. 183. § (3) bek.];
- a magánvád [Be. 52. §];
- a megállapodás az együttműködő gyanúsítottal nemzetbiztonsági vagy bűnüldözési érdekből, és emiatt a feljelentés elutasítása vagy a nyomozás megszüntetése [Be. 175. § (1) bek. és 192. § (1) bek.];
- a feljelentés elutasítása vagy a nyomozás megszüntetése a fedett nyomozóval szemben [Be. 175. § (2) bek. és 192. § (2) bek.],³³
- a nyomozás részbeni mellőzése [Be. 187. §];
- a közvetítői (mediációs) eljárás [Be. 221/A. §];
- kábítószerezés ügyben való megszüntetés [Be. 267. § (1) bek. i) pont];
- tartási ügyben való megszüntetés [Be. 267. § (1) bek. i) pont];
- a vádemelés részbeni mellőzése [Be. 220-221. §];
- a vádemelés elhalasztása [Be. 222-227. §];
- a bizonyítás mellőzése [Be. 306. §] stb.

Az ilyen viszonylag egyértelmű, explicit eseteken, töréseken túlmenően az újabb eljárásjogi szakirodalomban az officialitás elvének áttételesebb, közvetett csorbulását látják más jogintézményekben is. Ilyenek mindenekelőtt a bíróság vádhoz kötöttsége, s következetesen végiggondolva a perorvoslati kérelmekhez való kötöttség sajátos vonatkozásai, elemei is (pl. felülbírálat terjedelme, súlyosítási tilalom). A másodfokú eljárást ugyan főszabályként hivatalból folytatja le a másodfokú bíróság, de feltétlenül kell lennie valamilyen kérelemnek, azaz joghatályos fellebbezésnek. Ha pedig van ilyen kérelem, éppen a fellebbezés tartalmától, jellegétől függően, azaz a perorvoslati kérelemhez kötötten beállhat a részjogerő vagy a súlyosítási tilalom.³⁴ Azonban a kivételek és korlátozások ellenére a legalitás elve fenntartandó alapelv marad.

A büntetőeljárás egyszerűsítése, gyorsítása során sok esetben át kell lépni a legalitás által szabott határokat. Célszerűségi okokból nem kerül sor például tárgyalásra a

³¹ Bócz Endre: Legalitás, opportunitás és az ügyész diszkrecionális jogköre. Rendészeti Szemle 1994. 1. sz. 12. o.

³² Claus Roxin: Strafverfahrensrecht. 22. Auflage. Beck 1991. 68. o.

³³ Mészáros Bence: A fedett nyomozó szabályozásának és alkalmazásának aktuális kérdései. Belügyi Szemle 2005. 2. sz. 67-80. o.

³⁴ Fenyvesi – Herke – Tremmel: i.m. 71-76. o.

tárgyalás mellőzése során, vagy csak egyszerűsített nyilvános ülést tartanak a tárgyalásról lemondás eredményeképpen. A bíróság elé állításos eljárásra megállapított igen szűk határidő alatt sem lehetséges az Alaptörvényben meghatározottakból következő teljeskörű bűnüldözés. Azonban az Alaptörvény nem is azt írja elő, hogy széleskörű, teljes alapossággal lefolytatott nyomozás és bírósági eljárás a követelmény, hanem azt, hogy minden bűncselekményt üldözni kell. A 28. cikk azon rendelkezéséből pedig, miszerint az Alaptörvény értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy „*a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgál*”, az következik, hogy a bűnüldözésnek nemcsak teljes körűnek, hanem gazdaságosnak is kell lennie.

2. A bírósági eljáráshoz való jog

A bírósági eljáráshoz való jog alkotmányos alapjog. Az *Alkotmány*³⁵ 57. §-ának (1) bekezdése is kinyilvánította, hogy a Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.³⁶ Ugyancsak garanciális biztosítékot képezett az Alkotmány 50. § (3) bekezdése, amely szerint a bírák függetlenek, és a törvénynek vannak alárendelve. Az *Alaptörvény* XXVIII. cikkének (1) bekezdése ezt a jogot kissé kibővítve, a nemzetközi követelményeknek (köztük a hazánk által elfogadott egyezményeknek) megfelelően az alábbi formában tartalmazza: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.*” A bírósági eljáráshoz való jogot a *Be.* 3. § (1) és (2) bekezdése deklarálja: „*3. § (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádról bíróság döntsön. (2) Bűncselekmény elkövetése miatt bárkinek a felelősségét megállapítani, és emiatt vele szemben büntetést kiszabni egyedül a bíróság jogosult.*”

Az Alkotmányban és a *Be*-ben is megtalálható rendelkezés garanciális biztosítékát fogalmazza meg a *BSzi*³⁷ 1. §-a, amely kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a bíróságok gyakorolják. Ugyanilyen garanciális biztosítékot rögzít a *Kommentár* szerint³⁸ a *Bszi.* 3. §-a, amikor úgy rendelkezik, hogy a bírák függetlenek, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, az ítélezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók.

³⁵ Ld. 1949. évi XX. törvényt.

³⁶ Ezt az alapjogot a rendszerváltást megelőző alkotmány-módosítási folyamat eredményeképpen, és csak 1989. október 23-tól tartalmazta a magyar Alkotmány.

³⁷ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény

³⁸ *Kommentár a büntetőeljárásról* szóló 1998. évi XIX. törvényhez. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest 2007. a 3. §-hoz fűzött kommentár

Az alapelv alapján tehát a büntetőjogi felelősség megállapítására csak a bíróság jogosult.³⁹ Ezzel némiképp ellentétesen a Be. felhatalmazza az ügyészt is a büntetőjogi felelősség megállapításához hasonló határozatok meghozatalára. Így

- a feljelentés elutasításával (174. §) vagy a nyomozás megszüntetésével (190. §) egyidejűleg a terheltet az ügyész megrovásban részesítheti;
- csekélyebb súlyú ügyekben az ügyész a vádemelést mindenféle további szankció megállapítása nélkül teljes egészében mellőzheti (220. §);
- a 222. § szerint az ügyész a terhelttel szemben a vádat elhalaszthatja, és
- utóbbi esetben joga nyílik az ügyésznek arra is, hogy vádelhalasztó határozatában a gyanúsítottat magatartási szabályok megtartására vagy más kötelezettségek teljesítésére kötelezze (225. §).

Bármely szankció alkalmazása esetén a terhelt a határozattal szemben panasszal élhet és a terhelt panasza esetén az eljárást le kell folytatni, illetőleg vádat kell emelni. Ennek eredményeképpen tehát az ügyész által alkalmazott szankció (és ezáltal felelősség megállapítás) esetén is érvényesül a terhelt bírósági eljáráshoz való joga.

A bűnösségről és a büntetésről való döntés bírói monopóliuma fejeződik ki abban, hogy a bűncselekmény elkövetése miatt bárkinek a felelősségét megállapítani és emiatt vele szemben büntetést kiszabni egyedül a bíróság jogosult, mivel kizárólag a bírósági eljárás biztosítja a pártatlan, igaz és igazságos döntéshez szükséges feltételeket. Az alapelv annak a veszélyét kívánja megelőzni, hogy a bíróság a jogszolgáltató szervek (elsősorban az ügyészség) manipulálásán keresztül az ügy érdemére nem tartozó befolyás alá kerüljön, hiszen az egyedi esetekben az ügyben döntésre jogosult bíró kiválasztásával akár a döntés eredményét is befolyásolhatnák. *Löwe* és *Rosenberg* szerint éppen a vádalku keretei között kötött megállapodások kapcsán kell figyelembe venni, hogy alkotmányesértő lenne, ha a megállapodásnak az lenne az eredménye, hogy az egyébként illetékes bírót egy másik bíróra „cserélik”.⁴⁰

Az eljárás gyorsítását szolgáló jogintézmények közül egyedül a vádalku (a tárgyalásról lemondásos eljárás keretében kötött megállapodás) során fordulhat elő, hogy annak eredményeképpen nem az a bíróság jár el, amelyik normális esetben eljárna. Az egyenlő elbánás elvének figyelembevételével a bírósági eljáráshoz való jogot is sértené, ha az ügyészség két azonos alapokon nyugvó esettel kapcsolatos indítványát két eltérő bírósághoz nyújthatná be csak és kizárólag azon az alapon, hogy az egyik eset kapcsán a vádlott kész megállapodás kötésére, a másik eljárás vádlottja viszont nem. Ugyanakkor szerepet játszhat az ügy megítélésében (és ezáltal a minősítésben is, ami kihathat az eljáró bíróságra is), hogy a vádlott beismerésben van-e vagy tagad, segítséget nyújt-e az ügy felderítéséhez vagy sem, kész-e a károk megtérítésére, azt esetleg már meg is kezdte, vagy ahhoz még hozzá sem kezdett. A lényeg tehát, hogy olyan feltételek esetén van lehetősége az ügyésznek „választani”, amelyek nem kifejezetten a terhelt személyéhez, hanem annak magatartásához és az ügy egyéb körülményeihez igazodnak. Tehát az ügyész magatartása akkor helyeselhető, ha az ügyészség annak a kérdésnek a megvitatásánál, hogy melyik bíróság előtt emeljen

³⁹ Nagy Mariann: Az alaki és anyagi nemzetközi büntetőjog néhány alapkérdése. In: Gál István László – Hornyák Szabolcs (szerk.): Tanulmányok Dr. Földvári József professzor 80. születésnapja tiszteletére. PTE ÁJK, Pécs 2006. 275-288. o.

⁴⁰ Löwe – Rosenber: i.m. 116. pont

vádat, nem alakít ki gyakorlatot, hanem az ügy különös jelentőségével kapcsolatos bizonytalan jogfogalom tartalmának meghatározása után a konkrét ügyet ez alá szubszumálja.⁴¹ Ezután az ügyészségnek nem marad arra vonatkozó mozgáster, hogy vádat melyik bíróság előtt emeljen, hanem a felhozott esetben vádat a törvény által meghatározott bíróság előtt kell emelnie. Az ügyészség nem köthet megállapodásokat a megítélés mozgásterét illetően. Nem emelhet célszerűségi okokból csak azért a helyi bíróság előtt vádat, mert a védő ellenkező esetben számtalan, terjedelmes bizonyítási indítvány benyújtásával fenyegetőzik. Mindamellet a mindenkori megállapodások tartalma releváns lehet az eset jelentőségét illetően. Csak a terhelt magatartásából levonható objektív következtetések képezhetik a kevésbé súlyos minősítés miatti vádemelés alapját (ld. tényfeltáró beismerő vallomás, kárjótétel, a felderítésben való közreműködés).

3. A tisztességes eljárás alapelve

Az Alaptörvény (a korábbi Alkotmánnyal ellentétben) kifejezetten és nyomatékosan, két helyen is rögzíti a tisztességes eljáráshoz való jogot. Egyrészt a XXIV. cikk (1) bekezdése általánosságban, minden hatóság vonatkozásában kimondja, hogy *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* Ezt részben megismételve, konkretizálva mondja ki a már citált XXVIII. cikk (1) bekezdése, hogy a bíróságoknak *„tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül”* kell eljárniuk.

A tisztességes eljárás – nem ritkán csak tisztességes bírósági eljárásról, sőt ezen belül is „fair tárgyaláshoz” való jogról van szó⁴² – lényeges fogalmi elemeit már az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (EJEE) 6. cikke tartalmazza,⁴³ ezáltal 1993. óta a magyar jog részét képezi: 6. Cikk – *Tisztességes tárgyaláshoz való jog. 1. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Az ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni, a tárgyalóterembe történő belépést azonban meg lehet tiltani a sajtónak és a közönségnek a tárgyalás teljes időtartamára vagy egy részére annyiban, amennyiben egy demokratikus társadalomban ez az erkölcsök, a közrend, illetőleg a nemzetbiztonság érdekében szükséges, ha e korlátozás kiskorúak érdekei, vagy az eljárásban résztvevő felek magánéletének védelme szempontjából szükséges, illetőleg annyiban, amennyiben ezt a bíróság feltétlenül szükségesnek tartja, mert úgy ítéli meg, hogy az adott ügyben olyan különleges körülmények állnak fenn, melyek folytán a nyilvánosság az igazságszolgáltatás érdekeit veszélyeztetné. 2. Minden bűncselekménnyel gyanúsított személyt mindaddig ártatlannak kell vélelmezni, amíg*

⁴¹ Ralf Tschewinka: Absprachen im Strafprozess. Frankfurt am Main 1995. 117. o.

⁴² Fenyvesi – Herke – Tremmel: i.m. 63. o.

⁴³ Bárd Károly: Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2008. 35. o.

bűnösségét a törvénynek megfelelően meg nem állapították. 3.Minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van – legalább – arra, hogy

a) a legrövidebb időn belül tájékoztassák olyan nyelven, amelyet megért, és a legrészletesebb módon az ellene felhozott vád természetéről és indokairól;

b) rendelkezzzék a védekezésének előkészítéséhez szükséges idővel és eszközökkel;

c) személyesen, vagy az általa választott védő segítségével védekezhessék, és ha nem állanak rendelkezésre eszközök védő díjazására, amennyiben az igazságszolgáltatás érdekei ezt követelik meg, hivatalból és ingyenesen rendeljenek ki számára ügyvédet;

d) kérdéseket intézzen vagy intéztessen a vád tanúhoz és kieszközölhesse, a mentő tanúk megidézését és kihallgatását ugyanolyan feltételek mellett, mint ahogy a vád tanúit megidézik, illetve kihallgatják;

e) ingyenes tolmács álljon rendelkezésére, ha nem érti vagy nem beszéli a tárgyaláson használt nyelvet.

A tisztességes eljáráshoz való jog a *német szakirodalomban* uralkodó nézet szerint a jogállamiság elvéből származtatható és összefügg az Alkotmányban rögzített általános szabadságjogokkal.⁴⁴ A tisztességes eljárás alapelve tehát hazánkban már korábban is az Alkotmányból levezethető, azon alapuló elv volt, és nem csupán az eljárásjogban érvényesülő „általános” alapelv.⁴⁵ A tisztességes eljárás elvének alap gondolatát egyébként is az alkotmányjog jelentőségteljes, szabadságot biztosító funkciója adja, azoknak a személyeknek a vonatkozásában, akiknek szabadságjogait a büntetőeljárás fenyegeti.⁴⁶ A tisztességes eljárás elve tehát nemcsak egy objektív jog, sokkal inkább a terhelt igénye egy tisztességes eljárásra, ezáltal a tisztességes eljárásra való igény az egyes büntetőeljárások jogállami karakterét garantálja.⁴⁷

Még amikor a tisztességes eljárás alapelvét csak az EJEE határozta meg (és Alkotmányunkban nem szerepelt), akkor sem volt tekinthető csupán értelmezési irányelvnek, hanem a tisztességes eljárás alapelvéből közvetlenül jogkövetkezményeket lehetett meghatározni. Ez fokozottan igaz azóta, hogy az Alaptörvény igen helyesen, hazánk nemzetközi kötelezettségeinek messzemenő figyelembevételével (két helyen is) szabályozza a tisztességes eljáráshoz való jogot. Ezt az alapelvet nemcsak joghézagoknál kell segítségül venni, vagy kizárólagosan csak ott vizsgálni, ahol az eljárási szabálysértéseket speciális normák hiányában nem lehet megállapítani,⁴⁸ hanem bármilyen esetben. Ugyanakkor a tisztességes eljárás alapelvének konkretizálásával óvatosan kell bánni. Körvonalait és állandó „vezérpilléreit” a joggyakorlat határozhatja meg. Minden részletében érvényes parancsokat és tilalmakat azonban hiába keresünk. Tipikusan az egyedi esetekben lehet a megfelelő szempontokat vizsgálni. Ezeknél a jogállamiság szempontjából betartandó

⁴⁴ Peter Cramer: Absprachen im Strafprozess. In: Festschrift für Rebmann. München 1989. 158. o., Karlheinz Meyer: Anmerkung zu BGH, Urteil v. 6.7.1983. Juristische Rundschau 1984. 173. o.

⁴⁵ A korábbi Alkotmány 57. §-ának rendelkezései a tisztességes eljárás alapelvének számos lényegi elemét tartalmazták.

⁴⁶ Fenyvesi Csaba: A védői jogállás az alkotmányos büntető eljárási alapelvek tükrében. Jogtudományi Közlöny 2003. 5. sz. 215-226. o., Fenyvesi Csaba: Constitutional principles in the light of the defensive position. Jogelméleti Szemle 2002. 1. sz.

⁴⁷ Rocxin: i. m. 1991. 12. o.

⁴⁸ Schünemann: i. m. 115. o.

követelményeknél (pl. a fegyverek egyenlősége⁴⁹ biztosításánál) minden egyedi eset kapcsán külön-külön kell megállapítani az „összképet”.⁵⁰ Megállapítható tehát, hogy a „fair eljárás” alapelve a jogállamiságba vetett bizalomból vezethető le.⁵¹

A tisztességes eljárás alapelveinek az eljárás valamennyi stádiumában érvényesülnie kell, ideértve a nyomozati szakot is. *Tscherwinka* szerint⁵² a nyomozati szakban ilyen, a tisztességes eljárás elvét érintő kérdés lehet például, amikor az ügyészség ígéretet tesz, hogy a perbeszédben egy meghatározott büntetési mértéket nem lép túl, meghatározott tetteket a vádból mellőz, meghatározott tettekkel kapcsolatban a nyomozást megszünteti, a beismerő vallomás, illetve a nyomozásban való közreműködés miatt indítványozza a szabadságvesztés végrehajtásának próbaidőre való felfüggesztését stb. Ezek a konstellációk a terhelt számára kétes értékűek, mivel az ügyészség hibás eljárási cselekményei nehezen támadhatók. A bizalomban való csalódás pedig csak a tárgyaláson lesz releváns, hisz ott derül ki, hogy az ügyész nem tartotta be az ígéretét (pl. az ügyészség súlyosabb büntetést indítványoz, mint amiben megállapodtak; nem szünteti meg a nyomozást, szemben azzal, amit megígért stb.).

A tisztességes eljárással kapcsolatosan elsőként a hatóság által kinyilvánított ígéretekről kell beszélni (pl. az ügyészségnek a jogorvoslat visszavonásával, illetve a tanácselnök bírónak egy konkrét büntetéssel kapcsolatos ígéreteit említhetjük). Ugyanígy a tisztességes eljárás alapelveivel függ össze az eljárás gyorsításának a szempontja. A tisztességes eljárás alapelvei azokban az eljárásokban is érintésre kerül, ahol a vádlottat a vádlott-társ vallomása miatt ítélik el, és a vádlott-társ a védelem és a hatóság(ok) közötti megbeszélés(ek) alapján tett vallomást. Egyes szerzők⁵³ szerint ugyanakkor már a megállapodások megkötésével megsértik a vádlottnak a tisztességes eljárás iránti igényét.

A tisztességes eljárás alapelveit az eljárásban kötött megállapodások során alapvetően két módon lehet megsérteni: egyrészt akkor, ha nem tartották be a vádlottal kötött megállapodásokat, másrészt pedig akkor, ha a vádlott-társak egyikével kötöttek olyan megállapodásokat, amelyek túlléptek a bíróság kompetenciáján és a bűnösség alapelvein. Az alapelv e sérelmeinek az alábbi következményei lehetnek⁵⁴:

- a megállapodások be nem tartását a büntetéskiszabás kapcsán kell figyelembe venni;
- a tisztességes eljárás alapelveinek megsértése a bizonyítékok felhasználásának tilalmához vezethet;
- a hatóság a védelemre való felkészülés érdekében az eljárási cselekményt elhalaszthatja;

⁴⁹ Fenyvesi Csaba: Fegyveregyenlőség az ügymegismerésben. *Collega* 2002. 5. sz. 8-12. o.

⁵⁰ A német Legfelsőbb Szövetségi Bíróság ezért adott esetben alaposan vizsgálta, hogy az ügyészség részéről tett ígéret be nem tartása miatt a gyanúsított bizalma védelmet érdemlő volt-e, s hogy ezáltal egy bizalmi ígéret volt-e, amit nem tartottak be. Vö. BGH St 37., 10. 14.

⁵¹ Ezzel ellentétes véleményt formál: Thomas Rönnau: Die Absprache im Strafprozess. *Nomos Recht* 1990. 209. o.

⁵² *Tscherwinka*: i.m. 85. o.

⁵³ *Schünemann*: i. m. 115-116. o., *Rönnau*: i.m. 12. o.

⁵⁴ *Herke Csongor*: Die Absprache im Spiegel der verfassungsrechtlichen Grundsätze. In: *Korinek László – Kóhalmi László* (szerk.): Emlékkönyv Ferencz Zoltán egyetemi adjunktus halálának 20. évfordulójára. *PTE ÁJK*, Pécs 2004. 110. o.

- az eljárás megszüntethető az ésszerű határidő követelményének sérelme miatt. A tisztességes eljárás alapelve immáron nemcsak az Alkotmányból levezethető elv, hanem az Alaptörvény által kifejezetten rögzített követelmény, ezáltal a terhelt alapvető jogai közé tartozik. Meghatározhatatlansága és kihatásai ellenére is mód van a konkretizálására. A tisztességes eljárásra való igénynek alapvető jelentősége miatt a büntetőeljárások hétköznapijában kell védendő értéket képviselnie. *Schäfer* szerint éppen a bizonyítékok felhasználásának a tilalma vezethet a tisztességes eljárásra való igény érvényesüléséhez.⁵⁵

A Be. 43. § (2) bek. c) pontja alapján a terhelt jogosult arra, hogy megfelelő időt és lehetőséget kapjon a védekezésre való felkészülésre.⁵⁶ Lényegében ugyanezt a rendelkezést ismétli meg a 179. § (4) bekezdése, amely szerint a gyanúsított kihallgatásáról a nyomozó hatóság olyan időben köteles intézkedni, hogy a terhelt megfelelő időt és lehetőséget kapjon a védekezésre való felkészülésre. Ha tehát a hatóság felismeri, hogy a korábban adott ígéretet nem tudja betartani, alkotmányjogi kötelezettsége, hogy a védő és a vádlott figyelmét erre felhívja. Ez a figyelmeztetési kötelezettség a tisztességes eljárás parancsából származtatható. Ez a figyelmeztetési kötelezettség azt szolgálja, hogy a védelem az immáron megváltozott tényálláshoz tudjon alkalmazkodni, és ebben a megváltozott helyzetben a lehetséges védelmi lehetőségeket ki tudják meríteni. *Weider* szerint ez a figyelmeztetési kötelezettség nemcsak akkor áll fenn, ha a körülmények megváltozása a hatóság véleményének a változásához vezet, hanem minden olyan esetben, ha a hatóság (különösen a bíróság) egy, a korábitól eltérő értékelésre jut.⁵⁷

A tisztességes eljárás elvén belül kiemelt szerepet kap az ésszerű időn belüli bíróság elé állítás illetőleg eljárás követelménye. Lényegében nem másról van szó, mint az eljárás gyorsításának az elvéről. A Be. számos rendelkezést tartalmaz, amely igyekszik elősegíteni a soron kívül eljárás előírásával az eljárás gyorsítását. A 64/A. § szerint az eljárást soron kívül kell lefolytatni

- a kiskorú sértett sérelmére elkövetett,
- az élet, a testi épség és az egészség elleni bűncselekmény vagy
- a házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekmény miatt,
- más, személy elleni erőszakos bűncselekmény miatt, ha a kiskorú sértett érdeke a büntetőeljárás mielőbbi befejezését indokolja, így különösen akkor, ha a sértett testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődését a bűncselekmény jelentősen veszélyeztette, illetve a terhelt az eljárás lefolytatásakor is ellátja a sértett nevelését, felügyeletét vagy gondozását, vagy egyébként is a sértett környezetében él.

Ugyanígy a soron kívüli eljárást írja elő a Be. egyes kényszerintézkedések esetén:

- ha a terhelt előzetes letartóztatásban van [136. § (1) bek.];
- ha a terhelttel szemben távollattartást rendeltek el [138/B. § (5) bek.].
- Végül soron kívül kell eljárni egyes sajátos eljárási formáknál, így
- a megismételt eljárásban [403. § (2) bek.];

⁵⁵ Gerhard Schäfer: Die Praxis des Strafverfahrens. 4. Auflage, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1986. 295. o.

⁵⁶ Ugyanakkor a 43. § (4) bekezdése szerint a terhelt számára úgy kell biztosítani a felkészülés lehetőségét, hogy az ne járjon az eljárás folytatására nézve aránytalan nehézséggel.

⁵⁷ Hans-Joachim Weider: Mitteilungen des Hessischen Richterbundes 1988. 1. 2. o.

- a perújítási eljárásban, ha a terhelt távollétében hozott ítélet miatt rendelik azt el [411. § (4) bek.];
- a mentelmi jog felfüggesztését követően [552. § (3) bek.];
- a kegyelmi kérelem felterjesztésekor [598. § (1) bek.].

Ezek a rendelkezések ugyanakkor a gyakorlatban *lex imperfectaként* funkcionálnak, ugyanis egyrészt a Be. semmilyen konkrét előírást nem tartalmaz a soron kívüli eljárás lefolytatására (milyen eszközökkel kell a célt elérni stb.), másrészt a soron kívüliség követelményének megsértése nem jár semmilyen szankcióval.

Ugyanakkor az EJEE 5. Cikkének 3. pontjában és 6. Cikkének 1. pontjában meghatározott ésszerű határidő követelményének megsértése esetén az EJEB-hez lehet fordulni jogorvoslatért.⁵⁸ Nem véletlen, hogy a részletrendelkezések hiánya miatt hazánk többször is került a „vádlottak padjára” a strasbourgi szerv előtt az ésszerű határidő követelményének megsértése miatt.⁵⁹ Az más kérdés, hogy azzal, hogy immáron az Alaptörvény is tartalmazza az ésszerű határidőn belüli elbírálás követelményét, nem állnak-e majd rendelkezésre belső jogorvoslati eszközök is az immáron konkrét alkotmányos elv megsértése miatt.

Az eljárás gyorsításának elve egyébként relatív, a megfelelő határidőt és az eljárás egészének megfelelő időn belüli lefolytatását mindig az egyedi eset sajátos körülményei alapján kell megítélni. Az eljárás gyorsításának elve a terhelt védelmére szolgál, és ezért akár a bírósági gondoskodási kötelezettség kifejeződésének is tekinthetjük. Mint már említettük, az eljárás hosszú tartama enyhítő körülmény lehet, különösen akkor, ha az elhúzóadás a terheltnek fel nem róható. A büntetéskiszabási tényezőkkel kapcsolatos korábbi BK 154. számú büntetőkollégiumi állásfoglalást hatályon kívül helyező 56/2007. BK véleménynek a büntetést befolyásoló tárgyi tényezőkkel foglalkozó III. része a 10. pontban *expressis verbis* kimondja: „Enyhítő körülmény, ha az elkövető hosszabb ideig állt a büntetőeljárás súlya alatt; nagyobb a nyomatéka, ha előzetes fogva tartásban volt, és ilyenkor az előzőnél rövidebb tartam is enyhítőként értékelhető”. Az ennek megfelelő bírói gyakorlat ténylegesen enyhítő jelleget tulajdonít annak, ha az eljárás a terhelt magatartásától függetlenül húzódtott el.

Összegzés

A büntetőeljárás egyszerűsítése és gyorsítása, hatékonyságának növelése évtizedek óta témája a külföldi, és az utóbbi időben mind gyakrabban a hazai szakirodalomnak. A bűnözésnek a rendszerváltást követő látványos emelkedésére a jogalkotók és a jogalkalmazók keresik a megfelelő választ, azonban egyelőre úgy tűnik, nem értek el jelentős sikereket.

Éppen ezért is került többször is a büntető jogszabályok változtatásának középpontjába a büntetőeljárások elhúzóadásának problémája. A nemzetközi kriminálpolitikában

⁵⁸ Fenyvesi Csaba: A védő az Emberi Jogok Európai Bírósága határozatainak tükrében. Európa 2002 2001. 3. sz. 22-33. o., Fenyvesi Csaba: Der Verteidiger im Spiegel der Beschlüsse des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Magyar Rendészet 2003. 3. sz. 19-37. o., Fenyvesi Csaba: The defence lawyer in the aspect of the decisions of the European Court of Human Rights. Jogelméleti Szemle 2002. 2. sz.

⁵⁹ Balla Lajos – Kardos Sándor: A tisztességes eljárásról a strasbourgi bíróság gyakorlatában. Bírák Lapja 2005. 1. sz. 34-53. o. és 2005. 2. sz. 40-53. o.

megfigyelhető a végrehajtandó szabadságvesztéstől való elfordulásra irányuló törekvés: elsősorban pénzbüntetésre, emellett feltételes szankciók kiszabására kerüljön sor (feltételes elítélés, próbára bocsátás), valamint előtérbe helyezik a munkabüntetéseket (ld. közérdekű munka). A büntetőeljárások számának csökkentése érdekében pedig fontos szerep jut a diverziós megoldásoknak (tettes-áldozat kiegyezés, jóvátételi megoldások stb.). Ez az irányzat elsősorban azon a felismerésen alapul, hogy a növekvő bűnözés ellen a túlszűfolt börtönök mellett nem a szabadságvesztés büntetés fejt ki a megfelelő hatást. Ugyanígy szerepet játszik az is, hogy a jogalkotás egyre kevésbé vette figyelembe a sértett érdekeit, lényegében – Tremmel szóhasználatával élve – a sértett az első számú tanú szerepére degradálódik.⁶⁰ Az igazságszolgáltatás tehermentesítése és a sértett érdekeinek fokozott igénybe vétele egyaránt új intézmények bevezetését indokolta.

A jogalkotónak tehát lépnie kellett, és több változtatással is igyekezett elősegíteni a büntetőeljárás hatékonyságának növelését a sértett érdekeinek figyelembevételével. A rendes eljárás mellett kialakított további egyszerűsített eljárásokat, amelyek során az ügyek gyorsan elintézésre kerülhetnek (mediáció, vádalku). Ehhez egyre szélesebb körben kellett biztosítani az opportunitás elvének érvényesülését az officilitáshoz képest. Emellett a már meglévő egyszerűsítő intézményeket is felül kell vizsgálni. Az igazságszolgáltatás tehermentesítésekor azonban tekintettel kell lenni a külföldi és a hazai jogi hagyományokra is.

Az új Alaptörvény egyértelműen leszögezi a legalitás elvét, és az egyes hatóságokra ebből fakadóan következő követelményeket. Ugyanakkor az az előírás, miszerint az eljárást tisztességesen és ésszerű határidőn belül kell lefolytatni (és általában a hatóságoknak tisztességes módon és ésszerű határidőn belül kell eljárniuk), előrevetíti azt, hogy a legalitás elve nem egy mindenképpen feletti, áthághatatlan és kivételeket nem ismerő követelmény. Mind az opportunitás elvéből fakadó jogintézmények (a diszkrécionális vádemelés körében a vádelhalasztás és megrovásos nyomozás megszüntetés, valamint az egyéb, büntetőpert kikerülő eljárások, úgymint pl. a mediáció és a fegyelmi jogkörben elbírálás), mind az eljárás gyorsítására irányuló külön eljárások (pl. tárgyalásról lemondás, tárgyalás mellőzése, bíróság elé állítás) és egyéb büntető eljárásjogi rendelkezések azt célozzák, hogy a legalitás elvének figyelembevétele mellett eleget lehessen tenni a tisztességes eljárásra (azon belül is az ésszerű határidőn belüli eljárásra) vonatkozó nemzetközi és immáron alkotmányos követelménynek.

⁶⁰ Vö. Tremmel: i.m. 171. o.

Felhasznált irodalom

- Ádám Antal: A hindu forrású ősi bölcsélet néhány irányzatáról. In: Torma András (szerk.): Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Kalas Tibor egyetemi tanár oktatói munkásságának tiszteletére. Z-Press Kiadó, Miskolc 2008
- Ádám Antal: A konfucianizmus főbb irányzatairól. In: Kokovai Szabina – Pohánka Éva (szerk.): Ünnepi tanulmányok Móró Mária Anna tiszteletére. Pécsi Tudományegyetem Könyvtára, Pécs 2009
- Ádám Antal: A magyar Alkotmányból hiányzó alapértékekről. *Közjogi Szemle* 2009
- Ádám Antal: Az azték, a maja és az inka vallásról. *Jura* 2006. 1. sz.
- Ádám Antal: Az emberi irigységről, ellenszenvről és kajánságról. *Pécsi Munkajogi Közlemények* 2009. 3. sz.
- Ádám Antal: Bölcsélet, vallás, állami egyházjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007
- Ádám Antal: Észrevételek a magyar alkotmányozáshoz. *Jura* 2011. 1. sz.
- Ádám Antal: Észrevételek a magyar alkotmányozáshoz. *Jura* 2011. 1. sz.
- Ádám Antal: Zsinati konstitúció a katolikus egyház és a világ viszonyáról. *Jura* 2007. 2. sz.
- Andrew Moravcsik: In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 2002. 4. sz.
- Angéla Juhász-Tóth – Ágoston Mohay: The role of National Parliament in the European Union: The Hungarian National Assembly. In: Gil Carlos Rodriguez Iglesias – Luis Ortiz Blanco (eds.): *The role of National Parliaments in the European Union*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid 2010
- Arisztotelész: Az athéni állam. Akadémiai Kiadó, Budapest 1954
- Arisztotelész: Eudemoszi etika. Nagy etika. Gondolat, Budapest 1975
- Arisztotelész: Nikomakhoszi etika. Európa, Budapest 1987
- Arthur Rogers – Denis Durand de Bousingen: *Bioethics in Europe*. Council of Europe 1995. 69. o.
- Balázs István: A magyar közigazgatás és a törvényesség. In: Csefkó Ferenc (szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000
- Balla Lajos – Kardos Sándor: A tisztességes eljárásról a strasbourgi bíróság gyakorlatában. *Bírák Lapja* 2005. 1. sz.
- Balogh Judit: A történeti narratíva helye, szerepe a mai magyar alkotmányozásban. Pázmány Law Working Papers 2011/23. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-23.pdf>
- Balogh Zsolt György – Földes Ádám – Jóri András – Székely Iván: Adatvédelem és információszabadság, *Fundamentum* 2004. 4. sz.
- Bánáti János – Belovics Ervin – Csák Zsolt – Sinku Pál – Tóth Mihály – Varga Zoltán: *Büntető eljárásjog*. HVG ORAC, Budapest 2003.
- Barcsi Tamás: *Erkölcsei döntések és életvédelem*. Gondolatok az abortusz etikai szempontú elemzéséhez. *JURA* 2003
- Bárd Károly: A büntetőhatalom megosztásának buktatói. *Értekezés a bírósági tárgyalás jövőjéről*. KJK, Budapest 1987

- Bárd Károly: Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2008
- Beate Kuhse – Peter Singer: Individuals, Humans and Persons: The Issue of Moral Status. In: Beate Kuhse – Peter Singer (eds.): *Unsanctifying Human Life*. Blackwell Publishers 2002
- Bela Györgyi – Boda Zsolt – Pató Zsuzsanna: Magyarország a nemzetközi környezetpolitikában – Az éghajlat és a biológiai sokféleség védelme. L'Harmattan Kiadó, Budapest 2008
- Bernd Schünemann: Absprachen im Strafverfahren? Grundlagen, Gegenstände und Grenzen. In: *Gutachten zum 58. Juristentag*. München 1990.
- Bíró János – Szádeczky Tamás – Szőke Gergely László: A hírközlési szolgáltatók értesítési kötelezettsége a személyes adatok megsértése esetén (data breach notification). *Infokommunikáció és Jog* 2011. április
- Blutman László: Az ártatlanság vélelmének hatásköre az európai alapjogokban. *Emlékkönyv Szabó Andrásnak*. 1998
- Bócz Endre: Legalitás, oportunitás és az ügyész diszkrecionális jogköre. *Rendészeti Szemle* 1994. 1. sz.
- Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest 1995
- Christophe Crombez: The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing? *European Union Politics* 2003. 1. sz.
- Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós – Zeller Judit: Az Európai Unió Alapjogi Chartájának magyarázata. In: *Osztoivits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata*. Complex, Budapest 2011
- Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar Alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006
- Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az alkotmányon... *Közjogi Szemle* 2010. 4. sz.
- Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2007
- Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon? *Közjogi Szemle* 2010. 3. sz.
- Chronowski Nóra: Az alapjogvédelem globális, európai és hazai trendjei. *Pázmány Law Working Papers* 2011/26. 13-17. o. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-26.pdf>
- Chronowski Nóra: Az Országgyűlés és a Kormány integrációs ügyekkel kapcsolatos együttműködésének szabályozásáról. *Magyar Közigazgatás* 2003. 9. sz.
- Chronowski Nóra: Szolidaritás az Alkotmányban és azon túl? *Közjogi Szemle* 2010. 1. sz.
- Claus Roxin: *Strafverfahrensrecht*. 22. Auflage. Beck 1991.
- Cordula Agnes Janowski: *Die nationalen Parlamente und ihre Europa Gremien: Legitimationsgarant der EU? Nomos*, Baden-Baden 2004
- Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.): *Politikai és korrupció – A törvényesség és törvénytelenesség határai*. Tanulmánykötet. Pécs 2010

- Csefkó Ferenc – Fábrián Adrián: Önkormányzati érdekvédelem Magyarországon. Közigazgatási Szemle 2007. 2. sz.
- Cséka Ervin: A büntető jogorvoslatok alaptanai. Budapest 1984
- Cséka Ervin: Az ügyész jogállása a büntetőeljárásban. In: Ligeti Katalin (szerk.): Wiener A. Imre Ünnepi Kötet. Szerk.: KJK-Kerszöv, Budapest 2005.
- Csemegi Károly: A bűnvádi eljárás alapelvei. Budapest 1882
- Damian Chalmers – Gareth Davies – Giorgio Monti: European Union Law. Cambridge University Press, Cambridge 2010
- Degré Miklós: A bűnvádi perrendtartás perorvoslati rendszerét mily irányban kellene módosítani? In: Az 1911-évi országos jogászyűlés irományai. Budapest 1911. I. kötet
- Dezső Márta: Képviselő és választás a parlamenti jogban. KJK. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest 1998
- Dobai Sándor: Jog és erkölcs viszonya az abortusz tükrében. JURA 2007. 1. sz.
- Domokos Márton: Az adatvédelem helyzete 2012-től. „A bíróság az igazán új elem” (Interjú),
http://www.hvgorac.hu/sites/portal/Default.aspx?page=journal&article=interju_domokos.htm
- Don Marquis: The Moral-Principle Objection to human Embryonic Stem Cell Research. *Metaphilosophy*, vol. 38. (April 2007) no. 2-3.
- Donna Craig – Michael Jeffery: Non-lawyers and legal regimes: Public participation for ecologically sustainable development. In: David Leary – Balakrishna Pisupati (eds.): *The Future of International Environmental Law*. United Nations University Press, Tokyo – New York – Paris 2010
- Drinóczi Tímea: Az információszabadság elhelyezkedése az alapjogi rendszerben, különös tekintettel a más alapjogokkal való kapcsolatára. *Infokommunikáció és Jog*, 2004. október
- Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007
- Drinóczi Tímea: Megjegyzés egy alkotmánybíróági döntéshez: a 70/K. §. *Acta Humana* 2007. 1-2. sz.
- Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. HVG-Orac, Budapest 2010
- Eberhard Schockenhoff: Die Ethik des Heilens und die Menschenwürde. *Zeitschrift für medizinische Ethik* 2001. 47. sz.
- Elisabeth Harman: How Stem Cell Research Differs from Abortion. *Metaphilosophy*. vol. 38. (April 2007) no. 2-3.
- Emile Gaillard: The French Constitution and the Environment.
http://jno.hu/hu/alk110214/6_Emilie_Gaillard.pdf
- Erdei Árpád: A célszerűség rejtélye, avagy opportunitás a büntetőeljárásban. In: Györgyi Kálmán-jubileum. 2004.
- Fábrián Adrián – Rózsás Eszter (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*. PTE ÁJK, Pécs 2010
- Farkas Ákos – Róth Erika: *A büntetőeljárás*. KJK-KERSZÖV, Budapest 2004
- Farkas Péter: *Hittel a jövőbe (Válogatott fejezetek a társadalom elméletéből)*. Szent István Társulat, Budapest 2001

- Fazekas Judit: A fogyasztóvédelem alkotmányos alapjai. Publ. Univ. Miskolc Sect. jur. et. pol. Tomus 11. 2005
- Feff McMahan: Killing Embryos for Stem Cell Research. *Metaphilosophy*, vol. 38. (April 2007) no. 2-3.
- Fekete Orsolya: A fogyasztóvédelem aktuális kérdései. *Magyar Közigazgatás* 2005. 10. sz.
- Fenyvesi Csaba: A védő az Emberi Jogok Európai Bírósága határozatainak tükrében. *Európa* 2002 2001. 3. sz.
- Fenyvesi Csaba: A védői jogállás az alkotmányos büntető eljárási alapelvek tükrében. *Jogtudományi Közlöny* 2003. 5. sz.
- Fenyvesi Csaba: Constitutional principles in the light of the defensive position. *Jogelméleti Szemle* 2002. 1. sz.
- Fenyvesi Csaba: Der Verteidiger im Spiegel der Beschlüsse des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. *Magyar Rendészet* 2003. 3. sz.
- Fenyvesi Csaba: Fegyveregyenlőség az ügymegismerésben. *Collega* 2002. 5. sz.
- Fenyvesi Csaba: The defence lawyer in the aspect of the decisions of the European Court of Human Rights. *Jogelméleti Szemle* 2002. 2. sz.
- Finkey Ferenc: A BP. perorvoslati rendszerének módosítása. In: *Az 1911-évi országos jogászgyűlés irományai*. Budapest 1911. I. kötet
- Finkey Ferenc: A felek fogalma és köre a büntető perjog mai elméletében. Pécs 1914
- Finkey Ferenc: Büntető perorvoslati rendszerünk revíziójához. *Magyar Jogászegyleti Értekezések 1935/4.*, Zehery Lajos: *Gondolatok a büntetőjogi perorvoslati rendszer megjavításáról*. Magyar Jogászegyleti Értekezés 1933
- Finszter Géza: *A rendészet elmélete*. KJK Kerszöv Kiadó, Budapest 2003
- Finszter Géza: Az alkotmányos rendvédelem és a Határőrség. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A Határőrség a minőség útján” című konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. Pécs, 2005
- Fodor László – Baranyi Tamás – Tóth Katalin: *Környezetjog*. Lícium-Art, Debrecen 2006
- Francis Fukuyama: *Nagy Szétbomlás. Az emberi természet és a társadalmi rend újjászületése*. Európa Könyvkiadó, Budapest 2000
- Friedbert Pflüger: *Die fortschreitende europäische Integration und der Europaausschuss des Deutschen Bundestages*. *Integration* 2000. 4. sz.
- Friedrich Dencker – Rainer Hamm: *Der Vergleich im Strafprozess*. Alfred Metzner Verlag 1988
- Frivaldszky János: Az emberi személy alkotmányos fogalma felé – a méhmagzat életjogának tesztjén keresztül. In: Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *Látélet közjogunk elmúlt évtizedéről*. PPKE JÁK, Budapest 2010
- Frivaldszky János: Jogalanyiség és a jog mint egyetemes elismerő viszony a legújabb olasz jogfilozófiai eredmények tükrében. *Iustum Aequum Salutare* V. 2009. 2. sz.
- Gál István László – Hornyák Szabolcs (szerk.): *Tanulmányok Dr. Földvári József professzor 80. születésnapja tiszteletére*. Pécs 2006.
- Gavin Barrett: „The king is dead, long live the king”: the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments. *European Law Review* 2008. 2. sz.

- Gerd Winter: The Legal Nature of Environmental Principles in International, EC and German Law. In: Richard Macrory (ed.): Principles of European Environmental Law, Europa Law Publishing, Groningen 2004
- Gerhard Schäfer: Die Praxis des Strafverfahrens. 4. Auflage, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1986.
- Giovanni Maio (Hrsg.): Der Status des extrakorporalen Embryos. Stuttgart-Bad Cannstatt 2007
- Győri Enikő: A nemzeti parlamentek és az Európai Unió. Osiris Kiadó, Budapest 2004
- Gyulai Iván: Kérdések és válaszok a fenntartható fejlődésről. Magyar Természetvédők Szövetsége, é.n.
- Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest 2003
- Hans Christian Bugge – Christina Voight (eds.): Sustainable Development in International and National Law. Europa Law Publishing, Groningen 2008
- Hans Küng: A katolikus egyház rövid története. Európa Könyvkiadó, Budapest 2005
- Hans-Georg Dederer: Menschenwürde des Embryo in vitro? Der Krisstallisationspunkt der Bioethik-Debatte am Beispiel des therapeutischen Klonens. Archiv des öffentlichen Rechts, Band 127. 2002
- Hans-Joachim Weider: Mitteilungen des Hessischen Richterbundes 1988. 1.
- Helmuth Glasenapp von: Az öt világvallás. Gondolat, Budapest 1984
- Henning Rosenau: Legal Prerequisites for Clinical Trials under the Revised Declaration of Helsinki and the European Convention on Human Rights and Biomedicine. European Journal of Health Law. 7/2000
- Herbert Küpper: A parlamenti bizalomhoz kapcsolódó kormányzati gyakorlat Magyarországon és Németországban: legitim kiskapuk vagy az alkotmányosság kijátszása? In: Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): A köztársasági Alkotmány 20 éve. Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, Pécs 2009
- Herbert Küpper: Kommunalverwaltung im Einheitsstaat am Beispiel Ungarns. In: Otto Luchterhandt (Hrsg.): Verwaltung und Verwaltungsrecht im Erneuerungsprozess Osteuropas. Berlin Verlag, Berlin 2001
- Herger Csabáné: Polgári állam és egyházi autonómia a 19. században. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2010
- Herke Csongor: A bíróság elé állítás. Jura 2000. 1-2. sz.
- Herke Csongor: Die Absprache im Spiegel der verfassungsrechtlichen Grundsätze. In: Korinek László – Köhalmi László (szerk.): Emlékkönyv Ferencz Zoltán egyetemi adjunktus halálának 20. évfordulójára. PTE ÁJK, Pécs 2004.
- Herke Csongor: Die Perspektiven der Vereinfachung des ungarischen Strafverfahrens im Spiegel der Empfehlung des Europarates. In: Fenyvesi Csaba – Herke Csongor (szerk.): Tanulmányok Erdősy Emil professzor tiszteletére. PTE ÁJK, Pécs 2002.
- Herke Csongor: Die Vorgerichtsstellung im ungarischen Recht. Jogelméleti Szemle 2000. 2. sz.
- Horváth Csaba: Magyarország 1944-től napjainkig. Pécs 1991
- Horváth Zsuzsanna – Bándi Gyula – Erdey György – Pomázi István: Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása. KJK-Kerszöv, Budapest 2004

- Horváth Zsuzsanna: A környezeti integráció alapelvének közösségi jogi aspektusai. In: Andrassy György (szerk.): Ünnepi kötet Jóri János 75. születésnapjára. PTE ÁJK, Pécs 2008
- Hunyadi László: Az emberiség világvallásai az őskortól napjainkig. Budapest 1998
- Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest 2009
- Jakab András: A jogszabálytan főbb kérdéseiről. Unió, Budapest 2003
- Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest 2011
- Jan H. Jans – Hans H.B. Vedder: European Environmental Law. Europa Law Publishing, Groningen 2008
- Jobbágyi Gábor: A méhmagzat életjoga. Szent István Társulat, Budapest 1997
- John Williams: The Declaration of Helsinki and public health. Bulletin of the World Health Organization August 2008. Vol. 86. No. 8
- Jonas Ebbesson: Public participation. In: Daniel Bodansky – Jutta Brunnée – Ellen Hey (eds.): The Oxford Handbook of International Environmental Law. Oxford University Press, Oxford 2007
- Jóri András: [Első oldal], Infokommunikáció és Jog, 2011. június
- Jóri András: Adatvédelmi kézikönyv. Osiris Kiadó, Budapest 2005
- Juhász László: Az egyeztetési eljárás. Országgyűlés Hivatala, Budapest 2007
- Juhász-Tóth Angéla: A nemzeti parlamentek és a kormányok együttműködése európai uniós ügyekben Magyarországon és az Európai Unió többi tagállamában. Magyar Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága, Budapest 2005
- Juhász-Tóth Angéla: Az Országgyűlés tevékenységének európaizálódása. Jogtudományi Közlöny 2011. 4. sz.
- Juhász-Tóth Angéla: Európai uniós ügyek az Országgyűlésben: a csatlakozás óta eltelt időszak tapasztalatai. Országgyűlés Hivatala, Budapest 2008
- Jürgen Habermas: Die Zukunft der menschlichen Natur. Auf dem Weg zu einer liberalen Eugenik? Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 2005
- Kamarás István: Kis magyar religiográfia. Pannónia Könyvek, Budapest 2003
- Karlheinz Meyer: Anmerkung zu BGH, Urteil v. 6.7.1983. Juristische Rundschau 1984.
- Kelemen Ágnes: A vádalku illetve megegyezés az Amerikai Egyesült Államok igazságszolgáltatásában. Magyar Jog 1990. 10. sz.
- Kelemen Ágnes: Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása és a Magyarázó Megjegyzések a büntető eljárás egyszerűsítése tárgyában. Magyar Jog 1991. 12. sz.
- Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog. Osiris Kiadó, Budapest 1998
- Kertész Imre: A legalitás eróziója, az opportunitás inváziója. In: Toth Karoly (szerk.): Emlékkönyv dr. Tokaji Géza c. egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Szeged 1996.
- Kilényi Géza: A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere. In: Csefkó Ferenc (szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000
- Kilényi Géza: Néhány gondolat az alkotmánybírói függetlenségről szóló tanulmányhoz. Közjogi Szemle 2010. 4. sz.
- Király Tibor: A legalitás a büntetőeljárásban. Jogtudományi Közlöny 1986. 5. sz

- Király Tibor: A védelem és a védő a büntető ügyekben. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1962
- Király Tibor: Büntetőeljárás jog. Osiris Kiadó, Budapest 2000
- Király Tibor: Büntetőeljárás jog. Osiris Kiadó, Budapest 2000.
- Király Tibor: Büntetőeljárás jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2000.
- Kiss Péter (szerk.): Magyar Kormányprogramok. 1867-2002. 2. kötet. 1945-2002. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2004
- Klára Szalay: Scrutiny of EU affairs in the National Parliaments of the new Member States – Comparative Analysis. Hungarian National Assembly, Budapest 2005.
- Klaus Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 1. C. H. Beck Verlag, München 1984.
- Kommentár a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényhez. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest 2007.
- Korinek László: Kriminológia I. Magyar Közlöny Kiadó, Budapest 2010
- Korpics Márta – Wildmann János: Vallások és egyházak az egyesült Európában. Typotex Kiadó, Budapest 2010
- Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan. Osiris Kiadó, Budapest 2002
- Kukorelli István: Az alkotmányozás évtizede. Korona Kiadó, Budapest 1995
- Lamm Vanda – Majtényi Balázs – Pap András László (szerk.): Preambulum az alkotmányokban. Complex, Budapest 2010
- Ian R. Templeton: When Does Life Begin? In: Shraga Blazer – Etan Z. Zimmer (eds.): The Embryo. Karger Publishers 2005. 1.
- Láng István: A fenntartható fejlődés alapismertetei. In: Kóródi Mária (szerk.): Remény a fennmaradásra – Fenntartható-e a fejlődés? Kossuth Kiadó, Budapest 2007
- Lányi András: Együttéléstan (A humánökológia a politikai filozófiában). Liget Könyvek, Liget Műhely Alapítvány 1999
- László János: Történelem, identitás, felelősség. In: Glózer Rita – Hamp Gábor – Horányi Özséb (szerk.): *A vallások és az európai integráció II.* Budapest, Balassa Kiadó – Magyar Pax Romana – Országos Főrabbi Hivatala 2000
- Laurence J. O’Toole, Jr.: Local public administrative challenges in post-socialist Hungary. International Review of Administrative Sciences 1994. 2. sz.
- Ludwig Krämer: EC Environmental Law. Sweet & Maxwell, London 2007
- Ludwig Krämer: Sustainable Development in EC Law. In: Hans Christian Bugge – Christina Voight (eds.): Sustainable Development in International and National Law. Europa Law Publishing, Groningen 2008
- Majtényi László: Adatvédelem és ombudsmankodás. In: Az információs jogok kihívásai a XXI. században. Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest 2009
- Majtényi László: Információs jogok. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, 2003
- Majtényi László: Információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága. Complex Kiadó, Budapest 2006
- Maria Lee: EU Environmental Law, Challenges, Change and Decision-Making. Hart Publishing, Oxford 2005
- Marion Wille: Rechtsstellung ds Nasciturus gegenüber der Nutzung fetaler und embryonaler Zellen. Nomos, Baden-Baden 2002

- Mészáros Bence: A fedett nyomozó szabályozásának és alkalmazásának aktuális kérdései. *Belügyi Szemle* 2005. 2. sz.
- Michael D. Coogan (szerk.): *Világvallások. (Képes Enciklopédia)* Magyar Könyvklub, Budapest 1999
- Michael Keene: *Világvallások.* Magyar Könyvklub, Budapest 2003
- Mircea Eliade: *A szent és a profán. A vallási lényegről.* Budapest 1987
- Mircea Eliade: *Vallási hiedelmek és eszmék története I.* Osiris Kiadó, Budapest 1998
- Mircea Eliade: *Vallási hiedelmek és eszmék története I-III.* Osiris Kiadó, Budapest 1998-1999
- Mohay Ágoston – Takács Tamara: *A nemzeti parlamentek szerepe az Európai Unióban a Lisszaboni Szerződés után.* In: Drinóczi Tímea (szerk.): *Határon átnyúló és uniós jogi témák: Magyarország – Horvátország,* Pécsi Tudományegyetem – Eszéki J.J. Strossmayer Egyetem, Pécs-Eszék 2011
- Müller György: *Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról.* *Közjogi Szemle* 2011. 2. sz.
- Nagy Ferenc: *A nullum crimen/nulla poena sine lege alapelvről.* *Magyar Jog* 1995. 5. sz.
- Nagy Mariann: *Az alaki és anyagi nemzetközi büntetőjog néhány alapkérdése.* In: Gál István László – Hornyák Szabolcs (szerk.): *Tanulmányok Dr. Földvári József professzor 80. születésnapja tiszteletére.* PTE ÁJK, Pécs 2006.
- Nele Dhondt: *Integration of Environmental Protection into other EC Policies.* Europa Law Publishing, Groningen 2003
- Nemeshegyi Péter: *A világvallások típusai.* *Magyar Szemle* 1999. 11-12. sz.
- Német Anita: *Vitarendezés a fogyasztóvédelemben.* In: *Fogyasztóvédelmi Kódex. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1998*
- Névai László: *Magyar törvénykezési szervezeti jog.* Egyetemi tankönyv 1961
- Nicolas de Sadeleer: *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules.* Oxford University Press, Oxford 2002
- Pánovics Attila: *Stratégiák a fenntarthatóságért.* In: Pánovics Attila (szerk.): *Együtt Európában – múlt, jelen, jövő („A Mi Európánk” egyetemi tanulmányok).* Az Európai Községek hivatalos Kiadványainak Hivatala (Európai Bizottság Magyarországi képviselete), Budapest 2009
- Parádi József: *Rendvédelem kontra rendészet.* In: Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határórség és rendészet” című tudományos konferenciáról.* Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Pécs 2002
- Peter Cramer: *Absprachen im Strafprozess.* In: *Festschrift für Rebmann.* München 1989
- Peter L. Berger – Thomas Luckmann: *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge.* Anchor Books, Garden City 1966
- Petrétei József – Somogyvári István: *A határórség alkotmányos szabályozása.* In: Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A Határórség a minőség útján” című konferenciáról.* Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. Pécs 2005
- Petrétei József – Tilk Péter – Veress Emőd: *A kormányzati rendszerekről.* In: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana.* HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2007

- Petrétei József: A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában. Osiris Kiadó, Budapest 1998
- Petrétei József: Magyar alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002
- Petrétei: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009
- Piros Attila: Fragmentumok a rendészeti integráció folyamatából. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok a „Határőrség és rendőrség – az integrált rendvédelem” című konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. Pécs 2007
- Ralf Stoecker: Contra Identitätsargument: Mein Embryo und ich. In: Gregor Damschen – Dieter Schönecker (Hrsg.): Der moralische Status menschlicher Embryonen: Pro und contra Spezies-, Kontinuums-, Identitäts- und Potentialitätsargument. Walter de Gruyter, 2003
- Ralf Tscherwinka: Absprachen im Strafprozess. Frankfurt am Main 1995.
- Rosamund Scott: Rights, Duties and the Human Body. Law and Ethics of the Maternal-Fetal Conflict. Hart Publishing, Oxford-Portland 2002
- Samu István: A magyar határőrizeti törvény és az európai uniós határőrizeti normák összhangja. Belügyi Szemle Különszám 1998
- Samuel P. Huntington: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása. Európa Könyvkiadó, Budapest 1999
- Sándor Judit: Bioetika az Alaptörvényben. <http://szuveren.hu/vendeglap/sandor-judit/bioetika-az-alaptorvenyben>
- Sarah Holsen: Understanding the independence of Information Commissioners: Not as simple as 1, 2, 3. Előadás az „Adatvédelmi Biztos: 1995 – 2011” c. konferencián, 2011. szeptember 28-án. http://adatvedelmibiztos.hu/abi/abi_1995-2011/doc/Sarah_Elizabeth_Holsen.ppt
- Schanda Balázs: Magyar állami egyházjog. Szent István Társulat, Budapest 2003
- Sir David Ross: Arisztotelész. Osiris, Budapest 1996
- Somody Bernadette: Absztrakt érvek – konkrét ügyek. Az alapjogi szemlélet és érvelés igénye egyedi ügyekben. In: Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): A köztársasági alkotmány 20 éve. PAMA, Pécs 2009.
- Stanley P. Johnson: The Earth Summit – The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). Graham & Trotman, London 1993
- Steven Runciman: A kereszties hadjáratok története. Osiris Kiadó, Budapest 2002
- Sükösd Ferenc (szerk.): Emlékkönyv Markos György egyetemi adjunktus tiszteletére. Pécs 2009
- Szabó Lajos: Az önkormányzati igazgatás korszerűsítése a gyakorlati igények tükrében. In: Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról. Dialóg Campus Kiadó, Pécs 1993
- Szabó Máté Dániel: Elégtelen kontroll. Anomáliák az információs jogok intézményi garanciáiban. BUKSZ, 2011. Nyár
- Szabó Nagy Teréz: A büntetőeljárás egyszerűsítése. Budapest 1970. A büntető igazságszolgáltatás egységesítése és differenciálása. Budapest 1974
- Szikinger István: Alkotmánybíráskodás és rendvédelem. In: Petrétei József (szerk.): Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2000

- Szikinger István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kiadó, Budapest 1998
- Szőke Gergely László: [Első oldal], Infokommunikáció és Jog, 2009. December
- Takács-Sánta András: Szüksége van-e a világnak a géntechnológiai úton módosított növényekre? In: Darvas Béla – Székács András (szerk.): Az elsőgenerációs géntechnológiai úton módosított növények megítélésének magyarországi háttere. Magyar Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottsága, Budapest 2011
- Tamás András: A közigazgatási jog elmélete. Szent István Társulat, Budapest 1997
- Tamás Csaba Gergely – Biró Marcell: Az egyeztetési eljárás magyar modellje a 2006-2010-es parlamenti ciklusban. Európai Jog 2011. 2. sz.
- Thomas Rönnau: Die Absprache im Strafprozess. Nomos Recht 1990.
- Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. Közjogi Szemle 2011. 2. sz.
- Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság eljárásának korlátozása és az ehhez vezető események. DIEP 2011. 2. sz. [http://dieip.hu/2011_5_2_szam.pdf]
- Tonhaizer Tibor: Egyetemes vallástörténet. Sola Scriptura Teológiai Főiskola, Budapest 2003
- Tóth J. Zoltán: Élethez való jog és életvédelem pro futuro. Pázmány Law Working Papers. 2011/12. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-12.pdf>
- Tóth Judit: A Határőrség alkotmányos helyzetéről. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok „A Határőrség a minőség útján” című konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. Pécs 2005
- Török József: Egyetemes egyháztörténelem I. II. Szent István Társulat, Budapest 2000,
- Paul Johnson: A kereszténység története. Európa Könyvkiadó, Budapest 2003
- Tremmel Flórián: Jogállam és büntetőeljárás. Jogtudományi Közlöny 1989. 12. sz.
- Tremmel Flórián: Magyar büntetőeljárás. Budapest-Pécs 2001.
- Tremmel Flórián: Magyar büntetőeljárás. Egyetemi tankönyv. Dialóg Campus Kiadó, Pécs 2001
- Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK-Kerszöv, Budapest 2005
- Vargha László: A büntetőeljárás alapelveinek új szabályozásához. In: Jubileumi Évkönyv. PTE ÁJK, Pécs 1975
- Venetianer Pál: Génmódosított növények – Mire jók? Szokatlan szempontok V. Typotex, Budapest 2010
- Visegrády Antal: Jog- és állambölcselet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2003
- Vörös Imre: Gondolatok egy jövőbeli alkotmány Preambulumához. Jogtudományi Közlöny 2011. 1. sz.
- Walter Zöllner: A kereszties háborúk története. Kossuth Kiadó, Budapest 1980
- Wildmann János: Egy reformzsinat üzenete. Gyakorlati teo-trilógia II. Kriterion Kiadó, Budapest 2006
- Z. Elkins – T. Ginsburg – J. Melton: The Endurance of National Constitutions. Cambridge University Press, Cambridge 2009
- Zeller Judit: A testen kívül létrejött embriók morális és jogi státusa a reprodukcióhoz való jog és a tudományos kutatás tükrében. PhD értekezés. Pécs, 2009
- Zlinszky János: Keresztény erkölcs és jogászai etika. Szent István Társulat, Budapest 1998

Zongor Gábor: Húsz év után, változások előtt. In: Kákai László (szerk.): 20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor? Publikon, Pécs 2010