

arsboni

elektronikus folyóirat

I. évfolyam

2013. évi 1. szám

www.arsboni.hu

ISSN 2064-4655

Kiadja a Stádium Intézet
Budapest, Akadémia utca 11. mfsz. 3/A
stadiumintezet@gmail.com
arsboni@arsboni.hu

Felelős szerkesztő:
Orbán Endre

Szerkesztők:

Dobos Zoltán
Gál István
Klemencsics Andrea
Kocsis Gergő
Mátyás Ferenc
Milánkovich András
Molnár Benedek

Németh Márton
Rokob Balázs
Szalbot Balázs
Szentgáli-Tóth Boldizsár
Tóth Péter
Trombitás Mónika
Weidinger Péter

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ	4
ELEMZÉSEK	5
Barna Dániel - Szentgáli-Tóth Boldizsár Artúr: Stabilitás vagy Parlamentarizmus? - A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos egyes jogalkotási problémák	5
Gál István: Kiből lesz célpont?	8
Kocsis Gergő - Orbán Endre: Pudingpróba	11
Mátyás Ferenc: Kőbe vésnék a hallgatói szerződést. Megéri?	13
Mátyás Ferenc: Vissza a jövőbe, avagy hogyan okozhat zavart a Kormány kodifikációja a tér-idő kontinuumban.....	16
Mátyás Ferenc - Molnár Benedek: Vissza a jövőbe II., avagy hogyan ragadtak a felvételi ponthatárok 2016-ban	18
Mátyás Ferenc: Gránitba vésik a 2013-as minimum ponthatárokat, avagy harmadszor bakizott bele a kormány a felsőoktatási ponthatárok meghatározásáról szóló kormányrendeletbe.....	20
Mátyás Ferenc: A jogállamiság súlyos sérelmével járhat az AB-határozatok hatályon kívül helyezése.....	22
Mátyás Ferenc: A szakképzési nagyobb, hosszabb és vágatlan kerettanterv	25
Mátyás Ferenc: Alkotmányjogi útikalauz köztársasági elnököknek	27
Mátyás Ferenc: Az alvó közigazgatás és a láthatatlan tárcalapok	29
Mátyás Ferenc: Az előző év tartalmából	31
Mátyás Ferenc: KIM mulasztás miatt közjogilag érvénytelen a veszélyhelyzet kihirdetése	35
Milánkovich András: Igazolatlan mulasztás? I.....	37
Milánkovich András: Igazolatlan mulasztás? II.	40
Milánkovich András - Szentgáli-Tóth Boldizsár Artúr: Az Alaptörvény napja: újratervezés	43
Milánkovich András - Szentgáli-Tóth Boldizsár Artúr: Hogyan is állunk a múlttal? – Tabula rasa az Alkotmánybíróságon.....	46
Milánkovich András: Megalakulóban a Nemzeti Humanitárius Koordinációs Tanács....	48
Molnár Benedek: Különvélemény	50
Nánási Gábor: Gondolatok a megbízhatósági vizsgálatról és a fedett nyomozóról	53
Németh Márton: Sarkalatos dilemmák	56
Orbán Endre: A török csatlakozás kérdőjelei	61
Orbán Endre: Koszovó és Szerbia meetingel.....	63
Orbán Endre: Mi az az uniós pénzügyi ciklus?	65
Orbán Endre: 7:7.....	67
Orbán Endre: Alkotmánymódosítás és alkotmányvédelem	69
Orbán Endre: Jogcímek Maliban	72
Orbán Endre: Safarov <i>hagyatéka</i>	74
Orbán Endre: Uniós adalékok a hallgatói szerződéshez	75
Rajnai Anna: A UsedSoft-ügy: Jogszerű az online szoftverek újraeladása az EU-ban....	78
Szabó András: Halált okozó testi sértés – halál nélkül?	80
Szentgáli-Tóth Boldizsár Artúr: Az első hatályon kívül helyezett cikk	82

Szentgáli-Tóth Boldizsár Artúr: Váltóállítók között.....	85
Tóth Péter: Ki alakít frakciót?.....	88
Trombitás Móni: Jogi kötelezettség és erkölcsi kötelesség - Görögország és a <i>non-refoulement</i> elve.....	92
Weidinger Péter: Gondolatok a Cozma-ügy margójára.....	94
INTERJÚK.....	97
Orbán Endre: Gyakornokok az Európai Unióban.....	97
ARS FORI.....	101
Orbán Endre: A gyülekezési jog aktuális kérdései.....	101
PÁLYÁZATI FELHÍVÁS.....	124

ELŐSZÓ

*Ius est ars boni et aequi.
A jog a jó és a méltányos művészete.*

Tisztelt Olvasónk!

Köszönjük, hogy letöltötte a Stádium Intézet által kiadott Ars Boni online jogi folyóirat első számát.

A Stádium Intézet megalapításával egy olyan szellemi műhely létrehozásán dolgozunk, amelyben elhivatott szakemberek dolgoznak együtt hazánk sorsának jobbításán. Ez nem egyszerű feladat, mert természetes, sőt szükségszerű, hogy eltérő elképzeléseink vannak. A mi feladatunknak ugyanakkor éppen abban áll, hogy párbeszédet kezdeményezve, e sokféle véleményt megismerve és másokkal megismertetve, közösen törekedjünk a közgondolkodás formálására és a társadalmi problémák megoldására.

E törekvés jegyében jött létre az Ars Boni jogi folyóirat, amellyel nem kisebb célt tűztünk ki magunk elé, minthogy befolyásoljuk hazai jogfejlődésünk irányát, és a nemzetközi fejleményeket is tekintetbe véve hozzájáruljunk a hazai jogtudomány fejlesztéséhez. E fejlesztő tevékenység során fiatal joghallgatók és szakértők minél szélesebb körét kívánjuk bevonni a diskurzusba. Az Ars Boni tehát egy olyan új kezdeményezés, amelynek célja, hogy felületet biztosítson a hazai jogászság számára, hogy szakmai vitákat folytathasson jogfejlődésünk jelentős kérdéseiről.

Bízunk benne, hogy lapszámainkat figyelemmel kísérve elégedetten nyugtázható egyféle lenyomata az elmúlt időszak aktuális jogi kérdéseinek. Így olvashat első számunkban az alkotmányozást érintő kérdésekről, a jogalkotási folyamat figyelemmel kíséréséről, a félév során a médiát uraló felsőoktatás körüli helyzetről, a Cozma-ügyről, fórum rovatunkban a gyülekezési jog kérdéseiről, illetve nemzetközi kitekintésünk terén Koszovóról, Maliról, Szafarovról vagy éppen egyes Európai Uniók aktualitásokról. Természetesen egy ilyen lista sosem lehet teljeskörű, ugyanakkor bízunk benne, hogy a közbeszédben előkerülő megannyi jogi jelenség jelentős részével sikerült foglalkoznunk.

Végül pedig arra biztatjuk Önt, hogy ha partnerként, támogatóként, hirdetőként, szerzőként vagy a véleményével, tanácsával szeretné segíteni közös céljaink megvalósulását, keressen meg, észrevételeit szívesen fogadjuk.

A szerkesztők

ELEMZÉSEK

Barna Dániel - Szentgáli-Tóth Boldizsár Artúr:

Stabilitás vagy Parlamentarizmus? - A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos egyes jogalkotási problémák

Magyarország 2012. január 1-től hatályos Alaptörvénye a korábban külön elnevezéssel nem rendelkező, a köznyelvben „kétharmados törvény” elnevezéssel illetett törvénykategória utódjaként „sarkalatos törvény” néven intézményesíti a minősített többségű törvények megfelelőjét. **Jelenleg 40 törvényben található ún. „sarkalatossági záradék”** (ez a szám nem tartalmazza a módosító és hatályon kívül helyező rendelkezésekre utaló sarkalatossági záradékokat), amellyel a törvényalkotó megjelöli, hogy mely rendelkezéseket minősíti az Alaptörvény alapján sarkalatosnak. E cikkben kifejezetten azokkal a gyakorlati jogalkotási problémákkal foglalkozunk, amelyek a jogintézmény bevezetése óta felmerültek.

Kiindulási pontként fontos rögzíteni, hogy a sarkalatossági záradék tájékoztató funkciót lát el, végső soron **az Alkotmánybíróság feladata annak eldöntése, hogy egy törvényi rendelkezés az Alaptörvény alapján sarkalatosnak minősül-e vagy sem**, illetve annak megállapítása, hogy az Országgyűlés helyesen minősítette-e egy rendelkezés sarkalatosságát. Ez azonban nem jelentheti azt, hogy az Országgyűlés teljes szabadságot élvez a sarkalatossági záradék tartalma tekintetében: számolnunk kell azzal, hogy az utólagos absztrakt normakontroll indítványozói körének erőteljes leszűkítése miatt valószínűtlen, hogy a sarkalatos törvényekkel kapcsolatban olyan kiterjedt joggyakorlat alakulna ki, mint az Alaptörvény hatálybalépéséig a „kétharmados” törvényekre vonatkozóan. Hosszabb távon ezen kívül a jogrendszerbe vetett bizalmat áshatja alá, ha az Alkotmánybíróság folyamatosan jelentős eltéréseket állapít meg a sarkalatossági záradék és az általa az Alaptörvény alapján sarkalatosnak minősített rendelkezések között.

Ebből következően **az Országgyűlésnek felelősségteljesen kell megállapítania a sarkalatos rendelkezések körét**, másrészt figyelembe kell vennie azt, hogy az Alaptörvény több olyan tárgykört sorolt minősített többségi körbe, amely az Alkotmány alapján nem minősült annak és alapvetően a kormányzás lényegét képező gazdasági-szociális törvényhozás körébe tartozik (a családok védelme, a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályai stb.) Az Országgyűlésnek e tárgykörök tekintetében önmérsékletet kell tanúsítania, tehát figyelembe kell vennie a magyar közjogi rendszer továbbra is parlamentáris mivoltát, és e tárgykörök kapcsán a lehető legszűkebben kell megállapítania a sarkalatos rendelkezések körét a parlamentarizmus logikájának védelme érdekében.

Példaként lehet említeni a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényt, amely olyan rendelkezéseket is sarkalatosnak nyilvánít, amelyek tipikusan a mindenkori kormánytöbbség mérlegelési körébe tartoznak (családi adókedvezmény mértékére vonatkozó egyes szabályok).

Ugyan nem a fenti gazdasági-szociális törvényhozás része, de negatív példaként értékelhető az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény is, amely a választókerületi beosztást tartalmazó mellékleteket is sarkalatosnak minősíti. Ez egyáltalán nem következik kényszerítően az Alaptörvény szövegéből, másrészt a rugalmasság követelményéből is az következik, hogy a választókerületi beosztásnak az esetleges népességváltozásokra tekintettel egyszerű többséggel módosíthatónak kell lennie, ellenkező esetben ugyanis – a politikai erők közötti konszenzus hiányában – feltűnő aránytalanságok alakulhatnak ki az egyes választókerületek között, amely az egyenlő választójog sérelmével járhat.

Visszatérő probléma az Alaptörvény kihirdetése óta elfogadott, sarkalatossági záradékot tartalmazó törvényekkel kapcsolatban, hogy a záradékok a hatálybaléptető rendelkezést nem minősítik sarkalatosnak, abból az előfeltevésből kiindulva, hogy az Alaptörvény csak a tárgykört nyilvánítja sarkalatosnak, azaz az érdemi normatartalmat [például a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény].

Az Alkotmánybíróság 1260/B/1997. AB határozatában azt állapította meg az alkotmánymódosító törvény hatálybaléptető rendelkezésével kapcsolatban, hogy az ugyan „nem lesz az Alkotmány szövegének része, de az olyan, az Alkotmány normatartalmának módosításához elengedhetetlenül szükséges rendelkezés, mely nélkül maga az alkotmánymódosítás nem történhet meg.” Igaz ugyan, hogy ezt a megállapítást az Alkotmánybíróság kifejezetten az alkotmánymódosító törvények hatálybaléptető rendelkezéseivel kapcsolatban tette, de álláspontunk szerint a témánk szempontjából is alkalmazható analógia útján. A sarkalatos törvény hatálybaléptető rendelkezése a sarkalatosnak minősített normatartalomhoz szervesen kapcsolódó rendelkezés, anélkül ugyanis az „érdemi” sarkalatos rendelkezés nem léphet hatályba, nem válhat ki joghatást. Ezt figyelembe véve a sarkalatos rendelkezéshez kapcsolódó hatálybaléptető rendelkezés maga is sarkalatosnak minősül, ha pedig egy törvénynek csak egyes rendelkezései minősülnek sarkalatosnak, akkor kodifikációs szempontból az lehet a helyes megoldás, ha a sarkalatos rendelkezésekhez kapcsolódó hatálybaléptető rendelkezés külön szerkezeti egységbe tagolódik, így probléma nélkül minősíthető sarkalatosnak az egyszerű többséggel módosítható rendelkezésekhez kapcsolódó hatálybaléptető rendelkezés érintése nélkül.

E cikk megírásával célunk az volt, hogy rámutassunk az új sarkalatossági koncepció általunk problémásnak tartott elemeire, egyben hozzájáruljunk a sarkalatos törvényekről zajló szakmai párbeszéd megélénküléséhez. Az Alaptörvény formailag jelentős változást hozott a minősített többség magyar modelljében, tartalmilag azonban nagyobb részt a korábbi kétharmados konstrukció él tovább. Ebben a helyzetben a kétharmados szavazatarány parlamentarizmust torzító hatásait kiküszöbölő, garanciális elemeit

azonban megőrző javaslatok felvázolásával törekszünk a minősített többségű jogalkotás szerepének tisztázására a magyar jogrendszerben.

Gál István:

Kiből lesz célpont?

A célpontválasztás a nemzetközi humanitárius jog egyik különösen kérdéses területe. Az alábbiakban az alkalmazandó jogot mutatjuk be, valamint az aktuális kérdésekbe adunk egy rövid betekintést.

A szerződési jogban a szabályok kidolgozottsága eltérő a fegyveres konfliktusok két fajtáját tekintve (nemzetközi és nem nemzetközi fegyveres konfliktusok). Ugyanez a különbség a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága (ICRC) által összeállított szokásjogi gyűjteményben is megfigyelhető. A célpontválasztás terén a szokásjog nagyon fontos szerepet tölt be, mivel a genfi egyezményekkel szemben a kiegészítő jegyzőkönyvek elfogadottsága közel sem mondható teljes körűnek. Többek között az Egyesült Államok sem ratifikálta a kiegészítő jegyzőkönyveket, így esetében a genfi egyezmények mellett elsősorban a szokásjog rendelkezik kötőerővel.

Míg a genfi egyezmények első kiegészítő jegyzőkönyve megfelelően kidolgozza a szükséges fogalmakat a nemzetközi fegyveres konfliktusok számára, a nem nemzetközi fegyveres konfliktusokra vonatkozó második kiegészítő jegyzőkönyvről ugyanez már nem mondható el.

Az első kiegészítő jegyzőkönyv megköveteli a különbségtételt a polgári lakosság és harcosok között, és előírja, hogy támadás csak a harcosok ellen intézhető, kivéve a harcképtelen (hors de combat) személyeket. A polgári személyek megtámadását tiltja, és védelmet biztosít számukra egészen addig, amíg nem vesznek közvetlenül részt az ellenségeskedésekben. Az ellenségeskedésekben közvetlenül részt vevő polgári személyek elvesztik védettségüket, és támadás tárgyává válhatnak, ha és ameddig közvetlenül részt vesznek az ellenségeskedésekben. Az első kiegészítő jegyzőkönyv a szükséges fogalmakat is definiálja: megadja a fegyveres erők és ezen keresztül a harcos fogalmának jelentését (amelynek nem része az egészségügyi és egyházi személyzet), valamint meghatározza, hogy kik tartoznak a polgári személyek körébe.

Látható, hogy a célponttá válás harcosok esetén státusz alapú, míg polgári személyek esetében magatartás jellegű, hiszen a polgári személy státusza nem változik meg attól, hogy az ellenségeskedésekben közvetlenül részt vesz, csak a polgári személyek részére biztosított védelmet veszíti el átmenetileg. A harcosok esetében pusztán a státuszuk lehetővé teszi, hogy bármely időben és helyen támadás célpontjává váljanak, a polgári személyek pedig státuszuk alapján részesülnek védelemben.

A második kiegészítő jegyzőkönyv megtiltja a polgári személyek elleni támadásokat, és védelemben részesíti őket szintén addig, amíg nem vesznek közvetlenül részt az ellenségeskedésekben. A második jegyzőkönyv nem határozza meg sem a polgári személy fogalmát, sem a szervezett fegyveres csoportok jelentését, bár mindkét fogalmat használja.

Az ICRC által összeállított szokásjogi gyűjteményben található szabályok sem igazítanak el bennünket jobban. Eszerint a szokásjog része, és mind a nemzetközi, mind a nem nemzetközi fegyveres konfliktusok esetén alkalmazni kell a különbségtétel elvét, és támadást csak harcosok ellen lehet végrehajtani. A polgári személyeket státuszuk alapján a szokásjog is védelemben részesíti, kivéve, ha és ameddig az ellenségeskedésekben közvetlenül részt vesznek. Az ICRC azonban nem tudta kimutatni, hogy a szokásjogban meghatározható lenne a harcos és a fegyveres erő fogalmainak jelentése a nem nemzetközi fegyveres konfliktusok esetén, valamint a polgári személyek körét is úgy határozza meg, hogy azok, akik nem tagjai a fegyveres erőknek.

A hiányokat a jogirodalom és az ICRC ajánlásai igyekeznek kitölteni, azonban teljes konszenzus nem alakult ki. Elfogadott nézetnek mondható, hogy nem nemzetközi fegyveres konfliktusok esetén a nem állami fél fegyveres erejét a szervezett fegyveres csoportok alkotják (a fogalmat a második kiegészítő jegyzőkönyv is használja), a csoportban való tagság alapja azonban már nem egyértelmű.

Az ICRC szerint csak azok a személyek tagjai egy szervezett fegyveres csoportnak a humanitárius jog szempontjából, akik folyamatos harci funkcióval (continuous combat function) rendelkeznek, amely az ellenségeskedésekben való közvetlen részvétellel (direct participation in hostilities) jár. Akik ilyen funkcióval nem rendelkeznek, a humanitárius jog szempontjából nem tagjai a csoportnak, ezért polgári személyekként kezelendők, és csak az ellenségeskedésekben való közvetlen részvételük idejére, minden egyes cselekmény esetén külön-külön válhatnak célponttá. Az ICRC egy tanulmányában (Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities) kidolgozta az ellenségeskedésekben való közvetlen részvétel fogalmát is, meghatározva a szükséges három konstitutív elemet, amely egy bizonyos mértéket (akár feltételesen) elérő kárból, közvetlen okozati összefüggésből és a másik féllel szembeni ellenséges kapcsolatból áll. Fontos, hogy míg civilek esetében a közvetlen részvétel a magatartással összekötött eredményezi a humanitárius jogi védelem átmeneti elvesztését, addig az elmélet szerint a szervezett fegyveres csoportok esetén a tagok folyamatos harci funkcióját jelenti, és státusz alapon biztosítja az állandó célponttá válás lehetőségét, amíg a személy a folyamatos harci funkciót betölti. A tanulmány meghatároz bizonyos magatartásokat is, amelyek az ICRC szerint az ellenségeskedésekben való közvetlen részvételt jelentik, vagy éppen nem jelentik. A fenti elvek alapján az ICRC nem tekinti közvetlen részvételnek a pénzügyi, politikai támogatás nyújtását, fegyverek szállítását (kivéve, ha ez a tevékenység egy adott műveletnek alkotja a lényeges részét, amelynek célja a meghatározott kár közvetlen módon való okozása). Szintén nem valósít meg közvetlen részvételt az ICRC véleménye szerint az IED-k (általában tűzérési lövedékek felhasználásával készített robbanóeszközök) összeszerelése és tárolása, csak az ilyen eszközök elhelyezése és működésbe hozatala.

Több nemzetközi jogász nem ért ezzel egyet, és nem fogadja el a folyamatos harci funkciót, mint a humanitárius jogi értelemben vett tagságot megalapozó többletet. Michael N. Schmitt, a Naval War College oktatójának véleménye szerint, amelyet egy 2012-es előadásában az Egyesült Államok kormányának véleményével lényegében megegyezőnek nevez, a szervezett fegyveres csoportok bármely tagja, csupán státusza

alapján bármely időben és helyen támadható (tehát az állami fél fegyveres erejének tagjaival azonos módon kezelendők), és nem fogadja el az ICRC véleményét, hogy a csoportokban a humanitárius jogi értelemben vett tagság keletkezéséhez a folyamatos harci funkció lenne szükséges.

A folyamatos harci funkció fogalma nem jelenik meg a szerződési jogban, és a szokásjogban sem mutatható ki a létezése. A fogalmat az ICRC azért látta szükségesnek, mert napjaink nem nemzetközi fegyveres konfliktusaiban egyre inkább elmosódik a határ a polgári személyek és a szervezett fegyveres csoportok tagjai között, a megkülönböztetés egyre nehezebb. Egy fegyveres csoport gyakran például törzsi alapon tartja befolyása alatt egy terület lakosságát, és a lakosság és a csoport között kulturális alapon meghatározott viszonyok alakulnak ki, aminek következtében elmosódhat a határ a csoport tagjai és a polgári lakosság között, valamint a csoport és a polgári lakosság által betöltött funkciók között.

Kocsis Gergő - Orbán Endre:

Pudingpróba

A Lisszaboni Szerződés révén új jogintézmény jelent meg az EU-s nap alatt. Az uniós polgárok egy újabb jogosultsága, vagyis egy újabb jogosultságunk került bevezetésre, az európai polgári kezdeményezés ([European Citizens' Initiative](#)). A leginkább a hazai népi kezdeményezésekhez hasonlítható eljárásnak kötelező kimenetele nincs, viszont a kezdeményezés témájával foglalkoznia kell az Európai Bizottságnak és azt az Európai Parlament előtt is bemutatathatják a kezdeményezők.

Hogy mindezt sikerüljön elérni, legalább hét tagállamban legalább egymillió aláírást kell összegyűjteniük a kezdeményezőknek.

A kezdeményezést szabályozó [rendelet](#) 2012. április elsején lépett hatályba és az [azóta eltelt egy évben](#) a gyakorlatban is kipróbálásra került. Már ez alatt a rövid időszak alatt is számtalan kezdeményezés indult a legkülönbözőbb témákban: népszerűek a környezetvédelmi problémákat feszegető kezdeményezések, van azonban abortuszellenes kezdeményezés, sőt azért is indult már, hogy lakott területen a legmagasabb megengedett sebesség 30 km/h legyen.

Az első év egyik fontos próbatétele az informatikai háttér felállítása volt. Mivel a kezdeményezéseknek ezzel kapcsolatban nehézségei merültek fel, ezért a Bizottság megpróbált az első próbálkozásoknak segítséget nyújtani. Amennyiben nem találtak tárhelyet, igénybe vehették a Bizottság szervereit, valamint a Bizottság segítséget nyújtott a szervezőknek felkészülni az igazolási folyamatra, amelynek során az illetékes tagállami hatóságok megvizsgálják az online gyűjtési rendszer megfelelőségét.

Az események pörgésében két magyar vonatkozású ügy is áll, mindkettő erdélyi magyar iniciativa. Az egyik az RMDSZ-hez kötődik, mely egy nemzetközi összefogás révén igyekszik elérni azt, hogy [az uniós jogrend egészüljön ki egy kisebbségvédelmi fejezettel](#). A másik az Székely Nemzeti Tanácshoz kötődik, mely a [regionális politika újragondolását](#) kezdeményezi szintén kisebbségvédelmi megfontolásból.

A pudingpróba szerepét egy, a vízhez való joggal foglalkozó kezdeményezés tölti be, amelyet már több mint egymillió uniós polgár írt alá. A kezdeményezés célja, hogy az Európai Unió olyan jogszabályt fogadjon el, amely által a vízellátás és a szennyvízelvezetés mindenki számára elérhető közszolgáltatássá válhat. „A víz közjó és nem árucikk” – vélik a [Right2Water](#) képviselői.

A Bizottság honlapja szerint a vízhez való joggal kapcsolatban a következőket szeretné elérni a kezdeményezés: 1. Az EU intézményei és a Tagállamok kötelesek legyenek minden lakosnak a vízhez és szennyvízhálózathoz való hozzáférési jogát biztosítani. 2. A vízkészlet és a vízkészlet kezelése ne legyen “belső piaci szabályozás”-nak alávetve és a vízszolgáltatása ne legyen liberalizáció tárgya. 3. Az EU növelje

erőfeszítéseit annak érdekében, hogy a vízhez és szennyvízhálózathoz univerzális hozzáférhetőséget érjen el.

Ha egy kezdeményezés megfelel a feltételeknek, akkor az aláírások hitelesítését követően az Európai Bizottságnak három hónapon belül kell megvizsgálnia, hogy az adott kérdésben milyen lépéseket kíván tenni, ennek érdekében pedig tárgyalásokat folytat a kezdeményezőkkel.

Hogy a jogintézmény milyen eredményeket tud kiváltani vélhetően nem mondható meg az első próba alapján, hiszen az majd esetfüggő lehet. Egy járulékos hatása azonban biztosan van, mely legalább annyira fontos, mint maga az egyedi ügy. Nem pusztán egymillió uniós *polgárt* hoz mozgásba a jogintézmény, hanem egyben párhuzamosan képes több európai *nép* társadalmi diskurzusát tematizálni. Hogy mindez mennyire fog hozzájárulni a szociológiai democráciadeficit csökkenéséhez, azaz a túl homályos és túl távoli EU-kép finomodásához, az még a jövő kérdése, mindenesetre egy újabb olyan jogintézmennyel állunk szemben, melynek révén az EU egyre inkább olyan, mintha egy állam lenne.

Mátyás Ferenc:

Kőbe vésnék a hallgatói szerződést. Megéri?

A Fidesz és KDNP frakció aláírásával 2013. február 8-án benyújtott [Alaptörvény-módosítás](#) az Alaptörvényben rögzítené, hogy a részben vagy egészben államilag finanszírozott felsőfokú képzésben részt vevők hallgatói szerződése meghatározott idejű hazai munkavállaláshoz kösse az állami ösztöndíj elnyerését.

Az Alkotmánybíróság 2012. július 4-ei, 32/2012. (VII. 4.) ABhatározatában formai okokra hivatkozva megsemmisítette a hallgatói szerződéseket szabályozó 2/2012. (I. 20.) Korm. rendeletet, mivel ezek a szabályok csak törvényi szinten lennének szabályozhatók. **Úgy tűnik, a módosítással elveszik a lehetősége egy jövőbeli, tartalmi szempontú felülvizsgálatnak**, hiszen aminek a lehetőségét maga az Alaptörvény teremti meg, annak léte fogalmilag nem lehet alaptörvény-ellenes.

A tervezet 7. cikke az Alaptörvény művelődési jogot szabályozó XI. cikkét egészíti ki a hallgatói szerződés alaptörvényi alapjával:

„(3) Törvény a felsőfokú oktatásban való részesülés anyagi támogatását meghatározott időtartamú olyan foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz.”

A tervezet eloszlatja a hallgatói szerződés jövőjét övező bizonytalanságot, és drasztikusan egyértelművé teszi a hallgatói követelésekkel szembeni kormányzati álláspontot.

Az Alaptörvénybe ágyazás egyidejűleg az alkotmányosság biztosítását is jelenti? Sértheti az Alaptörvény az Európai Unió jogát?

Az alapvető jogok biztosának az Alkotmánybíróság határozata alapjául szolgáló indítványa részletesen foglalkozik a hallgatói szerződés alkotmányossági kérdéseivel. Kiemeli, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének második mondata alapján alapvető jog **más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelmé** érdekében, **a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával** korlátozható. Ha a korlátozás bármelyik kritériumnak nem felel meg, alkotmányosan nem állja meg a helyét. Álláspontja szerint a hallgatói szerződések esetében nem azonosítható be olyan alapvető jog vagy alkotmányos érték, amely a felsőoktatáshoz való hozzáférés, illetve a munka és a foglalkozás szabad megválasztására vonatkozó jog korlátozását kellőképpen indokolná. Sem az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése *(képeségeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához)*, sem az Alaptörvény O)cikke *(mindenki felelős önmagáért, képeségei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni)* nem alapozza meg a korlátozást. Ezek alapvetően olyan társadalmi célok, amelyekre törekednie kell

mindenkinek, de nem lehetnek alapjogok ilyen mértékű korlátozásának megalapozói, csak olyan eszközök vehetőek igénybe, amelyek nem járnak alapjogok sérelmével.

Az államnak nem kell biztosítania a mindenki számára ingyenes felsőoktatást – hiszen a költségvetés teherbíró képessége értelemszerűen behatárolja, hogy milyen mértékű anyagi támogatást tud nyújtani a felsőoktatás területén –, ezért előírhatja, hogy a felsőoktatásban résztvevő járuljon hozzá az egyetemi oktatás költségeihez, és akár tandíjat is bevezethet. [79/1995. (XII. 21.) AB határozat] Ugyanakkor figyelemmel kell lennie arra, hogy **nem lehetetlenítheti el a megfelelő képességű személyek oktatásban való részvételét**, köteles olyan rendszert fenntartani, amely biztosítja az azonos képességű egyének számára az esélyegyenlőséget. [28/2005. (VII. 14.) AB határozat]

Az államhoz hasonlóan az egyes családoknak is mélyen a költségvetésükbe kell nézniük, amikor úgy döntenek, a gyermekük valamely felsőoktatási intézményben folytatja tovább tanulmányait. A hallgatói szerződés megkötését csak azok tudják elkerülni, és a tandíjat saját forrásaikból fedezni, akik kedvező anyagi helyzettel rendelkeznek. **A nehéz társadalmi helyzetű hallgatók számára a hallgatói szerződés az egyedüli járható út.** Ezek a hallgatók a jövőre nézve olyan egyoldalú kötelezettséget vállálnak, amely tartalmazza az oklevél határidőn belüli megszerzését és meghatározott időtartamú hazai munkaviszony létesítését, illetve vállalkozási tevékenység végzését, mindezt úgy, hogy semmi nem biztosítja, hogy találnak végzettségüknek megfelelő munkát Magyarországon. A kimenetel teljesen bizonytalan, valódi választási lehetőség pedig nincsen. Ez súlyosan korlátozza az említett alapjogokat. Azzal az érveléssel nem kívánok részletesen foglalkozni, miszerint aki úgy dönt, hogy nem kíván hallgatói szerződést kötni, tanulmányait – egyéb források hiányában – hallgatói hitelből is finanszírozhatja. **A „vegyél fel hitelt” koncepció alkotmányossági diskurzusban egyszerűen értelmezhetetlen, szakmailag komolytalan érv.**

Ezen a ponton szükségesnek érzem egy nagyon súlyos csúsztatás okozta értelemzavar eloszlatását. Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró a határozathoz fűzött különvéleményében tagadja a hallgatói szerződések „röghöz kötésként” történő értékelését. Nézete szerint ez a - ma is létező - „tanulmányi szerződés” egy sajátos állami változata. A szabályozás tartalma szerint a főszabály az önköltséges képzés lett, s azok esetében, akik valamilyen a magyar társadalom és gazdaság szempontjából pozitív hozadékat jelentő - plusz kötelezettséget vállálnak, kivételként az állam részben vagy egészben átvállalja a tanulmányok költségét. A tanulmányi szerződés nem sérti sem a felsőoktatáshoz való hozzáférést, sem a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának jogát, hiszen a munkáltató köt szerződést a munkavállalóval, vagyis mindez a szabadon megválasztott munka világában játszódik, önkéntes vállalásként, míg a hallgatói szerződés pont annak kizárására törekszik.

A hallgatói szerződés súlyosan és aránytalanul sértene a felsőoktatáshoz való hozzáférést, illetve a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának Alaptörvényben biztosított jogát (XI. és XII. cikk) ezért léte komoly alkotmányossági aggályokat vetne fel. Ezt az ellentétet látszólag feloldaná a hallgatói szerződések Alaptörvényben rögzítése, azonban az Alaptörvény ilyen minőségű szétfeszítése nem

szerencsés, komoly presztízsvesztést idézne elő a belső logikai önellentmondás-mentesség direkt, aktuálpolitikai megszüntetése.

Az alkotmányellenesség Alaptörvénybe iktatással történő kezelésén túl további komoly probléma az Európai Unió jogrendjével való összhang kérdése is. Az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 45. cikk (1) és (2) bekezdése alapján az unión belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását, amely magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 15. cikke külön is biztosítja a foglalkozás megválasztásának szabadságát és a munkavállalás jogát. Ez az Európai Unió kardinális tétele, a munkavállalók szabad mozgása egyike az Unió négy szabadságának. A beadványban az alapvető jogok biztosa külön fel is hívta a figyelmet néhány, az Európai Bíróság által ítéletre, amelyek bár a konkrét ügyben nem alkalmazhatóak, mégis irányadóak, hogy milyen szigorúan értelmezi a Bíróság a szabadságok védelmét. **Valószínűsíthető, hogy az akár tíz évig is terjedhető, kötelezettséggént vállalt röghöz kötés esetében a Bíróság megállapítaná a munkavállalók szabad mozgásának és a foglalkozás szabad megválasztásának sérelmét** egy előzetes döntéshozatali eljárás során. **Ha a hallgatói szerződést szabályozó törvény ellentétbe kerülne az uniós joggal, akkor az megalapozza az Alaptörvény és az uniós jog ellentét** is, vagyis ténylegesen maga az Alaptörvény sértené a négy szabadság egyikét. Komoly jogalkotói meggondolatlanság lenne ekkora kockázatnak kitenni az Alaptörvényt, hiszen a kiszámítható és egyértelmű európai elvek legmagasabb szinten történő direkt megsértése megkérdőjelezheti az európai értékrend messzemenő tiszteletben tartását, és az Alaptörvény ezeket az értéket tartalmazó rendelkezéseit pusztá deklarációkká degradálhatja. Ez pedig még közvetetten sem lehet cél.

Mátyás Ferenc:

Vissza a jövőbe, avagy hogyan okozhat zavart a Kormány kodifikációja a tér-idő kontinuumban

A felsőoktatási ponthatárok meghatározásáról szóló kormányrendelet kodifikációs hibája miatt – elvileg – már idéntől a 2016-ban bevezetni ígért háromszáz pontos minimális ponthatárok hatályosak.

A jelenleg is zajló felsőoktatási reformot a kezdetektől sok bizonytalanság övezte. Nem szükséges hosszasan hangsúlyozni, de mindenképpen le kell szögezni, hogy a racionális pályaválasztás előfeltétele a felvételi szabályok pontos ismerete. Ebben a cikkben arra szeretnénk rámutatni, hogy a túlfeszített tempójú jogalkotás hogyan okozhat jogbizonytalanságot a felsőoktatás egyik kardinális kérdése, a felvételi ponthatárok tekintetében.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma 2012. december 20-án kibocsátott közleménye arról számol be, hogy 2013-ban a felvételi jelentkezés feltételéül szabott minimális ponthatár alapképzésben és egységes, osztatlan képzésben valamennyi szak esetében 240 pont, felsőoktatási szakképzésben 200 pont lesz. A [közlemény](#) kifejezett álláspontja szerint a miniszter „nem kíván élni azzal a jogkörével, amelyet a most módosított felsőoktatási törvény biztosít számára, mely szerint az egyes szakoknál a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló kormányrendeletben rögzítettél magasabb minimális ponthatárt is meghatározhat.” Erre első ízben csak 2014-ben kerülne sor. Ez a pontszám az alapképzés és egységes, osztatlan képzés vonatkozásában megegyezik a felsőoktatási intézmények felvételi eljárásairól szóló Kormányrendeletben foglalt ponthatárral, felsőoktatási szakképzés esetében a korábbi 140 pontos ponthatárt viszont felemeli.

A Magyar Közlöny 183. számában kihirdetett 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet felváltja és 2013. január 1-jével hatályon kívül helyezi a korábbi szabályozást. A rendelet a felvételi jelentkezés feltételéül szabott minimális ponthatár vonatkozásában a minisztériumi közleménynek megfelelő szabályozást tartalmaz:

alapképzés és egységes, osztatlan képzés	240 pont	23. § (1) bekezdés
felsőoktatási szakképzés	200 pont	14. § (5) bekezdés

A rendelet értelmében ezek a minimális ponthatárok 2016-ig lépcsőzetesen növekednének, amikor is eléri a Kormányrendelet szerinti maximumot:

	2013	2014	2015	2016
alapképzés és egységes, osztatlan képzés	240 pont	260 pont	280 pont	300 pont
felsőoktatási	200 pont	220 pont	240 pont	260 pont

szakképzés

A Kormányrendelet hatályba léptető rendelkezéseivel kapcsolatos hiba miatt azonban nincs lehetőség a lépcsőzetes hatálybaléptetésre. A ponthatár-módosításokat a Kormányrendelet 47. § (4)-(6) bekezdése tartalmazza. A rendelet alaphatálya (2013. január 1.) alóli kivételek elírás miatt a 48. § (4)-(6) bekezdésére nézve állapítanak meg eltérő hatálybaléptési időpontokat:

48. § (4) bekezdés	2014. január 1-től
48. § (5) bekezdés	2015. január 1-től
48. § (6) bekezdés	2016. január 1-től

Mivel a 48. § csak egy, jelöletlen bekezdést tartalmaz a) és b) ponttal, ezért ez a hatálybaléptetés értelmezhetetlen a (4)-(6) bekezdés vonatkozásában. Mivel az elírás miatt a 47. § rendelkezéseiről nem rendelkeztek külön, ezért azok az alaphatálykor, vagyis 2013. január 1-jén hatályba léptek. Ez vonatkozik tehát a felvételi jelentkezés feltételül szabott minimális ponthatárt érintő valamennyi módosításra, így jelenleg a következő ponthatárok érvényesek:

2013. január 1-étől a következő minimális ponthatárok

alapképzés és egységes, osztatlan képzés	300 pont
felsőoktatási szakképzés	260 pont

Ez a felsőoktatási szakképzés vonatkozásában az előző évihez képest 120 pontos, alapképzés és egységes, osztatlan képzés vonatkozásában 60 pontos növekedést eredményez. Bár a jogalkotó akarata kikövetkeztethető a kormányzati kommunikációkból és magából a rendeletről is, mindez nem tudja orvosolni a fent vázolt problémát. Igaz, hogy a rendelet első alkalmazásra csak a nyári érettségik után kerül sor, a felvételizők szempontjából mégis jogbizonytalanságot okoz, hiszen a jelentkezések beadásának határideje nagyon közel van, a minimális ponthatárok pedig hatályos értéke pedig jelentősen eltér a korábbi kommunikációtól.

Reméljük, a jogalkotó rövid időn belül orvosolja a problémát, hiszen ebben a helyzetben az érintett szereplők egyikének sem érdeke, hogy efféle félreértések miatt a bizonytalanság még tovább fokozódjon.

Vissza a jövőbe II., avagy hogyan ragadtak a felvételi ponthatárok 2016-ban

[Előző cikkünkben](#) beszámoltunk arról, hogy a 2016-ban bevezetni szándékozott felsőoktatási felvételi ponthatárok január 1-ével hatályba léptek. A problémát az Oktatásért Felelős Államtitkárság is észlelte, az online médiában megjelenő hírekre [akövetkezésképpen reagált](#): "A kodifikációs hibát észrevettük, és a Magyar Közlöny 2013. január 7-én megjelent 3. számának utolsó oldalán helyesbítettük". A problémát az jelenti, hogy egy kodifikációs hibát a kormányzat törvényellenes jogalkotási eljárással szándékozott kijavítani, amelyhez így semmilyen joghatás nem fűződik. A továbbiakban azt mutatjuk be, hogy miért a 300 illetve 260 pontos minimum ponthatárok tekintendők továbbra is hatályosnak.

Helyesbítésre – egyéb eljárási szabályok megtartása mellett – kizárólag az alábbi feltételek együttes fennállása esetén van lehetőség:
a) a jogszabály Magyar Közlönyben megjelent szövege eltér a jogszabály aláírt szövegétől (amelyet a jogalkotó elfogadott, és amit mi látunk), és
b) a jogszabály nem lépett még hatályba.

A felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet január 1-jén hatályba lépett (az elírás miatt a ponthatárok emelkedését okozó módosító paragrafusok szintén), ezért a helyesbítés – megjelenésekor, január 7-én – már hatályba lépett jogszabály megváltoztatására irányult. A jogalkotási törvény illetve az AB vonatkozó gyakorlata alapján hatályba lépett jogszabályok vonatkozásában kizárólag jogszabály-módosítással orvosolható a hiba. Hiába jelent meg tehát a helyesbítés a felsőoktatási minimum pontszámokkal kapcsolatban, az nem alkalmazható, és mint nem létezőt, figyelmen kívül kell hagyni, mert a jogalkotási eljárás súlyos megsértését jelenti.

Ez a magyarázata, miért szerepel az interneten elérhető [jogtárakban](#) az eredeti, hibás változat. A január kormányzati helyesbítést, mivel ahhoz nem fűződik semmilyen joghatás, helyesen nem vezették át.

A jogszabályokban található elírások, tévedések esetén fontos ezeknek gyors és pontos korrekciója, ezt a kívánt célt azonban csak megfelelő eszközökkel lehet elérni egy jogállamban. Rossz módszer alkalmazása esetén a hiba folytán kialakult bizonytalanság csak tovább mélyül. A helyesbítést ugyanakkor kezdetektől fogva túlnyomórészt hibásan, a jogszabályok és a jogalkotási eljárás megkerülésére használta a jogalkotó (a jelenséggel foglalkozó [tanulmányunkat](#) itt olvashatja el). Ennek oka egyszerű: egy törvényben fellelhető hiba sokkal gyorsabban változtatható helyesbítéssel, mint egy, a Parlamenthez benyújtott módosító javaslattal, mely utóbbi napokkal, akár hetekkel is elhúzhatja a korrekció átvezetését. Egy jogállamban ugyanakkor nem kerülhetőek meg a jogállamiság játékszabályai, az Alkotmánybíróság már 1990-ben így foglalt állást [12/1990. (V. 23.) AB határozat] a kérdésben: helyesbítést csak kézírathiba esetén (pl.: helyesírási hiba, nyomdahiba) lehet alkalmazni, kodifikációs tévedés kézírathibának nem

minősíthető, annak orvoslása csak a jogszabály módosításával történhet. Ezzel ellentétes gyakorlat kialakítása sértené a jogbiztonság elvét és a jogalkotás alapvető szabályait, ráadásul rontja a kodifikációs tevékenység presztízsét is.

Egy későbbi határozatában az AB ismételten megállapította [33/2008. (III. 20.) AB határozat], hogy a helyesbítés formájába burkolt módosítás, mint helyesbítés nem alkalmas azon cél megvalósítására, amely csak módosítással érhető el, így ebben az értelemben a helyesbítéshez nem fűződik joghatás. Mivel a helyesbítés szabályait tételesen nem rögzítették sehol, a szabályozatlanságból eredő hiány miatt az Alkotmánybíróság megállapította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, és kötelezte az Országgyűlést a szabályozás pótlására. Ezen kötelezettségének a helyesbítés tételes szabályozásával az Országgyűlés az új jogalkotási törvényben [2010. évi CXXX. törvény] tett eleget, világosan rögzítve az alkalmazhatóságának jogi korlátait.

A jogalkotónak még rengeteg ideje van, hogy a saját maga alkotta törvény rendelkezéseit betartva, a rendelet módosításával megszüntesse ezt a lehetetlen állapotot, amit az ellentétes értelmezések és a helyesbítés többféle megítélése csak még bonyolultabbá tesz. Elengedhetetlen, hogy jogszabályoknak megfelelő korrekció mielőbb megszülessen, hogy a felvételi ponthatárokat közös, szakmai párbeszéd, ne pedig jogszabályhelyek bogarászása határozza meg.

Mátyás Ferenc:

Gránitba vésik a 2013-as minimum ponthatárokat,

avagy harmadszor bakizott bele a kormány a felsőoktatási ponthatárok meghatározásáról szóló kormányrendeletbe

Sikerült javítani a hibát, idéntől a 2016-ban bevezetni ígért, de a most januártól hatályba lépett háromszáz pontos minimális ponthatárok helyett az eredeti kétszáz pontosak alkalmazandóak, és jelen állás szerint ez nem változik meg, még 2016-ban sem.

Arról már korábbi cikkeinkben beszámoltunk, kodifikációs hiba miatt már 2013-tól a 2016-ban bevezetni ígért háromszáz pontos minimális ponthatárok voltak hatályosak. A hibát észlelve az Oktatásért Felelős Államtitkárság 2013. január 7-én helyesbítéssel próbálta kezelni a kialakult helyzetet. Ehhez a helyesbítéshez azonban nem fűződött joghatás. Jeleztük továbbá, hogy ezt a lehetetlen állapotot csak a rendelet módosításával lehet megszüntetni. A tegnapi, 2013. február 20-ai Magyar Közlöny 27. számában megjelent a várva várt módosítás, ami bár 2013-ban megszüntette a hibát, de a kodifikációs tévedést követő kodifikációs hibát megtoldotta nem balladai, sokkal inkább kodifikációs homállyal.

A módosító rendelkezés helyesen újra megállapítja a Kormányrendelet 23. § (1) bekezdését (alapképzés és egységes, osztatlan képzés) és 14. § (5) bekezdését (felsőoktatási szakképzés), így a vonatkozó rendelkezések már helyesen a 240 és felsőoktatási szakképzés esetén a 200 pontot tartalmazzák.

A problémát ismét a **jogalkotási törvény szabályainak figyelmen kívül hagyása okozta: a Kormány egy, már hatályon kívül helyezett rendelkezéshez próbál a hatályba léptető rendelkezés megváltoztatásával új jövőbeli hatályt kapcsolni**. Erre **semmilyen formában nem ad lehetőséget** a jogalkotási törvény.

Emiatt a későbbi változások lépcsőzetes hatályba léptetése viszont most sem sikerült. A módosító rendelet teljes egészében lecserélni a Kormányrendelet alaphatálytól eltérő hatályt szabályozó rendelkezéseit, hogy immár a hibás 48. § helyett a 47. § legyen megjelölve:

Alapszöveg	Módosítás utáni szöveg
(2) A 48. § (2)-(3) bekezdése 2013. augusztus 31-én lép hatályba.	(2) A 47. § (2)-(3) bekezdése 2013. szeptember 1-jén lép hatályba.
(3) A 48. § (4) bekezdése 2014. január 1-jén lép hatályba.	(3) A 47. § (4) bekezdése 2013. december 15-én lép hatályba.
(4) A 6. § (2) bekezdés c) pontja, a 15. § (3) bekezdés d) pontja, a 15. § (5) bekezdése és a 15. § (6) bekezdése 2014. január 1-jén lép hatályba.	(4) A 47. § (5) bekezdése 2014. december 15-én lép hatályba.

18. § (1) bekezdés e) pontja 2015. január 1-jén lép hatályba.	
(5) A 48. § (5) bekezdése 2015. január 1-jén lép hatályba.	(5) A 6. § (2) bekezdés c) pontja, a 15. § (3) bekezdés d) pontja, a 15. § (5) bekezdése és a 18. § (1) bekezdés e) pontja 2015. január 1-jén lép hatályba.
(6) A 48. § (6) bekezdése 2016. január 1-jén lép hatályba.	(6) A 47. § (6) bekezdése 2015. december 15-én lép hatályba.

A minimális ponthatár lépcsőzetes módosítását a Kormányrendelet 47. § (4)-(6) bekezdései tartalmazzák. Az ok, ami végrehajthatatlanná teszi mégis ezt a módosítási kísérletet, a jogalkotási törvény **automatikus deregulációt** (rendelkezés automatikus hatályvesztése) kimondó rendelkezésének figyelmen kívül hagyása. A jogalkotási törvény értelmében a módosító rendelkezés a **hatálybalépéssel végrehajtottá válik** [12. § (1) bekezdés]. Ez azt jelenti, hogy abban az időpillanatban, amikor a rendelkezés hatályba lép (ez a Kormányrendelet vonatkozásában január 1-je volt), a módosítás betölti a funkcióját, módosítja azt a jogszabályhelyet, amit a jogalkotó megjelöl, a módosítás tehát beépül az alapszövegbe, a módosító rendelkezés [esetünkben a 47. § (4)-(6) bekezdése] végrehajtottá válik. A jogalkotási törvény 12. § (2) bekezdése alapján ezek a **végrehajtottá vált rendelkezések a végrehajtottá válást (január 1.) követő napon hatályukat veszítik.**

A Kormányrendelet **47. § (4)-(6) bekezdése tehát 2013. január 2-án hatályát veszítette.** A már hatályon kívül lévő rendelkezéseket pedig nem lehet későbbi időpontban hatályba léptetni, mint azt a módosító szándékolta. Hatályba léptető rendelkezés minden esetben még nem hatályos rendelkezéshez kapcsolódik: megmondja, mikor lép hatályba, mikortól alkalmazható. A hatályon kívül helyezés következtében a jogszabály már nem hatályos, ezért ahhoz ismételt hatályba léptetés nem kapcsolódhat. A **szabályozás ismételten hatályossá és alkalmazandóvá a rendelkezés ismételt kimondásával**, jelen esetben a lépcsőzetes módosítás ismételt megállapításával tehető.

Mindez azt jelenti, hogy mindaddig, amíg a jogalkotó nem módosítja megfelelően a Kormányrendeletet, addig hiába az ellentétes kormányzati akarat, akár még 2016-ban is az alapképzésben és egységes, osztatlan képzésben valamennyi szak esetében 240 pont, felsőoktatási szakképzésben 200 pont lesz a minimális pontszám.

Mátyás Ferenc:

A jogállamiság súlyos sérelmével járhat
az AB-határozatok hatályon kívül helyezése

Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításáról (erről szóló írásunk [itt](#) olvasható) szóló [T/9929. számú javaslathoz](#) előterjesztett [bizottsági módosító javaslata érdemi változást nem okoz az Alkotmánybíróság működése szempontjából, de súlyos jogállamisági aggályokat vet fel.](#)

A bizottság által 2013. február 25-én benyújtott javaslat felülírja az Alkotmánybírósági határozatok értelmezésével kapcsolatos korábbi álláspontot. Az eredeti szöveg szerint „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozat és annak indokolása az Alaptörvény értelmezése során nem vehető figyelembe. Az Alkotmánybíróság határozatainak hatályvesztése nem érinti az ezen határozatok által kiváltott joghatásokat.”

A bizottsági javaslat indokolása kiemeli, hogy a „módosítás továbbra sem zárja ki azt a lehetőséget, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésekor valamely korábbi határozatával megegyező következtetésre jusson. Ahogyan azt a lehetőséget is biztosítja, hogy az Alaptörvény egészének kontextusában a korábbi döntésekkel ellentétes megállapításokat tegyen. E rendelkezés tehát nem korlátozza, hanem éppen ellenkezőleg, kiszélesíti az Alkotmánybíróság szabadságát az Alaptörvény értelmezése tekintetében.” Vagyis az **értelmezési lehetőség ugyanúgy az Alkotmánybíróság előtt állna, hogy bármilyen jövőben felmerülő kérdéssel kapcsolatban a korábbi határozataiban foglaltaknak megfelelő és azzal megegyező döntésre jusson.** Első ránézésre ezsuztán egy nem túl elegáns formaiságnak tűnik. Akkor mégis mi a probléma vele?

Az Alaptörvény a legmagasabb szintű olyan jogi norma, amelyben az állam önmagát korlátozva biztosítja polgárai számára az alapvető jogokat, megszabja a hatalom gyakorlásának törvényes kereteit és szervezetét. Mivel az alkotmányok minden esetben az alkotmányozó hatalom „habitusán” nyugszanak, az alkotmányos berendezkedést nagyban befolyásolja, hogy az alkotmányozók diszkrecionális jogkörüket milyen mértékben gyakorolják, magyarul, azt **akorlátlan hatalmat**, amivel az alkotmányozó rendelkezik, **milyen mértékben képes és hajlandó korlátozni** (ez persze sosem vizsgálható a külső tényezők nélkül). Ilyen korlátozás például a hatalmi ágak elválasztásának bevezetése, vagy a fékek és ellensúlyok elvének alkalmazása is. Mindegyik célja **annak megakadályozása, hogy egy kézben ellenőrizhetetlenül nagy hatalom összpontosuljon, mert az nagyban megkönnyítené egy diktatúra kialakulásának esélyét.**A későbbi jogalkotás és alkotmányozás során fontos, hogy az egyes hatalmi ágak tiszteletben tartsák a másikat, ne sértsék

indokolatlanul egymás integritását, és csak a legszükségesebb esetben és mértékben korlátozzák azok működését.

Különösen igaz ez egy olyan társadalmi berendezkedésnél, ahol az **alkotmányozó hatalom nem különül el élesen a törvényhozó hatalomtól**, sőt ma kifejezetten azt láthatjuk, hogy ez a kettő egy és ugyanaz. Mivel a kormányzó, az országgyűlési és az alkotmányozó akarat egy és ugyanaz, nem iktatódik sehol a rendszerbe kompromisszum kényszerét megteremtő tényező. Olyan esetben ugyanis, ahol a parlamenti többség nem éri el az alkotmányozó többséget, az alkotmányozáshoz szélesebb körű konszenzus megteremtése szükséges. A mai magyar berendezkedésben a frakciófegyelem és a kormányakarat erősebb lehet minden konszenzusra törekvésnél, ezért sokkal több önkorlátozást kell gyakorolni, amikor a kormány az alkotmányozó egyenruháját veszi magára, hiszen lényegében **az elválasztott hatalmi ágak egyike kap lehetőséget arra, hogy a többi szabályozásába önkényesen beavatkozzék**.

A hatalom önkorlátozásának igénye hívta életre az Alkotmánybíróság intézményét is, egy olyan Alkotmánybíróságot, amelynek az Alkotmány (Alaptörvény) értelmezése erga omnes (mindenkire kötelező) hatályú, vagyis még az Országgyűlést is köti. Az alkotmányozó hatalom, mint a legfelsőbb hatalom természetesen megteheti, hogy átstrukturál elemeket a hatalmi egyensúlyi helyzetben, **egy radikális beavatkozás azonban könnyen az alkotmányos berendezkedés megváltozását vagy eltolódását is jelentheti**.

Mint önálló hatalmi ágnak, az Alkotmánybíróságnak megvan a lehetősége arra, hogy a jövőben felülvizsgálja korábbi határozatait és amennyiben indokoltnak tartja, azoktól eltérjen, biztosítva ezzel a folyamatos jogfejlődést. Az a gyakorlat komoly és a hatáskör korlátozásánál is komolyabb elmozdulást jelentene az „egyensúlyi” helyzetből, amikor az alkotmányozó hatalom – bár elméletileg valóban megteheti – saját maga semmisíti meg az egyik hatalmi ág teljes korábbi joganyagát. Az Alkotmánybíróság független léte a demokrácia egyik alapkritériuma. **A korábbi alkotmánybírósági határozatok feletti döntési jog**, miszerint azok továbbra is alkalmazhatóak vagy már meghaladtak, **kizárólag az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó feladatkör lehet**. Az alkotmányozónak természetesen lehetősége van ebbe direkt módon belenyúlni, pl.: a határozatok hatályon kívül helyezésével, **ez az intézkedés azonban jelentős elmozdulást jelentene a demokratikus berendezkedéstől**.

A jogállamisági aggályokon túl praktikus szempontokból is helytelennek tartanám egy ilyen intézkedés Alaptörvénybe iktatását. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően maga is értelmezte a korábbi határozatokkal kapcsolatos viszonyát: **az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott** korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét - az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú - rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges [22/2012. (V. 11.) AB **határozat**]. „Az egyes intézményekről, alapelvekről és rendelkezésekről kialakított értelmezése a határozataiban található meg. **Az Alkotmánybíróságnak azokra az**

alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak”.

Elég szokatlan helyzet, amikor egy hatályon kívül helyezéssel nem érintett, mindenkire, még az Alkotmánybíróságra és az Országgyűlésre is kötelező döntés az Alaptörvényből fakadó hatályon kívül helyezéssel szemben teremt lehetőséget. **Alkotmányellenessé válna ezáltal a 22/2012. (V. 11.) AB határozat?** A jövőben az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozat vagy a hatályon kívül helyezés figyelembe véve járjon el? A korábbi határozatok, mivel a 22/2012. (V. 11.) AB határozat konkrétan kimondja érvényességüket, kötik az Országgyűlést is: nem hozhatna ezzel ellentétes törvényt.

Az egész leendő szabályozás lényegében a **korábbi határozatoktól történő eltérés esetére előírt indokolási kötelezettségét kizárására irányul.** Arra az Alkotmánybíróság is rámutatott 22/2012. (V. 11.) AB határozatában, hogy az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások az AB értelmezése szerint irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. **„Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét,** hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”

Jogalkotói tévedés lenne ugyanakkor azt gondolni, hogy mentesül az új összetételű Alkotmánybíróság az eltérés esetére előírt indokolási kötelezettség alól, hiszen hiába kerülnek ezek a határozatok hatályon kívül, a 22/2012. (V. 11.) AB határozat folytán továbbra is élők maradnak, és indokolni kell a tőlük való eltérést.

Remélhetőleg az alkotmányozó a végső szavazás során elhagyja ezt a rendelkezést a módosítóból, mert gyakorlati változás és előny nem érhető el a hatályon kívül helyezéssel, viszont gyógyíthatatlan törést okoznának a jogállamiságban az Alkotmánybíróság függetlenségének veszélyeztetésével. A hatályon kívül helyezés átvitt értelemben súlyos fenyegetést fogalmaz meg: „Ha nem alkalmazkodsz teljesen a magam által diktált játékszabályokhoz, akkor mindig feletted fog lebegni az eltörlés fenyegetettsége.”

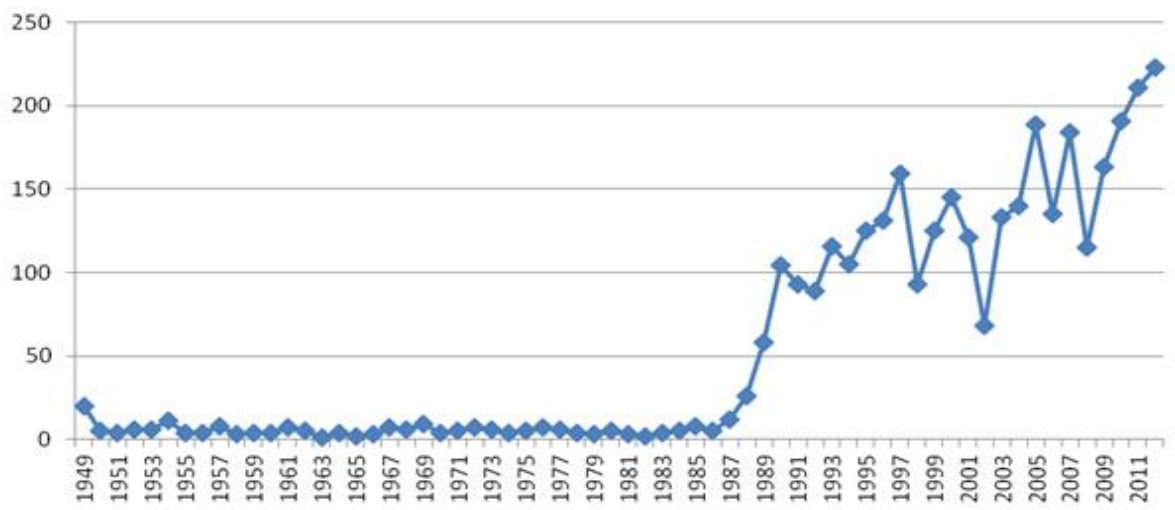
Álláspontom szerint a demokratikus berendezkedés nem tűr el egy ilyen nyílt hadüzenetet két elválasztott hatalmi ág között.

Mátyás Ferenc:

A szakképzési nagyobb, hosszabb és vágatlan kerettanterv

Mivel alapkövetelmény a jogszabályok ismerete minden címzett számára, mindig komoly aggályokra ad okot a jogi túlszabályozás növekvő mértéke. Az ugrásszerű számbeli növekedésen túl a szabályozó jogszabályok terjedelme is egyre emelkedő trendet mutat.

Az Országgyűlés által megalkotott törvények számának alakulása 1949-2012



Forrás: Mátyás Ferenc: Jogszabályok megismerhetősége – hatályon innen és túl

Bár az adatok 2009-ig is növekvő trendet mutatnak, a 2010-es (191), a 2011-es (211) és a 2012-es (223) évek termése is tovább fokozza a jogalkotási tempót. (Lásd erről részletesen az [előző év jogalkotásával](#) foglalkozó cikkünket.) A jogszabály címzettjeivel szemben támasztott követelmények ugyanakkor súlyosak, és nincsenek tekintettel arra, hogy mennyiben lehet ezeknek a jogszabályoknak a tartalmát megismerni. Ignorantia iuris non excusat, mondja a régi latin regula, vagyis a jog nem tudása nem mentesít. A rá vonatkozó jogszabályt mindenkinek ismernie kell. Érdekességgé idézzük fel az indexen megjelent, a Complex Kiadó által 2011. végén kiadott [közleményt](#): „A jogi kiadó november 22-i állapotokat tükröző statisztikája szerint összesen több mint 7600 hatályos központi jogszabály van az országban... **ha egy év alatt el akarnánk olvasni** a közlemény kiadásának napján hatályos összes jogszabályt, akkor **egy napra húsz-huszonegy jutna**. Vagyis akkor lehetne végigolvasni az idén november végén hatályos teljes magyar joganyagot, ha **átlagosan hetvenpercenként el tudnánk olvasni egyet – feltéve, hogy egy éven keresztül nem ennénk, nem innánk, és nem aludnánk közben.**” Ehhez, talán nem túlzok, Tom Cruise-á kéne változnunk, bár ebbe a lehetetlen küldetésbe még valószínű neki is beletörne a bicskája. Sebj, mi nem tehetünk mást, meg kell ismernünk a ránk irányadó jogot.

Az Alkotmánybíróság – a negyedik Alaptörvény-módosítással hatályon kívül helyezett – korábbi határozataiban értelmezte azt a kitételt, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy **elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre**. Hogy jogkövetőként felkészülhessünk a ránk irányadó rendelkezések alkalmazására, elengedhetetlen, hogy megismerhessük, felfoghassuk a jogot, és magatartásunkat az új rendelkezésekhez igazíthassuk (*Lásd részletesen: 28/1992. (IV. 30.) AB határozat*). Ez az intervallum tulajdonképpen a jogszabály kihirdetése (amikor megjelenik a Magyar Közlönyben) és hatályba lépése közti időszak. Az, hogy mi minősül kellő időnek, mindig az adott esetet vizsgálva dönthetjük el. Néha nagyon rövid is elég, akár 1-2 nap, de előfordul, hogy olyan gyökeres változások következnek be, hogy akár egy évre vagy több évre is szükség lehet. Megfigyelhető azonban a felkészülési idő biztosításának hatálybalépést követő időre történő áttolódása is, sőt, napjainkban inkább ez jelenti a fő tendenciát. Ez azt jelenti, hogy a jogszabályt kihirdetik, viszonylag rövid időn belül hatályba léptetik pl.: kihirdetést követő napon, vagy a kihirdetést követő x. napon, ugyanakkor a jogszabály hatálybalépése mégsem jelenti a konkrét alkalmazás kezdetét (ebben az esetben a alkalmazhatóság lehetősége és a konkrét alkalmazás ténylegesen elválik egymástól). A kihirdetett érettségi szabályok például hatályba lépnek a kihirdetést követő napon, azonban ténylegesen, annak ellenére, hogy a jogszabály hatályban van, csak a következő évi érettségik vonatkozásában kell először alkalmazni őket. Itt a hatálybalépésig tartó egy nap nem lenne elegendő a felkészülés biztosítására, azonban a jogalkotó ilyen esetben egy év felkészülési időt biztosít mégis, hiszen ténylegesen nem kell még alkalmazni a jogszabályt.

Más a helyzet azonban a 2013. április 5-én kiadott [Magyar Közlönnyel](#). A szakképzési kerettantervekről szóló 14/2013. (IV. 5.) NGM rendelet ugyanis az alkalmazása tekintetében nem rendel el semmilyen eltérő szabályt, éppen ezért a jogszabály teljes terjedelmében a hatálybalépéstől, a kihirdetést követő második naptól, április 7-től alkalmazandó (tehát a pénteken kihirdetett rendelet vasárnap hatályba lépett). A kellő felkészülési időt viszont nem biztosította a jogalkotó (bár vélhetően szeptemberben kerül először alkalmazásra), ugyanis képtelenség, hogy a mellékleteivel együtt **34.720 oldalt** kitevő rendeletet ennyi idő alatt bárki akár csak el tudjon olvasni, hiszen a körülbelül 14:30-kor kihirdetett rendelet vonatkozásában ez mindösszesen 35 és fél órát jelent (vasárnap 0 órakor hatályba lép). Vagyis, ha abban a pillanatban, amikor megjelent a rendelet, nekiállunk olvasni, és semmi mást nem csinálunk, akkor **percenként 16,3 oldalt elolvasva végzünk a hatálybalépésig**. Az már csak hab a tortán, hogy a mellékletek jóval a kihirdetést követően jelentek csak meg a www.magyarkozlony.hu oldalon.

Tényleg ilyen részletességben kell jogszabályt alkotni? Létezik bárki, aki elmondhatja magáról, hogy ő átfogóan látja a területet, és képes a szabályozást akár egy későbbi módosítás során egységesen kezelni? Tényleg ilyen rövid idő alatt és tényleg ekkora mennyiségű joganyagot kell a címzettek nyakába varrni?

Vagyis tényleg azért alkotnak jogot, mert valóban szükséges vagy csak azért, mert lehetőségük van rá?

Mátyás Ferenc:

Alkotmányjogi útikalauz köztársasági elnököknek

Áder János köztársasági elnök 2013. a március 13-i [közleményében](#) kijelentette, hogy függetlenül attól, hogy mi a véleménye a módosításról, egyértelmű alkotmányos kötelezettsége az alkotmánymódosítást aláírása és kihirdetése. Döntését az [Alaptörvény S\) cikk \(3\) bekezdésére](#) alapozva hozta meg, amely álláspontja szerint egyszerű és világos szavakkal rögzíti a követendő magatartást: „A köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését.” Csak ez feleltethető meg a jogállamiság követelményének.

A döntés valóságos nehézségét az elfogadást követő szakmai megosztottság is jelzi a köztársasági elnök aláírási kötelezettségét illetően. Többen kiemelik, hogy mivel az Alaptörvény negyedik módosítása a jogállamiság súlyos sérelmével jár, a köztársasági elnöknek emiatt meg kell tagadnia a módosítás aláírását, ezzel tud egyedül eleget tenni az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdésében rögzített alapfunkciójának, miszerint a köztársasági elnök örködik az államszervezet demokratikus működése felett.

A probléma roppant összetett. Ha szigorúan, szó szerint vizsgáljuk az Alaptörvény szövegét, az az aláírás kötelező voltát kapcsolja az Alaptörvény módosításaihoz. Eltérést nem engedően az „aláírja” kifejezést használja a szöveg. Ha az aláírás eshetőleges jellegű lenne, akkor megengedő szóhasználatban az „aláírhatja” terminust tartalmazná, vagy az aláírási kötelezettséghez kivétel szabályokat állapítana meg: „aláírja, kivéve...”. Az Alaptörvény szövege pedig nem tartalmaz olyan esetköröket, amikor lehetőség lenne az aláírás megtagadására és valamilyen cselekmény végzésére (pl.: Alkotmánybíróságnak megküldés). A szövegközpontú értelmezés esetén a köztársasági elnök egyetlen lehetősége az Alaptörvény módosításának aláírása.

Ez az értelezés viszont komoly veszélyeket rejt magában. Mivel a köztársasági elnök intézményének az egyik legalapvetőbb funkciója a nemzet egységének kifejezésén túl éppen az **államszervezet demokratikus működése feletti őrökösés**. Képzeljünk el egy olyan fiktív szituációt, amikor az alkotmányozási többséggel rendelkező politikai erő úgy dönt, az Alaptörvény módosításával megszünteti az államszervezet demokratikus működését, és például nyílt önkényuralmi rendszert vezet be. A szövegközpontú értelmezés alapján a köztársasági elnök ebben az esetben sem vizsgálhatná a módosítás tartalmát, alá kellene írnia és rendelkeznie annak közzétételéről. A demokratikus működés feletti őrökösés kötelezettségének semmilyen formában nem tud tehát eleget tenni. Egy ilyen értelmezés **teljesen kiüresítené és feleslegessé tenné a köztársasági elnöki intézményt**, vagy **kizárólagosan szimbolikus szerepre kárhoztatná**. Ezért a demokratikus működés feletti őrökösésnek erősebbnek kell lennie az aláírási kötelezettségénél, hiszen abból az alapfeltevésből kell kiindulnunk, hogy az alkotmányozó akarata az alkotmányozáskor nem irányulhatott egyik alkotmányos intézmény

kiüresítésére sem, márpedig ebben az esetben a köztársasági elnök éppen a legfontosabb funkcióját nem tudná ellátni.

Ez azonban rendkívül megszorítva értelmezhető csak, hiszen a köztársasági elnök ilyen irányú ténykedése sem járhat az alkotmányozó hatalom korlátozásával, ezért a demokratikus működés veszélyeztetettségét az elnöknek minden esetben vélelmeznie kell.

Rengeteg változatos érvelés jelent meg, hogy a köztársasági elnöknek megtagadhatja-e az aláírást, és ha igen, akkor miért (hogy csak [Sólyom Lászlót](#), a [Társaság a Szabadságjogokért](#), a [Magyar Helsinki Bizottságot](#) és az [Eötvös Károly Intézetet](#) említsem). Utóbbi szervezetek egységesek abban, hogy álláspontjuk szerint az aláírás összeegyeztethetetlen lenne a köztársasági elnök alkotmányos kötelezettségeivel, ezért vagy előzetes normakontrollt kell kérnie az Alkotmánybíróságtól, vagy ha erre nem lát lehetőséget, le kell mondania a tisztségéről. Ezért egyrészt döntés szükséges az alkalmazható eljárásról, és ha a megtagadhatóság mellett döntünk, szükség van olyan tényezők felderítésére, amelyek sértik a demokratikus működést.

Bár nagyon sokféleképpen támadják a módosítást, én a demokratikus működés veszélyeztetését, a halalmi ágak elválasztása megsértésének veszélyét, és a fékek és ellensúlyok egyensúlyának felborulását emelném ki (lásd erről [korábbi cikkem](#)), mint a módosítás legnagyobb veszélyét.

Végül választanunk kell a rendelkezésre álló eszköz, az előzetes normakontroll és a lemondás között. **Úgy gondolom azonban, hogy létezik egy harmadik és a jogállamiság szempontjából járhatóbb út.** A módosítás tartalmi vizsgálata után (mert csak így állapítható meg, hogy sérti-e a demokratikus működést, elhagyhatatlan folyamat), amennyiben a köztársasági elnökben felmerül annak gyanúja, hogy az veszélyezteti a demokratikus működést, az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint (38. §) konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben **indítványoznia kellett volna az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény értelmezését**, hogy a testületfeloldja az Alaptörvény két rendelkezésének ellentétét. Így az aláírás megtagadhatóságának kérdése az Alkotmánybíróság döntésétől függene. Bár az Alkotmánybíróság döntése meghaladja az Alaptörvény által a köztársasági elnöknek aláírásra előírt 5 napos határidőt, a jogállamiság és a jogbiztonság érdekében vállalnia kell az elnöknek az ezzel járó kockázatot, majd természetesen a jogállamiság követelményeinek megfelelően, az Alkotmánybíróság döntése után, az értelmezés szerint járnia el a kihirdetéssel kapcsolatban.

Mátyás Ferenc:

Az alvó közigazgatás és a láthatatlan tárcalapok

Feltételezhetjük, hogy a problémát nem szándékos korlátozás generálja, de akkor mi okozhatja a tárcalapok elektronikus megjelenésének, illetve meg nem jelenésének káoszát? Kinek mi a feladata ebben az ügyben?

Bár [a jogalkotási törvény a 28/C. § \(1\) bekezdésében](#) előírja, hogy **ahivatalos lapokat a miniszter az általa vezetett minisztérium honlapján történő közzététellel adja ki**, 2013-ban ezek a lapok **mégsem voltak elérhetőek** elektronikusan. Pedig idén már 8 tárcalap született.

A tárcalapokat központi gyűjtőhelyen, a <http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/valaszt.htm> honlapon tették eddig közzé, a honlapon elérhető a 2013 előtt megjelent valamennyi tárcalap, hiszen maga a **jogalkotási törvény is ezek „örök” megőrzését rendeli el** (A kiadott hivatalos lap az azt kiadó szerv honlapjáról nem távolítható el. A szerv megszűnése esetén pedig ez a kötelezettség a szerv jogutódját terheli.)

A jelenlegi helyzet szerint a honlapon csak a tárcalapok tartalomjegyzéke érhető el, maga a közlöny kizárólag papírformában, a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó boltjában vásárolható meg.

A tárcalapokat kiadó minisztériumok honlapján (<http://www.kormany.hu/hu/miniszteriumok>) a közérdekű adatok között (pl.: <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/a-kozerdeku-informaciokrol>) csak utalás történik az adott tárcalapra, amiazonban egyes esetben a <http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/valaszt.htm> oldalra, más esetben a <http://www.magyar kozlony.hu/> oldalra (ahol csak a Magyar Közlöny és a Hivatalos Értesítő található meg, tárcalapok közzétételére itt nem kerül sor) irányít minket. Természetesen **atárcalapok szövege sehol sem érhető el**.

Jelenleg az **Emberi Erőforrások Minisztériuma** (Szociális és Munkaügyi Közlöny, Egészségügyi Közlöny, Oktatási és Kulturális Közlöny), a **Honvédelmi Minisztérium** (Honvédelmi Közlöny), és a **Nemzetgazdasági Minisztérium** (Nemzetgazdasági Közlöny) bocsát ki tárcalapot (itt nem térünk ki a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által kiadott Céglapra). Kinek a felelősségi körébe tartozik ezek elektronikus megjelenítése?

Megkeresésemre a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó arról tájékoztatott, hogy ebben az évben az elektronikus megjelenítés náluk, az eddigi központi honlapon nem fog megvalósulni, hiszen a **jogalkotási törvény a minisztériumok felelősségi körébe sorolja a közzétételt**. Tény, hogy az eddigi tevékenységük eddig is közérdeket kiszolgáló tevékenységnek minősült, ami nem vállalja át a felelősséget a jogalkotótól. A

tárcalapokat a minisztériumoknak minden esetben a saját honaljukon kéne közzé tenni, **kiadottnak is csak a közzététellel minősül.** Ráadásul mivel [az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról törvény](#) alapján ez **közérdekű adatnak minősül** (az állami feladatot szerv közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret), **díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni. A jelenlegi helyzet túl a törvényellenességen azért is aggályos, mivel az adott területen dolgozók sora nem jut hozzá alapvető, sokszor kötelező információkhoz,** pl.: SOTE által meghirdetett kötelező tanfolyamok listája, bérgarancia támogatás maximális mértéke, szakképesítések vizsgaidőpontja, valamint a tételek átvételének ideje és módja, intézmények térítési díjai, stb. De a transzparencia jegyében hiányolható ugyanígy a magánnyugdíjpénztárak és egészségpénztárak éves gazdálkodást bemutató beszámolói.

Szerencsére időközben a Honvédelmi Minisztérium által kibocsátott Honvédelmi Közlöny, amely már egy ideje kizárólag elektronikusan jelent meg, talán pont a papír alapú közlöny hiánya miatt, 2 hónapos kihagyás után ismételten elérhető a Közlönykiadó honlapján. **Remélhetőleg a hatáskörök egyértelmű tisztázása mielőbb megtörténik** a többi minisztérium esetében is, és ezeknek a nem hivatalos lapoknak a közzététele visszatér a jogállami keretek közé. Már két hónapja várjuk a közigazgatás ébredését, reméljük nem lesz Csipkerózsika hosszúságú.

Mátyás Ferenc:

Az előző év tartalmából

A jogalkotás nagy felelősség – de nem azért, mert ha a képviselő a szavazáskor rossz gombot nyom, súlyos összegeket kell fizetnie a pártkasszába. Hogy miben áll mégis ez a felelősség, igen könnyen megfogható: a társadalom arra hatalmazza fel a törvényhozót, hogy az meghatározza közös együttélésünk szabályait, a minket érintő jogokat kötelezettségeket. A magyar jogi gondolkodás remek képviselői is rámutattak arra, hogy a jogalkotás olyan hatalmi játék, amelynek következményei az „állampolgárokat, s szervezeteiket kötelezik és jogosítják, s csak részben kormányokat, kormánytagokat, meg politikai pártokat” (Tamás András: *Legistica. Szent István Társulat, Budapest, 2009.*). Ez igen komoly felelősséget helyez a jogalkotó vállára, hiszen a jogalkotással nem önmagukat szórakoztatják, az eljárást az állampolgárokra nézve méltányosan kell lefolytatni, vagy, ahogy Kampis György fogalmaz: „nem szabad a jogot az állampolgárok fejére ejteni” (Kampis György: *Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat, 137. o. Budapest, 1994. Unió Kiadó.*).

Nézzük a számokat! Egy remek [összefoglaló](#) született az elmúlt év jogszabályainak alakulásáról. Forrásként felhasználjuk az általuk közölt adatokat a további részletes elemzés céljából.

Kihirdetett jogszabályok	2011	2012
törvény	213	226
kormányrendelet	379	447
MNB	24	26
BM	71	87
HM	20	23
KIM	44	59
KÜM	4	3
ME	3	2
NEFMI	78	33
EMMI	0	58
NFM	97	83
NGM	56	54
VM	149	151
PSZÁF	28	29
NMHH	14	15
AB határozat	181	45
OGY határozat	98	96
KE határozat	338	351
kormányhatározat	522	705

Bár mindegyik külön történet, amely megér egy elemzést, jelen írás keretében csak a törvényekre koncentrálok. **A jelenlegi Országgyűlés már most, a ciklus vége előtt több törvényt fogadott el (2013-ig) mint az előző Országgyűlések a teljes ciklusuk alatt.** A mostani ciklus 586 darabnál tart, a 2006-2010-es ciklus 585 darabot, a 2002-2006-os 573 darabot, az 1998-2002-es 460 darabot fogadott el (a korábbi 2 ciklus még kevesebbet számlált). Az előző év törvényalkotásába úgy léptünk be, hogy az Alaptörvény és hozzá kapcsolódóan a szükséges sarkalatos törvények egész sora kihirdetésre került, így elvileg bizakodni lehetett benne, hogy a jogrendszer stabilizálásával az év törvényalkotása kevésbé lesz a 2011-eshez hasonló intenzitású.

Ennek ellenére 13-mal több törvény született, összesen 226 darab (beleértve a 3 Alaptörvény-módosítást is). Önmagában a számadat még nem sokat mond, az ördög, mint annyiszor, most is a részletekben rejtőzik.

A 226 darab törvény közül 84 tartalmában újnak minősül (egy egész területet újraszabályoz, vagy olyan területet érint, amely még nem volt szabályozva, ilyen például az új hulladéktörvény), a fennmaradó 142 törvény teljes egészében módosításokat tartalmaz. Az új törvények közül is akad 40 olyan, amelyik az új anyagon kívül módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezéseket tartalmaz. Mindösszesen 44 olyan törvény született, amely tisztán új rendelkezéseket tartalmazott (ebből 39 nemzetközi egyezményt hirdet ki). Ha a tisztán módosító törvények mellett számba vesszük a módosításokat is tartalmazó újakat, látható, hogy a 226 törvény közül 182 tartalmaz módosítást. A rekordszámú törvények 80%-a tehát a korábbi szabályozásokat írja át.

Ezt a „nagy számok törvényét” tovább bonyolítja a felkészülési idő kérdése. Ahhoz ugyanis, hogy jogkövetőként felkészülhessünk a ránk irányadó rendelkezések alkalmazására, elengedhetetlen, hogy megismerhessük, felfoghassuk a jogot, és magatartásunkat az új rendelkezésekhez igazíthassuk (*Lásd részletesen: [28/1992. \(IV. 30.\) AB határozat](#)*). A törvényeket a kihirdetést követő napon hatályba léptető technika biztos nem tesz eleget ennek a követelménynek – még akkor sem, ha az alkalmazás jóval a hatálybalépés után nyílik meg. Aznap jószerivel még a Közlöny megjelenéséről sem szerzünk tudomást, és persze nem is várható el, hogy a Közlöny honlapját figyeljük folyamatosan. A hatálybalépés további jellemzője, hogy ha nincs konkrét óra megjelölve, akkor a nap kezdetén, tehát 0 órakor lép hatályba a jogszabály. Ha tehát egy törvényt este 8-kor hirdetnek ki a Magyar Közlönyben és hatálybalépésként a kihirdetést követő napot jelölik meg, akkor az a törvény 4 óra múlva hatályba is lép. Ennek természetesen indokolt esetben és kivételesen lehet helye, mindenesetre **visszaélészerű alkalmazásának minősül, hogy a 226 törvény közül 138 a kihirdetést követő napon hatályba lép** (ebből 49 új és 89 módosító). Hatálybalépés előtt gyakorlatilag megismerhetetlenek voltak a törvények szövegei.

Ha meg szeretnénk jelölni egy olyan minimumot, aminek minden törvénynek eleget kellene tenni, ezt valahol a 8 nap környékén kéne keresnünk (13 törvény lépett hatályba a kihirdetést követő 8. napon). A 8. nap és a követő nap között, 2-6 napos kihirdetést követő hatálybalépéssel további 24 törvény szerepel. **Összességében tehát azt**

mondhatjuk, 162 törvény, vagyis az összes 70%-ának hatálybaléptetése indokolatlanul rövid idővel történt.

A következő statisztika még inkább aggasztó. Az előzőekhez vegyük még hozzá azt a technikát, amely az egyes módosításokról vagy új törvények egyes rendelkezéseiről mondja ki, hogy azok mégsem lépnek hatályba vagy a kihirdetett szövegtől eltérő szöveggel lépnek hatályba. Összesen 37 törvény tartalmaz olyan rendelkezést, hogy egy másik törvény valamely rendelkezése nem lép hatályba (ebből 19 olyan, amit 2012-ben fogadott el az Országgyűlés), és a többségük módosító (egy valamely törvényt módosító rendelkezés nem lép mégsem hatályba). Ez azt jelenti, hogy ezek a törvények annyira jól sikerültek, hogy még hatálybalépés előtt gyorsan át is kellett őket írni. **Az átgondolt és minőségi jogalkotás ilyen mértékű selejtet nem engedhet meg magának.**

43 törvény tartalmazza olyan változtatást, ami szerint egy másik törvény mégsem a kihirdetett, hanem attól eltérő szöveggel lép hatályba. A megváltoztatott törvények közül 24-et 2012-ben fogadott el az Országgyűlés. Az ilyen megoldások a még tisztességes felkészülési időt biztosító törvények vonatkozásában csökkentik a jogbiztonságot. Az új szabálysértési törvénynél több mint 3 hónap felkészülési idő állt rendelkezésre, 2 nappal a hatálybalépése előtt kihirdetett módosító törvény azonban a fenti megoldásokkal több, mint 40 helyen átirta a szabálysértési törvényt. Ekkora már nagy eséllyel felkészültek a törvény alkalmazására, a módosítások mindezt feleslegessé tették, és lehetett az egészet újrakezdeni a fennmaradó időben – a jogbiztonság így kétségtelenül sérül.

Végezetül táblázatban szeretném bemutatni, hogy hány különböző alkalommal módosította a jogalkotó a leggyakrabban alkalmazott, talán legfontosabb törvényeinket. A számadatok álláspontom szerint önmagukért beszélnek.

A jogbiztonság az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek.” (11/1992. (III. 5.) AB határozat)

Vajon jó irányba haladunk?

Törvény címe	A módosító törvények száma
a személyi jövedelemadóról	16
a büntetőeljárásról	12
a polgári perrendtartásról	12
a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 2012-es!!	12
a Rendőrségről	12
a bírósági végrehajtásról	11
az illetékekről	11
Magyarország 2012. évi központi	11

költségvetéséről	
a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól	10
az államháztartásról	10
a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről	10
a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról	9
a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról	9
a nemzeti köznevelésről	9
a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról	8
a társasági adóról és az osztalékadóról	8
a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről	7
a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról	7
a társadalombiztosítási nyugellátásról	7
az általános forgalmi adóról	6
a közalkalmazottak jogállásáról	6
a földgázellátásról	6
a villamos energiáról	6
a nemzeti felsőoktatásról	6

Mátyás Ferenc:

KIM mulasztás miatt közjogilag érvénytelen a veszélyhelyzet kihirdetése

Feltehetően a Magyar Közlöny kiadásáért felelősök (KIM) késlekedése okozhatta, hogy a veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről, valamint a veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről szóló 177/2013. (VI. 4.) Korm. rendelet módosításáról szóló **191/2013. (VI. 10.) Korm. rendelet 5 és fél órával a hatálybalépését követően került kihirdetésre.**

A rendelet, amelyben a Kormány Pest megyében az Érdi járás, a Ráckevei járás és a Szigetszentmiklósi járás, Fejér megyében a Martonvásári járás és a Dunaújvárosi járás, Bács-Kiskun megyében a Kunszentmiklósi járás, a Kalocsai járás és a Bajai járás, Tolna megyében a Paksi járás, Tolnai járás és a Szekszárdi járás, Baranya megyében a Mohácsi járás közigazgatási területére hirdet árvízi veszély miatt veszélyhelyzetet, az 5. § értelmében **2013. június 10-én 12.00 órakor lépett hatályba.** A rendelet **kihirdetésére** azonban – a Magyar Közlöny 2013/93. számához tartozó tanúsítványba foglalt időbélyegző szerint – **17:26:59-kor került.** Az ezt megelőző időben a rendelet szövege hiteles forrásból nem volt megismerhető.

A rendelet hatálybalépésétől, déltől kezdődően úgy kellett a katasztrófavédelmi törvényben (2011. évi CXXVIII. törvény) **veszélyhelyzet esetére elirányzott intézkedéseit** (közúti, vasúti, vízi és légi járművek forgalmának korlátozása vagy megtiltása az ország egész területén vagy meghatározott részén; rendezvények megtiltása; kitelepítés; ország meghatározott területére történő belépés, az ott-tartózkodás korlátozása; az állomások, kikötők, repülőterek, raktárak igénybevétele vagy használatának korlátozása; kiürítés; ideiglenes polgári védelmi szolgálat) **végrehajtani**, hogy a veszélyhelyzet szabályszerű kihirdetésére nem került sor. Tehát hivatalosan az alkalmazott intézkedések nem állt fenn a hivatkozott területeken veszélyhelyzet, így a végrehajtott intézkedések szabálytalanok voltak, jöllehet azok fontossága és szükségszerűsége megkérdőjelezhetetlen.

A helyzetet súlyosbítja, hogy a jogszabályok közjogi érvényességének egyik alapfeltétele megfelelő kihirdetés. A jogalkotási törvény lehetővé teszi, hogy jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehessen, de ebben az esetben úgy rendelkezik, hogy a hatálybalépés időpontja – amit órában kell meghatározni – nem előzheti meg a kihirdetés időpontját. [2010. évi CXXX. törvény 7. § (2) bekezdés]. A Kormányrendelet 5 és fél órás „csúszást” követő kihirdetés sérti a visszaható hatályú hatálybaléptetés tilalmát, ugyanis egy jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget. Márpedig az intézkedések több irányból is korlátozást jelentenek.

Tehát a Magyar Közlöny kiadásáért felelős szerv késlekedése miatt a **Kormányrendelet közjogilag érvénytelenné vált.** Remélhetőleg a jövőben ilyen hanyagság nem fog előfordulni, egy jogállamban ugyanis elengedhetetlen, hogy az intézkedések megfelelő

jogalappal történjenek, és hogy a jogszerűség léte vagy nem léte ne a felelősök szundikálásától legyen függő.

Frissítés (2013. 06. 19.):

A helyzetet súlyosbítja, hogy a jogszabályok közjogi érvényességének egyik alapfeltétele megfelelő kihirdetés. A jogalkotási törvény lehetővé teszi, hogy jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehessen, de ebben az esetben úgy rendelkezik, hogy a hatálybalépés időpontja – amit órában kell meghatározni – nem előzheti meg a kihirdetés időpontját. [2010. évi CXXX. törvény 7. § (2) bekezdés]. A Kormányrendelet 5 és fél órás „csúszást” követő kihirdetés sérti a visszaható hatályú hatálybaléptetés tilalmát, ugyanis egy jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget. Márpedig az intézkedések több irányból is korlátozást jelentenek.

Persze vitára adhat okot a katasztrófavédelemről szóló törvény 45. § (4) bekezdésének alkalmazhatósága jelen esetben. Eszerint ugyanis „halasztást nem tűrő esetben a Kormány rendeletei a közszolgálati (országos, területi és helyi) műsorszórók útján is kihirdethetők (a továbbiakban: rendkívüli kihirdetés), és a nap meghatározott időpontjától hatályba léptethetők. Az így kihirdetett rendeletet a Magyar Közlöny legközelebbi számában meg kell jelentetni.”

Álláspontom szerint jelen rendeletnél nem beszélhetünk halasztást nem tűrő esetről, mert kellő ideje volt már az ország több részén veszélyhelyzet, így a további területekre történő kiterjesztéssel is előre lehetett számolni. A megfelelő előkészítés hiányát nem lehet rendkívüli kihirdetéssel orvosolni, mindezek alapján csak a jogalkotási törvény szabályai alapján történhetett volna a kihirdetés. Az első veszélyhelyzetet kihirdető rendelet, a 177/2013. (VI. 4.) Korm. rendelet 177/2013. (VI. 4.) Korm. rendelet 2013. június 4-én került kihirdetésre és 12.00 órakor lépett hatályba. Az időbélyegző szerint a Magyar Közlöny 12:35:01-kor került fel a honlapra, és mivel aznap délután egy másik közlöny is megjelent, vélelmezhető, hogy ennek a közlönynek a kihirdetését a veszélyhelyzet kihirdetése indokolta. Szóval olyan szituációban, amikor mondhatni valóban „váratlan” volt a helyzet, a KIM kicsit több mint fél órával reagált, viszont egy olyan szituációban, amikor várható volt a veszélyhelyzet kiterjesztése mindehhez 5 és fél óra kellett.

Összességében tehát a Magyar Közlöny kiadásáért felelős szerv késlekedése miatt **vált közjogilag érvénytelenné a Kormányrendelet**. Remélhetőleg a jövőben ilyen hanyagság nem fog előfordulni, egy jogállamban ugyanis elengedhetetlen, hogy az intézkedések megfelelő jogalappal történjenek, és hogy a jogszerűség léte vagy nem léte ne a felelősök szundikálásától legyen függő.

Milánkovich András:

Igazolatlan mulasztás? I.

Miért voltak bő egy hónapon keresztül jogilag feloldhatatlan, ellentmondásos helyzetben a szakképző iskolák? Sikerült-e a helyzetet jól feloldani? Cikkünk I. része

Egy korábbi cikkünkben már [beszámoltunk](#) a 2013. április 5-én kihirdetett és mindössze másfél napos felkészülési időt követően, április 7-én hatályba lépett, közel 35.000 oldalra rúgó szakképzési kerettantervről. Mindeddig nem foglalkoztunk azonban bővebben azzal a helyzettel, amelyet a **saját magával lépést tartani nem tudó jogalkotás** alakított ki: a szakképző iskolák az egymással nem egyeztetett törvények miatt törvénysértő állapotba kerültek – amelyből több mint egy hónapig nem volt kiút. E cikkben az említett törvénysértő állapot mibenlétét vizsgálom, míg a következő írás a helyzet – véleményem szerint hibás – feloldását mutatja be.

A vizsgálat előtt azonban érdemes egy kis oktatási jogi fogalommagyarázattal kezdeni: Szakképző iskola: a **szakközépiskolákat és a szakiskolákat** magába foglaló elnevezés a nemzeti köznevelésről szóló [2011. évi CXCV. törvényben](#) (a továbbiakban: **Nkt.**) [7. § (1) bekezdés d)-e) pontok].

Nemzeti Alaptanterv (Nat.): az iskolai nevelés-oktatás tartalmi egységességét, az iskolák közötti átjárhatóságot, a kötelezően elsajátítandó műveltségterületet stb. tartalmazó dokumentum [Nkt. 5. § (4) bekezdés; [110/2012. \(VI. 4.\) Korm. rendelet](#)].

Kerettantervek: a Nat.-ban foglaltak érvényesülését biztosító, az egyes iskolatípusokra kiadott dokumentumok, amelyek tartalmazzák a nevelés-oktatás céljait, a tantárgyi rendszert, a tantárgyak témaköreit, tartalmukat stb. [Nkt. 5. § (5) bekezdés]. Kerettantervből tehát elméletileg többféle is létezik, amelyek közül az adott intézmény választhat.

Szakképzési kerettanterv: Azok a kerettantervek, amelyek az iskolai rendszerű szakképzésben országsszerte **egységesen és kötelezően** alkalmazandók az egyes szakmák oktatására. A szakképzésről szóló [2011. évi CLXXXVII. törvény](#) (a továbbiakban: **Szt.**) és egyes vonatkozó miniszteri rendeletek alapján, szintén **miniszteri rendeletben adják ki** [Nkt. 5. § (7) bekezdés, Szt. 8. § (1) bekezdés].

Ez az a mellékleteivel együtt **közel 35.000 oldalas rendelet**, amelyről korábban [írtunk](#).

Pedagógiai program: A nevelő és oktató munka az óvodában, az iskolában, a kollégiumban pedagógiai program szerint folyik. A pedagógiai programjáról minden intézmény maga dönt; a nevelőtestület fogadja el és az intézményvezető hagyja jóvá. Ennek részét képezi a kerettanterveket szűk körben kiegészítő helyi tanterv és a szakképző iskolák esetében a **szakmai program** [Nkt. 26. § (1)-(2) bekezdés; Szt. 7. § (3) bekezdés].

Szakmai program: A szakképző iskolákban a pedagógiai program kötelező eleme. Az intézmények alakítják ki, a miniszteri rendeletben kiadott szakmai és vizsgakövetelmény, valamint a már említett, adott szakképzésre vonatkozó szakképzési kerettanterv alapján [Szt. 7. § (3) bekezdés].

*

Az alapfogalmak megismerése után megvizsgálhatjuk: **hol vannak a rendszerbe kódolt buktatók?**

A 2012. szeptember 1-jén hatályba lépett **köznevelési törvény** átmeneti rendelkezései között szerepelt a következő (azóta módosított) norma:

*„Az iskola **2012. december 31-ig** felülvizsgálja a pedagógiai programját, annak érdekében, hogy a kerettantervről szóló jogszabály, valamint e törvény rendelkezéseinek megfelelően” [97. § (14) bekezdés]*

A törvény felhatalmazta ugyan az oktatásért felelős minisztert (az emberi erőforrások miniszterét) a kerettantervek miniszteri rendeletben történő kiadására, ám erre határidőt nem adott.

Ezzel párhuzamosan a **szakképzési törvény** felhatalmazta a szakképzésért és felnőttképzésért felelős minisztert (a nemzetgazdasági minisztert) a szakképzési kerettantervek kiadására: eleinte 2012. július 31-ig, egy módosítás után pedig szintén **2012. december 31-ig** kellett e köteletségének eleget tennie [Szt. 92. § (26) bekezdés].

Innentől kezdve a két fenti feladatra vonatkozó határidők együtt mozogtak tovább; az időpontok pedig később (2013. január 1-jén) **2013. március 31-re** módosultak. Eddig a napig kellett tehát **egyrésztől kiadni az új szakképzési kerettanterveket** [Szt. 92. § (26) bekezdés], **másrésztől** az érintett iskoláknak – és a szakképző iskola is iskolának minősül – **ezzel a kerettantervekkel összhangban felülvizsgálni** a pedagógiai programjukat (amelynek a fentiek szerint része a szakképzési kerettanterven alapuló szakmai program is) [Nkt. 97. § (14) bekezdés].

A feladat elméletileg különösebb nehézség nélkül megoldható lett volna. Ennek azonban előfeltétele, hogy a szakképzési kerettanterv (amiből a programjukat felülvizsgáló intézményeknek szükségképpen dolgozni kell) ki legyen adva, még hozzá lehetőleg ne a határidő előtti legutolsó pillanatban. A valóság természetesen másképp alakult: **a kerettantervekről szóló miniszteri rendeletet csupán az április 5-i Magyar Közlönyben hirdették ki.** Ennél fogva a szakképző iskolák sem tehettek eleget az Nkt.-ban megfogalmazott követelményeknek, hiszen **a határidő már eleve eltelt, mire a munka alapját képező kerettantervek egyáltalán megismerhetővé váltak.** [Megjegyezzük: az Nkt. 97. § (14) bekezdésben kapott másik feladatnak, vagyis a pedagógiai program Nkt.-val való összhangba hozatalának akadály nélkül meg tudtak felelni a szakképző iskolák is.]

A szakképző iskolákat – minthogy az irányadó határidő már eltelt – március 31-ét követően már nem kötötte időponthoz a jogszabály. A szakmai programmal kapcsolatos feladatokra vonatkozó egyetlen norma az Szt.-ben volt megtalálható:

„A szakmai és vizsgakövetelmény és a szakképzési kerettanterv alapján a szakképző iskolában a pedagógiai program részeként szakmai programot [...] kell kidolgozni.” [7. § (3) bekezdés]

Mivel azonban a szakképző iskolák szükségszerűen elmulasztották a felülvizsgálatra vonatkozó, Nkt.-ből eredő kötelezettségeiket, e norma érvényesülése is a levegőben lógott.

Hogy miért fontos mindez?

1) Az Nkt. értelmében az illetékes fővárosi és megyei **kormányhivatal hatósági ellenőrzés keretében vizsgálja** a köznevelési intézmény jogszabályi feltételeknek megfelelő működését. A szabálytalan működés jogkövetkezménye a felhívástól és a fenntartó felé történő jelzéstől a felügyeleti bírságon át sokféle lehet [Nkt. 79. § (2)-(3) bekezdés].

2) A kormányhivatal **mellett a fenntartó is széles körű ellenőrzési, jóváhagyási jogkörökkel rendelkezik**, amely kiterjed például a pedagógiai programra is [Nkt. 83. § (2) bekezdés, különösen i) pont].

3) Nem zárható ki egyértelműen a **pedagógiai-szakmai ellenőrzés** relevanciája sem, amely ugyan a pedagógusi munka értékelésére irányul, ám vizsgálati módszerként alkalmazza a pedagógiai dokumentumok vizsgálatát. [Nkt. 87. § (3)-(4) bekezdés] Az ilyen tudomásszerzés esetén esetleg szintén megindulhat az 1) szerinti eljárás.

Összességében jól látszik, hogy **az ismertetett törvényi szabályozás már hónapok óta magában hordozta a konfliktus lehetőségét, amely végül 2013. április 1-jén realizálódott**, a határidő elmulasztásával. Az is megállapítható, hogy a vonatkozó jogszabályok feladatot róttak a szakképző iskolákra, ám arra megfelelő határidőt nem szabtak. Eközben viszont **a lehetséges jogkövetkezmények széles skálája fenyegette a címzetteket**. Jóllehet, a szankciók bizonyára nem kerültek alkalmazásra, ám az alkalmazhatóságuk pusztá lehetősége is **rávilágít a rendszer diszfunkciójára**. A megfelelő megoldás a határidők elválasztása lett volna: a kerettanterv kiadására korábbi, a pedagógiai program felülvizsgálatára későbbi határidő megállapítása. A köztes időtartam garantálhatta volna a jogszabálynak való megfelelést.

Nyilván nem e probléma jelenleg a magyar közoktatás leginkább megosztó ügye. Abból a szempontból azonban kifejezetten releváns, hogy rávilágít, milyen kaotikus állapotok uralkodnak jelenleg a jogalkotásban, valamint hogy átgondoltabb kodifikációs munkával könnyedén kiküszöbölhetők lennének a hasonló „önbuktatók”.

Milánkovich András:

Igazolatlan mulasztás? II.

Miért voltak bő egy hónapon keresztül jogilag feloldhatatlan, ellentmondásos helyzetben a szakképző iskolák? Sikerült-e a helyzetet jól feloldani? Cikkünk II. része.

Egy korábbi cikkünkben már [beszámoltunk](#) a 2013. április 5-én kihirdetett és mindössze másfél napos felkészülési időt követően, április 7-én hatályba lépett, közel 35.000 oldalra rúgó szakképzési kerettantervről. E cikk I. részében pedig megírtuk, hogy a kihirdetés időpontja hogyan indukált jogellenes helyzetet a szakképző iskolák vonatkozásában. Utaltunk arra is, hogy a jogszabály hatályba léptetése ellentmond a vonatkozó alkotmányos követelményeknek. A következőkben azt tekintjük át, hogy hogyan reagált e problémákra a jogalkotó.

A nemzeti köznevelésről [2011. évi CXCV. törvényhez](#) (a továbbiakban: **Nkt.**) 2013. március 28-án nyújtottak be [módosító javaslatot](#) az Országgyűlésnek. A benyújtott iromány egyebek (például a testnevelésórákra, vagy az etikaoktatásra vonatkozó szabályok megállapítása) mellett az Nkt. 97. § (14) bekezdését a következő mondattal javasolta kiegészíteni:

„A szakképző iskola a szakmai programmal, szakképzési programelemekkel kapcsolatos felülvizsgálatot 2013. május 15-ig végzi el.

Az előterjesztők elkésve bár, de reagálva a cikk I. részében tárgyalt hiányosságra, a következőképpen indokolták a módosítást:

„Tekintettel arra, hogy a szakképzési kerettantervek még nem készültek el, módosítani kell a pedagógiai program átdolgozásának határidejét [...]. Ezzel az intézkedéssel, és tekintettel arra, hogy a szakképzési kerettantervek tervezete már márciusban megismerhető lesz az érintettek számára, **biztosítottá válik a végrehajtáshoz szükséges kellő felkészülési idő.**”

A **szakmai program** valójában a minden iskolatípus számára kötelező pedagógiai programnak egy specifikus, a szakképző iskolákra jellemző részeleme. A pedagógiai programot az iskolának (mindenféle iskolának, így a szakképző iskolának is) 2013. március 31-ig kellett felülvizsgálniuk a rájuk vonatkozó kerettantervek és az Nkt. rendelkezései vonatkozásában [*Nkt. 97. § (14) bekezdés első mondata*]

Mint arról korábban tudósítottunk, időközben a Magyar Közlöny április 5-én kiadott száma kihirdette a szakképzési kerettantervekről szóló [14/2013. \(IV. 5.\) NGM rendeletet](#), amely a maga **34.720 oldalával** tekintélyes mennyiségű joganyagot jelent az alkalmazására kötelezetteknek.

A fent hivatkozott törvényjavaslathoz április 15-én előterjesztett, később el is fogadott [módosító indítvány](#) a **határidőt május 20-ra** változtatta. Az indokolás szerint „tekintettel a törvényjavaslat várható hatálybalépésére és a szakképzési kerettantervek elkészültére, indokolt a szakmai program felülvizsgálatra vonatkozó határidők kitolása is, **a hosszabb felkészülési idő biztosítása érdekében.**”

A törvényt végül április 30-án fogadta el az Országgyűlés, [kihirdetésére pedig május 9-én került sor](#). Megjegyzendő, hogy a szakképző iskolák ekkor már **bő egy hónapja ex lex-állapotban voltak** a pedagógiai programjuk felülvizsgálatával kapcsolatban. Az Nkt. 97. § (14) bekezdése a módosítás eredményeképp a következő (második) mondattal egészült ki:

*„Az iskola 2013. március 31-ig felülvizsgálja a pedagógiai programját annak érdekében, hogy a kerettantervről szóló jogszabály, valamint e törvény rendelkezéseinek megfeleljen. A szakképző iskola a szakmai programmal, szakképzési kerettantervvel kapcsolatos felülvizsgálatot **2013. május 20-ig végzi el.**”*

A hatálybalépés időpontja a kihirdetést követő nap, azaz 2013. május 10-e. Ha visszaemlékszünk a szakképzési kerettantervet kihirdető miniszteri rendelethez kapcsolódó [aggályainkra](#), megállapíthatjuk: elméleti szinten jelenleg is **azonos alkotmányjogi problémával állunk szemben, amely nem más, mint a kellő felkészülési idő hiánya.**

Korábbi cikkünk részletesen szólt a kellő felkészülési időhöz fűződő alkotmányos követelményről: „[...] a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy **elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.** Hogy jogkövetőként felkészülhessünk a ránk irányadó rendelkezések alkalmazására, elengedhetetlen, hogy megismerhessük, felfoghassuk a jogot, és magatartásunkat az új rendelkezésekhez igazíthassuk (Lásd részletesen: [28/1992. \(IV. 30.\) AB határozat](#)). Ez az intervallum tulajdonképpen a jogszabály kihirdetése (amikor megjelenik a Magyar Közlönyben) és hatályba lépése közti időszak.”

Ha vetünk még egy pillantást a törvenymódosításunk kihirdetése (május 9-e, csütörtök) és a benne foglalt határidő (május 20-a, hétfő) közötti időszakra, könnyű megállapítani, hogy a kellő felkészülési idő követelményére – mondjuk így – kevésbé volt csak tekintettel a jogalkotó. Mivel **május 20-a pünkösd hétfőre esett, a címzetteknek** a kihirdetéstől mindössze **6 munkanap állt rendelkezésükre**, hogy a jogszabályban foglalt kötelezettségüknek eleget tegyenek: szakmai programjukat az NGM-rendelet rájuk vonatkozó része alapján felülvizsgálják és némely esetben bizonyosan újra is gondolják. (Külön kiemeljük, hogy az eredeti, május 15-ről szóló koncepciót éppen a kellő felkészülési idő jegyében bővítették ugyan öt nappal, ám ez valójában mindössze két munkanapot foglal magában.)

Összehasonlításképpen: a közoktatási intézmények alapító okiratainak felülvizsgálatára és az Nkt.-vel való összhangba hozatalára négy hónap állt a fenntartók rendelkezésére. Az intézmények SZMSZ-einek felülvizsgálatára és szükséges módosítására az Nkt. 2012. szeptember 1-jei hatálybalépésétől hét hónapos határidőt adott az új törvény [Nkt. 97. §

(4), (15) bekezdés]. A szakképző iskoláknak ehhez képest tíz (érdemben hat!) nap alatt kell elvégezni szakmai programjuk felülvizsgálatát.

A jogszabály tehát olyan feladatot ró az intézményekre, amelynek teljesítése pusztán a rendelkezésre álló idő alatt nem várható, a címzettek ez alapján nem tudnák magatartásukat a jogszabályi követelményekhez igazítani és azokat végrehajtani. Amennyiben ez így van, a jogszabályhely ellentétes az Alaptörvénnyel és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (3) bekezdésével, amely felvetheti a rendelkezés **közjogi érvénytelenségének** kérdését is.

A probléma élet azonban a gyakorlati oldalról legalábbis **tompítja**, ha a szakképző iskolák a szakképzési kerettanterv kihirdetésével (április 5.), önműködően nekiálltak a szakmai program felülvizsgálatának. Mivel a szabályozás korábbi alakulása alapján az legalábbis egyértelmű volt, hogy a szakmai programot a szakképzési kerettantervvel összhangban felül kell vizsgálni, ráadásul a korábbi cikkünkben leírtak alapján e téren az intézmények már mulasztásba is estek, **a szakképző iskolák mintegy „önkéntes jogkövetéssel”, külön erre vonatkozó jogszabályi keret nélkül is megkezdték a feladat végrehajtását.** Az Ars Boni által véletlenszerűen kiválasztott, majd megkeresett szakképző iskolák vezetői azt nyilatkozták, hogy az új határidő azért nem állítja intézményeiket teljesíthetetlen kihívások elé, mert a felülvizsgálatot már elkezdték, illetve elvégezték (hiszen érzékelték a kényszerű mulasztást). A május 13-án és 14-én (tehát az új határnapot megállapító törvény kihirdetését követő néhány napon belül) folytatott beszélgetésekből több esetben megtudtuk, hogy a módosított pedagógiai programot már meg is küldték ellenőrzésre a tankerületnek.

A jogállami követelményekkel ez a megoldás sem áll maradéktalanul összhangban, hiszen a címzettek számára **általánosan kötelező magatartásszabályt kizárólag jogszabály állapíthat meg:** ez a „megfelelő forma”, amelyet a jogbiztonság elve megkíván. A konkrét esetben az önkéntes jogkövetés, az „előre dolgozás” csupán esetleges, mindenesetre legalább esélyt adott arra, hogy a szakképző iskolák mégis megfeleljenek az egyébként mérsékelt jogállamiság-konform követelménynek. Meglehet természetesen – bár kevésbé tartjuk valószínűnek –, hogy a jogalkotó az iskolák fenti tevékenységének teljes ismeretében és azzal számolva jelölte ki az új határnapot (erre részben a törvényjavaslat indokolása látszik utalni). Ez esetben a jogszabály funkcionálisan megfelel(ne) a kellő felkészülési idő követelményének, hiszen *de facto* minden címzett el tudja végezni a rá rótt feladatot. E gondolat azonban kizárólag akkor érvényesülhet, ha a munkát minden egyes érintett már jó előre, önként elkezdte, s erről a jogalkotó tudott is.

A fentieket összegezve, inkább arra az esetre látunk jó példát, amikor a jogalkotó kapkodása, nem kellően átgondolt lépései mellett a jogalkalmazók proaktivitása tartja a víz fölött a mindennapi működést – akár az alaptörvény-ellenesség gyanúját felvető jogszabályi környezet ellenére is. Bizonyára ennek lesz köszönhető, ha komolyabb problémahullám nem kíséri majd az ügyet.

Az Alaptörvény napja: újratervezés

Alig néhány napja, április 25-én írtuk a második évfordulóját annak, hogy a 2010-ben megválasztott magyar Országgyűlés által 262 „igen” szavazattal elfogadott Alaptörvényt a köztársasági elnök aláírását követően kihirdették a Magyar Közlönyben. Az azóta eltelt két esztendő során egyetlen állandó tendencia érzékelhető az alkotmányos keretek vonatkozásában: azok folyamatos mozgása, **a jogrendszer átállításához kötődő bizonytalanság**. Ennek ellenére került előtérbe a jogrendszer csúcsán álló norma mármár kultikus elemeket felvonultató népszerűsítésének igénye, amely összhangban áll az Alaptörvény deklaratív elemeinek magasztos hangvételével. Az alábbiakban e két ellentétes folyamat eredményeire kívánjuk felhívni a figyelmet, valamint irányt mutatni a tekintetben, hogyan lehet jelen körülmények között a társadalmat valóban megszólító tevékenységet folytatni.

Az alkotmány felülről szorgalmazott tisztelete nem ismeretlen a magyar történelemben; a Szent Korona-tan, valamint az első kartális alkotmány esetében egyaránt akadnak ilyen vonások. A Szent Korona-tan középkori formájában társadalmi igényből fakadt, később, különösen az újkorban azonban már nemegyszer alakították az aktuális történelmi helyzetekhez. E célokat persze sokszor elfogadhatjuk, ennek ellenére nem hallgatható el, hogy az értelmezés a mindenkori politikai célokhoz idomult.

A történeti alkotmányt végleg felváltó 1949. évi XX. törvény kihirdetésének időzítése már eleve készítettőinek céljait szolgálta. Az augusztus 20-ai alkotmánynap intézményesítésével a regnáló hatalom az e naphoz kötődő vallási tradíciók háttérbe szorításával az Alkotmány ünnepét kívánta előtérbe helyezni. E törekvéseket **eleve kudarcra ítélte**, hogy az Alkotmányt maguk a rendszer irányítói sem tartották tiszteletben, tartalmát gyakran módosították, nemegyszer meg sem határozva konkrétan a hatályos alkotmányi szöveget. Bár e helyzet 1972 után sokat változott, ez kevésbé éreztette hatását az Alkotmány társadalmi megítélésében.

A rendszerváltást követő két évtizedben az Alkotmányt csupán a jogrendszer csúcsán elhelyezkedő jogi normaként kezelték, **nem törekedtek ahhoz kapcsolódó spirituális közeg kialakítására**. E helyzetben is jelentős változást hozott az Alaptörvény megszövegezése. Az ismert 2010-2011-es alkotmánytervezetek tükrében úgy tűnik, hogy szinte általános politikai és szakmai egyetértés volt abban, hogy a preambulum funkciója az alkotmány elvi keretei, és néhány közös nemzeti kiindulópont rögzítése. Az azonban az elfogadott szöveg specialitása, hogy nemcsak a Nemzeti hitvallásban, hanem a normaszöveg szintjén is jelentős terjedelemben tartalmaz olyan deklarációkat, amelyek **normativitása legalábbis megkérdőjelezhető**. Ilyen például az Alaptörvény legutolsó mondata, vagy, a negyedik módosítás nyomán a szövegbe emelt U) cikk is.

*

Az Alaptörvény hatályba lépésével **intenzív erőfeszítések** történtek presztízsének megteremtésre, ezek azonban alig több, mint egy év alatt részben belső, részben külső tényezők hatására **kifulladásra**. Előbbi kapcsán arra kell rámutatnunk, hogy a XXI. század uralkodó mentalitására tekintettel **eleve naiv feltételezés** volt, hogy ilyen típusú kampány képes lehet mélyrehatóan alakítani a közgondolkodást. Belső tényezőként **az Alaptörvény gyakorlatilag folyamatos erózióját** jelölhetjük meg: először az Átmeneti rendelkezések körül kialakult vitás helyzet, majd a törzsszöveg egyre gyakoribb és jelentősebb átalakulása siettette a folyamatot. Alkotmányos átmenet idején természetes, hogy az új keretek tisztázása és a jogrendszer „átprogramozása” hordoz magában bizonytalansági faktorokat, önmagukban a gyakori alkotmányjogi változások tehát a folyamat részét képezik. A „**permanens alkotmányozás**” viszont fokozza ezt a bizonytalanságot, amennyiben **előkészítetlen és nem kellőképpen megalapozott** elemek terhelik a rendszert, amelyek aztán utólagos korrekcióra szorulnak. Ilyen körülmények között különösen célszerűtlen az állandó mozgásban lévő Alaptörvény széleskörű tiszteletét remélni, hiszen nem feltételezhető a néhány hónapja még díszkötésben postázott, ám azóta sok tekintetben hatálytalan szöveghez való kötődés kialakulása.

Az Alaptörvény napjához kapcsolódóan is éppen arra kívánjuk felhívni a figyelmet, hogy **az Alaptörvény presztízsét** nem annak [dekorációja](#), hanem **tényleges tartalma adhatja** meg. Egy alkotmányt nem önmagában az alkotmányi minőségéért kell ünnepelni: valódi **tiszteletet „külső és belső” közlő utóbbi ébreszthet**, hiszen tisztelni csak azt tudjuk, amit ismerünk is.

*

Az Alaptörvény napján akkor járunk el a leghelyesebben, ha nem felmagasztalására vagy degradálására törekszünk, hanem **árnyalt megismertetését** tűzzük ki célul. Nem elegendő, hogy valaki [kezébe veheti az Alaptörvényt](#); szükséges, hogy értelmezéséhez **megfelelő támpontokkal** is rendelkezzen. E támpontokat különböző iskolai foglalkozások és lakossági fórumok keretében lehet legeredményesebben közvetíteni a társadalom irányába.

Kétségtelenül idealistának tűnik, de álláspontunk szerint az ilyen alkalmakon elhangzottak hitelességét nagyban fokozná, ha azokon [nem a politikai szférához kötődő személyek szerepelnének](#), hanem attól jól elhatárolható **szakmai körök képviseltetnék magukat**, így például joghallgatók, vagy fiatal jogászok. Ezek az előadások elsősorban az alkotmányosságra, az **Alaptörvény „magjára” koncentrálhatnak**, nem a folyton változó normaszövegre. Az ilyen programok, túl azon, hogy az előadóknak tapasztalatot, a hallgatóknak pedig értékes ismereteket juttatnak, elősegíthetik a civil társadalom aktivizálódását, a közéleti kérdések iránti érdeklődés fokozását, összességében tehát a tudatos állampolgári magatartás térnyerését.

Különös jelentősége van ennek a funkciónak a **közoktatásban**, melynek sok egyéb mellett arra is ügyelnie kell, hogy az alapvető alkotmányossági és állampolgári ismeretekkel felvértezett fiatalok hagyják el az iskolapadot. A követelményt egyébként a

Nemzeti Alaptanterv is rögzíti, a gyakorlatban azonban elvétve kerül csak elő ez a téma az oktatási intézményekben.

Összességében úgy véljük, hogy az Alaptörvény napja megfelelő alkalom arra, hogy újragondoljuk az Alaptörvény társadalom előtti megjelenítésének elvi kiindulópontjait. Az eddigi, **formaságokra összpontosító irányvonal helyett a szakmai ismeretterjesztés előtérbe helyezését javasoljuk.**

Hogyan is állunk a múlttal? – Tabula rasa az Alkotmánybíróságon

[Mint arról már beszámoltunk](#), a kormánypárti frakciószövetség tagjai február elején az Országgyűlés elé terjesztették az Alaptörvény negyedik módosítására tett javaslatukat. A tervezett változtatás volumenét jelzi, hogy az Alaptörvény 17 cikkét, valamint Záró rendelkezéseit is érinti, továbbá kulcsfontosságú kérdések újragondolását teszi szükségessé. A javaslat több pontja ismertté válását követően szinte azonnal szakmai és társadalmi viták keresztüztüzebe került; elég itt utalnunk a [hallgatói szerződés alaptörvényi alapjának megeremtésére](#), vagy a hontalanság alkotmányos szintű megjelenítésére.

Az Alkotmánybíróság elmúlt két évtizedbeli gyakorlatának eltávolítása a jogrendszerből bizonytalan helyzetet eredményez, emellett ellentétben áll az Alaptörvény eddigi, múlt felé nyitó koncepciójával is. A cikkben arra keressük a választ, hogy e megközelítés hogyan viszonyul a történeti alkotmány vívmányainak korábbi Alaptörvénybe emeléséhez [R] cikk (3) bekezdés]. Helyénvaló-e, hogy a kialakulni látszó új konstrukció alapján az Alaptörvény értelmezésekor akár Luxemburgi Zsigmond 1405-ös városi dekrétumainak egyes elemei hivatkozhatók, míg a halálbüntetést eltörlő 23/1990-es AB határozat nem?

Több oldalról is alátámasztható, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat teljes negligálása nem célravezető. Önmagában véve megalapozott az a gondolat, hogy az Alaptörvény hatályba lépésével számos AB határozat felülvizsgálatra szorul, ez azonban csak a ténylegesen megváltozott alkotmányos tartalmak vonatkozásában lehet méltányolható igény. Az alkotmányértelmezés megújításának kevésbé hatékony módja a teljes újrakezdés, hiszen az alkotmánybírákat sok esetben arra kényszeríti majd, hogy korábbi határozatokat rutinszerűen átszámozva, minimális átszövegezéssel adjanak ki. Racionálisabb megoldást kínál a [33/2012. \(VII.17.\) AB határozat](#), amely lehetőséget teremtett a testület számára, hogy a korábban működő mechanizmusok fenntartása mellett az alkotmányszöveg változásából eredő következményekre koncentrálhasson.

A módosító javaslat által kialakított konstrukció alkotmányos szintre emelése esetében is indokolt legalább az olyan, a jogállamiság minimális programját megtestesítő határozatokat megőrizni, mint például a jogbiztonságot, a jogegyenlőséget, a diszkrimináció tilalmát, a hatalommegosztást, vagy egyes alapjogokat rögzítő döntések. Részben ezeknek az alapelveknek a jelenlétéből következik, hogy az AB mozgástere e döntés által valójában nem szélesedhet, mivel az alkotmányosság alapvető tételeit a testületnek továbbra is fokozottan szem előtt kell tartania. Ezen felül az alkotmánybírákat eddig sem korlátozta semmi a gyakorlat átformálásában, mivel a korábbi határozatok csak annyiban kötik a taláros testületet, hogy – épp a 33/2012 (VII.17.) AB határozat értelmében – az azoktól való eltérést kifejezetten ki kell mondani; az angolszász bíróságokra jellemző kötőerő egyébként nem létezik és korábban sem volt jellemző Magyarországon.

Érdemes összehasonlításkepp a szóban forgó alaptörvény-módosítással a német Grundgesetz 79. cikk (2) bekezdésének történeti háttérével, mely kimondja, hogy a német Alaptörvény szövegét csak olyan törvény módosíthatja, mely konkrétan kimondja az alkotmányi szöveg változását. A 20-as/30-as évek német jogelmélete életben tartotta a Bismarcki Alkotmánynak az alaptörvényt áttörő, azzal tartalmilag szemben álló törvények elfogadását lehetővé tevő rendelkezését, ami végső soron a felhatalmazási törvényhez vezetett.

Az eset azt mutatja, hogy akár a jogbiztonságot is alááshatja a hatályostól lényegesen eltérő alkotmányszövegen alapuló alkotmány értelmezések sorsának rendezetlensége. Azonban nem találunk kényszerítő alkotmányos érveket amellett, hogy a korábbival gyakorlatilag megegyező szöveget újra kellene értelmezni.

További nehézségeket támaszt, hogy az Alaptörvény múlthoz való viszonyulásával is szöges ellentétben áll a vizsgált elképzelés, az R) cikk (3) bekezdése ugyanis kötelezővé teszi az Alaptörvénynek a magyar történeti alkotmány vívmányait figyelembe vevő értelmezését. Igaz, hogy a Nemzeti Hitvallás az 1949-es kommunista alkotmányt nem ismeri el, az 1944 és 1990 közötti időszakra vonatkozóan pedig az állami önrendelkezés hiányát állapítja meg, azonban a jogállami fordulat – Alaptörvényben is elismert – lezajlását követően meghozott alkotmánybíróági határozatok semmiképpen sem esnek ilyen megítélés alá.

Az Alaptörvény által bevezetett „történeti alkotmány vívmányai” terminológia is csak az 1949 előtti időszakra értelmezhető. Minthogy a történeti alkotmány önálló jelentéssel bír, sajátos jogtörténeti kategória, a kartális alkotmány alapján álló jogrendszer progresszív termékei semmiképpen sem tekinthetők a történeti alkotmány vívmányainak. Ettől függetlenül ez utóbbi hagyományokat sem mellőzhetjük: vívmány-jellegüket el kell ismernünk, még ha az Alaptörvény külön nem is nevesíti őket.

Összességében úgy véljük, hogy az AB egyes korábbi határozatainak mellőzése indokolható lehet, a kategorikus tiltás azonban elfogadhatatlan. Kétféle kompromisszumos megoldás képzelhető el: egyrészt a hatályostól érdemben eltérő alkotmányszöveget értelmező határozatok kizárása, másrészt bizonyos alapvető alkotmányos értékeket megjelenítő határozatok kiemelése és hatályban tartása. Ilyen módon elkerülhető lenne, hogy a javaslat magán az Alaptörvényben belül is inkoherenciát teremtsen, mivel jelenleg annak több kiindulópontjával sem áll összhangban (például az Alaptörvény múlt és jelen magyarjait szerződésként összekapcsoló öndefiníciójával, ahogyan azt a hatályos Nemzeti Hitvallás teszi, vagy a 28. cikkben kötelező értelmezési elvként megfogalmazott józan észnek és közjónak megfelelő interpretációval). Csak remélhető, hogy a javaslat a mostaninál átgondoltabb, árnyaltabb formában kerül majd az Alaptörvénybe.

Milánkovich András:

Megalakulóban a Nemzeti Humanitárius Koordinációs Tanács

A mai nappal hatályba lépett az árvízhelyzetre reagálva tegnap kihirdetett, Nemzeti Humanitárius Koordinációs Tanácsról szóló kormányrendelet. A jogszabály a korábban kialakított koncepcióval – amelyről május 27-28-án [számlolt be a sajtó](#) – többnyire megegyezik, néhány pontban azonban eltér attól.

De mihez is kapcsolódik a Tanács tevékenysége?

A veszélyhelyzethez. Ennek kezelése során látja el a Tanács a számára megállapított humanitárius jellegű feladatokat. A testület „aktív létszaka” a veszélyhelyzet kihirdetésével kezdődik és legfeljebb a veszélyhelyzet megszűnésétől számított hat hónapig tart (ez utóbbiról a Tanács maga dönt). (Mint arról [beszámloltunk](#), tegnap óta az ország több megyéjére és számos fővárosi kerületre van veszélyhelyzet kihirdetve.)

A testület elnöke az emberi erőforrások minisztere. Tagjai:

- Azok a szervezetek, akik erre megállapodást kötöttek az emberi erőforrások miniszterével,
- az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója,
- a belügyminiszter (mint katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter) által kijelölt állami vezető.

A Tanács feladata, hogy döntsön az állami adománygyűjtő vonalra (1357) és a hozzá tartozó számlára érkező adományok elosztásáról, koordinálja a felhasználásukat, valamint az, hogy összehangolja a résztvevő szervezetek karitatív tevékenységét a veszélyhelyzetben. E döntésekhez a Tanács ülésein jelenlévő tagok többségének a támogató szavazata szükséges. A testület emellett figyelemmel kíséri a veszélyhelyzetben folytatott adományozási gyakorlatot is. A Tanács tevékenysége elméletileg ugyan nem érinti a tagok önállóságát és függetlenségét, azonban a döntéshozatalban való részvételnek „ára” is van: a veszélyhelyzet ideje alatt a résztvevő szervezetek saját adománygyűjtő vonalait lezárják.

Az adománygyűjtő vonal bevételei kizárólag a résztvevő nem-állami szervezeteknek a veszélyhelyzetek kezelése során ellátott humanitárius tevékenységével kapcsolatos kiadásokra használhatók fel. A Tanács tagjai tiszteletdíjban nem részesülnek.

Összefoglalva: legfontosabb, hogy a Tanács veszélyhelyzetben, ideiglenesen a humanitárius célra történő adományozást centralizálja. A részvétel ugyanakkor egyik szervezet számára sem kötelező, hanem a miniszterrel való megállapodáshoz kötött; a szervezetek egyúttal részt vehetnek a döntéshozatalban, a Nemzeti Összefogás Vonalára érkező források elosztásában is. A szabályozás mögött bizonyára az az elgondolás áll, hogy ilyen szituációban a források központi befolyással, de az érintettek bevonásával történő elosztása nagyobb hatékonyságot eredményezhet, mint az egyes szervezetek által

önállóan, összehangolás nélkül megvalósuló modell. Érdemes hangsúlyozni, hogy a Tanács döntéseit szótöbbséggel hozza, összetételébe pedig nem a központi akarat, hanem a szervezetek által is képviselt humanitárius szempontok érvényesülése van belekódolva.

Végül néhány jogilag kiemelendő szempont és érdekesség:

- A Tanács alakuló ülését a miniszternek 10 napon belül össze kell hívnia.
- A Tanács üléseiről jegyzőkönyv készül, így utóbb – ha másként nem, közérdekű adatigényléssel – megismerhető lesz a működése.
- Szigorúbb értelmezéssel csak az adománygyűjtő telefonvonal (a kormányrendelet szóhasználatában: Adományvonal) bevételei vannak a fent ismertetett célhoz kötve; az adott § a számlára érkező adományokat nem fogja át.
- A szervezeti tag Tanácsban való képviseletére a szervezet képviselője által írásban felhatalmazott személy jogosult. Ez alapján maga a résztvevő szervezet képviselője csak akkor képviselhetne a testületben, ha erre saját magát írásban felhatalmazta.

Molnár Benedek:

Különvélemény

Az Alkotmánybíróság május 21-én hozott [határozatával](#) elutasította az alapvető jogok biztosának az Alaptörvény negyedik módosítását támadó indítványát. A testület az alaptörvény-módosítás közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítványt nem találta megalapozottnak, tartalmi vizsgálatot pedig hatáskör hiányában nem végzett – áll az [Ab közleményében](#). Alkotmányjogi szempontból igazi csemege az utóbbi kérdés, azaz, hogy felülvizsgálhatja-e az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesnek vélt alkotmánymódosításokat? A határozat ugyan nem nyit új fejezet az [Ab. gyakorlatában](#), de érdemes megvizsgálni, milyen új érveket és ellenérveket hozott az Alaptörvény negyedik módosításáról szóló határozat az alkotmánymódosító norma felülvizsgálhatóságával kapcsolatban. Az alábbiakban az indítvány, a többségi érvelés valamint különvélemények kapcsolódó indokolásaiból – hol szerkesztve, hol változtatás nélkül - ragadtunk ki gondolatokat.

A [biztosi indítvány](#) a benyújtásakor hatályos, tehát a már módosult Alaptörvény alapján indokolta meg a negyedik módosítás egyes rendelkezéseinek „tágra értelmezett közjogi érvénytelenségét”, és ez alapján indítványozta megsemmisítésüket. E fogalom megalkotására azért volt szükség, mert az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján az Ab. az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. A tágra értelmezés itt tehát azt jelenti, hogy nem csak a jogalkotási eljárás Alaptörvénybe ütköző hibája eredményez közjogi érvénytelenséget, hanem az alaptörvény-módosítás által okozott belső ellentmondás, „elemi koherenciazavar” is. A 24. cikk (5) bekezdésének céljából ezért az is következik, hogy az Ab. felléphet az Alaptörvényen belüli kollízió feloldása érdekében.

A határozat erre vonatkozó szakaszai elsőként felidéztek a – többségi indokolás szerinti - legutolsó, alkotmánymódosítás felülvizsgálhatóságával foglalkozó [61/2011-es határozatot](#). Ebben az Ab megállapította, hogy a hatalommegosztás rendszerében saját hatalma is korlátozott hatalom, ezért nem vonhatja hatáskörébe az alkotmány és az azt módosító normák felülvizsgálatát kifejezett felhatalmazás nélkül. Az Ab. önkorlátozásával egyezően az alkotmányozó is úgy rendelkezett, hogy az Alaptörvény módosítását csak eljárási szempontból lehet vizsgálni, ezért először abban a kérdésben kellett határoznia a testületnek, hogy az indítvány ez utóbbi követelménynek megfelelt-e. Az Ab. szerint annak ellenére, hogy az indítvány a koherenciazavart eljárási problémaként jelöli meg, valójában arra irányul, hogy az Ab. a módosításokat tartalmilag vesse össze az Alaptörvény más rendelkezéseivel, illetőleg az ezekből levezetett, a korábbi alkotmánybíróági határozatokban kifejtett érvekkel és követelményekkel, erre azonban az Ab.-nak nincsen hatásköre. Az Alaptörvény módosított rendelkezéseinek felülvizsgálata ugyanis szükségképpen tartalmi jellegű lenne, ráadásul a korábbi Alkotmány és az azon alapuló alkotmánybíróági gyakorlat alapján kellene ezt megtennie.

Bragyova András ezzel szemben magát az indítványt utasította volna el, mint érdemi elbírálásra alkalmatlant. Érvelése szerint az indítvány önellentmondó érvelést alkalmaz: az Alaptörvény módosítása érvénytelen norma alapján lenne érvénytelen. Bármely alkotmánymódosítás jogi érvényességének alapja csak a módosítás elfogadásakor érvényes alkotmány lehet (más megfogalmazásban, de erre a következtetésre jut Stumpf István különvéleményének első része is, ezért azt alább nem részletezzük). Ezért az indítványban felhozott érvek, függetlenül attól, hogy helyesek-e vagy sem, nem alkalmasak az Alaptörvény negyedik módosítása érvényességének vizsgálatára. Az Alaptörvény módosításának alkotmánybírói felülvizsgálatára a negyedik módosítás előtt és után más normák irányadók – mint ezt az Alaptörvény-módosítás ténye maga mutatja. A negyedik módosítás sem zárja ki, sőt feltételezi, hogy az Alaptörvény módosítása lehet tartalmilag alkotmányellenes: ha nem lehetne, nem kellene kizárni ennek alkotmánybírói vizsgálatát. Tehát az Alaptörvény negyedik módosításának elfogadása előtt – e feltevés nélkül nincs értelme a tiltásnak – nem volt tilos az Alaptörvény-módosítás tartalmi alkotmányellenességének vizsgálatát. Az Alaptörvény negyedik módosításáig az Alaptörvény- (és Alkotmány-) módosítás alkotmány- és alaptörvény-ellenességének alkotmánybírói felülvizsgálata alaptörvény- (korábban alkotmány) értelmezési kérdés volt. Bragyova András végkövetkeztetése a következő volt: *„a negyedik alkotmánymódosítás alkotmányosságának mércéje az Alaptörvény-módosítás elfogadásának pillanatában érvényes állapota lévén, az Alaptörvény-módosítás alkotmányellenességének kérdése a negyedik módosítás érvényessége tekintetében továbbra is nyitottnak tekintendő”*.

Stumpf István ezzel szemben amellet érvel, (amely érveléshez Lévay Miklós is csatlakozott) hogy a felülvizsgálatot érdemben el kellett volna végezni. Ennek alapjául az Átmeneti rendelkezésekről szóló [45/2012-es AB határozatban](#) kifejtett párhuzamos indokolását teszi: ha az Alkotmánybíróság egy rendelkezést egyszer már tartalmi szempontból alaptörvény-ellenesnek mondott ki, és egy ilyen norma bekerül az Alaptörvénybe, az alappal veti fel az Alaptörvényen belüli feloldhatatlan ellentét vizsgálatát. Mivel az indítvány is erre hivatkozott, ezért az érdemi vizsgálatot el kellett volna végezni – ennek tartalmára viszont az alkotmánybíró nem tett megállapítást.

A legmarkánsabb álláspontot Kiss László alkotmánybíró képviselte. Szerinte nem csupán a megtámadott rendelkezések, de – szoros összefüggés okán – az Alaptörvény és annak módosításának vizsgálatát eljárási szempontokra szorító 24. cikk (5) és (6) bekezdéseit kihirdetésükre visszamenőleges hatállyal meg kellett volna semmisíteni. Ez utóbbi cikk által biztosított hatáskörben első alkalommal járt el a testület, ezért előkérdésnek kellett volna lennie, hogy e rendelkezés nem gátolja-e meg az Ab.-t, hogy ellássa legfontosabb feladatát, miszerint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ezen feladat teljesítése csak akkor válik lehetségessé, ha a végső alaptörvény-értelmezési monopólium az Alkotmánybíróságé. Márpedig ha az eddigi szabályalkotással és alkotmányértelmezéssel kialakított tartalmi követelmények érvényesítésétől el van zárva az Alkotmánybíróság, akkor alaptörvényi feladatának sem tud eleget tenni, mivel – végső soron akár a normamegsemmisítés eszközével is – nem tudja megakadályozni az olyan esetek előfordulását, amikor az Alaptörvény egyik normájából fakadó tartalmi követelménynek

egy másik alaptörvényi rendelkezés ellentmond. Az Alaptörvény csak akkor érvényesülhet a jogrendszer alapjaként, ha abban nincsenek önellentmondó, egymás érvényesülését lerontó normák – függetlenül attól, hogy azok akár az eljárásra, akár a tartalomra vonatkoznak. Ezt a koherencia-követelményt elsődlegesen értelmezéssel, ha ez nem lehetséges, akkor pedig normamegsemmisítési hatáskörben, a végső alaptörvény-értelmezési és a normakasszáció hatáskörével rendelkező Alkotmánybíróságnak kell biztosítania. Alaptörvény az Alkotmánybíróságot nyilvánítja az Alaptörvény védelmének a legfőbb szervévé, azaz a végső alaptörvény-értelmezés monopóliumát biztosítja a számára, éppen az Alaptörvény védelme érdekében nem módosítható úgy az Alaptörvény, hogy ezt az elvet áttörje. Az alkotmánybíró hozzáfűzi: *„lehet persze módosítani az Alaptörvény hatalommegosztási klauzuláját és a 24. cikk (1) bekezdését is (megszüntetve ezekkel a módosításokkal az Alkotmánybíróság végső alaptörvény-értelmezési monopóliumát), ez azonban már az elmúlt több mint két évtized alatt kialakított korszerű magyar alkotmánybíráskodás feladásával lenne egyenértékű, amikor az Alkotmánybíróság pusztá díszletként lenne csak jelen az Alaptörvényben. Nem hallgathatom el: a negyedik alaptörvény-módosítással közel kerültünk ehhez az állapothoz.”* Véleménye szerint az alaptörvény-módosítás alapjogi biztos által megtámadott rendelkezéseiről az Ab. korábban már kialakította a maga (alkotmány-, illetve alaptörvény-sértést megállapító) álláspontját, amelyet az Országgyűlés az alaptörvény-módosítása során figyelmen kívül hagyott. Annak ellenére tehát, hogy az ebben a körben az Alkotmánybíróság határozata az Országgyűlésre is kötelező volt, eredeti szándékát és akaratát az alaptörvény-módosítással mégis véghezvitte. A megtámadott rendelkezések már az alaptörvény-módosítási eljárásnak a tárgyai sem lehettek volna, hiszen azokat a mindenkire nézve kötelező alkotmánybíráskodási határozatok – a hatályos alaptörvényi rendelkezések alapján – alaptörvény-ellenesnek, tilalmazottnak találták (két esetben pedig a korábbi Alkotmány és a hatályos Alaptörvény tartalmi azonossága miatt állapítható meg ez). Ez alapján az alaptörvény-módosítási eljárás kezdő momentumáig sem juthattak volna el ezek a kezdeményezések. Ez alapján az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania, hogy az Alaptörvény módosítása nem felelt meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság klauzulából, a C) cikk (1) bekezdésébe foglalt hatalommegosztás értelmezési aspektusából, valamint az R) cikk (1) bekezdésébe foglalt koherencia-követelményből az alaptörvény-módosításra is irányadó „eljárási követelményeknek”, így a szóban forgó (közjogi érvénytelenségben szenvedő) rendelkezéseket visszamenőleges hatállyal meg kellett volna semmisítenie.

Ön melyik érvelést fogadná el?

Nánási Gábor:

Gondolatok a megbízhatósági vizsgálatról és a fedett nyomozóról

A 2011. január hó 1-jétől alkalmazható megbízhatósági vizsgálat új megvilágításba helyezheti a büntetőeljárások során alkalmazható fedett nyomozó alkalmazását is.

A rendőrségről szóló törvény alapján a rendőrség a kilétét leplező fedett nyomozót számos esetben alkalmazhatja már a büntetőeljárást megelőzően is: Így például igénybe veheti mintavásárlás végzése érdekében; az ügyész engedélyével bizalmi vásárlást bonyolíthat le a segítségével, bünszervezetbe építheti be, valamint a büntetőeljárás során, adatszerző tevékenység során is alkalmazhatja. [Az alkalmazásáról lásd (a továbbiakban: ld.) az Rtv. 64. § (1) bekezdését, a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény 19. § (2) bekezdését, valamint a Be. 178. § (2) bekezdését!] Mivel a fedett nyomozó a fenti alkalmazásai során a bűncselekmények elkövetőivel közvetlen kapcsolatba kerülhet, felmerül a kérdés, hogy követhet-e el és, ha igen milyen bűncselekményeket a fedett nyomozó? A választ a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) és az Rtv. rendelkezései között találjuk, mely törvények ugyan expressis verbis nem tartalmazzak felhatalmazást bűncselekmény(ek) elkövetésére, mégis lehetséges azonban, hogy bizonyos megszorítással, de fedett nyomozó bűncselekményeket követhessen el.

Erre a nyomozás során, az ügyészi oportunitás megjelenéseként egyrészt a feljelentés elutasítása, másrészt a nyomozás megszüntetése nyújt lehetőséget. Ennek lényege, hogy bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja esetén az ügyész a feljelentést határozattal elutasítja, illetve a nyomozást megszünteti, ha a bűncselekmény elkövetésével fedett nyomozó gyanúsítható megalapozottan, aki a cselekményt *szolgálati feladat teljesítése közben bűnüldözési érdekből követte el és a bűnüldözési érdek jelentősebb*, mint az, amely az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséhez függök. [Ld. a Be. 175. § (2) és 192. § (2) bekezdéseit, valamint az Rtv. 67/A. § (1) bekezdését!] Egy esetben nem utasítható el feljelentés, illetve szüntethető meg a nyomozás, ha a fedett nyomozó más életének *szándékos* kioltásával járó bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható megalapozottan. [Ld. a Be. 175. § (6), illetve a 192. § (3) bekezdéseit, valamint az Rtv. 67/A. § (3) bekezdését!] Az tehát nem vitás, hogy a fedett nyomozó – a fentebb ismertetett megszorítással – elkövethet bűncselekményt tettesként, közvetett tettesként, társtettesként, illetve bűnsegédként, ugyanakkor a felbujtás megítélése nem ilyen egyértelmű. Mi a teendő ugyanis akkor, ha a fedett nyomozó felbujtóként vesz részt a bűncselekmény elkövetésében? A hatóságok tagjai továbbá mennyire provokálhatják ki bűncselekmény elkövetését?

A hatályos jogszabályok nem tiltják a fedett nyomozó agent provocateur szerepét, azonban a jogirodalomban több szerző is elveti a fedett nyomozó ilyen alkalmazásának a lehetőségét. [ld. például Balla Lajos: Adalékok a titkos információgyűjtés, valamint a titkos adatszerzés kriminalisztikai és eljárási problémáihoz, [46. o.](#) és Szalai Géza: Gondolatok a titkos információgyűjtésről, az ügyészről és a fedett nyomozóról, in

Belügyi Szemle 2005/6. 27. o.] Úgy gondolom, hogy vannak azonban olyan, a szervezett bűnözést kiemelten jellemző bűncselekmények – például kábítószerrel visszaélés vagy engedély nélküli lőfegyverrel, lőszerrel visszaélés büntettének egyes alakzatai –, ahol jogállami keretek között is szükséges lehet valamilyen „felbujtói” magatartás az elkövető(k) leleplezéséhez.

A megbízhatósági vizsgálat intézménye a fenti kérdést még aktuálisabbá teszi. [A megbízhatósági vizsgálat során eljáró személy ugyan nem tekinthető fedett nyomozónak, de a szabályozás egyes elemei az ő pozíciójára emlékeztetnek.] A megbízhatósági vizsgálat lényege ugyanis éppen az, hogy annak során a Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ) eljáró tagja a munkakör ellátása során valóságban is előforduló – vagy feltételezetten előforduló – élethelyzeteket hozhat létre mesterségesen, annak megállapítása érdekében, hogy az egyes szervek ún. védett állományába tartozó személyek eleget tesznek-e a jogszabályban előírt hivatali kötelezettségeiknek. [Az Rtv. 7. § (1) bekezdésének b) pontja részletesen felsorolja, hogy kik tartoznak a védett állomány körébe.] A szabályozás alapján megállapítható, hogy megbízhatósági vizsgálat során így az NVSZ eljáró tagja bűncselekményt is elkövethet, például vesztegetés keretében ellenőrizheti le a védett állomány megbízhatóságát. Ebben az esetben a feljelentés elutasításának, illetve a nyomozás megszüntetésének van helye, melyeknek egyedüli feltétele, hogy – az Rtv. 7/B. § (2) bekezdésében foglalt – cselekmények elkövetésére megbízhatósági vizsgálat végzése során, bűnmegelőzési, bűnfelderítési érdekből kerüljön sor. A jelenlegi szabályozás ugyanakkor több problémát is felvet.

A hatályos szabályozás meglehetősen bonyolult módon tette lehetővé, hogy a fedett nyomozó milyen cselekményt követhessen el, mivel az Rtv. 7/B. § (2) bekezdésének b) pontja azokat a cselekményeket sorolja fel, melyeket a hatóság eljáró tagja nem követhet el és csak kivételesen tartalmazza azokat a cselekményeket, melyeket a hatóság eljáró tagja mégis elkövethet. [Így például nem követheti el a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) XV. fejezetében foglalt bűncselekményeket, kivéve – többek között – a Btk. 225. §-a szerinti hivatali visszaélés büntettét.] Aggályosnak tartom továbbá, hogy a jogalkotó a megbízhatósági vizsgálat során eljáró személy cselekményének ügyészi általi értékelésekor elhagyta azt a fordulatot, mely szerint a feljelentés elutasításának, illetve a nyomozás megszüntetésének csak akkor van helye, amikor az jelentősen meghaladja az állam büntető igényének érvényesítéséhez fűződő érdeket. Az intézmény – elvileg – jogszerű alkalmazását szolgálja ugyanakkor az, hogy az egész tevékenység ügyészi felügyelet alatt történhet, így például jóváhagyás szükséges annak elrendeléséhez. [Problémásnak tartom, hogy nincs meghatározva, az ügyésznek milyen szempontokat kellene mérlegelnie az eljárása során, mi a teendő, ha nem hagyja jóvá a megbízhatósági vizsgálatot, vagy esetleg más formában hagyná azt jóvá.]

A megbízhatósági vizsgálat intézménye hatályos formájában abba az irányba mutat, mely szerint a hatóság eljáró tagjai – immár jogszabályi alapokon – felbujtói magatartást jogszerűen tanúsíthatnak. Úgy gondolom, hogy ez a szabályozás *korlátok nélkül*, jogállami keretek között nem állhat helyt. Az ilyen jellegű cselekményeket tehát csak szűk körben és megfelelő, szigorú garanciák mellett követhetné el mind a hatóság eljáró

tagja, mind pedig a felderítés és büntetőeljárás során alkalmazott fedett nyomozó, így például akkor, ha a nyomozó hatóságnak már rendelkezésre állnának olyan információk, amelyek a lebuktatni szándékozott elkövető, illetve elkövetői kör „bűnös” tevékenységét alátámasztják. A nyomozó hatóság ilyen tevékenységét ezért csak szoros ügyészi felügyelet, esetleg bírói kontroll mellett tartom elképzelhetőnek.

Úgy gondolom, hogy a megbízhatósági vizsgálat a fedett nyomozó által „kiprovokált” cselekményeket is új megvilágításba helyezi, ezért az agent provocateur tevékenységgel kapcsolatos viták végére a fenti kérdések megválaszolatlansága miatt egyelőre nem tehető pont.

Németh Márton:

Sarkalatos dilemmák

Abban a pillanatban amint egy olyan kormány kerül hatalomra, amely csak feles többséggel rendelkezik, de szemben áll a jelenlegi kormányzat társadalom- és gazdaságpolitikájának alapjaival, nem kétséges, hogy mindent meg fog tenni annak érdekében, hogy módosítsa a sarkalatos törvényeket. Ez pedig hatalmas, akár az országot hosszú politikai válságba taszító konfliktusokhoz is vezethet. Mivel az alkotmányjog egyik legfőbb feladata, hogy a politikai konfliktusokat korlátok közé szorítsa, és elősegítse minél gyorsabb megoldásukat, ezért úgy gondolom érdemes közjogi szempontból megvizsgálnunk a lehetséges forgatókönyveket.

A következőkben tehát sorra veszem a mozgásterét bővíteni akaró kormány számára elméletileg rendelkezésére álló eszközöket, és forgatókönyveket. Az alábbiakon kívül természetesen léteznek még megoldások, amennyiben például a parlamenti pártok egyezsége vet véget a konfliktusnak, ennek értékelése azonban nem alkotmányjogi, sokkal inkább politikai kérdés.

I. Népszavazással az Alaptörvény ellen

Ellenzéki politikusok közötti vitákban [felmerült](#) korábban annak a lehetősége, hogy az Alaptörvényt, és a rá épülő közjogi berendezkedést egy mindent eldöntő, nyilvánvalóan és kimondottan Alaptörvény-ellenes népszavazással töröljék el.

Annak ellenére, hogy ez a gondolat az ellenzék részéről is erőteljes [elutasításra talált](#), és jelenleg az egyik legvalószínűtlenebb forgatókönyvnek tűnik, érdemes megvizsgálnunk ezt a lehetőséget is, mivel a **közjogtörténetben egyáltalában nem példa nélküli**. A francia V. Köztársaság pontosan ilyen körülmények között született, hiszen a korábbi berendezkedés közjoga szerint a De Gaulle által kiírt népszavazással nem lehetett volna módosítani az alkotmányt.

Annak, hogy egy kormány ehhez az eszközhöz nyúljon, minden bizonnyal nagyon súlyos társadalmi és politikai válság kell, hogy megágyazzon, hiszen egy ilyen népszavazás feltételezi, hogy a kormány negligálja az Alkotmánybíróság döntéseit, amely természetesen nem engedhetné át a népszavazást, hiszen az Alaptörvény szerint az alkotmány megváltoztatása kizárt tárgykör. **A jogfolytonosság megszakításának társadalmi és politikai ára hatalmas lenne**, ugyanakkor soha nem szabad az ehhez hasonló extrém helyzeteket kizárni egy berendezkedés vizsgálatakor, mivel egy alkotmány államszervezeti szabályait éppen az ilyen extrém helyzetek kezelésére kell megalkotni.

II. Népszavazással a sarkalatos törvények ellen

Eddig viszonylag keveset vizsgált lehetőség, hogy a sarkalatos törvényeket népszavazással is felül lehetne írni. Ez az út, bár tartogat buktatókat, **önmagában nem lenne alkotmányellenes.**

A sarkalatos törvények a népszavazás szempontjából ugyanolyan törvénynek minősülnek, mint a feles többséggel elfogadottak, ezért amennyiben a megfelelő érvényességi és eredményességi küszöbököt eléri a népszavazás, **lehetséges ilyen módon módosítani a kétharmados jogszabályokat.**

Ebben az esetben a következő jogi problémák adódhatnak:

1) Nem ütközik-e kizárt tárgykörbe a módosítás?

a) Választójogi törvények

Ennél a pontnál egyből kiesik a választójogi törvény a módosítható törvények köréből, mivel ezt az Alaptörvény 8. cikk (3) c) kifejezetten megtiltja.

b) Nem vonatkozhat az Alaptörvény módosítására

Erre abban az esetben kerülhet sor, amennyiben a népszavazással behelyettesíteni kívánt szöveg az Alaptörvénnyel ellentétes. Ennélfogva egy kétharmados törvényt nem lehet kiüresíteni (például két másik lényegtelen paragrafusra kicserélni), és az sem tehető fel népszavazásra, hogy az érintett kérdések a jövőben feles többséggel módosíthatók legyenek-e, mivel az Alaptörvény a legtöbb helyen kifejezetten kimondja, hogy az adott szabályozási tárgy (alapvető) szabályait sarkalatos törvény határozza meg, ez a megoldás viszont ezzel nyilvánvalóan ellentétes eredményre vezetne.

Ezzel szemben az **alkotmányjogilag nem támadható, ha a választópolgárok népszavazással döntenek** abban az egyébként az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben, **hogy milyenek legyenek például a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályai.**

c) Nem lehet népszavazást tartani a központi költségvetésről

Kérdés, hogy milyen összefüggést lát az Alkotmánybíróság a költségvetés és például az egykulcsos adó között. Megítélésem szerint nincs olyan szoros kapcsolat a kettő között, amely meggátolná egy erről szóló kérdés feltételét, amennyiben az adott tárgyév költségvetését nem érinti.

Akár az Alaptörvény szövegét vizsgáljuk (nem véletlenül szerepel benn a költségvetési törvény, és nem bármilyen, költségvetési vonzattal bíró törvény), akár az alkotmányozó célját (stabil, tervezhető, kormányzás), azt állapíthatjuk meg, hogy az egykulcsos adó jövőre vonatkozó kivezetése nem érinti az adott tárgyév költségvetését, ezáltal nem veszélyezteti a kormányzás stabilitását és kiszámíthatóságát.

Ha ezzel ellenkező következtetésre jutnánk, az nagy mértékben kiüresítené a népszavazás intézményét, hiszen nehezen tudunk olyan intézkedést megnevezni, amely ne érintené egy következő év költségvetését.

2) Egyértelműségi teszt

Világos, hogy ha az aktuális kormány népszavazással akarja módosítani a sarkalatos törvényeket, akkor a megemelt érvényességi küszöb miatt ezt jó eséllyel csak egy népszavazáson tudja elérni. Nem valószínű ugyanis, hogy több mint négy millió választópolgárt egymás után többször is el lehet vinni az urnákhoz. Ez pedig arra kényszeríti a kormányt, hogy az összes fontos kérdést egy referendumon vigye dűlőre. Ekkor viszont egy sor értelmezési kérdés merülne fel, hiszen tömören, ugyanakkor mégis világosan kell feltennie a kérdéseket a választópolgároknak.

3) Az eredmény elszabotálása

A következő pont ma ismét nem tűnik reálisnak, és az egyes szereplőktől jogellenes magatartást feltételez, azonban hogy reális képet kapjunk az egyes forgatókönyvekről, úgy gondolom, mégis számolnunk kell vele. A magyar közjogban a népszavazás eredménye által nem módosul automatikusan a törvény, azt továbbra is a parlamentnek kell végrehajtania. Ahhoz azonban, hogy ez jogszerűen megtörténjen, a sarkalatos törvényeket továbbra is kétharmaddal kell módosítani. Ez pedig obstrukcióra ad lehetőséget az ellenzéknek, ami egy válságos helyzetben egy vitatott jogszerűségű vagy eredményű népszavazás után előfordulhat, hogy nem lesz valószínűtlen lehetőség az ellenzék előtt.

Ez teljes patthelyzetet teremtené, hiszen az Alkotmánybíróság bár kimondhatja a mulasztás jogszerűtlenségét, mégsem kötelezhetné az ellenzéket a törvény elfogadására, ugyanakkor a nem megfelelő többséggel elfogadott jogszabályt sem minősítheti alkotmányosnak.

A következő megoldások egy meglehetősen bonyolult kérdéskört érintenek, amelyre jelen cikk keretein belül nem térhetünk ki részletesen. A probléma a kétharmados törvények születése óta fennáll, és arra vonatkozik, hogy mi számít kétharmadosnak, a tárgykörrel szóló törvény egésze, vagy csak a szabályozási tárgy legfontosabb elemei. A mi szempontunkból a releváns kérdés tehát az, hogy mit is jelent valójában az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése: „A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”?

Az Alaptörvény alapján megalkotott sarkalatos törvények minden betűjét kétharmados szavazataránnyal lehet megváltoztatni, vagy csak egyes törvényi rendelkezések megváltoztatásához kell a minősített többség?

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Alaptörvényig az érintett kétharmados törvény minden rendelkezésének módosítása minősített többséget igényelt.

A jogalkotó az Alaptörvény elfogadása után a sarkalatos törvényeknél azonban bevezette az ún. sarkalatossági klauzulák intézményét, amellyel az érintett sarkalatos törvények végén maga határozza meg, hogy az Alaptörvény értelmében mely rendelkezések számítanak sarkalatosnak.

Témánk szempontjából a döntő szót az Alkotmánybíróság fogja kimondani, amely az Alaptörvény megalkotása óta nem döntött a témában. Nem tudjuk tehát, hogy osztja-e a jogalkotó nézetét az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdésének értelmezése kapcsán, azaz elfogadja-e azt, hogy (1) a sarkalatos törvénynek nem egésze, hanem csak egyes rendelkezései igényelnek minősített többséget, valamint, (2) hogy a parlament maga határozza meg, hogy melyek ezek a rendelkezések. A fenti kérdés eldöntése kardinális jelentőségű a következő foratókönyvek megítélése szempontjából.

III. Egyszerű többséggel módosítani a sarkalatos paragrafusokat

Az egyik lehetséges megoldás, hogy **az új parlament egyszerű többséggel módosítja a jogalkotó által sarkalatosnak minősített paragrafusokat, például törli vagy módosítja a gazdasági stabilitási törvényben az egykulcsos adóra vonatkozó rendelkezéseket.**

Ebben az esetben, amennyiben **az ellenzék absztrakt normakontrollt kér** (ezt valószínűsíthetjük), akkor az Alkotmánybíróságnál pattog a labda, amely a következő döntéseket hozhatja:

(1) Elutasítja az indítványt, ezáltal **alkotmányosnak nyilvánítja a módosítást**, és gyakorlatilag **felülírja a sarkalatossági taxációt** kiemelve onnan az érintett rendelkezéseket.

(2) **Megsemmisíti a módosítást**, arra hivatkozva, hogy **a tartalma alapján** az Alaptörvény szerint az adott paragrafus sarkalatosnak minősül.

(3) **Megsemmisíti a módosítást**, és megerősíti az Alaptörvény előtti gyakorlatát, miszerint a kétharmados törvények **minden paragrafusa kétharmadosnak számít.**

Ez a foratókönyv adott esetben (amennyiben az Alkotmánybíróság elfogadja az új kormány közjogi felfogását) **önmagában alkotmányos lehet**, mégis rengeteg buktatót tartalmaz. Amennyiben az új többség több sarkalatos törvény sok rendelkezését módosítja (ami a sarkalatos jogszabályok nagy száma, és tárgyköreik alapján valószínű), **az Alkotmánybíróságot óriási feladatok elé állítja**, aminek az lehet a következménye, hogy a sokáig elhúzódnak az ügyek. Ez pedig a bizonytalanság, és a döntések hatása miatt szinte beláthatatlan következményekkel járhat.

IV. A sarkalatos törvények nem kétharmados szakaszainak módosításával vagy feles többségű törvényekkel kiüresíteni a sarkalatos paragrafusokat

A következő módszer sem túl elegáns, mégis számolnunk kell vele. A sarkalatos törvények legfontosabb szakaszait akár úgy is megpróbálhatja semlegesíteni egy új

kormány, hogy vagy a sarkalatos törvények sarkalatossági klauzulák által fel nem sorolt paragrafusait módosítva, vagy **egyszerű feles törvényekben olyan részletszabályokat helyez el, amelyek ellehetetlenítik, vagy kiüresítik az eltávolítani kívánt paragrafusokat**. Az ügyben a végső szót az ellenzék valószínűsíthető indítványára ebben az esetben is az Alkotmánybíróság fogja kimondani.

Ez a forgatókönyv alkotmányjogi szempontból helytelenebb az előzőnél, hiszen milyen képet ad egy államról, ha a saját kormánya játssza ki jogszabályi kötelezettségeit.

VI. Kiskapu? A sarkalatosság klauzulák módosításával

A jogalkotó a sarkalatos törvények végén található klauzulákban határozza meg, hogy az Alaptörvény adott szakasza szerint a törvény mely részei számítanak sarkalatosnak, azaz melyek módosítása kíván kétharmados többséget.

Felmerül azonban a kérdés, hogy **milyen többséggel módosíthatók a sarkalatossági klauzulák?** A válasz az, hogy **mivel a klauzula önmagát nem minősíti sarkalatosnak, ezért elvileg egyszerű többséggel**. (Lásd pl.: a [gazdasági stabilitási törvény](#), vagy a [családok védelméről szóló törvény](#) végén található klauzulákat.)

Bár dogmatikai magyarázatot még találhatunk a jelenségre (maga a sarkalatossági záradék nem tekinthető az alaptörvényi tárgykör végrehajtásának), logikailag ugyanakkor meglehetősen értelmetlennek tűnik ez a konstrukció, hiszen semmi értelme bizonyos paragrafusokat kétharmados többséggel védeni, ha egy egyszerű többséget igénylő módosítással feles többségű szakaszokká konvertálhatók. Így bár elvileg lehetőség van arra, hogy a jogalkotó, először feles többséggel a klauzulát módosítva kigyomláljon szakaszokat a kétharmadot igénylők közül, majd ezeket feles többséggel módosítsa, ez azonban aligha marad több jogtechnikai játéknál, hiszen az utolsó szó természetesen itt is az Alkotmánybíróságé.

Nyílt jogtiprás, pusztuló jogbiztonság, rengeteg feleslegesen felemésztett idő és energia. Ez várhat ránk, ha nem sikerül értelmes megoldást találni a sarkalatos dilemmákra.

Orbán Endre:

A török csatlakozás kérdőjelei

Február elején hivatalos látogatást tett Magyarországon Recep Tayyip Erdogan török miniszterelnök. Az Orbán Viktorral folytatott beszélgetés után a magyar miniszterelnök kijelentette, hogy Magyarország teljes támogatásáról biztosítja Törökország Európai Unió csatlakozását. A kérdés azonban meglehetősen összetett.

2013. július elsején Horvátország csatlakozásával 28 tagúra növekedik az Európai Unió. Mindeközben további 8 állammal folynak csatlakozási tárgyalások, ám kérdéses, hogy a belső konszolidációval bajlódó EU hogyan alakítja további bővítési politikáját. A tizenegy külügyminisztert tömörítő Future of Europe Group [2012. szeptember 17-i jelentése](#) mindenestre „beszédes”, *enlargement*-ről alig esik szó benne.

A 2004 és 2007-es bővítésekkel szemben, melyek az „újraegyesült Európa” narratívájára építhettek, az újabb tagállamok felvétele egyre problematikusabb. Nem pusztán azért, mert az újonnan csatlakozók még fejletlenebbek lennének, mint a „tizenkettes” bővítésbeli társaik, és nem is egyszerűen azért, mert a tizenkettes esetlegesen nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, hanem maga az EU esetében merült fel az *abszorpció*s képesség hiánya, melyet később [integrációs kapacitásra keresteltek át](#).

Az *enlargement fatigue* jelenségét a tagjelöltek ellentmondásai vagy alacsony fejlettségi szintje is erősíti. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az egyes jelölt államok körüli ellentmondások legalább annyira felhozhatók a csatlakozás melletti, mint a csatlakozás elleni érvként. Ez utóbbi kijelentés pedig különösen igaz Törökországra.

Törökország 78.7 millió lakosával ma a világ tizenhetedik legnépesebb országa, csatlakozása esetén a második legnagyobb tagállam lenne, ám 2025-re megelőzné Németországot is, melynek komoly intézményi következményei lennének az EU-ra nézve (ld. például a török képviselők számát az EP-ben).

A Törökországot érintő érvelésbeli kettősségek közül kiemelhető például, hogy ugyan Törökország alacsony fejlettségi szinten van, ám az évi átlag 5%-os fejlődéssel jelenleg messze nagyobb potenciállal teljesít, mint az EU. Ezenfelül igaz ugyan, hogy a nagyszámú török lakosság migrációs problémákat okozhat, ám az EU-s demográfiai adatok szerint lenne igény a fiatal török munkaerőre. Nem kétséges azonban, hogy földrajzi szempontból biztonsági problémákat is felvetne a török csatlakozás (határos például Iránnal és Szíriával is), ám egyben új geopolitikai minőséget is hozna az EU számára, nem is beszélve Törökország energiabiztonságot érintő földrajzi kulcspozíciójáról. Végül pedig azt is el kell látni, hogy Törökország csatlakozását több tagállam kulturális szempontból utasítja el. Azonban ellenvethető, hogy tagsága egy kiváló lehetőség annak bizonyítására, hogy egy muszlim ország tagja tud lenni az európai értékközösségnek.

Mindeközben egyéb eltérő érdekek is artikulálhatják a törökök csatlakozását, elegendő például Ciprus és Törökország viszonyára gondolni (Az Észak-ciprusi Török Köztársaságról a Külügyminisztérium tájékoztatását lásd [itt](#)). Ezen túlmenően például az integráció mélyítésében nem érdekelt Nagy Britannia kifejezetten támogatja a felvételüket, mert úgy tekintenek a kulturális és intézményi ellenérvre, mint egy akadályra a föderális tervek útjában.

A britek továbbá elég kitartóak amellet, hogy az EU költségvetése ne növekedjen tovább, az ő szempontjukból pedig nem feltétlenül releváns, hogy a nettó kedvezményezettek milyen arányban fognak részesedni a közös alapokból. És ez az a pont, ahol Magyarország érdekeit is igencsak érzékenyen érintené, ha Törökország tag lenne. A [brüsszeli Centre for European Policy Studies számításai](#) szerint ugyanis, Törökország a 2004-es, mainál jóval alacsonyabb mértékű GDP adatai alapján az agrártámogatások valamint a strukturális és kohéziós alapok 16%-ára tarthatna igényt, ami természetesen együtt járna a jelenleg kedvezményezettek részesedésének csökkenésével.

A csatlakozás persze még várat magára, az ellentmondásos szempontokat azonban érdemes észben tartani.

Orbán Endre:

Koszovó és Szerbia meetingel

Már több mint öt éve, 2008. február 17-én kiáltotta ki függetlenségét Koszovó, ami az ENSZ hágai Nemzetközi Bíróságának (ICJ) 2010. július 22-én kelt tanácsadó - azaz jogi értelemben a felekre nem kötelező - [véleménye](#) szerint nem volt ellentétes a nemzetközi joggal. Az államként való elismerés azonban az "államok társadalmában" nem megy ennyire flottul: a 193 ENSZ tagállam közül ugyanis mára még csak [98 ismerte el](#) Koszovót (legutóbb Pakisztán 2012. december 24-én).

A befogadás az államok közösségébe még az európai országok körében sem egységes, ennek pedig érdekes színfoltja, hogy bár az EU tagállamok közül sem ismeri el mindenki Koszovót (Ciprus, Görögország, Románia, Spanyolország, Szlovákia), mégis az EU, mint a nemzetközi kapcsolatok és a nemzetközi jog alanya tárgyalásokat folytat vele.

A tárgyalások részben az EU missziós tevékenységébe illeszkednek, elkerülendő a térségben való politikai presztízsvesztést, amit már eljátszottak az európai államok a jugoszláviai háború idején. Az uniós fellépés eszköze a közös kül- és biztonságpolitika keretében felállított ún. jogállamiságot elősegítő [EULEX misszió](#) (European Union Rule of Law Mission in Kosovo). Másrészt mindez az EU bővítési politikájának is részét képezi, hiszen a Nyugat-Balkánként definiált államok mind az EU tagjaivá szeretnének válni. Közülük elsőként Horvátország csatlakozik 2013. július elsején, míg más államok, így Szerbia is azon igyekszik, hogy el tudja kezdeni a csatlakozási tárgyalásokat.

A csatlakozásnak azonban nem pusztán formális (jogátvételi, számszaki stb.) [feltételei vannak](#), hanem politikai elemei is, melyek közé elsőrendűként tud beilleszkedni a [balkáni béke megteremtésének igénye](#).

A szenzibilis terület (úgy is, mint tér, úgy is, mint téma) azonban rengeteg problémát okoz. Koszovó kiválása ugyanis nem oldotta meg önmagában az interetnikai kérdéseket, csupán a korábbi tartományi határokat minősítette át államhatárokká. Mivel azonban a két közösség a kiválást megelőzően sem egymástól hermetikusan elzárva élt, így megvalósult a teljesen természetes kisebbségi kérdés reprodukciója. Ennek eredményeként Észak-Koszovóban továbbra is számottevő szerb kisebbség él. (Az élénk konfliktusok okán az északi határátkelők használatát, és általában az északi-koszovói térség látogatását [a Külügyminisztérium sem ajánlja](#).)

Bár "ellenőrzési pont" néven *de facto* határátkelő Szerbia oldalán is felállításra került, ez egyáltalán nem jelenti azt, hogy Szerbia elismeri Koszovó létét. Ezen segíthet az EU tagjelölti motivációja és azon brüsszeli tárgyalások sorozata, ahol hármásban ül asztalhoz az EU, Koszovó és Szerbia.

Első alkalommal rögtön államfői szinten találkoztak a felek az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselőjének, [Catherine Ashtonnak a közvetítésével](#). Az év eleji találkozó nem okozott meglepést: Tomislav Nikolic szerb és Atifete Jahjaga koszovói elnök főként Észak-Koszovóról tárgyaltak. A két elnök eltérően ítélte meg a találkozót. Atifete Jahjaga koszovói elnök a megbeszélést konstruktívnak nevezte, úgy értékelte, hogy pozitív tárgyalásokat folytattak, és a találkozó hozzájárult az államközi kapcsolatok normalizálásához. Ezzel szemben Tomislav Nikolic úgy vélte, hogy a találkozó nem segítette elő a probléma megoldását.

Sokáig nem voltak eredményesek a koszovói és a szerb kormányfő [brüsszeli tárgyalásai](#) sem. Ivica Dacic szerb kormányfő és koszovói kollégája, Hashim Thaci tárgyalásain az áttörést a megfigyelők a [nyolcadik találkozóra](#) remélték, ezt azonban csak az április 19-i, [tizedik találkozón sikerült elérni](#).

A helyzet érdekessége, hogy az államelismerés hiánya politikai eszközként a másik fél szuverenitásának megkérdőjelezését és a nemzetközi kapcsolatok hiányát jelenti. Az állami vezetői találkozók azonban ráutaló magatartásnak tekinthetők és egyben *de facto* elismerésként értékelhetők. Ráadásul a megállapodás aláírása nehezen értelmezhető a koszovói államiság elismerése nélkül. A helyzet bonyolultsága azonban, hogy mindezt nem bilaterális alapon került sor, mely végső soron az európai és globális kontextus jelentőségére irányítja rá a figyelmet. A sok összetevős nemzetközi kapcsolatok területén így az államelismerés aktusa sem maradhat elszigetelt kérdés: ha Szerbia ugyanis még idén [meg szeretné indítani a csatlakozási tárgyalásokat](#) az Európai Unióval, [annak feltétele](#) volt, hogy rendezze viszonyát az öt esztendővel ezelőtt elszakadt és függetlenségét egyoldalúan kikiáltó Koszovóval.

Orbán Endre:

Mi az az uniós pénzügyi ciklus?

Történelmi perspektívában az uniós költségvetés négy nagy korszakát különíthatjuk el, melyek közül különösen az Agenda 2000-hez kötődő fordulópont megemlézése elengedhetetlen. Az azt megelőző Delors csomagok (Delors I. 1988-1992; a Delors II. 1993-1999) idején ugyanis az integrációt mélyítő közösségi politikák elsődlegessége volt a meghatározó, majd a 2004-es bővítési kilátások reális ütemezésével azonban fordulópont állt be. A nettó befizetők ugyanis plafont kínáltak szabni az uniós költségvetésnek (“stabilizálni” kívánták kiadásait), mely egyben azt is jelentette, hogy a közösségi politikák további fejlődését a költségvetési keretek determinálták és determinálják azt a következő tervezési ciklus idején is, elegendő csupán a David Cameron és más tagállami vezetők [közös levelére](#) gondolni.

Így továbbra is beazonosítható a pénzügyi keretet tárgyalók közötti fő törésvonalként az ún. nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek közti érdekellentét. Történik mindez annak dacára, hogy nagyon torz képet fest a nettó egyenleg (*net balance*) egyszerű aritmetikai egyenletként való felfogása és az Unióból származó előnyök és hátrányok (mint kapott támogatások és befizetések) erre való egyszerűsítése. Elég csupán arra gondolni, hogy a 2004 és 2007-es bővítések óriási keresletnövekedést indukáltak a korábbi EU15 tagállamaiban, kereskedelmi egyenlegük az újonnan csatlakozókkal látványos eredményeket mutat, valamint eleve nem lehet eltekinteni a belső piac és a monetáris unió mindenféle egyéb előnyétől.

A nettó egyenleg szempontja kapcsolatban áll a költségvetés [bevételi oldalával](#), mely több, mint 70%-ban a tagállami kincstárakból kerül kielégítésre a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) megfelelő arányában. Mindez egyrészt “tagdíj” jelleget kölcsönöz az uniós költségvetésnek, másrészt meghonosította az ún. *juste retour* szemléletmódot, melynek lényege, hogy a nemzeti költségvetések kiadási oldalán elszámolt tagállami hozzájárulásokat szembeállítják az uniós finanszírozási politikákból (CAP, regionális politika) elnyerhető támogatások mértékével. Az így meghatározott nettó egyenleghez kapcsolódó szemléletet a Bizottság hivatalos statisztikái is intézményesítik, valamint az újonnan csatlakozó tagállamok is szükségszerűen magukévá teszik, hiszen egy “jó” nettó egyenleg a tárgyalások sikereként mutatható fel a polgárok előtt. Eképpen a rendszerbe kódoltan létezik a nettó befizetők és nettó kedvezményezettek érdekütközése, mely alapjaiban határozza meg a költségvetési tervezési időszak irányszámait.

A nettó egyenleg követését a költségvetést érintő kompromisszumkényszer teszi lehetővé. Hiszen az MFF-t érintő egyik elsődleges szempont annak létrehozásához kötődik, az unanimitás követelményéhez, mely alapvetően kormányközi jelleget kölcsönöz a költségvetésnek. Így a fiskális politika, ha úgy tetszik, integrációs lemaradásban van a monetáris politikához képest. Nem meglepő ennek fényében, hogy az uniós büdzsé is “deal”-ek rendszerének tűnik, mely nagyban az átláthatóság ellenében

hat. A jelenlegi, 2007-2013-as tervezési időszakot is több, mint harminc egyéni kedvezmény tarkítja, melyek közül csupán a legszembetűnőbb az ún. [brit visszatérítés](#).

A Bizottság 2014-2020-ra sem állt elő mélyreható reformötletekkel. Mindez betudható részint a már említett kompromisszumkényszernek, részint pedig az EU jövőjét érintő útkeresésnek, mely eleve sok energiát igényel az uniós intézmények és a tagállamok részéről. Vannak azonban előremutató elemek, mint az Európai Parlament együttdöntési jogköre ([EUMSZ 312. cikk \(2\) bekezdés](#)), mely a nemzeti érdekeket követő tagállamokon túl képes lehet az európai összérdekek képviselésére.

A vonatkozó irodalom több reformigénye várat azonban magára: kérdéses, hogy mennyire érdemes fenntartani a mezőgazdasági politikát és ezzel párhuzamosan megkérdőjelezendő a visszatérítések rendszere, hogyan lehetne átalakítani a bevételi oldalt, hogy az valóban saját forrásokból származzon, hogyan lehet átláthatóbbá tenni a tagállamokkal megosztott management felelősségi viszonyait, továbbá politikai következményeket rendelni a közös költségvetés mellé, például azáltal, hogy nem hétéves, hanem a Parlament vagy a Bizottság ciklusához igazított pénzügyi perspektívát fogadnak el

Orbán Endre:

7:7

2012. július 16-án több mint fél évvel az új eljárás bevezetése után, révbe ért a *harmadik* eredményes alkotmányjogi panasz. Az AB, az elnök szavazatával 7:7 arányban ugyanis megsemmisítette a bírák jogállásáról szóló törvény (Bjt.) 90. § ha, pontját, valamint a 230. §-át. Az ügy érdekessége, hogy a 230. § az akkor még hatályban lévő Átmeneti Rendelkezők (Aár.) 12. § (1) bekezdésének majdnem szó szerinti ismétlése volt, melynek státusa ma már rendeződött, akkor azonban érdekes érvelési munícióval szolgált. E ponton feltűnő, hogy a megsemmisítést a legújabban kinevezett alkotmánybírák ellenezték. Az alábbiakban a határozathoz fűzött különvéleménye egyes argumentumait tekintem át, előrebecsátva, hogy a többségüket vitatni fogom.

A különvélemények között több egybecsengés fedezhető fel, melyek kiváltképp az Aár.-hez kapcsolódnak. Az elemzett ellenérveket és az azokat felhozó alkotmánybírákat az alábbi táblázat szemlélteti, majd azt követően mindegyik pontot igyekszem megvilágítani az egyik különvélemény szemszögéből.

1. Aár.-t ismételt, ezért nem semmisíthető meg	Dienes-Oehm, Lenkovics, Pokol, Szívós, Stumpf
2. Befogadhatósági kifogás	Dienes-Oehm, Pokol, Szívós
3. Téves jogalap	Dienes, Stumpf
4. „Nincs is gond”	Szívós, Balsai
5. Időbeli hatály	Stumpf

1. A Bjt. Aár.-t ismételt

A legtöbbet hangoztatott ellenérv, mely mára okafogyottá vált, ám akkor az alkotmányjogi szakirodalom központi kérdése volt az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezői státusához kapcsolódik. Lenkovics Barnabás e ponton arra a következtetésre jutott – helyesen – hogy ellentmondás feszül a két alkotmányos szintre igényt tartó szövegtörzset, az Alaptörvény és az Átmeneti Rendelkezők között. Azonban úgy véli – óvatoskodva – hogy ezt az ellentmondást nem oldhatja fel az Alkotmánybíróság, csupán az Országgyűlés figyelmét hívhatja fel a probléma megszüntetésére. Érdekes e ponton felhívni az alkotmány zárt rendszerének tézisére, melyet a többségi döntés is hangoztat: bár lehetnek feszültségek egy alkotmány szövegén belül, a bíróság feladata, hogy koherens értelmezés révén ezeket kiküszöbölje.

2. Befogadhatósági kifogás

Pokol Béla érvelésében jelenik meg leginkább kifejtetten az Abtv. 26. § (2) bekezdésére, mint kivételes útra való hivatkozás elutasítása. Érvelése szerint a bírák panaszának az

Abtv. 26. § (1) szerint kellett volna az AB-hez érkeznie, mivel az egyedi munkáltatói döntéssel szemben kimeríthették volna a jogorvoslati utat, melyet a többségi érvelés, mint pusztán formális és nem hatékony lehetőséget nem követelt meg. E ponton érdemes megjegyezni, az alkotmánybíró úr egy másik érvét is, mely szerint ez az ügy precedenst teremtve tágítja ki a 26. § (2) kivételes esetét és „alkotmányjogi panaszok áradatát indíthatja el a jövőben”. Ezen érv már csak azért is szembetűnő, mivel január elsejével szűnt meg a bárki számára hozzáférhető *actio popularis*, másrészt elég „early warning” hatása van egy ilyen megjegyzésnek az új intézményhez kapcsolódó pusztán harmadik ítélet esetén.

3. Nem megfelelő a jogalap

Dienes-Oehm Egon érvelése az egyik legproblematisabb. Úgy véli, hogy a bírák elmozdítása semmilyen összefüggésben nem áll a bírák függetlenségét garantáló 26. cikk (1) bekezdésével, mely alapján a többségi döntés született. Az elmozdíthatóságra ugyanis ott van a 26. § (2) bekezdése, amely, mint *lex specialis* szabályozza a bírák szolgálati jogviszonyát. Hasonló ennek az érvelésnek a struktúrája az első pontban bemutatott érveléshez, azonban ez nem pusztán óvatoskodás. Tegyük fel ugyanis, hogy egy szövegtörzset belül megjelenik az élethez és emberi méltósághoz való jog és pár bekezdéssel odébb, mint „*lex specialis*” a halálbüntetés. Az ezt végrehajtó Btk. alkotmányosságát – mint alkotmánybírói „munka” – csak az alapján ítéljük meg, hogy találunk egy fogalmilag megfeleltethető alkotmányjogi passzust, mely esetben minden a legnagyobb rendben van? Ellenkezőleg: megint csak a koherens értelmezés elvéhez juthatunk vissza (ld. „tényleges” életfogytiglan és a kínzás tilalmának viszonya).

4. „Nincs is gond”

Ez az érv a helyzet alkotmányjogilag releváns jellegét kérdőjelezi meg. Szembeszökően Szívós Mária érvelésében jelenik meg, aki szerint: „...egy ügynek az egyik bíróról a másikra történő átszignálásának számtalan szervezeti vagy személyi oka lehet. Ez pedig az igazságszolgáltatás szervezetét és intézményét érintő adminisztratív és nem alkotmányjogi kérdés.”

5. Időbeli hatály

Stumpf István érve azonban nagyon is elgondolkodtató! Amennyiben az érintett bírák jogviszonya június 30-án szűnt meg, úgy miért július 16-án született meg az alkotmánybírói döntés, miközben január 13-án már beérkezett az első indítvány? Ráadásul a visszamenőleges hatállyal szüntette meg a jogszabályt, miért „adott is meg nem is” az Alkotmánybíróság iránymutatást a követendő teendőkre nézve?

Mint látható, az alkotmánybírák érvelése több ponton összeér, illetve több ponton tűnnek vitathatónak. Egy azonban bizonyos: Luxemburg is elkaszált (C-286/12) a magyar szabályozást, a magyar AB pedig ezzel a 7:7-tel pengeélen táncolt a nemzetközi presztízsvesztes előtt.

Orbán Endre:

Alkotmánymódosítás és alkotmányvédelem

Az utóbbi évek, de különösen a 98%-os különadó alkotmányba emelése és az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése után felélénkült a vita az [alkotmánymódosítások alkotmánybírói felülvizsgálatáról](#).

Az eredetileg érdekes intellektuális kalandnak tűnő diskurzus, melyet az AB gyakorlata egy nemleges válasszal *függesztett fel*, normatív lezárást kapott a negyedik alkotmánymódosítás értelmében.

A trükkösen megfogalmazott módosítás fényében az Alkotmánybíróság látszólag új hatáskört kapott, mivel a Köztársasági Elnök 5 napos gondolkodási idővel megfontolhatja, hogy aláírás helyett - a törvényekhez hasonlóan - visszaküldi a szöveget az Országgyűlésnek vagy az AB elé utalja azt - ez derül ki legalábbis az S) cikk (3) bekezdéséből és a 9. cikk (3) bekezdés i) pontjából. **De milyen áron?**

Az alkotmánymódosítás értelmében mindez formai okok vizsgálatára ad lehetőséget. Ezt az opciót azonban az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata is visszaigazolta, mivel megállapíthatta, ha valami formálisan érvénytelenül jött létre, tehát nem épült be az alkotmányba. Mindezt a [45/2012 \(XII.29.\) AB határozat](#) is megerősítette, amely az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek (Aár.) jelentős részét megsemmisítette. Az AB rámutatott: „... az Alkotmánybíróság egyértelműen rendelkezik hatáskörrel arra, hogy az arra jogosult indítványa alapján, absztrakt utólagos normakontroll hatáskörben eljárva az Ár.-t egészében és részeiben –**függetlenül attól, hogy az Ár. az Alaptörvény része-e vagy sem – formai szempontból, a közjogi érvényesség/érvénytelenség szempontjából felülvizsgálja.** Az Alkotmánybíróság tehát ebben az ügyben sem tért el attól a korábbi gyakorlatától, hogy az Országgyűlés döntéshozatali eljárását – függetlenül attól, hogy alkotmányozó vagy törvényhozó hatalomként járt-e el – a közjogi érvényesség szempontjából – tehát abból a szempontból, hogy az Országgyűlés maradéktalanul betartotta-e (korábban az Alkotmányba, jelen ügyben az Alaptörvénybe foglalt) eljárási szabályokat – vizsgálja.” (87-88. pont)

A lényeg azonban nem az újnak tűnő köztársasági elnöki hatáskör létesítésén van, hanem az alkotmánybíróság cselekvési lehetőségét behatóról 24. cikk (5) bekezdésben kodifikált "csak" szaván. Utóbbi rövid szó azt jelenti ugyanis, hogy az alkotmányozó segített eldönteni intellektuális kalandunkat, egyben segített az AB-nek, hogy tarthassa magát a korábbi tartózkodó álláspontjához és kötelező erővel megtiltotta, hogy megváltoztassa álláspontját.

Történt mindez azok után egyébként, hogy a 45/2012 (XII.29.) AB határozatban - melyben formai okra (az egységességet kimondó posztambuluma) hivatkozva, de tartalmi vizsgálódás után (azaz a megsemmisített rendelkezések nem átmeneti jellegének megállapítása után) került megsemmisítésre az Aár. több szakasza - az

Alkotmánybíróság kijelentette, hogy amennyiben szükséges, elvégzi az Alaptörvény koherenciájának vizsgálatát: „Az Alaptörvény módosításaival, kiegészítéseivel az Alaptörvény részévé váló rendelkezéseknek koherens módon kell beépülniük az Alaptörvény szerkezeti rendjébe. Az Alaptörvény módosításai tehát nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben. A tartalmi és szerkezeti koherencia az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállami követelmény, amelyet az alkotmányozónak kell biztosítania.” (86. pont) Miért jelentős ez? Az Alaptörvény zártságának, ellentmondásosság mentessége elvének fikciója miatt. Ez egy olyan fikció, melyet azért kell fenntartani, hogy egy vizsgált jogszabály ne pusztán egy darab alkotmányi passzus miatt minősüljön alkotmányosnak, hanem az alkotmány egésze felől közelítve. Ellentmondások persze vannak egy szövegen belül, mindezt azonban egymásra tekintettel való értelmezés révén szükséges feloldani. Ezért véltem [korábbi írásomban](#) óvatoskodónak Lenkovics Barnabásnak a 33/2012. (VII. 17.) AB határozathoz fűzött különvéleményét, hiszen az alkotmánybíróság véleményem szerint nem állhat meg ott, hogy feltár egy belső ellentmondást, és vár az alkotmányozó döntésére, hanem meg kell oldania a helyzetet.

Jelen írás szempontjából azonban sokkal nagyobb jelentősége van a fentebb idézett határozathoz Dienes-Oehm Egon által fűzött különvéleménynek. Érvelése ugyanis fiktív kérdésfelvetésre indított: mi történne akkor, ha az alkotmányon belül egymás mellett állna az élethez való jog és a halálbüntetés? Akkor az volt az érdekes számomra, hogy vajon az alkotmánybíró egy ilyen esetben, hogyan ítélné meg a büntetőtörvénykönyv alkotmányosságát, mely szabályozná a halálbüntetést. Konkrétabban: úgy vélné-e, hogy minden rendben van, nincs semmi feszültség a szövegben, mert van egy passzus, amely szerint alkotmányos a Btk. rendelkezése.

Most egy másik aspektusa vált relevánssá a történetnek. Mi történne, ha egy későbbi alkotmánymódosítás (nagy társadalmi támogatottság mellett) be kívánná emelni a halálbüntetést az Alaptörvénybe? A negyedik módosítás előtt szerintem nem volt kétséges a válasz, az izgalmas kérdés az volt, hogy mi az a küszöbérték, ahol az Alkotmánybíróság úgy gondolta volna, hogy változtatnia kell a tartózkodó álláspontján.

Az új hatáskör paradoxonja viszont az, hogy egy olyan hatáskört vezet be, mint újat, mely eddig is létezett szövegszerű megjelenítés nélkül, ellenben ez a szövegezés egyben elzárja az AB elől a tartalmi vizsgálódás lehetőségét. Persze nem kell rosszhiszeműnek lennünk, és azt feltételeznünk, hogy a halálbüntetést kívánná bárki is alkotmányos szintre emelni, ez pusztán egy fiktív, radikális felvetés. (Bár zárójelben érdemes megjegyezni, hogy a halálbüntetés tilalmát kimondó [23/1990 \(X.31.\) AB határozat](#) hatályát veszti a negyedik alkotmánymódosítás után, a tilalom az Alaptörvénybe nem került bele, így az, alkotmányos szabályból – jóhiszemű értelmezés mellett – legfeljebb a menekültek kiutasításának tilalmát - a *non-refoulement* elvet - előíró XIV. cikk (2) bekezdéséből olvasható ki közvetett módon.)

Mindamellett azonban, hogy végképp nem felejtendő el, hogy maguk az alkotmányos szabályok is nemzetközi jogi, illetve uniós jogi kontextusokban is értelmezésre kerülnek (ahogy arról a hallgatói szerződések esetén már [beszámoltunk](#)), a helyzet mégiscsak

aggasztó. Hiszen ezek alapján a **negyedik módosítás fényében elvileg tényleg bármit alkotmányos szintre lehetne emelni úgy, hogy még az sem "fenyeget", hogy az Alkotmánybíróság - jogállami szándékoktól vezérelve - azt mondhasa, ezt azért már nem.**

Orbán Endre:

Jogcímek Maliban

Egy *közvetett ismerősöm* felhívta szemöldökét, mikor a külügyminisztérium parlamenti államtitkára azt [nyilatkozta](#), hogy Magyarország úgy a franciák mellett, mint az EU keretében jelen kíván lenni Maliban. A lelkesedés azóta részben [mérséklődött](#), az államtitkári kijelentésre vonatkozó kérdés azonban továbbra is releváns: különböző missziókról lenne szó?

A francia intervenció

Franciaország január 11-én jelentette be, hogy beavatkozik a Maliban kialakult fegyveres konfliktusba. Nemzetközi jogalapja az ideiglenes államfő meghívása volt, ilyet pedig már láttunk a történelem során, például 2006-ban mikor Etiópia avatkozott be Szomáliában. Miért volt szükség a kormánytól érkezett meghívásra?

Az ENSZ Biztonsági Tanács december 20-án hozta meg az Alapokmány VII. fejezete alapján a [2085-ös számú BT határozatát](#). Ez egy afrikai vezetésű intervencióra adott egy éves mandátumot (African-led International Support Mission in Mali, AFISMA), az összes többi államot és nemzetközi szervezetet pedig csupán logisztikai segítségnyújtásra hívja fel. Mindez tehát önmagában nem *legalizálná* a francia beavatkozást. Fontos azonban a mandátum megléte, hiszen anélkül egy afrikai összetételű beavatkozás sem lenne jogszerű, legyen az bármilyen emelkedett humanitárius célzatú. Az afrikai beavatkozás ötletét egyébként a [Nyugat-afrikai Államok Gazdasági Közössége \(ECOWAS\)](#) vetette fel, így a BT határozatban adott mandátum is nekik szól.

Érdemes azonban elidőzni a meghívásos alapú beavatkozásnál, mivel több kérdőjel is illeszthető köré. Ezek egyike, hogy egy ideiglenes kormány felkérése megfelelő jogalap-e. E ponton az a döntő, hogy a kormány nemzetközileg elismert vagy sem. Utóbbi esetben ugyanis az is előfordulhat, hogy egy polgárháborús helyzetben a [lázadókat ismerheti el](#) egy külföldi kormány és az ő oldalukon avatkozik be.

Az esetnek további érdekessége, hogy tankönyvszerűen veti fel az önvédelemről szóló ENSZ Alapokmány 51. cikkének vitatott értelmezéseit. Ilyen például az a franciák által is felhívott segédérv, mely szerint az országban több ezer francia állampolgár tartózkodik és ez jogalapot biztosíthat az önvédelem felhívására, minthogy az állam konstitutív elemei közül nem pusztán a terület vagy a kormányzat lehet az agresszió célpontja.

Ezenfelül felvetődik a *nem állami szereplők elleni fellépés* kérdése, mely jelen esetben összefonódik az *elhárító önvédelem* koncepciójával. Be lehet-e önvédelem címen avatkozni abban az esetben, ha fegyveres csoportok kívánják átvenni egy állam irányítását, hogy onnan terroristaakciókat indítsanak más államok ellen. A jelen helyzetben erről, vagyis Maliból más állam ellen indított bármilyen ellenséges tevékenységről még nincs szó, így kerül előtérbe az ingoványos *elhárító*

önvédelemkoncepciója.

Utóbbit illetően nem kétséges, hogy 2001. szeptember 11-e komoly nyomot hagyott a nemzetközi közjogi diskurzusban. Maga Kofi Annan is amellet érvelt jelentésében például, hogy a küszöbönálló támadás veszélye már beleérthető az 51. cikkben megjelenő „fegyveres támadásba”. Mindezt a végletekig fokozta a [Bush-doktrína](#), mely szerint *megelőző csapás* mérhető azokra, akik veszélyeztetik az Egyesült Államok biztonságát. Kérdés azonban, hogy milyen távoli fenyegetést gondol elégségesnek a doktrína? És ezen az alapon milyen visszaélészerű önvédelmi helyzeteket lehet megérvelni?

Az EU fellépése

A francia intervencióval párhuzamosan Catherine Ashton január 17-én összehívta az Európai Unió [külügyi tanácsának rendkívüli ülését](#). Ez a fentebb hivatkozott BT határozat felhívásának eleget téve [döntött](#) az afrikai állam haderejének történő technikai segítségnyújtásról.

Az Uniónak ez a fellépése már a humanitárius nemzetközi jog körébe tartozik. Ez már egy időben következő, a fegyveres konfliktus megindulás utáni lépés és fő célja a háború ártó hatásainak mérséklése. Jelen esetben becslések szerint több, mint 350.000 menekült hagyta el az ország északi részét.

A humanitárius célzatú közbelépés Európai Unió háttéranyaga a közös kül- és biztonságpolitika keretében elfogadott [2005/C 327/04-es iránymutatás](#), mely felsorolja az EU nemzetközi humanitárius jog tiszteletben tartását előmozdító eszközeit (Ld. az iránymutatás 16. pont alatti felsorolása). Ezek közé tartoznak a válságkezelési műveletek, a politikai párbeszéd, a különféle szankciók vagy éppen a képzések, amit az előirányzott EU misszió jelen esetben is hivatott véghezvinni (EU training mission in Mali: EUTM Mali).

Mint látható a két eset merőben más nemzetközi jogilag. Az első esetben az a kérdés merül fel, hogy milyen jogon avatkozhat be valaki fegyveres eszközökkel egy másik állam területén (*ius ad bellum*). Utóbbi ennek vitatásán már túllép, a már meglévő fegyveres konfliktus kezelésével foglalkozik, függetlenül a beavatkozás jogszerűségétől (*ius in bello*).

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a franciák meghívása, mint minden beavatkozásra való meghívás cél- és időhöz kötött, nem csúszhat át a megszállás kategóriájába. Érzékeny kérdés ez, mivel az egész helyzet egyben egy [posztkoloniális diskurzus](#) kontextusában is értelmeződik. Az pedig már a nemzetközi közjog *finomsága* és nemzetközi kapcsolatokszépsége, hogy ki-ki eldöntheti, hogy a távoli terrorista veszély semlegesítését fogadja el, mint érv, vagy inkább egy klasszikus [clausewitz](#) háborúnak és egyben a [politika eszközének](#) tekinti a francia beavatkozást.

Orbán Endre:

Safarov hagyatéka

Ramil Safarov 2012. augusztus 31-én került vissza hazájába, ahol rögtön elnöki kegyelemben (és egyéb ajándékokban) részesült. A hír hallatán felhördült a hazai és a nemzetközi közvélemény is, kiszivárgott tanácsai miatt kínos [magyarázkodásra kényszerült](#) a Magyar Külügyi Intézet, Örményország pedig megszakította a diplomáciai kapcsolatokat Magyarországgal. Mi történt?

A széleskörű visszhangok bemutatásától eltekintve, jelen írás az eset nemzetközi jogi olvasatára koncentrál, mely előrevetíthetően a nemzetközi jog, mint a nemzetközi kapcsolatok szükséges, de egyáltalán nem elégséges karakterét emeli ki.

Az ügyet részletesen elemző Törő Csaba (MKI) [írásában](#) felhívja a figyelmet a kérdéses eljárás automatizmusára. Idézi az elítéltek átszállításáról szóló strasbourgi [1983-as egyezményt](#), mely alapján több tucat „átadásra” került már sor, melyek technikailag rendben zajlottak. Az egyezmény értelmében nem az a kérdés, hogy az elítélt folytatja-e kirótt büntetésének letöltését; az átadó államnak arról kell biztosítékot kérnie, hogy milyen jogalapon történik a büntetésvégrehajtás folytatása. A Magyar Nemzetben nyilvánosságra hozott [azeri levél](#) végsősoron ilyennek tekinthető, így a magyar fél nemzetközi jogilag az előírtak szerint járt el.

Ezek után kérdés, hogy az azeri kegyelem jogszerű volt vagy sem. Mintarra a szerző rámutat, Azerbajdzsán [fenntartással \(19-23. cikk\)](#) élt az Egyezményt illetően, melyet Magyarország elfogadott, aminek következtében a fenntartás viszonyos alapon kerül alkalmazásra. Miben állt a fenntartás? „Azerbajdzsán a saját illetékes hatóságainak egyetértéséhez köti az általa átadott elítéltekre vonatkozó kegyelmet vagy amnesztiát kimondó döntések meghozatalát az átvevő országban.” (ford. T.Cs.) Azaz, hangzik a következtetés: a magyar fél egyetértése nélkül Szafarov nem kaphatott volna kegyelmet.

Pusztán nemzetközi jogilag tehát egyszerű elemekből áll az eljárás. A kérdések azonban sokkal inkább a kiadást [megelőző döntéssel](#) kapcsolatban merülnek fel és a jogon túl kezdenek érdekesek lenni. Mindebből pedig nem maradhat más az olvasónak, mint hogy elhiheti azt, amit az általa fogyasztott média interpretál.

Orbán Endre:

Uniós adalékok a hallgatói szerződéshez

A kormány újabb és egyben [deklaráltan morális megfontolású](#) alkotmánymódosítást tervez: beemelni a hallgatói szerződés és ezzel a hazai munkavállalási kötelezettséghez kötött állami finanszírozás lehetőségét az Alaptörvénybe. Milyen Európai Uniós szempontok merülhetnek fel?

Egyrészt: a helyzet furcsasága, hogy első blikkre nem feltétlenül releváns az uniós *acquis*. Ugyanis az [EUMSZ 165. cikke](#) szerint a tagállamok szabadon határozhatják meg oktatási rendszerüket, ráadásul az ezzel kapcsolatba hozható munkavállalók szabad mozgása és az ahhoz kapcsolódó korlátozási lehetőségek arra az esetre vonatkoznak, mikor egy tagállam a saját munkaerőpiacát védi egy másik tagállam állampolgárától. A magyar helyzet ilyen szempontból unikum: a hallgatói szerződés elébe megy más tagállamok munkaerőpiaci „lerohanásának” és akadályt állít a Magyarországot elhagyni kívánó, államilag finanszírozott képzésben részesült tanulók elé. Így elvileg nincs határon átlépő elem, a magyar állampolgár a magyar határokon belül marad. Kérdés, hogy ez elégséges-e, hogy kizárja az uniós szempontokat.

Mint arra Lánkos Petra Lea elemzése is rámutat, hasonló problémával [foglalkozott már](#) az Európai Unió Bírósága és 2005-ben például a Kranemann-ügyben kimondta, hogy „*azok a rendelkezések, melyek kizárják vagy eltántorítják valamely tagállam állampolgárát attól, hogy származási államát elhagyja annak érdekében, hogy mozgásszabadságával éljen, akkor is korlátozást jelentenek erre a szabadságra (ti. a munkavállalók szabad mozgására - OE) nézve, ha azok az érintett munkavállalók állampolgárságára tekintet nélkül alkalmazandók.*”

Az ügyben elutasított tagállami rendelkezés (ti. a fiatal gyakornoknak Németország csak a határig térítette meg az utazási költségeket, Londonig nem) rávilágít arra az esetre, amikor egy intézkedés az állampolgársági diszkrimináció árnyéka nélkül is jogellenes. Témánkra alkalmazva ezt a logikát, mi történne például akkor, ha a magyar állampolgárokkal azonos elbírálás alá eső francia állampolgárságú Francois úgy dönt, hogy a méltán híres magyar egyetemeket választja. Nagyon okos diák és magas pontszámmal be is jut egy államilag finanszírozott helyre. Esetében mondhatja-e a magyar állam, hogy a tanulmányok után x évig sajnos nem térhet haza vagy nem állhat tovább egy harmadik tagállamba (miközben magyar diáktársai nyugodtan hazajöhetnek például egy ingyenes bécsi képzésről). A kérdésre adandó egyértelmű válasz nem is jelentős, csupán azt az elemi helyzetet kívántam modellezni, mikor egyértelműen bekapcsolódik a határon átnyúló elem és aktiválja a belső piachoz kapcsolódó joganyagot.

Másrészt: az említett belső piac az uniós integráció legmélyebb szegmense. Nem éppen jellemző rá a többsebességesség, nincsenek kioptálások, végülis ez a gazdasági cél az integráció magja, amit „[még a britek is](#)” igenelnek. Sőt, a gazdasági elemen kívül olyan

járolékos jellemzői is vannak, mintha egy eszköz lenne egy jövőendő összeurópai nép (*sic!*) létrejöttében. Hogy ne csak egy szűk brüsszeli rezsim érezze magát európainak, hanem mind több ember identitásában kapjon fontos szerepet ez a dimenzió. Ebben a kontextusban pedig nehézkesen értelmezhető a magyar diákok „itthonmaradási kötelezettsége”. Ellenben sokkal könnyebben belátható az, hogy a Bíróság 2006-ban a Turpeinen-ügyben miért jutott arra a következtetésre, hogy „Az olyan nemzeti szabályozás, amely hátrányos helyzetbe hozza egyes saját állampolgárait pusztán azért, mert gyakorolták a más tagállamban történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat, ekképpen egyenlőtlen bánásmóddhoz vezet, amely ellentétes az uniós polgári jogállás mögött meghúzódó elvekkel.”

Így látható, hogy még a pusztán magyar diákokra alkalmazott hallgatói szerződés is belső piaci problémákat vethet fel, hiszen egyértelmű egy, a mozgásszabadságot érintő rendelkezés és a belső piac közötti kapcsolat. Ráadásul a tagállami lojalitás okán ([EUSZ 4. cikk](#)) a tagállamoknak törekedniük kell az unió céljainak megvalósítására és tartózkodniuk az olyan intézkedésektől, amelyek veszélyeztetik ezen célokat. Ilyen célként értelmezhető például a belső piac működtetése (EUSZ 3. cikk) és ennek keretében az EUMSZ 45. cikkben szigorúan megfogalmazott szabad áramlása a munkaerőnek. A piac hatékony működése érdekében pedig nem csak „bemeneteli” oldalon kell elhárítani az akadályokat, hanem – mint az jelen esetben problémás lehet – „kimeneteli” oldalon is.

Az ehhez kapcsolódó vizsgálat részben a szokásos közrendi klauzulák mérlegelése (közrend, közegészségügy, közbiztonság), melyek sajnos nem szolgáltatnak jelen esetben megfelelő alapot. Maradhat tehát a közérdeken alapuló kényszerítő indok, az *overriding reason of public interest*. Mi szükséges ehhez? Legitim cél, a használt eszköz szükségessége és annak arányos alkalmazása, megfelelő, számításokon alapuló bizonyítással. Gyaníthatóan azonban már legitim célt is nehéz megfogalmazni uniós szemszögből, tekintettel a belső piac alapvető jellegére, a tagállami lojalításra és a belső piac járulékos hasznaira. De ha mégis legitim cél – tételezzük fel – a kiművelt értelmiség itthon tartása, vajon nem túl hipotetikus félelem az állami képzésben végzettek távozása? Arányos, ha ötévnyi tanpénz ellenében 10 év munkát várnak el? Vajon a belső piac logikája nem éppen az lenne, hogy még ha el is mennek innen diákok, igyekezni kellene a magyar kínálati piacot is hasonlóan vonzóvá tenni a külföldi munkaerő számára?

És végül: a belső piaci kérdéseken felül maradt még egy apró probléma. Az *alkotmányjogi trouvaille*, mely szerint beleírnak a – kezdetben csak a legfontosabb szabályokat tartalmazni elképzelt – Alaptörvénybe még egy részletszabályt, mellyel vélhetően a jogalkotó az alkotmánybíróságot kívánja semlegesíteni, miután az formai okokból már egyszer [megsemmisítette](#) a hallgatói szerződést szabályozó kormányrendeletet.

Az elképzelt megoldás többféle értékelést kiválthat, jelen esetben a számomra érdekes az uniós aspektus felvetése: vajon az EU Bíróságának eddigi gyakorlata alapján mennyire lesz tekintettel arra, hogy az uniós vívmányok hatékony érvényesülését a normahierarchia melyik szintjén akadályozzák?

A kérdés nem újkeletű, a Bíróság már 1964-ben, alkotmányjogi szempontból egyik legjelentősebb ítéletében, a Costa vs E.N.E.L.-ügyben kidolgozta az uniós jog elsőbbségének elvét, melyet az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben kiterjesztett az alkotmányos szabályokra is. A közjogi vita később [nagy karriert futott be](#), ennek eredménye a német alkotmánybíróság híres Solange I. ítélete is. Az ítélkezési gyakorlatot az elutasított Alkotmányos Szerződésbe is bele akarák írni, végül azonban a Lisszaboni szerződésbe nem, ellenben a kormányközi konferencia záróokmányához csatolt (jogilag nem kötelező) [17-es számú nyilatkozatban](#) helyet kapott a bírósági ítélkezési gyakorlat megerősítése.

Az uniós elsőbbség elvét tehát nem emelték szerződési szintre, ám azt az EU Bírósága a továbbiakban is követi, lásd például a 2010-es Winner Wetten-ügyben, melyben a Bíróság megerősítette, hogy „*Nem engedhető meg ugyanis, hogy a nemzeti jog – akár alkotmányi szintű – rendelkezései hátrányos hatással járjanak az uniós jog egységességére és hatékonyságára*”. Mindez persze nem jelenti azt, hogy például alapjogvédelmi kérdésekben egy tagállam nem biztosíthatna magasabb fokú védelmet az Európai Uniónál, a jelen magyar ügyben azonban ilyen kérdés fel sem vetődik.

Rajnai Anna:

A UsedSoft-ügy: Jogszerű az online szoftverek újraeladása az EU-ban

Jogszerű az online letöltött szoftverekkel való másodlagos kereskedelem az Európai Unió Bíróságának 2012. júliusi döntése alapján. A döntés az Oracle és a UsedSoft GmbH közötti perben született, melyben az eljáró német bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult a Bírósághoz. A döntéstől a használt szoftverek piacának fellendülését várják.

A jogvita lényege abban foglalható össze, hogy az Oracle sérelmezte, hogy a UsedSoft olyan szoftverekre vonatkozó licenceket kínál eladásra, amelyeket előzőleg az Oracle ügyfeleitől vett meg. E licencek között úgynevezett csoportos licencek is voltak, amelyek esetében 25 felhasználóra biztosított a szoftvergyártó használati jogot. További felhasználók esetén új licencet kellett vásárolni.

Az ügyben a szerzői jog által biztosított kizárólagos terjesztési jog kimerülésének feltételei kerültek vizsgálat alá. A szoftverek megalkotóinak jogait a szerzői jog védi, a szoftver az irodalmi alkotásoknak biztosított védelemben részesül. Így csak a szerző, vagy a szerzőtől származó engedéllyel rendelkező személynek van joga többek között a szoftver többszörözésére, átdolgozására, a szoftvernek vagy másolatainak nyilvános terjesztésére. Az engedélyt szoftverek esetében a végfelhasználói szerződés tartalmazza, és ebben szabályozza a jogosult a használat feltételeit. A szerző jogainak azonban van egy igen jelentős korlátja: a mű- jelen esetben program- egy műpéldányának jogosult általi első eladása kimeríti az adott példány vonatkozásában a terjesztéséhez való jogot. Ezt könnyű elképzelni egy könyv esetében, ahol a vásárlás után a könyv tulajdonosa a továbbiakban azt bárkinek eladhatja korlátozás nélkül. Itt elég csak az antikváriumokra gondolni. Ugyanakkor nem képzelhető el a könyv nyilvános felolvasása, átdolgozása, és újra kiadása, vagy- ami a UsedSoft-ügy szempontjából is jelentőséget kapott- lemásolása, és a másolatok terjesztése. Az Oracle szerint a UsedSoft a szoftvergyártó többszörözéshez való kizárólagos jogát sértette meg, mikor a használt programokat vevői gépére másoltatta át, illetve lehetővé tette, hogy azokat az Oracle oldaláról letöltsék. A felhasználói szerződés szerint a felhasználói jogok ugyanis nem ruházhatók át az Oracle vevői által. A UsedSoft szerint viszont az Oracle vásárlói az online letöltéssel megvették a programot, ezzel tehát az eredeti szerző terjesztéséhez való joga kimerült, többé nem korlátozhatta volna az adott termék eladását. A közelmúltban a szoftverek átruházhatóságának kérdése nagy figyelmet kapott, több államban egymással ellentétes ítéletek születtek, és az ebben a tárgyban publikáló szerzők véleménye is nagyban eltért. A megválaszolandó kérdések a következők: Minek minősíthető a szóban forgó szerződés? Adásvétel vagy egyes jogosultságok átruházása? A kimerülés szabályának értelmében csak adásvétel esetében szűnik meg a szerző terjesztéséhez való kizárólagos joga. Az Oracle szerint azonban a cég a programot ingyenesen bocsátotta rendelkezésre azért, hogy vevői a felhasználói szerződés megkötése után azt használhassák. Többen azt a kérdést is feltették, hogy az online szoftver letöltéséhez való jog biztosítása adásvétel vagy inkább valamilyen szolgáltatás. Megfontolandó, hogy van-e műpéldány. A már

említett, könyvről szóló példa estében nem nehéz megítélni, mely konkrét műpéldány vonatkozásában kell értelmezni a kimerülési szabályt. De egy szoftver esetében mi tekinthető műnek? A vevő számítógépén létrejött másolat? Min szerzett a vevő tulajdonjogot? Az előző kérdéshez kapcsolódóan, van jelentősége az átruházás módjának? A boltokban kapható, „dobozos” szoftverek esetében a kimerülési szabály alkalmazandó. Különbség van tehát akkor, ha a kérdéses programot nem a boltban vesszük, hanem a netről töltjük le? A digitális termékek átruházása során más műpéldányokhoz képest szinte kikerülhetetlen az - akár ideiglenes- másolatok létrejötte. Ez a technológiára jellemző sajátosságként mint a jogszerű használat egyetlen útja, megengedett, vagy éppen ellenkezőleg, jogellenes többszörözésnek minősül? Van jogi relevanciája annak, hogy – a szerzői jogok jogosultjai szerint legalábbis- online letöltés esetén könnyebb a másolatkészítés, illetve kevésbé ellenőrizhető a forgalom, és az eredetiség? Mi a helyzet csoportos licencek esetén, ha az eredeti vásárló csomagban, meghatározott számú felhasználó vonatkozásában kapott adott esetben kedvezőbb áron használati jogot, azonban a csoportos licencet feldarabolja?

A döntés

Az Európai Bíróság szerint a program példányának letöltése, és az arra vonatkozó felhasználói licencszerződés megkötése szétválaszthatatlan egységet alkot, mely magában foglalja a program példánya feletti tulajdonjog átruházását. (Az egyik legvitatottabb problémát, az eladás fogalmának értelmezését a Bíróság úgy oldotta meg, hogy megállapította, az eladás fogalmát jelen esetben önálló uniós jogi fogalomként, a nemzeti jogszabályoktól függetlenül kell értelmezni, amelyre neki magának van hatásköre.) Az átadás módja kapcsán a Bíróság úgy találta, nincs jelentősége a program átruházásának egyes módjai között, azaz ugyanolyan szabályok vonatkoznak a terjesztés jogának kimerülésére a boltban vett tárgyi, vagy a letöltött, immateriális műpéldányok esetében. Ennek alapján a kérdéses szerzői jog jogosultja már nem tiltakozhat a példány újra eladása ellen, még az eladást tiltó szerződéses rendelkezések esetében sem. Ki kell emelni, hogy mindez azonban csak akkor lehetséges, ha az eredeti vevő birtokában lévő valamennyi másolati példányt megsemmisítik. (Ugyanis több példány keletkezése és különböző személyek általi használata már egyértelműen jogosulatlan többszörözésnek minősülne.) Nem összeegyeztethető a kimerülés szabályával a csoportos licencek feldarabolása sem. A Bíróság szerint továbbá a jogosult számára rendelkezésre állnak azok a technikai eszközök, amelyek a forgalom során keletkező egyes másolatok kivonásának ellenőrzését lehetővé teszik.

Sokan a használt szoftverek piacának radikális fellendülését várják a döntéstől. Habár Magyarországon a másodlagos szoftverpiac más államokhoz képest viszonylag fejletlen, a szerzői jogi szabályok itthon is az uniós normáknak megfelelően értelmezendők és alkalmazandók, ezért elképzelhető, hogy a döntés a hazai szoftverpiacon is változást hoz.

Szabó András:

Halált okozó testi sértés – halál nélkül?

Jelen írás alapkérdése a következő: mi a bűncselekmény helyes jogi minősítése abban az esetben, ha az elkövető a sértettet szándékosan, vagy nagyfokú gondatlanságból megfertőzi a tudomány jelenlegi állása szerint gyógyíthatatlan betegséget okozó vírussal – például HIV-vel?

A hatályos Büntető törvénykönyv (a továbbiakban: „Btk.”) 170. § (1) bekezdése szerint, aki más egészségét, vagy testi épségét sérti, testi sértés büntettét követi el.

Az Országos Igazságügyi Orvostani Intézet 16. számú, a testi sérülések és egészségkárosodások igazságügyi orvosszakértői véleményezéséről szóló módszertani levele részletesen beszámol a testi sértés okozásának különféle lehetőségeiről. Szót ejt a különböző testi, valamint mentális sérülésekről, közöttük a betegségekről is. Így fogalmaz: *„Egészségsértés akkor következik be, ha külső behatás vagy biológiai tényezők eredményeként testi vagy lelki működési zavar, betegség vagy kóros állapot alakul ki.”* Testi sértést valósít meg tehát az elkövető, ha súlyosabb betegségével mást szándékosan vagy nagyfokú gondatlanságból megfertőz. Természetesen nem minősülnek komolyabb kórnak az emberi együttélés és érintkezés során rendszerint előforduló influenza, nátha és hasonló, mindennapos betegségek, vagyis ezek átadásával az elkövető nem követ el semmilyen testi sértést. Az egyes betegségek átadása – azok tényleges gyógytartamától függően – könnyű testi sértés vétségének, vagy súlyos testi sértés büntettének minősülhet. Az módszertani levél szerint általában 8 napon túl gyógyulnak, vagyis súlyos testi sértés büntettének megállapítására adnak okot a nemi betegségek, a primeren kezelt kankó kivételével. A súlyos egészségromlást a levél közbülső *átmeneti, de tartósan fennálló kóros állapotként* határozza meg.

A módszertani levél tehát csak *átmeneti* kóros állapotról tesz említést – de vajon mi a helyzet a halállal? Megállapíthatja-e a büntető bíróság egy halálos (nemi) betegséggel való sikeres megfertőzés esetén már a vélelmezett halál bekövetkezése *előtt* halált okozó testi sértés büntettét?

Erre a kérdésre bármilyen választ adunk, az vagy jogtechnikailag, vagy fogalmi szempontból hibás lesz. Ha úgy felelünk, hogy a helyes minősítés a súlyos testi sértés, felmerül a kérdés, hogy ha egy betegség a tudomány mai állása szerint – igaz, nem azonnal, hanem pár év, akár évtized múltán – *biztosan* a fertőzött sértett halálához vezet majd, végül nem mégis halált okoz-e majd a testi sértés? A csupán súlyos testi sértésnek történő minősítés tehát fogalmilag hibás lenne.

Ha a másik utat választva a halált okozó testi sértés mellett voksolunk, jogtechnikailag hibázunk, mivel a bűncselekmény megállapíthatóságához elengedhetetlen tényállási elem a sértett *már bekövetkezett halála*. Nem lehet tehát egy bizonytalan – bár ma 100%-os bizonyossággal állítható – jövőben bekövetkező tényre alapozni a minősítést.

A bírói gyakorlat a következő megoldást dolgozta ki a probléma rendezésére. Addig, amíg a sértett még él, vagyis a halál mint a testi sértés minősítő körülménye még nem következett be, a bíróság – a betegség korábbi szakaszaiban is már megmutatkozó tünetekre illetve a sértetten tapasztalható egészségromlásra alapozva – súlyos testi sértés okozása miatt marasztalja el az elkövetőt. Ha azonban a sértett a büntetőeljárás előtt, vagy annak folyamán a fertőzés miatt, vagy azzal összefüggő körülmény folytán meghal, megállapíthatóvá válik a halált okozó testi sértés.

Az előbbiekben ismertetett eset jó példája annak, hogy a magyar büntető joggyakorlat – akár ugyanazon befejezett bűncselekmény eltérő időpontokban történő különböző értelmezésével és minősítésével – hogyan törekszik ellentmondásmentes maradni a mindennapi élet szülte, látszólag feloldhatatlan ellentétek megítélése során is.

Szentgáli-Tóth Boldizsár Artúr:

Az első hatályon kívül helyezett cikk

Az Alaptörvény alakításának folyamata nem zárult le a negyedik módosítás elfogadásával sőt, egyenesen ennek eredménye lett a további változtatások szükségessége. Az Európai Bizottság három ponton (a bíróságok kijelölése, az egyes jogalkalmazói döntések esetén kivethető rendkívüli közteher, valamint a kereskedelmi médiában való kampányolás tilalma) aggályait fogalmazta meg az Alaptörvény átírt szövegével kapcsolatban. A Kormány döntése értelmében a kötelezettségszegési eljárások elkerülése érdekében az első két felvetés átvezetésre kerül az Alaptörvénybe, míg a harmadik kérdésben tovább folytatódnak az egyeztetések. Azonban az ötödik módosítás nem csupán az Európai Bizottság észrevételeit építi az Alaptörvénybe, hanem több más jellegű, a negyedik módosítás kapcsán nyitva maradt vitát is lezár, épp ezért szükséges átfogóan szemügyre vennünk az Országgyűlés elé benyújtott javaslatot.

Az ötödik módosítás minden bizonnyal az őszi ülésszak kezdetén kerülhet elfogadásra és a tervek szerint október 1-jével lépne hatályba. Terjedelmét, jelentőségét tekintve nem vetekedhet a negyedik módosítás horderejével, inkább annak korrekciójaként, kiegészítéseként értelmezhető.

Az előterjesztés kitér az Európai Bizottság által kifogásolt rendelkezésekre, de alapjaiban változtatná meg a pénzügyi közvetítő rendszer felügyeletét, valamint érinti a bírói kezdeményezésre benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálásának szabályait is.

A javaslat koncepciója az, hogy a negyedik módosítás alkotmányosságát vizsgáló 12/2013. (V. 24.) AB határozat lezárta az Alaptörvény által generált alkotmányossági viták korszakát, ezért időszerű az ország határain kívülről, különösen az Európai Bizottság részéről érkező felvetéseket is mérlegelni, ezzel a még fennmaradt problémás pontokra végleges megoldást találni. A későbbi események világítják majd meg e kiindulópont megalapozottságát, annyi mindenesetre megállapítható, hogy pl. a kampányszabályozásra vonatkozó, már említett vitatott kérdés is eredményezhet adott esetben további módosítást az Alaptörvényen.

Az egyes alkotmánybírósági/bíróági határozatok kapcsán az állam részéről felmerülő fizetési kötelezettségek fedezetére megállapított rendkívüli közteher koncepciója először még az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseiben kapott helyet, majd az Átmeneti Rendelkezések megsemmisítését követően az Alaptörvény negyedik módosítása e megoldást az Alaptörvény törzsszövegébe emelte. E szabály lényege, hogy egy az ország számára jelentős terhet előidéző alkotmánybírósági/bíróági döntés esetén konkrétan előírta a közterhekhez történő rendkívüli hozzájárulás megállapítását, abban az esetben, ha az államadósság meghaladja a bruttó GDP 50%-át. Ezen a ponton a változás jellege ténylegesen csak egy másik, a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényhez benyújtott módosító javaslat ismeretében értelmezhető: e szerint a hatályon kívül helyezendő alaptörvényi rendelkezés helyett e törvénybe kerülne egy új

rendelkezés. Ez a megoldás némileg finomítana a korábbi szövegen és általános jelleggel állapítana meg a Kormány számára intézkedési lehetőséget fedezet nélküli rendkívüli kiadások felmerülése esetén. Ebbe az intézkedési körbe persze beletartozhat újabb adó, vagy illeték megállapításának kezdeményezése is.

Az új szabály e jogosítványokat valamennyi olyan kiadásra kiterjesztené, melynek fedezete nem áll rendelkezésre, tehát megszűnne az egyes jogalkalmazói döntésekre való hivatkozás (de természetesen e passzus továbbra is vonatkozna ilyen esetekre is). Ugyanakkor megmarad az a negyedik módosításból eredő korlát, mely csak az államadósság GDP 50%-át meghaladó mértéke esetén teszi lehetővé a törvényhely alkalmazását.

Az indítvány felveti továbbá, hogy az eljáró bíróság kijelölésének jogintézménye helyett más módon legyen biztosítható a bíróságok egyenletes ügyterhelése. E kérdésben az elmúlt hónapokban számos hazai és nemzetközi fórumon zajlottak heves viták, számtalan támadás érte a magyar igazságszolgáltatási rendszert. Az ügyáthelyezések lehetőségének negyedik módosítással történt

Alaptörvénybe helyezése eredetileg a költséghatékonyságot szolgálta, azonban természeténél fogva hamar (részben) politikailag motivált támadások célpontjává vált, ezért kerül mellőzésre ez az eszköz. A Kormány számításai szerint az ügyáthelyezés lehetőségének megszüntetése a magyar adófizetőknek az elkövetkező 5 évben legalább 6 milliárd forintjába fog kerülni, ezért tartják szükségesnek, hogy kidolgozzák a bírósági eljárások gyors és gazdaságos menetének, valamint a bíróságok túlterheltségének megelőzésére legalkalmasabb módszereket. A bíróságok aránytalan terhelését és az ügyek elhúzódását szervezeti és szerkezeti átrendezéssel törvényi szinten kívánja a Kormány a későbbiekben kezelni. Ennek részletei jelenleg még nem ismertek, így a tárgyalta Alaptörvény-módosítás teljes mérlegét csak e törvényi szabályozás megalkotását követően lehet majd megvonni.

A javaslat emellett alaptörvényi szinten is megteremti annak lehetőségét, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének feladatát a jövőben a Magyar Nemzeti Bank (továbbiakban: MNB) lássa el. A benyújtott Alaptörvény-módosítás felruházni javasolja az MNB-t a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének feladatával, így azt nem valamely önálló, az Alaptörvényben nem nevesített szerv, hanem az MNB látná el. Ennek az átszervezésnek a lehetősége a korábbiakban többször is felmerült, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII. törvény eredeti kodifikációjakor is előtérbe került ez a megoldás. Most az Alaptörvény 42. cikkének hatályon kívül helyezésével, valamint a 41. cikk kiegészítésével kerülhet alkotmányos szintre e változás. Az Alaptörvény történetét tekintve azért különösen érdekes e felvetés, mert annak megvalósulása esetén a 42. lenne az első alaptörvényi cikk, melyet hatályon kívül helyez az alkotmányozó. Az új helyzet nem érintené az MNB elnöke rendeletalkotási jogkörét; továbbra is rendeletet alkothatna törvényi felhatalmazás alapján, ezután viszont a módosítással megállapított új feladataival kapcsolatban is alkothatna ilyen normákat. Ezen rendeletek - függetlenül attól, hogy a központi banki vagy a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével összefüggő feladatkörében bocsájtja azt ki - továbbra is a hatályos alaptörvényi

szabályozással megegyező helyet, vagyis a kormányrendeletekkel azonos pozíciót foglalnának el a jogforrási hierarchiában. Hasonló módon ez a változás nem érintené az MNB alapvető feladatait, a monetáris politika területén az MNB lehetőségei érintetlenek maradnának. Értelemszerűen a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (továbbiakban: PSZÁF) meghatározott feladatait a továbbiakban az MNB látná el. A két szerv összevonásának szakmai magyarázata, hogy egyesíti a makro- valamint mikroprudenciális (rendszerszintű- illetve az egyes szereplőkre vonatkozó) felügyeletet, és szélesíti az MNB információs bázisát. A kockázatok elemzésével foglalkozó PSZÁF elnöke, az MNB elnöke és a nemzetgazdasági miniszter részvételével működő Pénzügyi Stabilitási Tanács az MNB szerveként folytatná munkáját.

A javaslatban a Kormány a fentiek mellett az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre egyedi ügyben alkalmazott jogszabállyal összefüggő normakontroll-eljárásában a megfontoltabb és alaposabb döntés érdekében a 30 napos határidő 90 napra történő meghosszabbítását is felveti. E változás nem jár az ügyek jelentékeny elhúzódásával, hozadékát viszont csak a gyakorlat fényében lehet majd értékelni.

Jelentős előrelépés, hogy az ötödik módosítás hatályba lépését követően közzé kell tenni a Magyar Közlönyben az Alaptörvény szövegét a módosításokkal egységes szerkezetben, ez ugyanis a negyedik módosítást követően elmaradt.

Összességében Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása nem hoz olyan mértékű változást, mint a negyedik módosítás, azonban néhány kérdésben messze ható újdonságokat tartalmaz. A nemzetközi bírálatok figyelembe vétele indokolja az eljáró bíróságok kijelölésének mellőzését, valamint az egyes jogalkalmazói döntésekből eredő jelentős állami kiadások finanszírozására kivetett rendkívüli elvonások kivetésének újragondolását. A PSZÁF megszüntetése és feladatainak az MNB-hez történő átcsoportosítása a pénzügyi közvetítő rendszer felügyeletét helyezi új alapokra. A bírói kezdeményezésre megindult alkotmányjogi panasz esetén megállapított új határidő valódi következményeit a jövő fogja majd megmutatni.

Szentgáli-Tóth Boldizsár Artúr:

Váltóállítók között

Tanárok esetében természetes jelenség, hogy diákjaik különböző tartalmú és értelmű, vagy egyszerűen csak a teljes név rövidítéséből képzett alakokat használnak egy-egy oktató megjelölésére. Tudjuk ezt mindnyájan. Az azonban már korántsem mindennapi, hogy valaki ezt a becenevét büszkén vállalja olyan közösség előtt is, mely számára ő az állandóságot, a bölcsességet, a higgadt megfontolást képviseli, és mégsem veszít semmit tekintélyéből. Mi, tanítványai már „Kukó”-nak örököltük, és amikor ezt a nevet említjük, senkinek nem kell magyarázni, kiről beszélünk, aki akár csak egyszer is találkozott vele.

E könyvben megtalálja válaszát kérdéseire mindenki, aki arra kíváncsi, kicsoda voltaképpen Kukorelli István. Felelhetünk erre egy hosszas felsorolással, megemlítve kitüntetésait, tisztségeit, közéleti sikereit és népes családját. De ne keressük az alkotmánybírót, az Országos Választási Bizottság egykori elnökét, a rendszerváltás tevékeny résztvevőjét e könyv lapjain, Kukorelli István közéleti tevékenysége ennek a történetnek csupán a kereteit és nem mélyebb értelmét jelenti. Ennél sokkal fontosabb, hogy közelebb kerülhetünk e sokszínű pályafutás gyökereihez, azokhoz az emberi, erkölcsi alapokhoz, melyek nem csak Kukorelli Istvánt segítették élete nehéz pillanataiban, hanem támpontul szolgálhatnak mindenki számára világnézetre, pártállásra, társadalmi helyzetre való tekintet nélkül. Az interjúkötet valódi értékét nem a történelmi események egyes részleteinek megvilágítása, vagy Kukorelli István életútjának áttekintése jelenti, bár ez utóbbi különösen érdekes azok számára, akik ismerhetik. Egy olyan, sokat tapasztalt ember megállapításait olvashatjuk, aki kellően bölcs már ahhoz, hogy távlatokra tekintve vonja le az általa megélt események tanulságait, ugyanakkor aktív szereplője az eseményeknek, felvetései gyakorlati problémákra irányulnak. Ezért amikor e könyvről beszélünk, nem az adatokra, nem a sikerekre kell koncentrálnunk, ezeket bárki megtekintheti egy életrajzban. Amint az ajánlás is jelzi, egy családapa, egy tanár útmutatásával állunk szemben azok számára, akik utána jönnek majd hasonló, vagy akár egészen más célokkal.

Az egyik meghatározó érték, mely szembetűnő Kukorelli István esetében, a szülőföldhöz, az első közösséghez való ragaszkodás. Hiába szólítja el az embert sorsa onnan, ahol felnőtt, sosem felejtethi el azt, honnan indult, kiknek köszönheti első benyomásait, melyek meghatározzák egész későbbi életét. A korai kapcsolatok ápolása, a gyermekkori élmények, hagyományok tisztelete, az akkori tapasztalatok felelevenítése olyan megtartó erőt jelent, mely segíthet számos nehéz élethelyzet kezelésében. Kukorelli István ilyennek tekintette saját életében a család szerepét, a baráti kapcsolatok meghatározó voltát, egyes kiemelt személyiségek rendkívüli hatását világképének fejlődésére.

Ezt követően szembesülünk az immár kamaszodó Kukorelli István élményeivel; egy szigorú, de az embert kitartásra, alkalmazkodásra, önfegyelemre nevelő szabályrendszer, a bencés regula válik a pannonhalmi diák mindennapjainak irányítójává. Sokatmondó, hogy innen választotta önmagában is igen beszédes jelmondatát: „a tétlenség a lélek

ellensége”. Az imént említettek olyan alapvető feltételei a tartalmas életnek és az eredményes munkának, melyek lehetővé teszik, hogy igazán megéljük mindazt, ami adatott számunkra.

Itt kell kitérnünk a magyarság és az európaiság kérdésére, melyben Kukorelli István e két identitás szintézisét helyezi a középpontba. A hazafiság, és az európaiság önmagában egyaránt kevés, mindkét értékrend képviselőjére szükség lehet a helyes út megtalálásához. A bencés környezet tanította meg Kukorelli Istvánt az elvek fontosságára, annak felismerésére, hogy nem cselekedeteinkhez kell elveket találnunk, hanem néhány vezérelvet kell rögzítenünk, melyek mentén döntéseinket meghozhatjuk, és egész életünket alakíthatjuk. A hit központi kérdés mindenki számára: minden ember hisz valamiben, még ha ezt magának sem mindig ismeri el. A hittel egyáltalán nem rendelkező ember nélkülöz minden támaszt nehéz pillanataiban, nincs egy olyan szilárd alap, melyben megkapaszkodhatna, ha bajba kerül. Az persze emberfüggő, hogy ki miben hisz és hogyan juttatja ezt kifejezésre, ezt az egyén szabadon eldöntheti. A lényeg, hogy legyen egy határozott világképünk, legyen kihez fordulnunk, amikor megnyugvást keresünk. Erre figyelmeztet bennünket Kukorelli István.

Nagyon fontos, hogy több oldalról szemléljük a világot, bele tudjunk helyezkedni mások helyzetébe, gondolatvilágába. Ennek két oldala van: egyrészt álláspontunkat érvek és ellenérvek mentén kell kialakítanunk, másrészt törekednünk kell arra, hogy minél több oldalról szemlélhessük a világot, gyarapítva ezzel tudásunkat. Előbbi kapcsán arra van szükség, hogy ne érzelmeink hatása alatt, előítéletek fogságában gondolkodjunk, hanem higgadt, érett megfontolást követően, tények és elvek szem előtt tartásával ítélkezzünk. Utóbbi esetben arról van szó, hogy ki kell próbálnunk magunkat számos élethelyzetben, többféle környezetben, ilyen módon szélesíthetjük látókörünket. A másfajta életfelfogás és kulturális háttér elfogadása alázatra és toleranciára nevel. Kevesen gondolnánk, hogy Kukorelli István dolgozott fiatal korában régészeti ásatásokon, építkezéseken, vagy éppen sírok gondozójaként. Nagyon sokat segít egészségünk, életkedvünk megőrzésében a sport, a rendszeres testmozgás, a fizikai kihívások. Különösen fejleszti az ember jellemét, ha csapatsportágat gyakorol, mindenekelőtt a futballra kell itt gondolnunk. „[...] nem vagyok futballsovinisza, de a foci mégiscsak más: mágikus sport.” A labdarúgás nem csak a mozgás lehetőségét biztosítja, hanem életében a téti korszaktól kezdve mindmáig megkülönböztetett szerepe van a futballnak, mely emberséget, ön- és emberismeretet is ad. „A pályán mindenki önmagát adja, nincs sumákolás. Ki hogyan küzd, ki mennyire önző, ki hogyan éli meg érzelmileg a győzelmet vagy a vereséget, ki osztja a nézetet, hogy a gólpasz többet ér, mint a gól, ki hogyan lát a pályán... - ez a legmegbízhatóbb visszajelző rendszer. Jellemrajzot mutatnak a válaszok.”

Nem szorítkoznak Kukorelli István megállapításai az egyéni életvitel területére, számos tanulságos következtetést von le a közélet kapcsán is. El kell határolni a nagy jelentőségű dolgokat a kevésbé fontosaktól: utóbbiak esetében lehetünk nagyvonalúak, előbbiek kapcsán viszont szilárdnak kell maradnunk. „Biccenteni lehet, de gerincet hajlítani nem.” Az oktatásban alapvető értéként az emberközeliséget definiálja, nem véletlen, hogy mindmáig ragaszkodik a szemináriumi oktatáshoz. E sorok írója másfél éven keresztül vehetett részt egy ilyen csoport munkájában, így megalapozottan tudja alátámasztani azt,

hogy ez a mentalitás igen is sokat jelent a hallgatók számára. A politika kapcsán a rendszerváltás kap különös hangsúlyt, hiszen ez volt e generáció talán legmaradandóbb élménye e téren. Tény, hogy egy ilyen jellegű átalakulás hosszú évek, évtizedek során válhat csak teljessé, ezért az alkotmányi szöveg újrakodifikálása, vagy a politikai rendszer változása nem vezet a társadalmi mentalitás gyors átformálódásához. Felhívja a figyelmet az általa hullámvasút kormányzás néven említett jelenségre, a politikai váltogazdálkodás kialakítására, mely lehetetlenné teszi hosszú távú koncepciók érvényesítését. Az értelmiség számára a politikához való viszony megfelelő elhatárolását emeli ki, hogy ne mosódjanak össze a szakmai szempontok a politikai inspirációkkal. Sem politikai, sem más jellegű konfliktusokban nem célszerű a másik oldal képviselőit a szükségesnél jobban pellengérre állítani, mindenáron ellenségképet kreálni. Különösen a politika esetében vezet ez a társadalmi feszültségek fokozódásához, az egyébként is meglévő viták kiélesedéséhez. A politikai életben a hatalomért folytatott harc káros hatásai, valamint a kompromisszumkényszer jelenik meg, mint a rendszerváltást követő két évtized sajátossága. A választási rendszer esetében rámutat, nem lehet ideális kereteket kidolgozni a választások lebonyolítására, mivel a hatalmi/politikai tényezők minden esetben torzítják az elméletben kidolgozott modelleket. Ezért csak törekedhetünk a legmegfelelőbb megoldás kimunkálására, azt azonban aligha érhetjük el. Mindazonáltal nem szabad a politikai szempontokat abszolutizálni, az elméleti teóriákat mindig szem előtt kell tartani.

A könyv zárómondata kifejezi azt a közösségi szellemet, elhivatottságot, mely áthatja Kukorelli István egész életművét. Rámutat a generációk közti párbeszéd fontosságára, a különböző emberek együttműködésének szükségességére, a másra történő odafigyelés jelentőségére. Hosszasan lehetne még sorolni azokat a morális fogódzókat, közéleti állásfoglalásokat, melyek szem előtt tartásával számos nehézség megelőzhető, vagy kiküszöbölhető, itt csak néhány sommás meglátás vázolására törekedhettem. Ezek alapján is kirajzolódik egy olyan kép, mely közelebb hoz bennünket Kukorelli Istvánhoz. E könyv igazi mondandója az, hogy hogyan lehet közéleti szereplőként megőrizni gyökereinket, hűnek maradni általunk választott elveinkhez, mit kell tennünk, hogy önmagunk feladása nélkül megtaláljuk helyünket a váltoállítók soraiban. Amikor ezt tesszük, nem veszíthetjük szem elől, hogy kivételes felelősséggel kell cselekednünk, egy egész ország sorsa múlik azon, milyen irányba irányítjuk azokat a bizonyos váltókat.

Összességében e könyv hasznos és tanulságos olvasmányt kínál nem csupán Kukorelli István személyes ismerőseinek és az elmúlt évtizedek történelme iránt érdeklődőknek, hanem mindazoknak, akik kíváncsiak egy sikerekben gazdag pályafutás valóságára. És amikor kezünkbe vesszük ezt az interjúkötetet, sosem szabad elfelejtkeznünk arról, hogy amit abban olvasunk az a múlt tapasztalatainak összegzése, de a jelennek, a jövőnek szól: azoknak, akik a váltók jelenlegi és majdani állítói.

Tóth Péter:

Ki alakít frakciót?

Február 11-i hatállyal megszűnt a Lehet Más a Politika (LMP) parlamenti képviselőcsoportja, miután nyolc képviselő kilépésével a 15 fős frakció a megkövetelt minimális méret alá csökkent. Május 2-án mégis önálló frakció alakítására jelentette be szándékát a megmaradt, megszűnés folytán függetlenné vált hét LMP-s képviselő, holott a parlamenti szabályok továbbra is legalább 12 főhöz kötik egy képviselőcsoport létrehozását. Az Országgyűlés alkotmányügyi bizottsága ma délelőtti ülésén foglal állást az ügyben. Milyen döntés várható? Van-e alkotmányos joga e hét képviselőnek arra, hogy az előírt legkisebb létszám el nem érése ellenére önálló képviselőcsoportot hozzon létre? E kérdéseket vizsgálja jelen írásom.

Az alkotmányügyi bizottság állásfoglalása szerint alakulhat LMP frakció, amennyiben a Házzsabályt módosítják. Az Alkotmánybíróság döntésére hivatkozva a bizottság ezentúl 3 egyazon pártlistáról mandátumot szerzett képviselőnek is megadná a frakcióalakítás jogát. Írásunkból kiderül, miért alapul téves értelmezésen a módosító javaslat.

Az LMP frakcióalakítási kísérlete egy alkotmánybírósági határozat [10/2013. (IV. 25.) ABH] indokolásán alapul, amely a képviselőcsoport megszűnését követően született. Érdekes módon e határozat közvetlenül éppen egy másik frakcióalakítás elutasításáról döntött; a Demokratikus Koalíció (DK) tíz képviselővel sem hozhatott létre önálló képviselőcsoportot. Azonban míg a DK-ra – lévén csak 2011-ben jött létre - senki nem szavazott a 2010-es országgyűlési választásokon, addig az LMP országosan a választók 7,48%-ának elnyerte a támogatottságát. Ez a különbség pedig az LMP képviselői szerint megalapozhatja kérelmüket. Az említett határozatában ugyanis az Alkotmánybíróság (AB) általános jelleggel úgy fogalmaz, hogy a pártlistán legalább 5% támogatottságot szerzett párt képviselőit „mindenképpen megilleti a képviselőcsoport létrehozásának joga”. Az ilyen mértékű választói támogatottságot elérő párt képviselői a frakcióalakítás feltételeként a Házzsabályban előírt magasabb létszám ellenére sem „foszthatók meg attól a joguktól, hogy pártjuk frakcióját az Országgyűlésben létrehozzák és fenntartsák”.

Látszólag úgy tűnhet ez alapján, az AB döntés egyértelműen jogot biztosít egy önálló frakcióra az LMP hét képviselőjének. Azonban csak a határozat felületes vizsgálata vezet erre az eredményre. Valójában az alkotmányjogi kérdés itt ugyanis nem az, hogy a szavazatok 7,48%-át szerző párt képviselői jogosultak-e önálló frakciót alkotni. Az vitán felül álló, hogy a szavazatok 7,48%-ának megszerzése nyomán 2010-ben listáról bejutó tizenhat LMP-s képviselő jogosult volt létrehozni a választásokat követően saját frakcióját. 1998 óta pedig az sem kérdés, hogy e tizenhat képviselő akkor is jogosult lett volna erre, ha a Házzsabály mindeközben akár harminc vagy még több főben írja elő egy frakció legkisebb létszámát.

1998-ban a MIÉP ért el a választásokon kevéssel 5% feletti eredményt, és szerzett 14 mandátumot, ami az akkor hatályos Házzsabály értelmében éppen nem érte el a frakcióalakításhoz szükséges minimumot (15 fő). A Sólyom László vezette Alkotmánybíróság oldotta fel az ellentmondást [27/1998. (IV. 15.) ABH] végül azzal, hogy kimondta, ha a választási törvényben megkövetelt, 5% feletti szavazatarány felhatalmaz egy pártot a parlamenti képviselőre, akkor a népakarat érvényesülését – a párt képviselőinek önálló frakció képeben történő megjelenését a Parlamentben – az Országgyűlés által alkotott szabályok nem korlátozhatják. A döntés nyomán a MIÉP megalakíthatta önálló képviselőcsoportját, az Országgyűlés pedig a határozat szellemében módosította a Házzsabályt, lehetőséget biztosítva azontúl a létszámkorlát alatti méretű, ám 5% feletti közvetlen választói támogatottsággal bíró pártok képviselőinek önálló frakcióalakítására. A Házzsabály azóta is tartalmazza ezt a rendelkezést. Az Alkotmánybíróság tehát a DK ügyében hozott határozatában nem alkotott új alapelvet, mindössze megerősítette az élő jogot azzal, hogy ismét kimondta, a listán 5% feletti szavazatarányt elérő pártok képviselőit mindenképp megilleti a frakcióalakítás joga.

Ez a szabály azonban nem oldja fel az LMP frakcióalakítási kísérlete miatt felmerült jelenlegi dilemmát. Az LMP május eleji kérelmének elbírálásához inkább azt az alkotmányjogi kérdést kell megválaszolni, hogy ez a hét képviselő milyen mértékben tekinthető a 2010-es választásokon az LMP-re leadott 7,48%-nyi szavazat parlamenti megtestesítőjének. Bír-e ez a hét képviselő továbbra is olyan közvetlen választópolgári felhatalmazással, amely értelmében frakcióalakításuk akadályozása a népakarattal állna szemben?

Az Alkotmánybíróság a DK ügyében úgy fogalmaz, hogy a képviselőcsoport létrehozása mellett a képviselőcsoport fenntartásának joga is feltétlenül megilleti az 5% feletti eredményt elérő „pártlistához tartozó országgyűlési képviselőket”. Ez felületesen úgy is értelmezhető, hogy az AB garantálja a listán mandátumot szerző pártok számára a frakció fenntartását minden körülmények között. Valójában azonban mindössze azt deklarálja a testület, hogy mint ahogy az egy pártlistáról parlamentbe jutott képviselők nem akadályozhatók meg a közös frakcióalakításban létszámkorlát előírásával, úgy később sem szüntethető meg ugyanezen okból egy így fennálló frakció. Az Alkotmánybíróság szóhasználata nem véletlen; következetesen úgy fogalmaz a határozatban, hogy ez a jog a „pártlistához tartozó országgyűlési képviselőket” illeti és nem a pártot. Vagyis az 5% felett teljesítő pártok listán mandátumot szerzett képviselői alakíthatnak együttesen feltétel nélkül frakciót, és nem a párt bír erre olyan joggal, amelyet átruház mindenkori képviselőire.

Az egyazon pártlistáról parlamentbe került képviselők nem foszthatók meg tehát attól, hogy létrehozzák és fenntartsák közös képviselőcsoportjukat. Ebben az egyedi helyzetben a parlamenti szervezetalakítási szabályok sem korlátozhatják őket, hiszen a választópolgárok őket együttesen bízták meg az országgyűlési képviselővel, egyfajta közvetlen felhatalmazást nyújtva így csoportjuknak. Ahogy változik azonban egy ilyen frakció képviselői összetétele, úgy el is mosódik egyre jobban a közvetlen választói támogatottsága. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy egy képviselőcsoport feltétlenül

megszűnik, amennyiben egyes képviselők elhagyják azt. A közvetlen felhatalmazás elmosódásának pusztán az a következménye, hogy a frakció elveszíti különleges helyzetét, és a továbbiakban meg kell felelnie az Országgyűlés által támasztott szervezetalkítási szabályoknak. Az LMP esetében tehát a feltétel nélküli frakcióalakítás joga kizárólag a tizenhat képviselő által alkotott közös képviselőcsoport esetében állt fenn. Nem rendelkezik azonban ilyen joggal a frakcióalakítást most kérelmező hét képviselő.

Ez az alkotmányos helyzet az országgyűlési választások listás szavazásának egyedi jellegéből fakad. Listás szavazatokat ugyanis egyéni képviselőjelöltek közvetlenül nem szerezhetnek meg, ezekre a parlamenti helyekre az egyes képviselők a pártjaik listáin keresztül jutnak be. A listás mandátumot a párt nyeri el, és rajta keresztül a képviselő szerzi meg. Ezt követően azonban megfordul a helyzet, az Országgyűlésbe a köznyelvben élő szóhasználat ellentétben pártok már nem, csak egyes képviselők jutnak be. A Parlamentben az egyes képviselők mandátumából fakadóan, frakciók alakítása révén jelenhetnek meg a pártok. Az Országgyűlés megalakulásáig tehát a (listás) képviselők léteznek a pártok jogán, a megalakulást követően pedig a pártok a képviselőkén.

Ahogy a 27/1998. (IV. 15.) AB határozat ezt kifejti, az Országgyűlés megalakulásának pillanata mutatja meg élesen a pártok parlamentbe jutásának sajátosságait. A mandátumok igazolásával és a képviselők eskütételével az Országgyűlés elvágja a „választásokhoz kötődő köldökszínort”. A választások alapján élesen kirajzolódó kiinduló pártszerkezetet ettől kezdődően elmoshatja a szabad mandátumgyakorlás, ám „a megalakuláskor még a választói akarat szerint kell a pártok jogállását biztosítani”.

Nincsen tehát alkotmányos joga a közvetlen felhatalmazással rendelkező pártoknak arra, hogy frakciójukat minden körülmények közt fenntartsák, a pártszerkezet elmosódhat egy parlamenti ciklus közben. Az elmosódás alapja a szabad mandátum, az a képviselői minőség, hogy a képviselőt tevékenységében nem köti sem pártja, sem választói attól a pillanattól kezdve, hogy esküjét letette. Ez egyben a területi és országos listákról, valamint az egyéni kerületekből bekerülő képviselők egyenjogúságának is a biztosítéka. Ez a képviselői szabadság ölt testet abban, hogy egy listán mandátumot szerzett képviselőt sem mondathat le a pártja, és nem jelölhet helyette mást a képviselői helyre, hiszen a mandátum nem a párté, hanem a képviselőé. Ugyanígy a választók sem hívhatnak vissza egy képviselőt megbízatásának lejártá előtt, mandátumáról a képviselő saját maga rendelkezik, abból fakadó jogait saját belátása szerint gyakorolja.

Az LMP frakció sorsa jelenleg május eleje óta az Országgyűlés alkotmányügyi bizottságának állásfoglalására vár, miután Kövér László házelnök a Házzsabály értelmezését kérte az ügyben. Az alkotmányügyi bizottság ma délelőtti ülésén tűzi napirendre a kérdést. Ha a bizottság támogatja a hét főből álló LMP képviselőcsoport megalakulását, nagy valószínűséggel minden alkotmányos aggály ellenére létrejön a frakció. A hatályos Házzsabály rendelkezései azonban nem hagynak nagy teret ilyen irányú mérlegelésre. Kétféleképpen hozható létre ugyanis parlamenti képviselőcsoport. Az első esetben a képviselőcsoport legkisebb létszámának meg kell haladnia a 12 főt, ennek a feltételnek azonban LMP nyilvánvalóan nem tud eleget tenni. A másik esetben

három követelményt támaszt a Hárszabály: a képviselők ugyanazon pártból kerüljenek ki, az országgyűlési választásokon pártlistáról mandátumot szerzett párt tagjai legyenek, és a párt országos listájáról mandátumot szerzett összes képviselő ehhez a frakcióhoz csatlakozzon. Az LMP az első két feltételt maradéktalanul kielégíti, azonban a 11 országos listáról mandátumot szerző képviselője közül csak 4 csatlakozna e frakcióhoz, így nem felel meg a harmadik kritériumnak. A Hárszabály értelmezése alapján tehát az alkotmányügyi bizottság várhatóan elutasító döntésre jut majd az ügyben.

Ez pedig azt jelentheti, hogy az Alkotmánybíróság mondja majd ki a kérdésben a végső szót. A testületnek elkerülhetetlenül ki kell majd bontania a DK ügyében röviden kimondott elvi tételt, és hosszabban értelmeznie kell majd a frakcióalakítás jelen írásban is említett szempontjait. Természetesen az AB keze nincs megkötve a döntésben, a szabad mandátum és a képviselői egyenjogúság Alaptörvényben biztosított jogait akár – e cikktől, és a testület DK ügyben hozott döntésétől eltérően – az 1998-as határozat szellemével ellentétesen is kifejtheti. Korábbi döntései nem kötik az Alkotmánybíróságot, a negyedik alkotmánymódosítás eredményeképpen pedig formálisan is hatálytalan a korábbi 27/1998. (IV. 15.) AB határozat. Mindezek ellenére nehéz elképzelni, hogy az Alkotmánybíróság ne erősítené meg korábbi döntése szellemiségét. Annak hatása ugyanis egyébként sem jogi hatályosságából, hanem a benne foglalt érvelés meggyőző erejéből fakadt, abból, hogy Sólyom László szavaival élve „az egyszer elgondolt gondolat elpusztíthatatlan”.

Trombitás Móni:

Jogi kötelezettség és erkölcsi kötelesség -

Görögország és a *non-refoulement* elve

A nem is olyan régen jelent meg a külföldi sajtóban a [hír](#): szíriai menekültek állítása szerint csónakjaikat a görög hatóságok török vizekre kényszerítették vissza. A szíriai harcok 2011. márciusi kirobbanása óta nem ez az első, ilyen tartalmú értesülés. Amennyiben a vádak igazak, hogyan értelmezhető a hatóságok úgynevezett „push back” gyakorlata?

Szíriában – mint az ismeretes – 2012 júniusa óta az ENSZ által hivatalosan is polgárháborúnak minősített véres események zajlanak. A [UNHCR adatai](#) alapján jelenleg több mint 1,6 millió főt tesz ki a szíriai menekültek száma (a státuszért folyamodottakkal együtt), akik főként Libanon (517,380 fő), Jordánia (471,188 fő) és Törökország (380.650 fő) területére távoztak a harcok elől. Sokaknak azonban nem ezek az államok jelentik a célországot: Törökország például – mint annyiszor a történelem során – az Európába igyekvők közvetítő országává vált. A török-görög határon a legtöbben éjszaka, kis csónakokban, a tengeren kísérlik meg a határon való átjutást, hiszen a Görög Állam által a határon épített, 10,5 kilométer hosszú szögesdrót-kerítés ellehetetleníti az irreguláris migránsok szárazföldi határátkelését.

Alapvetés, hogy a szuverén államnak joga van eldönteni, kit enged be a területére, kit nem. Az is nyilvánvaló, hogy a menedék nyújtása is az állami akaratától függő szuverén aktus, vagyis nem létezik ún. „menedékhez való jog”. Azonban a Genfi Egyezmény 33. cikke tartalmaz egy egyetemes jogi minimumot, a *non-refoulement* elvét, miszerint „*egyetlen Szerződő Állam sem utasíthatja ki vagy küldheti vissza semmilyen módon a menekültet olyan területek határára, ahol élete, vagy szabadsága faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai nézetei miatt lenne veszélyeztetve*”. Görögország 1956. június 5-én ratifikálta a Genfi Egyezményt (a fent említett angol tudósítás 2013-ban szintén június 5-én jelent meg), s így annak Részes Állama.

A visszaküldés tilalma általánosan jelöli meg azt a területet, ahova nem küldhető vissza a menekült. Nem csupán azt kell vizsgálni, hogy a szír menekültek Szíriába való visszaküldésének mi a következménye, hanem bármely területen, ahová Görögország küldi ezeket az embereket, ott milyen körülmények fogadják őket. Egyrészt vizsgálандó tehát Törökország abból a szempontból, hogy az oda kerülő menekültek élete vagy szabadsága a genfi okok miatt veszélyeztetve van-e. Valószínű, hogy ez a veszélyeztetettség Törökország esetében nem állapítható meg (bár lehetnek kivételek). A másik kérdéskör pedig az úgynevezett *chain-refoulement* kérdése. Amennyiben a veszélyeztetetés nem is áll fenn Törökországban, fennáll-e a veszélye, hogy Törökországból egy olyan országba küldenék vissza a menekülteket, ahol megvalósul a veszélyeztetettség (pl. Szíriába).

Mindkét fenti esetben elemi kérdés, hogy mely ország területén történt a visszaküldés: területi hatály az egyik legvitatottabb probléma a menekültjogban. A mai diskurzus főként a nyílttengeri visszaküldést tárgyalja, hiszen abban a kérdésben konszenzus mutatkozik: vajon kizárólag az adott ország területéről tilos visszaküldeni a menekülőket, vagy az országhatárhatár is a *non-refoulement* védelme alá esik? A szakirodalom állásfoglalása alapján ugyanis az országhatárra is vonatkozik a tilalom. Az bizonyos, nem lehet tágabban meghatározni a visszaküldési tilalom területi hatályát, mint ahol a visszaküldő állam joghatóságot gyakorol. Ezzel indokolható, hogy az Európai Unió egyes tagországai gyakran még nyílt tengeren megkísérlik az országukba menekülő emberek feltartóztatását (ez a policy ugyanakkor az Amerikai Egyesült Államoktól és Ausztráliától sem idegen). Bár az UNHCR ezt a gyakorlatot elítéli, látnunk kell, hogy a tengeri jogi szerint nyílt tengeren, lobogó nélkül hajózó, a honosságát kérdésre sem megadó (és veszélyben nem lévő) hajóval szemben megáll a visszafordítás joga.

A beszámolók alapján és a földrajzi adottságokból ugyanakkor arra lehet következtetni, hogy az incidensek a görög-török határ mentén történtek. Nem valószínű, hogy a Törökországból kis lélekvesztőkön a menekültek előbb nyílt vizekre eveznének, majd onnan kísérelnének meg belépni Görögország területére, amikor a part menti vizeken a két államhatár találkozik. Az államhatáron pedig fennáll a tilalom hatálya. Ha tehát fennáll a veszélye, hogy Törökország visszaküldi a menekülteket egy olyan országba, ahol veszélyeztetve vannak, a görög hatóságok nem utasíthatják a menekülteket Törökország területére. Nem az a releváns, hogy Törökország részese-e a Genfi Egyezménynek (igen), hanem hogy annak *non-refoulement*-ra vonatkozó szabályait hogyan érvényesíti. És ebben a tekintetben Törökország [megítélése](#) nem kedvező.

Mivel Görögország az Európai Unió tagja, a kérdést az uniós jog szempontjából is fel kell tenni – milyen esetben jogszerű a visszaküldés? A vonatkozó Dublin II rendelet szintén kimondja a visszaküldés tilalmát „*a nem biztonságos származási országba és a nem biztonságos harmadik országba*”. A kérdés itt úgy merül fel, hogy vajon Törökország biztonságos harmadik országnak számít-e? E tekintetben egy egységes európai, a biztonságos harmadik országokat felsoroló lista hiányában az átültetett uniós jogot alkalmazó, nemzeti szervek megítélésére kell hagyatkozni, hiszen a kiutasításról vagy visszaküldésről ezek a nemzeti szervek döntenek. Az azonban bizonyos, hogy az UNHCR ország-információit értékelni lehet és értékelni kell, hiszen ezek tartalmazzák azokat a releváns információkat, amelyekre alapozva a hatóságok egy harmadik országot biztonságosnak minősíthetnek.

Mit tudunk valószínűsíteni a homályos híradásokból? A görög-török határon történnek a visszafordítások, melyek eredményeként a menekültek Törökországba jutnak vissza, ha nem vesznek a hullámokba. Törökországban a menekültek helyzete a nemzetközi szervezetek és NGO-k véleménye szerint cseppet sem kedvező. Görögországnak nemzetközi jogi és uniós jogi kötelezettsége a visszaküldés tilalmának a fent ismertetett szabályok szerinti betartása. Ezen felül *anon-refoulement* betartása a jogon túl politikai és erkölcsi kötelesség.

Weidinger Péter:

Gondolatok a Cozma-ügy margójára

„Ön szerint milyen üzenete, milyen üzenetértéke van annak, amikor egy világklasszis sportoló, Marian Cosma gyilkosainak ítéletét másodfokon egy bíró életfogytiglan helyett 18, 20 év helyett 8 évre mérsékli? (Moraj a kormányzó pártok padsoraiból.) Ez mit üzen vajon?”

Az alábbi kérdést [Mirkóczki Ádám \(Jobbik\)](#) országgyűlési képviselő vetette fel az országgyűlés 2012. május 7-i ülésén, Orbán Viktor (Fidesz) miniszterelnöknek címzett azonnali kérdésre adott képviselői viszontválaszában. Már önmagában az megér egy misét, hogy hogyan is folyhat a vita a törvényhozásban, egy egyedi bírósági ügyben hozott ítéletről. Nem az igazságszolgáltatásról általában, hanem egy konkrét ügyről, tekintet nélkül a sajtó és a közvélemény fokozott érdeklődésére.

De az igazán meghökkentő a miniszterelnök reakciója volt. Viszontválaszában a látszatra kényesen ügyelve így fogalmazott: „most azt mondanám önnek, legszívesebben négy szemközt, hogy egyetértek önnel, egyetértek azzal a véleménnyel, amit elmondott, de nem tehetem meg nagy nyilvánosság előtt, ezért ezt most nem teszem, tekintettel arra, hogy ha Magyarország miniszterelnöke bármely egyedi bírósági döntést kritika alá von, akkor nem jár el helyesen, mert az a képzet alakul ki, mintha az igazságszolgáltatásra nyomást kívánna helyezni a magyar kormány, ami nem áll szándékunkban, de nem azért, mert elégedettek vagyunk egyébként azokkal az ítéletekkel, amelyek születnek.”

Ha a konkrét ügyben „nem is vonta kritika alá” a Győri Ítéltábla döntését az ország miniszterelnöke, az azért jól látszik, ha a sorok között olvasunk, hogy nem volt elégedett a bíróság döntésével. És mivel ez világosan kiderül, mégiscsak felmerül az emberben a külső (burkolt) befolyás, az igazságszolgáltatásra történő nyomásgyakorlás lehetősége.

Pláne ha a közigazgatási és igazságügyi miniszter levélben fordul, a legfőbb bírósági szerv, a Kúria elnökéhez, melyben a bíróságok ítélkezési gyakorlatának felülvizsgálatát kezdeményezi. A három hatalmi ág viszonylatában igencsak megkérdőjelezhető, amikor a végrehajtó hatalom egy minisztere, az igazságszolgáltatás első emberének a bírói ítéletek ellentmondásosságát, enyhességét veti fel és kéri a „bírói gyakorlat következetesebbé, és a társadalom elvárásaival nagyobb összhangot mutatóvá tételére.”

"Sajnos a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által is tapasztalható módon egyes ítéletek nyomán jelentős társadalmi felháborodás látszik kibontakozni azok túlzottan enyhe, vagy bíróságonként nem következetes volta miatt. Engedje meg, hogy felhívjam a figyelmét e társadalmi felháborodás lehetséges következményére: a büntető igazságszolgáltatásba vetett állampolgári bizalom megrendülésére" A miniszter idézett szavai azért is meghökkentők, mert az Alaptörvény nem csak a bírói függetlenség elvét (és ehhez kapcsolódóan az ítélkezési tevékenységben való utasítás tilalmát) mondja ki,

hanem azt is világosan leszögezi, hogy a Kúria feladata a jogalkalmazás egységének biztosítása és a bíróságokra kötelező jogegységi határozatok meghozatala.

Ezek tükrében nem is meglepő, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszter levelére a Kúria elnöke, Darák Péter elutasító választ adott. „Ha az élet elleni bűncselekmények ítélezési gyakorlatának vizsgálatát a Kúria büntetőkollégiumának vezetője vagy más, törvény által indítványozásra jogosított (például a legfőbb ügyész) kezdeményezi, úgy ezt a Kúria elnöke megfontolja. Eddig azonban ilyen kezdeményezés nem érkezett egyetlen erre jogosulttól sem.” Világos szavak ezek a Kúria elnökétől, melyek fehéren feketén kimondták, hogy Navracsics Tibor nem kérhet ilyesmit a legfőbb bírósági szerv vezetőjétől.

A 2012. május hónapban kelt közleményében a „főbíró” sem ment el szó nélkül, az igazságszolgáltatás függetlenségének/ befolyásolásának kérdése mellett. Egyrészt mert mint hangsúlyozta, a Kúriának nincsenek és nem is lehetnek eszközei egy jogállamban az alsóbb fokú bíróságok ítélezésének befolyásolására. Másrészt mert fontos, hogy a bírónak a "Döntését sem a közhangulat, sem más, az eljárás keretein kívüli körülmény ne befolyásolhassa. Ha pedig egy bíró mégiscsak hibát követne el, annak orvoslására kizárólag az eljárási törvényekben szabályozott módon kerüljön sor."

Különösen az eddig leírtak tükrében figyelemreméltó, hogy a Cozma-ügyben döntést hozó három bírói fórum, három-féle ítéletet hozott. A nagy média-érdeklődés, a társadalmi felháborodás és az eddigiekben kifejtett külső nyomás ellenére is elgondolkodtató, hogy az egyes bírói fórumok ítéletei között, mind a minősítés, mind a büntetéskiszabás tekintetében hogyan lehetnek ekkora különbségek. Elég ha csak azt említjük meg, hogy míg az első fokú bíróság az I. és II. rendű vádlottaknak életfogytig tartó szabadságvesztést, addig a másodfokon eljáró Győri Ítéltábla, majd a Kúria is „mindössze” 18 évi szabadságvesztést szabott ki. Az pedig különösen érdekes, hogy a III. rendű Sz. Iván vádlott első fokon 20 év, másodfokon 8 év, míg jogerősen 13 év szabadságvesztést kapott.

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy ez minek tudható be. Ha a választ akarjuk megtalálni, akkor a bíróságok eltérő jogi minősítéseit kell megvizsgálni. A Cozma-ügyben, ugyanis nem az volt a kérdés, hogy kik a sértettek, vagy hogy kik az elkövetők. Arra kellett fényt deríteni, hogy Marian Cozma halálát, és a másik két sportoló sérüléseit mely elkövetők cselekményei okozták és hogy az elkövetők szándéka mire is terjedt ki.

Az elsőfokú ítélet életfogytig tartó szabadságvesztést kiszabó része az első-, és másodrendű vádlottak esetében azért volt helytelen (és jogszabálysértő) mert az több emberen elkövetett emberölés kísérleteként minősítette tetteket. Mind a másodfokon eljáró Győri Ítéltábla, mind később a Kúria ezt tévesnek ítélte.

Ez azért fontos, mert a Btk. 166 § (2) alapján a több emberen elkövetett emberölés akár életfogytig tartó szabadságvesztéssel is sújtható. Mivel a Btk. 17 § (1) szerint „A kísérletre a befejezett bűncselekmény büntetési tételét kell alkalmazni.”, ezért a gyakorlatban a kísérlet pont olyan, mintha tényleg elkövették volna a cselekményt.

Szóbeli indokolásában a Kúria nem véletlenül emelte ki, hogy ahhoz, hogy megállapítható legyen a több emberen elkövetett emberölés kísérlete, egy elkövetőnek egy embert meg kellett volna ölnie és legalább egy további emberölést meg kellett volna kísérelnie. Ilyen elkövető pedig nem volt.

Az Ítélet tábla azonban mégsem erre hivatkozott, hanem arra, hogy nem volt akarategység az elkövetők között, így nem lehet több emberen elkövetett emberölés kísérletéről beszélni. Így az első rendű vádlott esetében egyrendbeli emberölésnek és egy-egy rendbeli társtettesként, illetve bűnsegédként elkövetett testi sértésnek, míg a másodrendű vádlott esetében egyrendbeli emberölés kísérletének és kétrendbeli testi sértésnek, míg a harmadrendű vádlott esetében háromrendbeli testi sértésnek minősítették az elkövetett cselekményeket. Ennek megfelelően az első és másodrendű vádlottnál halmazati büntetésként maximum 20 év volt kiszabható, így könnyen belátható, hogy a 18 éves szabadságvesztés teljesen reális, kevésnek pedig egyáltalán nem mondható.

A harmadrendű vádlott esetében a 8 éves börtönbüntetést 13 évre változtatta a Kúria, ami szintén minősítésbeli eltérésnek tudható be. A Kúria ugyanis Sz. Iván cselekményét bűnsegédként elkövetett emberölés büntettévé minősítette át. A kérdéses cselekmény, a Marian Cozma sérelmére elkövetett bántalmazás volt. A harmadrendű vádlott ugyanis hiába követett el önmagában „csak” testi sértést vele szemben, valójában az emberölést segítette elő. Ugyanis a már sérült Cozma figyelmét megosztotta és kevesebb esélyt hagyott a késsel rátámadó, ölési szándékkal támadó első és másodrendű vádlottakkal szembeni védekezésre. Tehát az emberölés szempontjából bűnsegéd, vagyis részes volt. Nem meglepő tehát, ha öt évvel súlyosabb büntetést szabott ki a legfelsőbb bírói fórum, hiszen nem csupán testi sértést, hanem bűnsegédként emberölést is megvalósított a harmadrendű vádlott.

Ha mérlegre tesszük a Cozma-ügyet, megállapítható, hogy a magyar igazságszolgáltatás kiállta a függetlenség próbáját, de sajnálattal kell leszögeznünk, hogy a számos eljárási hiba mellett, súlyos anyagi jogi tévedéseket is elkövetett a bíróság. Az ilyen hibák pedig a bíróságba vetett társadalmi bizalmat rombolják, különösen az ehhez hasonló, nagy médiaérdeklődés kísérte ügyekben.

INTERJÚK

Orbán Endre:

Gyakornokok az Európai Unióban

Interjúsorozatunk célja, hogy bemutassuk, milyen lehetőségek kínálóznak az egyetemi hallgatók és frissen végzettek számára, hogy szakmai tapasztalatok révén fejlesszék tudásukat. Első alkalommal az Európai Unió intézményeinél adódó lehetőségeket mutatjuk be Bencze Krisztina és Szép Viktor segítségével. Mindez arra is jó példaként szolgál, hogy nem pusztán jogászok, hanem több tudományterület művelői is sikerrel pályázhatnak egy több hónapos fizetett [szakmai gyakorlat](#)ra az EU intézményeinél.



Bencze Krisztina jelenleg a Külügyminisztérium munkatársa. Korábban hosszabb időt töltött Luxemburgban az Európai Unió Bíróságánál.

Szép Viktor az ELTE-TáTK hallgatója és [Magyarország első diák agytrösztjének](#) alapítója. 2012 októberétől volt gyakornok az Európai Parlamentben.



Ars Boni: Mennyire érzed utólag hasznosnak a szakmai gyakorlatot? Miben fejlődött szakmailag?

Bencze Krisztina: Főleg a szaknyelvi ismereteim bővültek. Bár a Bíróság munkanyelve a francia, jogász-nyelvészként a többi általam ismert idegen nyelvet is használhattam a Bíróság ítéleteinek, a főtanácsnoki indítványoknak és a nemzeti bíróságok előzetes döntéshozatali kérelmeinek fordításánál. Ezenkívül lehetőségem volt „részt venni” a Bíróság hétköznapiiban, ünnepeiben – tavaly ünnepelte például fennállásának 60. éves

évfordulóját. Beleláthattam a Bíróság más szervezeti egységeinek a munkájába is, tárgyalásokon, meghallgatásokon vehettem részt, s számos nagyon jó személyes és szakmai kapcsolatom alakult ki, amelyekből azóta is építkezem; a kint töltött idő életemnek egy nagyon meghatározó és értékes időszaka.

Szép Viktor: A szakmai gyakorlatot kihagyhatatlan részének tartom az egyetemi létnek. Külön öröm volt számomra, hogy egy kifejezetten vonzó intézményben, az Európai Parlamentben dolgozhattam. Azért tartottam többek között hasznosnak ezt az időszakot, mert egyszerűen nem lehet mindent könyvből megtanulni: látni a parlamenti bizottságok működését, végighallgatni az Európai Bizottság egy új biztosának meghallgatását vagy egyszerűen figyelni az EP mindennapjait olyan dolgok, amiket személyesen kell megélni. Ezek az élmények árnyalják az ember gondolkodását és alapvetően befolyásolhatják későbbi szakmai életét.

AB: Miért éppen a Bíróságot/Parlamentet választottad? Hogyan történik a jelentkezés?

BK: Már az egyetem alatt érdekelt a Bíróság esetjoga bizonyos területeken, és a diplomamunkámat is ilyen témában írtam. Amikor eldöntöttem (2009-ben), hogy szeretnék külföldön szakmai gyakorlatot szerezni, elsőként ennek a lehetőségnek néztem utána, és bár feltérképeztem a többi intézmény programjait is, végül csak a Bírósághoz adtam be a jelentkezésem. Akkortájt papír alapú jelentkezés volt évente két alkalommal, a kitöltött jelentkezési laphoz kellett csatolnom a végzettséget, nyelvtudást igazoló dokumentumokat, ajánlóleveleket. Elég sok időt vett igénybe az elbírálás, engem 4-5 hónappal a jelentkezés után értesítettek arról, hogy másfél hónappal később kezdhetem a gyakorlatot a Fordítási Főigazgatóság magyar nyelvi osztályán. Velem együtt körülbelül tucatnyian kezdtek, de a tényleges létszámot – ha jól tudom – mindig az intézmény aktuális szükségletei határozzák meg.

SZV: Az, hogy az EU-n belül épp a Parlamentben dolgoztam, véletlennek mondható. Néhány elszánt csoporttársammal számos európai uniós versenyen vettünk részt az elmúlt évek során, így már korábban is alkalmunk nyílt Brüsszelben vagy Strasbourgban körülnézni. Az egyik ilyen vetélkedőt az MSZP Európai Parlamenti delegációja szervezte, így alkalmunk volt megismerni a Brüsszelben dolgozó magyar S&D képviselőket. Itt tudtuk meg, hogy lehetőségünk van a gyakornoki programjukba jelentkezni. Nem sokkal később felvettem a kapcsolatot Göncz Kinga irodájával, később pedig részt vettem egy interjún és nem sokkal később már Brüsszelben, az Európai Parlamentben találtam magam.

AB: Milyen a munkavégzés üteme? Van képzés is vagy egyből „mélyvíz”?

BK: Az első hetek nagyjából az intézmény munkájával, infrastruktúrájával való ismerkedéssel zajlottak. Komoly informatikai képzés is van azok számára, akik a nyelvi osztályokon dolgoznak. De a képzéssel párhuzamosan már kaptam feladatokat, és az első hónap után gyakorlatilag ugyanazt a munkát végezhettem, mint az ott dolgozó tisztviselők. Bár volt korábbi fordítási tapasztalatom, ennyiben mindenképp mélyvíznek

mondható a kezdés, viszont ezáltal sikerült hamar beleszoknom a munkába, amit nagyon meg is szerettem. A ritmust a Bíróság ítélkezési üteme határozza meg, azaz a határidők, amelyeket pontosan be kell tartani (ítélhirdetés napjára például az összes nyelvi változatnak rendelkezésre kell állnia, ugyanígy, az előzetes döntéshozatali kérelmeket is szigorúan betartandó, rövid határidőkkel kell lefordítani, hiszen a fordítást követően küldik meg a tagállamok kormányainak észrevételezésre). A mi osztályunkon a fordítások többsége átesik jogász-szakmai revízió és nyelvi lektoráláson, amely nemcsak a fordítások minősége szempontjából fontos, hanem egyúttal a fordító számára is nagyon hasznos visszajelzés.

SZV: Brüsszelben töltöttem az egész gyakornokságot, hiszen Strasbourgban sokkal ritkábban ülésezik a Parlament. A munkavégzés üteme attól is függ, hogy ki melyik irodához kerül, de alapvetően azt mondhatom, hogy sok munka van a Parlamentben. Egy képviselő teendőit több asszisztens (és gyakornok) segíti, hiszen rengeteg elvégzendő feladat van egy héten. Gondoljunk a parlamenti bizottságokra, ahol számtalan téma kerül megtárgyalásra és ehhez sok előkészület szükséges vagy a plenárisokra, amikor megannyi módosítóról szavaz a Parlament egy-két nap alatt. A gyakornokok természetesen egy picit könnyebb helyzetben vannak, mint az asszisztensek, hiszen nem hárul rájuk annyi munka és felelősség, ugyanakkor általában nekik is hosszú munkanapjaik vannak. De ez így jó, így tanul sokat az ember

AB: Milyen az élet Luxemburgban/Brüsszelben/Strasbourgban? Elég volt-e az ösztöndíj?

BK: Luxembourg nem nagy, de a környéken sok kulturális, sportolási lehetőség van, és az ország elhelyezkedéséből adódóan sokfelé lehet kirándulni Franciaországban, Németországban is. Az ösztöndíj fele elmegy a lakbérre (ráadásul nem könnyű lakást találni, főleg rövidebb időre), az élelmiszer is elég drága, de én elég jól kijöttem, még spóroltam is egy keveset.

SZV: Mint említettem, az EP gyakornokságot kizárólag Brüsszelben töltöttem, ennek ellenére már többször volt alkalmam Strasbourgot is meglátogatni. Tekintettel arra, hogy egy frankofón családból származom, kifejezetten előnyös számomra, hogy mindkét városban szinte bárhol lehet franciául beszélni: akár a Parlamentben, akár a mindennapokban. Ugyanakkor más a két város: míg Brüsszelen érezni, hogy egy főváros és egy világpolitikai centrum, addig Strasbourg – legalábbis Brüsszelhez képest – egy nyugodt kisváros. Számomra talán ezért szimpatikusabb is Strasbourg, de ez talán abból is következik, hogy Franciaországból több élményem van gyerekkorom miatt, évente akár többször is megfordultunk az országban szüleimmel. Ugyanakkor Brüsszel szakmailag nagyon vonzó város, hiszen valóban érződik az, hogy egy „politikai fővárosban” van az ember. Számos nemzetközi intézmény, szervezet és cég található a városban és megannyi érdekes konferencián vagy eseményen lehet részt venni.

AB: Ha jól tudom, egyből nem tértél haza, hanem...

BK: Az 5 hónapos gyakorlat után pár hónapot Budapesten töltöttem (a korábbi munkahelyemre mentem vissza dolgozni), de elég hamar megkerestek a Bíróságról egy szerződésajánlattal. Hamar el is döntöttem, hogy visszamennék még, s mivel később – már a kintlétem alatt – további lehetőségek merültek fel, ott maradtam egészen 2012 szeptemberéig.

AB: Ajánlanád-e az Ars Boni ifjú olvasóinak, hogy próbálkozzanak a szakmai gyakorlattal?

BK: Mindenképpen, egy uniós intézménynél eltöltött gyakorlat – a sokféle nemzetiség, kultúra találkozása miatt – nyitottságra, toleranciára nevel. Egy külföldi munkatapasztalat ezenkívül általában véve nagyon hasznos tudást és kapcsolatokat eredményez, s további utakat tárhat elénk.

SZV: Természetesen! A szakmai gyakorlat azért is olyan hasznos, mert néha többet tanul az ember néhány hét vagy hónap EU-s gyakorlatból, mint az egyetemen eltöltött egy-két félév alatt. Saját tapasztalattá válik mindaz, amit eddig csak leírva látott és ezáltal sokkal mélyebb tudás alakulhat ki. Azt tanácsolom mindenkinek, hogy az egyetemi élet minden pillanatát használja ki: vegyen részt egyetemi programokon, versenyeken, konferenciákon és szakmai gyakorlatot akkor is végezzen, ha az nem kötelező. Így válik teljessé az egyetemi élet.

ARS FORI

Orbán Endre:

A gyülekezési jog aktuális kérdései

Ars Fori rovatunkban szakértőket kérünk fel, hogy fejtsék ki véleményüket egy-egy aktuális témáról. Bízunk benne, hogy az eltérő válaszok összevetése komplexebb rálátást biztosíthat egy adott jogintézményre. Első témánk a gyülekezési jog aktuális kérdései.



Finszter Géza
(egyetemi tanár, ELTE-ÁJK)

Megfelelőnek tartja-e a gyülekezési jog jelenlegi szabályozását? Nemzetközi összehasonlításban milyennek ítéltető a jogszabályi környezet? Illetve van-e olyan rendelkezés Ön szerint, amely módosítást igényel?

A gyülekezési jog szabályozása 1989 óta megfelel az európai normáknak, összhangban van az európai emberi jogi egyezményrel is. A problémák gyökere nem a szabályozásban van. Aki ebben keresi a bajok forrását, úgy tesz, mint az a jóember, aki az elvesztett lakáskulcsát nem ott keresi, ahol elhagyta, hanem ahol világos van.

A gyülekezési jog kollektív politikai jogosultság, a szabad véleménynyilvánítás demokratikus formája. Ez a szabadság megilleti akár az ordas eszmék (rasszizmus, antiszemitizmus, kirekesztés, előítéletesen alapuló megbélyegzése valamely kisebbségi csoportnak, stb.) hirdetőit is, ha azok kifejezésre juttatása nem sért alkotmányos alapértékeket, és tiszteletben tartja mások emberi méltóságát. A baj akkor keletkezik, ha a jog nem képes kijelölni azokat a határokat, amelyeket senki nem léphet át. Ez azért fontos, mert éppen az ordas eszmékre jellemző, hogy demokratikus alapértékeket utasítanak el.

Magyarországon az elmúlt években a konfliktusok egyik forrása a demokráciát tagadó, embertelen és előítéletes nézetek rémisztő terjedése. Ezért sem a tételes jog, sem a büntető igazságszolgáltatás közvetlenül nem tehető felelőssé.

A másik ok az igazságszolgáltatás gyakorlata, amelyik akkor is hallgatott, amikor helye lett volna a büntetőjogi következményeknek. Az izgatás megállapításában a büntető bíróságok elfogadhatatlan értelmezést alakítottak ki, amiért csak részben tehető felelőssé az Alkotmánybíróságnak egy kevésbé szerencsésen megfogalmazott határozata. Konkrét ügyekben a felmentő ítéletek arra hivatkoztak, hogy élet és testi épség közvetlenül nem került veszélybe. De kérem, az izgatás nem is ezeket az alapértékeket védelmezi, hanem az emberi méltóságot, azt pedig számosan sárba tiportak, akiket a hibás joggyakorlat mégis felmentett, köztük olyat is, akit ezután eszmebarátai a vállukon vittek ki a tárgyalóteremből. Így válhatott a gyülekezési jog egy demokratikus szabadságjogból, a legszenyesebb embertelen eszmék hirdetésének eszközévé. Ezen semmiféle kodifikáció segíteni nem képes! A törvénykezésnek kell megváltoznia.

Mennyiben érzi úgy, hogy a politikai tiltakozásoknak újabb és újabb formái jelentek meg? Hogyan értelmezhetők ezek a gyülekezési jog fogalmi keretében?

A politikai hatalom nem korlátlan. A gyülekezési jog éppen egy ilyen korlát. Ha a hatalom gyakorlásának demokratikus ellensúlyai sorra felszámolásra kerülnek, akkor marad a tiltakozásnak ez az egyetlen útja. A politikai tiltakozás újabb formái jelzik, hogy komoly baj van a jogállami intézmények működésében. A gyülekezési jog azonban nem alkalmas minden demokratikus funkció pótlására. Nem helyettesítheti például sem az országgyűlést, sem az alkotmánybíráskodást, sem a bírói függetlenséget. Én bízom hazánk demokratikus értékeinek erejében, helyreállításukhoz nem lesz szükség barikádokra.

Véleménye szerint mennyiben beszélhetünk a rendőrség felkészültségének növekedéséről, illetve hogyan értékeli különösen a 2006-os események után a rendőrség viszonyának alakulását a különféle felvonulásokhoz, demonstrációkhoz? Nemzetközi összehasonlításban hogyan értékelhető a hazai rendőrség teljesítménye?

2006 őszén a rendőrség először találta szembe magát egy olyan helyzettel, amikor a politikai demonstráció köztörvényes bűnözők randalírozásává fajult. Amit erre válaszolt az nem volt sem jogszerű, sem szakszerű, sem szolgálatszerű. Alulmúlta magát. És közben láthatóvá vált minden gyengesége. A rendőri brutalitásnak olyan rutinját mutatta fel, ami szervezetének alapvető működési zavarait leplezte le. A legfelháborítóbb a fogságba vetett emberekkel szembeni kegyetlenkedés, amelynek minden felelőst meg kellett volna büntetni. (Akkor talán Izsák se jött volna!)

Ehelyett lett semmisségi törvény, ami megengedhetetlenül semmibe vette a bírói függetlenséget, miközben elhanyagolta az egyéni felelősségre vonást. Ha pedig az egész jelenséget nemzetközi összehasonlításba helyezem, akkor a kép a következő: a rendőri brutalitás a demokrácia mintaállamaiban is visszatérő jelenség, ebben nem vagyunk egyedül. Ami azonban példátlan az a hazai politikának a reakciója, ami ahelyett, hogy segítette volna a rendőrség szakmai tekintélyének megszerzését, a pártpolitikai érdekeket helyezte előtérbe. Pedig ebben a rendőrségben jelen van az a szakmai érték, ami alkalmassá teszi a hivatás rangjának visszaállítására. Arra kevesen figyeltek fel, hogy a

felelős rendőrségi vezetők fáradozásai nyomán már 2007. március 15-én olyan hírek jelentek meg a külföldi sajtóban, hogy az ünnepi megemlékezések egyetlen valóban demokratikus módon viselkedő résztvevői a biztosítást adó rendőrök voltak. A rendészeteknek ezt a mintát kell követniük napjainkban is.

Több éve már, hogy a megleghatározott esetben ugyanaz a forgatókönyv játszódik le: a rendőrség elutasító határozatot hoz, amit aztán a bíróság felülír. Ön szerint mi lehet az oka ennek az ismétlődő gyakorlatnak? Ezenfelül mi a véleménye a jogszabályban meghatározott tiltó okokról? Ezek mennyire vannak összhangban az Emberi Jogok Európai Egyezményének korlátozó rendelkezéseivel?

Ennek pontos körülményeit nem ismerem, de általános véleményem van. Teljesen rendben van az, ha a rendőrség határoz és határozata bíróság előtt megtámadható. Az sem szokatlan, hogy a bíróságnak nem csupán rendészeti szempontjai vannak, innen eredhet az eltérő döntés. A magyar szabályozás harmonizál az európai emberi jogi egyezmény azon tételével, miszerint a gyülekezési jogot „...csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek.”

Mi a véleménye az "Adj gázt" elnevezésű tüntetés betiltásáról? Hogyan ítéli meg az Alaptörvény hivatkozott szabályának közvetlen felhívását?

A konkrét ügyben követett eljárással egyetértek. Az Alaptörvényt én a tétéles jog részének tekintem, ami azt jelenti, hogy az nem pusztán deklaráció, hanem a jogalkalmazás számára az egyedi döntésben is irányadó norma.

*



Hajas Barnabás
(egyetemi adjunktus, PPKE-JÁK)

1. Megfelelőnek tartja-e a gyülekezési jog jelenlegi szabályozását? Nemzetközi összehasonlításban milyennek ítéltető a jogszabályi környezet? Illetve van-e olyan rendelkezés Ön szerint, amely módosítást igényel?

A [gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény](#) (Gytv.) rendelkezéseit alapvetően megfelelőnek tartom, ugyanakkor [a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. BM rendelet](#) (BMr.) alapos újraszabályozása elengedhetetlennek tűni – úgy hírlík, hogy erre a közeljövőben sor is kerül.

A gyülekezési szabályozás pontosítását, módosítását, illetve kiegészítését a következő kérdésekben tartom szükségesnek:

1. a bejelentés^s legkorábbi időpontja;
2. [az ún. exemt gyülekezések](#);¹
3. fegyveres és felfegyverkezve megjelenés;
4. a bejelentés elbírálásának eljárási szabályai.

Ezen túlmenően megfontolásra érdemesnek tartom

1. a rendezvény megtartásának megtiltása, valamint a rendezvény feloszlása okainak felülvizsgálatát, továbbá
2. konkuráló rendezvényekre vonatkozó szabályok kialakítását.

ad a) Számos esetben bebizonyosodott, hogy önmagában a demonstráció bejelentésének legkorábbi időpontja – pontosabban ennek meghatározása – is alkalmas arra, hogy alapjogsértő helyzetek kialakulását megelőzze. Az ilyen rendelkezés primer hatása a rendőrségi jogalkalmazási gyakorlat egységesítésében ragadható meg. Emellett pedig megelőzhető, hogy akár évekre előre „lefoglalhassanak” gyülekezés céljára egy-egy közterületet. Egy ilyen aprónak tűnő, inkább technikai jellegű, és nem alapjog-korlátozó szabály beemelése számos nehéz helyzetet tudna megnyugtatóan, a jogbiztonság követelményének is megfelelő, kiszámítható módon megelőzni.

Úgy vélem, hogy a bejelentés legkorábbi időpontjaként a rendezvény kezdetét megelőző hat hónapnál hosszabb időpont meghatározása érdemi előrelépéssel nem járna. Ezzel szemben a három hónapnál rövidebb határidő alkalmas lehet arra, hogy a gyülekezési jogot – annak szervezése részjogosultságát – korlátozza. Magyarországon eddig nem voltak a 2011. március 26-i, londoni TUC-March-hoz hasonló, két-háromszázezres felvonulások, amelyek megszervezése jelentős tüntetésszervezési gyakorlattal, megfelelő forrásokkal rendelkező szakszervezeti tömörülésnek is igen komoly kihívást jelentett. Ilyen rendezvény megszervezéséhez álláspontom szerint három hónapnál hosszabb időre van szükség.

Mindez azonban önmagában nem alkalmas arra, hogy egy rendezvény szervezője a korábbi bejelentéssel „területet foglaljon”.

ad b) A Gytv. hatálya alól kivett rendezvények jelenlegi szabályozását elhibázott koncepción alapulónak, és feleslegesnek tartom. Elengedhetetlen viszont a választási gyűlések differenciáltabb szabályozása, amely megfelelően rendelkezik a közterületi rendezvények szabályiról, a rendőrség választási gyűlésekkel kapcsolatos feladatairól, valamint az ilyen rendezvényekkel összefüggésben keletkezett károk megtérítéséről. Nem látok olyan, nyomós indokot, amely megalapozná, hogy a közterületi választási gyűlések is teljes mértékben a Gytv. hatálya alól kivételre kerüljenek. Indokolt lenne legalább a 2004. május 1-e előtti – a részleges kivételként történő – szabályozási modell ismételt alkalmazása, azonban – éppen alapjogvédelmi szempontok, valamint a legelemibb közlekedésrendészeti feladatok megszervezése érdekében – célszerűnek látnám a

rendezvény bejelentésének – akár három napnál rövidebb határidővel történő – előírását is.

Jelen formájában feleslegesnek vélem az amúgy sem gyülekezésnek tekinthető rendezvények kivételét. Annak érdekében, hogy a jogalkalmazási nehézségeket mérsékelni lehessen, szükséges lenne az ilyen rendezvényekkel kapcsolatban megkívánni azok „szokásos jellegét”, ellenkező esetben ugyanis nem zárható ki, hogy az egyébként megtiltandó vagy feloszlatandó rendezvények szervezői összejöveteleiket kulturális vagy családi rendezvényként határozzák meg. Az osztrák gyülekezés törvény (ÖVersG.) 5. §-ához hasonlóan indokoltnak tartanám esetleg azon közterületi vallási, kulturális és családi rendezvények legalább példálózó meghatározását, amelyekre nem vonatkozik a Gytv. hatálya.

ad c) Elengedhetetlen a Gytv. fegyverfogalmának pontosítása és kiegészítése annak érdekében, hogy a lőfegyveren és robbanóanyagon kívül más – ezeknél lényegesen nagyobb pusztítást okozó – veszélyes anyagok, hadifegyverek, és nemzetközi szerződésben tiltott fegyverek is e fordulat alapján kerüljenek értékelésre. Ugyancsak szabályozási megoldást kíván a fegyver- és robbanószer-utánszatok kérdésre.

Garanciális jelentőségűnek gondolom a köznapi értelemben fegyvernek tekintett tárgyak közterületi, és valamennyi nyilvános rendezvényen történő birtoklásának újraszabályozását úgy, hogy közterületen, valamint nyilvános rendezvényen, hatásmechanizmusától függetlenül valamennyi olyan eszköz birtoklását generálisan megtiltsa, amelynek elsődleges rendeltetése – függetlenül támadó, vagy védekező jellegétől –, hogy élő erőben, vagy technikai eszközökben kárt tegyen. Az ezekkel való megjelenést – célzattól függetlenül, főszabályként – fegyveres megjelenésként kell értékelni. Ennek megfelelően pedig a felfegyverkezve megjelenés kizárólag az olyan tárgyakra korlátozódna, amelynek eredeti rendeltetése békés célt szolgál.

A békés jelleg elvesztésével való szoros kapcsolat miatt indokolt „az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas” meghatározást a dologi kár okozására alkalmas eszközökre is kiterjeszteni.

Ugyancsak a békés jelleg elvesztésével áll szoros kapcsolatban a védőfelszerelés viselése, valamint az arc eltakarása egyes demonstrációkon. Német és osztrák mintára megfontolásra érdemesnek tartom e magatartások *differenciált* tiltását, és szankcionálását.

ad d) A bejelentés elbírálására vonatkozó szabályozásnál lehetne egyszerűbb, és talán valamivel „alapjog-barátabb” megoldást kialakítani, de a hatályos szabályok következetes alkalmazása is tökéletesen betölthetné ennek szerepét. Figyelemmel azonban arra, hogy e szabályok jelentős része a BMr.-ben került meghatározásra, indokolt annak áttekintése. Ennek során az egyeztetésen tett szervezői és rendőrségi nyilatkozatok számon kérhetőségének megteremtését tartom a legsürgetőbbnek. Indokolt azonban – a német szabályozáshoz hasonlóan –, hogy a rendőrség a bejelentéseket a

közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai szerint bírálja el. A gyülekezési jog érvényesülését segítően elő továbbá a bejelentések illetékmentességének megállapítása.

ad e) Kutatásaim során ugyan nem tártam fel szabályozási kényszert, úgy vélem azonban, hogy a bejelentett rendezvény megtartásának megtiltására vonatkozó szabályok is megértek a felülvizsgálatra. Álláspontom szerint – különösen azért, mert azokat a rendőrség sajátosan alkalmazta – egyik megtiltási ok sem alkalmas maradéktalanul rendeltetésének betöltésére. Úgy vélem, hogy a közrendet, vagy a közbiztonságot súlyosan veszélyeztető rendezvények megtiltása – függetlenül azok közlekedésre gyakorolt hatásától – szükséges és *arányos* korlátozása lehet a gyülekezési jognak.² A hazai szakirodalom a közrendi klauzulákkal szemben meglehetősen tartózkodó. Ezeket azonban a német alkotmánybíróság *Brokdorf-határozatában*³ felállított mércéje, vagy a Lordok Házának *DPP v Jones* ügyben kialakított szempontrendszere,⁴ vagy [az EBESZ békés gyülekezési joghoz adott iránymutatása](#)⁵ és a Velencei Bizottság ilyen tárgyú véleményei felhasználásával⁶ megfelelően alkalmazhatónak,⁷ és a gyülekezési jog gyakorlását összességében magasabb színvonalon biztosítható korlátozásnak tartom. Emellett indokolt a korlátozások rendszerének áttekintése, és két meglehetősen drasztikus állami beavatkozás (megtiltás és feloszlítás) mellett differenciáltabb eszközök, mint negatív és pozitív tartalmú hatósági előírások lehetőségének biztosítása. Megjegyzendő azonban, hogy egy ilyen irányú szabályozás a jelenleginél is körültekintőbb rendőrségi eljárást feltételez.

ad f) Az elmúlt években visszatérően megjelenő, a konkuráló rendezvények megtartásával kapcsolatos tapasztalatok alapján indokolt lehet differenciált szabályozást kidolgozni a térben és időben egymáshoz közel megtartott rendezvényekre.

Mindezek mellett, vagy éppen mindezek ellenére úgy vélem, hogy a magyar gyülekezési jog megújításának kulcsa nem az új szabályozásban, hanem egy megújuló, és a jelenleginél következetesebb jogalkalmazási gyakorlatban keresendő. Meggyőződésem ugyanis, hogy a gyülekezési jog gyakorlása, különösen pedig a gyülekezési jog békés jellegének biztosítása más szemléletű fellépést kíván a rendőrségtől.

A tömeggel szemben általában, de különösen olyan esetekben, amikor valamilyen konfrontáció figyelhető meg, a rendőrségi fellépés abból az előkérdésből indul ki, hogy miként állítható meg a tömeg abban, hogy azt tegye, amit tenni akar. Meglehet – és a tapasztalatok ezt mutatják –, hogy hatékonyabb, ha a rendőrség a tömeget a cél elérésében nem megakadályozni, hanem facilitálni törekszik. A facilitációnak pedig a rendezvény minden szakaszában át kell hatnia a rendőrség munkáját. Így egy tüntetés előkészítése során azonosítani tudja a tömeg tagjainak a legitim célját, egyúttal pedig átgondolható, hogyan lehet a legjobban megszervezni a biztosítást annak érdekében, hogy azok teljesülhessenek. Ha pedig a szervezők valamely kérésének mégsem lehet eleget tenni, nem elegendő egyszerűen azt elutasítani, hanem a negatív válasz helyett pozitív és kreatív hozzáállással segíteni kell a célok megvalósulását. Amennyiben viszont a rendezvény erőszakossá válása vagy ennek veszélye arra kényszeríti a rendőrséget, hogy korlátozza a tömeget, különösen fontos, hogy egyértelműen jelezzék, miért volt szükség

ezekre, és melyek lehetnek az alternatív eszközök, amelyek révén legitim célok mégis teljesülhessenek.

Amikor elérhető közelségbe kerül a rendezvény békés jellegének elvesztése, jön el az a pont, amely egyértelműen jelzi, hogy a rendőrség támogatja ugyan a rendezvény szervezőjét legitim céljának elérésében, de az erőszak éppen ezt veszélyezteti, így világossá tehető az eszkaláció és deeszkaláció közötti különbség. Ennek előfeltétele azonban, hogy a rendőrség ne pusztán facilitáljon, hanem ezt a törekvését az adott tömeg lássa is.

2. Mennyiben érzi úgy, hogy a politikai tiltakozásoknak újabb és újabb formái jelentek meg? Hogyan értelmezhetők ezek a gyülekezési jog fogalmi keretében?

A politikai tiltakozások egyik, bár kétség kívül igen jelentős szeletét jelentik a gyülekezési jog által védett magatartások. Az első kihívás az állami szervek számára, hogy felismerjék: most egy gyülekezéssel van dolguk. Ennek megítélése során elsőként egy mítosszal kell(ett) leszámolni.

Közkeletű vélekedés (volt?) ugyanis, hogy „gyülekezni csak közterületen lehet”, azonban ennek jogszabályi alapja nincsen, ugyanis – hasonlóan a résztvevők létszámához – a gyülekezés helyét sem határozza meg sem az EJENY, sem a PPJNE, sem az EJEE, de az Alaptörvény és még a Gytv. sem.⁸ Emellett a gyülekezés helyét az uralkodó szakirodalmi álláspont sem tartja annak fogalmi elemének. Az Emberi Jogok Európai Bírósága és a Velencei Bizottság is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a békés gyülekezéshez való jog magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyülekezés jogát.⁹ A Gytv. 3. §-a több rendezvény-típusról megállapítja, hogy azok nem tartoznak a törvény hatálya alá, azonban ezek között nem szerepelnek a nem közterületi rendezvények. Ezen túlmenően a Gytv. – rendőrség képviselőjének rendezvényen való részvételére vonatkozó – 12. §-ához fűzött miniszteri indokolás negyedik bekezdéséből azonban arra következtethetünk, hogy a közterületen, középületben, de még a magánlakásban tartott rendezvények is a gyülekezési jog körébe tartoznak, azonban csak a közterületen tartandó rendezvényeket kell a rendőrségnek bejelenteni, és a rendőrség képviselőjének a magánlakásban (magánterületen) szervezett rendezvényen való részvételére kizárólag a jogosult hozzájárulásával van lehetőség.¹⁰ A Gytv. 8. §-a pedig kifejezetten a „bejelentéshez kötött rendezvény” fordulatot használja, amiből *a contrario* következik az is, hogy vannak a törvény hatálya alá tartozó, de nem bejelentendő rendezvények.

A magyar joggyakorlat és tudomány mindeddig meglehetősen kevés figyelmet szentelt a „nemközterületen” tartott gyűléseknek, holott az ilyen rendezvények esetén is értelemszerűen fennállnak a Gytv.-ben meghatározott tilalmak (pl.: békés jellegűnek kell lennie, nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy ennek elkövetésére vonatkozó felhívást, nem lehet fegyveresen, vagy felfegyverkezve megjelenni),¹¹ és a rendezőt terhelő (rend fenntartására irányuló, vagy éppen a résztvevővel egyetemlegesen fennálló kártérítési) kötelezettségek. Az ilyen rendezvények esetében azonban – lévén nem közterületen kell intézkedni – a rendőrség beavatkozási lehetősége is korlátozott. Attól függően, hogy a terület magánlakásnak¹² minősül, vagy sem,¹³ eltérő szabályok alapján

mehet be a helyszínre, és léphet fel a rendőrség.¹⁴ Míg általában az ingatlan jogszerű használójának hozzájárulása nélkül nehezen képzelhető el a rendezvény jogszerű volta, addig további mérlegelést igényelnek a közforgalom előtt nyitva álló magánterületre szervezett rendezvények. Ez utóbbi esetekben azonban nem a hozzájárulás szükségessége, hanem annak megtagadásának feltételei kell, hogy a vizsgálódás tárgyát képezzék.¹⁵

A kérdésük értelmezhető úgy is, hogy az egyes rendezvények mennyiben feleltethetők meg a gyülekezési jogi fogalmaknak.

Az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatát követően a spontán, vagy más okból be nem jelentett demonstráció egyfajta szinonimájaként vált ismertté a fogalom, holott a *flash mob* olyan közterületi rendezvény, amely csak annyiban kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlásához, hogy többen vesznek részt rajta. Általában egymást nem ismerő emberek, anélkül, hogy ezt a rendőrségnek előre bejelentnék, internetes, vagy mobil telefonos felhívás nyomán egy jellemzően humorosnak szánt, ugyanakkor rövid ideig tartó tevékenységet végeznek (pl. a felhívásban megjelölt helyen, előre közölt jelre párnacsatát kezdenek, amelyet egy újabb jelre abbahagynak, és a helyszínről távoznak). Nem rendelkezik azonban kommunikációs jogi jelleggel, így fogalmilag sem lehet a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény – szemben a politikai tiltakozást is megvalósító ún. *smart mobbal*,¹⁶ amelyre már kiterjedhet gyülekezési jog hatálya –, tehát sem tudomásul venni, sem megtiltani nem tudja a rendőrség. (Vagyis épp annyira lehet egy flash mobot gyülekezésnek tekinteni, mint egy osztálykirándulást.) Közéleti kommunikációs jellegű közös cél hiányában értelmetlen „ellen-flash mob”-ról beszélni. Abban az esetben, ha a flash mobként hirdetett rendezvénynek kommunikációs jellege van (így pl. tiltakozást fogalmaz meg),¹⁷ egyértelműen be nem jelentett gyülekezésnek minősül. Ettől fogva csak az lehet a kérdés, hogy sürgős gyülekezésnek lehet-e tekinteni.

Sajnálatosnak tartom, hogy az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatában nem értékelte azt a mellékesnek nem nevezhető körülményt, hogy a flash mob mindenképpen szervezett, és nemhogy a közéleti kérdésekben való véleménynyilvánítás célját, hanem bármilyen kommunikációs célt nélkülöz,¹⁸ mégis a spontán (nem szervezett) gyűlés fogalmával együtt, ahhoz hasonló kategóriaként használta. (Ennek talán a Hollán Ernő utcai „mobok” lehettek az okai, amelyeknek sok spontaneitásra utaló jegyük volt ugyan, de közismerten szervezettek voltak.)

Mindezek alapján érdemes lehet az egyes be nem jelentett rendezvények jellemzőit összefoglalni, és kísérletet tenni azok meghatározására:

a) *A spontán gyűlés* olyan nem szervezett, ennek megfelelően sem szervezőkkel, sem belső struktúrával nem rendelkező rendezvény, amelyet – szervező hiányában – nem jelentenek be. Jellemzően sokakat érintő, hirtelen bekövetkezett esemény (pl. terrorcselekmény, tömegszerencsétlenség, váratlan vagy a nagyközönség előtt nem ismert politikai esemény) hatására kisebb-nagyobb tömeg jön össze („verődik össze”) közterületen. Ki kell emelni, hogy az említett eseményhez időben, esetenként pedig térben is mindenképp szorosan kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlása.¹⁹ Az EJEB is

megállapította, hogy speciális körülmények fennállása esetén, amikor egy politikai eseményre való, demonstráció formájában történő azonnali reagálás igazolható, békés tüntetés feloszlata kizárólag a szükséges előzetes bejelentés elmulasztása miatt – ha a résztvevők egyébként jogszerűtlen magatartást nem tanúsítanak – aránytalanul korlátozza a békés gyülekezéshez való jogot.²⁰ A résztvevők szórólapon, elektronikus úton vagy más nyilvános felhívás útján történő toborzása éppúgy kizárta teszi a spontán gyűlést, mint a napirend, az előre elkészített transzparenszek, vagy éppen a rendezvénynek a bekövetkezett eseménytől időben távol történő megtartása.²¹

b) *Sürgős (gyors reagálású) gyülekezésről* (Eilverssamlung)²² akkor lehet szó, ha a szervezett rendezvény határidőben történő bejelentésére – a szervezőkön kívül álló okból – már nincs mód, azonban a gyülekezés jog lényeges tartalmának korlátozásához vezethetne, ha a rendezvényt nem lehetne megtartani.²³ Különbsége a spontán gyűlésektől abban ragadható meg, hogy bejelentése – elkészen bár – megtörténik, szervezett, így szervezője és belső szervezete is van. A Gytv. ezt a rendezvénytípust ugyancsak nem ismeri. Éppen azért, mert a bejelentésre (és a rendezvényre) sürgősen kerül sor, a bejelentésre különös szabályokat lehetne alkotni. Természetesen ez esetben is szükséges valamiféle indok, amely alapján megállapítható, hogy a késlekedés a gyülekezési jog aránytalan sérelmével járna.²⁴

c) *Egyéb, be nem jelentett gyülekezésekről* csak az előbbieken nem érintett, szervezett, szervezővel, napirenddel rendelkező és a) egyáltalán be nem jelentett, b) gyors reagálást nem igénylő téma köré szervezett rendezvények esetén beszélhetünk.

d) A *flashmob* olyan közterületi rendezvény, amely csak annyiban kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlásához, hogy többen vesznek részt rajta. Ahogy erről már az előbb szó volt, jellemzően egymást nem ismerő emberek, felhívás nyomán egy jellemzően humorosnak szánt, ugyanakkor rövid ideig tartó tevékenységet végeznek. Nem rendelkezik azonban kommunikációs jelleggel, így fogalmilag sem lehet a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény – szemben a politikai tiltakozást is megvalósító ún. *smart mobbal*, amelyre már kiterjedhet a gyülekezési jog hatálya –, tehát sem tudomásul venni, sem megtiltani nem tudja a Rendőrség, azonban nem kizárt, hogy a közterület-használatra csak engedély birtokában és díjfizetést követően kerülhet sor. Abban az esetben, ha a flashmobként hirdetett rendezvénynek kommunikációs jellege van (így pl. tiltakozást fogalmaz meg), egyértelműen be nem jelentett gyülekezésnek minősül.

Az a) és b) pontban említett rendezvénytípusoknak megvan a szerepe az egyéni magatartásként és a társadalmi folyamatként megvalósuló a szabad kommunikáció kiteljesedésében: megteremtik a vita lehetőségét, helyet adnak a különböző véleményeknek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt, amelyeknek jelentősége abban ragadható meg, hogy maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke. Könnyen belátható, hogy akadhatnak olyan esetek, amikor egy gyülekezés késlekedése éppen az egész gyülekezés értelmét vehetné el. (Így, ha a különböző

vélemények megjelenése között napok telnek el, bizonyosan sérül a társadalmi folyamatként is jellemezhető véleménynyilvánítási szabadság.)

3. Véleménye szerint mennyiben beszélhetünk a rendőrség felkészültségének növekedéséről, illetve hogyan értékeli különösen a 2006-os események után a rendőrség viszonyának alakulását a különféle felvonulásokhoz, demonstrációkhoz? Nemzetközi összehasonlításban hogyan értékelhető a hazai rendőrség teljesítménye?

A tüntetések békés jellegének fenntartására irányuló megoldások az elmúlt évtizedben jelentős változáson mentek keresztül. Korábban a rendőrség ún. magas profilú tömegkezelést (high profilecrowd policing) folytatott. A magas profilú tömegkezelés sajátossága, hogy az adott feladat biztosítását áthatja a „több jobb” szemlélet, és a rendőrség tevékenysége során létszámbeli és technikai fölényt mutat a tömeggel szemben. Ez a hagyományos, több száz éves, és sok szempontból mára elavult gyalogsági harceljárások örökeként írható le, amikor is elsősorban élőerővel, a létszámfölényt kihasználva, és az azt segítő technikával kell a „csatában” a „győzelmet” kiharcolni. Az „ütközetben” világosan látható arcvonal – (oszlató) sorfal – mozog, esetleg kézitusára (testi kényszer, bot alkalmazása) is sor kerül, mindeközben pedig foglyokat is ejtenek (vagyis előállításokat foganatosítanak).

Az ilyen helyzetekre jellemző, hogy a rendőrség felvonultatja a technikai eszközeinek garmadáját, vízágyút, járműveket, különféle kordonokat, a rendezvény közvetlen helyszínén is jelentős létszámban, speciális – ütés-, szűrés-, és egyes külföldi rendőri erőknél tűzálló – védőfelszerelésben, ún. hosszúbottal, pajzzsal, lovas- és kutyás rendőrökkel. Leegyszerűsítve azt is mondhatnánk, hogy ez a tömegkezelés hagyományos, ha tetszik klasszikus útja: a tüntetők a rendőri erők látványától vagy jobb belátásra térnek, vagy pedig a rendőrség rendelkezésre álló eszközök alkalmazásával – elvileg a fokozatosság követelményének figyelembevételével – a tömeget feloszlatja. (A könnyebb érthetőség kedvéért: a tömeg tagjait vagy szétkergeti, vagy előállítja, esetleg ezek tetszőleges kombinációját alkalmazza). Mindebből kitűnik, hogy a magas profilú tömegkezelés jellemzően egyirányú kommunikációra épül (ti. a biztosítás parancsnoka adott esetben a tömeget is felszólítja), és reaktív, mert a tömeg viselkedéséhez igazodik, azt követi, illetve arra reagál. Máshonnan megközelítve, erőt mutat és erővel oldja meg a feladatot. Előfordul azonban, hogy ha nem sikerül a fölényt megszereznie, a feladat megoldása sem lesz sikeres.

Meglehet, hogy kellően hatékony ez az út, ha [Gustave Le Bon](#) követőjeként azt gondoljuk, hogy az emberek a tömegen belül névtelenné válnak és elveszítik az egyéni identitásukat. Ennek pedig az a következménye, hogy elfelejtik azokat az értékeket és normákat, melyeket általában követnek, elveszítik a gondolkodás, és döntés képességét, irracionálissá, primitívvá és agresszívvá válnak. Vagyis ha az adott személy a felvetést rendes körülmények között mérlegelné és elutasítaná, a tömeg tagjaként már nem képes annak ellenállni. A tömeg így a szó szoros értelmében esztelen, amelyben az érzelmek futótűzként terjednek. És bár néha a tömeg tagjai is hősiessé, még gyakrabban, mint a primitív lények, barbárok és pusztítók.

Jól jellemzi a hagyományos tömegkezelési módszerek és eljárások kialakítása idején uralkodó felfogást Martin azon álláspontja, miszerint „minden tömeg potenciálisan – ha ténylegesen nem is – gyilkos”,²⁵ azaz még akkor is, ha a tömeg békésnek tűnik, bármikor erőszakossá válhat. A gyakorlatban ez pedig azt jelenti, hogy a tömeg tagjait mindig kétkedéssel kell kezelni, és bizonyosan nem lehet a közrend fenntartásában partnernek tekinteni.²⁶ Le Bon nézeteit már Martin idejében is kellő kritikával illették, így Allport szerint a tömeg nem azért erőszakos, mert a békés egyének kivetkőznek magukból (leegyszerűsítve ezeket akár „örült csöcselék elméleteknek” is nevezhetjük), hanem, mert erőszakos személyekből áll, akik valódi természete a tömegben jelenik meg (leegyszerűsítve „huligán-elmélet”). A XX. század első felében uralkodó mindkét nézet egyetért viszont abban, hogy *a tömeg eredendően esztelen, céltalan, agresszív és mindezek alapján a kollektív konfliktus a tömegben gyökeredzik.*

A tömegről kialakított ilyen kép mintegy százhusz éves gyökerekre²⁷ és legalább nyolcvan éves múltra tekint vissza, és nélkülözi azokat a tudományos eredményeket, amelyek ezt legalábbis differenciálnák.

A hetvenes-nyolcvanas évek óta a társadalmi identitás-kutatás hagyományosan elutasítja azt az elméletet, hogy az embernek csak egy személyes identitása lehet. Ezzel szemben azt állítja, az identitást olyan rendszernek kell tekinteni, amelynek különböző elemei határozzák meg az adott személy viselkedését a különböző helyzetekben. Természetesen a személyes identitás is meghatározó annyiban, hogy mi tesz minket egyedivé, másoktól különbözővé. Máskor azonban úgy gondolunk magunkra, mint egy csoport tagjára (magyar vagyok, köztisztviselő vagyok, katolikus vagyok, környezetvédő vagyok, Videoton szurkoló vagyok, vagy bármi más), és hogy ez a tulajdonság teszi a csoportot egyedivé, más csoportoktól különbözővé. Ez pedig a szociális identitásunk. Pszichológiailag a személyes identitásról a szociális identitásra váltás az, ami lehetővé teszi a csoportként viselkedést.²⁸⁾

Világos, hogy egy katolikus tömeg értékei és normái nagyon eltérőek lesznek a futbalszurkolók tömegének, a környezetvédők tömegének, vagy más tömegnek az értékeitől és normáitól. Mi több, ugyanaz a személy tagja lehet a különböző csoportoknak – katolikus Videoton szurkoló és környezetvédő egyszerre –, ezért saját viselkedése attól függően fog változni, hogy melyik csoporttagsága a leginkább releváns az adott kontextusban. („Kidolgozott társadalmi identitás modell” – [„Elaborated Social Identity Model”, röviden ESIM](#))

Ebből következően pedig a csoporton belüli és csoporton kívüli interakciók, és általában a tömeg viselkedése a korábbiakhoz képest teljesen más eredményre vezet, máshonnan nézve pedig teljesen más fellépést kíván.²⁹

Nos, a magas profilú (ha tetszik, hagyományos) tömegkezelésnek számtalan buktatója lehet. A „talpig páncélba” öltözött rendőrök megjelenése egyesekben – különösen akik csak a rendezvény helyszínétől távolabb, arról mit sem sejtve találkoznak velük – félelmet kelthet, mozgásuk, kommunikációjuk nehézkes. Gyakori – és banális – konfliktusforrás, hogy a sisakot és plexirostélyt viselő rendőr védőfelszerelése miatt nem

jól hallja a hozzá szólókat, akik a rendőr állvédője és rostélya miatt viszont nem értik azt, amit a rendőr mondana. Mindkét eset szükségképpen folyománya, hogy a felek kiabálni fognak egymással, amely nehezen kezelhető, időnként erőszakossá váló helyzeteket eredményezhet.

Emellett külföldi kutatások támasztják alá, hogy a tömeg gyakran épp a rendőrökkel való találkozás nyomán válik erőszakossá.³⁰ 2009-ben egy helyszíni vizsgálat során magunk is tapasztaltuk, hogy a tömeg mögül, a tömegen keresztül haladó rendőri erők megjelenése korbácsolta fel az indulatokat, azt a tüntetők nyilvánvaló provokációként élték meg.³¹ Erre a jelenségre pedig nem lehet az a megalapozott válasz, hogy a jogszerűen intézkedő rendőrök megjelenése nyomán a tömeg nem válhat agresszívvé, mert egyfelől legalábbis felületes kezelése a problémának, másfelől pedig a tapasztalat egész Európában mást mutat.

A magas profilú tömegkezelésnek további hátránya, hogy nemcsak azt üzeni, hogy a rendőrség kész a rendelkezésre álló eszközeivel a közrendet fenntartani, hanem azt, hogy harcra, mi több, megütközni is kész.

Végül, de nem utolsósorban a hagyományos tömegkezelési megoldások önmagukban egyre kevésbé tekinthetők működőképesnek: míg 50-100 évvel ezelőtt valóban ezek taktikai eljárások voltak a közrend és közbékesség fenntartásának leghatékonyabb módszerei, addig manapság ebben a szellemben nem lehet felkészülni az internetes és mobilkommunikációs eszközökkel szervezett rendezvényekre. Amikor a hagyományos tömegkezelés módszertana kialakult, az egyes tüntetések összetétele homogénebb volt, jó előre lehetett tudni, hogy mennyien vesznek majd részt a rendezvényen (gyakran azt is, hogy kik), amelyre talán soha sem utaztak több száz, vagy akár több ezer kilométert a résztvevők. Ezzel szemben ma a nagyobb tüntetések szociális hálózatokon szerveződnek (pl. 2010 szeptemberében Svédországban a parlamentbe jutott radikális párt ellen egy tizenéves lány a Facebookon szervezett több tízezres tüntetéseket), a résztvevők más-más társadalmi rétegekből származhatnak, a tömeg így nem nevezhető homogénnek, ráadásul ismert több olyan – informális és internacionális – csoport, amelyek tagjai Athéntól Koppenhágáig, Stockholmtól Lisszabonig, Londontól Barcelonáig minden jelentősebb tüntetésen megjelennek, és kimagasló szerepük van a rendezvény békés jellegének elvesztésében.

A hazai és külföldi tapasztalatok egyaránt rávilágítottak, hogy a hagyományos, magas profilú tömegkezelés nem kellően hatékony, emellett meglehetősen drága.

Az elmúlt évben alacsony profilú tömegkezelés vált a rendőrség gyakorlatává. Több külföldi rendőrség gyakorlatából ismert megoldás szerint a hagyományos eszközök helyett a helyszínen a rendőrök nem védőfelszerelésben (riot gear) vannak, nem törekszenek az erőmutatásra (erőfitogtatásra?). Ennyiben a hazai gyakorlat mindenképpen követi a nemzetközi trendeket. Mindazonáltal úgy vélem, hogy az angol, holland, német és svéd rendőrségek alacsony profilú tömegkezelése és a magyar gyakorlat között hosszú ideig mindössze a külsőségekben volt hasonlóság. Egyszerűbben fogalmazva: kezdetben nem a koncepciók valamelyikének adaptálására,

hanem egyes – bár kétséget kizáróan szembetűnő – elemeinek átvételére került sor, mintha a stratégia fő eleme lenne, hogy kordon, vízágyú és védőfelszerelésbe öltözött rendőrök ne legyenek az utcán.

Ez több szempontból emlékeztethet a nyugat-európai rendőrségek paradigmaváltására, ahol mindenütt egy-egy nagyobb (a tüntetők és a rendőrök között egyaránt súlyos sérülésekkel, esetleg halálesettel járó) összecsapásokba torkolló tömegrendezvény után vált világossá, hogy a hagyományos, magas profilú tömegkezelésnek leáldozott. Külföldön a rendőrségek a tömegkezelés középpontjába a nem hagyományos eszközöket állítják, stratégiájuk és taktikájuk kialakítása során a legfrissebb társadalomtudományi kutatások eredményeire támaszkodnak, amelyek alapján a tudásalapú tömegkezelés legfontosabb elemei az oktatás, a facilitáció,³² a kommunikáció, és a differenciálás.³³

A Gytv. a békés jelleg elvesztéséhez kifejezett jogkövetkezményt nem fűz, azonban abból, hogy a Gytv. a rendezvények valamennyi formájánál kiemeli azt, hogy ahhoz, hogy e törvény alkalmazható legyen rájuk, békéseknek kell lenniük, az adja meg a fontosságát, hogy a nem békés rendezvények nyilvánvalóan nem állnak az Alaptörvény, illetőleg a Gytv. védelme alatt; ez a logika szolgál az alapjául annak, hogy ha egy eredetileg békés rendezvény elveszti ezt a jellegét, annak a rendezvény feloszlata lehet az eredménye.³⁴ A feloszlataásra azonban csak legvégső eszközként, kizárólag akkor kerülhet sor, ha a minden más, a rendezvény békés jellegének helyreállítása érdekében alkalmazott eszköz sikertelen maradt.³⁵

Összességében úgy látom, hogy a magyar rendőrség tömegkezelési gyakorlata az elmúlt öt évben jelentős fejlődésen ment keresztül. A 2012 decemberében kezdődött ellenzéki megmozdulások (hallgatói tüntetések, az „Alkotmány nem játék csoport” stb. részben előre be nem jelentett rendezvények) kezelése során megfelelően alkalmazta az említett alapelveket.

Így a rendőrség mindvégig példás módon biztosította a nem egyszer nehezen követhető diáktüntetések, elősegítette fiatalok békés gyülekezési jogának gyakorlását. E megmozdulások kezelése, a főváros jelentős útvonalait érintő felvonulások során a rendőrség minden rendelkezésére álló eszközzel segítette az egyik legalapvetőbb szabadságjog gyakorlását.

A rendőrség megfelelően és proaktívan járt el akkor, amikor nem lépett fel az előre be nem jelentett, de békés jellegét megőrző demonstrációkon résztvevőkkel szemben, hanem a mozgásukat követve folyamatosan biztosította a közlekedést. A korábbi években még közömbös hozzáálláshoz képest a rendőrség most a rendezvények fiatal szervezőit a jogszabályi kereteken belül, olykor azon túlmutatóan is igyekezett segíteni a tüntetések lebonyolításában. E tapasztalatok is alátámasztják a tájékoztatás, a kommunikáció szerepét a vitás, éles helyzetek konszenzusos megoldásában.

Az ombudsman korábban több jelentésében is azért bírálta a rendőrségi intézkedéseket, mert azok során nem éltek megfelelően a rendbiztos intézményének lehetőségével. A be nem jelentett tüntetéseken pozitív tapasztalat volt, hogy a jelenlévő rendbiztos

közreműködésének, a néha nehezen fellelhető szervezőkkel való kommunikációnak nagy szerepe volt abban, hogy mindvégig sikerült megőrizni a rendezvények békés jellegét.

A gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvényeken – a helyszíni tapasztalatok ezt mutatják – egyre több fiatalok, fiatal felnőtt vett részt, az ő jogaik és biztonságuk védelme az egyik elsődleges szempont kell, legyen volt, ezért is lényeges az együttműködés, a kommunikáció előmozdítása, a rendőri szervek részéről pedig a folyamatos segítségnyújtás, az intézkedések arányosságának maximális szem előtt tartása. (Jelen keretek között bővebb elemzést nem adhatok, a rendőrségi gyakorlat tendenciáit már korábban összegeztem.)³⁶

4. Több éve már, hogy a melegfelvonulás esetében ugyanaz a forgatókönyv játszódik le: a rendőrség elutasító határozatot hoz, amit aztán a bíróság felülír. Ön szerint mi lehet az oka ennek az ismétlődő gyakorlatnak? Ezenfelül mi a véleménye a jogszabályban meghatározott tiltó okokról? Ezek mennyire vannak összhangban az Emberi Jogok Európai Egyezményének korlátozó rendelkezéseivel?

Ez nem igaz. Volt, hogy a rendőrség visszavonta a rendezvény adott helyen és időben való megtartását megtiltó határozatát, volt, hogy bírósági felülvizsgálat eredményeként volt a rendezvény megtartható, és 2013-ban a rendőrség tudomásul vette a bejelentést. Mindazonáltal az LMBT(Q) menetek bejelentésének kezelése rávilágít a rendezvény megtartásának megtiltási okaival kapcsolatos kérdésekre:

Az első eldöntendő kérdés, hogy a rendezvényeket önmagukban (egyenként), vagy egymásra tekintettel is kell-e értékelni. Másképp fogalmazva: ha a rendezvények külön-külön a közlekedésre, vagy éppen a népképviselői szervekre, illetve bíróságra gyakorolt hatása nem alapozná meg a megtiltást, azonban együttesen – kumulálódó hatásuk miatt – már igen. E körülményt azonban kifejezett törvényi rendelkezés hiányában a rendőrség nem vizsgálhatja.

„A közlekedés más útvonalon nem biztosítható” megtiltási okkal kapcsolatban sem a rendőrség, sem pedig a bíróságok gyakorlata nem tekinthető töretlennek. A rendőrség a budapesti Andrásy útra bejelentett rendezvények közül egyeseket tudomásul vett, másokat – teljesen azonos forgalmi adatok alapján – megtiltott. Mivel – ilyen nyilvántartás hiányában – kutatásom során nem kaptam tájékoztatást arról, hogy az elmúlt években hány rendezvényt jelentettek be az Andrásy útra, és ezek közül milyen okokból, és mennyit tiltott meg a rendőrség, kizárólag sajtóhírek alapján lehet a rendőrség idevágó gyakorlatát áttekinteni.

A Meleg Méltóság Menet kivételével 2009-től nincs tudomásom olyan, a Hősök terét vagy az Andrásy utat érintő Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényről, amelyet a rendőrség tudomásul vett, ezzel szemben több olyan bejelentés is ismert, amelyek alapján a rendőrség – arra hivatkozva, hogy a rendezvény megtartása esetén a közlekedés más útvonalon nem biztosítható – a rendezvény megtartását megtiltotta. A bíróság a rendőrség e tiltó határozatainak felülvizsgálata során – a közlekedésrendészeti „szakvélemény” alapján – a felülvizsgálati kérelmeket minden esetben elutasította, a rendezvény adott

helyen és időben való megtartását megtiltó határozatokat – a 2011. évi LMBT menet esetét kivéve – pedig helyben hagyta.

Ezzel szemben 2009. előtt a rendőrség főszabályként tudomásul vette az Andrassy útra bejelentett rendezvényeket, azok megtartását a közlekedés más útvonalon nem biztosítható fordulat alapján nem tiltotta meg.

A külső szemlélőben könnyen alakulhat ki az a kép, hogy a rendőrség még mindig egyfajta közrendi klauzulaként alkalmazza ezt a megtiltási okot. A közrend és közlekedés rendjének összefüggését sokkal helyesebb lenne fordítva megközelíteni, vagyis a kérdést úgy lenne helyes feltenni, hogy a közlekedés milyen fokú akadályozása képes a közrendet, közbiztonságot veszélyeztetni.³⁷

Mindezek alapján legalábbis felmerül a kérdés, hogy a rendőrség, illetve a bíróság jogalkalmazó gyakorlata mennyiben felel meg az egyenlő bánásmód követelményének, illetve e szervek – teljesen azonos forgalmi adatok esetén – valójában milyen szempontrendszer alapján hozzák meg döntésüket. A tatai rendőrkapitány határozatával kapcsolatban³⁸ indokolt rámutatni arra, hogy a rendőrségnek nincsen törvényi felhatalmazása – emellett az ennek megítéléséhez szükséges ismeretekkel sem feltétlenül rendelkezik – sem annak megítélésére, sem pedig értékelésére, hogy egy rendezvény megtartásához fűződik-e (illetve milyen) társadalmi érdek.

Ha áttekintjük a külföldi alkotmányokat és nemzetközi jogi dokumentumokat, azt tapasztalhatjuk, hogy az Alaptörvény „minimalista” gyülekezési rendelkezéséhez³⁹ képest differenciált, a gyülekezési jog gyakorlásának alapvető feltételei mellett a gyülekezési szabadság egyes korlátait is meghatározzák.⁴⁰ Ebből pedig nyilvánvalóan az is következik, hogy a gyülekezési jog korlátozására speciális szabályok is megalkothatóak, vagyis az alkotmányozó – annak ellenére, hogy kommunikációs jogként kitüntetett védelem illetné meg – nem pusztán közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítése és védelme érdekében korlátozhatja a gyülekezési jogot, hanem akkor is, ha az alapjogokat mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével védi, sőt akkor is, ha a védelem tárgya önmagában csupán valamely elvont érték. Az általam vizsgált harminc dokumentumból húsz tartalmaz valamilyen korlátozási indokot, vagy a korlátozás megállapítására vonatkozó törvényalkotási felhatalmazást. Csaknem általánosan elfogadottnak tekinthetőek azok a rendelkezések, amelyek – mások jogai és szabadsága mellett – közrendi⁴¹ okból lehetővé teszik a gyülekezési jog korlátozását, de gyakran ilyen indok lehet a közérdekeltség, a közbiztonság, a közérdek, vagy éppen a közlekedés is.⁴²

Álláspontom szerint azzal, ha az Alaptörvény a gyülekezési jog korlátozásának legfontosabb szabályait meghatározná, hasznos fogódzót teremthetne a törvényalkotónak a kérdés rekodifikációjához. Hangsúlyozandó azonban, hogy azok a nemzetközi, vagy regionális emberi jogi dokumentumok, amelyeknek Magyarország részese, külön alaptörvényi rendelkezés nélkül is lehetővé teszik a gyülekezési jog különböző elvont értékek alapján történő törvényi korlátozását.⁴³

Az EJE 11. cikk. (2) bekezdésével kapcsolatban indokolt rámutatni, hogy a korlátozás három követelmény egyidejű teljesülése esetén tekinthető csak legitimnek. Egyrészt a korlátozásnaktörvényben meghatározottnak kell lennie,⁴⁴ másrészt a 11. cikk (2) bekezdésében *meghatározott okból* került erre sor, harmadrészt pedig a demokratikus társadalomban *szükségesnek* kell lennie. Ez utóbbi feltételből következtetett az EJE arra is, hogy – mintegy többletfeltételként – az alapjogkorlátozáshoz sürgető társadalmi igény (pressing social need) is szükséges.⁴⁵

5. Mi a véleménye az "Adj gázt" elnevezésű tüntetés betiltásáról? Hogyan ítéli meg az Alaptörvény hivatkozott szabályának közvetlen felhívását?

Nem szeretném a készülő jogeset-magyarázatomat „spoilerezni”, ezért a hasonló esetekhez képest megfigyelhető különbségekre szeretnék rámutatni. Az elmúlt öt évben többször volt példa arra, hogy a rendőrség „kormányzati irányból érkező” kérésre egy-egy rendezvényt megtiltott. Korábban erre a transzparencia teljes hiánya mellett – vagyis nem az Rtv.-ben írtaknak megfelelően, miniszterelnök–rendészetért felelős miniszter–országos rendőrfőkapitány–döntést meghozó rendőri vezető utasítási lánc szerint – történt. Ennek megfelelően ezt az esetet mindenképp átláthatóbbnak, és az Rtv. előírásainak megfelelőnek tartom a korábbi gyakorlathoz képest.

A döntéseket áttekintve azt látjuk, hogy a rendezvény adott helyen és időben való megtartását megtiltó rendőrségi határozat – pl. a Hess-meneteket megtiltó határozatokkal ellentétben – nem a közlekedés más útvonalon nem biztosíthatóságára hivatkozott, hanem nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség teljesítésére. Ez az érvrendszer egyébként éppen a Hess-menetek ügyében született bírósági határozatok érvrendszerének átvételeként jellemezhető. (Terjedelmi okokból sem a Hess-menetek bírósági határozatainak érvelését nem elemzem, sem pedig azt nem fejtem ki, hogy miért nem lehetett volna azt egyszerűen átemelni.) A bíróság azonban nem peres eljárásban a megtiltó határozatot teljesen új indok alapján hagyta helyben. Ez az érvrendszer pedig az Alaptörvény frissen hatályba lépett rendelkezéseire alapult. Sommásan azt felelhetném, hogy az Alaptörvény rendelkezésének felhívása helyes, vagy éppen helytelen volt, azonban inkább arra hívnám fel a figyelmet, hogy ez az eset ismét rávilágított arra, hogy a rendezvény megtartása megtiltásának okai felülvizsgálatra szorulnak.

1. Hajas Barnabás: Csak a „kivett” a kivétel? : Megjegyzések a gyülekezési törvény hatálya alá nem tartozó rendezvények megítéléséhez. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2010. (6. évf.) 4. sz. 257-276.
2. Hasonlóan foglalt állást a Velencei Bizottság és az EBESZ az ukrán gyülekezési törvény tervezetével kapcsolatban kialakított véleményében is. CDL-AD(2011)031 Joint opinion on the draft law on freedom of peaceful assembly of Ukraine by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, §38
3. BVerfGE 69, 315 – Brokdorf
4. *DPP v Jones* [1999] 2 All ER 257
5. Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly : Prepared by the OSCE/ODIHR Panel Of Experts on the Freedom of Assembly (Warsaw : Published by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2007)
6. A gyülekezési joggal kapcsolatos véleményeit a Velencei Bizottság egy kompiláció formájában is összefoglalóan megismerhetővé teszi. CDL(2012)014rev Compilation of Venice Commission opinions concerning Freedom of Assembly

7. Az egyedi esetek előzetes értékelésével kapcsolatos alkotmányossági szttenderdeket összefoglalóan: Gassner, Katrin: Die Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit im internationalen Vergleich : eine Analyse anhand von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, des EGMR, des EuGH, der Obersten Gerichtshöfe der Russischen Föderation und des U.S. Supreme Courts. (Tübingen : Mohr Siebeck 2012) 63-66. (Lásd még: BVerfG, 1 BvQ 21/01 (NJW 2001, 2078); BVerfG, 2 BvR 1877/97 (NVwZ 1998, 834); BVerfG, 1 BvQ 10/00 (NVwZ-RR 2000, 554)
8. Hasonlóan ld. 55/2001. (XI. 29.) AB határozatot, ezzel ellentétesen pedig ld. Láposy: i.m. 20.
9. Rassemblement Jurassien/Unité Jurassienne v. Switzerland (Application no. 8191/78, Commission decision of 10 October 1979). A Velencei Bizottság kifejezetten felhívta a figyelmet arra, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem korlátozható kizárólag a közterületekre, ezért nem értelmezhetőek a hatályos szabályok úgy, mintha a magánterületen tartott békés gyűléseket megtiltaná. CDL-AD(2007)042 Opinion on the Draft Amendments to the Law on Freedom of Assembly of Azerbaijan, §11
10. „Azért, hogy a rendőrség a rendezvény zavartalan lebonyolításának biztosítása során adódó feladatait elláthassa, a Javaslat lehetővé teszi a rendőrség képviselőjének a rendezvényen való jelenlétét. Ez a lehetőség a rendőrség képviselőjét minden, a törvény hatálya alá tartozó rendezvénnyel kapcsolatban megilleti. Ennek megfelelően a rendőrség képviselője az alapvető közrendvédelmi feladatából eredően mind a közterületen, mind a középületben megtartott rendezvényen jelen lehet. Ez a rendelkezés a magánlakásban megtartásra kerülő rendezvényeket nem érinti, hiszen magánlakásba rendőr csak külön jogszabály által meghatározott esetekben vagy a tulajdonos, bérlő hozzájárulásával léphet be.”
11. Hasonló álláspontot alakított ki a Velencei Bizottság az azerbajdzsáni gyülekezési törvényről megfogalmazott véleményében. CDL-AD(2006)034 Opinion on the Law on Freedom of Assembly in Azerbaijan, §21
12. Rtv. 97. § (1) bekezdés c) pontja szerint magánlakás: a lakás (üdülő, nyaraló vagy a lakás céljára használt egyéb helyiség, létesítmény, tárgy), az ahhoz tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiség, létesítmény, bekerített terület. Az Rtv. 39. §-a értelmében a rendőr – főszabályként – magánlakásba bebocsátás vagy hatósági határozat nélkül nem léphet be, illetve nem hatolhat be.
13. Rtv. 40. § A rendőr a feladata ellátása során – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – beléphet a magánlakásnak nem minősülő egyéb helyre, és ott az intézmény rendjének lehetőség szerinti tiszteletben tartásával intézkedhet.
14. A német szabályozás és gyakorlat kimerítő elemzését ld. v. Coelln, Christian: Die Eingeschränkte Polizeifestigkeit nichtöffentlicher Versammlungen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 11/2001. 1234-1239.
15. A kérdést a hazai jogalkalmazás még nem vetette fel, azonban az utóbbi időben több olyan eset is történt (MTVA gyártóbázisa előtti éhségsztrájk, vagy a józsefvárosi polgármester hivatali előszobájában megtartott tiltakozás), amelyeket ebből a szempontból is érdemes lesz vizsgálni. A német gyakorlatban ezzel szemben jellemzően repülőtereken szervezett tüntetések váltottak ki vitát. Így ld. Mikesic, Ivana: Versammlungs- und Demonstrationsrecht auf Flughafengelände. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 7/2004. 788-792.
16. A smart mob („értelmes csödület”) lényegében politikai (közéleti témákra vonatkozó figyelemfelkeltés, tiltakozás) kommunikációs céllal meghirdetett rövid rendezvény. Az egyik leghíresebb smart mob 2006 tavaszán Minszkben zajlott: a város egyik terén több száz fiatal a diktatúra hivatalos pártlapját olvasta feltűnően, majd egy jelre mindegyikük széles mozdulattal szétértépte a lapot, kidobta a kukába, és már el is tűnt a sarkon. A smart mobról bővebben lásd: Howard Rheingold: [Smart Mobs](#): The Next Social Revolution. Perseus, 2003. (Ugyancsak smart mobnak volt tekinthető a 263. l-j-ben említett „Becsület Napi” megmozdulás.)
17. Így P.T. ismert blogger 2008. április 7-i, fash mobként hirdetett, egy jegyirodával szembeni tiltakozásként megtartott rendezvénye. (OBH 2452/2008 sz. jelentés)
18. Vö.: Wehmeier Sally e.a. (ed.): Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English (Oxford: Oxford University Press 2007) 587.
19. Hasonlóan ld. CDL-AD(2010)016 Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton (Bosnia and Herzegovina) by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, §36
20. *Bukta v Hungary* (Application No 25691/04 Judgment of 17 July 2007)

21. Hasonló álláspontra jut egy jogesetmegoldásban Vahle, Jürgen: Eine Demonstration mit Nebenfolgen. *Deutsches Verwaltungspraxis*. 11/2004. 461.
22. Ld. még a német alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján, 1991-ben hozott, sürgős gyülekezésekkel kapcsolatos határozatát BVerfGE 85, 69.
23. Ilyen volt a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom által 2008. november 3. estéjére a Szlovák Köztársaság budapesti nagykövetsége elé szervezett rendezvénye.
24. Serious Organised Crime and Police Act 2005 133. § (2) bekezdés b) pontja lehetővé teszi, hogy a Parliament Square-en tartandó rendezvényeket ha a hatnapos bejelentési határidő ésszerűen nem kivitelezhető, a lehető leghamarabb, de legkésőbb a rendezvény kezdete előtt 24 órával jelentsék be.
25. Martin, Everett D.: *The Behaviour of Crowds*, London: Ernest Benn. 1920, 105.
26. Reicher, Stephen – Stott, Clifford, Drury, John – Adang, Otto – Cronin Patrick – Livingstone, Patrick: *Knowledge-Based Public Order Policing: Principles and Practice. Policing*, Volume 1, Number 4. 405.
27. Bővebben Le Bon, Gustav 1895-ben megjelent, és talán az egyik leggyakrabban idézett műve: *Psychologie des foules* (Magyarul „A tömegek lélektana” címmel 1913-ban a Franklin Társulatnál jelent meg először)
28. Turner, John. C.: *Towards a Cognitive Redefinition of the Social Group*. In Tajfel, Henry. (ed.): *Social Identity and Intergroup Relations*, Cambridge: Cambridge University Press. 15-40.}
29. Hasonlóan Reicher et. al. im. 405-406
30. Ld. Adang, Otto: *Initiation and escalation of collective violence: a comparative observational study of protest and football events*. In: Madensen, Tamara D – Knutsson, Johannes. (eds): *Preventing Crowd Violence*, Criminal Justice Press, Monsey, NY 2010.
31. Pl. az AJB 6021/2009. számú ügyben.
32. A facilitáció francia eredetű, a társadalomtudományban mára ebben a formában elfogadottá vált kifejezés, eredeti jelentése valaminek a megkönnyítése, (elő)segítése. Jelen esetben a rendőrségnek azt kell elősegítenie, hogy az adott rendezvény a legális célját elérhesse.
33. Bővebben ld.: Hajas Barnabás: Épp egy társadalomtudós mondja meg, mit kezdjen a tömeggel a rendőrség? In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII.* (Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2011) 39-50.
34. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442.
35. BVerfGE 69, 315 Hasonlóan ld. még a Velencei Bizottság idevágó gyakorlatát: CDL-AD(2010)031 Joint Opinion on the on the Public Assembly of Serbia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, §44; és CDL-AD(2012)007 Opinion on the Federal Law on assemblies, meetings, demonstrations, marches and pickets of the Russian Federation, §44
36. Az elmúlt évek rendőrségi tömegkezelési gyakorlatának változásáról bővebben ld. Hajas Barnabás: Does the GODIAC project have any impact on the keeping of public order in Hungary? Trends in the policing of mass events in Hungary, 2008–2012. In: *The Anthology : GODIAC – Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe*. (Stockholm : Rikspolisstyrelsen 2013)
37. Hofer-Zeni, Herbert: *Versammlungsfreiheit in Österreich. Europäische Grundrechte Zeitschrift* 13. September 1984; 11. Jg Heft 13. 360.; A *DPP v Jones* ügyben az országutak használatát akkor tartották elfogadhatónak, ha az ésszerű ideig tart, és a nem vezet a közlekedés ésszerűtlen akadályozására. Részletesen ismerteti és kommentálja a jogesetet Lewis, Tom, 1999. *Rights of passage: highways, demonstrations and the House of Lords: 'DPP v Jones and another'*. *Nottingham Law Journal*, 8 (1), pp. 49-53.
38. A Tatai Rendőrkapitányság egy rendezvény megtartását tiltó határozatának indokolása szerint – ugyan a résztvevők érkezésének körülményeiről a rendőrség nem rendelkezett információval – a bejelentett rendezvény kiindulási pontja gépjárművel a város forgalmas főutcáján keresztül közelíthető meg. „Összefoglalva megállapítható, hogy a rendezvény megtartása súlyosan zavarná a közlekedés rendjét, nagyfokú torlódáshoz vezetne, amely a távolsági és helyi tömegközlekedést is figyelembe véve, rendőri intézkedésekkel sem lenne megszüntethető. A tömegközlekedési közúti járműforgalom ellehetetlenítése nemcsak a város, hanem a kistérség közlekedésére is rendkívül kedvezőtlen hatással lenne, tekintettel az 1. számú főút érintettségére. A közlekedő járművek elterelése más útvonalra nem lehetséges, a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. *Kijelenthető, hogy a rendezvény megtartásához kapcsolódó társadalmi érdek nem áll*

- arányban az általa okozott nehézségekkel, károkkal.” (Bővebben: az ombudsman az AJB 6630/2009 számú ügyben készült jelentése.)
39. VIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.
 40. Bővebben: Hajas Barnabás: Mondhatta volna szebben is: Megjegyzések a gyülekezési jog alaptörvényi szabályozásához In: Drinóczi Tímea, Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011: I. kötet (Budapest; Pécs: Pázmány Press, 2013. 173-186.)
 41. A közrend fogalmáról ld. bővebben: Karsai Krisztina: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. Kjk-Kerszöv, Budapest, 2004. 204-207., továbbá Karsai Krisztina: A közrend európai (jogi) fogalmáról. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. 2011. 29., továbbá Enders, Christoph: Der Schutz der Versammlungsfreiheit (Teil II) *Juristische Ausbildung* 2/2003. 107.
 42. Az emberi jogi dokumentumok mellett számos alkotmány is az általános alapjogkorlátozási indokok mellett a nyilvános, illetve közterületi rendezvények megtartására vonatkozó különös korlátokat is tartalmaz
 43. EJEE 11. cikk 2. bekezdése: E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza. PPJNE 21. cikk második mondata: E jog gyakorlását csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, a közerkölcs vagy mások jogai és szabadsága védelme érdekében szükségesek.
 44. Ezt a Velencei Bizottság is hangsúlyozta a szerb gyülekezési törvényről kialakított véleményében. CDL-AD(2010)031 Joint Opinion on the on the Public Assembly of Serbia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, §29
 45. Az EJEB konkrét döntésének megjelölése nélkül: Zierl, Hans Peter: Die Präventive Untersagung von Versammlungen. *Zeitschrift für Verwaltung* 3/2001. 362.

*



M. Tóth Balázs (rendészeti programvezető, Magyar Helsinki Bizottság)

A gyülekezési jog hazai szabályozása az egyik olyan terület, amelyet a három éve szakadatlanul folyó jogalkotás hullám nem ért el. Maga a jogterület a szélesebb nyilvánosság érdeklődési körébe talán a 2006-os zavargásokkal került, de azóta is volt több olyan esemény, amelyek rávilágítottak a jogterület alulszabályozottságára, illetve nyilvánvalóan jogellenes hatósági jogalkalmazásra. Utóbbira volt példa a PRIDE sorozatos előzetes tiltása, a Sándor-palota elé bejelentett [tüntetés](#), vagy például legutóbb a miniszterelnök háza elé tervezett tüntetések rendőrség általi [tiltása](#). Ezek mindegyik jogellenesnek bizonyult a későbbi bírósági döntések alapján. Emlékeztet e körben talán az is, amikor a Milla egyik tüntetésére ellenszolgáltatás hiányában a mentők [nem kívántak](#) orvosi jelenlétet biztosítani, ennek az álláspontnak a jogellenességét az ombudsman mondta ki. Vitát váltott ki a különböző hidak lezárásával megvalósított tüntetések jogszerűségének [kérdése](#) (pl. a Schmitt Pál le-nem-mondásának bejelentését

követő hídlezárások azonnal oszlatása), és végül e körbe tartoznak a diáktüntetésekkel kapcsolatos [jogi kérdések](#) is. Külön problematika a gyülekezések feloszlásának elmaradása, ezek közül a „legemlékezetesebb” a devecseri, erőszakba torkollt tüntetés kapcsán tanúsított [rendőri passzivitás](#).

Ebben a rövid cikkben nyilvánvalóan nincs mód mindegyik említett anomália részleteinek elemzésére, néhányra azért részletesebben kitérek. Álláspontom szerint egyes problémák jogi szabályozás hiányára vezethetők vissza, a többségük azonban nyilvánvalóan téves jogalkalmazás eredménye. A szöveg megírásához támaszkodom a kollégámmal, Kádár András Kristóffal a 2006-os zavargások után a Gönczöl-bizottság felkérésére írt [tanulmányra](#), természetesen reagálva az eltelt hét év alatt bekövetkezett jogszabályi változásokra is. Már itt hangsúlyozom, hogy minden állításom nemcsak türi, hanem igényli is a vitát, hiszen nem véletlen, hogy a jogterület lényegét tekintve negyed évszázada közel érintetlen: talán az egyik legkomplexebb alapjogi területről van szó.

Fogalmi problémák

A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) meglehetősen lakonikus, megalkotása során a jogalkotót az a cél vezette, hogy a lehető legkevesebb diszkréciót biztosítson a rendőrség számára a gyülekezések kapcsán. Ez teljesen ésszerű volt, hiszen a pártállam idején a politikailag egyik legérzékenyebb alapjog, a gyülekezés kapcsán tanúsított rendőrségi magatartás fokozott óvatosságra intett. Ez ma is indokolt, de a jogalkotó megfedkezett például arról, hogy a rendőrség mellett másik szereplő is veszélyeztetheti a gyülekezési jog gyakorlását: a többi állampolgár. Akár úgy, hogy „rājelentenek” korábban bejelentett gyülekezésekre, akár úgy, hogy ellentüntetés szerveznek, ami adott esetben az eredeti gyülekezés célját lehetetlenítheti el. Emellett a spontán és a gyors gyülekezések szabályai sincsenek rögzítve a törvényben, és az alábbiakból kiderül, hogy egyéb kérdések is igényelnék a törvényi szintű szabályozást.

Nemzetközi összehasonlításban is alulszabályozott területről beszélünk. A törvényből nem tudjuk meg, hogy hány ember milyen célú összejövele minősül gyülekezésnek, hogy meddig lehet gyülekezni és mikor, és a „békés” célú gyülekezés gyakorlásának támpontjait is csak rendkívül absztrakt formulából lehet levezetni. A fogalom-meghatározás hiánya magában rejti annak a veszélyét, hogy olyan cselekvésekre alkalmazzák a törvényt, amelyek okszerűen nem tartoznak a tárgyi hatálya alá (két ember már gyülekezik?, és ha nem jelentik be, akkor gyülekezési joggal visszaélés miatt indítható a szervező ellen szabálysértési eljárás?). Ma egy alkotmánybíróági határozatból (75/2008. V. 29. AB határozat) derül ki, hogy időhatárok nélkül nem lehet gyülekezni, de ennek jogi következményei bizonytalanok. Például ebből arra a következtetésre jut a rendőrség, hogy napokon át ugyanazok – mintegy életvitelszerűen – nem gyülekezhetnek, ezért van az, hogy az MTVA székház előtti végtelenbe nyúló demonstráción résztvevők „rotálnak”: mindig más van jelen, így életvitelszerűen senki nem tartózkodik ott. E kérdésben egyébként korábbi – az imént hivatkozott írásban megjelent – álláspontom változott. Azt gondolom, ha nincs sértett vagy veszélyeztetett alapjog, akkor mindenki addig gyülekezik, ameddig úgy véli, nem érte el a célját. Nem látok alkotmányos indokot pusztán a hosszú időtartam miatt megvalósuló korlátozásra.

Egyes problémákról vázlatosan

A hatályos törvényben hiányos a *bejelentési kötelezettség szabályozása* is, több okból. A *konkuráló gyülekezéseket* ma a rendőrség csak tudomásul tudja venni, a párhuzamos tüntetőket egyeztető tárgyalásra hívhatja, de törvényi szintű szabályozás itt is hiányzik. Helyesnek tartanám e körben a finn megoldást, amely szerint, ha a bejelentésről értesülő szerv észleli, hogy több gyűlést kívánnak rendezni ugyanazon a helyen, ugyanabban az időben, és ezek párhuzamos megtartása nem lehetséges, annak a szervezőnek van elsőbbsége, aki előbb terjesztette elő a bejelentését, kivéve, ha a gyűlés helyszínét hagyományosan másik gyűlésre használják. Az mégiscsak abszurd volt, amikor egy tüntetésre szélsőjobboidaliak jelentettek be ellentüntetést, és lényegileg azonos területen, kettős kordonnal és több tucat rendőrrel elválasztva tartottak meg két gyülekezést. Ez olyan közrendvédelmi kockázatokat rejt magában, amelyeket törvényi szabályozással indokolt kezelni.

A bejelentésekkel kapcsolatos másik gond, hogy nincs szabály arra, *hogy mennyi idővel lehet a tervezett gyülekezés előtt bejelenteni az eseményt*. Ennek szélsőséges következménye, hogy a Milla száz évre „[foglalta le](#)” az Erzsébet hidat, amit a rendőrség úgy volt kénytelen tudomásul venni, hogy azt sem lehet tudni: 2112-ben lesz-e még a helyszínen híd vagy út. Én helyesnek tartanám, ha a törvény a bejelentésnek nem csak a legkésőbbi időpontját határozná meg, hanem a legkorábbit is.

Helybeli korlát kapcsán a lengyel megoldást jónak vélem, amely szerint a gyülekezési jog gyakorlása korlátozható, ha a népiértékek emlékét őrző műemlékek védelme indokolja (a törvény a náci megsemmisítő táborokra utal), és betiltható egy tüntetés, ha az sértené az áldozatok emlékét. Ha lett volna ilyen szabály, akkor jogszerűen betiltható lett volna az „*Adj gázt!*” tüntetés is. A rendőrség által választott megoldás több okból is jogsértő volt. Azon túl, hogy a tiltás jóval a megengedett 48 órán túl született meg, az Alaptörvény Negyedik Módosítására alapozott tiltás (közösség méltóságának védelme) nyilvánvalóan nem lett volna felhívható a konkrét ügyben, hiszen a Gytv. taxatívén felsorolja a tiltási okokat, és ezek egyike sem alapozza meg semmilyen értelmezés szerint a tiltást. Az pedig nem történhet meg, hogy az Alaptörvény alapján a jogalkalmazó levezet egy alapjogot korlátozó tiltási okot azt mondván: mivel az Alaptörvény alapján közösségeket megsérteni nem lehet, így az ilyen veszéllyel járó gyülekezések betilthatók. Az alkotmányos szabályok akkor hívhatók fel a rendesbíróságok által, ha egy adott jogterületet nem szabályoz alacsonyabb szintű norma, vagy a jogértelmezés céljából akkor, ha több értelmezési lehetőség közül kell kiválasztani az alkotmánykonform értelmezést. Ha pedig az alkalmazandó jogszabályt alaptörvény-ellenesnek véli a bíró, az eljárás felfüggesztése mellett köteles az Alkotmánybírósághoz fordulni. De azt nem teheti meg, hogy félreterzi a tételes jogszabályi rendelkezést. Ebben az esetben ez történt: nem vett tudomást arról a bíróság, hogy a Gytv. taxatív felsorolást tartalmaz a tiltási okokról. A döntéssel a bíróság nagyon veszélyes precedens teremtett: annak alapján bármelyik gyülekezés előzetesen megtilthatónak tűnik a gyülekezésen közölni kívánt tartalom, vagy akár a gyülekezés szlogenje alapján. Ez bizonyosan összeegyeztethetetlen az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatával.

Sajátos sága a *melegtüntetések sorsa*, amelyeket többször is betiltott a rendőrség, majd a tiltó határozatokat a bíróság rendre hatályon kívül helyezte. A bíróság minden esetben makulátlanul látta el feladatát, de a hasonló helyzetek megelőzése érdekében jogalkotási lehetőség is mutatkozik. A diszkriminatív jogalkalmazás megelőzésére szolgáló brit megoldás, hogy ha a rendőrség a felvonulást vagy a gyülekezést korlátozó feltételeket szab, akkor azok legfeljebb három hónapon át minden későbbi rendezvényre is hatályosulnak minden további vizsgálat nélkül. Ennél is hasznosabbnak tűnik a holland verzió, ahol egyenesen tilos megjelölni a gyülekezés célját, így arra tekintettel nem tud a hatóság diszkriminálni.

A jogellenes gyülekezések kapcsán továbbra is probléma, hogy a jogellenes gyülekezések egyetlen törvényben meghatározott következménye az *osztatás*. A törvény szerint a jogsértés súlyától függetlenül a rendőrség mérlegelés nélkül köteles felosztatni minden gyülekezést, ami nyilvánvalóan nem felel meg az arányosság követelményének. Míg erőszakos gyülekezések esetén rendben van az automatikus osztatás, kisebb súlyú jogsértések (pl. bejelentett időtől vagy útvonaltól való eltérés vagy zajszint miatt másoknak okozott jogsérelem) viszont bizonyosan aránytalan reakció lenne. Legalább az arányosság alapelvi követelményét az osztatási kötelezettség kapcsán indokolt lenne ezért kodifikálni és azt, hogy a rendőrség kisebb súlyú jogsértés esetén osztatás helyett felhívja a rendezvény szervezőjét az osztatást önmagában nem indokló jogsértés megszüntetésére, illetve a rendőrség maga is elvégezheti az ehhez szükséges korlátozásokat.

A szöveg zárásaként pedig azon *pozitív fejleményekre* szeretném felhívni a figyelmet, amelyek 2006. óta következtek be, mert ilyenekből is van több. Az Alkotmánybíróság 2008-ban saját korábbi 2001-ben meghozott döntését felülbírálvá elismerte a *spontán és a gyors gyülekezéshez való jogot*. A rendőrségi törvény 2007-ben történt módosítása óta *gumilövedéket* osztatáshoz ma már nem lehet alkalmazni. Az Alkotmánybíróság 3/2013. (II. 14.) sz. határozatában megállapította, hogy az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a Gytv. szerinti *bírói felülvizsgálatnak van helye a rendőrségnek a rendezvény bejelentéséről hozott, hatáskör hiányát megállapító határozatával szemben*. A bíróság a hatáskör hiányát megállapító rendőrhatalom határozat jogszerűségét és megalapozottságát érdemben vizsgálja. Emiatt volt például lehetséges, hogy a Sándor-palota kapcsán meghozott tiltó határozat felülvizsgálatára három napon belül került sor. Végül kialakult az a bírósági gyakorlat is, hogy a köznyelvben „művelési területté nyilvánításnak nevezett”, a rendőrségi törvény 46. §-ában szabályozott *személy-és létesítménybiztosítási intézkedés önmagában nem indokolhatja egy gyülekezés tárgyában tett bejelentés tudomásul vételének megtagadását*, mert a terület lezárása miatt az érintett területrészt nem veszti el közterületi jellegét, ezért esetről esetre kell megvizsgálnia a rendőrségnek, hogy a lezárás indoka miatt szükséges-e a konkrét gyülekezés megtiltása. Utóbbi problematika még nem tisztázott teljesen, mert ha a lezárt terület közterület maradt, akkor csak az általános tiltási okok miatt lehet egy oda bejelentett gyülekezést előzetesen betiltani, egyébként a rendőrségnek tudomásul kell vennie a gyülekezést. A megoldás az lehetne, ha külön tiltási ok lenne, ha a gyülekezés megtartása a személy-és létesítménybiztosítási intézkedés célját veszélyezteti, és az ilyen okból meghozott döntés elleni eljárásban a bíróság három napon belül köteles lenne

megvizsgálni magának az intézkedésnek a jogszerűségét és azt is, hogy az egyébként jogszerű intézkedésre tekintettel arányos-e a gyülekezési jog korlátozása, vagy sem.

PÁLYÁZATI FELHÍVÁS

Folyóiratunk lehetőséget kíván teremteni kutatási eredmények bemutatására, melynek egyik formája a honlapunkon elérhető **Tudásbázis**ban az értékes és sok munkaórát igénylő tanulmányok publikálása. Honlapunk további célja a tudományos munka és az újságírás ötvözése. Szeretnénk támogatni olvasóinkban rejlő kutatói energiákat és teret biztosítani a jogi újságírás iránti fogékonyságnak, ezért pályázatot hirdetünk két kategóriában:

1. Várunk rövid, maximum 3 oldalas **újságcikkeket**, melyek egy aktuális téma jogi aspektusait tárják fel. Ez a pályázatunk **flyamatos** jellegű és minden hónapban díjazzuk a legjobbnak ítélt írást.

2. **Tanulmányokat** (pl. évfolyamdolgozatokat, szakdolgozatokat, OTDK dolgozatokat) várunk. Ennek beküldési határideje **2013. szeptember 1.**

A pénzjutalom mellett az írások kiválósága szerint több publikációs lehetőséget is felajánlunk, többek közt a nyomtatásban is megjelenő lapszámunkban. A tanulmányok formai követelményeiről a honlapunkon tájékozódhatsz.

Mindkét kategóriában kérjük a műveket üzenethez csatolva facebook oldalunkon beküldeni: <http://www.facebook.com/arsboni>