EURÓPAI PARLAMENT 2009 – 2014

Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság

2012/2130(INI)

2.5.2013

JELENTÉSTERVEZET

az alapvető jogok helyzetéről Magyarországon: normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján) (2012/2130(INI))

Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság

Előadó: Rui Tavares

TARTALOMJEGYZÉK

Oldal

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY 3

„Haza csak ott van, hol jog is van”

Petőfi Sándor: *A nép,* 1846

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY

az alapvető jogok helyzetéről Magyarországon: normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján)
(2012/2130(INI))

Az Európai Parlament,

– tekintettel az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikkére, amely meghatározza az Unió alapjául szolgáló értékeket,

– tekintettel az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 3., 4., 6. és 7. cikkére, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 49., 56., 114., 167. és 258. cikkére, az Európai Unió Alapjogi Chartájára, valamint az emberi jogok európai egyezményére (EJEE),

– tekintettel a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről szóló 2012. február 16-i állásfoglalására[1], amely felhívta az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságot, hogy az Európai Bizottsággal, az Európa Tanáccsal és a Velencei Bizottsággal együttműködve kísérje figyelemmel a Bizottság és az Európai Parlament az állásfoglalásban foglalt ajánlásainak végrehajtását és a végrehajtás módját, és megállapításairól készítsen jelentést,

– tekintettel a magyar médiatörvényről szóló 2011. március 10-i állásfoglalására[2] és a felülvizsgált magyar Alaptörvényről szóló 2011. július 5-i állásfoglalására[3],

– tekintettel „az alapvető jogok helyzete az Európai Unióban (2009) – intézményi szempontok a Lisszaboni Szerződés után” című, 2010. december 15-i állásfoglalására[4],

– tekintettel „az alapvető jogok helyzete az Európai Unióban (2010–2011)” című, 2012. december 12-i állásfoglalására[5],
– tekintettel „az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkéről: az Unió alapértékeinek tiszteletben tartásáról és előmozdításáról” című bizottsági közleményre (COM(2003)0606),

[1] Elfogadott szövegek, P7_TA(2012)0053.
[2] Elfogadott szövegek, P7_TA(2011)0094.
[3] Elfogadott szövegek, P7_TA(2012)0315.
[4] Elfogadott szövegek, P7_TA(2010)0483.
[5] Elfogadott szövegek, P7_TA(2012)0500.

– tekintettel a Tanácsnak és a Bizottságnak az Európai Parlamentben 2012. január 18-án tartott, a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről szóló plenáris vitán elhangzott nyilatkozataira,

– tekintettel Orbán Viktor magyar miniszterelnök nyilatkozataira, aki felszólalt az Európai Parlamentben 2012. január 18-án tartott, a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről szóló plenáris vitán,

– tekintettel az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság által 2012. február 9-én tartott meghallgatásra,

– tekintettel az Európai Parlament képviselőiből álló küldöttségnek a 2012. szeptember 24–26. közötti budapesti látogatásáról készült jelentésére,

– tekintettel „az alapvető jogok helyzetéről Magyarországon: normák és gyakorlatok (az EP 2012. február 16-i állásfoglalása alapján)" című munkadokumentumokra, amelyek „Az igazságszolgáltatás függetlensége" című, 1. számú munkadokumentumot, az „Alapelvek és alapvető jogok" című, 2. számú munkadokumentumot, „A médiaszabályozás" című, 3. számú munkadokumentumot, „A demokrácia és a jogállamiság elve" című, 4. számú munkadokumentumot és „Az előadó összefoglaló észrevételei" című, 5. számú munkadokumentumot foglalják magukban, és amelyeket az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság 2012. július 10-én, 2012. szeptember 20-án, 2013. január 22-én, 2013. március 7-én, illetve 2013. április 8-án vitatott meg, továbbá tekintettel a magyar kormány ezek alapján megfogalmazott észrevételeire,

– tekintettel Magyarország új Alaptörvényére, amelyet a Magyar Köztársaság Országgyűlése 2011. április 18-án fogadott el, és amely 2012. január 1-jén lépett hatályba (a továbbiakban: az Alaptörvény), és tekintettel az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseire, melyet az Országgyűlés 2011. december 30-án fogadott el, és amelyek szintén 2012. január 1-jén léptek hatályba (a továbbiakban: az átmeneti rendelkezések),

– tekintettel az Alaptörvénynek a nemzetgazdasági miniszter által 2012. április 17-én előterjesztett és a Magyar Országgyűlés által 2012. június 4-én elfogadott első módosítására, amely rögzíti, hogy az átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik,

– tekintettel az Alaptörvénynek 2012. szeptember 18-án egyéni képviselői indítványként előterjesztett és a Magyar Országgyűlés által 2012. október 29-én elfogadott második módosítására, amely a választói regisztráció követelményét vezette be az Alaptörvénybe,

– tekintettel az Alaptörvény 2012. december 7-én előterjesztett és a Magyar Országgyűlés által 2012. december 21-én elfogadott harmadik módosítására, amely rögzíti, hogy a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelésszervezésre és a mezőgazdasági üzemre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg,

– tekintettel az Alaptörvénynek 2013. február 8-án egyéni képviselői indítványként előterjesztett és a Magyar Országgyűlés által 2013. március 11-én elfogadott negyedik módosítására, amely egyéb rendelkezések mellett az Alaptörvény szövegébe építi be

mindazon átmeneti rendelkezéseket – a választási regisztrációt előíró rendelkezés kivételével –, amelyeket a Magyar Alkotmánybíróság eljárási okokból 2012. december 28-án megsemmisített (45/2012 határozat),

– tekintettel a magyar bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény és a magyar bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXI. törvényre,

– tekintettel az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló, 2013. évi XX. törvényre,

– tekintettel a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényre, amelyet 2011. december 30-án fogadtak el, és amely 2012. január 1-jén lépett hatályba,

– tekintettel a „Joggal a Demokráciáért" Európai Bizottsága (a Velencei Bizottság) által Magyarország új Alaptörvényéről, a magyarországi alkotmányozási folyamat során felmerült három jogi kérdésről, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényről és a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényről, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényről, a bíróságokról szóló, a CDL-AD(2012)001. számú vélemény elfogadása után módosított magyar sarkalatos törvényekről, valamint a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvényről készített, CDL(2011)016., CDL(2011)001., CDL-AD(2012)001., CDL-AD(2012)009., CDL-AD(2012)020., illetve CDL-AD(2012)004. számú véleményre,

– tekintettel a Velencei Bizottságnak és az EBESZ/ODIHR-nak az országgyűlési képviselők megválasztásáról szóló törvényről szóló, CDL-AD(2012)012. számú közös véleményére,

– tekintettel a magyar kormány által a Velencei Bizottságnak a CDL-AD(2012)001. számú vélemény elfogadása után módosított magyar sarkalatos törvényekről szóló véleménytervezete, az országgyűlési képviselők megválasztásáról szóló törvényről szóló közös véleménytervezete és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényről szóló véleménytervezete alapján megfogalmazott, CDL(2012)072., CDL(2012)046., illetve CDL(2012)045. számú észrevételekre,

– tekintettel az Európa Tanács főtitkára, Jagland úr által indított kezdeményezésekre, ideértve a 2012. április 24-én Navracsics Tibor magyar miniszterelnök-helyettesnek címzett levelében foglalt, az igazságszolgáltatásra vonatkozó ajánlásokat is,

– tekintettel Navracsics úr 2012. május 10-i és 2012. június 7-i válaszlevelére, amelyben kinyilvánítja a magyar hatóságok azon szándékát, hogy fontolóra vegyék Jagland úr ajánlásait,

– tekintettel az Európa Tanács főtitkárának, Jagland úrnak Navracsics úrhoz intézett, 2013. március 6-i levelére, amelyben aggodalmának ad hangot az Alaptörvény negyedik módosítására irányuló javaslattal kapcsolatban, és kéri a zárószavazás elhalasztását, valamint tekintettel Navracsics úr 2013. március 7-i válaszlevelére,

– tekintettel a Németország, Hollandia, Dánia és Finnország külügyminiszterei által 2013. március 6-án a Bizottság elnökének, Barroso úrnak intézett levélre, amelyben olyan mechanizmus létrehozását kérik, amely elősegíti a tagállamokban az alapvető értékek tiszteletben tartását,

– tekintettel a Martonyi János magyar külügyminiszter által 2013. március 8-án a többi uniós tagállam külügyminiszterének küldött levélre, amelyben kifejti a negyedik módosítás célját,

– tekintettel a Barroso úr által 2013. március 8-án Orbán Viktornak küldött, az Európai Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításával kapcsolatos aggodalmairól szóló levélre, valamint Orbán úrnak a Bizottság elnökéhez intézett válaszlevelére, amelynek másolatát Van Rompuy úr, az Európai Tanács elnöke és Schulz úr, az Európai Parlament elnöke is megkapta,

– tekintettel Barroso elnök úr és Jagland főtitkár úr 2013. március 11-i közös nyilatkozatára, amelyben ismételten hangot adnak az Alaptörvény negyedik módosításával kapcsolatban a jogállamiság elve tekintetében felmerülő aggályaiknak,

– tekintettel a Martonyi úr által Jagland úrhoz intézett 2013. március 13-i levélre, amelyben kéri, hogy a Velencei Bizottság nyilvánítson véleményt a magyar Alaptörvény negyedik módosításáról,

– tekintettel a Tanács és a Bizottság által az Európai Parlamentben 2013. április 17-én tartott plenáris vitán a magyarországi alkotmányos helyzettel kapcsolatban tett nyilatkozatokra,

– tekintettel az Európa Tanács emberi jogi biztosa, Hammarberg úr által 2011. december 16-án Martonyi úrhoz intézett levélre, amelyben aggodalmakat fogalmaz meg a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló új magyar törvénnyel kapcsolatban, valamint tekintettel Martonyi úr 2012. január 12-i válaszára,

– tekintettel az emberi jogi biztosnak a médiaszabadságra vonatkozó Európa tanácsi normák tükrében a magyar médiatörvényekről készített 2011. február 25-i, CommDH(2011)10. számú véleményére, valamint a kormányzati kommunikációért felelős államtitkár e véleményre adott 2011. május 30-i magyarázataira,

– tekintettel az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosságának (OHCHR) 2012. február 15-i és 2012. december 11-i nyilatkozataira, amelyekben arra hívja fel Magyarországot, hogy vizsgálja felül a hajléktalanságot szabálysértéssé nyilvánító szabályozást, illetve hogy tegyen eleget az Alkotmánybíróság által a hajléktalanság szabálysértéssé nyilvánításának megszüntetéséről szóló határozatnak,

– tekintettel az OHCHR 2013. március 15-i nyilatkozataira, amelyek aggodalmakat fogalmaznak meg az Alaptörvény negyedik módosításával kapcsolatban,

– tekintettel az Európai Bizottság által Magyarországgal szemben az adatvédelmi hatóság függetlenségével kapcsolatban indított C-288/12 sz. ügyben folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárásra,

– tekintettel az Európai Unió Bíróságának a magyar bírák nyugdíjkorhatárának radikális csökkentésével kapcsolatos, 2012. november 6-i ítéletére,

– tekintettel az Alkotmánybíróságnak a magyar bírák nyugdíjkorhatárának csökkentésével kapcsolatos, 2012. július 16-i (33/2012.) határozatára, az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseivel kapcsolatos 2012. december 28-i (45/2012.) határozatára, a választási eljárásról szóló törvénnyel kapcsolatos 2013. január 4-i (1/2013.) határozatára, valamint a vallásszabadságról és az egyházak jogállásával kapcsolatos 2013. február 26-i (6/2013.) határozatára,

– tekintettel az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által készítendő ellenőrző jelentésre,

– tekintettel az Európai Bizottság által az Alaptörvény negyedik módosítására vonatkozóan készítendő értékelésre,

– tekintettel eljárási szabályzata 48. cikkére,

– tekintettel az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság jelentésére (A7-0000/2013),

I. HÁTTÉR ÉS FŐBB KÉRDÉSEK

Közös európai értékek

A. mivel az Európai Unió az EUSZ 2. cikkében foglaltak szerint a demokrácia és a jogállamiság értékein, az Alapjogi Chartában és az EJEE-ben rögzített alapjogok és szabadságok kétségbevonhatatlan tiszteletén, valamint e jogok, szabadságok és elvek jogi értékének elismerésén alapul, amit még inkább bizonyít az EU közelgő csatlakozása az EJEE-hez az EUSZ 6. cikkének (2) bekezdése alapján;

B. mivel az EUSZ 2. cikkében rögzített közös értékek az uniós polgár jogállásához kapcsolódó jogok magját képezik, függetlenül a polgárok állampolgárságától és kulturális vagy politikai identitásától, és mivel a polgárok e jogokat csak az alapvető értékek és elvek tiszteletben tartása esetén élvezhetik maradéktalanul,

C. mivel e közös értékek tiszteletben tartása és előmozdítása nemcsak lényeges eleme az Európai Unió identitásának, hanem az EUSZ 3. cikkének (1) és (5) bekezdéséből eredő kifejezett kötelezettség, és ennélfogva elengedhetetlen feltétel is az uniós tagállammá válást, valamint a tagsággal járó előjogok maradéktalan fenntartását illetően;

D. mivel a koppenhágai kritériumok értelmében a tagjelölt országokra vonatkozó kötelezettségek a tagállamokra az EUSZ 2. cikke értelmében azután is alkalmazandók, hogy csatlakoznak az EU-hoz, és mivel ezért valamennyi tagállamról rendszeres értékelést kell készíteni annak ellenőrzése céljából, hogy továbbra is tiszteletben tartják-e az Unió közös értékeit;

E. mivel az EUSZ 6. cikkének (3) bekezdése hangsúlyozza, hogy az alapvető jogok, ahogyan azokat az EJEE biztosítja, és ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos

hagyományaiból erednek, az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei, és mivel e jogok az európai demokratikus államok közös örökségének és értékének minősülnek;

F. mivel a Charta a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése nyomán és az EUSZ 6. cikke értelmében a Szerződésekkel megegyező jogi erővel bír, és így az értékeket és elveket kézzelfogható és érvényesíthető jogokká alakítja át;

G. mivel az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése hatáskört biztosít az uniós intézmények számára annak vizsgálatára, hogy fennáll-e a 2. cikkben említett közös értékek valamely tagállam általi súlyos megsértésének egyértelmű veszélye, továbbá hogy a jogsértések megelőzése és megszüntetése érdekében az érintett országgal felvegyék a politikai kapcsolatot, az EUSZ 7. cikkének (2) és (3) bekezdésében meghatározott eszközök végső célja pedig a közös értékek súlyos és tartós megsértésének szankcionálása és orvoslása;

H. mivel az EUSZ 2. cikkének hatályát a Charta 51. cikkének (1) bekezdésében foglalt korlátozás nem szűkíti, továbbá az EUSZ 7. cikkének hatálya nem korlátozódik az uniós jog hatálya alá tartozó politikai területekre, és mivel következésképpen az Unió a tagállamok hatáskörébe tartozó területeken is eljárhat a közös értékek megsértése vagy azok megsértésének egyértelmű veszélye esetén;

I. mivel a lojális együttműködés 4. cikk (3) bekezdésében meghatározott elve értelmében a tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását, ideértve az Unió közös értékeinek tiszteletben tartására és előmozdítására irányuló célkitűzést is;

J. mivel az Unió közös értékei együtt járnak az EU sokféleség melletti elkötelezettségével, azaz az Unió azon kötelezettségével, hogy – amint azt az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdése kimondja – tiszteletben tartja „*a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását*";

K. mivel a Szerződések keretében a „*nemzeti identitások*" (EUSZ 4. cikk (2) bekezdés) és „*a tagállamok különböző jogrendszerei és hagyományai*" (EUMSZ 67. cikk) tiszteletben tartása elválaszthatatlanul összekapcsolódik a lojális együttműködés (EUSZ 4. cikk (3) bekezdés), a kölcsönös elismerés (EUMSZ 81. és 82. cikk) és ekképpen a kölcsönös bizalom elveivel;

L. mivel a közös európai értékektől való eltérés vagy azok megsértése nem igazolható a nemzeti hagyományokkal, sem pedig e nemzeti identitás kifejezésével, amennyiben ezen eltérés azon elvek – például a jogállamiság vagy a kölcsönös elismerés elvének – sérülésével jár, amelyek az európai integráció magvát jelentik, ennélfogva pedig az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdésére való hivatkozás csak annyiban alkalmazható, amennyiben a tagállamok tiszteletben tartják az EUSZ 2. cikkében rögzített értékeket;

M. mivel az Unió azon célját, hogy – az EUSZ 3. cikkének (4) bekezdésében rögzítettek szerint – a világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban védelmezze és érvényre juttassa értékeit, még jobban megerősíti az a kifejezett kötelezettség, hogy az Unió nemzetközi szintű fellépésének azon elvekre kell épülnie, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték: ezek az alapelvek a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető

szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta (EUSZ 21. cikk (1) bekezdés).

N. mivel ezért nemcsak a tagállamok és az Unió nemzetközi szintű hitelessége, hanem az Unió belső fellépéseinek célkitűzései is sérülnének, ha a tagállamok nem lennének képesek vagy hajlandók betartani a magukra nézve kötelezőnek elfogadott normákat;

O. mivel ugyanezen alapvető értékek tagállamok általi tiszteletben tartása elengedhetetlen feltétele a kölcsönös bizalom és következésképpen a kölcsönös elismerés megfelelő működése biztosításának is, amely a belső piac, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló európai térség létrehozásának és fejlődésének magva, és mivel ezért a közös értékek megsértésére vagy gyengítésére irányuló bármely kísérlet káros hatást gyakorol a gazdasági, szociális és politikai integrációt célzó európai folyamat egészére;

P. mivel az EUSZ 2. cikkében meghatározott, a Szerződések és az Alapjogi Charta preambulumában rögzített, továbbá az EJEE preambulumában és az Európa Tanács alapszabályában említett közös értékek a hatalom független intézmények közötti megosztását írják elő, amely a fékek és ellensúlyok megfelelően működő rendszerén alapul, és mivel ezen alapelvek alapvető elemei többek között: a jogszerűség tiszteletben tartása, ideértve az átlátható, számon kérhető és demokratikus jogalkotási folyamatot is; jogbiztonság; a szabad választásokon és az ellenzék jogainak tiszteletben tartásán alapuló képviseleti demokrácia szilárd rendszere; a jogszabályok alkotmánnyal való összeegyeztethetőségének hatékony ellenőrzése; hatékony, átlátható, részvételen alapuló és elszámoltatható kormány és közigazgatás; független és pártatlan igazságszolgáltatás; független média; és az alapvető jogok tiszteletben tartása;

Magyarországi reformok

Q. mivel Magyarország volt az első volt kommunista ország, amely csatlakozott az EJEE-hez, és az Unió tagállamaként 2007. december 17-én elsőként ratifikálta a Lisszaboni Szerződést, és mivel Magyarország 2003-ban és 2004-ben tevékeny szerepet vállalt a Konvent és a kormányközi konferencia munkájában, többek között az EUSZ 2. cikkének megszövegezésében, és élére állt annak a kezdeményezésnek, amelynek eredményeképpen beillesztették a kisebbségekhez tartozó személyek jogait is;

R. mivel Magyarország a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának és egyéb olyan nemzetközi szerződéseknek is részes fele, amelyek értelmében a nemzetközi demokratikus elveket köteles tiszteletben tartani és érvényesíteni;

S. mivel a 2010. évi általános választások során a jelenleg kormányzó többség a parlamenti helyek több mint kétharmadát szerezte meg, amelynek révén lehetővé vált számára, hogy gyors ütemű jogalkotási tevékenységet kezdeményezzen az ország alkotmányos rendje egészének átformálása (az alkotmányt tizenkétszer, az Alaptörvényt pedig eddig négyszer módosították), és ennek megfelelően az intézményi keret, valamint a közélet több alapvető aspektusának jelentős átalakítása céljából;

T. mivel az Európai Unió minden tagállama teljesen szabadon felülvizsgálhatja alkotmányát, és mivel a demokratikus hatalomváltás lényege éppen az, hogy lehetővé teszi egy új kormány számára, hogy a saját értékeit és politikai meggyőződését tükröző jogszabályokat

fogadtasson el;

U. mivel az európai demokratikus hagyományok viharos története azt mutatja, hogy egy alkotmány átalakításához a legnagyobb körültekintésre és azon eljárások és garanciák megfelelő figyelembevételére van szükség, amelyek célja többek között a jogállamiság, a hatalommegosztás és a jogszabályi hierarchia megőrzése – mivel az alkotmány az ország legmagasabb szintű jogi normája;

V. mivel az új magyar kormány által rendkívül rövid idő[1] alatt végrehajtott átfogó és módszeres (a jogrendszer alapvető felülvizsgálatát jelentő) alkotmányos és intézményi reformok példa nélkül állnak, és ez a magyarázata, hogy számos európai intézmény és szervezet (az Európai Unió, az Európa Tanács, az EBESZ), valamint az Egyesült Államok kormányzata szükségesnek látta néhány, Magyarországon végrehajtott reform hatásainak értékelését, mivel – jóllehet eltérő minták alapján – más tagállamok helyzetének nyomon követése is szükséges lehet, mindeközben érvényesítve a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségének elvét, és mivel a tagállamokkal szembeni bánásmód tekintetében nem lehet kettős mércét alkalmazni;

W. mivel a demokratikus értékek fent említett közössége keretében a nyitottságon, a befogadáson, a szolidaritáson és a kölcsönös tiszteleten alapuló párbeszédre van szükség az európai intézmények és a magyar hatóságok között;

Az Alaptörvény és annak átmeneti rendelkezései

X. mivel Magyarország Alaptörvényét rendkívül rövid időn, mintegy egy hónapon belül fogadták el (2011. április 18-án, kizárólag a kormánykoalíció képviselőinek szavazatával, a kormánykoalícióhoz tartozó személyek által megfogalmazott tervezet alapján), ezáltal korlátozva azt a lehetőséget, hogy az ellenzéki pártok és a civil társadalom mélyreható és lényegi vitát folytathasson a tervezett szövegről;

Y. mivel az Alaptörvényről tartott nemzeti konzultáció igen konkrét témákra vonatkozó 12 kérdésből állt, amelyeket a kormánypárt fogalmazott meg oly módon, hogy magától értetődő válaszokat sugallhattak, és amelyek nem tartalmazták az Alaptörvény tervezett szövegét, vagyis a közvéleménynek nem állt módjában megfogalmazni véleményét magáról az Alaptörvényről;

Z. mivel az alapvető jogok magyar biztosa beadványa alapján az Alkotmánybíróság 2012. december 28-án megsemmisítette (45/2012. határozat) az átmeneti rendelkezések több mint kétharmadát, mivel azok nem voltak átmeneti jellegűek;

AA. mivel az Alaptörvény 2013. március 11-én elfogadott negyedik módosítása ezen határozat ellenére – a választási regisztrációt előíró rendelkezés kivételével – beépíti az Alaptörvény szövegébe mindazon átmeneti rendelkezéseket, amelyeket a Magyar Alkotmánybíróság megsemmisített, csakúgy, mint egyéb, korábban megsemmisített rendelkezéseket;

A sarkalatos törvények széles körű alkalmazása

[1] Lásd az 5. számú munkadokumentum mellékletét.

AB. mivel az Alaptörvény 26 olyan témakört tartalmaz, amelyet sarkalatos (vagyis kétharmados többséget igénylő) törvények útján kell szabályozni, és ezek a témakörök lefedik a Magyarország intézményi rendszerével, az alapvető jogokkal és a társadalom alapvető kérdéseivel kapcsolatos szempontok széles spektrumát;

AC. mivel az Alaptörvény elfogadása óta az Országgyűlés 49 sarkalatos törvényt[1] fogadott el (másfél év alatt);

AD. mivel számos olyan kérdést is sarkalatos törvények szabályoznak, amelyek általában a jogalkotó rendes döntéshozatali eljárása alá tartoznak, ilyenek például a családjog bizonyos szempontjai, illetve az adó- és nyugdíjrendszer;

Az egyéni képviselői indítványok és a gyorsított eljárások gyakorlata

AE. mivel fontos jogszabályokat, köztük az Alaptörvényt, annak második és negyedik módosítását, az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit és több sarkalatos törvényt is egyéni képviselői indítványként fogadtak el, vagyis nem vonatkoztak rájuk a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvényben és az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011 (VIII. 9.) közigazgatási és igazságügyi miniszteri rendeletben meghatározott szabályok, aminek következtében az ilyen „akadálytalanított" eljárásban elfogadott jogszabályokról csak korlátozott nyilvános vita alakulhatott ki;

AF. mivel igen rövid időn belül jelentős számú sarkalatos törvényt fogadtak el, köztük a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényt, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvényt, a vallásszabadságról szóló törvényt, valamint a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényt, és ez elkerülhetetlenül korlátozta az ellenzéki pártokkal és a civil társadalommal folytatott megfelelő konzultáció lehetőségét;

A fékek és ellensúlyok gyengülése: Alkotmánybíróság, Országgyűlés, Adatvédelmi Hatóság

AG. mivel az Alaptörvény értelmében jelentősen szűkült az Alkotmánybíróság költségvetési vonatkozású törvények vizsgálatával kapcsolatos hatásköre, amely immár csak tételesen meghatározott jogok megsértésére terjed ki, vagyis egyéb alapvető jogok, például a tulajdonhoz való jog, a tisztességes eljáráshoz való jog és a megkülönböztetésmentességhez való jog megsértése esetén nem lehetséges az alkotmányosság felülvizsgálata;

AH. mivel az Alaptörvény negyedik módosítása nem változtatta meg az Alkotmánybíróság azon meglévő jogát, hogy eljárási szempontból vizsgálja az Alaptörvény módosításait, és mivel a módosítás értelmében az Alkotmánybíróság a jövőben nem vizsgálhatja tartalmi szempontból az alkotmánymódosításokat;

AI. mivel az Alkotmánybíróság 45/2012. határozatában megállapította, hogy „az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de *tartalmi* követelményei

[1] Ezek közé tartoznak olyan sarkalatos törvények, amelyeknek valamennyi rendelkezése kétharmados többséget igényel, olyan sarkalatos törvények, amelyeknek bizonyos rendelkezéseit egyszerű többséggel kell elfogadni, valamint olyan törvények is, amelyeknek bizonyos rendelkezései a jelen lévő képviselők kétharmados többségét igénylik.

is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekbe foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett *ius cogens*. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos *tartalmi* követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja." (a határozat IV.7. pontja.);

AJ. mivel az Alaptörvény negyedik módosítása értelmében az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat vesztették, valamint ugyanez a módosítás visszahelyez az Alaptörvény szövegébe bizonyos, az Alkotmánybíróság által korábban megsemmisített rendelkezéseket[1];

AK. mivel egy korlátozott demokratikus felhatalmazással bíró, nem parlamenti testület, a Költségvetési Tanács az általános költségvetés feletti vétójogot kapott, ezáltal korlátozva a demokratikusan megválasztott törvényhozás mozgásterét;

AL. mivel az információszabadságról szóló, 2011 júliusában elfogadott törvény megszüntette az adatvédelmi biztos intézményét, és helyébe az újonnan létrehozott Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot léptette, ezáltal idő előtt megszüntetve az adatvédelmi biztos hatéves mandátumát és átadva hatásköreit az újonnan létrehozott Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnak, amelynek függetlenségét az Európai Unió Bírósága jelenleg vizsgálja;

AM. mivel a Bizottság 2012. június 8-án kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben arra hivatkozva, hogy Magyarország nem tett eleget a 95/46/EK irányelvből eredő kötelezettségeinek azáltal, hogy mandátumának lejárta előtt elmozdította tisztségéből az adatvédelmi biztost, és így veszélyeztette e tisztség függetlenségét;

Az igazságszolgáltatás függetlensége

AN. mivel az Alaptörvény és átmeneti rendelkezései értelmében a (Kúriának átnevezett) Legfelsőbb Bíróság volt elnökének hatéves mandátuma két év elteltével, idő előtt megszűnt;

AO. mivel 2012. július 2-án a Magyar Országgyűlés módosította az igazságszolgáltatásról szóló sarkalatos törvényeket (a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényt, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényt), részben eleget téve a Velencei Bizottság ajánlásainak;

AP. mivel az Alaptörvény nem szabályozza az igazságszolgáltatás függetlenségének főbb garanciáit, így például az elmozdíthatatlanságot, a garantált hivatali időt, az irányító testületek szerkezetét és összetételét, hanem ezekről – az igazságszolgáltatás szervezetére és igazgatására vonatkozó részletes szabályokkal egyetemben – módosított sarkalatos törvények rendelkeznek;

[1] Lásd az 5. számú munkadokumentum mellékletének 4. pontját.

AQ. mivel az Alaptörvény nem rögzíti sem az Alkotmánybíróság függetlenségét, sem az igazságszolgáltatás autonóm igazgatásának függetlenségét;

AR. mivel az igazságszolgáltatásról szóló sarkalatos törvények azon módosítása, amelynek értelmében az Országos Bírósági Hivatal elnöke az ügyek ésszerű időn belül való elbírálása érdekében jogosult ügyeket az eljáró bíróságról más bíróságra áthelyezni, nem határozza meg az áthelyezendő ügyek kiválasztásának objektív kritériumait, és nem is bízza meg az Országos Bírósági Hivatalt ilyen objektív kiválasztási kritériumok elfogadásával;

AS. mivel az Alaptörvény, annak átmeneti rendelkezései, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. sarkalatos törvény hatálybalépése óta a bírák kötelező nyugdíjkorhatára 70-ről 62 évre csökkent;

AT. mivel az Európai Unió Bíróságának 2012. november 6-i határozata kimondja, hogy a magyar bírák nyugdíjkorhatárának 70-ről 62 évre való radikális csökkentése életkoron alapuló, indokolatlan megkülönböztetésnek minősül, és mivel magyar bírák két csoportja 2012. június 20-án kérelemmel fordult az Emberi Jogok Európai Bíróságához, kérve annak megállapítását, hogy a bírák nyugdíjkorhatárának csökkentéséről szóló magyar jogszabályok sértik az Emberi Jogok Európai Egyezményét;

AU. mivel a Magyar Országgyűlés 2013. március 11-én elfogadta a felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló 2013. évi XX. törvényt annak érdekében, hogy megfeleljen az Alkotmánybíróság 2012. július 16-i, valamint az Európai Unió Bírósága 2012. november 6-i határozatának;

A választási reform

AV. mivel a közelmúltbeli választási reform keretében a Magyar Országgyűlés 2012. november 26-án, egyéni képviselői indítvány alapján elfogadta a választási eljárásról szóló törvényt, amelynek célja az volt, hogy a korábbi, valamennyi magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárra kiterjedő automatikus választói regisztráció helyett az egyéni szavazati jog gyakorlásának feltételeként önkéntes regisztráció lépjen életbe;

AW. mivel az Alaptörvény választói regisztrációt rögzítő második módosítását egyéni képviselői indítvány formájában nyújtották be 2012. szeptember 18-án, vagyis ugyanazon a napon, amelyen a választási eljárásról szóló törvénytervezetet is, majd 2012. október 29-én fogadták el;

AX. mivel a köztársasági elnök 2012. december 6-i beadványa nyomán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a regisztráció előírása a magyarországi lakhellyel rendelkezők választójogának indokolatlan korlátozásának minősül, és ezért alkotmányellenes;

AY. mivel az Alkotmánybíróság 2013. január 4-i határozata indokoltnak tartotta ugyan a külföldön élő állampolgárok választói regisztrációját, azonban kimondta azt is, hogy a Magyarországon élő, de lakcímmel nem rendelkező szavazópolgárok személyes regisztrációjára vonatkozó lehetőség kizárása diszkriminatív, valamint hogy aránytalan mértékben korlátozzák a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát azok a rendelkezések,

amelyek a politikai hirdetések közzétételét a kampányidőszakban kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatók számára engedélyezik, illetve azok a szabályok, amelyek a kampányidőszak utolsó hat napján megtiltják a közvélemény-kutatási eredmények nyilvánosságra hozatalát;

A médiaszabályozás

AZ. mivel az Európai Unió a demokrácia és a jogállamiság értékein alapul, és ennek megfelelően garantálja és előmozdítja a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságát, amelyet az Európai Unió Alapjogi Chartájának 11. cikke és az EJEE 10. cikke is rögzít, és mivel ezek a jogok kiterjednek a szabad véleménynyilvánításra, valamint a közhatóságok ellenőrzése, beavatkozása és nyomásgyakorlása nélküli tájékozódásra és tájékoztatásra;

BA. mivel az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint az EJEE 10. cikke alapján a tagállamok tevőleges kötelezettsége a média pluralizmusának garantálása, és mivel az egyezmény rendelkezései megegyeznek a Charta 11. cikkében szereplő rendelkezésekkel, amelyek a közösségi vívmányok részét képezik;

BB. mivel független és plurális médián alapuló önálló és erőteljes közvéleményre van szükség a civil társadalom kollektív szabadságainak (például a gyülekezéshez és az egyesüléshez való jog) és az egyéni szabadságok (például a szabad véleménynyilvánításhoz és tájékozódáshoz való jog) érvényesüléséhez, és mivel az újságírók számára biztosítani kell a tulajdonosok, a vezetők és a kormány nyomásgyakorlásától, illetve a pénzügyi fenyegetésektől mentes tevékenység lehetőségét;

BC. mivel az Európa Tanács és az EBESZ a média szabadságával, pluralizmusával és koncentrációjával kapcsolatos nyilatkozatok, állásfoglalások, ajánlások, vélemények és jelentések útján fontos páneurópai minimális normarendszert alakított ki e téren;

BD. mivel a tagállamok kötelesek előmozdítani és védelmezni a véleménynyilvánítás, a szólás, a tájékozódás és a tömegtájékoztatás szabadságát, és mivel e szabadságok valamely tagállamban történő súlyos veszélyeztetése vagy megsértése esetén az Unió a Szerződésekben és a Chartában rögzített hatáskörei alapján köteles megfelelő időben és hatékonyan fellépni a demokratikus és plurális európai rend, valamint az alapvető szabadságok védelme érdekében;

BE. mivel az Európai Parlament több alkalommal is hangot adott aggodalmának a média szabadságát, pluralizmusát és koncentrációját illetően az EU-ban és tagállamaiban kialakult helyzet miatt;

BF. mivel a magyar médiaszabályozás több rendelkezésével kapcsolatosan bírálatok hangzottak el az Európai Parlament, az Európai Bizottság, az EBESZ médiaszabadsággal foglalkozó képviselője, az Európa Tanács emberi jogi biztosa, az Európa Tanács főtitkára, az ENSZ vélemény- és szólásszabadsághoz való joggal foglalkozó különmegbízottja, számos nemzetközi és nemzeti újságírói szervezet, szerkesztő és kiadó, az emberi jogok és a polgári szabadságok terén aktív civil társadalmi szervezet, valamint EU-tagállamok részéről;

BG. mivel bírálatok hangzottak el elsősorban a következőkkel kapcsolatosan: a jogszabály

egyéni képviselői beadvány alapján történő elfogadásának módja; a médiafelügyelet jelentősen hierarchizált struktúra; a szabályozó hatóság elnökének vezetői hatásköre; a hatóság függetlenségét biztosító rendelkezések hiánya; a hatóság kiterjedt felügyeleti és szankcionálási hatásköre; egyes rendelkezéseknek a programkészítés tartalmi szempontjaira gyakorolt számottevő hatása; a médiaspecifikus szabályozás hiánya; az engedélykérelmezési folyamat átláthatóságának hiánya; a normák homályos meghatározása, ami önkényes alkalmazási és végrehajtási gyakorlatokhoz vezethet;

BH. mivel a magyar médiatörvényről szóló, 2011. március 10-i állásfoglalásában[1] az Európai Parlament hangsúlyozta, hogy a magyar médiatörvény alkalmazását sürgősen fel kellene függeszteni, és a Bizottság, az EBESZ és az Európa Tanács megjegyzései és javaslatai alapján felül kellene vizsgálni, továbbá sürgette a Bizottságot, hogy továbbra is szorosan kövesse nyomon és értékelje, hogy a módosított magyar médiatörvény megfelel-e az európai jogszabályoknak, különösen az Alapjogi Chartának;

BI. mivel az Európa Tanács emberi jogi biztosa szerint módosítani kell a szabályozás médiaszabadságot korlátozó rendelkezéseit, például annak előírását, hogy mely információkat és tudósításokat kell valamennyi médiaszolgáltatónak kötelezően leközölnie, a médiára kiszabható szankciókat, a nyilvántartásba vételi követelmények formájában jelentkező, a sajtószabadságot akadályozó előzetes korlátokat, valamint az újságírói források védelmét, mivel továbbá a biztos a média függetlensége és pluralizmusa kapcsán kifejezte, hogy orvosolni kell a pluralizmus alkotmányos garanciáinak gyengülését, a médiaszabályozó testületek függetlenségének hiányát, a közszolgálati műsorszórás függetlenségét garantáló rendelkezések hiányát, valamint a Médiatanács határozatai által érintett médiaszereplők tényleges hazai jogorvoslati lehetőségeinek hiányát is;

BJ. mivel a Bizottság aggályainak adott hangot a magyar médiatörvénynek az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvnek és általában a közösségi vívmányoknak való megfelelőségével kapcsolatosan, nevezetesen a valamennyi audiovizuális médiaszolgáltatóra alkalmazandó kiegyensúlyozott tájékoztatásra vonatkozó kötelezettség vonatkozásában, továbbá tájékoztatást kért arról is, hogy a médiatörvény megfelel-e az Európai Unió alapjogi chartája 11. cikkében lefektetett arányossági elvnek és a véleménynyilvánítás és a tájékozódás alapvető szabadsága elvének, a származási ország alapelvének, illetve a regisztrációs követelményeknek, és mivel 2011 márciusában, a Bizottsággal folytatott tárgyalásokat követően a Magyar Országgyűlés módosította a törvényt annak érdekében, hogy megoldás szülessen a Bizottság által felvetett kérdésekre;

BK. mivel az EBESZ komoly fenntartásokat fogalmazott meg a magyar szabályozás tárgyi és területi hatályát, a Médiahatóság és a Médiatanács politikai szempontból homogén összetételét, a kiszabható szankciók aránytalanságát, a Médiahatóság határozata elleni bírósági jogorvoslat esetén a szankció felfüggesztését eredményező automatikus eljárás hiányát, az újságírói források titkosságának megsértését és a családi értékek védelmét illetően;

BL. mivel az EBESZ ajánlásai[2] tartalmazták a kiegyensúlyozott tájékoztatásra irányuló

[1] Elfogadott szövegek, P7_TA(2011)0094.
[2] A magyar kormánynak 2011. február 28-án küldött jogi elemzés: 2011 http://www.osce.org/fom/75990

jogi követelmény és egyéb tartalmi megkötések törlését a törvény szövegéből; a szerkesztői függetlenség biztosítását; annak biztosítását, hogy a különböző – nyomtatott, sugárzott és internetes – médiákra eltérő szabályozás vonatkozzon; a túlzottnak vélt nyilvántartásba vételi követelmények eltörlését; a szabályozó testület függetlenségének és hozzáértésének biztosítását; az objektivitás és a pluralizmus biztosítását a médiaágazatot irányító testületek felállításának folyamatában; annak biztosítását, hogy a nyomtatott sajtó ne tartozzon a szabályozó testület joghatósága alá; valamint az önszabályozás hatékony előmozdítását;

BM. mivel annak ellenére, hogy üdvözölte a médiaszabályozás 2011 márciusában elfogadott módosításait, az ENSZ vélemény- és szólásszabadsághoz való joggal foglalkozó különmegbízottja azt is kiemelte, hogy megoldást kell találni a médiatartalom szabályozását, a Médiahatóság függetlenségét és elfogulatlanságát nem kellő mértékben biztosító garanciákat, a túlzott mértékű bírságokat és egyéb adminisztratív szankciókat, a médiatörvény valamennyi médiatípusra való alkalmazhatóságát (ideértve a nyomtatott sajtót és az internetet is), a nyilvántartásba vételi követelményeket és az újságírói források kielégítő védelmének hiányát érintő, továbbra is fennálló problémákra;

BN. mivel az Európa Tanács szakértői elemzése[1] szerint (amely azt vizsgálta, hogy a médiatörvény a 2012-ben javaslat módosításokkal megfelel-e a média és a véleménynyilvánítás szabadsága terén irányadó Európa tanácsi dokumentumoknak) a nyilvántartásba vételre és átláthatóságra, a tartalomszabályozásra, a hírközlési kötelezettségekre, az információforrások védelmére, a közszolgálati médiára és a szabályozó testületekre vonatkozó egyes rendelkezéseket alaposan felül kell vizsgálni, tisztázni kell, illetve bizonyos esetekben hatályon kívül kell helyezni;

BO. mivel annak ellenére, hogy a törvényt 2011-ben, az Európai Bizottsággal folytatott tárgyalásokat követően, illetve 2012 májusában, az Alkotmánybíróság 2011. decemberi határozata nyomán módosították, az EBESZ médiaszabadsággal foglalkozó képviselője kifogásolta, hogy számos módosítást rövid határidővel és az érintett felekkel való konzultáció nélkül vezettek be és fogadtak el, a jogszabályok alapvető elemein – nevezetesen a Médiahatóság és a Médiatanács elnökének és tagjainak kinevezésén, a műsorszóró médiában megjelenő tartalmak feletti hatáskörén, a magas bírságok kiszabásán, a közszolgálati műsorszolgáltatók pénzügyi és szerkesztői függetlenségét szolgáló biztosítékok hiányán – pedig nem javították;

BP. mivel az EU-val és az Európa Tanács főtitkárával levélben és szakértői megbeszélések keretében folytatott párbeszédet követően 2013 februárjában további törvénymódosításokat terjesztettek be a médiaszabályozó testületek függetlenségének megszilárdítása és garantálása érdekében, például Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság és a Médiatanács elnöke kinevezési és megválasztási feltételeivel kapcsolatos szabályokat, valamint a kinevezési eljárást, a kinevező személyét és az ismételt kinevezést illetően;

BQ. mivel a negyedik módosítás korlátozásokat vezet be a sajtóra vonatkozóan, hiszen a

---

Lásd még a 2010. szeptemberi elemzést és értékelést: http://www.osce.org/fom/71218

[1] Az Európa Tanács szakértőinek szakvéleménye a magyar médiatörvényekről: a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvényről és a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényről, 2012. május 11.

közszolgálati médiában való hirdetések kivételével tiltja a politikai hirdetéseket a választási kampányok idején;

BR. mivel a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság és a Médiatanács mindeddig nem készített értékelést arról, hogy a jogszabályok milyen hatást gyakorolnak az újságírás minőségére, a szerkesztői szabadságra és az újságírók munkafeltételeire;

A kisebbségekhez tartozók jogainak tiszteletben tartása

BS. mivel a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartását az EUSZ 2. cikkében említett értékek között kifejezetten elismerik, és az Unió elkötelezi magát ezen értékek előmozdítása, valamint a társadalmi kirekesztés és a megkülönböztetés elleni küzdelem mellett;

BT. mivel a tagállamok annak biztosítására vonatkozó felelőssége, hogy etnikai hovatartozásától és hitétől függetlenül minden személy alapvető jogait tiszteletben tartsák, a közigazgatás valamennyi szintjére és a bűnüldöző hatóságokra is kiterjed, és egyúttal a tolerancia aktív elősegítését, valamint egyes jelenségek – például a rasszista erőszak és a gyűlöletbeszéd – határozott elítélését is magában foglalja;

BU. mivel a rendvédelmi hatóságok nem léptek fel a rasszista indítékú bűncselekményekkel szemben[1], ami a rendőrséggel szembeni bizalmatlanság kialakulásához vezetett;

BV. mivel megjegyzendő, hogy a Magyar Országgyűlés büntetőjogi és polgári jogi jogszabályokat fogadott el a rasszista gyűlöletkeltés és a gyűlöletbeszéd leküzdése érdekében;

BW. mivel bár a roma és a zsidó közösségek tagjaival szembeni intolerancia nemcsak Magyarországhoz köthető probléma, és más tagállamoknak is szembe kell nézniük ugyanezekkel a nehézségekkel, az utóbbi időkben egyes események arra utalnak, hogy Magyarországon a roma- és zsidóellenes megnyilvánulások újra erősödőben vannak;

Vallásszabadság és az egyházak elismerése

BX. mivel a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadságról szóló, az EJEE 9. cikkében és az Alapjogi Charta 10. cikkében rögzített rendelkezések a demokratikus társadalmak egyik alapját képezik, és mivel az állam feladata e téren a különböző vallások, hitek és világnézetek szabad gyakorlásához való jog semleges és pártatlan módon történő biztosítása;

BY. mivel az egyházak jogállásáról szóló törvény új jogi keretet hozott létre a vallási szervezetek és egyházak magyarországi szabályozására, amely egy sor követelményt határoz meg az egyházak elismerése vonatkozásában, és kimondja, hogy az elismeréshez az Országgyűlés kétharmados többséggel elfogadott előzetes jóváhagyása szükséges;

[1] A rasszizmus, a faji megkülönböztetés, az idegengyűlölet és az ezekhez kapcsolódó intolerancia jelenkori formáival foglalkozó ENSZ-különmegbízott jelentése (A/HRC/20/33/Add. 1)

BZ. mivel a Velencei Bizottság[1] szerint a vallásszabadság korlátozásának minősül az egyházak jogállásáról szóló törvényben foglalt azon kötelezettség, melynek értelmében egyház alapításához előbb az Országgyűlés elismerését kell megszerezni;

CA. mivel az egyházak jogállásáról szóló törvény visszaható hatályú rendelkezéseinek hatálybalépésével több mint 300 bejegyzett egyház veszítette el egyházi jogállását;

CB. mivel több vallási közösség és az alapvető jogok magyar biztosa (az ombudsman) kérésére az Alkotmánybíróság vizsgálta az egyházak jogállásáról szóló törvény rendelkezéseinek alkotmányosságát, és 6/2013. számú, 2013. február 26-i határozatában kimondta egyes rendelkezések Alaptörvénybe ütközését, és ezeket visszaható hatállyal megsemmisítette;

CC. mivel az Alkotmánybíróság e határozatában, ha nem is kérdőjelezte meg az Országgyűlés azon jogát, hogy meghatározza az egyházként történő elismerés anyagi jogi feltételeit, arra az álláspontra helyezkedett, hogy az egyházi jogállás elismeréséről történő parlamenti szavazás magában hordja a politikailag elfogult döntéshozatal lehetőségét, és mivel az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy a törvény nem ír elő kötelezettséget az egyházi jogállás elismerésének elutasításáról szóló döntések részletes indokolására vonatkozóan, hogy a törvény nem ír elő határidőt az országgyűlési eljárások lebonyolítására, és hogy a törvény nem biztosít jogorvoslati lehetőséget az elutasító határozat vagy a határozathozatal elmaradása esetén;

CD. mivel az Alaptörvény negyedik módosítása – amelyet az Alkotmánybíróság döntése után két héttel fogadtak el – módosította az Alaptörvény VII. cikkét, alkotmányos szintre emelve az Országgyűlésnek a vallási tevékenységet végző szervezetek egyházként történő elismerésére vonatkozó sarkalatos törvények elfogadására irányuló hatáskörét, felülbírálva ezzel az Alkotmánybíróság határozatát;

II. ÉRTÉKELÉS

Magyarország Alaptörvénye és annak végrehajtása

1. emlékeztet rá, hogy a jogszerűség tiszteletben tartása, amely magában foglalja az átlátható, elszámoltatható és demokratikus törvényalkotási folyamatot, valamint a szabad választásokon és az ellenzék jogainak tiszteletben tartásán alapuló, erős képviseleti demokrácia iránti tisztelet a demokrácia és a jogállamiság fogalmának kulcselemei, az EUSZ 2. cikkében és az Európai Unióról szóló szerződés és az Alapjogi Charta preambulumaiban rögzítettek szerint;

2. határozottan megismétli, hogy miközben egy új alaptörvény kidolgozása és elfogadása tagállami hatáskörbe tartozik, a tagállamok és az EU közös felelőssége annak biztosítása, hogy az alkotmányozási folyamat és az alaptörvények tartalma összhangban legyen az Unió közös értékeivel, az Alapjogi Chartával és az EJEE-vel;

[1] A Velencei Bizottság 664/2012. számú, 2012. március 19-i véleménye a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényről (CDL-AD(2012)004).

3. sajnálja, hogy Magyarország Alaptörvényének kidolgozása és elfogadása nem egy átlátható, nyitott, befogadó és konszenzusra épülő folyamat keretében történt, ahogyan ez egy modern, demokratikus alkotmányozási folyamattól elvárható lenne, és ez magának az Alaptörvénynek a legitimitását is gyengíti;

4. tudomásul veszi az Alkotmánybíróság fent említett, 2012. december 28-i határozatát, amely kimondja, hogy a Magyar Országgyűlés túllépte jogalkotási hatáskörét, amikor elfogadta az Alaptörvény állandó és általános szabályozást tartalmazó átmeneti rendelkezéseit;

5. határozott kritikával illeti az Alaptörvény negyedik módosításának rendelkezéseit, amelyek aláássák az Alaptörvény felsőbbségét azáltal, hogy több olyan szabályt foglalnak újra bele annak szövegébe, melyeket az Alkotmánybíróság korábban alkotmányellenesnek – eljárási vagy tartalmi okokból az Alaptörvénybe ütközőnek – nyilvánított;

6. emlékeztet rá, hogy az Alkotmánybíróság a fent említett, 2012. december 28-i határozatában egyértelműen nyilatkozik az alkotmányosság mind tartalmi, mind eljárási kritériumairól, kijelentve, hogy *„az alkotmányok tartalmi és eljárási mércéi és követelményei demokratikus jogállamban állandóak. A tartalmi és eljárási alkotmányos követelmények nem lehetnek alacsonyabbak az Alaptörvény időszakában, mint az Alkotmány(törvény) időszakában voltak. Az alkotmányos jogállam követelményei továbbra is és folyamatosan érvényesülő követelmények a jelenben és programok a jövőre nézve. Az alkotmányos jogállam konstans értékek, elvek és garanciák rendszere”*[1]*;* úgy véli, hogy egy ilyen egyértelmű és méltóságteljes kijelentés az Európai Unióra és annak valamennyi tagállamára nézve egyaránt érvényes;

7. emlékeztet rá, hogy az Unió demokráciára és jogállamiságra vonatkozó közös értékei szabad választásokon és az ellenzék jogainak tiszteletben tartásán alapuló, erős képviseleti demokrácia rendszerét igénylik, és hogy az EJEE-hez fűzött 1. sz. jegyzőkönyv 3. cikke szerint a választásoknak garantálniuk kell „*a nép véleményének kifejezését a törvényhozó testület megválasztását illetően*”;

8. úgy véli, hogy a sarkalatos törvények kiterjedt alkalmazása olyan területek szabályozására, amelyeket a legtöbb tagállam egyszerű törvénnyel szabályoz, illetve a rendkívül konkrét és részletes szabályok előírására aláássa a demokrácia és a jogállamiság elveit, mivel lehetővé tette a jelenlegi – minősített többség támogatását élvező – kormány számára, hogy politikai irányvonalakat véssen kőbe, ami meg fogja nehezíteni az Országgyűlésben mindössze egyszerű többséggel rendelkező mindenkori jövőbeli kormányok számára, hogy reagáljanak a társadalmi változásokra, ezáltal potenciálisan csökkentve az új választások jelentőségét;

9. úgy véli, hogy az egyéni képviselői indítvány alkalmazása az Alaptörvény (sarkalatos törvények révén történő) végrehajtására nem tekinthető átlátható, számonkérhető és demokratikus jogalkotási eljárásnak, mivel a gyakorlatban korlátozza a nyilvános vitát és konzultációt, és hogy az ilyen indítványok ellentétesek lehetnek magával az Alaptörvénnyel is, amely a kormány (és nem az egyes képviselők) kötelezettségévé teszi, hogy az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé

[1] A határozat IV.7. pontja.

terjessze;

10. osztja a Velencei Bizottság véleményét (CDL-AD(2012)001), amely szerint a jelentős mennyiségű jogszabály rövid idő alatt történő elfogadásával magyarázható, hogy több új rendelkezés nem felel meg az európai normáknak;

A fékek és ellensúlyok demokratikus rendszere

11. emlékeztet rá, hogy a demokrácia és a jogállamiság megköveteli a hatáskörök független intézmények közötti megosztását a fékek és ellensúlyok megfelelően működő rendszere és a jogszabályok hatékony alkotmányos normakontrollja alapján;

12. úgy véli, hogy a központi költségvetésre és az adózásra vonatkozó törvényekkel kapcsolatos alkotmánybírósági hatáskör korlátozása ellentétes a demokrácia, a jogállamiság és a bírósági felülvizsgálat elvének követelményeivel, mivel gyengíti az intézményi és eljárási garanciákat egy sor alkotmányos jog védelme, valamint az Országgyűlés és a kormány költségvetési hatásköreinek ellenőrzése vonatkozásában;

13. emlékeztet rá, hogy amint azt az Alkotmánybíróság 45/2012. határozatában megállapította, „*Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak [...]. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.*”;

14. úgy véli, hogy az Alaptörvény negyedik módosításának hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság már nem a legfőbb szerve az alaptörvény védelmének, mivel a törvényhozásnak immár joga van ahhoz, hogy az Alaptörvényt tetszése szerint módosítsa, akkor is, ha az alkotmánymódosítás ellentétes más alkotmányos követelményekkel és elvekkel;

15. mélységesen aggasztónak tartja az alkotmányos kérdésekben az Országgyűlés javára és az Alkotmánybíróság kárára történt hatáskör-eltolódást, amely súlyosan sérti a hatalommegosztás elvét és a fékek és ellensúlyok megfelelően működő rendszerét, amelyek a jogállamiság két fő szükségszerű elemét képezik;

16. rendkívül aggasztónak tartja a negyedik módosítás azon rendelkezéseit is, amelyek 20 évnyi alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlatot tesznek semmissé, amely alapelvek és alkotmányos követelmények egész rendszerét foglalta magában, ideértve az uniós jog és az európai emberi jogi normák alkalmazását érintő esetleges ítélkezési gyakorlatot is;

17. aggódik a negyedik módosítás azon rendelkezésének uniós joggal való összeegyeztethetősége miatt is, amely lehetővé teszi a magyar kormánynak, hogy különadót vessen ki az Európai Bíróság fizetési kötelezettséget eredményező ítéleteinek végrehajtása érdekében, amennyiben az állami költségvetésben nem áll rendelkezésre elegendő forrás és az államadósság meghaladja a teljes hazai össztermék felét;

18. bírálja, hogy gyorsított ütemben történik fontos törvények elfogadása, mivel ez aláássa az ellenzéki pártok azon jogát, hogy ténylegesen részt vegyenek a jogalkotási folyamatban,

korlátozva a többség és a kormány tevékenységének ellenőrzésére irányuló képességüket, és mindezzel kedvezőtlenül befolyásolva a fékek és ellensúlyok rendszerét;

19. emlékeztet rá, hogy az adatvédelmi hatóságok függetlenségét az EUMSZ 16. cikke és az EU Alapjogi Chartájának 8. cikke garantálja;

20. hangsúlyozza, hogy a hivatali idő alatt a tisztségből való elmozdítással szembeni védelem a nemzeti adatvédelmi hatóságok függetlenségére irányuló uniós jogi követelmény egyik kulcseleme;

21. üdvözli, hogy a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben az adatvédelmi biztos függetlenségével kapcsolatban;

22. sajnálja, hogy a fent említett intézményi változások egyértelműen gyengítették a jogállamokban kötelező fékek és ellensúlyok rendszerét és a hatáskörmegosztás demokratikus elvének érvényesülését;

Az igazságszolgáltatás függetlensége

23. emlékeztet rá, hogy az igazságszolgáltatás függetlensége alapkövetelmény az Alapjogi Charta 47. cikke és az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke, valamint a hatáskörök megosztására vonatkozó, az EUSZ 2. cikkéből levezetett demokratikus elv szerint is;

24. emlékeztet arra, hogy az Alkotmánybíróság fent említett, 33/2012. sz. határozatában az igazságszolgáltatás és a bírák függetlenségét Magyarország történeti alkotmánya vívmányának minősítette, amikor kijelentette, hogy a „*bírói függetlenség elve, ennek elemeivel együtt, minden kétséget kizáróan vívmány. Az Alkotmánybíróság ezért megállapítja, hogy a bírói függetlenség és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve nemcsak az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik. Így olyan értelmezési alapelv az Alaptörvény előírása alapján, amely mindenkire kötelező, és amelyet az Alaptörvény más szabályai lehetséges tartalmának feltárásakor alkalmazni kell.*”[1];

25. hangsúlyozza, hogy Európában az igazságszolgáltatás függetlenségének hatékony megőrzése képezi a demokrácia alapját, egyúttal előfeltétele a különböző tagállamok igazságszolgáltatási intézményei közötti kölcsönös bizalom megerősödésének, következésképp az igazságszolgáltatás közös területén folytatott, határokon átnyúló zökkenőmentes együttműködésnek, az EUMSZ 81. cikkében (polgári ügyek) és 82. cikkében (büntetőügyek) rögzített kölcsönös elismerés elve alapján;

26. sajnálja, hogy a számos elfogadott intézkedés – valamint több folyamatban lévő reform – nem nyújt kielégítő biztosítékokat az igazságszolgáltatás és Magyarország Alkotmánybírósága függetlenségének alkotmányos garanciáira nézve;

27. úgy véli, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökének a hivatali ideje lejárta előtti menesztése sérti a megbízatás stabilitására vonatkozó garanciát, amely az igazságszolgáltatás

[1] A határozat (80) pontja.

függetlenségének egyik kulcsfontosságú eleme;

28. üdvözli az Alkotmánybíróság fent említett, 33/2012. sz. határozatát, amely kimondja a bírák 62 éves korban való kötelező nyugdíjazásának alkotmányellenességét, valamint az EU Bíróságának fent említett, 2012. november 6-i határozatát, amely szerint a bírák nyugdíjkorhatárának radikális csökkentése Magyarországon életkor alapján történő, nem igazolható megkülönböztetésnek minősül, következésképp sérti a 2000/78/EK tanácsi irányelvet;

29. üdvözli a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvénynek, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvénynek a Magyar Országgyűlés által 2012. július 2-án elfogadott módosításait, melyek a 2012. február 16-i állásfoglalásában és a Velencei Bizottság véleményében korábban felmerült számos aggályos kérdést rendeztek;

30. ugyanakkor sajnálja, hogy nem hajtották végre a Velencei Bizottság valamennyi ajánlását, különösen ami az Országos Bírósági Hivatal elnökének az ügyek áthelyezésére irányuló személyes hatásköre korlátozására vonatkozó ajánlást illeti, mivel ez a hatáskör sértheti a tisztességes tárgyaláshoz és a törvényes bíróhoz való jogot;

31. üdvözli az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló, 2013. évi XX. törvény elfogadását, amely egy 10 éves átmeneti időszak végétől kezdődően a bírók öregségi nyugdíjkorhatárát 65 évben állapítja meg, és rendelkezik a jogellenesen megszüntetett bírói szolgálati jogviszonyok helyreállításáról;

32. sajnálja azonban, hogy a 2013. évi XX. törvény az elnöklő bírák esetében csak akkor írja elő a korábbi vezetői tisztségbe való visszahelyezésüket, ha ezek az igazságügyi tisztségek még betöltetlenek, amiből az következik, hogy nem minden jogellenesen felmentett bíró esetében biztosított a korábbi pozícióval teljesen azonos, ugyanazon feladatkört és felelősséget jelentő posztra történő visszahelyezést;

33. üdvözli a Bizottságnak a mind a 27 tagállamra kiterjedő, állandó igazságügyi eredménytábla létrehozására irányuló, Reding alelnök asszony által előterjesztett javaslatát, amely jól mutatja, hogy az igazságszolgáltatás függetlenségének megőrzése általános törekvés az EU-ban;

34. elismeri a magyar jogászközösség professzionalizmusát és elszántságát, valamint a jogállamiság iránti elkötelezettségét, és emlékeztet arra, hogy az Alkotmánybíróságot a magyarországi demokratikus folyamat kezdete óta kiemelkedő alkotmányos testületként ismerik el szerte Európában és az egész világon;

Médiapluralizmus

35. elismeri a magyar hatóságok erőfeszítéseit, amelyek olyan jogszabályi változásokhoz vezettek, amelyek a médiaszabályozás területén felismert több hiányosság orvoslását, e szabályozás javítását és az uniós és Európa tanácsi normákhoz történő hozzáigazítását célozták;

36. üdvözli a nemzetközi szereplőkkel folytatott folyamatos és építő párbeszédet, és hangsúlyozza, hogy az Európa Tanács és a magyar kormány közötti együttműködés látható eredményeket hozott, ami a 2013. évi XXXIII. törvényben is tükröződik, amely rendezett számos, a médiaszabályozás jogi értékeléseiben korábban felmerült aggályos kérdést, különös tekintettel a Médiahatóság és a Médiatanács elnökeinek kinevezésére és megválasztásuk eljárási aspektusaira;

37. aggodalmának ad hangot az Alaptörvény negyedik módosítása azon rendelkezésének hatásai kapcsán, amely betiltja a kereskedelmi médiában a politikai hirdetéseket, mivel bár a rendelkezés célja a politikai kampányköltségek mérséklése és a pártok számára egyenlő esélyek teremtése volt, egyúttal veszélyezteti a kiegyensúlyozott tájékoztatást;

38. újra felszólítja a magyar hatóságokat, hogy proaktív módon, rendszeresen készítsenek vagy készíttessenek értékelést a jogszabályok médiakörnyezetre gyakorolt hatásairól (az újságírás minőségének romlása, az öncenzúra előfordulása, a szerkesztői szabadság szűkülése, az újságírók munkafeltételeinek és munkaviszonyuk stabilitásának romlása);

39. sajnálja, hogy az állami tulajdonú Magyar Távirati Iroda (MTI) a közszolgálati műsorszórók egyedüli hírszolgáltatójaként történő létrehozása – miközben a magántulajdonban lévő nagyobb műsorszóróknak saját hírforrásokból kell dolgozniuk – a gyakorlatban az MTI piaci monopolhelyzetét eredményezte, mivel az általa közreadott legtöbb hír díjmentesen hozzáférhető; emlékeztet az Európa Tanács azon ajánlására, miszerint meg kell szüntetni a közszolgálati műsorszóróknak a nemzeti hírügynökség igénybevételére irányuló kötelezettségét, mivel az a hírközlés sokszínűségének ésszerűtlen és tisztességtelen korlátozását jelenti;

40. megjegyzi, hogy a nemzeti versenyhatóságnak rendszeresen értékelnie kell a médiakörnyezetet és -piacokat, rámutatva a pluralizmust fenyegető esetleges veszélyekre;

41. kiemeli, hogy a médiaorgánumok piacra jutásának műsorszórási engedélyezési eljárások útján történő szabályozására vonatkozó intézkedésekkel és az állami, nemzeti vagy katonai biztonság és a közrend, valamint az erkölcs védelmére vonatkozó szabályokkal nem lehet a médiára irányuló politikai vagy párthoz kötődő ellenőrzés és cenzúra gyakorlása érdekében visszaélni, és hangsúlyozza, hogy e tekintetben megfelelő egyensúlyt kell biztosítani;

42. aggódik amiatt, hogy a közszolgálati műsorszórás egy rendkívüli mértékben központosított intézményrendszer ellenőrzése alatt működik, amely a tényleges operatív döntéseket nyilvános ellenőrzés nélkül hozza meg; kiemeli, hogy az elfogult és homályos pályáztatási gyakorlatok és a széles közönséget elérő közszolgálati média egyoldalú tájékoztatása torzítják a médiapiacot;

43. emlékeztet arra, hogy a tartalomszabályozásnak egyértelműnek kell lennie, lehetővé téve a polgárok és a médiatársaságok számára, hogy előre lássák, mely esetekben fogják megsérteni a jogszabályokat és e jogsértések miatt milyen jogi következményekre számíthatnak; aggodalommal állapítja meg, hogy e részletes tartalomszabályozás ellenére a közelmúltbeli nyilvános romaellenes megnyilatkozásokat a magyar Médiahatóság nem szankcionálta, és felszólít a jogszabályok kiegyensúlyozott alkalmazására;

A kisebbségekhez tartozó személyek jogai

44. megjegyzi, hogy a Magyar Országgyűlés büntetőjogi és a polgári jogi jogszabályokat fogadott el a rasszista gyűlöletkeltés és a gyűlöletbeszéd leküzdése érdekében; azonban rámutat, hogy a jogszabályok önmagukban nem képesek az intoleranciától és megkülönböztetéstől mentes társadalom létrehozására irányuló cél elérésére;

45. hangsúlyozza, hogy a tagállamok hatóságainak tevőleges kötelezettsége, hogy lépéseket tegyenek a kisebbségi jogok megsértésének elkerülésére, és ilyen jogsértések bekövetkezte esetén nem maradhatnak semlegesek;

Vallásszabadság és az egyházak elismerése

46. megjegyzi, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása az Országgyűlésre ruházza a vallási tevékenységet végző egyes szervezetek egyházként történő elismerésére vonatkozó, sarkalatos törvények révén gyakorolt hatáskört anélkül, hogy előírná számára az elismerés elutasításának indokolására irányuló alkotmányos kötelezettséget, ami hátrányosan befolyásolhatja az állam azon kötelezettségét, hogy a különböző vallásokkal és világnézetekkel szembeni viszonyában semlegességet és elfogulatlanságot tanúsítson;

Következtetés

47. a fentebb kifejtett okokból arra a következtetésre jut, hogy az alkotmányos és jogszabályi keretek nagyon rövid időn belüli ismételt módosításainak rendszerszintű és általános trendje, valamint e módosítások tartalma összeegyeztethetetlen az EUSZ 2. cikkében, az EUSZ 3. cikkének (1) bekezdésében és az EUSZ 6. cikkében említett értékekkel, valamint eltér az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében meghatározott elvektől; véleménye szerint e trend - kivéve ha azon időben és megfelelő módon nem változtatnak - az EUSZ 2. cikkében említett értékek súlyos megsértésének kockázatát eredményezi;

III. – AJÁNLÁSOK

Preambulum

48. ismételten leszögezi, hogy ezen állásfoglalás nemcsak Magyarországról, hanem elválaszthatatlanul az Európai Unióról mint egészről is szól, valamint Európa demokratikus újjáépítéséről és fejlődéséről a 20. századi totális diktatúrák bukását követően. Az európai családról szól, annak közös értékeiről és normáiról, befogadókészségéről és a párbeszédre való képességéről. Arról, hogy végre kell hajtani a Szerződéseket, amelyekhez minden tagállam önként csatlakozott. Arról a kölcsönös segítségről és kölcsönös bizalomról, amelyre az Uniónak, az Unió polgárainak és tagállamainak szükségük van ahhoz, hogy e Szerződések ne pusztán papírra vetett szavak legyenek, hanem egy ténylegesen egységes, igazságos és nyitott, az alapvető jogokat tiszteletben tartó Európa jogi alapját képezzék;

49. osztja azt az eszmét, hogy az Unió nem csupán „demokráciák uniója”, hanem egyúttal „a demokrácia uniója” is, amely az emberi jogok tiszteletben tartását és a jogállamiság elvét érvényre juttató, pluralista társadalmakra épül;

50. ismételten felhívja a figyelmet arra, hogy gazdasági és társadalmi válságok idején erős a kísértés az alkotmányos elvek figyelmen kívül hagyására, ezért a gazdasági, költségvetési és szociális politikák alátámasztása során az alkotmányos intézmények hitelessége és szilárdsága kulcsfontosságú szerepet játszik;

51. hangsúlyozza, hogy készen áll – valamint felhívja a Tanácsot és a Bizottságot, hogy ugyancsak készüljenek fel – arra, hogy abban az esetben, ha Magyarország nem hajtja végre a (61) bekezdésben foglalt ajánlásokat, megtegye az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti intézkedéseket annak megállapítására, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy Magyarország súlyosan megsérti az EUSZ 2. cikkében említett közös értékeket;

Felhívás valamennyi tagállamhoz

52. felhívja a tagállamokat, hogy a Szerződésből fakadó kötelezettségeiknek eleget téve tartsák tiszteletben, garantálják és mozdítsák elő az Unió közös értékeit, mert ez elengedhetetlen feltétele annak, hogy érvényesülhessen az uniós polgárság lényege és kiépülhessen a kölcsönös bizalom kultúrája, ami lehetővé teszi a határokon átnyúló tényleges együttműködést, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló uniós térség megfelelő működését;

53. véleménye szerint a Szerződésekben, az Alapjogi Chartában és az Emberi Jogok Európai Egyezményében – amelyhez az EU hamarosan csatlakozni fog – rögzített európai értékek védelme minden tagállam és az uniós intézmények erkölcsi és jogi kötelessége;

54. felhívja a nemzeti parlamenteket, hogy fokozzák az alapvető értékek tiszteletben tartásának ellenőrzésében betöltött szerepüket, és ha ezen értékek sérülésének bármely kockázata fennállhat az EU határain belül, leplezzék ezt le azzal a céllal, hogy harmadik országokkal szemben fennmaradjon az Unió hitelessége, ez ugyanis azon múlik, hogy az Unió és tagállamai mennyire veszik komolyan az Unió alapjaiként általuk választott értékeket;

55. elvárja minden tagállamtól, hogy – kiváltképpen az Európai Unió Tanácsában –, megtegye a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy lojálisan hozzájáruljon az Unió közös értékeinek előmozdításához, és ezen értékek tiszteletben tartásának ellenőrzésekor működjön együtt a Parlamenttel és a Bizottsággal, különösen a (76) bekezdésben említett, „a 2. cikkel kapcsolatos háromoldalú párbeszéd” keretében;

Felhívás az Európai Tanácshoz

56. emlékezteti az Európai Tanácsot a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség keretében fennálló kötelezettségeire;

57. csalódottan állapítja meg, hogy az Európai Tanács az EU egyetlen politikai intézménye, amely továbbra is hallgat, miközben a Bizottság, a Parlament, az Európa Tanács, az EBESZ, sőt, még az Egyesült Államok kormányzata is hangot adott a Magyarországon kialakult helyzettel kapcsolatos aggodalmainak;

58. véleménye szerint az Európai Tanács nem maradhat tétlen olyan esetekben, amikor

valamelyik tagállamban bekövetkező változások kedvezőtlen hatást gyakorolhatnak a jogállamiságra ebben a tagállamban és ennélfogva az Európai Unió egészében is, különösen, ha ez a jogrendszerbe vetett kölcsönös bizalmat és az igazságügyi együttműködést veszélyeztetheti;

59. felhívja az Európai Tanács elnökét, hogy tájékoztassa a Parlamentet arról, miként ítéli meg ezt a helyzetet, és mihamarabb kezdjen konzultációkat a Parlament elnökével és a Bizottság elnökével;

Ajánlások az Európai Bizottság számára

60. felhívja a Bizottságot, hogy a Szerződések őre minőségében:

– tájékoztassa a Parlamentet arról, hogy miként értékeli az Alaptörvény negyedik módosítását, valamint annak hatását ez EU-n belüli együttműködésre;

– biztosítsa eltökélten az EUSZ 2. cikkében foglalt közös alapvető értékek és jogok maradéktalan tiszteletben tartását, mivel azok megsértése az Unió alapjait aknázza alá és a tagállamok közötti kölcsönös bizalmat sodorja veszélybe;

– figyelmét ne csupán az uniós jogszabályok megsértésének egyedi, és így az EUMSZ 258. cikke alkalmazásával orvosolandó eseteire összpontosítsa, hanem vonja le a következtetéseket egy tagállam alkotmányos rendjének és jogi rendszerének olyan rendszerszintű megváltoztatásáról, amelynek során halmozott és visszatérő szabálysértések sajnálatos módon a jogbizonytalanság állapotához vezettek, ami már nem felel meg az EUSZ 2. cikkében foglalt rendelkezéseknek;

– fogadjon el következetesebb megközelítést annak érdekében, hogy az alapvető jogok súlyos megsértésének egy adott tagállamban jelentkező bármely potenciális veszélyével már korai szakaszban foglalkozzon, és azonnal kezdjen strukturált politikai párbeszédet az érintett tagállammal és a többi uniós intézménnyel; ezt a strukturált politikai párbeszédet a Bizottság legmagasabb politikai szintjén kell összehangolni, és egyértelmű hatással kell lennie a Bizottság és az érintett tagállam között különböző uniós területeken folytatott tárgyalások teljes skálájára;

– készítsen ütemtervet – mihelyt megállapításra került az EUSZ 2. cikke megsértésének veszélye – „Az EUSZ 2. cikke – veszélyben a jogállamiság” címmel, és ezt kezelje kivételes prioritással és sürgősséggel, egyeztesse a legmagasabb politikai szinten, és teljes mértékben vegye figyelembe a különböző uniós ágazati politikákban mindaddig, amíg vissza nem áll az EUSZ 2. cikkének maradéktalan tiszteletben tartása, és megsértésének minden veszélye el nem hárul;

– tartson technikai szintű üléseket az érintett tagállam szerveivel, de az EUSZ 2. cikkével kapcsolatos tárgyalásokon kívül semmilyen más politikai területen ne zárjon le egyetlen tárgyalást sem mindaddig, amíg az EUSZ 2. cikkének maradéktalan tiszteletben tartása nem biztosított;

– alkalmazzon horizontális megközelítést, és a jogállamiság minden területen, többek között a gazdasági ágazatban történő tiszteletben tartásának biztosítása érdekében

vonja be a Bizottság valamennyi érintett szervezeti egységét;

– tegye naprakésszé az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkéről szóló 2003-as közleményét (COM(2003)0606), és készítsen részletes javaslatot egy gyors és független ellenőrzési mechanizmus és egy korai figyelmeztető rendszer létrehozására;

– rendszeresen vizsgálja meg az európai igazságszolgáltatási térség megfelelő működését, és ha valamelyik tagállamban veszélybe kerül az igazságszolgáltatás függetlensége, hozzon intézkedéseket a nemzeti igazságügyi intézmények közötti kölcsönös bizalom gyengülésének elkerülése céljával, e bizalomvesztés ugyanis elkerülhetetlenül akadályokat gördítene a kölcsönös elismerésre és a határokon átnyúló együttműködésre vonatkozó uniós eszközök megfelelő alkalmazása elé;

– biztosítsa, hogy a médiapluralizmus és a tájékoztatáshoz való egyenlő hozzáférés tekintetében a tagállamok garantálják az Alapjogi Charta megfelelő végrehajtását;

– ellenőrizze a média finanszírozására, valamint az állami hirdetések és szponzorálás forrásainak elosztására alkalmazandó átlátható és tisztességes eljárásokat biztosító jogszabályok hatékony végrehajtását, garantálva, hogy e juttatások ne zavarják a tájékoztatás és a véleménynyilvánítás szabadságát, a pluralizmust, illetve a média önálló szerkesztői irányvonalait;

– tegyen megfelelő, kellő időben foganatosított, arányos és fokozatos intézkedéseket, ha aggályok merülnek fel a véleménynyilvánítás és a tájékoztatás szabadságát, illetve a médiaszabadságot és -pluralizmust illetően az EU-ban és a tagállamokban, részletes és alapos elemzésnek vetve alá a kialakult helyzetet és a megoldandó problémákat, és a legjobb megoldási módszereket alkalmazva;

– foglalkozzon ezekkel a kérdésekkel az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv végrehajtása keretében azzal a céllal, hogy javítsa az együttműködést a tagállamok szabályozó szervei és a Bizottság között, a lehető legrövidebb időn belül jogalkotási javaslatot terjesztve elő a nevezett irányelv 30. cikkének felülvizsgálatára;

– vizsgálja meg azt a kérdést, hogy összhangban áll-e az uniós joggal az Alaptörvény negyedik módosítása szerinti azon új rendelkezés, amelynek értelmében a magyar kormány különadót vethet ki az EU Bírósága által hozott döntések végrehajtása érdekében, amennyiben azokból olyan fizetési kötelezettség fakad, amelynek teljesítésére a központi költségvetésben rendelkezésre álló összeg nem elegendő, és amennyiben az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja; továbbá javasoljon megfelelő intézkedéseket az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés megszakadásából fakadó esetleges következmények megelőzésére;

Ajánlások a magyar hatóságok számára

61. felhívja a magyar hatóságokat, hogy minden további késedelem nélkül hajtsák végre az alábbi ajánlásokat azzal a céllal, hogy maradéktalanul visszaállítsák a jogállamiságot és annak az alkotmányos rendre, a fékek és ellensúlyok rendszerére, valamint az igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó fő követelményeit, továbbá az alapvető

jogok – többek között a véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság, a vallásszabadság, valamint a tulajdonhoz való jog – érvényesülésének szilárd biztosítékait:

Az Alaptörvény tekintetében:

– maradéktalanul állítsák vissza az Alaptörvény elsőbbségét, törölve belőle azokat a rendelkezéseket, amelyeket az Alkotmánybíróság a korábbiak folyamán alkotmányellenesnek nyilvánított;

– maradéktalanul hajtsák végre a Velencei Bizottság ajánlásait, valamint a Velencei Bizottság ajánlásaival összhangban és a jövőbeni érdemleges választások biztosítása céljával különösen vizsgálják felül a minősített többséget igénylő politikai területek listáját;

– biztosítsanak az ellenzéki erőket is tiszteletben tartó, élő parlamentáris rendszert, ésszerű időt biztosítva arra, hogy érdemleges vita alakuljon ki a többség és az ellenzék között, és hogy a széles nagyközönség részt vehessen a jogalkotási eljárásban;

A fékek és ellensúlyok tekintetében:

– állítsák vissza az Alkotmánybíróság kivétel nélkül valamennyi jogszabály felülvizsgálatához való jogát, ellensúlyozva a parlamenti és végrehajtó intézkedéseket és mindenre kiterjedő bírósági felülvizsgálat révén biztosítva, hogy az Alaptörvény mindig az ország legmagasabb szintű jogi normája legyen;

– maradéktalanul állítsák vissza az Alkotmánybíróság – mint az alkotmányvédelem legfőbb szerve – előjogait és ezáltal az Alaptörvény elsőbbségét, törölve annak szövegéből egyrészt az Alkotmánybíróságnak bármely Alaptörvény-módosítás alkotmányosságának felülvizsgálatával kapcsolatos hatáskörét korlátozó, másrészt két évtized alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlatát hatályon kívül helyező rendelkezéseket;

– állítsák vissza az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott ítélkezési gyakorlatát, különösen az alapvető jogok terén[1];

– állítsák vissza az Országgyűlést költségvetési téren megillető előjogokat, és ezáltal biztosítsák a költségvetési döntések teljes demokratikus legitimitását, megszüntetve a parlamenti hatásköröknek a Költségvetési Tanács – e nem parlamenti szerv – általi korlátozását;

– adjanak világos tájékoztatást arról, hogy az adatvédelmi hatóság intézményi függetlenségének biztosítása érdekében miként kívánják orvosolni a magyar hatóságok a vezető tisztviselők megbízatásának idő előtti megszüntetését;

Az igazságszolgáltatás függetlensége tekintetében:

– maradéktalanul állítsák vissza és garantálják az igazságszolgáltatás függetlenségét, az Alaptörvényben rögzítve a bírák elmozdíthatatlanságára és hivatali idejük biztosítására

[1] Ld. az 5. számú munkadokumentumot.

vonatkozó elveket, az igazságszolgáltatási irányító testületek szerkezetére és tagjaira vonatkozó szabályokat, valamint az Alkotmánybíróság függetlenségére vonatkozó biztosítékokat;

– időben és megfelelően hajtsák végre az Európai Unió Bíróságának fent említett, 2012. november 6-i ítéletét és a magyar Alkotmánybíróság határozatait, lehetővé téve a hivatalukból felmentett bírák számára, hogy – amennyiben így kívánják – ismét elfoglalhassák korábbi hivatalukat, ideértve azon volt vezető beosztású bírákat is, akiknek eredeti vezetői helyeit időközben betöltötték;

– határozzanak meg objektív kiválasztási kritériumokat vagy bízzák meg az Országos Bírósági Hivatalt ilyen kritériumok meghatározásával annak biztosítása érdekében, hogy az ügyek áthelyezésére vonatkozó szabályok tiszteletben tartsák a tisztességes eljáráshoz és a törvényes bíróhoz való jogot;

– hajtsák végre a Velencei Bizottság CDL-AD(2012)001 számú véleményének elfogadását követően módosított, az igazságszolgáltatásra vonatkozó magyar sarkalatos törvényekről szóló CDL-AD(2012)020 véleményében rögzített többi ajánlást;

A média és a pluralizmus tekintetében:

– tegyenek eleget azon kötelezettségvállalásuknak, amely szerint további megbeszéléseket folytatnak a sajtószabadság hosszabb távú kilátásaival kapcsolatos szakértői szintű együttműködési tevékenységekről, az Európa Tanács 2012-es jogi vizsgálatának legfőbb többi ajánlását véve alapul;

– biztosítsák, hogy a demokratikus társadalom működésének e rendkívül fontos vonatkozását szabályozó rendelkezések minden későbbi felülvizsgálatába, valamint a végrehajtásba időben és szorosan bevonjanak minden érdemleges érintett szereplőt, közöttük a média szakmai képviselőit, valamint az ellenzék és a civil társadalom képviselőit is;

– tegyenek eleget az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke szerinti ítélkezési gyakorlatából fakadó tevőleges kötelezettségüknek, és védelmezzék meg a véleménynyilvánítás szabadságát, mint a működőképes demokrácia egyik előfeltételét;

– tartsák tiszteletben, garantálják, védjék meg és mozdítsák elő a véleménynyilvánítás szabadságához és a tájékoztatáshoz való alapvető jogot, valamint a sajtószabadságot és a pluralizmust, továbbá tartózkodjanak olyan mechanizmusok kialakításától vagy támogatásától, amelyek fenyegetést jelentenek a sajtószabadságra, illetve az újságírói és szerkesztői függetlenségre;

– biztosítsák, hogy kötelező erejű eljárások és mechanizmusok álljanak rendelkezésre a közszolgálati média, az igazgató- és médiatanácsok és a szabályozó testületek vezetőinek kiválasztására és kinevezésére, a függetlenség, az integritás, a szakmai tapasztalat és hozzáértés, a teljes politikai és társadalmi paletta képviselete, a jogbiztonság és a folyamatosság elveivel összhangban;

– nyújtsanak jogi biztosítékokat a források titkossága elvének teljes körű védelmére, és alkalmazzák szigorúan az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó ítélkezési gyakorlatát;

– gondoskodjanak arról, hogy az audiovizuális médiaágazat közreműködésével terjesztett politikai tájékoztatásra vonatkozó jogszabályok igazságos hozzáférést garantáljanak a különböző politikai vetélytársak, vélemények és nézőpontok számára, különösen választások és népszavazások alkalmával, lehetővé téve a polgárok számára, hogy valamely meghatározó véleményformáló erő indokolatlan befolyásától mentesen kialakíthassák saját véleményüket;

Az alapvető jogok tiszteletben tartása tekintetében:

– tegyenek pozitív intézkedéseket minden személy, közöttük a kisebbségekhez tartozó személyek alapvető jogai tiszteletben tartásának biztosítása érdekében;

A vallásszabadság és az egyházak elismerése tekintetében:

– állapítsanak meg a vallási szervezetek egyházként történő elismerése tekintetében olyan világos, semleges és pártatlan követelményeket és intézményi eljárásokat, amelyek tiszteletben tartják az állam azon kötelességét, hogy semleges és pártatlan maradjon a különböző vallásokkal és felekezetekkel fenntartott kapcsolatok során, és bocsássanak rendelkezésre hatékony jogorvoslati eszközöket az elismerés megtagadásának vagy az Alkotmánybíróság fent említett, 6/2013. határozatában előírt alkotmányos előírásokkal összhangban álló határozat meghozatala elmulasztásának esetére;

Ajánlások az EU intézményei számára az EUSZ 2. cikkének eredményes érvényre juttatását célzó új mechanizmus létrehozásáról

62. megismétli, hogy sürgősen megoldást kell találni az úgynevezett „koppenhágai dilemmára”, ami abban áll, hogy az EU rendkívül szigorúan megköveteli ugyan a tagjelölt országoktól a közös értékek és normák tiszteletben tartását, a csatlakozásukat követően azonban már nem rendelkezik hatékony ellenőrzési eszközökkel és szankciókkal;

63. határozottan kéri, hogy a tagállamokat rendszeresen értékeljék abból a szempontból, hogy folyamatosan tiszteletben tartják-e az Unió alapvető értékeit, és megfelelnek-e a demokrácia és a jogállamiság követelményeinek;

64. szorosabb együttműködésre szólít fel az Unió intézményei és más nemzetközi testületek között, különösen szorgalmazva az Európa Tanáccsal és a Velencei Bizottsággal folytatott együttműködést, és kéri e testületek szakértelmének felhasználását a demokratikus elvek, az emberi jogok és a jogállamiság érvényre juttatása terén;

65. elismeri és üdvözli az Európa Tanács – és különösen a főtitkár, a parlamenti közgyűlés, az emberi jogi biztos és a Velencei Bizottság – kezdeményezéseit, elemzéseit és ajánlásait;

66. felhívja az EU minden intézményét, hogy közösen gondolják végig és vitassák meg – miként azt Németország, Hollandia, Dánia és Finnország külügyminiszterei a Bizottság

elnökéhez intézett, fent említett levelükben kérték is –, miként lehetne az Uniót ellátni a szükséges eszközökkel ahhoz, hogy eleget tehessen a Szerződésből fakadó, a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal kapcsolatos kötelezettségeinek, elkerülve egyúttal a tagállamok közötti kettős mérce alkalmazásával kapcsolatos minden kockázatot;

67. úgy véli, hogy a Szerződések jövőbeni felülvizsgálata során jobban különbséget kell tenni egy kezdeti szakasz között, amelynek célja annak felmérése, hogy fennáll-e az EUSZ 2. cikkében említett értékek súlyos megsértésének bármely veszélye, illetve egy hatékonyabb eljárás között egy későbbi szakaszban, amikor is intézkedéseket kellene tenni ezen értékek adott esetben fennálló súlyos és folyamatos megsértésének megszüntetése érdekében;

68. az EUSZ 7. cikkében előírt, jelenleg hatályos alkotmányos mechanizmusra tekintettel megismétli 2012. december 12-i, „Az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban (2010–2011)" című állásfoglalásában tett felhívását, amelyben egy új mechanizmus (a „koppenhágai magas szintű csoport") létrehozását indítványozza annak biztosítása érdekében, hogy valamennyi tagállam tiszteletben tartsa az EUSZ 2. cikkében rögzített közös értékeket;

69. megismétli, hogy egy ilyen mechanizmus létrehozása egyúttal az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének adott megbízatás újragondolását is maga után vonhatná, kiterjesztve e megbízatást annak rendszeres ellenőrzésére, hogy a tagállamok tiszteletben tartják-e az EUSZ 2. cikkében rögzített értékeket;

70. megismétli, hogy e mechanizmusnak minden körülmények között politikai befolyástól mentesnek, gyorsnak és hatékonynak kell lennie;

71. javasolja, hogy e mechanizmus az alábbiakra szolgáljon:

– az alapvető jogok, a demokrácia és a jogállamiság tiszteletben tartásának rendszeres ellenőrzése minden tagállamban, maradéktalanul tiszteletben tartva eközben a nemzeti alkotmányos hagyományokat;

– ezen ellenőrzés valamennyi tagállamban ugyanolyan módon történő elvégzése annak elkerülése érdekében, hogy a tagállamok között kettős mérce kerülhessen alkalmazásra;

– korai szakaszban adott figyelmeztetés az EU számára az EUSZ 2. cikkében rögzített értékek sérülésével kapcsolatos bármely veszélyre;

– ajánlások kibocsátása az EU intézményei és a tagállamok számára arra vonatkozóan, miként tartsák tiszteletben az EUSZ 2. cikkében rögzített értékeket, illetve hogyan orvosolják azok bármely sérülését;

72. megbízza az Unió területén a polgári jogok, az emberi jogok és az alapvető jogok védelméért, valamint a közös elvek valamely tagállam általi súlyos megsértésével kapcsolatos veszély egyértelmű fennállásának megállapításáért felelős bizottságát, hogy jelentés formájában terjesszen részletes ajánlást az Elnökök Értekezlete és a plenáris ülés

elé;

73. hangsúlyozza, hogy e mechanizmus nem zavarhatja és nem is kettőzheti meg az Európa Tanács és más nemzetközi szervezetek által végzett munkát, hanem e szervekkel teljes együttműködésben kell működnie;

74. konferenciát szándékozik összehívni e kérdésben 2013 vége előtt, amelyen részt vennének a tagállamok, az európai intézmények, az Európa Tanács, a nemzeti alkotmánybíróságok és legfelsőbb bíróságok, az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága képviselői;

IV. – NYOMON KÖVETÉS

75. felhívja a magyar hatóságokat, hogy adjanak tájékoztatást a Parlament, a Bizottság, a Tanács Elnöksége és az Európa Tanács számára arról, hogy milyen eljárással és milyen ütemezéssel tervezik a (61) bekezdésben foglalt ajánlások végrehajtását;

76. felhívja a Bizottságot és a Tanácsot, hogy jelöljenek ki egy-egy képviselőt, akik a Parlament jelentéstevőjével közösen („a 2. cikkel kapcsolatos háromoldalú párbeszéd" keretében) értékelik a (61) bekezdésben foglalt ajánlások végrehajtása tekintetében a magyar hatóságok által adott tájékoztatást;

77. kéri az Elnökök Értekezletét, hogy abban az esetben, ha a magyar hatóságok által a fent említett ajánlásokra adott válaszok nem állnak összhangban az EUSZ 2. cikkében foglalt rendelkezésekkel, hozza működésbe az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdésében előírt mechanizmust;

78. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást Magyarország Országgyűlésének, elnökének és kormányának, az Alkotmánybíróság elnökének és a Kúria elnökének, a Tanácsnak, a Bizottságnak, a tagállamok és a tagjelölt országok kormányainak és parlamentjeinek, az Alapjogi Ügynökségnek, az Európa Tanácsnak, az EBESZ-nek és az Egyesült Államok külügyminiszterének.