

Magyarország Kormányának tájékoztatója az Európai Unió Általános Ügyek Tanácsa részére az Európai Parlament által 2018. szeptember 12-én elfogadott, Magyarországról szóló állásfoglalásról

I. Bevezetés

Az Európai Parlament 2018. szeptember 12-én állásfoglalást fogadott el arról a javaslatról, amely szerint a Tanács az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 7. cikk (1) bekezdése alapján mondja ki, hogy egyértelműen fennáll annak a kockázata, hogy Magyarország súlyosan megsérti az Unió alapértékeit (az alábbiakban: indokolással ellátott javaslat, illetve állásfoglalás).

A következő lépésben az eljárás az Európai Unió Tanácsa előtt folytatódik, amely testület megvizsgálja az ügyet, és szükség esetén döntést hoz. Az Európai Parlament felhívására válaszképpen ebben a fázisban **a tagországoknak állást kell foglalniuk arról, hogy véleményük szerint egyértelműen fennáll-e annak a kockázata, hogy Magyarország súlyosan megsérti az Uniónak az EUSZ 2. cikkében megfogalmazott alapértékeit.**

Az Európai Parlament állásfoglalásának eljárási aspektusai tárgyában a magyar Kormány álláspontja az, hogy a javaslatra leadott szavazatok számításának módja egyértelműen sértette az alapvető eljárási szabályokat és ezért az állásfoglalás **jogilag nem létezőnek és érvénytelennek tekintendő.** Ezért a magyar Kormány eljárást indított az Európai Unió Bírósága előtt az állásfoglalás érvénytelenítése érdekében. Így annak érvényességéről az Európai Unió Bíróságának kell döntenie. Magyarország beadványában azzal érvel, hogy az Európai Parlament megsértette az EUSZ 354. cikkének (4) bekezdését és saját eljárásrendjének 178. cikkének (3) bekezdését azzal, hogy a szavazatok számításakor nem vette figyelembe a tartózkodásokat. Ha azokat is a leadott szavazatok közé számították volna, az állásfoglalást nem fogadták volna el.

Az állásfoglalás, az érvényességétől függetlenül, komoly és súlyos vádakat fogalmaz meg Magyarországgal szemben, amelyeket a magyar Kormány visszautasít. Az Európai Parlament eljárása és döntése politikailag motivált volt. Percepciók, érzelmek és szubjektív értékelés helyett a Tanácsnak **tényekre, pontos jogszabályi rendelkezésekre és objektív elemzésre** kell alapoznia a döntését. Ez hatalmas felelősséget ró a Tanácsra, amelynek helyre kell állítania a bizalmat és a tényeken alapuló megközelítést, el kell kerülnie a kettős mércét, egyenlő elbánást kell biztosítania a tagországoknak és helyesen kell alkalmaznia a Szerződésben megfogalmazott szabályokat. Azt is gondosan mérlegelni kell, hogy azzal, ha valamely tagállam(ok) elleni megalapozatlan vádakat fogalmaznak meg és pusztán politikai/ideológiai okból hivatkoznak az Unió értékeinek megszegésére, jelentős mértékben aláássák az Európai Unió egységét, valamint súlyosan rombolják a tagállamok közti, illetve a tagállamok és az európai intézmények közti bizalmat is.

Az állásfoglalásban megfogalmazott vizsgálati eredmények **Magyarország Kormányának véleménye szerint alaptalanok.** Alapvető tényeket hagynak figyelmen

kívül és tagadnak le, félrevezetőek és hamisan értelmezik a magyarországi helyzetet. Ezért az állásfoglalás megalapozatlanul jut arra a következtetésre, hogy egyértelműen fennáll annak a kockázata, hogy Magyarország súlyosan megsérti az Unió alapértékeit.

Az Európai Parlament motivációja mélyen politikai volt, és azt a pártpolitika kontextusában, valamint azon ideológiai megosztottság figyelembevételével kell vizsgálni, amely a 2019. májusi európai parlamenti választások előtt alig egy évvel a különböző európai politikai erők közt áll fenn a kontinens jövője és a migrációs kihívásokra adott eltérő válaszok tárgyában. **A Tanács eljárása az EUSZ 7. cikke (1) bekezdése szerint egyértelműen jogi jellegű; tényeken, szabályokon és a Szerződések elvein kell alapulnia.**

Az EUSZ fogalmazásából egyértelműen kitűnik, hogy a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás elindítása után a következő lépés az érintett tagállam meghallgatása. Ezért a jelen Tájékoztató célja az, hogy részletes válaszokat adjunk az Európai Parlament hamis vádjaira, rámutatva azok alaptalanságára.

A magyar Kormány minden szükséges információt szeretne megadni a Tanács tagjainak ahhoz, hogy tisztázhassuk az állásfoglalásban szereplő témákat. **Ezért azt kérjük a tagállamoktól, hogy – amennyiben ezt szükségesnek tartják – ezeket az információkat osszák meg az érdekelt partnereikkel.**

A Tájékoztató melléklete tartalmazza **a magyar Kormány részletes megjegyzéseit** az indokolással ellátott javaslatról, valamint a vonatkozó magyar jogszabályokat, kiegészítő megjegyzéseket és az egyes ügyekkel kapcsolatos tényeket is.

Az Európai Parlament most először kezdeményezte az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárást. Ezért bizonyítékokon alapuló, jogilag megalapozott, részletes és pártatlan előkészületet vártunk, amely során a magyar Kormány lehetőséget kapott volna hivatalos álláspontjának ismertetésére, még az erősen politikai jellegű vizsgálat során is. Ehelyett azt tapasztaltuk, hogy az Európai Parlament nem végezte el kutatómunkáját a szakpolitikai területeken, következtetéseit kormánykritikus civil szervezetek véleményére alapozta és különböző nemzetközi szervezetek beszámolóit szelektív és torz módon mutatta be. Ennek az eredménye az indokolással ellátott javaslatnak nevezett önkényes összeállítás.

Fontosnak tartjuk, hogy Önök tudatában legyenek, hogy **az Európai Parlament a Magyarországról szóló állásfoglalást úgy fogadta el, hogy korlátozott lehetőséget adott a magyar Kormánynak arra, hogy teljes körű tájékoztatást nyújtson és ismertesse álláspontját a felkészülés során említett témákról.** A magyar Kormány képviselője egyszer 10 percet, egyszer pedig 15 percet kapott arra, hogy az állásfoglalás kidolgozása során nyilvánosan bemutassa szempontjait, amióta azt 2017 júliusában a jelentéstevőhöz rendelték. Emellett a magyar állandó képviselőt a 10, zárt ajtók mögött tartott árnyékjelentéstevői értekezlet közül csak egyre hívták meg. A magyar Kormány nem kapott sem választ, sem reakciót a jelentéstevőtől a LIBE Bizottság tagjainak küldött hivatalos háttéranyagokra és a tájékoztatóra, amelyek Magyarországnak a jelentéstervezetre adott válaszait tartalmazták. A megjegyzéseinkkel az eljárás egyik szakaszában sem foglalkoztak. A szokásos, átlátható gyakorlattól eltérően az EP nem küldött hivatalos delegációt vagy tényfeltáró missziót Magyarországra. A plenáris

szavazás előtt a magyar Kormány egyik képviselője kétoldalú megbeszélést kért az jelentéstevőtől, aki ezt elutasította.

A magyar Kormány elítéli ezt a hozzáállást, különösen azért, mert az Európai Parlament utal a jogállamiságra, ugyanakkor a nyitottság teljes hiányát mutatta a jelentésről folytatandó párbeszéd tárgyában, vagyis Magyarországgal szemben. Az indokolással ellátott javaslatban megfogalmazott vádak és a jogállamisággal kapcsolatos aggodalmak az alkotmányos rendszerünkhöz és a jogrendszerünkhöz kapcsolódnak. Viszont az Európai Parlamentet nem érdekelte ezen szabályok részletes tanulmányozása, azokat nem próbálta a tagállam alkotmányozási tradícióinak figyelembe vételével megérteni, ahogy ezt az EUSZ előírja. Ez csalódást keltő tapasztalat, amelynek a tanulságait mindannyiunknak le kell vonnunk.

Az is észrevehető, hogy az **indokolással ellátott javaslat „karácsonyfa-megközelítést” alkalmaz.** Hetvenhét bekezdésen keresztül mindenfélét tárgyal nagyon sokféle szakpolitikai témában, függetlenül attól, hogy azok hogyan kapcsolódnak az EUSZ 2. cikkében megfogalmazott értékekhez. Az indokolással ellátott javaslat hangzatos címeivel azt a hamis benyomást kelti, hogy Magyarországon kivételesen súlyos problémák állnak fenn. A különböző fejezetek és „aggodalmak” tanulmányozása során viszont kiderül, hogy az esetek nagy részét már lezárták vagy rendezték, sok eljárás pedig még folyamatban van valamely országos vagy európai bíróság előtt. A fennmaradó esetekben pedig egyszerűen további magyarázatra van szükség.

Valójában **az Európai Parlament a fejleményeket csak 2010-től kezdve vizsgálta.** Az e mögötti politikai motiváció nem hagyható figyelmen kívül. **Az indokolással ellátott javaslatban az Európai Parlament mindenféle, Magyarországgal szemben kritikus hangot felsorol, függetlenül attól,** hogy a legtöbb bíráló okafogyottá vált, mivel időközben az eseteket megoldották vagy lezárták. Továbbá az Európai Parlament egyáltalán nem indokolta vagy magyarázta meg, hogy a felvetett kérdések miért is jelentik az Unió értékeinek súlyos megsértését. Inkább más európai és nemzetközi fórumok által megfogalmazott és az Európai Parlament által szerkesztett aggodalom-, vád- és percepciógyűjteményről van szó, amely viszont egyáltalán nem egy indokolással ellátott javaslat. **Az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás komoly dolog, amely nem alkalmazható önkényesen, hanem csak szigorúan a Szerződések szerint.** A Tanács eljárása alatt végig észben kell tartani, hogy a 7. cikk arra hív fel, hogy megállapítsák, hogy egyértelműen fennáll-e annak a kockázata, hogy Magyarország megsérti az Unió alapértékeit és hogy ennek a kijelentésnek van-e meggyőző bizonyítéka.

A magyar Kormány felkéri az összes tagországot, hogy az eljárás során vegye figyelembe a következő, alapvető fontosságú elveket és megközelítéseket:

- A jelenlegi eljárás Magyarországra vonatkozik. De mivel ez az első, az Európai Parlament állásfoglalását követő eset, **az alkalmazandó módszerek és megközelítés a jövőre vonatkozóan is precedensértékűek.** Ebben a kontextusban alapvető fontosságú és az Európai Unió egészének érdekében áll annak egyértelmű kinyilvánítása, hogy **a jogállamiságra vonatkozó eljárásnak szigorúan a jogállamiság elveinek megfelelően kell történnie.** A jogi (vagy akár politikai) következményekkel járó eljárás alapjaként fontos biztosítani, hogy az EUSZ 7. cikke szerinti vagy ahhoz kapcsolódó eljárásban érintett tagállam védekezhessen, vagyis

méltányos lehetőséget kapjon arra, hogy az eljárás bármelyik szakaszában tisztázhassa annak valamely aspektusát.

- Szintén tény, hogy **az Unió értékeinek, valamint a jogállamiságnak a tartalma és kiterjedése nem alapul a tagállamok által együttesen jóváhagyott, teljes körű jogszabálygyűjteményen.** Ezért prudens és óvatos módon kell értékelni a jogállamiság kérdését és szigorú következetességgel kell alkalmazni az EUSZ-ben meghatározott eljárási garanciákat.
- **Magyarország erősen elkötelezett általában az EUSZ és konkrétan a 2. cikkben foglalt elvek mellett.** A demokrácia, a jogállamiság, a piacgazdaság és a kisebbségek tisztelete olyan értékek, amelyeket **Magyarország Alaptörvénye** is kimond. Ezek a magyar emberek szabad akaratát tükrözik, nem pedig olyan elvek, amelyeket külső hatalmaknak kell érvényesíteni. A 2010 óta ismételten kifejezett kritikák ellenére a kormánykoalíció három szabad, demokratikus és általános parlamenti választáson kapott precedens nélküli többséget. Ez a demokratikus legitimáció messze a legerősebb Európában. Ez a felhatalmazás csak az emberek tapasztalatain és ítéletén alapulhat, amelynek helyességét nehezen lehetne megkérdőjelezni. Ha a demokráciát és a jogállamiságot veszély fenyegetné, azt először a magyar emberek vennék észre, és ők lépnének fel ellene.
- 2010 óta mélyreható **strukturális reformokat** vezettünk be Magyarországon, amelyek gyakran belföldi és külföldi politikai és gazdasági érdekeket érintettek. A jogszabályi változásokat **mindig általános érdeklődés kísérte**, valamint az európai intézmények és különösen az Európai Bizottság figyelmének is a középpontjában álltak. **Az Európai Bizottság még egy tagállamot sem vizsgált olyan intenzíven, mint Magyarországot az elmúlt nyolc évben.** A Bizottság 2010 és 2014 között sok témában fejezte ki aggodalmát, de a Magyarországgal folytatott részletes konzultációkat követően mindegyiket rendezték. A konzultációk eredményeképpen több esetben módosítottunk magyar jogszabályokat, az Alaptörvényt is beleértve. Máskor a Bizottság elfogadta a Kormány magyarázatát és lezárta az ügyet. A fennmaradó esetekben az Európai Unió Bíróságának ítéletét kérték, amelyeket megfelelően végre is hajtottunk. **Megerősítést nyert, hogy a Bizottság által 2010 és 2014 között felvetett kérdések közül egy sem maradt nyitva.** Ezek a tények alapvető fontosságúak, mert **az indokolással ellátott javaslat teljes mértékben figyelmen kívül hagyja őket**, ami súlyos zavart és alapvető félreértelmezést okoz.
- Fontos megjegyezni, hogy **a Magyarországgal kapcsolatosan felvetett ügyek alapvetően nem a jogállamiságra vonatkoztak és vonatkoznak.** Elfogadhatatlan és félrevezető azt a következtetést levonni, hogy a kötelezettségszegési ügyek, pusztán a politikai és médiafigyelem miatt, automatikusan jogállamisági kérdésnek tekinthetők. **A jogállamiság demokráciánk és társadalmunk alapja, ezért nagyon óvatosan kell eljárni az olyan vádak kapcsán, amelyek aláássák a jogállamiság tiszteletét valamely tagállamban.** Magyarország vonatkozásában az Európai Bizottság a Szerződések őreként, az Európai Parlament eljárása alatt és után is, többször megerősítette, hogy nem tarja szükségesnek a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás megindítását Magyarország ellen.

- Kérjük, hogy az Európai Parlament által felvetett aggodalmaknak és a magyar Kormány válaszainak tanulmányozása során **vegyék figyelembe a különféle nyilatkozatokat és érveket, a tagállamok alkotmányozási hagyományait, valamint az Európai Unió Bíróságának szokásos ítélkezési gyakorlatát**, miszerint a tagállamok belső szervezete nem tartozik az uniós jog hatálya alá. Ha valamely, a vonatkozó alkotmányos és jogi rendelkezésekkel összhangban lévő módosítást az ellenzék a médiában vitat, ez önmagában még nem jelenti azt, hogy felveti az Európai Unió értékei megsértésének lehetőségét, még akkor sem, ha egyes nemzetközi és civil szervezetek vagy szövetségek a módosításról kritikusan nyilatkoznak. **A tagországok egyenlősége azt is jelenti, hogy ugyanazt a szabályt azonos kritériumok alapján kell megítélni.**
- **A tagállamok egyenlősége mellett további, a Szerződésben szereplő és az Európai Unió Bíróságának szokásos ítélkezési gyakorlatából eredő alapelveket is szigorúan be kell tartani.** Az EUSZ 4. cikke (2) bekezdése szerint az Uniónak tiszteletben kell tartania az alapvető állami funkciókat, amelyek kétségtelenül magukban foglalják az állam belső önszerveződésének nevezhető funkciót is. Továbbá a hatáskör-átruházásnak az EUSZ 5. cikke (1) és (2) bekezdésében foglalt elve nem ruházta át az Unióra azt a hatáskört, hogy tagállamai belső szervezetébe beavatkozhasson.
- Mindannyian ugyanahhoz az Unióhoz tartozunk, de eltérő alkotmányos hagyományaink vannak. Így pusztán az alkotmányos rendünkre vonatkozó szabályok eltérő volta nem indokolja, hogy, az Európai Unió értékeire hivatkozva, megkérdőjelezzük egymás álláspontját. Ellenkezőleg: a Szerződés maga is a tagállamok alkotmányos hagyományainak tiszteletben tartására hív fel.
- **Az Európai Parlament szerepét illetően** Magyarország teljes mértékben egyetért a Tanács jogi szolgálatával, amelynek értékelése szerint az EUSZ 7. cikke egyértelműen meghatározza az Európai Parlament szerepét azzal, hogy csak két lehetőséget nyújt a Parlamentnek a beavatkozásra: megindíthatja az eljárást, és a későbbi szakaszban hozzá kell járulnia a Tanács esetleges határozatához. Az Európai Parlament egyéb szerepvállalása az eljárásban nem lenne összhangban a Szerződésekkel.

A magyar Kormány álláspontja és értékelése szerint az indokolással ellátott javaslatban felvetett aggodalmak és vádak egyike sem jelenti azt, hogy az EUSZ 2. cikkében megfogalmazott értékek megsértésének súlyos veszélye állna fenn. Ilyen körülmények között fontos a Tanács 2014. decemberi következtetésében megfogalmazott, konszenzussal elfogadott elvek követése. Ennek és minden hasonló eljárásnak az alapelvei a következők legyenek: a hátrányos megkülönböztetés elkerülése, a tagállamok egyenlősége, valamint a bizonyítékokon alapuló, pártatlan megközelítés. A kettős mércét ki kell zárni, hogy elkerüljük a közös intézményeinkbe vetett közbizalom megrendülését. Minden aggodalom felvethető, de lehetőséget kell adni a vádak tisztázására, beleértve azt is, hogy a Tanács tagjait méltányos és átlátható eljárás során győzhessük meg.

A magyar Kormány készen áll a Tanács tagjaival folytatandó párbeszédre. Készek és hajlandóak vagyunk a vádak és félreértések tisztázására és arra, hogy az előttünk álló

eljárás során bemutassuk a tényeket. Az állásfoglalásnak a Tanács előtti megvitatásakor figyelembe kell venni, hogy míg egyes tagállamok állandó vizsgálat alatt állnak az új jogszabályaik miatt, függetlenül azok tartalmától és az adott ország alkotmányos hagyományaitól, addig más tagállamokban ugyanazon vagy hasonló szabályokat kritikus hangok nélkül alkalmazhatnak. És ezzel el is érkeztünk a kettős mérce kérdéséhez. A médiában és a politikai nyilatkozatokban hangsúlyosan jelen vannak bizonyos tagállamok jogi vagy alkotmányos rendelkezéseivel vagy azok változásával kapcsolatos politikai vélemények és megjegyzések. Fontos lenne elemezni, hogy a vizsgált kérdést hogyan szabályozzák az összes tagállamban, legyen szó akár Nyugat-, Dél- vagy Kelet-Európáról és kis, közepes vagy nagy tagállamról. Az egyenlő elbánás és megközelítés jelentősen erősítené egységünket.

Végül pedig: Magyarország és a többi tagállam nyilvánossága szoros figyelemmel kíséri az eljárást. **A közintézményekbe és a tagállamok közti kapcsolatokba vetett bizalom és támogatás fenntartása alapvető fontosságú. Ezért a Tanácsnak igazolnia kell, hogy a 7. cikk szerinti eljárás objektív, átlátható, biztosítja a tagállamok egyenlőségét, az egységre és kölcsönös tiszteletre összpontosít, és összhangban van a Szerződésekkel is.**

Magyarország az Európai Unióhoz való csatlakozását történelmi sikernek tekinti. Ezért megdöbbenő, hogy a jelenlegi, legitim politikai vitákat jogállamisági kérdéseknek állítják be.

A Tájékoztatóban a következő módszert alkalmaztuk: az indokolással ellátott javaslat címeit a magyar Kormány rövid értékelése követi. Ezután dőlt betűvel szedve idézzük az indokolással ellátott javaslat releváns szövegét, amelyet pedig a magyar Kormány részletes jogi érvelése követ.

Melléklet: az Európai Unió Tanácsának tagjainak címzett részletes megjegyzések, amelyeket a magyar Kormány az Európai Parlament által 2018. szeptember 12-én elfogadott azon állásfoglalására vonatkozóan tesz, amely szerint a Tanács az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikk (1) bekezdése szerint hozzon határozatot arról, hogy egyértelműen fennáll annak a kockázata, hogy Magyarország súlyosan megsérti az Unió alapértékeit.

II. A Tájékoztató melléklete

Az Európai Unió Tanácsának tagjainak címzett részletes megjegyzések, amelyeket a magyar Kormány az Európai Parlament által 2018. szeptember 12-én elfogadott azon Állásfoglalására vonatkozóan tesz, amely szerint a Tanács az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikk (1) bekezdése szerint hozzon határozatot arról, hogy egyértelműen fennáll annak a kockázata, hogy Magyarország súlyosan megsérti az Unió alapértékeit.

Tartalomjegyzék

Az alkotmányos és választási rendszer működése	11
A magyarországi alkotmányozási folyamat.....	11
A magyar Alkotmánybíróság jogköre	12
Az egyéni választókerületek kijelölése.....	15
„Állítsuk meg Brüsszelt”: nemzeti konzultáció	17
A bíróságok és más intézmények függetlensége és a bírák jogai.....	18
A bíróságok központosított igazgatása; a bírák és ügyvédek függetlensége	18
Az Országos Bírósági Hivatal elnökének jogkörei	22
A közigazgatási bíróságok új rendszere.....	23
Bírák, ügyészek és közjegyzők kötelező nyugdíjazása	25
A tisztességes eljáráshoz való jog megsértése (Gazsó kontra Magyarország).....	27
A bírósághoz forduláshoz való jog sérelme (Baka kontra Magyarország)	28
Az ügyészségre vonatkozó bírálatok.....	32
Korrupció és összeférhetetlenség.....	33
A magyar országgyűlés tagjainak összeférhetetlensége.....	34
Kampánykiadások korlátozott ellenőrzése.....	35
Kilépés a Nyílt Kormányzati Együttműködésből.....	36
Az OLAF ajánlásainak nyomon követése és a közbeszerzés	37
Közbeszerzés	39
Hatékony kormányzás és korrupció.....	40
A magánélet védelme és az adatvédelem	42
A magánélet tiszteletben tartásának megsértése (<i>Szabó és Vissy kontra Magyarország</i> ügy). 42	
A nemzetbiztonsági célból folytatott titkos megfigyelések jogi kerete	43
A véleménynyilvánítás szabadsága	44
Médiajogszabályok.....	45
A Médiatanács tagjainak megválasztása.....	49
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról	51
A média és az egyesülés szabadsága a 2018. április 8-i választások idején	53
A véleményalkotás és a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása.....	54
Az állítólagosan a „kormány megdöntésén” dolgozó személyek listájának közzététele és több független újságíró akkreditációjának megtagadása.....	55
A tudományos élet szabadsága.....	56

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosítása.....	57
Külföldi felsőoktatási intézményekkel folytatott tárgyalások	58
Az uniós és Unión kívüli egyetemek aránytalan mértékű korlátozása	60
A vallásszabadság.....	61
A lelkiismereti szabadság és a vallási közösségek jogállása	61
Az elismert egyházak alkotmányellenes törlése a nyilvántartásból	63
A lelkiismereti és vallásszabadság megsértése	65
Egyesületi szabadság.....	66
A Norvégiai Civil Támogatási Alap nem kormányzati szervezet kedvezményezettjeinél folytatott ellenőrzések.....	66
A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvény.....	67
Beavatkozás az egyesülés és a véleménynyilvánítás szabadságába	69
A külföldről támogatott szervezetek átláthatósága.....	70
A „Stop-Soros” jogszabálycsomag.....	72
Az egyenlő bánásmódhoz való jog	78
Kiegyensúlyozatlanság a családok védelme és a nők jogai között	79
A kapcsolati erőszak női áldozatainak védelme	81
A várandós vagy szoptató munkavállalók munkafeltételei.....	83
A megkülönböztetés és a család fogalmának korlátozó meghatározása	84
A fogyatékossgal élő személyekkel való embertelen bánásmód.....	84
A kisebbségekhez tartozó személyek – köztük a romák és a zsidók – jogai, valamint ezen kisebbségekkel szembeni gyűlölködő kijelentésekkel szembeni védelem.....	86
Rasszizmus és intolerancia, cigányellenesség és antiszemitizmus	86
Romákkal szembeni diszkrimináció	88
A roma gyermekek szegregációja (Horváth és Kiss kontra Magyarország).....	94
A roma gyerekek szegregált oktatása.....	95
A megkülönböztetés tilalmának sérülése (Balázs kontra Magyarország)	97
Romák kényszerkilakoltatása Miskolcon.....	98
Az antiszemitizmus elleni fellépés.....	99
A romák kirekesztése az oktatási rendszerben / Gyűlölet-bűncselekmények és gyűlöletbeszéd	103
A migránsok, menedékkérők és menekültek alapvető jogai.....	106
A menedékjogi törvény módosítása / a határrendészeti szervek visszaélései	107
A menedékkérők és bevándorlók őrizete	110

A kísérő nélküli kiskorúak helyzete	112
A kérelmet benyújtók szabadsághoz és biztonsághoz való jogának megsértése (Ilias és Ahmed kontra Magyarország)	118
A menedékkérők kötelező áthelyezése	120
A magyar menekültügyi jogszabályokkal kapcsolatos kötelezettségszegési eljárás.....	120
Menedékkérők menekültügyi őrizete.....	122
Gazdasági és szociális jogok	125
A hajléktalanság kriminalizálása.....	125
Az Európai Szociális Charta rendelkezéseinek megsértése	128
A Sztrájk törvény módosítása.....	131
A gyermekek jogai.....	133
A szociális segélyek és munkanélküli ellátások megfelelése és a támogatottak köre	135

A magyar alkotmányos rendszer működése nem vet fel az Európai Unió alapértékeivel való összeférhetetlenséggel kapcsolatos kérdéseket. Az alkotmányos rendszer Magyarország Alaptörvénye szerint működik és figyelembe vesz minden vonatkozó uniós és nemzetközi elvet. Bizonyos részletek módosítása, illetve az előző szabályok reformja vagy megváltoztatása nem jelenti automatikusan azt, hogy az új szabályok ellentmondának az Európai Unió értékeinek. Ez a magyar Alkotmánybíróság egyes ítéleteinek módosítására is érvényes. Az indokolással ellátott javaslatban felsorolt aggodalmak a módosítás tényéből erednek, amely pedig nincs hatással az Európai Unió alapértékeinek betartására. Az indokolással ellátott javaslat több olyan alkotmányos elemet is megkérdőjelez, amely más tagállamban nem is létezik, vagy ha igen, akkor kisebb mértékben, illetve gyengébb kompetenciákkal vagy garanciákkal bírnak. Emellett az indokolással ellátott javaslat nem az Európai Parlament saját vizsgálati eredményeit írja le, hanem csak más nemzetközi fórumok kutatásaira utal. A hatalmi ágak szétválasztásával kapcsolatos feltételezett veszélyt, valamint a fékek és ellensúlyok rendszerének gyengülésének vádját az Európai Parlament indokolással ellátott javaslata egyáltalán nem is magyarázza meg. Ezek az állítások politikailag elfogultak. Minden tagállam alkotmányos hagyományait tiszteletben kellene tartani, e tekintetben nincs közösen elfogadott, követendő európai szabály. Az ilyen általános vádak aláássák a tagállamok és állampolgáraik közti bizalmat és rendkívül károsak a teljes Európai Unió integritására nézve.

A magyarországi alkotmányozási folyamat

(7) A Velencei Bizottság többször is kifejezte aggodalmát a magyarországi alkotmányozási folyamattal kapcsolatosan, az Alaptörvényt és annak módosításait illetően egyaránt. Üdvözölte, hogy az Alaptörvény a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok védelmének elvein alapuló alkotmányos rendet hoz létre, valamint elismerte azokat az erőfeszítéseket, amelyek célja a közös európai demokratikus értékekkel és normákkal összhangban álló alkotmányos rend létrehozása, valamint az alapvető jogoknak és szabadságoknak a kötelező jogi erővel bíró nemzetközi eszközöknek megfelelő szabályozása. A bírálatok a folyamat átláthatóságának hiányára, a civil társadalom nem megfelelő bevonására, a tényleges konzultáció hiányára, a hatalmi ágak szétválasztásának veszélyeztetésére, valamint a fékek és ellensúlyok nemzeti rendszerének gyengítésére összpontosítottak.

A Velencei Bizottság általánosságban üdvözölte, hogy a volt kommunista országok új társadalmi keretrendszerük létrehozása érdekében új, modern alkotmányt fogadtak el, amely garantálja a demokráciát, az alapvető szabadságjogokat és a jogállamiságot. A kommunizmus bukása óta a 10 volt kommunista EU-tagállam közül Magyarország fogadott el utoljára új alkotmányt. A Velencei Bizottság az új alkotmányról alkotott véleményének 142. pontjában üdvözölte, hogy az Alaptörvény demokrácián,

jogállamiságon, valamint az alapvető jogokon és ezek alapelvein alapuló alkotmányos rendet hozott létre. Általános értelemben a jelenlegi kormánykoalíció és Magyarország számára is fontos előrelépést jelentett az új Alkotmány 2011. áprilisi elfogadása, amely azonban láthatólag egy átfogó és koherens alkotmányos rend hosszabb távú létrehozásának csak a kezdetét jelentette. A Velencei Bizottság üdvözölte az arra irányuló erőfeszítéseket, hogy a közös európai demokratikus értékekkel és standardokkal összhangban lévő alkotmányos rend jöjjön létre, és hogy a kötelező érvényű nemzetközi jogi eszközöknek megfelelő módon szabályozzuk az alapvető (szabadság)jogokat. Ilyen eszköz például az emberi jogokról szóló európai egyezmény és az EU Alapjogi Chartája.

Az új alkotmány megfogalmazása körüli politikai vita 2010 júniusában indult az ezzel foglalkozó ad hoc országgyűlési bizottság megalapításával. A bizottság 45 fős tagságában minden parlamenti párt képviselve volt. Az Országgyűlés szakmai és politikai vitája után az Alaptörvényt a képviselők több mint kétharmada 2011. április 18-án megszavazta. Az alkotmánytervezet országgyűlési vitáját nemzeti konzultatív testület felállítása előzte meg 2011 januárjában. Ezt egy 12 kérdést tartalmazó kérdőíven alapuló, széleskörű felmérés követte az alkotmánytervezetről, valamint több nyilvános vitát szerveztek az Alaptörvény értékeiről és céljairól, amelyeken egyetemek, egyházak és a civil társadalom képviselői is részt vettek. Közel egymillió állampolgár fejezte ki véleményét az alkotmánytervezetről.

A magyar Alkotmánybíróság jogköre

(8) Az alkotmányos reform eredményeként korlátozták az Alkotmánybíróság jogkörét, többek között a költségvetési ügyek tekintetében, eltörölték az actio popularis-t, megszüntették az Alkotmánybíróság lehetőségét arra, hogy 2012. január 1. előtti ítélkezési gyakorlatára hivatkozzon, valamint korlátozták az Alaptörvény módosításaira vonatkozó, az Alkotmánybíróság által lefolytatott alkotmányossági vizsgálat lehetőségét a kizárólag eljárási jellegű módosítások kivételével. A Velencei Bizottság komoly aggodalmának adott hangot e korlátozásokat illetően, valamint a bírák kinevezési eljárásával kapcsolatban, továbbá ajánlásokat fogalmazott meg a magyar hatóságoknak a szükséges fékek és ellensúlyok biztosításával kapcsolatosan az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvénnyel kapcsolatos, 2012. június 19-én elfogadott véleményében, valamint a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításáról szóló, 2013. június 17-én elfogadott véleményében. A Velencei Bizottság a véleményeiben a reformok több pozitív elemét is azonosította, például a költségvetési garanciákra vonatkozó rendelkezéseket, a bírák újraválasztásának tilalmát, valamint az alapvető jogok biztosának az ahhoz való joggal való felruházását, hogy utólagos normakontrollt indítványozzon.

(9) Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a 2018. április 5-i záró következtetéseiben aggodalmának adott hangot azzal kapcsolatban, hogy a jelenlegi alkotmányjogi panasztételi eljárás korlátozottabb hozzáférést biztosít az Alkotmánybírósághoz, nem ír elő határidőt az alkotmányossági felülvizsgálat gyakorlására vonatkozóan, és nem jár felfüggesztő hatállyal az érintett jogszabályra

nézve. Azt is megemlítette, hogy az új alkotmánybírószági törvény rendelkezései gyengítik a bírák hivatali idejének biztonságát, és fokozzák a kormány által az Alkotmánybíróság összetételére és működésére gyakorolt befolyást azzal, hogy megváltoztatták a kinevezési eljárást, az alkotmánybírák számát és nyugdíjkorhatárát. A bizottság azt is aggasztónak találta, hogy korlátozták az Alkotmánybíróság jogkörét és hatáskörét a költségvetési kérdéseket érintő jogszabályok felülvizsgálata tekintetében.

Európai összehasonlításban a magyar Alkotmánybíróságnak figyelemre méltóan tág jogköre van. Több, az ellenkezőjét állító szakmai jogi érveléssel szemben, az Alaptörvény tartózkodik a decentralizációtól – például az alapvető jogok védelmét a rendes bíróságokhoz rendeli – és megtartotta az Alkotmánybíróság figyelemre méltóan erős hatáskörét. Az indokolással ellátott javaslatban megismételt negatív percepcióval szemben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján még új hatásköröket is kapott. Ilyen például bármely törvény előzetes vagy utólagos alkotmányossági vizsgálatának lehetősége. Az előzetes alkotmányossági vizsgálatot a törvényjavaslat benyújtója, a Kormány, az Országgyűlés elnöke, a Kúria elnöke, a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, a főügyész vagy az alapvető jogok országgyűlési biztosa kezdeményezheti.

Emellett az Alkotmánybíróság az adott esetben eljáró bíró kezdeményezésére megvizsgálhatja, hogy a vonatkozó törvény összhangban áll-e az Alaptörvénnyel. Az Alkotmánybíróság alkotmányossági panasz alapján is megvizsgálhatja, hogy az adott esetben alkalmazandó törvény összhangban áll-e az Alaptörvénnyel. Sőt az Alkotmánybíróság utólag is ellenőrizheti bármely bírói döntés alkotmányosságát, valamint valamely jogszabály összhangját a nemzetközi joggal. Mindehhez az Alaptörvény hozzáteszi azt is, hogy, a benne foglalt jogkörök mellett, sarkalatos törvény alapján az Alkotmánybíróság további funkciókat és felhatalmazásokat kaphat.

Összességében az Alkotmánybíróság jelenlegi jogkörei olyan szakmai és politikai kompromisszumot tükröznek, amely azzal javítja az alkotmányossági vizsgálat eredményességét, hogy a hangsúlyt adott esetben az elvont alkotmányossági vizsgálatról a konkrét vizsgálatra helyezi át. Az actio popularis megszüntetését kifejezetten maga az Alkotmánybíróság kérte, mert ennek az eljárástípusnak a helytelen alkalmazása és az azzal való visszaélés jelentős munkaterhet okozott. Továbbá a Magyarország Alkotmánybíróságáról szóló 2011. évi CLI. törvényről kifejtett véleményében a Velencei Bizottság is nyugtázta, hogy az actio popularis nem előfeltétele a jogállamiság magyarországi fennállásának.¹

Az Alaptörvény rendelkezése, amely korlátozza a központi költségvetés alkotmányossági ellenőrzését, azt célozza, hogy egyensúly jöjjön létre a gazdasági stabilitás Alaptörvényben foglalt célja és az alapvető jogok védelme között. Ez az

¹ CDL-AD(2011)001, elfogadta a Velencei Bizottság 86. plenáris ülése (Velence, 2011. március 25-26.)
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)001-e)

intézkedés – a Költségvetési Tanács (az államadósság költségvetési ellenőrzéséért felelős testület) felállítása mellett – korlátozhatja a jövőbeli kormánypártok mozgásterét bizonyos gazdaságpolitikai intézkedések megtételében, de nem akadályozza az alapvető jogok eredményes védelmét. Az Alaptörvény 37 (4) cikke szerint mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság vizsgálhatja a központi költségvetésről és annak végrehajtásáról, a központi adókról, valamint az illetékekről, járulékokról és vámokról szóló törvényeknek, valamint a helyi adók központi feltételeinek összhangját az Alaptörvénnyel, de kizárólag a következőkkel kapcsolatban: az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelme, a gondolati, lelkiismereti és vallásszabadság vagy a magyar állampolgársághoz fűződő jogok. Az Alkotmánybíróság ezeket a törvényeket megsemmisítheti, de csak a fenti jogok megsértése esetén. Emellett az Alkotmánybíróságnak korlátlan joga van a fenti tárgyú törvények megsemmisítéséhez akkor is, ha nem teljesülnek az azok meghozatalára és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási szabályok.

Az alkotmánymódosítások vizsgálatára vonatkozó új rendelkezés összhangban van az Alkotmánybíróság korábbi megközelítésével. Ez az esetjog kimondottan megerősítette, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja a módosítások tartalmát, mivel maga az Alkotmánybíróság is az Alaptörvény hatálya alatt áll és nem vizsgálhatja magának az Alaptörvénynek az alkotmányosságát. Ezt a megközelítést nemzetközi példák is alátámasztják. A Velencei Bizottság elemzése az alkotmánybíróságok alkotmánymódosítás-vizsgálatai tárgyában arra a következtetésre jutott, hogy ez az alkotmányos törvénykezés ritka jellemzője, és hogy „az ilyen ellenőrzés nem tartható jogállamisági követelménynek”². Ezért a rendelkezés nem jelentett jogkörkorlátozást. Ellenkezőleg: világos szabályokat fektetett le arra a vizsgálati jogosultságra vonatkozóan, hogy betartották-e az eljárási szabályokat. Így az alkotmányos hatalom ellenőrzése még inkább biztosított, mint korábban.

Az Alaptörvény hatályba lépte előtti alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezésével az Országgyűlés kifejezte, hogy a korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntések, a jövőbeli döntéseket tekintve, nem kötik az Alkotmánybíróságot. Ez viszont nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság ne juthatna a korábbival egyező következtetésre. Továbbá a rendelkezés nem tiltja, hogy az Alkotmánybíróság hivatkozzon saját korábbi döntéseire, amelyek Magyarország úgynevezett alkotmányos történelmének (alkotmányos hagyományainak) részei, amit az Alaptörvény értelmezési forrásként konkrétan el is ismer. Sőt az Alkotmánybíróság a negyedik módosítás után, több döntés esetében folytatta is korábbi gyakorlatát. (Pl. a 10/2013. (IV. 25.) és a 11/2013 (V.9.) számú döntésben a bírák az Alkotmánybíróság korábbi döntéseire hivatkoztak.)

² A Belgium alkotmányának módosításáról szóló 679/2012. vélemény 49. bekezdése, CDL(2012)031.

Megjegyzendő, hogy a Velencei Bizottság a reformok számos pozitív elemére is rámutatott. Ilyen a költségvetési garanciákra vonatkozó rendelkezés vagy az, hogy a magyar hatóságok megfogadták a Bizottság arra vonatkozó javaslatát, hogy tiltsák meg az alkotmánybírók újraválasztását. A Velencei Bizottság nagyra értékelte, hogy a törvény – a folyamatosság és a bírák funkcionális immunitása érdekében – időkorlátot vezetett be az új bírák kinevezésére vonatkozóan, valamint azt is, hogy az egyik rendelkezés szerint az Alkotmánybíróság jelenlegi tagjának mandátuma meghosszabbítható arra az esetre, ha az Országgyűlés a meghatározott időszakon belül nem választ új tagot. Ezek a rendelkezések biztosítják, hogy az Alkotmánybíróság működőképessége akkor se kerüljön veszélybe, ha új tagját még nem választották meg (ahogy ez az előző szabályok hatálya idején majdnem meg is történt). A Magyarország Alkotmánybíróságáról szóló 2011. évi CLI. törvényről kifejtett véleményének 31. pontjában a Velencei Bizottság határozottan üdvözölte a jogszabályok utólagos alkotmányossági vizsgálatára vonatkozó kitételeket. Ugyanezen vélemény 53. pontja pozitívnak minősítette azokat a rendelkezéseket, amelyek kiterjedt lehetőséget biztosítanak arra, hogy kivételes esetben az Alkotmánybírósághoz lehessen fordulni.

Az Alkotmánybíróság összetételére vonatkozó szabályok (az országgyűlési képviselők kétharmada általi megválasztás, magas szintű szakmai követelmények) garantálják a bírák függetlenségét. Ugyanezt a célt szolgálja a hivatali idejük hossza (jelenleg 12 év) és az újraválasztásuk tilalma is.

A fentiekből eredően a reform nem változtatta meg az Alkotmánybíróság szerepét a fékek és ellensúlyok rendszerét illetően.

Az egyéni választókerületek kijelölése

(10) Az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalának részleges választási megfigyelő missziója a 2018. június 27-én elfogadott jelentésében megállapította, hogy a választások technikai lebonyolítása szakszerű és átlátható volt, az alapvető jogokat és szabadságokat összességében véve tiszteletben tartották, de azok gyakorlására kedvezőtlen légkörben került sor. A választási szervek szakszerűen és átláthatóan tettek eleget megbízatásuknak, az érintettek körében általános bizalmat élveztek, és általánosságban pártatlannak tűntek. A kampány heves volt, ám az ellenséges és megfélemlítő kampányretorika korlátozott teret hagyott a lényegi vita számára, és csökkentette a szavazók arra való képességét, hogy tájékozott döntést hozzanak. A kampányfinanszírozás és a kampánykiadások felső határainak célja az esélyegyenlőség biztosítása volt valamennyi jelölt számára. A jelöltek egyenlő alapon való versengését azonban jelentős mértékben akadályozta, hogy a kormány túlzott mértékben költött a kormánykoalíció kampányüzenetét felerősítő nyilvános tájékoztató hirdetésekre. Minthogy a választások vége előtt nincs jelentéstételi kötelezettség, a szavazók valójában nem rendelkeztek információkkal a kampányfinanszírozásról, ami kulcsfontosságú a megalapozott döntéshez. Aggodalmának adott hangot továbbá az egyéni választókerületek határainak kijelölését illetően. Hasonló aggályokat fogalmazott meg a Velencei Bizottság és a Demokratikus Választási Tanács

által elfogadott, a magyar országgyűlési képviselők megválasztásáról szóló törvénnyel kapcsolatos 2012. június 18-i közös vélemény, amelyben megemlítették, hogy a választókerületek határait átlátható és szakszerű módon kell kijelölni, pártatlan és a politikai részrehajlástól mentes eljárás révén, vagyis nem rövid távú politikai célokat követve (gerrymandering – választókerületek részrehajló kijelölése).

Az egyéni választókerületek kijelölésével kapcsolatos bírálat megalapozatlan és a magyar választási rendszer ismeretének hiányát mutatja. Magyarországnak vegyes választási rendszere van, amely kombinálja az arányos és a nem arányos képviselet előnyeit, ami kiegyensúlyozott, megfelelően arányos választási rendszert eredményez. Magyarország választási rendszere arányosabb, mint néhány más uniós tagországé, ahol nem arányos rendszer van érvényben.

A választókerületekről szóló új jogszabályokat 2013 áprilisában fogadták el.³ Az egyéni választókerületekre vonatkozó új szabályok célja az volt, hogy csökkentse a magyar Országgyűlés létszámát és arányosabb választási rendszert hozzon létre, amely egyes területeken 300%-os aránytalanságot mutatott. Változatlan maradt az a szabály, amely szerint a választókerületek nem nyúlhatnak túl az ország és Budapest határára, és egy választókerületnek továbbra is egy területi tömböt kell alkotnia.

Ebben a kontextusban hangsúlyoznunk kell, hogy az Alkotmánybíróság 193/2010 (XII. 8.) AB döntésével⁴ érvénytelenítette az egyéni és területi választókerületek létrehozására vonatkozó korábbi jogszabályt. Ezt a Velencei Bizottság és a Demokratikus Választás Tanácsa által 2012. június 18-án kibocsátott, a magyar országgyűlési képviselők megválasztásáról szóló törvényre vonatkozó 662/2012. számú közös vélemény is pozitívnak tartja. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének döntése elismerte, hogy ezzel a jogszabály-módosítással Magyarország teljesítette a Velencei Bizottság ajánlásait.

A 2018. április 8-i országgyűlési választásokon a részvételi arány hatalmas mértékben nőtt, és Magyarország történetében a kommunizmus vége óta az egyik legmagasabb szintet érte el. Az Országos Választási Bizottság elnökének jelentése szerint összesen 8.312.264 állampolgár volt szavazásra jogosult. 59.235 polgár regisztrált nemzetiségi kisebbségként; ők nemzetiségi kisebbségi listára szavazhattak. Az 5.796.268 szavazat alapján a részvételi arány 69,73%-os volt. Ez az eredmény önmagában is a magyar Országgyűlés erős legitimitását bizonyítja. Ilyen magas részvétel mellett teljesen félrevezető az indokolással ellátott javaslat azon állítása, hogy „csökkent a szavazók arra való képessége, hogy tájékozott döntést hozzanak”.

A kampányfinanszírozás bejelentési kötelezettsége tárgyában a Velencei Bizottság jó választási gyakorlatokat megfogalmazó kódexe nem javasol konkrét szabályokat a

³ 2013. évi XXXVI. törvény <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1300036.TV>

⁴ [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-2010-3-008?fn=document-frameset.htm\\$fn=templates\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-2010-3-008?fn=document-frameset.htm$fn=templates$3.0)

bejelentési határidőre nézve⁵, az EBESZ/ODIHR és a Velencei Bizottság politikai pártokra vonatkozó iránymutatása pedig azt ajánlja, hogy a választást követő 30 napon belül tegyék meg a bejelentéseket. A magyar szabályok teljes mértékben megfelelnek ezeknek az ajánlásoknak.⁶

„Állítsuk meg Brüsszelt”: nemzeti konzultáció

(11) Az elmúlt években a magyar kormány széles körben folytatott nemzeti konzultációkat, nemzeti szinten kiterjesztve a közvetlen demokráciát. A Bizottság 2017. április 27-én rámutatott, hogy az „Állítsuk meg Brüsszelt!” című nemzeti konzultáció több, a tények tekintetében pontatlan vagy rendkívül félrevezető megállapítást és állítást tartalmazott. A magyar kormány továbbá konzultációkat tartott 2015 májusában a bevándorlásról és a terrorizmusról, 2017 októberében pedig egy úgynevezett „Soros-terv” ellen. Ezek a konzultációk párhuzamot vontak a terrorizmus és a migráció között, gyűlöletet keltettek a migránsokkal szemben, és különösen Soros György személye és az Unió ellen irányultak.

Hangsúlyozzuk, hogy a nemzeti konzultáció eszközt a magyar Kormány 2010 óta használja arra, hogy rendszeresen felmérje a magyar állampolgárok véleményét. Az elmúlt nyolc év során több mint kétmillió magyar állampolgár részvételével hét nemzeti konzultációt tartottunk. A magas részvételi szint és az eredmények alapján a Kormány azt a következtetést vonta le, hogy Magyarország a) Európa-párti, és b) erős Európáért harcol, és ugyanakkor c) Brüsszel politikájának reformját sürgeti, hogy a világban vezető szerepű Európában élhessünk. A 2017. március 31-én indított nemzeti konzultációban a magyar Kormány az emberek véleményét kérte arról, hogy milyen álláspontot képviseljünk az Európa jövőjéről szóló párbeszéd során és a magyar emberek életét jelentősen érintő kérdésekről szóló vitákban. A migrációs politika, az energiaárak, az adó- és munkaügyi politika és a külföldről támogatott civil szervezetek áttekinthetősége mind olyan kérdés, amelynek alapvető kihatása van Magyarország szuverenitására. Az, hogy 1,68 millió ember osztotta meg véleményét ezekről a témákról, bizonyítja, hogy az emberek a kérdéseket fontosnak tartják. A konzultáció címe arra a szándékra utal, hogy megállítsuk a nemzeti hatáskörök Brüsszelnek való átadásának folyamatát, és azt a politikát, amely túl kíván lépni a Szerződésekben foglaltakon. A Kormány fenn kívánja tartani a tagállamok és az európai intézmények közti jelenlegi hatáskörmegosztást. Ez a lehetőség az emberek véleményének kinyilvánítására a demokrácia elvének megnyilvánulása. Fontos rámutatni, hogy Magyarország az egyetlen uniós tagállam, amely úgy döntött, hogy nyíltan megkérdezi polgárait arról, hogyan kellene megbirkózni a migrációs krízissel. Továbbá a magyar Kormány 2018. november 5-én új konzultációt indított a családtámogatásokról, a fiatal párok támogatásáról és a gyermeket nevelő nők alkalmazásáról.

⁵ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e)

⁶ <https://www.osce.org/odihr/77812?download=true>

A magyar nemzeti konzultációk célja mindig hasonló volt a Tanács állampolgári konzultációs folyamatának és az Európai Bizottság által Európa jövője tárgyában kezdeményezett online konzultáció céljához.

Az EU állampolgári konzultációs folyamata szerint a részt vevő tagállamok különféle állampolgári konzultációs tevékenységeket szerveznek, amelyek kivitelezésének módjáról nemzeti szinten dönthetnek. Ezért minden tagállam megvitathat különféle témákat, amelyek jelentősek nemzeti vitáiban. Magyarország azon a véleményen van, hogy fontos figyelembe venni az egyes tagállamok eltérő véleményeit és prioritásait. A tagállamoknak lehetőséget kell adni arra, hogy sajátosságaik szerinti konzultációkat tartsanak, amelyek valós eredményeket hoznak az emberek számára fontos ügyekben és bizonyos, megoldást igénylő kihívások kapcsán.

Következésképpen a magyar alkotmányos rendszer működése nem vet fel olyan kérdést, amely ellentétes lenne az Európai Unió alapértékeivel. Ezért alaptalan az indokolással ellátott javaslat 7-11. preambulum-bekezdésében szereplő tételek felsorolása és az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikk (1) bekezdésére hivatkozva annak indítványozása, hogy a Tanács mondja ki: egyértelműen fennáll annak a kockázata, hogy Magyarország súlyosan megsérti az Unió alapértékeit.

A bíróságok és más intézmények függetlensége és a bírák jogai

Magyarország Kormánya határozottan visszautasítja a magyar bíróságok függetlenségével kapcsolatos vádakat. Az elmúlt években a bizalomvesztés miatt hatalmas kárt okozott Magyarországnak és nem utolsósorban az Európai Uniónak az, hogy az EU intézményeinek és egyes tagországoknak a politikusi olyan általános vádakat fogalmaztak meg, miszerint „probléma van” a magyar bíróságok függetlenségével. A 2011-ben kezdődött bírósági reform részeként a magyar Kormány minden ügyben sikeres tárgyalásokat folytatott a Velencei Bizottsággal és az Európai Bizottsággal és minden fennmaradó kérdést kielégítő módon lezárt. Az Európai Parlament indokolással ellátott javaslata külön fejezetet szentelt a bíróságok függetlenségének, amelyben több lezárt ügyet is folyamatban lévőnek, megoldatlannak vagy különösen aggodalmat keltőnek jelöl. A magyar Kormány megjegyzi: az a tény, hogy bizonyos szabályok vonatkoznak a bíróságokra vagy bírákra, önmagában még nem értelmezhető úgy, hogy a jogállamiságot érintő kérdésről lenne szó. A Kormány sajnálattal veszi tudomásul, hogy az indokolással ellátott vélemény így állítja be a helyzetet és (sikertelenül) össze próbálja kapcsolni a szabályok módosítását a jogállamiság elvének feltételezett sérülésével. Ez a megközelítés nem felel meg a valóságnak és félrevezető.

A bíróságok központosított igazgatása; a bírák és ügyvédek függetlensége

(12) A jogi keret 2011-ben törvénybe iktatott számos módosításának eredményeként az újonnan létrehozott Országos Bírói Hivatal (OBH) elnökét széles jogkörrel ruházták fel. A Velencei Bizottság a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényről, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényről szóló, 2012. március 19-én elfogadott véleményében, valamint a bíróságokról szóló sarkalatos törvényekről szóló, 2012. október 15-én elfogadott véleményében bírálta e széles jogkört. Hasonló aggályokat fogalmazott meg az ENSZ bírák és ügyvédek függetlenségével foglalkozó különleges előadója 2012. február 29-én és 2013. július 3-án, illetve a korrupció ellen fellépő államok csoportja (GRECO) is a 2015. március 27-én elfogadott jelentésében. Mindezek a szereplők hangsúlyozták, hogy erősíteni kell az Országos Bírói Tanács (OBT) mint kollektív testület felügyeleti szerepét, mivel az OBH magyar Országgyűlés által megválasztott elnöke nem tekinthető bírói önigazgatási szervnek. Nemzetközi ajánlásokat követve megváltoztatták az OBH elnökének jogállását, és korlátozták az elnök hatáskörét az elnök és az OBT közötti egyensúly javítása érdekében.

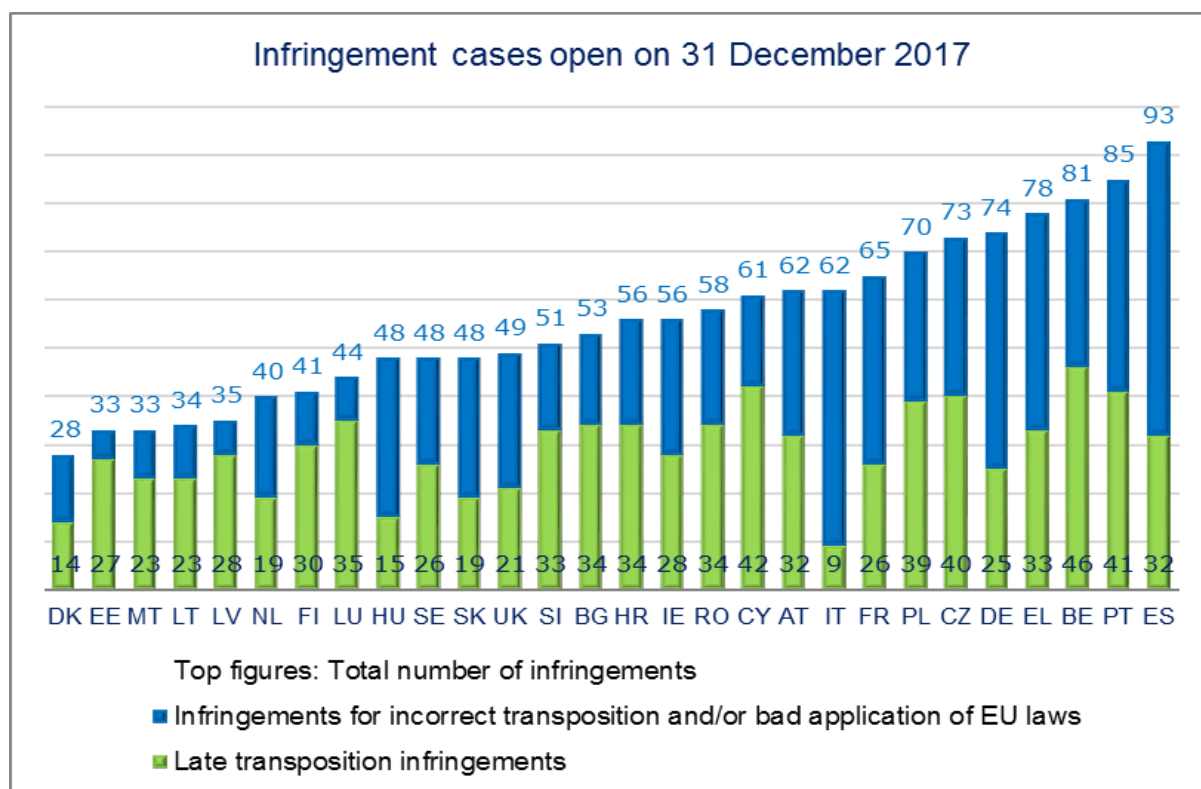
Először is rá kell mutatnunk, hogy a Korrupció Elleni Államok Csoportját (GRECO) 1999-ben az Európa Tanács alapította azzal a céllal, hogy javítsa tagállamainak a korrupció elleni harcra való képességét azzal, hogy dinamikus, kölcsönös értékeléssel és csoportnyomással figyelemmel kíséresse, hogy a tagországok megfelelnek-e a korrupcióellenes szabványoknak. A GRECO-nak jelenleg 49 tagállama van (48 európai ország, köztük az Európai Unió minden tagja, és az Amerikai Egyesült Államok).

Monitoringmechanizmusa részeként a GRECO ajánlásokat tehet a vizsgált tagországnak, hogy javítsa annak korrupcióellenes jogszabályait és gyakorlatait. A tagország ezeket az ajánlásokat figyelembe veheti. A GRECO az értékelési jelentésben szereplő minden ajánlás megvalósítását megvizsgálja és átfogó értékelést fogalmaz meg arról, hogy a tagállam milyen szinten felel meg az ajánlásoknak. Nem kérdőjelezzük meg a szervezet fontosságát és ajánlásainak értékét, de rá kell mutatnunk, hogy a GRECO más tagállamok jogszabályairól is hasonló véleményeket fogalmaz meg. A tagállamok és más nemzetközi szervezetek ismételt felhívása ellenére, az Európai Unió még nem csatlakozott a GRECO-hoz.

A fent említett magyar jogszabályok témájában fontos kiemelni, hogy a Velencei Bizottság 2012. március 16-17-i ülésén elismerte a korábbi bírósági rendszer hatékonysága növelésének szükségességét. Az érintett felek (többek közt az Európai Bizottság) több pozitív rendelkezést találtak a fenti törvényekben és néhány problémás elemre is rámutattak. Ez utóbbiakat a magyar Kormány kezelte, amit a GRECO jelentése is elismer. A bírák és ügyvédek általános függetlenségét és a bíróságok függetlenségét tekintve hangsúlyozzuk, hogy 2013 óta az Európai Bizottság minden évben közleményt ad ki az uniós Igazságügyi Eredménytábláról, amely összehasonlítható adatokat tartalmaz az egyes országok igazságügyi rendszereinek függetlenségéről, minőségéről és hatékonyságáról, elsősorban a polgári jogi, üzleti és adminisztratív esetekre összpontosítva.

A kötelezettségszegési ügyeket tekintve az Európai Bizottság évente beszámolót készít az uniós jogszabályok alkalmazásának nyomon követéséről. A 2018. július 12-én elfogadott, 2017. évi beszámoló⁷ szerint Magyarország eredménye a 28 tagállam közül a kilencedik legjobb a 2017. december 31-éig le nem zárt kötelezettségszegési eljárások száma alapján.

Az alábbi ábra az egyes tagállamok nyitott kötelezettségszegési ügyeinek számát mutatja 2017 végén:



A 2017. december 31-éig le nem zárt kötelezettségszegési eljárások száma

Felső számok: a kötelezettségszegések összes száma

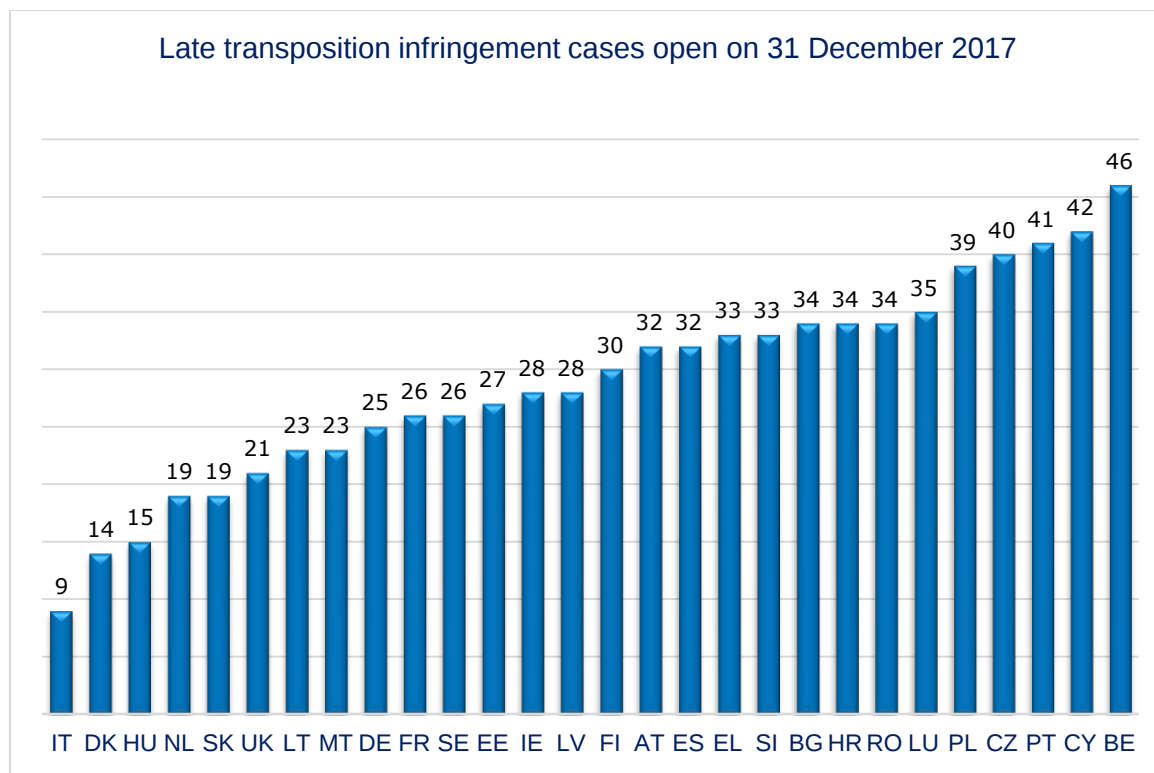
Az uniós jogszabályok helytelen átültetése és/vagy alkalmazása miatti kötelezettségszegési eljárások

Késői átültetés miatti kötelezettségszegési eljárások

Megjegyzendő továbbá, hogy a késői átültetés miatti kötelezettségszegési eljárásokat tekintve Magyarország ma már a legalacsonyabb átültetési hiányt felmutató három tagállam között van. Emellett a 2017-es Egységes Piaci Eredménytábla⁸ megerősíti, hogy Magyarország az egyetlen tagállam, amelynek sikerült átültetnie azon 14 irányelv 100%-át, amelyek esetében a határidő a számítási időszak végét megelőző hat hónapon belül volt (2017. június 1. – 2017. november 30.).

Az alábbi ábra az egyes tagállamok átültetéshez kapcsolódó, nyitott kötelezettségszegési ügyeinek számát mutatja 2017 végén:

A 2017. december 31-éig le nem zárt, késői átültetés miatti kötelezettségszegési eljárások



Hangsúlyozandó továbbá, hogy a statisztikák szerint Magyarország az Unió átlagánál jobban teljesít a kötelezettségszegési eljárások időtartamát illetően (Magyarország esetében átlagosan 31,3 hónap, míg az Unió átlaga 39,8 hónap), és az Európai Unió Bírósága kötelezettségszegési határozatai végrehajtásának időtartamára vonatkozóan is (Magyarország esetében 17,7 hónap, az Unió átlaga pedig 23,6 hónap).

A fentiek tükrében erősen kérdéses, hogy indokolt-e bírálni Magyarország teljesítményét a kötelezettségszegési eljárások terén vagy kritizálni azok „hatását az ország általános hangulatára”.

A legutóbbi, 2018. május 27-én nyilvánosságra hozott Eredménytábla adatai⁹ szerint a magyar igazságszolgáltatási rendszer az Unió átlagánál jobban vagy sokkal jobban teljesít, ugyanúgy, mint a korábbi időszakban. Az igazságszolgáltatás függetlenségét tekintve a sorrend nem mutatja a magyar rendszer jelentős eltérését, különösen a strukturális függetlenség garanciáit tekintve, amelyek a magyar jogrendszerben stabilan fennállnak.

⁹ COM(2018) 364, végleges, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2018_en.pdf

Az Országos Bírósági Hivatal elnökének jogkörei

(13) 2012 óta Magyarország pozitív lépéseket tett annak érdekében, hogy bizonyos feladatokat átruházzon az OBH elnökéről az OBT-re annak érdekében, hogy javuljon a két szerv közötti egyensúly. Ennek ellenére további előrelépésre van szükség. A GRECO a 2015. március 27-én elfogadott jelentésében szorgalmazta az OBH elnöke által hozott, mérlegelési jogkörön alapuló döntésekben rejlő potenciális kockázatok minimalizálását. Az OBH elnöke többek között jogosult bírák áthelyezésére és kirendelésére, továbbá szerepet játszik a bírák fegyelmi ügyei terén. Az OBH elnöke továbbá javaslatot tesz a köztársasági elnöknek a bíróságok vezetőinek kinevezésére és felmentésére, ideértve a fellebbviteli bíróságok elnökeit és alelnökeit is. A GRECO üdvözölte a közelmúltban elfogadott bírói etikai kódexet, ám úgy vélte, hogy az lehetne explicitebb, és kiegészíthetné azt egy munkahelyi képzés is. A GRECO elismerte az igazságszolgáltatási rendszerben alkalmazandó felvételi és kiválasztási eljárásokra vonatkozó magyarországi szabályok 2012 és 2014 közötti módosításait is, amelyeknek köszönhetően az OBT szélesebb felügyeleti jogkört kapott a kiválasztási eljárás során. Az OBT a 2018. május 2-i ülésén egyhangú határozatokat fogadott el az OBH elnökének azon gyakorlatáról, hogy eredménytelennek nyilvánít bírói és bírósági vezetői állásokra kiírt pályázatokat. A határozatok az elnök gyakorlatát törvénysértőnek találták.

Amint azt a GRECO jelentés is elismeri, a magyar Kormány több lépést is tett annak érdekében, hogy egyensúlyba hozza az Országos Bírói Tanács és az Országos Bírósági Hivatal elnökének jogköreit. Kiemelendő továbbá, hogy a hivatkozott GRECO-jelentés szerint különös elismerést érdemelnek a bírók felvételi és kiválasztási eljárási szabályainak 2012 és 2014 közötti módosításai Magyarországon, amelyek révén az Országos Bírói Tanács erőteljesebb felügyeleti jogkörre tett szert a kiválasztási folyamatban. Következésképpen meg kell állapítani, hogy az Országos Bírói Tanácsnak immár döntő felhatalmazása van a bírák kinevezése és előléptetése terén, és nem az Országos Bírósági Hivatal elnöke játssza a legfontosabb szerepet a folyamatban.

A bírói álláshelyekre beadott pályázatok értékelése komplex folyamat, sok érdekelt féllel. A folyamat szabályai garantálják, hogy a választott bírói testületek döntő szerepet játszanak minden olyan esetben, amikor egy jelöltet kineveznek vagy előléptetnek. Ez jelenthet helyi bírói tanácsot, amely meghatározza a pályázók rangsorát vagy jelentheti az Országos Bírói Tanácsot, amely előzetes hozzájárulását adja a második vagy harmadik helyezett jelölt kinevezéséhez. Az Országos Bírói Tanács rendszeresen használja „vétőjogát” a gyakorlatban. A szabályok tehát biztosítják, hogy a kiválasztási eljárás eredményeként a legalkalmasabb jelölt nyerje el az üres álláshelyet. Érdemes megemlíteni továbbá, hogy az eredménytelen pályázó a döntés Magyar Közlönyben való megjelentetésétől számított 15 napos jogvesztő határidőn belül fellebbezéssel élhet a kiválasztási folyamat kimenete ellen. A panaszt írásban kell benyújtani az érintett bíróság elnökéhez, és azt az elnök továbbítja az OBH elnökének öt munkanapon belül, hacsak az álláshirdetés nem egy kúriai posztra vonatkozott. Az OBH elnökét, illetve adott esetben a Kúria elnökét kell megjelölni megkeresett félként. Az OBH elnöke, illetve

a Kúria elnöke öt munkanapom belül továbbítja a panaszt az illetékes Fővárosi Törvényszéknek. Az igazságügyi rendszer különleges eljárásban foglalkozik a döntéssel szembeni jogorvoslattal, amely ezért minden más hatóságtól függetlennek tekinthető. Megjegyzendő továbbá, hogy a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény értelmében a kiválasztási eljárás kizárólag a törvényben pontosan ismertetett objektív kritériumok alapján tekinthető eredménytelennek, amelyek nem függenek semmiféle mérlegelési jogkörön alapuló döntéstől. Ilyen például az, ha nem érkezik be pályázat, vagy az elnök bíró minden pályázatot elutasított, mivel azokat későn nyújtották be, vagy a pályázó nem orvosolta a jelzett eltéréseket a megadott rövid határidőn belül. A fent említett mindkét eszköz a jelöltek pártatlan értékelését biztosítja, és garantálja, hogy a pályázási folyamat szabályai megfeleljenek az Alkotmánybíróság 13/2013. (VI. 17.) AB határozata és a Velencei Bizottság által megadott ajánlásoknak.

A közigazgatási bíróságok új rendszere

(14) A magyar kormány 2018. május 29-én előterjesztette az Alaptörvény hetedik módosításának tervezetét (T/332. számú javaslat), amelyet 2018. június 20-án fogadtak el. A módosítás bevezette a közigazgatási bíróságok új rendszerét.

A közigazgatási bíróságok rendszerének sokéves történelmi előzménye van a magyar rendszerben. A közigazgatási bíróságokat az 1896. évi XXVI. törvény hozta létre, eredetileg Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság néven. A bíróságot a magyar kommunisták 1949-ben, a jogállam aláadására irányuló erőfeszítésük részeként feloszlatták. Az 1990-es rendszerváltás után az 1991. évi XXVI. törvény megkísérelte a bíróságok felélesztését az igazságszolgáltatásra, a közigazgatási eljárásokra és polgári eljárásokra vonatkozó jogszabályok kiterjesztésével „a közigazgatási bíráskodás teljes körű megteremtéséig”. Ezt az előző szocialista kormány indokolás nélkül visszavonta.

Továbbá a jelenlegi folyamat már zajlott egy ideje. Már két éve is folytak szakmai egyeztetések a bíróságok visszaállításáról. Az új Közigazgatási Eljárási Kódex 2018. január 1-jei hatálybalépésével megkezdődött a közigazgatási eljárások újrapozicionálásának és regionalizálásának folyamata. A közigazgatási bírósági eljárás első külön kódexének legfontosabb vívmánya az általános klauzula, amely lehetővé teszi minden joghatással bíró közigazgatási cselekmény bírósági felülvizsgálatát, és az állampolgárokat, illetve vállalatokat célozza, vagyis kibővíti a bírósági ellenőrzés hatályát.

A közigazgatási és a rendes bíróságok szervezeti különválasztását egyrészt a közigazgatási igazságszolgáltatás sajátos célja indokolja. Igazságos egyensúlyt kell teremteni a magán- és a közérdekek között, amely biztosítja az egyén alapvető joga (szubjektív) és a közérdeken alapuló jogvédelem (objektív) következetességét. Másrészt a közigazgatási viták elbírálása a bíró speciális tudását és különleges hozzáállását is

igényli ahhoz, hogy meg lehessen védeni az állampolgárt az óhatatlanul domináns hatóság erőfölényétől. A közigazgatási bírósági eljárási kódex értelmében a bírónak több eljárási intézkedést is meg kell tennie hivatalból, amivel aktívan hozzájárul a bizonyítási eljárás sikeréhez.

Fontos hangsúlyozni, hogy a jogtudomány, a nemzeti történelmi hagyományok és nemzetközi példák indokolják a függetlenül működő közigazgatási bírászkodás létét. A magyar igazságügyi miniszter, Dr. Trócsányi László több mint 30 éve tanulmányozza a témát egyetemi professzorként.¹⁰ E tapasztalat alapján a kommunista diktatúra által 1949-ben megszüntetett intézményi struktúrát szakértő módon, a XXI. század követelményeinek megfelelően kell újjáépíteni. A rendes bíróságoktól és a Legfelsőbb Bíróság hatáskörétől intézményileg független, többszintű közigazgatási bírászkodás működik Ausztriában, Bulgáriában, Finnországban, Németországban, Görögországban, Litvániában, Luxemburgban, Lengyelországban, Portugáliában és Svédországban. A Cseh Köztársaságban általános hatáskörrel rendelkező regionális bíróságok járnak el első fokon, és csak a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság különös hatáskörű közigazgatási bíróság. Franciaországban, Belgiumban és Olaszországban a rendes bíróságoktól funkcionálisan független szerv, az Államtanács látja el a közigazgatási bírászkodás feladatait.

A nemzetközi példák, különösen a szomszédos országok jól működő rendszerei, azt bizonyítják számunkra, hogy a független közigazgatási bírászkodás jobban biztosítja a végrehajtó hatalom önmérsékletét és hatékonyabb ellenőrzést biztosít a közigazgatási intézkedések fölött. Levonható tehát az a következtetés, hogy a független közigazgatási bírászkodás az alkotmányos jog fejlődésének fontos eleme.

Fontos fejlemény, hogy az Alaptörvény nemrégiben elfogadott Hetedik Módosítása megeremtette az intézményileg független közigazgatási bírósági rendszer létrehozásához szükséges jogalkotási munka alkotmányos keretét. A 25. cikk módosítása kimondja, hogy bíróság a rendes bíróság és a közigazgatási bíróság. A közigazgatási bíróságok legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság, míg a rendes bíróságoké továbbra is a Kúria. A két azonos jogállású legfelső bírósági fórum látja el azokat a feladatokat, melyek az illető bírósági szervezetek jogalkalmazásának következetességét biztosítják.

Az intézményi reform részletes szabályozásának kidolgozására és a komplex jogalkotási munka előkészítésére az igazságügyi miniszter létrehozott egy szakértői bizottságot, melynek elnöke Prof. Dr. Kiss György (a Magyar Tudományos Akadémia tagja). A bizottság tagjai főként bírók, a Kúria és az Országos Bírósági Hivatal elnökének küldöttei, a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületének elnöke és kiváló jogtudósok, köztük a közigazgatási jog és az alkotmányjog professzorai. Az Igazságügyi

¹⁰ Lásd pl. Trócsányi László: Milyen közigazgatási bírászkodást? (KJK 1992).

Minisztérium számít kivételes szaktudásukra és szakértelmükre egy rendszeres párbeszéd keretében. Fontos, hogy a még folyamatban levő komplex kodifikációs folyamat során mindvégig kinyilvánítsák a véleményüket.

Az elképzelésről folytatott részletes szakmai konzultációt követően az Igazságügyi Minisztérium október végére a Parlament elé terjeszti a Közigazgatási Felsőbíróságra vonatkozó törvénytervezetet. A tervek szerint Esztergomban lesz a közigazgatási bíróságok székhelye, és az ország nyolc városában működik majd közigazgatási bíróság. Jóváhagyás esetén 2020. január 1-jén készek megkezdeni a munkát. Az új modell a bírói függetlenség és a tisztességes eljárás elvei révén biztosítja a jogállamiság követelményeinek való megfelelést, ugyanakkor érvényesíti a közigazgatási jog belső jellemzőit is.

Bírák, ügyészek és közjegyzők kötelező nyugdíjazása

(15) Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) által a C-286/12. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet kimondta, hogy Magyarország megsértette az uniós jogból eredő kötelezettségeit azzal, hogy a bírák, ügyészek és közjegyzők esetében 62 éves életkorban kötelező nyugdíjazást előíró nemzeti rendszert vezetett be, majd az ítéletet követően a magyar Országgyűlés elfogadta a 2013. évi XX. törvényt, amely szerint az igazságszolgáltatásban tíz éves időtartam alatt fokozatosan kell 65 évre csökkenteni a nyugdíjkorhatárt, valamint meghatározta a visszahelyezés és a kártérítés kritériumait. A törvény szerint fennállt annak a lehetősége, hogy a nyugdíjba vonult bírák a nyugdíjazásról szóló szabályozás előtti feltételekkel azonos feltételek mellett visszatérjenek korábbi tisztségeikbe ugyanarra a bíróságra, vagy ha nem kívántak visszatérni, 12 hónapos átalány-kártérítést kaptak az elmaradt illetmény ellentételezéseként, és a bíróság előtt további kártérítést igényelhettek, de nem volt biztosított a vezető közigazgatási pozíciókba való visszatérésük. Mindazonáltal a Bizottság tudomásul vette a Magyarország által annak érdekében hozott intézkedéseket, hogy a nyugdíjazásról szóló jogszabályait az uniós joggal összeegyeztethetővé tegye. A Nemzetközi Ügyvédi Kamara Emberi Jogi Intézete a 2015. októberi jelentésében kifejtette, hogy az eltávolított bírák többsége nem tért vissza eredeti hivatalába, részben amiatt, hogy azt már betöltötték. A jelentés azt is megemlíti, hogy a magyar igazságszolgáltatás függetlensége és pártatlansága nem biztosítható, és hogy a jogállamiság továbbra is gyenge.

2012-ben hatályba lépett Magyarországon a 2011. évi CLXII törvény a bírák, ügyészek és közjegyzők nyugdíjazásáról, amely a kötelező nyugdíjkorhatárt 70 éves korról 62 évre csökkentette, azzal a céllal, hogy egységes, igazságos és szolidáris nyugdíjrendszert hozzon létre egyéni előjogok és bizonyos szakmákban a többletjogok megőrzése helyett. A későbbiekben az Európai Unió Bírósága (EUB) megállapította, hogy ez a törvény sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmának uniós elvét. Magyarország tudomásul vette az EUB döntését, és – a magyar Alkotmánybíróság 12/2018 (VII. 18.) AB határozatával is összhangban – módosította a törvényt (2013. évi XX. törvény), amely a bírák, ügyészek és közjegyzők esetében 2023. január 1-jétől kezdően új (65 éves) korhatárt állapított meg a

kötelező nyugdíjazásra vonatkozóan. A Bizottság lezárta 2013 végén a Magyarország elleni kötelezettségszegési eljárást. Az EUB döntését követően a Bizottság folyamatosan ellenőrizte a nyugdíjazásra vonatkozó új magyar törvény végrehajtását, és 2013. november 20-án elégedettségének adott hangot azon intézkedések kapcsán, amelyeket Magyarország azért tett, hogy nyugdíjazási törvénye összhangban legyen az uniós jog követelményeivel. Fontos hangsúlyozni, hogy a Bizottság elégedett volt az érintett bírakkal, ügyészekkel és közjegyzőkkel kapcsolatban végrehajtott jogorvoslatokkal, ideértve a bírósági eljárás nélküli visszahelyezéshez való jogot és a kompenzációhoz való jogot. Az EUB 2012. november 6-i döntése nem kérdőjelezte meg a magyar Kormánynak az alacsonyabb nyugdíjkorhatárt indokoló okait (kiegyensúlyozott korstruktúra, bírák mobilitása stb.), csupán megállapította, hogy a rendelkezés kimeríti az életkoron alapuló megkülönböztetés fogalmát. Az EUB döntésének megfelelően most egységes szabályok vannak érvényben a bírákra, ügyészekre és közjegyzőkre vonatkozóan, amelyek lehetővé teszik, hogy az, aki az átmeneti időszakban éri el a nyugdíjkorhatárt: a) hivatalban maradjon, b) fizetett szabadságra menjen, c) nyugdíjba vonuljon. A 2013. évi XX. törvény által bevezetett módosítások lehetővé tették a nyugdíjba vonult bírának, hogy visszatérjenek korábbi tisztségükbe, a nyugdíjra vonatkozó szabályozást megelőző feltételekkel, ugyanannál a bíróságnál vagy, amennyiben nem akartak visszatérni, 12 havi átalányösszeget kaptak az elmaradt díjazásuk ellentételezéseként és bíróság előtt további kártérítést igényelhettek. A bírák választása nem értékelhető Magyarország hátrányára.

A 2013. évi XX. törvény 232/J cikkének (2) és (3) bekezdése garantálta a bírósági vezetői tisztségbe való visszahelyezést. Amennyiben a korábban tanácselnöki tisztségbe határozatlan időre kinevezett bírák a visszatérést választották, vissza kellett helyezni őket a tisztségükbe. A törvény értelmében a korábban határozott idejű kinevezéssel rendelkező bírakat csak akkor lehetett visszahelyezni a tisztségükbe, ha az akkor még nem volt betöltve. Tehát, a törvény szerint, csak a már betöltött átmeneti tisztségekbe való visszahelyezést nem lehetett volna garantálni, mivel egy ilyen szabály sértette volna az újonnan kinevezett bírák szerzett jogait. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a törvény rendelkezései értelmében, ilyen esetekben, a bírák nem kaphattak kártérítést, mivel a vezetői járulékot a határozott idejű kinevezés teljes időtartamára kellett megfizetni. Következésképpen pontatlan a jelentés minden, a bírák motivációjára vonatkozó megállapítása, mivel nem a tényeken alapul. Kiemelendő, hogy a függetlenég és pártatlanság olyan követelmények, amelyek a bírák döntéshozói jogkörére vonatkoznak, nem pedig a bírák kinevezésére bírósági vezetői tisztségekbe, így ezek a követelmények nem szerepeltethetők ebben az összefüggésben.

A magyar igazságszolgáltatás függetlenségéhez nem fér kétség. Az általános bírálat megalapozatlan és hamis, következésképpen nem áll fenn az egyértelmű veszélye annak, hogy Magyarország megsérti azokat az értékeket, amelyeken az Unió alapul és nem volt jogalap a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás megindítására.

A tisztességes eljáráshoz való jog megsértése (Gazsó kontra Magyarország)

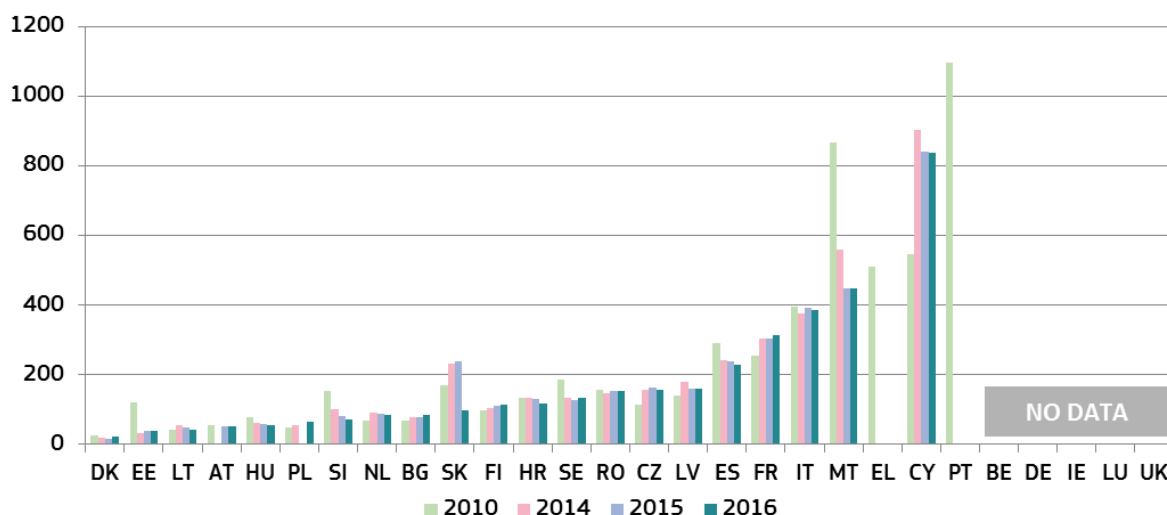
(16) A Gazsó kontra Magyarország ügyben 2015. július 16-án hozott ítéletében az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) megállapította, hogy sérült a tisztességes eljáráshoz és a hatékony jogorvoslathoz való jog. Az EJEB arra a következtetésre jutott, hogy jogsértés abból a gyakorlatból ered, hogy Magyarország ismétlődően nem biztosítja a polgári jogokat és kötelezettségeket meghatározó eljárások észszerű időn belüli lezárását, és nem tesz intézkedéseket annak érdekében, hogy a kérelmezők jogorvoslatot kérhessenek nemzeti szinten a túlságosan hosszú polgári eljárások miatt. Az ítélet végrehajtása még folyamatban van. A 2016-ban elfogadott új polgári perrendtartás a polgári eljárások felgyorsítását irányozza elő egy kétszakaszos eljárás bevezetésével. Magyarország tájékoztatta az Európa Tanács Miniszteri Bizottságát arról, hogy 2018 októberéig elfogadja az elhúzó eljárásokra vonatkozó hatékony jogorvoslatot létrehozó új törvényt.

A Gazsó kontra Magyarország esetben a Bíróság tudomásul vette a Kormány akciótervét, és üdvözölte elkötelezettségét a kérdés rendezése iránt, valamint ezen erőfeszítések folytatására bízta. A Bíróság úgy döntött, hogy Magyarországnak haladéktalanul és legkésőbb 2016. október 16-ig jogorvoslatot vagy jogorvoslatok kombinációját kell bevezetnie a nemzeti jogrendszerben annak érdekében, hogy azt összehangolja az Egyezmény követelményeivel.

A 2016-ban elfogadott új polgári perrendtartás a polgári eljárások felgyorsítását irányozza elő egy kétszakaszos eljárás bevezetésével. Az új Büntető Törvénykönyvben a védelem megerősített jogai a vizsgálat során hozzá fognak járulni az eljárások célirányosságához és eredményességéhez. A védelem a „letartóztatás előtti vizsgálatot” követően hozzáférést kap az aktához. A tárgyalási szakaszban az előkészítő meghallgatás rögzíti az eset hatályát, hogy megakadályozza az elhúzására irányuló taktikákat; ezt követően csak kivételes körülmények fennállása esetén lehet újabb bizonyítékszerzési indítványt benyújtani. A fellebbviteli szakaszban megerősödött a fellebbviteli bíróság reformációs jogköre.

Magyarország megfelelően tájékoztatta az Európa Tanács Miniszteri Bizottságát arról, hogy a 2018-ban hatályba lépett új perrendtartások és egy új, az elhúzó eljárásokra hatékony hazai jogorvoslatot teremtő törvénytervezet, amelyet 2018 októberében terjesztettek a Parlament elé, biztosítja a bírósági eljárások észszerű időn belüli lezárását a következő elvek alapján: objektív felelősség, a bírósági eljárások minden típusára vonatkozóan: peren kívüli rendezési eljárás (ennek hiányában: egyszerűsített bírósági eljárás), a kérelmek gyors elbírálása és megfelelő ellentételezés azonnal megfizetése.

Meg kell említeni ebben az összefüggésben, hogy az Európai Bizottság 2018-as Igazságügyi Eredménytáblája¹¹ szerint a magyar igazságügyi rendszer jól teljesít, különösen ami az eljárások hosszát illeti. Az alábbi ábra a polgári, kereskedelmi, közigazgatási és egyéb esetek lezárásához szükséges időt mutatja (első fok/napokban) (forrás: CEPEJ tanulmány):



A bírósághoz forduláshoz való jog sérelme (Baka kontra Magyarország)

(17) A *Baka kontra Magyarország* ügyben 2016. június 23-án hozott ítéletében az EJEB megállapította, hogy sérült a bírósághoz forduláshoz való jog és a véleménynyilvánítás szabadsága Baka András esetében, akit 2009 júniusában hatéves időtartamra választottak meg a Legfelsőbb Bíróság elnökének, de a tisztsége megszűnt, amikor az Alaptörvény átmeneti rendelkezései értelmében a Kúria lett a Legfelsőbb Bíróság jogutóda. Az ítélet végrehajtása még folyamatban van. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2017. március 10-én azt kérte, hogy hozzanak intézkedéseket a bírák hasonló okokból történő idő előtti elmozdításának megelőzése érdekében, kizárva az ilyen visszaélések lehetőségét. A magyar kormány megjegyezte, hogy ezek az intézkedések nem kapcsolódnak az ítélet végrehajtásához.

A *Baka kontra Magyarország* esetben az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy sérült a felperes, a magyar Legfelsőbb Bíróság volt elnökének szabad véleménynyilvánításhoz való joga, amikor a megbízatását 2012. január 1-jén idő előtt – vagyis rendes megbízatási idejének lejártánál három és fél évvel korábban – megszüntették, mivel szakmai minőségében nyilvánosan kritizálta a törvényhozási reformokat. A Bíróság továbbá megállapította, hogy sérült a bírósághoz forduláshoz való jog, mivel semmiféle bírósági felülvizsgálati forma nem állt rendelkezésre e tekintetben. A Miniszteri Bizottság az ítélet végrehajtása során jelezte azt az elvárását, hogy – a 100 000 euró összegű igazságos elégtétel megfizetésén kívül – vegyék fontolóra további egyéni és általános intézkedések elfogadását.

¹¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2018_en.pdf

A magyar Kormány úgy véli, hogy az elfogadott intézkedések teljes körűen orvosolták az EJEB által ebben az esetben megállapított sérelem felperesre vonatkozó következményeit, és Magyarország ezáltal megfelelt az Egyezmény 46. cikkének 1. bekezdése szerinti kötelezettségének, nincs szükség további intézkedésekre. Nincs szükség, sem lehetőség a felperes visszahelyezésére korábbi hivatalába, mivel eredeti hivatali ideje az ítélet meghozatalát megelőzően lejárt, és ezt a Bíróság ítélete nem is követeli meg. Egyébként is, a Kúria elnökének tisztsége nem betöltetlen, és a megbízatása nem jár le 2021 januárjáig. A felperes ekkor újraválasztható, a legalább öt évi hazai bírói szolgálati viszony követelménye már nem lesz akadály számára. Ami a felperes megbízatásának idő előtti megszüntetéséből adódó bármely pénzügyi következményt illeti, a Bíróság által megítélt igazságos elégtétel *in integrum restitutio*t biztosított.

További általános intézkedéseket nem tart szükségesnek, mivel a Bíróság által megállapított jogsérelem a magyar bírósági rendszer egyszeri alkotmányos reformjából adódott. Ami a Miniszteri Bizottság 2017. március 10-i határozatában kért általános intézkedéseket illeti, a Kormány hangsúlyozza, hogy ezek az intézkedések nem kapcsolódnak a jelen ítélet végrehajtásához, mivel a garanciák meglétét (a Legfelsőbb Bíróság elnöke kivételével minden magyar bíróra vonatkozóan) a Bíróság nem is kérdőjelezte meg soha. Épp ellenkezőleg: pontosan annak alapján állapították meg, hogy jelen esetben nem teljesült az *Eskelinen-teszt*,¹² hogy – a Legfelsőbb Bíróság elnökének a bírák körében elfoglalt egyedi alkotmányos jogállására való tekintet nélkül – más bírákat és bírósági vezetőket nem zártak ki a bírósághoz forduláshoz való jogból elbocsátásuk esetén. Amint azt a Nagykamara ítélete megállapította: „a felperes mint a kérdéses hivatal viselője a vita felmerülését megelőzően nem volt „kifejezetten” kizárva a bírósághoz fordulás jogából. Ellenkezőleg, a hazai jog kifejezetten előírta a bírósághoz való jogot azon korlátozott körülmények esetén, amikor engedélyezett volt egy bírósági vezető elbocsátása: az elbocsátott bírósági vezető igenis jogosult volt kifogásolni az elbocsátását a Közzolgálati Törvényszék előtt. E tekintetben elbocsátás esetén a hazai jog elérhetővé tette a bírósági védelmet, a bírák függetlenségére és a bírák eltávolítására érvényes eljárási biztosítékokra vonatkozó nemzetközi és európai tanácsai normáknak megfelelően. Baka úr jelenleg tanácselnök bíróként dolgozik a Kúriánál, mivel bírói tisztségét nem, csak vezetői tisztségét szüntették meg.

Ami a Kúria elnöke tisztség idő előtti megszüntetésével kapcsolatos hasonló jogsérelem megakadályozását illeti, a jelenleg hatályos jog értelmében a jelen esetben hozott ítélet

¹² *Vilho Eskelinen & Ors kontra Finnország* [2007] ECHR [GC] 63235/00 (2007. április 19.) az Európai Emberi Jogi Bíróság előtt, ahol a Bíróság a polgári eljárások esetében a tisztességes meghallgatáshoz való jog hatályát vette figyelembe, különös tekintettel az eljárások elfogadható hosszára és egy szóbeli meghallgatás szükségességére. Lásd továbbá:

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"languageisocode":\["ENG"\],"appno":\["63235/00"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER"\],"itemid":\["001-80249"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

nem követeli meg az ilyen megszüntetésre vonatkozó szabályok elfogadását, csak annyi következik belőle, hogy Magyarország tartózkodjék az ilyen idő előtti megszüntetéstől az igazságügyi rendszer következő alkotmányos reformja alkalmával.

A Baka esetben nem bírálták felül az *Eskelinen-tesztet* (lásd fenn), és a Kamara ítéletével szemben a Nagykamara ítélete arra sem célzott, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökének funkciói nem kapcsolódtak olyan szorosan a szuverén állami hatáskörök gyakorlásához, hogy az indokolja a bírósághoz fordulás jogából való kizárását azon az alapon, hogy vezetői posztjáról való menesztése inkább közjogi, mintsem magánjogi kérdés. Ezért a Kúria elnöke az Egyezmény 6. cikkének megfelelően kizárható a bírósághoz fordulás jogából, amennyiben kizárására „kifejezetten” és a tényleges elbocsátása előtt már lehetőség volt. Míg a Bíróság ítélete valóban azt jelentette, hogy nem tekinti az *Eskelinen-teszt* második feltételének – és így a 6. cikknek megfelelőnek – bármely bíró kizárását a bírósághoz fordulás jogából az igazságügyi jogviszonyból való elbocsátásuk esetén (bár elfogadtak már ilyen kizárást törökországi bírók elleni fegyelmi eljárási esetekben), a Bíróság nem utalt arra, hogy bírósági vezetőket ne lehetne kizárni a bírósághoz fordulás jogából vezetői megbízatásuk megszüntetése kapcsán.

Mindazonáltal a magyar jog nem zár ki minden bírósági vezetőt e jogból. A Kúria elnöke sincs kizárva a bírák azon jogából, hogy a Közszerződési Törvényszékhez forduljanak az igazságügyi jogviszonyukkal kapcsolatos viták esetén. Ugyanakkor azonban a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény Baka úr legfelsőbb bírósági elnöksége idején hatályos rendelkezéseivel ellentétben, a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló hatályos 2011. évi CLXI. törvény nem tesz ilyen megkülönböztetést és részletes rendelkezéseket tartalmaz a Kúria elnökének speciális jogállásáról az egyéb bírósági vezetőkhöz képest. Egyértelművé teszi továbbá, hogy a Kúria elnökének nem áll rendelkezésére a Közszerződési Törvényszékhez fordulás más bírósági vezetők számára a vezetői megbízatásukkal kapcsolatos viták esetén fennálló lehetősége, amennyiben a Parlament (amely őt megválasztotta) menesztí vezetői hivatalából (de nem menesztí a bírói szolgálatból).

A bírósághoz (Alkotmánybírósághoz) fordulás joga még abban az esetben is biztosítva van, ha a Kúria elnökének a megbízatását szüntetik meg idő előtt (anélkül, hogy bírói tisztségét megszüntetnék), amennyiben ez az intézkedés parlamenti törvény formáját ölti. Míg Baka úr számára nem állt rendelkezésre az alkotmányos panasz által kínált jogorvoslat, mivel a megbízatásának az Alaptörvény módosítása vetett véget (amelynek felülvizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe), rendelkezésre állt és éltek is vele Erményi úr, a Legfelsőbb Bíróság Baka úr által kinevezett elnökhelyettese esetében (lásd: Erményi kontra Magyarország, 22254/14. sz. kérelem; 2016/11/22 kamarai ítélet), akinek a vezetői megbízatását ugyanakkor szüntették meg, amikor Baka úrét. Ebben az esetben azonban az EJEB nem értett egyet az Alkotmánybíróság értékelésével [lásd a 2013. március 19-i 3076/2013. (III. 27.) AB határozatot], amely szerint a legfelsőbb bírósági testület hatásköreiben beállt alkotmányos változások olyan

alapvető jellegűek voltak, hogy ezek – a Legfelsőbb Bíróság elnökének menesztése folyományaként – indokolták Erményi úr idő előtti menesztését.

Következésképpen az Egyezmény követelményeinek (a 6. és a 8. cikknek) való megfelelés egyetlen módja az, ha a jövőben az alkotmányozó hatalom tartózkodik attól, hogy idő előtt megszüntesse a Kúria elnökének megbízatását, bármikor és bármilyen alkotmányos módosítást hajt végre a Kúria funkcióiban.

A Kormány megjegyzi, hogy a Miniszteri Bizottság felhívása általános intézkedésekre a Baka ítélet végrehajtása során ellentétes az esetnek a különböző nemzetközi testületek általi kezelése mögött meghúzódó azon általános politikai felfogással, amely szerint a felperes által kifogásolt intézkedés *ad hominem* jogalkotást képez, vagyis kifejezetten a felperes és csakis a felperes ellen irányult. A Kormány elégedetten állapítja meg, hogy a politikai természet vádja már nem képezi a jelen eset vizsgálatának alapját, és reméli, hogy a Miniszteri Bizottság korábban kézzelfogható szándéka arra, hogy az esetet a politikai napirenden tartsa, nem fogja megakadályozni a lezárásában, mivel a két kérdéses ítéletből (melyeket a Miniszteri Bizottság esetek csoportjaként határozott meg) fakadó jogi követelményeket egyértelműen teljesíti a jelenleg hatályos magyar jog.

Az adatvédelem és információszabadság parlamenti biztosának lejárt megbízatása

(18) Jóri András 2008. szeptember 29-én nevezték ki adatvédelmi biztosnak, hatéves időtartamra. A magyar Országgyűlés azonban 2012. január 1-jei hatállyal döntött az adatvédelmi rendszer reformjáról, és az adatvédelmi biztos helyett létrehozta a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot. Jóri András a hivatali idő lejárta előtt kénytelen volt elhagyni hivatalát. A Bíróság 2014. április 8-án megállapította, hogy a felügyeleti hatóságok függetlensége szükségszerűen magában foglalja, hogy lehetővé kell tenni számukra a teljes hivatali idejük kitöltését, és hogy Magyarország nem teljesítette a 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti kötelezettségeit. Magyarország módosította a biztos kinevezésére vonatkozó szabályokat, bocsánatot kért, és kifizette a kártérítés megállapodás szerinti összegét.

A Bizottság 2012. január 17-én kötelezettségszegési eljárást indított Magyarország ellen. Az Európai Unió Bírósága 2014. április 14-én megállapította, hogy azzal, hogy idő előtt megszüntették a személyes adatokat védő felügyeleti hatóság megbízatását, Magyarország nem teljesítette a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelv szerinti kötelezettségeit. Az ítélet megállapításait követően és figyelembe véve az Európai Bizottságnak a kötelezettségszegési eljárás részeként tett javaslatait, Magyarország módosította a magyar Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökének kinevezésére vonatkozó szabályokat. Magyarország bocsánatot kért egy Jóri Andrásnak küldött miniszteri levélben a 2014. júniusi megállapodásban megadott határidőn belül, nyilvános közleményt adott ki Jóri Andrásnak és a Magyar Távirati Irodának és kifizette Jóri Andrásnak az ellentételezés megállapodás szerinti

összegét. A volt adatvédelmi biztos a felajánlott anyagi és erkölcsi kompenzációt méltányosnak ítélte és önként elfogadta, továbbá kijelentette, hogy nincs további követelése. 2014 őszén a Bizottság elfogadta a fenti intézkedéseket az EUB döntés végrehajtásaként és 2014. október 16-án lezárta a kötelezettségszegési eljárást. Magyarország ezzel – a Bíróság ítéletének végrehajtásával – kölcsönösen kielégítő módon lezárta az adatvédelmi biztos megbízatási idejének idő előtti megszüntetésére vonatkozó esetet.

Az ügyészségre vonatkozó bírálatok

(19) A Velencei Bizottság több hiányosságot tárt fel az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvényről és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvényről szóló, 2012. június 19-én elfogadott véleményében. A GRECO a 2015. március 27-én elfogadott jelentésében sürgette a magyar hatóságokat, hogy tegyenek további lépéseket a visszaélések megelőzése és az ügyészség függetlenségének erősítése érdekében, többek között azzal, hogy megszüntetik a legfőbb ügyész újraválaszthatóságát. A GRECO ezen kívül azt is kérte, hogy a rendes ügyészek elleni fegyelmi eljárások legyenek átláthatóbbak, és az ügyek másik ügyészre történő átosztására szigorúbb jogi kritériumok és indoklási kötelezettségek vonatkozzanak. A magyar kormány szerint a GRECO 2017. évi megfelelési jelentése elismerte a Magyarország által az ügyészekre vonatkozóan tett előrelépést (a magyar hatóságok még nem engedélyezték a közzétételt, a GRECO plenáris üléseinek felhívásai ellenére). A második megfelelési jelentés elkészítése folyamatban van.

Ki kell emelni, hogy a Velencei Bizottság számos pozitív vetületet is talált a kérdéses törvényekben.¹³ Arra a következtetésre jutott, hogy az ügyészek működésének általános elvei megfelelnek az ügyészekre egy demokratikus társadalomban érvényes normáknak. Hangsúlyozták, hogy a legtöbb azonosított téma nem a törvények új Alaptörvény szerinti módosításából adódott, hanem az ügyészség által a magyarországi demokratikus átmenet előtt birtokolt átfogó hatásköreinek maradványaiból. A Velencei Bizottság kijelentette továbbá, hogy önmagukban nézve, szerintük, a legtöbb kérdés nem fenyegeti a jogállamiságot, és az ajánlásokat azért tették, hogy módokat javasoljanak az ügyészség tökéletesítésére.

Hangsúlyozni kell, hogy a GRECO 2017. évi megfelelési jelentése (mely a 2015. évi ajánlások megvalósulását értékelte) elismerte, hogy előrelépés történt az ügyészekkel kapcsolatban. Ami az ügyészség függetlenségét illeti, a GRECO 2015. évi jelentése csak igen csekély számú ajánlást fogalmazott meg – az ezeknek való megfelelés értékelése még várat magára – és a „potenciális” szót használta annak kifejezésére, hogy csak elméleti, nem pedig tényleges helyzetekre utalnak, és csak az ilyen potenciális forgatókönyvek megakadályozása céljából ajánlanak további lépéseket.

¹³668/2012. sz. vélemény, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)008-e)

A rendes ügyészek elleni fegyelmi eljárások megfelelő biztosítékokat tartalmaznak, hiszen megvan a lehetőség elfogultságon alapuló kifogásra olyan személlyel szemben, akitől nem várható el, hogy elfogulatlanul vegyen részt az eljárásban, ami megfelelő garancia az eljárás objektív, pártatlan lefolytatására és az átlátható döntésre. Továbbá jogorvoslatra is van lehetőség. Az ügyészség a GRECO-értékelést követően a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény által biztosított alapon változtatott a gyakorlatán: a fegyelmi jogkörrel rendelkező személy fegyelmi biztost jelöl ki minden egyes fegyelmi eljárásnál.

Ami az ügyek másik ügyészhez történő áthelyezésére vonatkozó jogi kritériumokat illeti, rá kell mutatni arra, hogy a Legfőbb Ügyész 12/2012 (VI. 8.) sz. utasítását 2015-ben módosították úgy, hogy az esetek kiosztására jogosult ügyészségi tisztségviselő – az ügyészség szervezetéről és működéséről szóló szabályok értelmében – átadja az ügy iratait az egyik esetkezelőtől egy másiknak és jelzi az iratokban ismertetett ügy áthelyezésének okát.

Ebben az összefüggésben megjegyzendő, hogy a Bizottság 2018-as Igazságügyi Eredménytáblája¹⁴ szerint Magyarország azon tagállamok közé tartozik, ahol az ügyészség irányítási jogköre egyedül a Legfőbb Ügyészt illeti meg. A végrehajtó hatalom nem rendelkezik hatáskörrel az ügyészt érintő fegyelmi intézkedésre, az ügyészek beleegyezésük nélküli áthelyezésére vagy az ügyész értékelésére és előléptetésére. Magyarországon sem a végrehajtásnak, sem a parlamentnek nincs lehetősége általános büntetőjogi iránymutatást adni vagy egyéni esetekben utasítani az ügyészséget.

Az Alaptörvény és más jogszabályok teljes körűen biztosítják a bíróságok és a bírák függetlenségét Magyarországon. Ezért nem indokolt megemlíteni a 12-19. preambulum-bekezdés elemeit egy olyan indokolással ellátott javaslatban, amely azt kéri a Tanácstól, hogy állapítsa meg, hogy Magyarországon az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikk (1) bekezdése szerint egyértelműen fennáll a veszélye annak, hogy súlyosan megsértik azokat az értékeket, amelyeken az Unió alapul.

Korrupció és összeférhetetlenség

E fejezet címe ismét bizonyítja az indokolással ellátott javaslat megfogalmazóinak mély elfogultságát. A cím azt sugallja, mintha súlyos problémák lennének e téren Magyarországon. Az indokolással ellátott javaslat részletes szövege azonban nem hivatkozik semmiféle tényre a korrupcióval kapcsolatban. Az összeférhetetlenséget kiküszöbölő magyarországi szabályok európai összehasonlításban is szigorúak és átfogóak. A korrupció mint olyan, súlyos állítás, amelyet komolyabban kellene bizonyítani, mint hogy csak különböző jelentésekre, észlelésekre és a közérzetre

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2018_en.pdf, 49-50 oldal.

hivatkozzanak. A korrupció olyan jelenség, amely ellen minden uniós tagállam küzd. Következtetéseket levonni egyetlen, a média által fölkapott eset alapján, nem megfelelő mód egy helyzet értékelésére. Magyarország egyértelműen elkötelezett a korrupcióval szemben, és ezt minden vonatkozó jogszabály kimondja.

A magyar országgyűlés tagjainak összeférhetetlensége

(20) A GRECO a 2015. március 27-én elfogadott jelentésében kérte, hogy dolgozzák ki a magyar országgyűlési képviselők magatartási kódexét, amely iránymutatást nyújt az összeférhetetlenség eseteire vonatkozóan. A képviselőknek jelenteniük kellene továbbá az eseti alapon felmerülő összeférhetlenségeket, és emellett szigorítani kellene a vagyonnyilatkozat benyújtására való kötelezettséget. Emellett olyan rendelkezéseket is életbe kellene léptetni, amelyek lehetővé teszik a pontatlan vagyonnyilatkozatok benyújtásának szankcionálását. Ezenfelül a vagyonnyilatkozatokat online közzé kellene tenni a nyilvánosság általi, valódi ellenőrzés lehetővé tétele érdekében. Egységes elektronikus adatbázist kellene létrehozni annak érdekében, hogy valamennyi nyilatkozat és azok módosításai átlátható módon hozzáférhetők legyenek.

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) egyéb jogszabályokkal együtt szigorú szabályokat állapít meg az országgyűlési képviselők összeférhetetlenségére vonatkozóan. Ezen szabályozások célja garantálni a törvényhozási munka függetlenségét és elkerülni a nem kívánt befolyásolást és a tisztségek és kinevezések koncentrációját. Az Ogytv. által az összeférhetetlenséggel kapcsolatban hozott szabályok, melyek a 2014-2018-as törvényhozási ciklus eleje óta vannak hatályban, szigorúbbak az előzőeknél (amelyek Magyarország uniós csatlakozása idején is hatályosak voltak). Az országgyűlési képviselői státusz nem összeegyeztethető más országos vagy helyi közigazgatási tisztséggel vagy bármely üzleti jellegű kinevezéssel. Országgyűlési képviselő nem foglalkozhat jövedelemtermelő tevékenységgel és nem fogadhat el díjazást más tevékenységért, kivéve tudományos, kutatással kapcsolatos, művészi, lektori vagy szerkesztői munkáért, valamint bármely külön jogszabály által szabályozott szellemi tevékenységért vagy nevelőszülőként végzett tevékenységért. Az Ogytv. nem terjed ki az összeférhetlenségre aszerint, hogy mely beosztások vagy kinevezések nem engedélyezettek az országgyűlési szolgálat során, ehelyett egy igen korlátozott listát ad azokról, amelyek összeegyeztethetőek. Országgyűlési képviselő birtokolhat magas szintű kormányzati pozíciót (miniszterelnök, miniszter, államtitkár). A 2014-es önkormányzati választások óta országgyűlési képviselő nem lehet tagja, pl. polgármestere, helyi önkormányzatnak. Az Ogytv. szigorúbb szabályokat állapított meg a gazdasági összeférhetetlenség területén is. Továbbá szigorúan meghatározza azokat az eseteket is, amikor az országgyűlési képviselő méltatlanná válik hivatala betöltésére, pl. ha eltiltják a közügyektől vagy börtönbüntetését tölti. Az Ogytv. ezenkívül több más olyan tevékenységet is felsorol, amely összeférhetetlen az országgyűlési képviselői hivatal ellátásával: pl. befolyásgyakorlás üzlettel kapcsolatos ügyekben az országgyűlési státusza felhasználásával vagy bizalmas információ jogosulatlan megszerzése vagy felhasználása.

Amennyiben egy országgyűlési képviselőről kiderül, hogy vele szemben összeférhetetlenség áll fenn, ez alól meghatározott időn belül tisztáznia kell magát; ha ezt nem teszi meg, ez oda vezethet, hogy az Országgyűlés felmenti hivatalából.

Magyarországon az országgyűlési képviselőknek és közeli hozzátartozóiknak vagyonnyilatkozat tételi kötelezettségük van (ez a kötelezettség évtizedek óta érvényes, az 1990. évi LV. törvény 19. paragrafusa vezette be). Az Ogytv. előírja, hogy minden országgyűlési képviselőnek vagyonnyilatkozatot kell tennie a törvény mellékletét képező pontos nyomtatványnak megfelelően, a megbízatása keletkezését követő harminc napon belül, majd ezt követően minden év január 31-ig, valamint a megbízatása megszűnését követő 30 napon belül. Ha egy országgyűlési képviselő nem tartja be ezt a szabályt, nem gyakorolhatja képviselői jogait és nem részesül javadalmazásban (Ogytv., 90. cikk (3) bekezdés). Továbbá a képviselők kötelesek családtagjaikra (vagyis házastársukra vagy élettársukra és közös háztartásban élő gyerekeikre) vonatkozóan a saját vagyonnyilatkozatukkal azonos tartalmú vagyonnyilatkozatot beadni. A vagyonnyilatkozatokat a Mentelmi Bizottságnak kell benyújtani. Az Ogytv. 94. cikkéből következik, hogy az országgyűlési képviselők vagyonnyilatkozata közokirat, szemben azokkal, amelyek a családtagokra vonatkoznak. Az előbbieket a Mentelmi Bizottságnak haladéktalanul közzé kell tennie az Országgyűlés honlapján. Az országgyűlési képviselők összeférhetetlenségére és vagyonnyilatkozatára vonatkozó szabályok a legszigorúbbak közé tartoznak az Európai Unióban. Vannak például olyan tagállamok, ahol a vagyonnyilatkozat csak a jövedelemre vagy a jövedelemre és a kamatra vonatkozik, nem terjed ki a vagyoni állományra is, mint a magyar esetben. Bizonyos államokban pedig nem is kötelező benyújtani a rokonok vagyonnyilatkozatait. Sőt, a GRECO nem ajánlotta az országgyűlési képviselők vagyonnyilatkozatának online közzétételét, mivel ezek a vagyonnyilatkozatok már így is nyilvánosan elérhetők a magyar Országgyűlés honlapján.

Kampánykiadások korlátozott ellenőrzése

(21) Az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalának részleges választási megfigyelő missziója a 2018. június 27-én elfogadott jelentésében megállapította, hogy a kampánykiadások korlátozott ellenőrzése és a kampányra felhasznált összegek forrásairól szóló részletes elszámolásnak a választások végéig fennálló hiánya csökkenti a kampányfinanszírozás átláthatóságát, és mindezek következtében a szavazók kevésbé képesek tájékozott döntést hozni, ami ellentétes a nemzetközi kötelezettségekkel és a bevált gyakorlattal. A jogi előírások betartásának nyomon követésére és ellenőrzésére az Állami Számvevőszék rendelkezik hatáskörrel. A jelentés nem tartalmazta az Állami Számvevőszék 2018. évi parlamenti választásokról szóló hivatalos jelentését, mivel az akkor még nem készült el.

A fenti preambulumbekkezdés egyes kétértelmű kijelentéseivel ellentétben a magyar kampányfinanszírozási szabályok részletesek és szigorúak, és megfelelnek néhány más

EU tagállam megfelelő rendszerének, vagy azokat akár meg is haladják. Az EBESZ kritikája relevánsabb lenne, ha összehasonlítanánk más tagállamok megfelelő rendelkezéseinek bírálatával. Továbbá a jelenlegi szabályozási környezet sokkal részletesebb és egyértelműbb, mint Magyarország uniós csatlakozása idején volt.

Magyarországon az országgyűlési képviselők kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény egyértelmű szabályokat állapított meg és egyértelmű helyzetet teremtett. Anélkül hogy itt belemennénk a részletekbe, íme a magyar politikai kampányfinanszírozás jogszabályainak néhány alappillére: (1) A törvény maximálja a kampánytevékenységekre költendő összeget. (2) Szigorú szabályokat állapít meg az ilyen finanszírozás felhasználására és a kampánykiadások ellenőrzésére. (3) Pénzügyi kimutatásokat kell benyújtani a Magyar Államkincstárnak a választás egyéni eredményeit követő 15 napon belül a támogatási összeg felhasználására vonatkozó valamennyi számviteli dokumentum másolatával együtt. (4) Az Államkincstár áttekinti a kimutatást és az igazoló dokumentumokat. (5) Amennyiben a jelölt vagy egy párt nem nyújt be kimutatást a fent említett határidőig, vagy olyat nyújt be, amelyet az Államkincstár a későbbiekben részben vagy egészben nem hagy jóvá, a kapott támogatás kétszeresét kell visszafizetnie. (6) Az átláthatóság erősítése érdekében a törvény bevezette azt a követelményt, hogy a választási eredmények hivatalossá válásától kezdődő 60 napon belül (7) valamennyi jelöltnek és nevező szervezetnek nyilvánosságra kell hoznia a kampányra költött összegét, beleértve az állami és nem állami forrásokat is, és a kiadások célját. (A tagállamok kb. felében felső határt szabnak a pártkiadásoknak, míg a többi tagállamban a pártok elvben annyit költenek, amennyit jónak látnak. Gyakran különítenek el állami finanszírozást a kampánnyal kapcsolatos tevékenységekre. Ugyanakkor a 28 tagállam közül kilencben nincsenek szigorú szabályai annak, hogy miként lehet elkölteni a keretet. A legtöbb tagállamban a politikai pártok pénzügyi kimutatásait nyilvánosan elérhetővé kell tenni. Három tagállamban viszont ezek a kimutatások csak kérésre elérhetők.) (8) Az Állami Számvevőszéknek jogköre van annak nyomon követésére és ellenőrzésére, hogy a jelöltek és a nevező szervezetek megfeleltek-e a kampánykiadások maximalizálására vonatkozó jogi követelményeknek. (9) Az Állami Számvevőszék, a jogszabályok szerint, a választásoktól kezdődő egy éven belül ellenőrzi a kampánypénzek felhasználását azon politikai pártok esetében, amelyek megszerezték a szavazatok legalább egy százalékát. Az Állami Számvevőszék a választások időpontjától kezdve egy éven belül jár el. A kampány egésze alatt folyamatosan működő jelentéstételi és nyomonkövetési rendszer, ahogyan azt az EP javasolta, úgy értelmezhető, mint ami alkalmas a politikai befolyásolásra.

Kilépés a Nyílt Kormányzati Együtműködésből

(22) *A Nyílt Kormányzati Együtműködés irányítóbizottsága 2016. december 7-én levelet kapott a magyar kormánytól, amelyben ez utóbbi bejelentette, hogy azonnali hatállyal kilép a*

partnerségből, amely önkéntes alapon mintegy 75 országot és több száz civil társadalmi szervezetet fog össze. A magyar kormányt 2015 júliusa óta vizsgálta a Nyílt Kormányzati Együttműködés azon aggodalmak miatt, amelyeket civil társadalmi szervezetek foglalmaztak meg különösen az országban meglévő működési lehetőségeiket illetően. Nem az összes uniós tagállam vesz részt a Nyílt Kormányzati Együttműködésben.

A Nyílt Kormányzati Együttműködés önkéntes tagságon alapuló többoldalú kezdeményezés, ebből következően a hozzá való csatlakozás, illetve a belőle való kilépés is a részt vevő országok szabad döntése. A magyar Kormány megítélése szerint nincs értelme annak, hogy fenntartsuk és finanszírozzuk a tagságunkat egy olyan szervezetben, amely mára már teljesen eltér az eredeti céljaitól és elveitől. Érdemes kiemelni, hogy Magyarország nem az egyetlen ország, amely nem vesz részt a Nyílt Kormányzati Együttműködésben.

Az OLAF ajánlásainak nyomon követése és a közbeszerzés

(23) *Magyarország a GDP-je 4,4%-át vagy az állami beruházásainak több mint felét kitevő uniós finanszírozásban részesül. Továbbra is magas, 2016-ban 36%-os volt azon szerződések aránya, amelyeket olyan közbeszerzési eljárások után ítéltek oda, amelyekre egyetlen ajánlat érkezett. A 2013 és 2017 közötti időszak vonatkozásában az Unión belül Magyarország tekintetében a legmagasabb az OLAF strukturális alapokkal és mezőgazdasággal kapcsolatos pénzügyi ajánlásainak százalékos aránya. Az OLAF 2016-ban zárta le egy 1,7 milliárd EUR értékű magyarországi közlekedési projekt vizsgálatát, amelyben több, ilyen építkezésekre szakosodott nemzetközi cég volt a fő érintett. A vizsgálat a projektek végrehajtása terén igen súlyos szabálytalanságokat, valamint lehetséges csalásokat és korrupciót tárt fel. 2017-ben az OLAF „súlyos szabálytalanságokat” és „összeférhetetlenségeket” állapított meg 35 olyan közvilágítási tárgyú szerződést illetően, amelyeket egy, akkoriban a magyar miniszterelnök veje által irányított vállalkozásnak ítéltek oda. Az OLAF a pénzügyi ajánlásaival együtt megküldte végleges jelentését a Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatóságának azzal, hogy az 43,7 millió EUR-t fiztessen vissza, illetve igazságügyi ajánlásokat tett Magyarország legfőbb ügyészének. Az OLAF által 2017-ben lezárt, határokon átnyúló vizsgálat olyan esetekre is kitért, amelyekben állítólag 31 kutatási és fejlesztési projektben éltek vissza uniós forrásokkal. A Magyarországon, Lettországon és Szerbiában végrehajtott vizsgálat olyan alvállalkozói rendszert tárt fel, amelynek segítségével mesterségesen növelték a projektek költségeit, és eltitkolták azt a tényt, hogy a végső beszállítók egymáshoz kapcsolódó vállalatok voltak. Az OLAF ezért azzal a Bizottságnak szóló pénzügyi ajánlással zárta le a vizsgálatot, hogy az fiztessen vissza 28,3 millió EUR-t, valamint igazságügyi ajánlást fogalmazott meg a magyar igazságügyi hatóságok számára. Magyarország úgy határozott, hogy nem vesz részt az Európai Ügyészség létrehozásában, amely felelős az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elkövetőivel és azok bűntársaival szembeni nyomozás és büntetőeljárás lefolytatásáért, valamint az elkövetők bíróság elé állításáért.*

Az OLAF ajánlásainak nyomon követésével kapcsolatban fontos kiemelni a következőket: ahogyan a 2017. évi OLAF-jelentésben szerepel, az OLAF-nak az OLAF-ajánlások (a 2010. január 1-je és 2017. decembere között kiadott ajánlások) nyomán a nemzeti igazságügyi hatóságok által indított keresetekre vonatkozó adatai szerint Magyarországon a vádemelési arány 47%-os, míg az uniós tagállamok átlaga 42%.

Ezenfelül az Európai Csalás Elleni Hivatal munkáját szabályozó 883/2013/EU rendelet¹⁵ 11. cikke szerint az OLAF-jelentésben figyelembe kell venni az érintett tagállam nemzeti jogát. A jelentések a közigazgatási vagy bírósági eljárás során elfogadható bizonyítéknak minősülnek abban a tagállamban, amelyben azok felhasználása szükségesnek bizonyul, ugyanolyan módon és ugyanolyan feltételek mellett, mint az adott ország nemzeti közigazgatási vizsgálói által készített jelentések. A jelentésekre a nemzeti közigazgatási vizsgálók által készített közigazgatási jelentésekre alkalmazott értékelési szabályokkal azonos értékelési szabályok vonatkoznak, és az ilyen jelentésekkel egyenértékű bizonyítékként kell figyelembe venni őket. A bíró azonban teljes körű mérlegelési jogkörrel rendelkezik az egyes bizonyítékok értékelése tekintetében. Ebből következően az OLAF jelentései csupán egy lényeges bizonyítéknak minősülnek a bizonyítékok között, de a büntetőeljárásban a vádemelés szempontjából még relevánsak lehetnek. Ki kell emelni, hogy a nemzeti hatóságoknak még le kell folytatniuk a vizsgálatot a vonatkozó nemzeti büntetőeljárási jogszabályok szerint. Ezenfelül a vádemelési arányt befolyásoló másik lényeges tényező az, hogy a végleges OLAF-jelentés elkészültekor már nem állnak rendelkezésre mindazok a konkrét bizonyítékok, amelyeket a vizsgálat során kellene összegyűjteni egy sikeres vádemeléshez.

Mindazonáltal Magyarország vádemelési aránnyal kapcsolatos teljesítménye még így is felette van az uniós átlagnak.

Az indokolással ellátott javaslat állítása szerint Magyarország úgy határozott, hogy nem vesz részt az Európai Ügyészség (EPPO) létrehozásában. A Szerződések szerint a tagállamok szabadon dönthetnek az EPPO-ban való részvételről. Magyarország – más tagállamokhoz hasonlóan – alkotmányos hagyományai és szabályai alapján úgy döntött, hogy nem vesz részt az EPPO-ban. **Az EPPO-ban való részvétel nem előfeltétele az uniós értékeknek való megfelelésnek.**

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

Közbeszerzés

Az elmúlt években Magyarország számos intézkedést hozott a közbeszerzési gyakorlatok javítására. Azzal, hogy a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárások jogszerűségével kapcsolatban jóváhagyási eljárást vezetett be a Közbeszerzési Hatóság részére, megerősítette az új jogi keretet. A Hatóság indokolással ellátott döntéseit honlapján közzéteszi.¹⁶ Ezenfelül a Közbeszerzési törvény 2017-es módosítása bevezette azt a lehetőséget, hogy a közbeszerzési eljárás eredménytelennek nyilvánítható, ha csak egyetlen ajánlat érkezett be.

A 2016-ra és 2017-re rendelkezésre álló adatok azt jelzik, hogy észrevehetően csökkent az egyetlen ajánlattevővel lezajlott eljárások száma, a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárások számában pedig a csökkenés jelentős volt. A Közbeszerzési Hatóság statisztikai adatai szerint az egyetlen ajánlattevő részvétele nyomán odaítélt szerződések aránya 2017-ben 26,3% volt (a 2016-os 29,2%-kal szemben). Ami a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárásokat illeti, az egységes piaci eredménytáblák alapján folyamatos csökkenés látható (2015-ben 14%, 2016-ban 9%, 2017-ben pedig 8%).

Hangsúlyozni kívánjuk ugyanakkor, hogy az egyetlen ajánlattevő részvételével lefolytatott eljárások részaránya nagyban függ az adott tagállam gazdasági-társadalmi helyzetétől és piacának szerkezetétől. Az egyetlen ajánlattevő részvételével lefolytatott eljárások arányát például az adott ágazatban működő nagyvállalatok száma is befolyásolhatja. Az a tény, hogy a közbeszerzési eljárás úgy zárul le, hogy csupán egyetlen ajánlattevő nyújt be ajánlatot, önmagában még nem jelent korrupciós veszélyt vagy versenytorzulást. Az ajánlattevőnek nincs tudomása arról, hogy rajta kívül még hányan nyújtottak be ajánlatot; ennél fogva az ajánlattevő versenykörnyezetben teszi meg ajánlatát.

A fentiekén túlmenően, Magyarország jelentős erőfeszítéseket tett arra, hogy elektronikus közbeszerzési rendszerét még a közbeszerzési irányelvekben megállapított határidő (azaz 2018. október 18.) lejárta előtt bevezesse. A rendszer 2018. január 1-jétől működik teljes körűen, 2018. április közepétől pedig a használata valamennyi ajánlatkérő számára kötelező. Az elektronikus közbeszerzési rendszer bevezetése fontos lépés az átláthatóság és a közbeszerzés terén megvalósuló verseny fokozása irányában. Az elektronikus közbeszerzés az ajánlatok benyújtására vonatkozó egységes formai követelmények meghatározásával támogatja az ajánlattevőket, hozzájárul a gyorsabb eljárásokhoz, csökkenti az adminisztratív terheket és várhatóan tovább mérsékli az egyetlen ajánlattevő részvételével lefolytatott eljárások számát, valamint erősíti a versenyt.

¹⁶ <http://www.kozbeszerzes.hu/adatbazisok/tajekoztatok-hnt-dontesekrol>

Az elektronikus közbeszerzési rendszer eddig igen jól működik, számtalan pozitív visszajelzést kaptunk, több mint 900 eljárás indult a rendszerben különösebb probléma nélkül (<https://ekr.gov.hu>, angol nyelven is elérhető).

A közbeszerzés területén az átláthatósággal és a versennyel kapcsolatban elért fejlődést a 2018. évi országjelentés és az országspecifikus ajánlások is elismerték. A közbeszerzés egyike volt a 2018-as országjelentésben említett azon három szakpolitikai területnek, ahol elértünk „némi haladást”, ami a második legjobb kategória az európai szemeszter keretében szereplő négyfokozatú skálán. Ezentúl, a 2018-as egységes piaci eredménytábla szerint Magyarország közbeszerzés területén mutatott általános teljesítménye 2017-ben átlagos volt.

Hatékony kormányzás és korrupció

(24) A gazdasági, társadalmi és területi kohézióról szóló hetedik jelentés szerint Magyarországon 1996 óta csökkent a kormányzati hatékonyság, és az ország az egyik legkevésbé hatékony kormányzatú tagállam az Unióban. Minden magyar régió jóval az uniós átlag alatt van a kormányzás minősége tekintetében. A Bizottság által 2014-ben közzétett uniós antikorrupciós jelentés szerint Magyarországon a korrupciót széles körben elterjedtnek (89%) érzékelik. A Világgazdasági Fórum által közzétett 2017–2018. évi globális versenyképességi jelentés szerint Magyarországon az üzleti tevékenység folytatása szempontjából az egyik legproblematicusabb tényezőt a korrupció jelenti.

Az indokolással ellátott javaslat hivatkozik a Bizottság által 2014-ben közzétett uniós antikorrupciós jelentésre,¹⁷ amely szerint Magyarországon a korrupciót széles körben elterjedtnek (89%) érzékelték. Azt is meg kell azonban jegyezni, hogy az uniós antikorrupciós jelentés feltárta, hogy európai szinten a válaszadók háromnegyede úgy gondolja, hogy a korrupció széles körben elterjedt a válaszadó saját országában, és Magyarország még az első tíz olyan tagállam között sem szerepelt, ahol a válaszadók a leginkább úgy vélték, hogy a korrupció széles körben elterjedt.¹⁸

Az indokolással ellátott javaslatban is említett 2017–2018. évi globális versenyképességi jelentés¹⁹ szerint Magyarországon a vállalkozási tevékenység folytatása szempontjából az egyik legproblematicusabb tényezőt a korrupció jelenti (14,9 pont). Meg kell ugyanakkor jegyezni azt is, hogy egyfelől vannak más uniós tagállamok is, ahol ez a tényező még problematikusabb volt, mint Magyarországon. Éppen ezért érdemes lenne a kérdést általános európai összefüggésben vizsgálni, nemcsak kiragadni egyetlen tagállam vonatkozásában a negatív statisztikai adatokat. Másfelől, még ha vannak is jobb

¹⁷ COM(2014) 38 final; https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

¹⁸ Lásd a 2014. évi uniós antikorrupciós jelentést, COM(2014) 38 final (6. o.) és a 397. sz. különleges Eurobarométer felmérést (20. o., QB5. sz. táblázat)

¹⁹<http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>

pontszámot elért uniós tagállamok, a globális versenyképességi jelentésben alkalmazott módszertanról sem szabad megfeledkezni, ez ugyanis negatívan befolyásolhatja a korrupció ténybeli helyzetének tagállamok közötti összehasonlíthatóságát. A Világgazdasági Fórum „Executive Opinion Survey” elnevezésű felmérésében válaszoló személyeket arra kérték, hogy válasszák ki a vállalkozási tevékenység folytatása szempontjából az országukban jelen lévő öt legproblematicusabb tényezőt, és 1-től (a legproblematicusabb) 5-ig rangsorolják őket. Ez azt jelenti, hogy a korrupció csak a vállalkozási tevékenység folytatásával kapcsolatos számos tényező egyike volt. Következésképp előfordulhat, hogy annak ellenére, hogy „A” és „B” tagállamban a korrupció ténybeli helyzete azonos, a versenyképességi jelentés a korrupcióval kapcsolatban jobb eredményt hoz ki „B” tagállam esetében, amennyiben a többi tényező (adókulcsok, adószabályozás, bürokrácia stb.) ott még problematikusabb az üzleti szereplők számára, mint „A” tagállamban.

A magyar Kormány határozott intézkedéseket foganatosít a korrupció megelőzésére. Magyarország már több kétéves Nemzeti Korrupcióellenes Programot fogadott el; ezek végrehajtása azonban még folyamatban van. A 2015–2016. évi Nemzeti Korrupcióellenes Program középpontjában elsősorban a közigazgatás állt, ezzel szemben a 2017–2018. évi program a költségvetési szervek, a helyi önkormányzatok, a vállalatok és a rendőri szervek részére ír elő szabályozási feladatokat. Ezenfelül a nemzeti jogalkotás – köztük például a korrupciós bűncselekményeknek a hatályos Büntető Törvénykönyvben való szabályozása – is alkalmas arra, hogy hatékonyan fellépjen a korrupció ellen.

A jelentésben említett globális versenyképességi jelentés is rámutat, hogy számos más tagállamban a magyarországinál magasabb a korrupció szintje, ezért érdemes lenne a kérdést általános európai összefüggésben vizsgálni, nemcsak kiragadni a Magyarországra vonatkozó negatív statisztikai adatokat.

Magyarországon a közigazgatási szervek 2013 óta dolgoznak integritási tanácsadókkal. Ezek a tanácsadók etikai tanácsokat adnak a hozzájuk forduló tisztviselőknek. 2016 novembere óta az Európai Unió által társfinanszírozott Nemzeti Védelmi Szolgálat képzéseket, workshopokat és konferenciákat szervez a korrupció megelőzésével kapcsolatos témákról helyi önkormányzati vezetők – köztük politikai vezetők – részvételével.

A kommunista rendszer bukása óta folyamatosak voltak a politikai törekvések arra, hogy célzott intézkedéseket hajtsanak végre a korrupció ellen Magyarországon. Ennek érdekében kormányhatározatokat fogadtak el és Magyarország csatlakozott a legjelentősebb korrupcióellenes egyezményekhez (OECD – Egyezmény a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről, Európa Tanács – Büntetőjogi egyezmény a korrupcióról, Polgári jogi egyezmény a korrupcióról, ENSZ – Korrupció elleni egyezmény, IACA – Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémia).

A Kormány a közbeszerzés területén is jelentős erőfeszítéseket tett a korrupció visszaszorítására. Ezt a 2017–2018-as európai szemeszter során be is mutattuk a Bizottságnak. 2017 januárjában hatályba lépett az új közbeszerzési törvény, emellett az elektronikus közbeszerzést is bevezettük. A jogorvoslati eljárások száma 684-re, az ítéleteké pedig 309-re csökkent, ami az előző évi adatokhoz képest 40%-os csökkenést jelent. Ugyanakkor a hazai közbeszerzések esetében egyre kevesebb az egyetlen ajánlattevő részvételével lefolytatott eljárás.

Magyarországon a korrupciós vádak 97%-a végződik szankcióval vagy vádemeléssel. Érdemes megemlíteni, hogy az Európai Bizottság a visszaéléseket közérdekből bejelentő személyek védelméről szóló új rendelet kapcsán korábban kimondta, hogy 10 európai ország esetében – köszönhetően ezen országok hatékony és részletes rendszerének – nincs szükség jelentősebb jogharmonizációra. Magyarország egyike volt e tíz országnak.

A magyar országgyűlési képviselőkre vonatkozó, összeférhetetlenséggel és vagyonynyilatkozattal kapcsolatos szabályok az egyik legszigorúbbak az Európai Unióban. Ezenkívül a magyar Kormány határozott intézkedéseket tesz a korrupció megakadályozására, és a nemzeti jogszabályok is alkalmasak arra, hogy hatékony lépéseket tegyenek a korrupció ellen. Éppen ezért nem indokolt a (20)–(24) preambulumbekzdés elemeinek említése egy olyan indokolással ellátott javaslatban, amely arra kéri a Tanácsot, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően állapítsa meg az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértésének egyértelmű veszélyét.

A magánélet védelme és az adatvédelem

Ebben az összefüggésben ki kell emelni, hogy az adatvédelmi és a nemzet-/közbiztonsági követelmények összeegyeztetése globális kihívás, és Unió-szerte alapvető fontosságú kérdés is egyben. Ezenkívül, az Emberi Jogok Európai Bírósága és az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága által megkérdőjelezett jogi normák már Magyarország uniós csatlakozása előtt is hatályban voltak, és egyáltalán nem tekinthetők olyan oknak, ami miatt a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárást meg kellene indítani. Az illetékes magyar hatóságok jelenleg dolgoznak a megoldáson, hogyan hozzák összhangba a magyar jogszabályokat az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletével és az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága ajánlásával.

A magánélet tiszteletben tartásának megsértése (Szabó és Vissy kontra Magyarország ügy)

(25) *A Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyben 2016. január 12-én hozott ítéletében az EJEB megállapította, hogy sérült a magánélet tiszteletben tartásához való jog, mivel nem álltak rendelkezésre megfelelő jogi garanciák a nemzetbiztonsági célból folytatott esetlegesen*

törvénytelen titkos megfigyeléssel szemben, többek között a telekommunikációs eszközök használatához kapcsolódóan. A kérelmezők nem állították, hogy titkos megfigyelési intézkedéseket alkalmaztak volna velük szemben, ezért nem tűnt szükségesnek további egyedi intézkedések alkalmazása. Általános intézkedésként módosítani kell a vonatkozó jogszabályokat. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény módosítására irányuló javaslatokat jelenleg vitatják meg az illetékes magyar minisztériumok szakértői. Az ítélet végrehajtása ezért még folyamatban van.

Hivatkozva az EJEB *Szabó és Vissy kontra Magyarország* ügyben hozott, 2016. január 12-i ítéletére, az Európai Parlament számos országban tárgyalta, fontos és érzékeny kérdést vetett fel, nevezetesen két egyformán fontos alkotmányos elv, a magánélet tiszteletben tartása és a nemzet-/közbiztonság védelme közötti egyensúly kérdését. Ez egy lényeges, megoldandó kérdés, nem tekinthető azonban alapnak ahhoz, hogy kérjék a Tanácstól a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás megindítását.

Az EJEB ítéletének végrehajtása – a törvénymódosítások tekintetében – folyamatban van. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény módosítására irányuló javaslatokról az illetékes minisztériumok szakértői eszmecsereket folytatnak. Ez a jogszabály 1995-re nyúlik vissza, részletes felülvizsgálatára és átgondolására szükség van ahhoz, hogy az ítéletnek és a modern idők igényeinek egyaránt megfeleljen.

Hangsúlyozni kell, hogy a hivatkozott ügyben hozott ítélet nem érintett tényleges felügyeleti intézkedéseket, hanem csupán az ilyen intézkedések alkalmazásának lehetőségére vonatkozott, ami elegendő a kérelmezők – az Egyezmény szerinti értelemben vett – áldozati státusának megállapításához.

Ezenfelül a megállapított jogsértés nem a 2011-ben bevezetett konkrét rendelkezésekből fakadt, hanem a már 1996 óta hatályos háttérszabályozásból (a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényből, amely már Magyarország uniós csatlakozása előtt hatályban volt). Az ítélet végrehajtása során megállapodás született arról, hogy a vonatkozó jogszabályokat általános intézkedésként kell módosítani. A törvénymódosítások szempontjából az ítéletből következő követelmények vizsgálata azonban – amely jelenleg folyamatban van – várhatóan eltart egy ideig, mert bár a kérelmezők csak a nemzetbiztonsági célból folytatott titkos megfigyelésekre vonatkozó bírósági engedély hiányát sérelmezték, a Bíróság ítélete a vonatkozó jogszabályok további problémáira is rámutatott, ugyanakkor a kérelmezők eredeti érveivel kapcsolatos megállapításai továbbra sem egyértelműek. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény módosítására irányuló javaslatokat az illetékes minisztériumok szakértői megvitatták, ezek további kidolgozása folyamatban van.

A nemzetbiztonsági célból folytatott titkos megfigyelések jogi kerete

(26) *Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a 2018. április 5-i záró következtetéseiben aggodalmának adott hangot azzal kapcsolatban, hogy Magyarországon a nemzetbiztonsági célból folytatott titkos*

megfigyelések jogi kerete lehetővé teszi a kommunikáció tömeges lehallgatását, és nem tartalmaz megfelelő biztosítékokat a magánélet tiszteletben tartásához való jogba történő önkényes beavatkozással szemben. Aggasztónak tartotta továbbá azt is, hogy nincsenek olyan rendelkezések, amelyek hatékony jogorvoslatot biztosítanak visszaélés esetén, valamint hogy az érintett személyt nem értesítik a lehető legrövidebb időn belül a megfigyelési intézkedés megszüntetését követően, a korlátozás céljának veszélyeztetése nélkül.

Minden nemzetbiztonsággal kapcsolatos kérdést nagyon óvatosan, integrált megközelítéssel kell kezelni. A nemzetbiztonsággal összefüggő jogszabályok tagállami hatáskörbe tartoznak. Ugyanakkor minden, velük szemben megfogalmazott kritikát alaposan és nagyon figyelmesen meg kell fontolni. Az erre vonatkozó magyar szabályok integráltak, és minden szempontból megfelelő szintű védelmet nyújtanak.

Jelenleg vizsgáljuk ugyanakkor, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény módosítására irányuló, a (25) preambulumbekkezdésben említett javaslatok pontosabb szabályokat is tudnának-e tartalmazni annak érdekében, hogy kezeljük az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága fent említett aggályait. A javaslatokat az illetékes minisztériumok szakértői megvitatták, ezek további kidolgozása folyamatban van.

A magyar szabályozást jelenleg azzal a céllal vizsgáljuk, hogy létrehozzunk egy intézményi keretet a minősített adatok gyűjtésének független ellenőrzésére. Éppen ezért nem indokolt a (25)–(26) preambulumbekkezdés elemeinek említése egy olyan indokolással ellátott javaslatban, amely arra kéri a Tanácsot, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően állapítsa meg az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértésének egyértelmű veszélyét.

A véleménynyilvánítás szabadsága

Az indokolással ellátott javaslat által a véleménynyilvánítás magyarországi szabadságával kapcsolatban felvetett vádak teljesen megalapozatlanok, vagy szubjektív érzékelésen alapulnak. Az Alaptörvény kimondja, hogy mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához, és hogy Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét. Az Alaptörvény a médiapiac sokszínűségét és kiegyensúlyozott működését is biztosítja. A magyar Kormány elkötelezett e jogok biztosítása iránt. Az információtechnológia területén bekövetkezett gyökeres változások – a digitalizáció és az internet – miatt szükségessé vált az 1995-re, sőt 1986-ra visszanyúló magyar médiajogszabályok felülvizsgálata, és 2010-re elkerülhetetlenné vált egy hatékony, átlátható és korszerű új jogszabály elfogadása. 2010-ben a magyar jogalkotó figyelmének és szándékának középpontjába az került, hogy a technológiasemlegesség általános elvével összhangban egy olyan időtálló, korszerű struktúrát és fogalommeghatározást tartalmazó háttérrel hozzanak létre a jövőbeli magyar médiaszabályozáshoz, amely a „közös európai szabályozási minimumot” képviseli és

erre törekszik. A magyar jogalkotó számos alkalommal figyelembe vette az Európa Tanács és más testületek ajánlásait, és ezek szellemében módosításokat hajtott végre. Az indokolással ellátott javaslatban felvetett számos kérdést lezártak már mindkét fél megelégedésére. A magyar Kormány elkötelezett a véleménynyilvánítás szabadsága és a szerkesztői szabadság biztosítása iránt, következésképpen a magántulajdonban lévő médiavállalkozások működése és kiadványai, valamint a médiapiaci fejlemények kívüli esnek a magyar Kormány hatáskörén.

Médiaajogszabályok

(27) *A Velencei Bizottság 2015. június 22-én fogadta el a magyarországi médiaajogszabályokról (2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról, 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól, valamint a tömegmédia reklámbevételeinek adózásával kapcsolatos szabályozás) szóló véleményét, amelyben a sajtótörvény és a médiatörvény több módosítását szorgalmazza, különös tekintettel az „illegális médiatartalom” fogalom meghatározására, az újságírói források közzétételére és a médiaorgánumokra kiszabott szankciókra. Hasonló aggályokat fogalmazott meg az EBESZ médiaszabadságért felelős képviselőjének hivatala által 2011 februárjában megrendelt elemzés, az Európa Tanács előző emberi jogi biztosa által készített, az Európa Tanács médiaszabadsággal kapcsolatos normái fényében a magyar médiaajogszabályokról szóló, 2011. február 25-i vélemény, valamint az Európa Tanács szakértői által készített, a magyar médiaajogszabályokról szóló, 2012. május 11-i szakértői vélemény is. 2013. január 29-i nyilatkozatában az Európa Tanács főtárgyára üdvözölte azt a tényt, hogy a média területén folytatott megbeszélések számos fontos változást eredményeztek. Ugyanakkor a fennmaradó aggályokat az Európa Tanács emberi jogi biztosa is megismételte magyarországi látogatását követően, 2014. december 16-án közzétett jelentésében. Az emberi jogi biztos megemlíttette továbbá a médiatulajdon koncentrálódásával és az öncenzúrával kapcsolatos problémákat, valamint jelezte, hogy hatályon kívül kell helyezni a becsületsértést bűncselekménnyé nyilvánító jogi keretet.*

Az információtechnológia területén bekövetkezett gyökeres változások – a digitalizáció és az internet – miatt szükségessé vált az 1995-re, sőt 1986-ra visszanyúló magyar médiaajogszabályok felülvizsgálata, és 2010-re elkerülhetetlenné vált egy hatékony, átlátható és korszerű új jogszabály elfogadása.

2010-ben a magyar jogalkotó figyelmének és szándékának középpontjába az került, hogy a technológiasemlegesség általános elvével összhangban egy olyan időtálló, korszerű struktúrát és fogalom meghatározást tartalmazó háttérrel hozzanak létre a jövőbeli magyar médiaszabályozáshoz, amely a „közös európai szabályozási minimumot” képviseli és erre törekszik. Megtörtént az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv rendelkezéseinek megfelelő végrehajtása, és korszerű szabályozási fogalmakat vezettek be a médiaszabályozás területére, ilyen volt például az akkoriban Európában újdonságnak számító „társszabályozás” fogalma.

A 2010-es ún. Médiaalkotmány (2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról, valamint a média reklámbevételeinek adózásáról szóló jogszabályok) meghatározzák és védik a szerkesztői és újságírói véleménynyilvánítás szabadságát, nevezetesen azt, hogy a médiatartalom-szolgáltatók által foglalkoztatott bármely személy jogosult a szolgáltató tulajdonosaitól és támogatóitól, valamint bármely természetes vagy jogi személytől való szakmai szuverenitásra és függetlenségre. Ezenfelül a „Médiaalkotmányban” foglalt átláthatóság elve arra kötelezi a központi és helyi kormányzatok valamennyi szervét, hogy nyújtsanak segítséget a médiatartalom-szolgáltatóknak az utóbbiak tájékoztatási feladatának teljesítése során azáltal, hogy kellő időben a médiatartalom-szolgáltatók rendelkezésére bocsátják a szükséges információkat.

Utalni kell arra, hogy a kifogásolt „illegális médiatartalom” kifejezés nem létezik az indokolással ellátott javaslatban említett jogszabályokban. Néhány, eredetileg a Velencei Bizottság jelentésében használt fogalom (mint például a közerkölcs) nem képezheti hivatalos eljárás tárgyát, a többi fogalom pedig csaknem két évtized közigazgatási és igazságszolgáltatási gyakorlatán alapszik, azaz a piaci szereplők és a bűnüldözésben dolgozó szakemberek számára egyaránt könnyen értelmezhető. Az érintett szolgáltató ugyanakkor alkotmányjogi panasszal élhet, ha úgy véli, hogy a bíróság értelmezése sérti a sajtószabadságot.

Az információforrás védelmének szabályaival kapcsolatban a Velencei Bizottság által megfogalmazott kritikák középpontjában az áll, hogy a szóban forgó védelmet garantáló rendelkezések [a sajtószabadságról szóló 2010. évi CIV. törvény 6. § (2) bekezdése] kifejezetten csak büntetőügyekre vonatkoznak. Ez az állítás pontatlan, mivel az egyes eljárásjogi kódexek (polgári, büntető, közigazgatási és szabálysértési) részletesen kibontják a törvény általános rendelkezéseit, így a hiányzó rendelkezést a Büntetőeljárásról szóló törvény 174. § (2) bekezdése tartalmazza. Az általános szabályokon felül a Médiatörvény 6. § (2) bekezdése meghatározza azokat a kivételes eseteket, amikor az újságíró a forrásának felfedésére (információ kiadására) kötelezhető. Kizárólag a) bíróság, b) bűncselekmény elkövetésének felderítése érdekében, c) törvényben meghatározott, d) kivételesen indokolt esetben kötelezheti az újságírót erre. A törvény 6.§ (2) bekezdése – különösen az említett *„kivételesen indokolt esetben”* kifejezés – pontos tartalmát a Büntetőeljárásról szóló törvény 174. § (2) bekezdése határozza meg. Ezek konjunktív követelmények, és azt a tényt, hogy az információ mással nem pótolható, mindig alapos és részletes vizsgálatot követően kell megállapítani.

A korábbi sajtójogszabályokhoz képest az új „Médiaalkotmány” általánosságban lehetővé teszi az újságírók számára, hogy közigazgatási és bírósági eljárásokban az információforrásaik rejtve maradhassanak. A korábbi – 1986-os – sajtótörvény (Stv.) szerint az újságírók titokban tarthatták forrásuk kilétét (és a forrás kérésére kötelesek is voltak így tenni), ez a jog azonban a büntetőeljárásban a tanúvallomás megtagadására nem volt érvényes; az Stv. inkább a korábbi Büntetőeljárási törvény körébe utalta a

kérdést, amely azonban nem szabályozta azt. Ezzel szemben az új „Médiaalkotmány” deklarálja az információforrás védelmének általános szabályát, amennyiben megköveteli, hogy az információ nyilvánosságra hozatalához fűződő közérdeket igazolni kell. Ebben az esetben az érintett személy – szűkre szabott kivételek mellett – megtagadhatja a forrás kilétének felfedését; a közérdek vizsgálatára vonatkozó rendelkezést azonban az Alkotmánybíróság 165/2011. (XII. 20.) AB határozatával megsemmisítette. Ennek nyomán a magyar Országgyűlés – figyelembe véve a magyar Alkotmánybíróság határozatát és az Európa Tanács ajánlásait – módosította a szabályokat. A 2012 júliusától hatályos új szabályok hatékonyabb védelmet biztosítottak az információforrás számára. Egyrészt pontosították az „információforrás” fogalmát, és a közérdekkel kapcsolatos követelményt kivették a szövegből, másrészt a „mentesség indoka” (a tanúvallomás megtagadásának lehetősége a forrás kilétének felfedésével összefüggésben) az újságíró munkaviszonyának megszűnését követően is fennmarad.

Ki kell emelni tehát, hogy a magyar jogszabályok az Európa Tanács által elfogadott ajánlás valamennyi követelményének megfelelnek, mivel szó szerint átvették a következő szöveget: *„a felfedés csak akkor rendelkezhető el, ha „az információ felfedésének nincs más ésszerű módja vagy azokat kimerítették, és ha a felfedéshez fűződő jogos érdek a közérdeket egyértelműen meghaladja”.*

A pénzbüntetések tekintetében hangsúlyozni kell, hogy ezek a szankciók a médiaigazgatási szabályok megsértése esetén szabhatók ki. A Médiatörvény alapján alkalmazható jogkövetkezmények – az általános közigazgatási jog és az alkotmányos elvek alkotta keretnek megfelelően – differenciált szankciórendszert alkotnak. A törvény figyelembe veszi a közigazgatási jog alkotmányos és jogi követelményeit, továbbá a korábbi Médiahatóság gyakorlatát és a lehetséges jogsértések sokféleségét is. A törvényben foglalt jogkövetkezmények és elvek világossá teszik, hogy a Médiatörvény objektív, egyértelmű és kiszámítható szabályokat határoz meg az arányosság, a fokozatosság és az egyenlő bánásmód elve alapján, amelyek középpontjában – a jogállamiság és a jogbiztonság követelményeinek is eleget téve – az önkéntes szabálykövetés ösztönzése áll. Súlyos pénzbüntetés csak ismétlődő jogsértés esetén szabható ki, és a Médiatanács köteles szem előtt tartani a fokozatosság és az arányosság elvét. A bírság összege szintén korlátozott. A fokozatos megközelítés és az arányosság követelménye miatt a kiszabható méltánytalan büntetésnek gátat szab az a követelmény, hogy az „első” jogsértés azt a legkevésbé korlátozó szankciót vonja maga után, amely már képes elérni a kívánt hatást. Amikor az „első” szankcionálás során meghatározzák a szankció mértékét, elengedhetetlen tehát, hogy a szankció arányos és hatékony legyen, és a szankció „növelhetőségét” is vegyék figyelembe. A szankciókkal kapcsolatos határozatokra vonatkozóan is vannak alkalmazandó előírások. A Médiatanács elődje, az ORTT is kiszabhatott szankciókat, ez a rendelkezés azonban 1996 óta változatlan volt, aminek következtében a büntetések visszatartó ereje egyre csak zsugorodott.

Ismételt jogsértés esetén lehetőség van a szankció szigorítására. A fokozatos megközelítés fontossága tehát abban áll, hogy a szankció ismétlődő fokozódása és kiszámíthatósága kifejeződjék az ismételt szankciók – esetleg más szankciókkal és intézkedésekkel együtt történő – alkalmazása során. (Természetesen amikor „első alkalommal” alkalmaznak szankciót, figyelembe kell venni, hogy a szankciónak tovább súlyosbíthatónak kell lennie.) Bizonyos hátrányos jogkövetkezmények kifejezetten a médiatörvények alkalmazásának végső eszközei körébe tartoznak, ilyen például, amikor a Médiatanács törli a médiaszolgáltatást a nyilvántartásából.

A szankciókkal szemben jogorvoslatok is rendelkezésre állnak. Érdemes kiemelni, hogy a magyar médiaszabályozás szankciórendszere nem kirívóan szigorú vagy elnyomó jellegű. Más tagállamokban például nem ritka, hogy a médiajogszabályokat megsértő elkövetőket bűncselekménnyel fenyegetik, és a magas bírság kilátásba helyezése is kifejezetten szokásos.

Éppen ezért ténybeli szempontból és jogilag is megalapozatlan azzal érvelni, hogy a szankcionálási rendszer ún. öncenzúrához vezet.

A magyar Kormány támogatja továbbá a kiegyensúlyozott és sokszínű médiapiacot, ezáltal érvényre juttatva a pluralizmust a média területén. A hatályos médiajogszabályok kifejezett rendelkezéseket tartalmaznak a média koncentrációjának megakadályozására; ezek a szabályok az információmonopóliumok kialakulásának megakadályozásával segítik elő a sokszínű médiapiac létrejöttét. A jelenlegi médiaszabályozás két pilléren nyugvó eszközrendszer hozott létre annak érdekében, hogy hatékonyan elejét vegyék az erőfölény kialakulásának, és biztosítsák a médiapiac pluralizmusát. Egyfelől az információmonopólium kialakulásának megakadályozása érdekében a médiaszabályozás korlátozásokat vezet be a tulajdonszerzésrel kapcsolatban: a médiapiacon átlagos éves közönséghányaddal rendelkező médiaszolgáltatók, a médiaszolgáltató tulajdonosai, valamint a bármely médiaszolgáltatóban befolyásoló részesedéssel rendelkező személy vagy vállalkozás tekintetében. Másfelől további kötelezettségeket ró a bizonyos nagyságú közönséget elérő médiaszolgáltatókra, amelyek garantálni tudják a médiapiac fennmaradását, és – az információhoz való hozzáférés mellett – megkönnyítik az objektív és plurális tájékoztatást. A médiakoncentráció megakadályozásának e követelménye alkotmányos szinten is beépült a jogrendbe, az Alaptörvény IX. Cikkében is megtalálható. A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény rendelkezéseket tartalmaz a piaci koncentráció megakadályozására, és szabályozza a jelentős befolyással rendelkező médiaszolgáltatókat, ahogyan ezt az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv is előírja, továbbá védi a műsorszolgáltatás sokszínűségét. Ezzel összefüggésben az Európa Tanács főtitkára a 2013 elején tett nyilvános kijelentéseiben megállapította, hogy a magyar médiajogszabályok alapvető problémáit megoldották.

Magyarországon a becsületsértést a Büntető Törvénykönyv szabályozza. Ennélfogva a becsületsértés egy olyan büntetőjogi kategória, amely nem kizárólag Magyarországon

létezik, hanem hagyományosan számos tagállam jogrendszerének is a részét képezi – vagy a büntetőjog, vagy a polgári jog szabályozza. Ha egy adott bírói döntés nem áll összhangban az Alaptörvénnyel, alkotmányossági panaszt lehet benyújtani az Alkotmánybíróságon. Magyarországon a politikai nyilatkozatok kiterjedt védelmet élveztek, ami azt is jelenti, hogy egy közügyekkel kapcsolatos vitában a közhatalom gyakorlójával vagy a közpolitikával kapcsolatos kritika és értékítélet elvben nem képezheti jogi felelősség alapját. A véleménynyilvánítás szabadságának korlátain csak azok a kijelentések lépnek túl, amelyek megsértik az emberi méltóság alkotmányosan védett hatókörét.

A Velencei Bizottság a médiajogszabályokról szóló véleményében elismerte, hogy a magyar Kormány éveken át erőfeszítéseket tett a két törvény eredeti szövegének javítására, összhangban a különböző megfigyelők – többek között az Európa Tanács – észrevételeivel, és pozitívan értékelte, hogy a magyar hatóságok készek a párbeszéd folytatására. A Velencei Bizottság többnyire azért kérte e kérdések újbóli megvizsgálását, hogy a médiaszabadsággal kapcsolatos közvélekedés változzon.

A Médiatanács tagjainak megválasztása

(28) *A médiajogszabályokról szóló 2015. június 22-i véleményében a Velencei Bizottság elismerte, hogy a magyar kormány éveken át erőfeszítéseket tett a médiatörvény eredeti szövegének javítására, összhangban a különböző megfigyelők, többek között az Európa Tanács észrevételeivel, és pozitívan értékelte, hogy a magyar hatóságok készek a párbeszéd folytatására. A Velencei Bizottság ugyanakkor ragaszkodott ahhoz, hogy meg kell változtatni a Médiatanács tagjainak megválasztására vonatkozó szabályokat annak érdekében, hogy biztosítani lehessen a társadalmi szempontból jelentős politikai és egyéb csoportok tisztességes képviselését, és hogy felül kell vizsgálni a Médiatanács és a Médiahatóság elnökeinek kinevezési módját és hatáskörét annak érdekében, hogy csökkenteni lehessen a hatalomkoncentrációt és biztosítani lehessen a politikai semlegességet; továbbá ugyanezen elvek mentén meg kell reformálni a kuratóriumot is. A Velencei Bizottság javasolta továbbá a közszolgálati médiaszolgáltatók irányításának decentralizálását, valamint azt, hogy ne a nemzeti hírügynökség legyen a közszolgálati médiaszolgáltatók kizárólagos hírszolgáltatója. Hasonló aggályokat fogalmazott meg az EBESZ médiaszabadságért felelős képviselőjének hivatala által 2011 februárjában megrendelt elemzés, az Európa Tanács előző emberi jogi biztosa által készített, az Európa Tanács médiaszabadsággal kapcsolatos normái fényében a magyar médiajogszabályokról szóló, 2011. február 25-i vélemény, valamint az Európa Tanács szakértői által készített, a magyar médiajogszabályokról szóló, 2012. május 11-i szakértői vélemény is. 2013. január 29-i nyilatkozatában az Európa Tanács főtitkára üdvözölte azt a tényt, hogy a média területén folytatott megbeszélések számos fontos változást eredményeztek. Ugyanakkor a fennmaradó aggályokat az Európa Tanács emberi jogi biztosa is megismételte a magyarországi látogatását követően, 2014. december 16-án közzétett jelentésében.*

A (távközlésért és a frekvenciagazdálkodásért felelős) Médiahatóság független, kizárólag a jogszabályoknak alárendelt szabályozó szerv, ezzel szemben a jogelődje kormányzati

irányítás alatt állt, az illetékes miniszter felügyelte. Ezenfelül a médiahatóság elnökét jelenleg a magyar köztársasági elnök nevezi ki, míg korábban a kinevezés a miniszterelnök hatáskörébe tartozott. A (médiatartalmakért és a sajtószabadságért felelős) Médiatanács tagjait az Országgyűlés minősített (kétharmados) többséggel választja 9 évre, míg a jogelőd testület tagjait egyszerű többséggel választották 4 évre. Sőt mi több, a Médiatanács tagjai hivatalos minőségükben semmilyen módon nem utasíthatók. Összességében a magas szakmai követelmények, a Médiatanács tagjainak hosszú mandátuma, valamint a Médiatanács elnöke és tagjai újraválasztásának tilalma mind a Kormánytól, mind a Parlamenttől függetlenséget biztosít.

A Médiatörvény számos rendelkezése irányul a pluralizmus, a többpárti konszenzus és a nem politikai jelöltek megválasztásának biztosítására. Következésképp a Médiatörvény kizárja, hogy politikai pártok képviselői/tisztségviselői/alkalmazottai vagy bármely, politikai tevékenységet folytató személy a Médiatanács tagja legyen. A Médiatörvény azt is kimondja, hogy a Médiatanács és tagjai csak a törvénynek vannak alárendelve, és a tevékenységük során nem lehet őket utasítani. A tagok felhatalmazása szabad, szigorú összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak rájuk, és függetlenségük alapvető eleme, hogy nem hívhatók vissza.

A Médiatörvény teljeskörű hozzáférést biztosít a bírósági jogorvoslatokhoz. Éppen ezért a jelölési és kiválasztási eljárás nem lehet alkalmas arra, hogy egy vagy több párt, a Kormány vagy az Országgyűlés döntő befolyást gyakoroljon a médiaszolgáltatások és a sajtótermékek tartalmára (lásd az Alkotmánybíróság 46/2007. (VI.27.) AB határozatát).

A Médiahatóság elnöke megválasztásának szabályai feltételezik, hogy a miniszterelnök és az országgyűlési képviselők kétharmada megállapodnak a Médiahatóság elnökének személyéről, ami a széles körű konszenzus előfeltétele.

A közhivatalok és a mandátumok tekintetében a hosszabb hivatali idő a Kormánytól és az Országgyűléstől való függetlenség irányába tett lépés. A Médiatanács az állam és a társadalom működése szempontjából fontos feladatokat lát el. Annak érdekében, hogy távolságot tartsanak a Kormánytól és az Országgyűléstől, az elnök és a Médiatanács tagjai a parlamenti ciklusoknál hosszabb időre kapnak felhatalmazást.

Az átlátható és demokratikus választásoknak számos formája van. Ahogyan az Európa Tanács REC (2000) 23. számú ajánlása indokolásának 13. pontjában szerepel: *„Az ajánlás rögzíti, hogy a műsorszolgáltatási ágazatot szabályozó hatóságok tagjait demokratikus és átlátható módon kell kinevezni. A „demokratikus” jelzőt tágabb értelemben kell érteni, figyelemmel arra, hogy a szabályozó szervek tagjait olykor választják, olykor pedig közhatalmi szervezetek (államelnök, kormány vagy parlament) vagy nem kormányzati szervezetek jelölik.”*

A Közszerződési Közalapítvány hattagú Kuratóriumát a magyar Országgyűlés választja meg olyan módon, hogy három tagot a kormánypárt, másik hármat pedig az ellenzék jelöl, ami biztosítja a Kuratórium politikai pluralitását. A Kuratórium nem avatkozhat

bele a közszolgálati médiumok tartalmába, illetve semmilyen módon nem korlátozhatja a szerkesztői felelősséget, ahogyan ezt a Médiatörvény 91. § (1) bekezdésének d) pontja is kimondja: „A Közalapítvány gyakorolja a közszolgálati médiaszolgáltató vonatkozásában a Polgári Törvénykönyvnek a gazdasági társaságokra irányadó rendelkezéseiben meghatározott alapítói, illetve részvényesi jogokat. Nem jogosult azonban: [...] a közszolgálati médiaszolgáltató műsorszerkezetét, továbbá műsorainak, egyéb szolgáltatásainak, illetve műsorszámainak tartalmát meghatározni.”

A Médiatörvény egy külön testületet, a Kuratóriumot jelöli ki arra, hogy garantálja a társadalmi kontrollt a közszolgálati médiumok felett. E testület tagjait egyházak, önkormányzatok, nemzeti és etnikai kisebbségek jelölik annak érdekében, hogy a társadalmi értékek széles köre megjelenhessen a testületben.

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

(29) *A Velencei Bizottság 2012. október 18-án fogadta el az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényről szóló véleményét. Az összességében pozitív értékelés ellenére a Velencei Bizottság megállapította, hogy további javításokra van szükség. A törvény későbbi módosításai azonban jelentős mértékben tovább korlátozták a kormányzati információkhoz való hozzáférés jogát. Az EBESZ médiaszabadságért felelős képviselőjének hivatala által megrendelt 2016. márciusi elemzés bírálta a módosításokat. Az elemzés szerint a közvetlen költségeikért felszámítandó összegek teljes mértékben észszerűnek tűnnek, az azonban, hogy az állami tisztviselők által a kérések megválaszolására fordított időért díjat számítanak fel, elfogadhatatlan. Amint azt a Bizottság 2018. évi országjelentése is elismerte, az adatvédelmi biztos és a bíróságok, köztük az Alkotmánybíróság előremutató álláspontot alakítottak ki az átláthatósággal kapcsolatos ügyekben.*

Magyarország elismeri a közérdekű adatokhoz való hozzáférés mint a kormányzati szektor átláthatóságát biztosító eszköz fontosságát. (Az Alaptörvény biztosítja a közérdekű adatokhoz való hozzáférés és ezen adatok terjesztésének jogát.)

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításának célja az alapvető jogokra vonatkozó garanciák olyan módon történő megerősítése volt, amelynek során az adatkezelők érdekét is figyelembe vették. A közigazgatási tapasztalatok alapján kiderült, hogy az információszabadságról szóló törvény egyes konkrét rendelkezéseiben nem volt meg a szükséges rugalmasság, és az igénylőktől érkező adatigénylések túlzott plusz terhet róttak az adatkezelőkre, ami miatt az utóbbiak nem tudták ellátni rutinfeladataikat, és nem tudtak eleget tenni az igénylők adatkéréseinek. A módosítások célja az volt, hogy meghatározzák azokat az eljárásokat és körülményeket, amikor egy adatigénylés emberi és anyagi többleterőforrásokat igényel.

Az EBESZ jelentése megállapította, hogy a magyar jogszabályok által az adatigénylések közvetlen költségeire figyelemmel meghatározott költségtérítések teljesen észszerűnek bizonyultak, és vélelmezhetően tükrözik a tényleges költségeket. Minden bizonnyal megfelelnek a régióban tapasztalható komparatív költségeknek.

Az adatigénylés teljesítésének költségeit az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény és a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet szigorúan szabályozza.

A 2011. évi CXII. törvény 29. § (3) bekezdése kimondja, hogy az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítéséért - az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően - költségtérítést állapíthat meg, amelynek összegéről az igénylőt az igény teljesítését megelőzően tájékoztatni kell. Ugyanezen törvény 29. § (5) bekezdése rögzíti, hogy a költségtérítés csak akkor állapítható meg, ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételevel jár. Az igénylőt az igény beérkezését követő tizenöt napon belül tájékoztatni kell, ha igénylésének teljesítése valószínűsíthetően ilyen aránytalan mértékű igénybevételel jár, tájékoztatni kell továbbá a felszámítandó költségtérítés összegéről és arról is, hogy vannak-e a másolatkészítést nem igénylő lehetőségek az adatigénylés teljesítésére. Ha az adatigénylés teljesítése valószínűsíthetően aránytalan mértékű igénybevételel jár, a felszámítandó költségtérítés összegét az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költsége alapján kell kiszámítani.

A 301/2016. Korm. rendelet 3. § kimondja, hogy az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költsége abban a mértékben vehető figyelembe, amennyivel az adatigénylés teljesítéséhez szükséges munkaerő-ráfordítás időtartama meghaladja a 4 munkaórát. Az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordításként kizárólag az igényelt adat felkutatásához, összesítéséhez és rendszerezéséhez, az igényelt adatról másolat készítéséhez és a másolaton a meg nem ismerhető adatok felismerhetetlenné tételéhez szükséges időtartam vehető figyelembe. Az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás összes költségeként legfeljebb munkaóránként átlagosan 4400 Ft (óránként kb. 14 euró) vehető figyelembe.

A 2011. évi CXII. törvény 31. § (1) bekezdése kimondja, hogy az igénylő az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében bírósághoz fordulhat. Az 52. § (1) bekezdése azt is kimondja, hogy a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál történő bejelentéssel bárki vizsgálatot kezdeményezhet arra hivatkozással, hogy személyes adatainak kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő

jogainak gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll.

Ezenfelül megjegyzendő, hogy Magyarország részes állama az Európa Tanács hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló egyezményének. Az Egyezmény 6. Cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy „ha az iratban foglalt adatok egy része korlátozás alá esik, a közhatalmi szervnek a többi adatot ettől függetlenül hozzáférhetővé kell tennie. Minden felismerhetetlenné tételt egyértelműen jelezni kell. Ugyanakkor abban az esetben, ha az irat kivonatos változata félrevezető vagy érthetetlen, vagy ha az irat megmaradó részének hozzáférhetővé tétele nyilvánvalóan ésszerűtlen terhet jelent a közhatalmi szerv számára, az adatigénylés teljesítése megtagadható.” A 7. Cikk (2) bekezdése azt is kimondja, hogy „[a] közérdekű adatot tartalmazó irat másolataért az igénylőtől díj kérhető, amelynek ésszerűnek kell lennie, és amely nem haladhatja meg a másolás és a kézbesítés tényleges költségét. A díjak mértékét közzé kell tenni.” Ebből látható, hogy még az Egyezmény is engedélyez bizonyos korlátozásokat, hiszen azt is engedélyezi a Részes Államok számára, hogy a másolásért és a kézbesítésért díjat számítsanak fel.

Az Egyezményhez tartozó indokolás kimondja, hogy a 7. Cikk (2) bekezdése azt jelenti, hogy „másolat esetében a hozzáférés költsége felszámítható a kérelmező felé, de csak a felmerült költség mértékéig terjedően, és a költségnek ésszerűnek kell lennie; a közhatalmi szervek hasznát nem realizálhatnak a másolatkészítésen”. Magyarország olyan szabályokat fogadott el, amelyek megfelelnek az Egyezménynek, úgyhogy a hatályos szabályok rendben vannak, és az indokolással ellátott javaslatban felvetett kérdéseket rendezték. Munkaerő-ráfordítás csak akkor számítható fel, ha az igénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, ebből következően ezek a díjak ésszerű mértékűek, és semmiféle haszonszerzési célt nem szolgálnak.

A média és az egyesülés szabadsága a 2018. április 8-i választások idején

(30) Az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalának részleges választási megfigyelő missziója a 2018. június 27-én elfogadott, a 2018-as magyar országgyűlési választásokról szóló jelentésében megállapította, hogy az információhoz való hozzáférés, illetve a média és az egyesülés szabadsága többek között a közelmúltbeli jogi változások miatt korlátozott volt, és hogy a média kimerítően, ám rendkívül polarizált módon és kritikus elemzés nélkül számolt be a kampányról, a médiatulajdonlás átpolitizáltsága és a kormányzati tájékoztató kampány következtében. A közszolgálati műsorszolgáltató a feladatának eleget téve ingyenes adásidőt biztosított a jelölteknek, ám a híradásai és a szerkesztői módszerei egyértelműen a kormánykoalíciónak kedveztek, ellentétben a nemzetközi normákkal. A legtöbb kereskedelmi műsorszolgáltató beszámolóit valamelyik oldal, a kormánypártok vagy az ellenzéki pártok mellett foglaltak állást. Az online média teret biztosított a sokoldalú, konkrét témákban folyó politikai

vitáknak. Megállapította továbbá, hogy a tulajdonviszonyok átpolitizáltsága korlátozó jogi kerettel és független médiaszabályozó szerv hiányával párosulva dermesztő hatást gyakorolt a szerkesztői szabadságra, akadályozva ezzel a szavazók hozzáférését a sokoldalú információhoz. Azt is megemlítette, hogy a módosítások indokolatlan korlátozásokat vezettek be az információhoz való hozzáférés tekintetében azáltal, hogy kiszélesítették a nyilvánosságra nem hozható információk meghatározását, és növelték az információkérések kezelési díját.

Ami a médiaszabályozó szerv függetlenségét illeti, lásd a (28) preambulumbekezdéssel kapcsolatos észrevételeket fentebb.

Magyarországon a politikai hirdetésekre vonatkozó szabályozási környezetet az Alaptörvény [a IX. Cikk (3) bekezdése] két módosítása 2013-ban, valamint az új Választási eljárási törvény reformálta meg, és ez a jogi környezet az Alkotmánybíróság 1/2013 (I. 7.) AB határozatának és a Velencei Bizottság ajánlásainak teljes körű figyelembevételével nyerte el aktuális formáját. A módosításoknak köszönhetően politikai hirdetések bármely médiaszolgáltatáson keresztül, ingyenesen, pártatlanul, módosítás nélkül megjelentethetők. A médiaszolgáltatók nem kötelesek kampányhirdetéseket közzétenni; ha azonban ezt vállalják, csak az említett feltételekkel tehetik meg. A Választási eljárási törvény nemcsak azt írja elő, hogy minden országos listát állító jelölő szervezet számára ugyanannyi időt kell biztosítani a politikai hirdetés közzétételére, hanem a napi idősávok meghatározásával és a megjelenési sorrend változtatásával egyenlő esélyt is biztosít. A magyar szabályozás hasonló az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti kontra Norvégia* ügyben 2008-ban hozott ítéletével összhangban számos európai országban alkalmazott szabályozáshoz. A jelenlegi kampányban három kereskedelmi médiaszolgáltató (az RTL Klub, az ATV és a Class FM) tett közzé politikai hirdetéseket.

Ami a „dermesztő hatás” vádját illeti, ezt semmilyen tény nem támasztja alá, ennél fogva jogi érvekkel nehezen cáfolható.

A véleményalkotás és a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása

(31) *Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a 2018. április 5-i záró következtetéseiben aggodalmának adott hangot a véleményalkotás és a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó magyar médiaszabályozással és gyakorlatokkal kapcsolatban. Aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a jogszabályok egymást követő módosításait követően a jelenlegi jogszabályi keret nem biztosítja teljes mértékben a cenzúrától és akadályoztatástól mentes sajtót. Aggodalommal állapította meg továbbá, hogy a Médiatanács és a Médiahatóság nem rendelkezik kellő függetlenséggel feladatai ellátásához, valamint túlságosan széles körű szabályozási és szankcionálási hatáskörrel bír.*

A magyar Kormány elkötelezett a média szabadságának és pluralizmusának elősegítése és védelme, valamint aziránt, hogy mindenki számára egyenlő hozzáférést biztosítson a

médiatartalmakhoz, ami a magyarországi médiaszabadság erős jogszabályi és alkotmányos garanciáiban is tükröződik. Az Alaptörvény kimondja, hogy mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához, és hogy Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét.

Az internetet nem cenzúrázzák. A Kormány nem avatkozik bele az internet üzemeltetésébe és nem korlátozza a sáv szélességet vagy a routerek, kapcsolók és más eszközök használatát. A magyar jogban az internet- vagy a médiaszolgáltatások csakis vészhelyzetben vagy védelmi célból függeszthetők fel. A közösségi média – mint például a Facebook vagy a Twitter – oldalai, a YouTube és a nemzetközi internetes blogok szabadon hozzáférhetőek. Az elektronikus tartalmat nem szűrik, a blogokat, illetve a szöveges üzeneteket nem cenzúrázzák, és nincs is mód a hozzájuk való hozzáférés korlátozására.

A 2010-es magyarországi médiatörvényekkel kapcsolatos aggodalmakra reagálva, miszerint az általános fogalmak és a magas díjak öncenzúrához vezethetnek, és megnyirbálhatják a magyar újságírást, a jelentés megállapította, hogy eddig egyetlen online médiumot sem büntettek meg. Az internetes szolgáltatók nem felelősek a tartalomért és azt nem is kötelesek nyomon követni. A Freedom House jelentése szerint az öncenzúra létezése csak szóbeszéd.

Ami a médiaszabályozó szerv függetlenségét illeti, lásd a (28) preambulumbekkezdéssel kapcsolatos észrevételeket fentebb.

A (27) preambulumbekkezdésre vonatkozó észrevételekben megfogalmazottakon túl rámutatunk, hogy a Médiatanács által kiszabott szankciók és bírságok bírósági végzéssel felfüggeszthetők. Az ítélkezési gyakorlat tanúsága szerint a bíróságok minden alkalommal engedélyezték a felfüggesztést, amikor ezt kérték, és a bírságok – a területen alkalmazott összes többi szankcióhoz hasonlóan – csak akkor esedékesek, amikor a határozat jogerőre emelkedik.

Az állítólagosan a „kormány megdöntésén” dolgozó személyek listájának közzététele és több független újságíró akkreditációjának megtagadása

(32) Az EBESZ médiaszabadságért felelős képviselője 2018. április 13-án határozottan elítélte, hogy egy magyar médiaorgánumban egy több mint 200 fős listát tett közzé, azt állítva, hogy a név szerint említettekkel együtt több mint 2 000 fő dolgozik „a kormány megdöntésén”. A listát a Figyelő című magyar folyóirat közölte április 11-én, és az számos újságíró és egyéb polgár nevét tartalmazza. Az EBESZ médiaszabadságért felelős képviselője 2018. május 7-én súlyos aggodalmának adott hangot amiatt, hogy megtagadták több független újságíró akkreditációját, ami megakadályozta, hogy tudósítsanak az új magyar országgyűlés alakuló üléséről. Megjegyezte továbbá, hogy egy ilyen eseményt nem szabad a kritikus tudósítások tartalmának visszaszorítására

szolgáló eszközként felhasználni, és hogy e gyakorlat a magyar országgyűlés új ciklusa számára rossz precedenst teremt.

Magyarország Alaptörvénye szerint a sajtó szabadságát és sokszínűségét el kell ismerni és védeni kell. Ennélfogva Magyarország Kormánya elkötelezett a véleménynyilvánítás szabadsága és a szerkesztői szabadság biztosítása mellett, következésképpen a magántulajdonban lévő médiumok működése és kiadványai nem tartoznak a Magyar Kormány hatáskörébe.

Az újságírók akkreditációját az új magyar Országgyűlés alakuló ülésére az alapján fogadták el, hogy az érintett újságíró tiszteletben tartotta-e a sajtóra vonatkozó szabályokat a 2014–2018-as parlamenti ciklusban. Az Országgyűlés helyiségeiben történő sajtótudósítás rendjét a 9/2013. számú házelnöki rendelkezés szabályozza. A rendelkezés értelmében az újságírók beléphetnek a sajtó számára kijelölt területekre és a plenáris ülések helyszínére, korlátozás nélkül tudósíthatnak a parlament tevékenységeiről, de az alapvető viselkedési szabályokat a hely méltóságának biztosítása érdekében tiszteletben kell tartaniuk. Ezek a szabályok hasonlóak az újságírókra, az Európai Bizottság helyiségeiben vonatkozó magatartási szabályzathoz, amely szerint „Az újságíróknak tekintettel kell lenniük valamennyi személy, biztos, bizottsági munkavállaló, látogató és a Bizottsági helyiségekben tartózkodó bármely személy méltóságára, magánéletére és épségére, valamint a Bizottság tulajdonának és berendezéseinek épségére. Bármely jogsértés a Bizottság 2015/443 határozatában foglalt intézkedésekhez vezethet.” A Bizottsági szabályokhoz képest a 9/2013. számú rendelkezés kizárólag olyan esetekben szigorúbb, mint például: alkohol, kábítószeres és az önkényuralmi jelképek használata. Meg kell jegyezni, hogy az Európai Parlament indokolással ellátott javaslatában foglalt egyszeri eseményből nem vonható le komoly következtetés.

A kormányzati átláthatóság biztosításának eszközeként Magyarország elismeri a nyilvános adatokhoz való hozzáférés fontosságát és az Alaptörvény biztosítja a közérdekű adatokhoz való hozzáférés és azok közzétételének jogát. Ezért nem indokolt az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító, indokolással ellátott javaslatban a (27)–(32) preambulumbekkezdésben szereplő elemeket megemlíteni.

A tudományos élet szabadsága

A külföldi egyetemek magyarországi működésére vonatkozó szabályok pontosítására vonatkozó intézkedéseket pusztán félreértelmezték. A tudományos élet szabadsága Magyarországon nem korlátozott. A nemzeti felsőoktatásról szóló törvény 2012-ben lépett hatályba, így annak ötéves szisztematikus felülvizsgálata 2016 végén esedékessé vált. A magyar Oktatási Hivatal által végzett szisztematikus felülvizsgálatot követő

megállapítások alapján szükségessé vált a nemzeti felsőoktatási törvény módosítása. A módosítás céljának középpontjában az állt, hogy kizárólag magas színvonalú külföldi felsőoktatási intézmények működhessenek Magyarországon.

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosítása

(33) A Velencei Bizottság 2017. október 6-án fogadta el a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. április 4-i XXV. törvénnyel kapcsolatos véleményét. Megállapította, hogy a jogállamiság és az alapvető jogok tiszteletben tartása és garanciái szempontjából rendkívül problematikus, ha komoly indokok nélkül szigorúbb szabályokat vezetnek be a hosszú évek óta Magyarországon működő külföldi egyetemekre nézve, szűk határidőkkel és súlyos jogi következményekkel párosítva ezt. Ezeket az egyetemeket és hallgatóikat védik a tudományos élet szabadságára, a véleménynyilvánítás szabadságára, az egyesülés szabadságára, valamint az oktatáshoz való jogra és az oktatás szabadságára vonatkozó nemzeti és nemzetközi szabályok. A Velencei Bizottság javasolta a magyar hatóságoknak annak biztosítását, hogy a munkavállalási engedélyt előíró új szabályok ne érintsék aránytalanul a tudományos élet szabadságát, és azokat diszkriminációtól mentesen és rugalmasan alkalmazzák, a meglévő egyetemek által nyújtott oktatás minőségének és nemzetközi jellegének veszélyeztetése nélkül. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló törvénnyel kapcsolatos aggályokat a véleményalkotáshoz és a véleménynyilvánításhoz való joggal, a békés gyülekezés és a békés egyesülés szabadságához fűződő joggal, valamint a kulturális jogokkal foglalkozó ENSZ-különmegbízottak is osztják a 2017. április 11-i nyilatkozatukban. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a 2018. április 5-i záró következtetéseiben kiemelte, hogy nem áll fenn elégséges indok a gondolatszabadság, a véleménynyilvánítás, az egyesülés és a tudományos élet szabadságának ilyen mértékű korlátozására.

A tudományos élet szabadsága Magyarországon nem korlátozott. A külföldi egyetemek magyarországi működésére vonatkozó szabályok pontosítását pusztán félreértelmezték. A nemzeti felsőoktatásról szóló törvény 2012-ben lépett hatályba, így annak ötéves szisztematikus felülvizsgálata 2016 végén vált esedékessé. A felülvizsgálat az Oktatási Hivatal megállapításain alapul és fő célja annak biztosítása, hogy kizárólag magas színvonalú külföldi felsőoktatási intézmények működhessenek Magyarországon. Ennélfogva a törvény előírja, hogy a külföldi felsőoktatási intézmény működtetésének nemzetközi megállapodáson kell alapulnia.

A felülvizsgálat alapján a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény módosításának egyik célja az volt, hogy a külföldi egyetemek működéséhez egyenlő feltételeket biztosítson. A vonatkozó magyar jogszabály részletes rendelkezései vonatkozásában lásd az indokolással ellátott javaslat (34) preambulumbekkezdése alatti észrevételünket. A kifogásolt jogszabályi módosítások természete és célja nem érinti sem a gondolatszabadságot vagy a véleménynyilvánítás szabadságát, sem a művészi önkifejezési szabadságot vagy a tudományos élet szabadságát. A jogszabály szerint külföldi felsőoktatási intézmény az alábbi követelmények teljesülése esetén indíthat

képzést Magyarország területén: a szerződő felek (központi kormányok) közötti előzetes megállapodás, a tényleges működés követelménye és a kiállított oklevél elismerése, az Oktatási Hivatal által engedélyezett működés és az intézmény nevére vonatkozó rendelkezésekben foglalt követelmények teljesítése.

Az indokolással ellátott javaslat preambulumbekzdése a Velencei Bizottság véleményének negatív elemeit helyezi előtérbe. A Velencei Bizottság azt is megállapította, hogy a felsőoktatási intézmények működési feltételeinek szabályozásában az államok nagy mozgástérrel rendelkeznek, minthogy az nemzeti hatáskörbe tartozik. A testület azt is kiemelte, hogy az oktatás minőségének biztosítása és a jövőbeli hallgatók védelme érdekében legitim cél a nagyobb átláthatóság biztosítása. A Velencei Bizottság azt is elismerte, hogy néhány állam egyáltalán nem teszi lehetővé külföldi egyetemek működését, továbbá Magyarországnak jogában áll a területén működő felsőoktatási intézményeket érintő szabályokat kialakítani és felülvizsgálni.

Maga az Európai Bizottság is kijelentette, hogy nem példa nélküli, hogy egy uniós tagállam a külföldi székhelyű felsőoktatási intézmények vonatkozásában különleges jogi követelményeket állapít meg. Az EU több tagállama számos tekintetben az új magyar jogszabályhoz képest sokkal szigorúbb szabályokat alkalmaz.

Külföldi felsőoktatási intézményekkel folytatott tárgyalások

(34) A magyar Országgyűlés 2017. október 17-én az érintett intézmények kérésére és a Magyar Rektori Konferencia elnökségének ajánlására 2019. január 1-jéig meghosszabbította azt a határidőt, amelyen belül az országban működő külföldi egyetemeknek meg kell felelniük az új kritériumoknak. A Velencei Bizottság üdvözölte a hosszabbítást. A magyar kormány és az érintett külföldi felsőoktatási intézmények, elsősorban a Közép-európai Egyetem közötti tárgyalások még folyamatban vannak, ám a külföldi egyetem jogi helyzete továbbra is bizonytalan, jöllehet a Közép-európai Egyetem időben teljesítette az új követelményeket.

A nemzeti felsőoktatásról szóló törvény szerint a külföldi felsőoktatási intézmények tevékenységének Magyarországon történő folytatása két fő feltételtől függ: határokon átnyúló felsőoktatási együttműködésről szóló érvényes kétoldalú megállapodás Magyarország és a kérelmező intézmény országa között és tényleges felsőoktatási tevékenység folytatása a kérelmező székhelye szerinti országban. Magyarországon jelenleg²⁰ 21 külföldi intézmény működik, melyek közül 6 intézmény székhelye nem EGT országban található (1 Thaiföldön, 1 Malajziában, 1 Kínában és 3 az Egyesült Államokban). Egyetlen kivétellel valamennyi érintett intézmény technikai jellegűként kezelte a módosítást, és a megoldás már a kezdetektől egyértelmű volt. Magyarország Kormánya a McDaniel College of Maryland, a Heilongjiang University of China és a

²⁰https://www.oktatas.hu/felsooktatas/kozerdeku_adatok/felsooktatasi_adatok_kozzetetele/felsooktatasi_intezmenyek/engedellyel_mukodo_kulfoldi_intezmenyek

Mahachulalongkornrajavidyalaya University of Thailand intézmények működésére vonatkozó szükséges együttműködési megállapodásokat már alá írta. A módosítás és a megállapodások tényleges aláírása között eltelt időszak viszonylagos rövidsége azt mutatja, hogy az új jogszabály nem támaszt teljesíthetetlen feltételeket a külföldi felsőoktatási intézmények felé. A tárgyalások gyors és zökkenőmentes lefolytatása az amerikai, kínai és thai partnerekkel szintén azt igazolja, hogy a módosítás semmilyen mértékben nem veszélyezteti a felsőoktatás szabadságát és nem gördít akadályt magyarországi tevékenységeik elé.

A szükséges szakértői szintű tárgyalások lefolytatása érdekében a magyar Kormány munkacsoportot hozott létre. A munkacsoport 2017. májusi ülésén valamennyi érintett külföldi intézmény a magyar felsőoktatási törvény által meghatározott határidő meghosszabbítását kérte. A megfelelésre rendelkezésre álló időszak meghosszabbítása érdekében ugyanezt kérte a Magyar Rektori Konferencia elnöksége is. Vonatkozó véleményében a Velencei Bizottság kifejezetten üdvözölte ezt a hozzáállást.

A kérésnek megfelelően és figyelembe véve, hogy addig az időpontig az érintett intézmények közül csupán kettővel (McDaniel College of Maryland és Heilongjiang University of China) sikerült véglegesíteni a kétoldalú megállapodást, az Országgyűlés 2017. október 24-én – a Magyar Kormány kezdeményezésére – a határidők meghosszabbítása mellett döntött.

2018. július 26-án kétoldalú megállapodás jött létre a magyar Kormány és Indiana állam között. Ennek értelmében a Notre Dame University a magyar Pázmány Péter Katolikus Egyetemmel együttműködésben vegyészeti, építőmérnöki és mechatronikai képzést szervez. Ezzel a megállapodással a nem EGT székhelyű felsőoktatási intézmények száma hétre emelkedik.

A Közép-európai Egyetem esetében fontos megjegyezni, hogy annak angol nyelvű elnevezése valójában két egymás mellett működő intézményt takar: a Közép-európai Egyetemet (KEE) és a Central European Universityt (CEU). A Közép-európai Egyetem (KEE, amely a Central European University neve magyar fordításának rövidítése) „közhasznú” jogállású, azaz a magyar állam és a nemzeti felsőoktatási törvény által elismert, magántulajdonban lévő magyar felsőoktatási intézmény. A nemzeti felsőoktatásról szóló törvény külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi alapításával és működtetésével kapcsolatos módosítása soha nem érintette ezt az intézményt. A New York-i Central European University (CEU) a Közép-európai Egyetemmel (KEE) közösen működtetett intézményként létezik és a nemzeti felsőoktatási törvény alapján külföldi felsőoktatási intézménynek minősül.

Hangsúlyozzuk, hogy a magyar Közép-európai Egyetem – amerikai megfelelőjével szemben – a bolognai rendszer szerinti magyar oklevelet állít ki az uniós minőségbiztosítási standardokkal összhangban. Abban az esetben, ha az oklevél

kiállítására angol nyelven kerül sor és abban az intézmény nevét is angol nyelven tüntetik fel, zavaró és nem egyértelmű, hogy az oklevelet melyik intézmény állította ki. A nemzeti felsőoktatási törvény – amely, többek között, azt is szabályozza, hogy a felsőoktatási intézmények nem viselhetnek másik felsőoktatási intézménnyel azonos nevet – módosításának egyik célja az ilyen hiányosságok orvoslása volt. Ki kell emelnünk, hogy miközben amerikai oklevelet állított ki, a Central European University csak Budapesten folytatott oktatási tevékenységet, az Egyesült Államokban nem.

A New York államban folytatott tényleges oktatási tevékenységre vonatkozó követelmény teljesítése érdekében a Central European University 2017. szeptember 8-án megállapodást kötött a New York-i Bard College-dzsal. A megállapodás szerint a CEU alapszakos felsőoktatási képzést fog indítani New York-ban, amelyhez a szükséges infrastruktúrát (campust) a Bard College biztosítja. Azonban fontos hangsúlyozni azt is, hogy - mivel a megállapodás a tanév 2017. szeptemberi megkezdését követően jött létre - a CEU a kérdéses követelményeknek nem felelt meg azonnal, hiszen a tényleges oktatási tevékenység csak a 2018. tanév tavaszi félévében kezdődhetett volna meg a Bard College-ban.

A CEU hallgatókat vett fel a 2018/2019. tanévre és vállalta, hogy valamennyi, a képzési követelményeket sikeresen teljesítő hallgató a CEU által kibocsátott oklevelet szerez.

Az uniós és Unión kívüli egyetemek aránytalan mértékű korlátozása

(35) A Bizottság 2017. december 7-én úgy döntött, hogy keresetet indít Magyarország ellen az Európai Unió Bíróságán amiatt, hogy a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló törvény aránytalan mértékben korlátozza az uniós és Unión kívüli egyetemek működését, és mert a törvényt összhangba kell hozni az uniós joggal. A Bizottság megállapította, hogy az új jogszabály ellentétes a tudományos élet szabadságával, az oktatáshoz való joggal és a vállalkozás szabadságával, amelyeket az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: a Charta) rögzít, továbbá a nemzetközi kereskedelmi jog szerinti uniós jogi kötelezettségekkel is.

Fontos kiemelni, hogy a kötelezettségszegési eljárás jelenleg is folyamatban van és annak megállapítása, hogy Magyarország uniós jogot sértett-e, végső soron az Európai Unió Bíróságának (EUB) hatáskörébe tartozik.

(36) 2018. augusztus 9-én nyilvánosságra került, hogy a magyar kormány azt tervezi, hogy megszünteti az állami Eötvös Loránd Tudományegyetem (ELTE) társadalmi nemek tanulmánya mesterképzését, és nem ismeri el a Közép-európai Egyetem magánegyetem társadalmi nemek tanulmánya mesterképzését. Az Európai Parlament rámutat, hogy a magyarországi közbeszédet a társadalmi nem fogalmának félreértelmezése uralta, és sajnálatosnak tartja a társadalmi nem és a nemek közötti egyenlőség fogalmának szándékos félreértelmezését. Az Európai Parlament elítéli az oktatás és a kutatás szabadságával, és különösen a társadalmi nemekkel kapcsolatos tanulmányokkal szembeni támadásokat, amely tanulmányok célja a társadalomban fennálló hatalmi viszonyok, diszkrimináció és nemi viszonyok elemzése és az egyenlőtlenségek formáinak

felszámolására irányuló megoldások megtalálása, és amelyek lejárató kampányok célpontjává váltak. Az Európai Parlament felszólít az oktatás szabadsága alapvető demokratikus elvének teljes körű helyreállítására és védelmére.

Az Európai Unió valamennyi tagállamában az egyetemi képzések akkreditációjának joga kizárólag az adott állam hatáskörébe tartozik. Magyarországon a jövőben nem indul a társadalmi nemekkel kapcsolatos államilag támogatott és akkreditált képzési program. Azonban a már megkezdett képzések a képzési időszakuk végéig folytathatók. Ez a döntés semmilyen módon nem korlátozza az egyetemi kutatás szabadságát, minthogy más tudományterületeken belül a téma tudományos kutatása tovább folytatódhat és alapítványi működtetésű egyetemeken továbbra is indíthatnak ilyen képzést.

Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy a jogbiztonság elve megköveteli, hogy a vonatkozó magyar jogszabály valamennyi, az országban működni kívánó felsőoktatási intézményre alkalmazandó legyen. Ezért nem indokolt az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító, indokolással ellátott javaslatban a (33)–(36) preambulumbekkezdésben szereplő elemeket megemlíteni.

A vallásszabadság

A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló új magyar jogszabály elfogadásával a magyar jogalkotó célja az volt, hogy egyértelmű különbséget tegyen a történelmi (bevett) egyházak jogállása és az egyéb vallási közösségek jogállása között a gyakran visszaélésekhez vezető korábbi gyakorlatok hatásos kezelése érdekében. A bánásmódbeli különbség objektív okokon alapul. Az Emberi Jogok Európai Bírósága és Magyarország Alkotmánybírósága által meghozott ítéletet követően, a magyar egyháztörvény új módosítása előkészítés alatt áll.

A lelkiismereti szabadság és a vallási közösségek jogállása

(37) A magyar Országgyűlés 2011. december 30-án elfogadta a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényt, amely 2012. január 1-jén lépett hatályba. A törvény felülvizsgálta számos vallási szervezet jogi személyiségét, és 14-re csökkentette a Magyarországon törvény által elismert egyházak számát. Az Európa Tanács emberi jogi biztosa 2011. december 16-án levélben értesítette a törvénnyel kapcsolatos aggályairól a magyar hatóságokat. A nemzetközi nyomásra reagálva a magyar Országgyűlés 2012. februárjában 31-re növelte az elismert egyházak számát. A Velencei Bizottság 2012. március 19-én fogadta el a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. magyar törvényről szóló véleményét, amelyben jelezte, hogy a törvény egy sor olyan követelményt állapít

meg, amely túlzott és önkényes kritériumokon alapul az egyházként való elismerést illetően. Emellett jelezte, hogy a törvény következtében több száz korábban törvényesen elismert egyházat töröltek a nyilvántartásból, és hogy a törvény bizonyos mértékig egyenlőtlen, sőt akár diszkriminatív bánásmódot idéz elő a vallási meggyőződések és közösségek között attól függően, hogy el vannak-e ismerve vagy sem.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény egyházként történő újra elismerésre irányuló eljárás lefolytatására kötelezte azokat a hiten alapuló közösségeket, amelyek nem feleltek meg az egyházi jogi státuszra vonatkozó követelményeknek. Több érintett közösség az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordult azzal, hogy nem történt meg jogállásuk visszaállítása. A kérelmező érvelése szerint a törvény diszkriminatív volt és megsértette a vallásszabadságot. A 2011. évi CCVI. törvény elfogadását a széleskörben „egyházbiznisz”-ként nevezett korábbi, sajnálatos és átláthatatlan helyzet megszüntetése tette szükségessé. A jogszabály 32 bevett egyházat, vallásfelekezetet és hiten alapuló közösséget ismer el, szemben a törvény elfogadását megelőző mintegy 200 egyházzal, amelyek között a Szív Szeme Kontemplatív Rend, az Üzenet társaságok vagy a Boszorkányszövetség ugyanolyan jogállással bírt, mint például a Magyar Katolikus Egyház.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett törvény biztosította a jogot a korábban a bíróság által egyházként bejegyzett szervezetek számára, hogy vallási egyesületekké váljanak, így biztosítva jogfolytonosságukat, miközben megtarthatták jogi személyiségüket és megőrizhették vagyonukat. A 2013. évi módosítás folytán ezek a közösségek automatikusan vallási tevékenységet végző szervezeti jogállást kaptak és jogosulttá váltak az „egyház” szó használatára a nevükben.

Az Alaptörvény egyéni és kollektív vallásszabadságot is biztosít, megerősítve az egyházak intézményesített elismerését és szervezését. Mivel az Alaptörvény kifejezetten elismeri a nem egyházként működő „vallási közösségek” jogait, a kollektív vallási közösségek jogállása, valamint a gondolat, a lelkiismeret és a vallás jogából eredő alapvető szabadságjogok e közösségek számára is teljes mértékben biztosítottak. Az Alkotmánybíróság eseti alapon dönt a sérelmezett szabályok alkalmazhatóságáról az Alkotmánybíróság 23/2015 (VII. 7.) AB határozatában kihirdetettek szerint.

Az Amerikai Egyesült Államok Külügyminisztériumának 2014. július 28-án közzétett, a vallásszabadságról szóló 2013. évi jelentése megállapította, hogy Magyarországon az Alaptörvény és egyéb jogszabályok általánosan védelmezik a vallásszabadságot és a 2013. évi módosítás szerint a vallási közösségek közötti különbségek csökkentek.

Öt uniós tagállamban vannak „államegyházak” (államvallások) és legalább két tagállamban az egyéb vallási csoportok besorolására semmilyen külön jogi kategória

nem léteznek. Ez azt jelenti, hogy az ilyen közösségek csak egyéb magánjogi – például egyesületi vagy alapítványi – jogállást választhatnak. Az unión belül van példa az egyház és az állam szigorú különválasztására is, amelynek eredményeként nem létezik külön kategória az egyházak számára. A tagállamok többsége egyértelműen különbséget tesz a történelmi (bevett) egyházak jogállása és az egyéb vallásfelekezetek jogállása között, és e különbségtételnek számos jogi formája létezik. Több tagállamban néhány egyházat felsorol az alkotmány, míg a többire külön jogszabályok vonatkoznak vagy azoknak különböző „sui generis” jogállást biztosítanak. Legalább egy uniós tagállam rendszere csaknem teljesen azonos a magyar rendszerrel: a hivatalos elismerést a parlament biztosítja. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) ítélkezési gyakorlata elismeri az államok jogát arra, hogy a vallási közösségeket különböző jogi kategóriákba sorolják, melynek alapvető előfeltétele, hogy akadálytalanul rendelkezésre álljon valamilyen jogi forma. Érdeemes megemlíteni azt is, hogy az 1568-as tordai (Erdély) magyar országgyűlés volt az egyik első olyan európai országgyűlés, ahol kihírdették a szabad keresztény (katolikus, református, evangélikus és unitárius) vallásgyakorlást.

Az elismert egyházak alkotmányellenes törlése a nyilvántartásból

(38) A magyar Alkotmánybíróság 2013 februárjában kimondta, hogy az elismert egyházak nyilvántartásból való törlése alkotmányellenes volt. Az Alkotmánybíróság határozatára reagálva a magyar Országgyűlés 2013 márciusában módosította az Alaptörvényt. A magyar Országgyűlés 2013 júniusában és szeptemberében módosította a 2011. évi CCVI. törvényt annak érdekében, hogy létrehozza a „vallási közösségek” és a „bevett egyházak” kettős osztályozását. A magyar Országgyűlés 2013 szeptemberében az Alaptörvényt is módosította kimondottan azzal a céllal, hogy felhatalmazza magát azon vallási közösségek kiválasztására, amelyekkel az állam „közösségi célok elérése” érdekében „együttműködik”, diszkrecionális jogkört adva magának a vallási szervezetek kétharmados szavazattöbbséggel való elismerésére.

A jelentés által kifogásolt rendelkezés lehetőséget biztosít az államnak arra, hogy vallási tevékenységet végző szervezeteket speciális jogállású „bevett egyházként” ismerjen el. Az országgyűlés azokat a vallási közösségeket ismerheti el, amelyek megfelelnek a vonatkozó sarkalatos törvényekben meghatározott követelményeknek. Ilyenek például a hosszú ideje fennálló vallási tevékenység, a társadalmi támogatottság mértéke és a kérelmező szervezet képessége a közösség szolgálatára. A jogosultsági feltételek között szerepel a szervezet állami hatóságokkal való együttműködési képessége is azért, mert a vallási közösség egyházként történő törvényes elismerésének célja a közösség javára végzett munka hatékonyságának biztosítása.

A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény szerint a vallási közösség a vallási tevékenységek intézményes formája, amelynek az Országgyűlés által elfogadott két jogi formája létezik: a „bevett egyház” és a „vallási tevékenységet végző szervezet”. Az Országgyűlés által „bevett egyházként” elismert vallási közösség közjogi

intézményként, míg a „vallási tevékenységet végző szervezet” magánjogi egyesületként működik. A fenti két kategória szerinti elismerés jogi lehetősége valamennyi vallási közösség előtt nyitva áll, amennyiben megfelelnek a törvényi követelményeknek.

A közjogi intézményi státusz odaítélésére vonatkozó szabályok szigorúbbak a magánjog hatálya alá tartozó szervezetekre vonatkozóknál. A két kategória abban különbözik egymástól, hogy a magánjog hatálya alá tartozó szervezeteknek kevesebb kritériumnak kell megfelelniük, míg a „bevett egyházaknak” a magánjog hatálya alá tartozó szervezetekre vonatkozó kritériumok mellett további követelményeket is teljesíteniük kell. Mindazonáltal az Országgyűlés által „bevett egyházként” el nem ismert szervezetek teológiai értelemben továbbra is működhetnek egyházként, azonban jogi szempontból ezek a szervezetek, speciális jogi személyként végzik vallási tevékenységeiket a saját szabályzataik szerint. Fontos hangsúlyozni, hogy a vallási tevékenységek végzése két formájának jogállása közötti különbség nem sérti az Emberi Jogok Európai Egyezménye 9. cikkében foglalt vallásszabadsághoz való jogot, valamint a 14. cikk szerinti megkülönböztetés tilalmát. Ezeket a jogokat az Alaptörvény mindkét kategória vonatkozásában biztosítja. A „bevett egyházi” státusszal nem rendelkező vallási szervezetek független szervezetek, azaz azokat az állam nem követheti nyomon és nem ellenőrizheti. Az Alaptörvény egyértelművé teszi, hogy az állam és az egyház különválasztásának alapelve egyaránt alkalmazandó mindkét kategóriába tartozó szervezetre az általa képviselt vallástól függetlenül. A két kategória jogállása közötti különbséget elismerte a magyar Alkotmánybíróság 17/2017 (VII.18) AB határozata is, amely megállapította, hogy nincs olyan alkotmányos követelmény, amely valamennyi egyház számára ugyanazt a jogállást írná elő és az állam nem köteles minden egyházzal azonos módon együttműködni, amennyiben a bánásmódbeli különbség objektív okokon alapul.

Az Alaptörvény negyedik módosítása nem az Alkotmánybíróság egyházjogi határozatához kapcsolódott, hanem az Alaptörvény 22 cikket érintő átfogó módosítása volt, amelyek közül az egyik, a 4. cikk az egyházakra vonatkozott.

Az egyik uniós tagállamban a vallási közösségek „egyházként” történő elismeréséről miniszteri szinten születik döntés, azonban a parlament is jogosult törvényalkotás útján ilyen ügyekben határozni. Egy másik tagállamban a vallási közösségek egyházként történő elismerése az igazságügyi miniszter hatáskörébe tartozik, aki a parlament javaslata alapján hozza meg döntését. A parlament szövetségi törvénnyel igazolja az adott közösség egyházként történő elismerését, amely ellen törvényes kifogás nem emelhető. Van olyan uniós tagállam is, ahol a hagyományos egyházak megállapodást kötöttek az állammal, miközben az egyéb vallási közösségek elismerése miniszteri hatáskörbe tartozik. Továbbá néhány tagállamban az alkotmány mondja ki, hogy melyik vallás az ország fő vallása; ilyen, elsőbbséget élvező vallások néhány tagállamban például az Evangélikus Egyház, a Keleti Ortodox Egyház és a Római Katolikus Egyház.

A lelkiismereti és vallásszabadság megsértése

(39) A Magyar Keresztény Mennonita Egyház és mások kontra Magyarország ügyben 2014. április 8-án hozott ítéletében az EJEB megállapította, hogy Magyarország a lelkiismereti és vallásszabadsággal összefüggésben értelmezve megsértette az egyesülés szabadságát. A magyar Alkotmánybíróság megállapította az egyházak elismerésének feltételeire vonatkozó bizonyos szabályok alkotmányellenességét, és kötelezte a jogalkotót, hogy az érintett szabályokat hozza összhangba az emberi jogok európai egyezményével (EJEE). A vonatkozó törvényt ennek megfelelően 2015 decemberében a magyar Országgyűlés elé terjesztették, de nem kapta meg a szükséges többséget. Az ítélet végrehajtása még folyamatban van.

Az EJEB megállapította az egyesülési jognak azon kérelmező vallási közösségek vallásszabadsághoz való joga fényében értelmezett megsértését, amelyek a magyar egyházi törvény 2012-es hatálybalépését követően elveszítették bejegyzett egyházi státuszukat. A bíróság megállapította, hogy „azáltal, hogy kevésbé szigorú intézkedések igénybevétele helyett, a kérelmezőket teljes mértékben megfosztották egyházi státuszuktól; azáltal, hogy egy politika által befolyásolt újra nyilvántartásba vételi eljárást vezettek be, amelynek indokoltsága önmagában is kétségeket ébreszt, és végül azáltal, hogy a kérelmezők a bevett egyházakhoz képest eltérő bánásmódban részesültek nemcsak az együttműködés terén, hanem a hitélet célját szolgáló juttatásokat illetően is, a hatóságok nem tettek eleget a semlegesség követelményének a kérelmező közösségek vonatkozásában”.

Az EJEB ítélete 16 vallási közösség vonatkozásában állapított meg jogsértést. A bíróság arra kötelezte a feleket – köztük Magyarországot –, hogy a kártérítés összegéről folytassanak egyeztetéseket. Kilenc közösséggel sikerült megállapodni, míg további hét közösség vonatkozásában a kártérítés összegét az EJEB határozta meg. Több ilyen közösség – különösen azok, amelyek a vallási jogállást az állami támogatás igénybevétele érdekében szerették volna megszerezni – észszerűtlen összegű kártérítést követeltek. Ezeket az EJEB elutasította és a megítélt kártérítések közelebb álltak a Magyar Kormány által korábban felkínált összegekhez. A kérelmezőknek méltányos kártérítést fizet a Kormány a bíróságon kívüli megállapodások vagy a bírósági ítéletek (2016. június 28. és a 2017. április 25-i részítéletek) alapján.

2015. július 6-án, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak a Budapesti Autonóm Gyülekezet kérelemére általa folytatott nyilvántartásba vételi eljárás keretében benyújtott indítványa alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy néhány, az egyházként történő elismerés feltételeire vonatkozó szabály (amelyek módosítása már a kérelmek EJEB-hez történő benyújtását követően megtörtént) alkotmányellenes és elrendelte, hogy a törvényhozás 2015. október 15-ig hangolja össze a vonatkozó szabályokat az Egyezmény előírásaival. A vonatkozó törvényt ennek megfelelően 2015

decemberében az Országgyűlés elé terjesztették, de nem kapta meg a szükséges minősített (kétharmados) többséget. Az új szabályok elfogadása még nem történt meg. Előkészület alatt áll az egyházi törvény új módosítása, amely az egyházak bejegyzése vonatkozásában egyszerűbb feltételt határoz meg a bíróság számára, mint az egyházak rendes jogállása esetére.

Magyarország Alaptörvénye egyéni és kollektív vallásszabadságot is biztosít, megerősítve az egyházak intézményesített elismerését és szervezését. Ezért nem indokolt az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító, indokolással ellátott javaslatban a (37)–(39) preambulumbekkezdésben szereplő elemeket megemlíteni.

Egyesülési szabadság

Magyarország Alaptörvénye a nemzetközi standardokkal összhangban biztosítja az egyesülési szabadság jogát. Magyarország elismeri a civil szervezetek alapvető fontosságú hozzájárulását a közös értékek és célok előmozdításához. A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló jogszabály célja a nem kormányzati szervezetek átláthatóságának és elszámoltathatóságának javítása. Ezt a célt a Velencei Bizottság is legitim célként ismerte el. Egy utólagos éves beszámoló nem korlátozza a tőkemozgást, minthogy ez utóbbi a beszámoló pillanatában már megtörtént. A hatályos és a javasolt uniós jogi intézkedések hasonló vagy szigorúbb átláthatósági követelményeket tartalmaznak. A (44) preambulumbekkezdésben említett törvényjavaslatok nem kerültek elfogadásra. Az illegális bevándorlás elleni küzdelemről szóló jogalkotási csomag az állampolgárok növekvő aggodalmára ad választ, és célja az illegális bevándorlást támogató szervezeti tevékenységek elleni küzdelem.

A Norvégiai Civil Támogatási Alap nem kormányzati szervezet kedvezményezettjeinél folytatott ellenőrzések

(40) Az Európa Tanács emberi jogi biztosa a magyar hatóságoknak küldött 2014. július 9-i levelében aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a nem kormányzati szervezetek munkájának legitimitását megkérdőjelező politikusok megbélyegző retorikát alkalmaztak az EGT/Norvég Civil Támogatási Alap működtetőiként és kedvezményezettjeiként működő nem kormányzati szervezetek vonatkozásában a magyar Kormányzati Ellenőrzési Hivatal által végzett ellenőrzések kapcsán. A magyar kormány megállapodást írt alá az Alappal, és ennek eredményeként a támogatások folyósítása továbbra is folytatódik. Az ENSZ emberijog-védők helyzetével foglalkozó különleges előadója 2016. február 8. és 16. között Magyarországra látogatott, és jelentésében kiemelte, hogy az alapvető szabadságok, például a véleményalkotás és a véleménynyilvánítás szabadsága vagy a békés gyülekezéshez és egyesüléshez való jog gyakorlását szabályozó hatályos jogi keret jelentős kihívásokat támaszt, és hogy a nemzetbiztonsággal és a migrációval kapcsolatos jogszabályok korlátozó hatást gyakorolhatnak a civil társadalmi környezetre.

A nemzetközi egyezményekben és Magyarország Alaptörvényében rögzített alapvető emberi jogokat Magyarország valamennyi állampolgára, így az emberi jogok védelmezői számára is biztosítja. Támogatottságuk és mozgásterük nem csökkent: több tízezer szervezet vesz részt a Nemzeti Együttműködési Alap pályázataiban, továbbá a támogatott projektek száma és a rendelkezésre álló támogatások összege is növekedett az előző évekhez képest.

A Norvég Alapok (Norvég Civil Támogatási Alap) felosztását érintő vizsgálatok tekintetében meg kell jegyezni, hogy ezek az alapok az uniós forrásokhoz hasonlóak és a vizsgálatok egyáltalán nem az emberi jogok védelmezőinek tevékenységeire vonatkoztak, hanem a szervezeteik pénzügyeit érintő elszámoltathatósági intézkedések voltak. A Norvég Alapok kezelésében lévő összegek közpénznek tekinthetők, ezért közérdek, hogy kiderüljön, az alapok felhasználása valamennyi magyar állampolgár javát szolgálta-e a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően. Az Ernst & Young által korábban készített felülvizsgálati jelentés több mulasztást is feltárt a Norvég Civil Támogatási Alap pályázati elosztásával kapcsolatban. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) által lefolytatott ellenőrzés egyetlen célja az volt, hogy feltárja, vajon mind a hatvanezer civil szervezet egyenlő feltételekkel pályázhatott-e a Norvég Alapokra. A KEHI ellenőrzés a 63 vizsgált projektben 61 mulasztást tárt fel és állapított meg, így a vizsgálat bebizonyította, hogy az összegek elosztásáért felelős szervezetek megszegték a szabályokat. Norvégia Kormánya is vizsgálatot indított az pályázati pénzek elosztása vonatkozásában, ami önmagában bizonyítja, hogy ők is találtak valami kifogásolni valót.

Magyarország Kormánya megreformálta a nemzeti fejlesztési politikájának teljes támogatáselosztási mechanizmusát, és a Norvég Alap támogatáselosztási mechanizmusainak felülvizsgálata ennek a folyamatnak volt része. A reformnak köszönhetően átláthatóbbá vált a rendszer és javult az elszámoltathatóság. Ezek a közpénzek elosztása szempontjából kiemelten fontos tényezők. 2015 decemberében a Kormány megállapodást kötött a Norvég Alappal. Ezzel párhuzamosan a KEHI visszavonta fellebbezését és nem kezdeményezett az ügyben további vizsgálatokat. Az ügy lezárása mutatja, hogy a Kormány célja az együttműködés, a Norvég Alapból történő kifizetések zavartalanok, megfelelnek a jogállami átláthatósági kritériumoknak és a Norvégia és Magyarország által meghatározott közös szabályoknak.

A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvény

(41) 2017 áprilisában a magyar Országgyűlés elé terjesztették a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvényjavaslatot, amelynek céljaként a pénzmosás vagy a terrorizmus megelőzésére szolgáló követelmények bevezetését nevezték meg. A Velencei Bizottság 2013-ban elismerte, hogy számos oka lehet annak, hogy az állam korlátozza a külföldi finanszírozást,

ideértve a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzését is, de ezeket a legitim célokat nem szabad ürügyként felhasználni a nem kormányzati szervezetek ellenőrzésére, illetve arra, hogy korlátozzák azok jogszerű munkáját, különösen az emberi jogok védelme terén. Az Európa Tanács emberi jogi biztosa 2017. április 26-án levelet intézett a magyar Országgyűlés elnökéhez, amelyben jelezte, hogy a törvényjavaslat benyújtására olyan időszakban került sor, amikor folyamatosan ellenséges retorikát alkalmaztak a kormányzó koalíció bizonyos képviselői, akik nyilvánosan „külföldi ügynököknek” minősítettek néhány nem kormányzati szervezetet azok finanszírozási forrására hivatkozva, és megkérdőjelezték azok legitimitását; a „külföldi ügynök” kifejezés azonban nem szerepelt a javaslatban. Hasonló aggályok fogalmazódtak meg az Európa Tanács Nemzetközi Nem Kormányzati Szervezetek Konferenciájának elnöke és a nem kormányzati szervezetekre vonatkozó joggal foglalkozó szakértői tanács elnöke 2017. március 7-i nyilatkozatában, a nem kormányzati szervezetekről szóló törvénnyel foglalkozó szakértői tanács 2017. április 24-i véleményében, valamint az emberijog-védők helyzetével és a véleményalkotási és véleménynyilvánítási szabadsághoz való jog előmozdításával és védelmével foglalkozó ENSZ-különmegbízottak 2017. május 15-i nyilatkozatában.

Hangsúlyozni kell, hogy Magyarország elismeri a nem-kormányzati szervezetek jelentős hozzájárulását a közös értékek és célok előmozdításához (több mint 60 000 nem-kormányzati szervezet működik Magyarországon). E szervezetek szintén fontos szerepet játszanak nemcsak a Kormány feletti demokratikus ellenőrzésben és a közvélemény alakításában, hanem számos társadalmi nehézség kezelésében és egyéb közösségi szakpolitikai szükséglet kielégítésében is. Ennek megfelelően Magyarország Alaptörvénye biztosítja az egyesülési szabadságot, csakúgy, mint az egyéb kapcsolódó alapjogokat – így a gyülekezés jogát és a véleménynyilvánítás szabadságát – az Európa Tanács által megfogalmazott normákkal összhangban. A törvény javítani kívánta a civil szervezetek finanszírozásának átláthatóságát. Nem érinti az egyesülési szabadsághoz fűződő alapvető jogokat, és nem akadályozza a szervezetek forrásszerzését sem állampolgárság vagy származási ország alapján. Az EBESZ/ODIHR és a Velencei Bizottság egyesülési szabadságról szóló közös iránymutatásában (*Guidelines on Freedom of Association*), valamint a kérdésben a Velencei Bizottság által kiadott szakvéleményben foglaltaknak megfelelően, a források igénylésének, befogadásának és felhasználásának szabadságával kapcsolatban elő lehet írni olyan követelményeket, amelyek a pénzmosás vagy a terrorizmus megelőzését szolgálják. A dokumentumok kiemelik továbbá, hogy jogszerű, ha e forrásokra vonatkozóan jelentéstételi és átláthatósági követelményeket támasztanak.

A „külföldről támogatott szervezetek” kifejezés pusztán tényszerű, nem megkérdőjelező és nem tartalmaz negatív értékítéletet. Így a jogszabály nem jelent terhet a szervezetek vagy azok támogatóinak jó hírnevére nézve. A 2162/2017. számú határozatával az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is elismerte, hogy a magyar törvény nem tartalmazott néhány vitatott kifejezést („külföldi ügynök”), sem az emberijog-védő civil szervezetekre vonatkozó konkrét és így diszkriminatív utalást, továbbá inkább bírósági, mintsem közigazgatási felülvizsgálatot írt elő. Belátható tehát, hogy a törvény általános célja

összhangban áll a vonatkozó nemzetközi iránymutatásokkal, ideértve az Európa Tanács égisze alatt kidolgozott iránymutatásokat is. Fontos kiemelni, hogy a kötelezettségszegési eljárás jelenleg is folyamatban van és annak megállapítása, hogy Magyarország uniós jogot sértett-e, végső soron az EUB hatáskörébe tartozik.

Ami a nem kormányzati szervezetek finanszírozását illeti, meg kell jegyezni, hogy Magyarország volt az első közép-európai ország, amely 1996-ban konkrét mechanizmust vezetett be a nem-kormányzati szervezetek tevékenységének támogatására.²¹ A természetes személy adófizetők felajánlhatják a befizetett jövedelemadójuk egy százalékát az arra jogosult nonprofit szervezetnek és újabb egy százalékát valamely egyháznak. A tapasztalatok szerint számos nem-kormányzati szervezet számára ez jelentős finanszírozási forrást jelentett: 2018-ban 1,79 millió magyar adófizető 8,3 milliárd forintot ajánlott fel 27 000 nem kormányzati szervezetnek. Az adományok összege meghaladta a korábbi évben felajánlott 7,8 milliárd forintos összeget.

Beavatkozás az egyesülés és a véleménynyilvánítás szabadságába

(42) A magyar Országgyűlés 2017. június 13-án több módosítással elfogadta a törvénytervezetet. A Velencei Bizottság a 2017. június 20-i véleményében elismerte, hogy a „külföldről támogatott szervezet” kifejezés semleges és leíró jellegű, és hogy e módosítások egy része jelentős javulást eredményezett, ám más aggályok továbbra is fennállnak, és a módosítások ellenére is féltő, hogy a törvény aránytalan és szükségtelen beavatkozást jelent az egyesülési szabadságba, a véleménynyilvánítási szabadságba, a magánélet tiszteletben tartásához való jogba és a megkülönböztetés tilalmába. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a 2018. április 5-i záró következtetéseiben kiemelte, hogy nem áll fenn elégséges indok e követelmények előírására, és úgy tűnik, hogy ezek előírása egyes nem kormányzati szervezetek, köztük az emberi jogok magyarországi védelmével foglalkozó nem kormányzati szervezetek diszkreditálására irányuló kísérlet részét képezik.

Magyarországon több mint 60 000 nem-kormányzati szervezet működik probléma nélkül, ugyanakkor ezeknek alig 1%-a törekszik politikai befolyásolásra, anélkül, hogy bármilyen demokratikus elszámoltathatóságuk lenne. A nem-kormányzati szervezetek fontos szerepet játszanak a közvélemény és szemlélet formálásában. Ezt tükrözi a törvény preambuluma is, amely elismeri, hogy ezen szervezetek előmozdítják a társadalmi önszerveződést. A társadalom egészére nézve tehát jelentős közérdeket jelent annak feltárása, hogy e szervezetek milyen érdekeket képviselnek. Éppen ezért a külföldről támogatott nem-kormányzati szervezetek átláthatósága létfontosságú követelmény a jogállamiság szempontjából. Ki kell emelni, hogy a törvény nem tiltja a nem-kormányzati szervezetek külföldi támogatását és irányítását, csupán átláthatóvá

²¹ 1996. évi CXXVI. törvény a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról.

teszi a támogatásukat a demokrácia lefektetett elveivel összhangban. A nem-kormányzati szervezetek semmilyen üldöztetést sem szenvednek amiatt, hogy külföldről kapnak anyagi támogatást, csupán kötelesek erről tájékoztatni a nyilvánosságot egy bizonyos összeghatár fölött. A törvény tehát nem érinti kedvezőtlenül az egyesülési szabadság lényegi tartalmát.

A Velencei Bizottság a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló magyar törvénytervezetről (továbbiakban: a törvény) alkotott véleményében üdvözölte a tényt, hogy nem hoztak létre új, különálló nyilvántartást a külföldi támogatásban részesülő szervezetek számára, mivel – amint azt a Bizottság kijelentette – egy különálló nyilvántartás létrehozása erősíthetné azt a látszatot, hogy a törvény kizárólag a finanszírozás forrását alapul véve bizonyos civil társadalmi szervezetek stigmatizálását célozza meg. A magyar Országgyűlés a Bizottság ajánlásait figyelembe véve módosította az eredeti törvénytervezetet, és három évről egyre csökkentette a nyilvántartásból való törléshez szükséges időszakot. Ez az előrelépés többek között azt tanúsítja, hogy az Országgyűlés készen áll és hajlandó foglalkozni a törvénnyel kapcsolatban felmerült aggályokkal, és ezáltal az aránytalan és szükségtelen beavatkozás vádját elutasítja. A Velencei Bizottság az egyiptomi polgári munkaszervezetekről szóló törvénytervezettel kapcsolatos 2013-as időközi véleményében kifejezetten elismerte, hogy „indokolt maradéktalan átláthatóságot követelni a külföldi finanszírozással kapcsolatos ügyekben”. Az átláthatóság biztosítása tehát jogszerű célkitűzés, és Magyarország esetében – Egyiptommal ellentétben – nincs korlátozva a támogatások igénybevétele.

A külföldről támogatott szervezetek átláthatósága

(43) A Bizottság 2017. december 7-én úgy határozott, hogy bírósági eljárást indít Magyarország ellen, amiért az nem teljesítette a Szerződésnek a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezései szerinti kötelezettségeit, mivel a nem kormányzati szervezetekről szóló törvény rendelkezései a Bizottság nézete szerint közvetve diszkriminálják és aránytalanul korlátozzák a civil társadalmi szervezeteknek juttatott külföldi adományokat. A Bizottság továbbá azt állította, hogy Magyarország megsértette az egyesülési szabadsághoz, valamint a magánélet és a személyes adatok védelméhez való, a Chartában rögzített – a Szerződésnek az Európai Unió működéséről szóló szerződés 26. cikke (2) bekezdésében, valamint 56. és 63. cikkében meghatározott, a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseivel együttesen értelmezett – jogot.

Hangsúlyozni kell, hogy az adott kötelezettségszegési eljárás még függőben van, és hogy végső soron az Európai Unió Bírósága illetékes megállapítani, hogy Magyarország megsértette-e az uniós törvényeket, vagy sem. Ebben a tekintetben, mivel a folyamat végső kimenetele még mindegyik fél számára ismeretlen, az uniós törvények megsértését feltételező bármely állítás pusztán vádaskodás, ami kedvezőtlen hatással lehet Magyarország politikai és jogi érdekeire. Ezenfelül a Bizottság ugyanazon körülmények között nem tartotta szükségesnek azt, hogy felszólítsa a magyar Kormányt a törvény alkalmazásának felfüggesztésére.

Az Országgyűlés bizonyos módosításokkal elfogadta a törvényt, mely során figyelembe vették a Velencei Bizottság ajánlásait. A Velencei Bizottság elemezte a törvényjavaslat és az Európa Tanács vonatkozó normái közötti összeegyeztethetőséget. A törvényjavaslat végleges változata a felvetett öt aggály közül hármat érintett, amelyek a következők: 1) az arányosság elvének figyelembe vétele a szankciók esetében, 2) a főbb szponzorokat érintő kötelezettségek korlátozása, valamint 3) a nyilvántartásból való törléshez szükséges 3 éves időszak egy évre csökkentése. A Velencei Bizottság elismerte, hogy ezek a módosítások jelentős továbblépést jelentenek.

A magyar Kormány a Bizottságnak adott válaszaiban – a kötelezettségszegési eljárás és a folyamatban lévő bírósági eljárás során – kiemelte, hogy az EUB esetjoga szerint az előzetes bejelentés vagy engedélyeztetés a tőke szabad mozgása korlátozásának tekinthető. Az EUB korábban úgy tartotta, hogy míg az engedélyeztetés nem megengedett, az előzetes bejelentés azon arányos intézkedések közé sorolható, amelyekkel a tagállamok élhetnek, mivel az előzetes engedélyeztetéssel szemben ez nem vonja maga után a kérdéses tranzakció felfüggesztését, ugyanakkor továbbra is lehetővé teszi a nemzeti hatóságok számára a hatékony felügyelet gyakorlását a saját törvényeik és rendeleteik megsértésének megakadályozása érdekében.

Mivel a vonatkozó magyar jogszabályok megkövetelik a bejelentést az éves határérték túllépésekor, ezt követően pedig évente (az éves beszámolóval együtt), a magyar jogszabályok még az előbbieknél foglaltaknál képest is puhább eszközt alkalmaznak: az utólagos bejelentést. Egy ilyen ritka kötelezettséget nem lehet a szervezetekre háruló adminisztratív tehernek tekinteni. Továbbá az utólagos bejelentés a meghatározásánál fogva nem képes a tőke mozgásának korlátozására, mivel ez utóbbi már megvalósult a bejelentés időpontjában. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a rendelkezés nem minősül a tőke szabad mozgása korlátozásának. Még ha a korlátozó jelleget meg is lehet állapítani, a kérdéses korlátozások szükségesek, arányosak és a legkevésbé korlátozó intézkedések, amelyek ekképpen megfelelnek az uniós jogszabályoknak.

A jogszabály igazolt célkitűzését (amelyet a Bizottság megalapozott érvelés nélkül megkérdőjelezett, hivatkozva az átláthatóságra mint a törvényhozó „állítólagos célkitűzésére”) illetően hangsúlyozni kell, hogy a 889/2017. sz. véleményében még a Velencei Bizottság is egyetértett azzal, hogy „az átláthatóság biztosítása szintén legitim célkitűzés. A Bizottság úgy vélekedik, hogy az átláthatóság egyfelől rávilágíthat a finanszírozás esetlegesen illegális eredetére (bűncselekmény eredménye vagy sem), másfelől tájékoztatja a nyilvánosságot a nem-kormányzati szervezetek finanszírozásának (legitim) forrásairól. Emellett egy olyan eszköz, amely biztosítja a finanszírozási eljárások szabályszerűségét, ezáltal lehetővé teszi a hatóságoknak a reagálást, és azt, hogy adott esetben más nem-kormányzati szervezet is igényelje a támogatást. Az átláthatóság így

igazolhatja a szervezetek számára előírt, arányos jelentéstételi és közzétételi kötelezettséget.”

Az arányosságot igazolja, hogy a nem-kormányzati szervezetekre csak az 500 000 Ft-ot (~1600 eurót) meghaladó egyedi ügyletek esetén, valamint akkor vonatkozik a közzétételi kötelezettség, ha a külföldi finanszírozás adóévenként meghaladja a 7,2 millió Ft-ot (~23 000 eurót), ami a pénzmosás elleni jogszabályokban lefektetett küszöbérték kétszeresének felel meg. Ami az adatvédelmi aggályokat illeti, azok a személyek, akik ilyen összeget adományoznak, „belépnek a nyilvános szférába”, és ezáltal közszereplőnek tekinthetők, ami igazolja azt, hogy a nevük, az adomány összege és a tartózkodási helyükre vonatkozó adatok (ország, város) nyilvánosak legyenek.

Emellett meg kell jegyezni, hogy az uniós törvényhozás hasonló szabályokat ismer el és alkalmaz az átláthatóság uniós szinten történő növelése érdekében. Az 1141/2014 rendelet több rendelkezést tartalmaz az európai politikai pártok és politikai alapítványok átláthatósági követelményeivel kapcsolatban, és 2016. szeptember 28-án a Bizottság közzétette a kötelező átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodásra irányuló javaslatát, amelynek néhány rendelkezése a magyar jognál korlátozóbb jellegű megközelítést alkalmaz: kötelező előfeltételeket határoz meg a különböző szervezetekre nézve, és alacsonyabb határértéket szab meg a kapott anyagi támogatásokra vonatkozó jelentéstételi kötelezettséghez.

A „Stop-Soros” jogszabálycsomag

(44) A magyar kormány 2018 februárjában bemutatott egy három törvényjavaslatból (T/19776, T/19775, T/19774) álló jogalkotási csomagot. Az Európa Tanács Nemzetközi Nem Kormányzati Szervezetek Konferenciájának elnöke és a nem kormányzati szervezetekre vonatkozó joggal foglalkozó szakértői tanács elnöke 2018. február 14-én nyilatkozatot tettek, amelyben kiemelték, hogy a csomag nem felel meg az egyesülési szabadságnak, különösen a migránsokkal foglalkozó nem kormányzati szervezetekkel összefüggésben. Az Európa Tanács emberi jogi biztosa 2018. február 15-én hasonló aggályokat fogalmazott meg. 2018. március 8-án az ENSZ véleményalkotási és véleménynyilvánítási szabadsághoz való jog előmozdításával és védelmével foglalkozó különleges előadója, az emberi jogi jogvédők helyzetével foglalkozó különleges előadója, az emberi jogokkal és a nemzetközi szolidaritással foglalkozó független szakértője, a migránsok jogaival foglalkozó különleges előadója, valamint rasszizmus, a faji megkülönböztetés, az idegengyűlölet és az ehhez kapcsolódó intolerancia jelenlegi formáival foglalkozó különleges előadója arra figyelmeztettek, hogy a jogszabály elfogadása esetén az egyesülési szabadság és a véleménynyilvánítási szabadság indokolatlan korlátozásához vezetne Magyarországon. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a 2018. április 5-i záró következtetéseiben aggodalmát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a jogszabálycsomag „a nemzet túlélésére” és a polgárok és a kultúra védelmére utalva, illetve egy állítólagos nemzetközi összeesküvéssel kapcsolva össze a nem kormányzati szervezetek munkáját megbélyegezné a nem kormányzati szervezeteket, és akadályozná azokat az emberi jogok és különösen a menekültek, menedékkérők és migránsok jogainak védelme terén

kifejtett fontos tevékenységeikben. Aggasztónak tartotta továbbá, hogy a nem kormányzati szervezeteknek szánt külföldi finanszírozásra vonatkozó korlátozások bevezetése az ilyen szervezetekre való törvényellenes nyomásgyakorlásra és a tevékenységeikbe való indokolatlan beavatkozásra is felhasználható lenne. A törvényjavaslatok egyikének az volt a célja, hogy 25%-os adót vessen ki a nem kormányzati szervezetek számára Magyarországon kívülről érkező támogatásokra, köztük az uniós támogatásokra is; a jogalkotási csomag megfosztaná továbbá a nem kormányzati szervezeteket attól a jogorvoslati lehetőségtől, hogy az önkényes határozatokkal szemben fellebbezéssel éljenek. 2018. március 22-én az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének Jogi és Emberi Jogi Bizottsága a Velencei Bizottság véleményét kérte a jogalkotási csomag tervezetéről.

Az új magyar Országgyűlés nem fogadta el a fent említett jogszabálycsomagot.

(45) A magyar kormány 2018. május 29-én törvényjavaslatot terjesztett elő egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról (T/333). A tervezet az előző jogalkotási csomag felülvizsgált változata, és büntetőjogi szankciókat javasol a „jogellenes bevándorlás elősegítésével” szemben. Ugyanezen a napon az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala kérte a javaslat visszavonását, és aggodalmának adott hangot amiatt, hogy a javaslatok – amennyiben elfogadják őket – megfosztanák a lakhelyük elhagyására kényszerült embereket a kritikus fontosságú segítségtől és szolgáltatásoktól, és tovább szítanák a feszült közbeszédet és az egyre terjedő idegengyűlölő attitűdöt. Az Európa Tanács emberi jogi biztosa 2018. június 1-jén hasonló aggályokat fogalmazott meg. 2018. május 31-én az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése Jogi és Emberi Jogi Bizottságának elnöke a Velencei Bizottság véleményét kérte az új javaslatról. A törvényjavaslatot 2018. június 20-án szavazták meg, a Velencei Bizottság véleményének megszületése előtt. Az ENSZ emberi jogi főbiztosa 2018. június 21-én elítélte a magyar Országgyűlés határozatát. 2018. június 22-én a Velencei Bizottság és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala jelezte, hogy a büntetőjogi felelősségre vonatkozó rendelkezés eltántoríthat a védett szervezeti és véleménynyilvánítási tevékenységektől, sérti az egyesülés és a véleménynyilvánítás szabadságát, ezért hatályon kívül kell helyezni. A Bizottság 2018. július 19-én felszólító levelet küldött Magyarországnak azon új jogszabállyal kapcsolatban, amely büntethetővé teszi a menedékjog és tartózkodási engedély iránti kérelmek benyújtását elősegítő tevékenységeket, illetve tovább korlátozza a menedékjog kérelmezéséhez való jogot.

A 2018-as parlamenti választások során a szavazók újabb kétharmados többséget, valamint egyértelmű felhatalmazást adtak a kormánypártoknak arra, hogy intézkedéseket hozzanak Magyarország biztonságának garantálása, valamint a jogellenes bevándorlással szembeni szabályozások szigorítása érdekében. Ezzel a felhatalmazással élve a Parlament június 20-án elfogadta a STOP Soros jogszabálycsomagot (2018. évi VI. törvény egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról). A csomag választ ad a magyar szavazók és az európai polgárok egyre nagyobb igényére, mely szerint a belső és külső

biztonságnak egyaránt elsődleges fontossággal kell bírnia. Figyelembe véve, hogy az átláthatóság hiánya a nem kormányzati ágazatban nem csak országunkra jellemző, és hogy sok más tagállam küzd ezzel, Magyarország egy maroknyi országhoz csatlakozik, amelyek utat mutatnak az állampolgárokat védő ésszerű szabályozások megteremtése terén. A csomag szigorúbb választ terjeszt elő azzal, hogy Magyarország nemzetbiztonságát érintő fenyegetésként tekint a jogellenes bevándorlásra. Mindenki bűncselekményt követ el, aki részt vesz a jogellenes bevándorlás támogatásának vagy elősegítésének megszervezésében. Az átfogó szabályozás módosítja a rendőrségről szóló törvényt, a Büntető törvénykönyvet, a menedéjogról szóló törvényt, az államhatárról szóló törvényt, valamint a szabálysértésekről szóló törvényt is.

A Btk. 353/A. §-a értelmében az, aki szervező tevékenységet folytat annak érdekében, hogy:

a) Magyarországon menedékjogi eljárás kezdeményezését tegye lehetővé olyan személy részére, aki hazájában vagy a szokásos tartózkodási helye szerinti országban vagy olyan más országban, amelyen keresztül érkezett, nincs faji, nemzeti hovatartozása, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, vallási, illetve politikai meggyőződése miatt üldözésnek kitéve, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelme nem megalapozott, vagy

b) a Magyarországra jogellenesen belépő vagy jogszerűtlenül tartózkodó személy tartózkodási jogcímet szerezzen, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt 5-90 napi elzárással büntetendő (a továbbiakban: a jogellenes bevándorlást támogató szervező tevékenység).

Az ilyen bűncselekmény (azaz a jogellenes bevándorlást támogató szervező tevékenység) rendszeres folytatása vagy a több embernek való segítségnyújtás vagy a jogellenes bevándorlás fizetség fejében történő segítése súlyosabb bűncselekménynek minősül, és mint ilyen, egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Eközben az új törvény eszközökkel ruházza fel a rendőrséget arra, hogy megakadályozza, hogy a magyar határtól számított 8 km-es sávon belülre olyan személy lépjen be, akivel szemben az előbb említett tevékenység miatt büntetőeljárás van folyamatban. Továbbá a menedéjogról szóló törvény módosítása értelmében Magyarország visszautasíthatja azon kérelmezők menedékjogi kérését, akik olyan országból érkeztek, ahol nincsenek kitéve üldöztetésnek vagy súlyos sérelem veszélyének (hasonló rendelkezés létezik az egyik tagállam alaptörvényében).

Ami a törvény elhamarkodott elfogadását illeti, előadjuk, hogy a Kormány már teljeskörűen tájékozódott a Velencei Bizottságnak a csomaggal kapcsolatos véleménye tartalmáról.

Ki kell emelni, hogy 2018. július 19-én az Európai Bizottság a jogszabálycsomaggal kapcsolatban kötelezettségszegési eljárást indított. A Bizottság úgy vélte, hogy az új magyar jogszabály aggályokat vet fel az uniós jogszabályokkal való

összeegyeztethetősége miatt, nevezetesen a menekültügyi vívmányok, az uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga, valamint az Alapjogi Charta tekintetében. A magyar hatóságok 2018. szeptember 19-én válaszoltak a Bizottság aggályaira. A magyar Kormány részletesen elmagyarázta, miért nem kellően megalapozott a Bizottság érvelése.

Magyarországra, mint schengeni külső határral rendelkező tagállamra különösen nagy teher és felelősség nehezedik a jogellenes bevándorlás megfékezése terén, és a magyar emberek szintén joggal várják el a magyar Kormánytól, hogy az minden intézkedést tegyen a jogellenes bevándorlással és annak népszerűsítésével szemben. Az utóbbi években bebizonyosodott, hogy a bevándorlás megszervezése olyan tevékenység, amely jogszerűnek látszik, azonban gyengíti az állam szuverenitását, továbbá hogy az embercsempészek és bizonyos nem-kormányzati szervezetek tevékenysége fenyegetést jelent a közrendre és a közbiztonságra. A bevándorlás szervezői tudatosan arra a tényre építenek, hogy az emberek kiutasítására vagy a szülőföldjükre való visszatoloncolására csak nagyon kevés esetben kerül sor még akkor is, ha ezek a személyek a menedékjogi eljárás során nem kapják meg a nemzetközi védelemhez való jogot. Mivel a származási országok e tekintetben még a gazdaságilag és diplomáciailag erős európai országokkal sem működnek együtt, a feladat rendkívül nehéz.

A magyar Kormány nemcsak elméleti elvként tekint a demokráciára és az emberek szuverenitására, hanem irányadó értéként is alkalmazza ezeket az elveket a mindennapi gyakorlata során. Ezt tükrözi a Kormány azon döntése is, hogy felmérést készítsen a szavazópolgárok körében a jogellenes bevándorlás megítéléséről. Ennek alapján a magyar emberek egyaránt elutasították a jogellenes bevándorlást és a kötelező betelepítési kvótát, valamint hangot adtak a külső határok fokozottabb védelmére irányuló igényüknek.

A jogszabálycsomag átfogó célja, hogy segítse a harcot a jogellenes bevándorlást elősegítő szervező tevékenységekkel szemben. A cél azonos a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló 2002/90/EK tanácsi irányelv 1. és 2. preambulumbekkezdésében meghatározott célokkal: „(1) Az Európai Unió egyik célkitűzése a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségnek a fokozatos megteremtése, amely többek között azt jelenti, hogy *küzdeni kell az illegális bevándorlás ellen*. (2) Következésképpen az *illegális bevándorláshoz történő segítségnyújtás leküzdéséhez intézkedéseket kell hozni* nemcsak a szigorú értelemben vett jogellenes határátlépéssel összefüggésben, hanem akkor is, ha ennek célja az emberek kizsákmányolására szolgáló hálózatok fenntartása.” Ez a jogszabálycsomag célja, amely lehetővé teszi a bíróságok számára a jogellenes bevándorlás megszervezésének büntethetővé tételét. A rendelet átfogó megoldást kínál, és ennek megvalósítása érdekében az állam eredményes eszközökkel fog rendelkezni a jogellenes bevándorlás megszervezőivel szembeni

fellépéshez a bűncselekmény megállapítása, az államhatár-szabályozás megerősítése, valamint a vonatkozó rendőri intézkedések hatáskörének kiterjesztése révén.

A jogszabálycsomag előfeltételeként módosult az Alaptörvény, ami által Magyarország más tagállamokkal egyetemben alkotmányos szintre emelte annak az elvét, hogy „az államoknak joguk van azon feltételek meghatározására, amely alapján a külföldi állampolgárok beléphetnek a területére”. Ez a gyakorlat az egyik tagállam alaptörvényében is megtalálható: nem kérhet menedékjogot az a személy, aki az Európai Közösségek egy tagállamából vagy egy olyan harmadik államból lép szövetségi területre, ahol a menekültek helyzetére vonatkozó vagy a védelemről szóló egyezmény hatályos. Ezt az elvet elfogadja a nemzetközi szokásjog, és az államok gyakorlata is ezt bizonyítja, emellett szerepel az Egyesült Nemzetek Nemzetközi Jogi Bizottságának azon javaslattervezetében is, amely a külföldi állampolgárok nemzetközi jog alapján történő kiutasításáról szól. Az előbbiekből nyilvánvalóan következik, hogy az állam szuverenitása immanensen magába foglalja a külföldiek állam területére történő belépésének engedélyezésére vonatkozó elidegeníthetetlen jogot.

Az új bűncselekmény értelmében az elkövető a nemzetközi védelem Magyarországon történő megszerzése érdekében megszervezi egy olyan személy segítségét, akiről az elkövetés időpontjában tudja, hogy nem jogosult menedékre, vagy beleegyezik abba, hogy tartózkodási engedélyt szerez egy Magyarországra jogellenesen belépő vagy jogellenesen itt tartózkodó személy számára. Ez a jogszabály összhangban van a Genfi Egyezmény 31. cikkének (1) bekezdésével, amely csak azokat védi, akik közvetlenül olyan területről érkeznek, ahol veszélyben forog az életük vagy szabadságuk. Ebben a tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a Velencei Bizottság állítása szerint az efféle viselkedések (amelyek egy ország bevándorlással kapcsolatos jogszabályainak megkerülésére bujtanak fel) bűncselekménnyé nyilvánítása nem ellentétes az emberi jogok nemzetközi normáival, mivel az Emberi Jogokról szóló Európai Egyezmény 11. cikkének 2. bekezdésében lefektetett cél elérésére törekszik.

A Velencei Bizottság az ajánlásában azt a javaslatot tette, hogy egy bűncselekménynek nem lenne szabad szankcióval fenyegetnie a menedékjogi eljárás kezdeményezését olyan személy esetében, akit vagy nem állítottak bíróság elé vagy nem szenvedett el közvetlen üldöztetést a származási országban. Az ajánlás e pontja nem elfogadható, mivel az új bűncselekmény értelmében az elkövető egy olyan személy jogellenes bevándorlását támogatja vagy könnyíti meg, aki megsértette a genfi egyezményt, ezért a bűncselekmény jogi következményeinek veszélye igazolt.

Az új bűncselekmény alkalmazásának tisztázása érdekében meghatározták a legjellemzőbb szervező tevékenységeket. Végül soron a bíróság dönt a szankciókról az egyes esetek minden körülményének alapos kivizsgálását követően.

A Velencei Bizottság ajánlása szerint az új bűncselekmény magában rejti annak lehetőségét, hogy olyan természetes személyek vagy szervezetek ellen emelnek vádat, akik törvényesen nyújtanak támogatást a menedékkérők és a külföldi állampolgárok számára. Bár a törvény nem tartalmaz nevesített kivételeket, a szervező viselkedés fogalma nem foglalja magába a képviselést, a jogi tanácsadást, a menedékjogi vagy büntetőeljárások során biztosított védelmet, és így nem akadályozza a jogszerű célokkal rendelkező civil társadalmi szervezeteket, különösen az UNHCR-t, amely kivételes helyzetet élvez Magyarországon.

A rendelkezés értelmében a bűncselekményt csak szándékosan lehet elkövetni. A bűncselekmény immateriális, és a menedékjogi kérelem hatóság általi visszautasítása nem feltétele a bűncselekmény megalapozásának. Fontos a bűncselekmény járulékos jellege, amit csak akkor lehet megállapítani, ha az elkövető nem követett el súlyosabb bűncselekményt, például embercsempészt. Enyhítő körülmény, ha az elkövető még az elkövetés előtt feltárja a bűncselekmény körülményeit. Ezekben az esetekben a szankciókat korlátozás nélkül csökkenteni lehet, és a különleges megfontolást érdemlő helyzetekben akár el is lehet tőlük tekinteni.

Előadjuk, hogy az új bűncselekmény nem vonatkozik sem azokra, akik az emberi jogokat védik, sem azokra, akik a hivatalos eljárások során a tisztességes eljáráshoz való jogukat törvényes módon gyakorolják.

A jogszabálycsomag módosította az államhatárról szóló törvényt, és tiltást vezetett be. A rendelkezés értelmében senki nem tartózkodhat a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső államhatár (a továbbiakban: az államhatárról szóló törvényben meghatározott terület) 8 km-es körzetén belül, ha határbiztonsággal és az államhatár-szabályozással kapcsolatos bűncselekmény miatt indult büntetőeljárás hatálya alatt áll, hacsak nem rendelkezik legalább 5 éve érvényes lakcímmel a területen belül. Ezért ha a nyomozó hatóság arról a kellően megalapozott gyanújáról értesít egy személyt, hogy az illető ilyen bűncselekményben (azaz a jogellenes bevándorlást támogató szervező tevékenységben) vesz részt, akkor az illető gyanúsítottá válik, és attól a pillanattól kezdve nem tartózkodhat az államhatárról szóló törvényben meghatározott területen.

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.) módosításra került, hogy egy új intézkedéssel, a „határbiztosítási távoltartással” tegye teljessé a beavatkozások körét. Ez egyfelől biztosítja, hogy ne léphessen az államhatárról szóló törvényben meghatározott területre olyan személy, aki határbiztonsággal és az államhatár-szabályozással kapcsolatos bűncselekmény miatt büntetőeljárás alatt áll, másfelől, hogy az ilyen személyt a rendőrség eltávolíthassa erről a területről.

Az Rtv. V. fejezetében foglalt új intézkedés értelmében a jogi korlátozásoknak szükségesnek, arányosnak és célhoz kötöttnek kell lenniük, így érvényesül a 15. § arányossági követelménye. A 15. § rendelkezik egyfelől arról, hogy a kiválasztott intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával, másfelől előírja, hogy a több lehetséges és alkalmas intézkedés közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. Szintén biztosítva van a határbiztosítási távoltartás rendelkezésével szembeni fellebbezéshez való jog. Az alapvető jogok megsértése esetében az érintett személy panaszt nyújthat be a Független Rendészeti Panasztestületnek.

Hangsúlyozni kell, hogy időközben tagállami és uniós szinten is új elképzelések merültek fel. Ezek szerint a jogellenes bevándorlás és a másodlagos migráció megfékezése érdekében szükség van zárt központok létesítésére az Európai Unió külső határainál, valamint a tagállamok területének határainál. Ezekben a zárt központokban az illetékes hatóságok megvizsgálhatják az egyedi esetek megalapozottságát, és döntést hozhatnak a menedékjogi kérelmekkel kapcsolatban, miközben elkerülik, hogy a menedékkérők még a döntés megszületése előtt elhagyják ezeket a központokat. Véleményünk szerint az említett tagállami és uniós szintű intézkedések azt mutatják, hogy a magyar tranzitzőnákat és az alkalmazott eljárásokat ért korábbi kritikák nem az uniós törvényekkel való összeegyeztethetlenségen alapultak.

Magyarország garantálja a nemzetközi egyezményekben és a saját Alaptörvényében rögzített alapvető emberi jogokat minden állampolgára számára, beleértve az emberi jogok védőit is. Továbbá a nem-kormányzati szervezetekről szóló törvény nem tiltja a külföldi finanszírozást, és nem nehezíti meg a nem-kormányzati szervezetek működését, csupán átláthatóvá teszi a külföldi finanszírozást. Ezért nem indokolt egy indokolással ellátott javaslatban a (40)–(45). preambulumbekkezdések elemeire hivatkozva arra kérni a Tanácsot, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikk (1) bekezdése értelmében állapítsa meg, hogy Magyarország esetében fennáll az Unió alapértékei súlyos megsértésének egyértelmű veszélye.

Az egyenlő bánásmódhoz való jog

A Kormány elutasítja a családok és a nők jogainak mesterséges szembeállítását. Több olyan programmal is rendelkezünk, amely a munka és a családi élet közötti egyensúly megtalálásában támogatja a munkavállalókat. A Kormány a GDP 4,7%-át (3 milliárd eurót) költi a családok anyagi támogatására szemben az Európai Unió 2,5%-os átlagával. 2019-ben a családokra szánt összeg 6,2 milliárd euróra fog nőni. A magyar jogszabályok emellett erős védelmet biztosítanak a nőknek az erőszakkal szemben, a Büntető törvénykönyv a korábbinál súlyosabban bünteti az ilyen cselekedeteket. Ami a várandós munkavállalók munkafeltételeit illeti, a várandós és szoptató munkavállalók biztonsága,

valamint a munka világában is megvalósuló egyenlő bánásmód képezi a magyar Kormány foglalkoztatáspolitikájának egyik legfontosabb területét.

Kiegyensúlyozatlanság a családok védelme és a nők jogai között

(46) A nők ellen a jogszabályokban és a gyakorlatban alkalmazott diszkrimináció problémájával foglalkozó ENSZ-munkacsoport 2016. május 17. és 27. között látogatást tett Magyarországon. A munkacsoport a jelentésében kiemelte, hogy a konzervatív családformát, amely a nemzet fennmaradása érdekében kifejtett létfontosságú hatása miatt élvez védelmet, nem szabad ellentétbe állítani a nők politikai, gazdasági és szociális jogaival, valamint társadalmi szerepvállalásának növelésével. A munkacsoport rámutatott arra is, hogy a nők egyenlőséghez való joga nem vizsgálható pusztán a gyermekek, az idősek és a fogyatékkal élők melletti újabb kiszolgáltatott csoport védelme fényében, hiszen a nők valamennyi ilyen csoport szerves részét képezik. Az új tankönyvek még mindig tartalmazzak nemi sztereotípiákat, a nőket elsősorban anyaként és feleségként, és egyes esetekben az anyákat az apáknál kevésbé intelligensként ábrázolva. Másrészt a munkacsoport elismerte a magyar kormány által a munka és a családi élet összeegyeztethetőségének megerősítése érdekében tett erőfeszítéseket, amelyek keretében nagyvonalú intézkedéseket vezettek be a családtámogatási rendszerben és a koragyermekkori neveléssel és gondozással kapcsolatban. Az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalának részleges választási megfigyelő missziója a 2018. június 27-én elfogadott jelentésében a 2018-as magyar parlamenti választásokkal kapcsolatban megállapította, hogy a nők alulreprezentáltak a politikai életben, és nincsenek jogi követelmények a nemek közötti egyenlőség előmozdítására a választások során. Bár az egyik jelentős párt országos listáját egy nő vezette, és egyes pártok a programjukban foglalkoztak a nemek közötti egyenlőség kérdéseivel, a nők társadalmi szerepvállalásának növelése csekély figyelmet kapott a kampányban, a médiában is.

A magyar Kormány elutasítja a családok és a nők jogainak mesterséges szembeállítását. A magyar Kormány elkötelezetten támogatja a nőket a saját életükkel kapcsolatos döntések meghozatalában, továbbá abban, hogy szabadon dönthessenek a gyermekvállalás kérdésében. A Kormány novemberben indította el a következő állampolgári konzultációt a családok védelmével kapcsolatban. A témák között szerepelnek a fiatal házaspárok támogatását, továbbá a gyereket nevelő nők rugalmasabb foglalkoztatási lehetőségeit biztosító intézkedések. Épp az ilyen fajta szabadság érdekében szükséges családbarát országot kialakítani és megteremteni az ehhez szükséges feltételeket. A családpolitika és a nők jogaival foglalkozó politika szintén elválaszthatatlan egymástól a magyar társadalmi valóság miatt: A legfrissebb, 2016-os magyar statisztikák szerint a 25 és 59 év közötti nők 77,68%-a anya. Továbbá a 40 és 45 év (a termékeny életszakasz vége) közötti nők 91%-a adott életet egy vagy több gyermeknek. Erre való tekintettel nem a Kormány sajátos gondolkodásmódja, hogy elsőként anyaként tekint a nőkre, mivel tény, hogy szinte minden egyes nő önszántából dönt az anyaság mellett.

Emiatt az elmúlt években a Kormány számos fontos és hatékony intézkedést hozott, hogy megfelelő egyensúlyt teremtsen a család és a munka között. E törekvéseket meglehetősen meggyőző bizonyítéknak kellene tekinteni az indokolással ellátott javaslat kijelentéseivel szemben, miszerint a magyar Kormány állítólag előítéletes az „emancipált” nőkkel szemben. A munka és a családi élet összeegyeztetése melletti elköteleződésének tanúságaként a magyar Kormány a GDP mintegy 4,7%-át (2018-ban 6 milliárd eurót) költötte a családok anyagi támogatására, az Európai Unió 28 tagállama közötti 2,5%-os átlaggal szemben. 2019-ben a családpolitikai intézkedésekre vonatkozó költségvetés több mint 2 000 milliárd Ft-ra (megközelítőleg 6,2 milliárd euróra) fog emelkedni.

Az extra gyermekgondozási díj (GYED extra) megadja az eltartott gyermekekkel rendelkező nőknek a szabad választás lehetőségét, és támogatja azokat, akik vagy otthon maradnak a gyermekükkel, vagy dolgozni kívánnak a gyereknevelés mellett. 2016-tól a gyermek 6 hónapos kora után a juttatások igénybevétele mellett is lehet munkát vállalni. 2010 és 2018 októbere között a rendelkezésre álló bölcsődei helyek száma körülbelül 50%-kal emelkedett. 2017-től Magyarország új és rugalmasabb bölcsődei rendszert vezetett be, amely jobban illeszkedik a helyi körülményekhez. 2019-től a legalább 10.000 fővel bíró önkormányzatok kötelesek gondoskodni a kisgyermekek bölcsődei ellátásáról, hasonlóképp kell eljárni azokon a településeken, ahol a 3 év alatti kisgyerekek száma meghaladja a 40 főt, vagy ha ez a szám kevesebb, ha legalább öt, eltartott gyerekkel rendelkező szülő jelzi az erre irányuló igényét.

A nőpolitika terén a részmunkaidős foglalkoztatási lehetőségek kiterjesztése kiemelkedő fontosságú. Ha egy eltartott gyerekkel rendelkező anyának részmunkaidős foglalkoztatásra van szüksége, akkor a munkaadójának gondoskodnia kell arról, hogy biztosítsa számára ezt a lehetőséget a gyermek 3 éves koráig vagy nagycsaládok esetében a legkisebb gyermek 5 éves koráig. A „családbarát munkahely” pályázatot 2011-től kezdve évente meghirdetik. 2018-ban a Családbarát munkahely kitüntetés keretében az Emberi Erőforrások Minisztériuma 240 000 euró összegű támogatást biztosított a munkahelyek számára a családbarát munkakörnyezet kialakításához és a munkavállalók azirányú támogatásához, hogy megtalálják az egyensúlyt a munka és a családi élet között. „A rugalmas foglalkoztatás elterjesztése a konvergencia régiókban” pályázat célkitűzése az, hogy rugalmas, családbarát foglalkoztatási lehetőségeket teremtsen a munkahelyeken, amihez 10 000 és 48 000 euró közötti vissza nem térítendő támogatásforrást különítettek el. A 2017 júniusában közzétett „Nők a családban és a munkahelyen” projekt célja az, hogy javítsa a nők munkaerő-piaci helyzetét, valamint hogy megkönnyítse a családi élet és a munka közötti egyensúly megtalálását. 2018-ban 71 Család és Karrierpont fog megnyílni vagy már nyitott meg azzal a céllal, hogy ott helyben rugalmas munkalehetőségeket kínáljon a nők számára. A Kormány 14 milliárd Ft-os (körülbelül 44 800 000 eurós) támogatásforrást különített el erre a projektre.

Ami a tankönyvekben lévő nemi sztereotípiákat illeti, ki kell emelni, hogy az OECD Foglalkoztatási és Szociális Bizottságának (ELSA) 2017-es jelentése (*Report on the implementation of the OECD Gender Recommendations – Some Progress on Gender Equality But Much Left To Do* <Az OECD nemekkel kapcsolatos ajánlásainak megvalósításáról szóló jelentés – Nemi előrehaladás figyelhető meg a nemek közötti egyenlőség terén, de még sok a tennivaló>) szerint 2013-ban áttekintették Magyarországon az 1–8. osztályos tankönyveket, annak érdekében, hogy gondoskodjanak arról, hogy a diákok ne legyenek kitéve a sztereotípiáknak, valamint felhívják a figyelmüket a nemek közötti egyenlőségre. Az OECD 2017-es adatai alapján az Economist a 9. helyre sorolta Magyarországot az üvegplafon-index²² tekintetében, ami az OECD átlag fölött áll.

Az új tananyagok közé tartoznak a következők: a biológia-tankönyvek módosítása, hogy bemutassák a nők tudományban betöltött szerepét női tudósok munkájának szemléltetésén keresztül; a munkaterületükön sikeres nők bemutatása a fizikatankönyvek karrier részében; valamint a nemek közötti egyenlőséggel kapcsolatos témák és a nők hagyományos szerepeinek változása mögötti történelmi háttér tárgyalása a történelemtankönyvekben.

2018 májusában egy innovatív és nemzetközileg is egyedülálló intézmény nyitotta meg kapuit Budapesten: az első Egyszülős Központ szolgáltatások és programok széles körét kínálja egyedülálló szülőknek és gyerekeiknek.

A kapcsolati erőszak női áldozatainak védelme

(47) Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a 2018. április 5-i záró következtetéseiben üdvözölte az isztambuli egyezmény aláírását, ám aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy Magyarországon továbbra is fennállnak patriarchális sztereotípiákon alapuló attitűdök a nők társadalmi szerepét illetően, valamint aggodalommal állapította meg, hogy politikai szereplők diszkriminatív megjegyzéseket tettek a nőkkel szemben. Megjegyezte továbbá, hogy a magyar büntető törvénykönyv nem nyújt teljes védelmet a kapcsolati erőszak női áldozatai számára. Aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a nők alulreprezentáltak a közszektor döntéshozatali pozícióiban, különösen a minisztériumokban és a magyar Országgyűlésben. Az isztambuli egyezményt még nem ratifikálták.

A magyar Kormány elítéli a nők elleni erőszak minden formáját, és elkötelezett az iránt, hogy megszüntesse a társadalomban a bántalmazásokat: ezzel a célkitűzéssel összhangban a magyar jog erős védelmet biztosít a nők számára az erőszakkal szemben. 2013. július 1-jén vezették be a Büntető Törvénykönyvbe a „kapcsolati erőszak” jogi fogalmát, amely kibővíti azon cselekmények körét, amelyek bántalmazásnak minősülnek, és a korábbinál súlyosabban bünteti ezeket. 2003-ban a magyar Országgyűlés rendeletet fogadott el a „kapcsolati erőszak elleni hatékony fellépést

²²Az Economist által közzétett üvegplafon-index az olyan helyek éves felmérése, ahol a nők a legjobb és legrosszabb megkülönböztetésben részesülnek a munkahelyi egyenlő bánásmód terén az OECD országokban. (<http://business-review.eu/news/the-economists-top-best-and-worst-countries-to-be-a-working-woman-158494>)

elősegítő nemzeti stratégiai célok meghatározásáról”, és ennek eredményeként lépett hatályba 2006. július 1-jén a távoltartást szabályozó jogi eszköz. Ennek a védelemnek a további fokozása érdekében 2008. január 1-től bűncselekménynek minősül a zaklatás. 2010-hez képest a terület éves finanszírozása több mint ötszörösére növekedett, és a helyek száma megháromszorozódott. Az országban hét krízisambulancia működik, amely segít az ilyen jellegű erőszak áldozatainak. A kapcsolati erőszak elleni hatékony fellépést elősegítő nemzeti stratégiai célok meghatározásáról szóló 30/2015. sz. országgyűlési határozat elismeri az alapvető emberi jogok védelmének fontosságát, és határozottan elutasítja a kapcsolati erőszak valamennyi formáját, továbbá elkötelezi magát a bántalmazás felszámolásának ügye mellett. Ezen határozat szerint a kapcsolati erőszak nem tekinthető magánügynek, és megerősíti azt az állásfoglalást, hogy „a kapcsolati erőszak bűncselekmény, amely komoly fenyegetést jelent a házasság, a család és a gyermekek sérelmére”. Az Országgyűlés ebben a határozatban felkérte a Kormányt, hogy az említett nemzeti stratégiai célokat figyelembe véve tegyen intézkedéseket a kapcsolati erőszak elleni hatékony fellépés érdekében, például a költségvetés keretein belül biztosítsa a szükséges pénzügyi és emberi erőforrásokat.

A magyar Kormány több kampányt, közprogramot és pályázatot indított a bántalmazást elszenvedett nők megsegítésére. A Kormány a 9,7 millió eurós fejlesztési alapot kihasználva folyamatosan bővíti az áldozatokat támogató szolgáltatások és a fiatalokat célzó megelőző programok körét, valamint hangsúlyt fektet a közvélemény formálására. A „Vedd észre, ha valami nincs rendben!” elnevezésű kampány célja, hogy felhívja a figyelmet és információt nyújtson az áldozatok számára azzal kapcsolatban, hova fordulhatnak, ha segítségre van szükségük. A „Biztos Menedék” program keretében krízisambulanciákat hoztak létre, amelyek bővíti a kapcsolati erőszak áldozatait segítő létesítmények körét. Ezen ambulanciák egyik fő tevékenysége az, hogy a lehető leghamarabb információkkal lássák el az áldozatokat és a veszélyeztetett személyeket a rendelkezésre álló támogatási intézkedésekről és az áldozatok jogairól. A „Kriziskezelő szolgálatok fejlesztése” elnevezésű program keretein belül sor kerül az Országos Kríziskezelő és Információs Telefonszolgálat technikai fejlesztésére és az emberi erőforrásokkal kapcsolatos előrelépésre a gyermekvédelmi jelzőrendszerben dolgozó szakértők tudományos és érzékenyítő képzése mellett. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma által gondozott, 2012 óta futó „Védőháló a családokért” pályázat lehetőséget biztosít olyan programok kivitelezésére, amelyek a kísérleti projektben kifejlesztett módszereken alapulnak, és a 14–18 év közötti fiatalokat célozzák meg.

A (47) preambulumbekzdésből hiányzik a magyar büntetőjog ismerete, mivel a Büntető Törvénykönyv átfogó és összetett védelmet nyújt a kapcsolaton belüli és kívüli erőszakot elszenvedett nők számára. Az együttélés minden formájának eltávolítása felszámolná a bűncselekmény egyik kiegészítő elemét, amely igazolná a különálló bűncselekmény-kategória létrehozását, mivel az együttélésből vagy a korábbi együttélésből fakadó bizalom vagy adott esetben védtelenség teszi az áldozatokat kiszolgáltatottabbá a

bűnelkövető bántalmazásával szemben. Emellett ez az elem még a jelenség angol fogalmának is eredendő részét képezi. A kapcsolati erőszak bűncselekménye nem utal szexuális bűncselekményekre, mert azok már egyébként is súlyosabb büntetést vonnak maguk után, és ez még minősített esetnek is számít, ha az elkövető a hozzátartozója, vagy nevelése, felügyelete, gondozása, gyógykezelése, illetve egyéb módon a hatalma vagy befolyása alatt álló vagy 12, 14, illetve 18 év alatti személy sérelmére követi el a bűncselekményt.

A várandós vagy szoptató munkavállalók munkafeltételei

(48) Magyarország Alaptörvénye kötelező erejű rendelkezéseket fogalmaz meg a szülők munkahelyének védelméről és az egyenlő bánásmód elvének érvényesítéséről; következésképpen különös munkajogi szabályok vonatkoznak a nőkre, valamint a gyermeket nevelő anyákra és apákra. A Bizottság 2017. április 27-én indokolással ellátott véleményét adott ki, amelyben felszólította Magyarországot a 2006/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv(3) helyes végrehajtására, mivel a magyar jog az irányelv által lehetővé tett kivételnél sokkal szélesebb körű kivételt biztosít a nemi alapon történő megkülönböztetés tilalma alól. A Bizottság ugyanezen a napon a 92/85/EGK tanácsi irányelvnek(4) való meg nem felelés miatt indokolással ellátott véleményét adott ki Magyarországnak, amely kimondja, hogy a munkáltatók kötelesek a várandós vagy szoptató munkavállalóknak megfelelő munkafeltételeket biztosítani egészségük és biztonságuk védelme érdekében. A magyar kormány vállalta, hogy módosítja az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény, valamint a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény szükséges rendelkezéseit. Következésképpen 2018. június 7-én lezárták az ügyet.

A várandós és szoptató munkavállalók biztonsága, valamint a munka világában is megvalósuló egyenlő bánásmód a magyar Kormány foglalkoztatáspolitikájának egyik legfontosabb területét képezi.

2010 óta a magyar Kormány egyik célkitűzése a családra és a munkára épülő társadalom létrehozásának elősegítése. Ez olyan intézkedésekben öltött testet, amelyek segítik a munka és a családi élet összeegyeztetését. A Munka Törvénykönyve különleges hangsúlyt fektet a rugalmas és atipikus munkára, és ez elősegíti a nők foglalkoztatását. Erre egy példa az, hogy a szülő kérheti a részmunkaidős foglalkoztatását egy gyermek esetén a gyermek hároméves koráig vagy több gyermek esetén ötéves korig. A munkáltatónak a törvény alapján eleget kell tennie a szülő kérésének. A várandós vagy szülő nők 36 hónapos szülési szabadságra jogosultak, ami a többi tagállamhoz képest hosszú időszakként számít. A dolgozó nők védelme érdekében a Munka Törvénykönyve speciális szabályokat ír elő, amelyek tiltják az anyák munkaviszonyának munkáltató általi felmondását: az emberi reprodukciós eljáráshoz kapcsolódó orvosi kezelések, a terhesség és a szülési szabadság teljes időszaka e kivétel hatálya alá tartozik. A szoptató nők munkaidő-csökkentésre jogosultak. A terhesség kezdetétől a gyermek hároméves koráig csak a munkavállaló kifejezett hozzájárulásával lehet egyenlőtlen munkaidő-beosztást alkalmazni. Ugyanez vonatkozik a más helységben végzendő munkára. Az

említett időszak alatt a heti pihenőidőt rendszeresen kell beosztani (azaz nem engedélyezett a rendszertelenség), és a munkavállaló nem kötelezhető rendkívüli munkaidőre, készenlétre vagy éjszakai munkára. A Munkahelyvédelmi Akcióterv 2014-ben lépett hatályba. Ez többek között segít az anyáknak visszatérni a munkaerőpiacra úgy, hogy adókedvezményeket nyújt a munkáltatójuknak. A GYED EXTRA program közvetlenül segíti az anyákat: a szülés után hat hónappal visszatérhetnek a munkaerőpiacra, és jogosultak maradni az összes olyan anyasági ellátásra, amelyet akkor kapnának, ha otthon maradnának gondozni a gyermeküket. Magyarországon a hat hónapnál fiatalabb csecsemők 96%-át szoptatják, ami a WHO statisztikái (2015) szerint az egyik legmagasabb arány.

Az adott kötelezettségsszegési eljárás lezárása megfelelően bizonyítja Magyarország arra irányuló elköteleződését, hogy foglalkoztatáspolitikájában gondoskodik az egyenlő bánásmódról.

A megkülönböztetés és a család fogalmának korlátozó meghatározása

(49) Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a 2018. április 5-i záró következtetéseiben aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a diszkrimináció alkotmányos tilalma nem említi explicit módon a szexuális irányultságon és nemi identitáson alapuló megkülönböztetést, és hogy a család fogalmának alkotmányban foglalt korlátozó meghatározása megkülönböztetéshez vezethet, mivel nem terjed ki bizonyos típusú családmodellekre, köztük az azonos nemű párokra. Az Emberi Jogi Bizottság amiatt is aggodalmát fejezte ki, hogy erőszakos cselekmények, negatív sztereotípiák és előítéletek sújtják a leszbikus, meleg, biszexuális és transznemű személyeket, különösen a foglalkoztatásban és az oktatásban.

Magyarország Alaptörvénye nyitott felsorolást alkalmaz, amely a lehető legszélesebb körben tiltja a megkülönböztetést, mivel a szöveg a következő kifejezést tartalmazza: „egyéb helyzet” szerinti különbségtétel. Emiatt a szexuális irányultság és a nemi identitás Magyarországon szigorú alkotmányos védelmet élvez, míg az egyenlő bánásmódról szóló magyar törvény 2004 óta kifejezetten tiltja az e két alapon történő megkülönböztetést. A bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló 2009. évi XXIX. törvény kiterjesztett jogokat biztosít a nem házaspárok számára.

A fogyatékossgal élő személyekkel való embertelen bánásmód

(50) A 2018. április 5-i záró következtetéseiben az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága megemlítette azt is, hogy sok mentális, értelmi és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyt kényszerítenek egészségügyi intézményekbe és kényszergyógykezelésre, valamint különítenek el, továbbá hogy a jelentések szerint zárt intézményekben erőszakos, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot alkalmaznak, és magas a ki nem vizsgált halálesetek száma.

Ami az intézménybe kényszerítést és a kényszergyógykezelést illeti, szeretnénk hangsúlyozni, hogy az összes szociális szolgáltatás a természetétől függetlenül önkéntes jogi megállapodáson alapul. Bár a szociális törvényünk fenntartja azt a lehetőséget, hogy a mentális betegségben szenvedő pácienseket bírói döntés alapján intézménybe utalhassák, ezt a rendelkezést csak a beteg és a társas környezet védelme érdekében lehet alkalmazni. A magyar jogrendszer szintén elismeri az elmeógyógyintézetekben történő, beleegyezés nélküli kezelést a személyek elleni erőszakos bűncselekmények vagy a büntetendő bűncselekmények esetében, ha az elkövetőt az elmeállapota miatt nem lehet büntetőeljárás hatálya alá vonni, és okkal feltételezhető, hogy hasonló cselekedetet fog elkövetni, feltéve hogy ugyanez a bűncselekmény legalább egy év szabadságvesztéssel sújtható. Ezekre az intézkedésekre az erre a célra kijelölt illetékes intézményben (IMEI) kerül sor. Ehhez hasonló módon a személyes gondozást nyújtó szociális intézményeket önkéntes alapon, kérésre veszik igénybe. Az intézmények működésére vonatkozó jogi előírások arra hivatottak, hogy biztosítsák az intézményekben élő gondozottak jogait.

Ami a szociális intézményekben előforduló kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmódot és az erőszakos cselekedeteket illeti, előadjuk, hogy a szociális szolgáltatásokat és intézményeket igénybe vevő ügyfelek jogai életkorra való tekintet nélkül többféle védelmet élveznek az esetleges jogsértések orvoslása céljából. A jogszabályok értelmében az ügyfeleknek joguk van panasszal fordulni az adott intézmény vezetőjéhez, kapcsolatba léphetnek bentlakásos szociális ellátóintézményekben és a nevelőotthonokban kötelezően létesített, érdekképviselői csoportokkal. Lehetőségük van tájékoztatni a betegjogi vagy gyermekjogi képviselőt, hogy segítséget kérjenek a jogaik védelméhez. A gondviselők és gyámok munkája mellett szintén fontos ezen a területen az alapvető jogok biztosának szerepe. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (szociális törvény), valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (gyermekvédelmi törvény) értelmében a fenntartók felelősek az intézményeik törvényes működésének nyomon követéséért. Az említett törvények szerint a szociális szolgáltatók és intézmények működését a tanúsító testületnek kell nyomon követnie. A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. kormányrendelet Budapest Főváros Kormányhivatalát és a megyei szintű kormányhivatalokat jelöli ki ellenőrző szerveknek, amelyek hivatalból rendszeres ellenőrzési tevékenységet végeznek, továbbá sürgősséggel járnak el.

A fentebb leírt, jogilag kötelező erejű jogvédelmi eszköz átfogó védelmet biztosít az ügyfelek számára, valamint garantálja a jogsértések kivizsgálását és megszüntetését.

Ami a szociális intézményekben előforduló nem kivizsgált halálesetekkel kapcsolatos állításokat illeti, a következő tényeket kell megemlíteni. Abból kiindulva, hogy a szociális szolgáltatások igénybevétele önkéntes beleegyezésen alapul, nem indokolható a halálesetek kapcsán a büntetés-végrehajtási intézményekhez hasonló kezelés. Ugyanakkor az összes ilyen haláleset kivizsgálásra kerül. Az egészségügyről szóló 1997.

évi CLIV. törvény értelmében a halál nem tekinthető természetesnek, ha a bekövetkezése körülményei azt kérdésessé teszik. Ha a halál oka és körülményei vizsgálatánál bűncselekmény gyanúja merül fel, orvosi boncolást kell elrendelni. Rendkívüli halál esetén hatósági eljárást kell lefolytatni, és hatósági boncolást kell elrendelni. A boncolást végző orvosnak kell megállapítania, hogy a halál oka rendkívüli volt-e. A belső szabályozások szerint a szakmai mulasztás elkerülése érdekében a szociális intézmény fenntartója – Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság – mindig elvárja az intézményektől egy cselekvési terv összeállítását. Amennyiben a belső vizsgálat olyan körülményeket tár fel, amelyek bűncselekmény gyanúját keltik, vagy az intézmény, vagy a fenntartó tesz rendőrségi feljelentést.

A szociális intézményekben előforduló haláleseteket tehát mindig ki kell vizsgálni, és nincsenek kivizsgálatlan halálesetek.

A magyar Kormány elkötelezett aziránt, hogy a saját életükkel kapcsolatos döntések meghozatalára bátorítsa a nőket, és a magyar jog erős védelmet nyújt a nők számára. Ezért nem indokolt egy indokolással ellátott javaslatban a (46)–(50). preambulumbekkezdések elemeire hivatkozva arra kérni Tanácsot, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdése értelmében állapítsa meg, hogy Magyarország esetében fennáll az Unió alapértékei súlyos megsértésének egyértelmű veszélye.

A kisebbségekhez tartozó személyek – köztük a romák és a zsidók – jogai, valamint ezen kisebbségekkel szembeni gyűlölködő kijelentésekkel szembeni védelem

Magyarország határozottan elkötelezte magát a rasszizmussal, a cigányellenességgel és a gyűlöletkeltéssel szembeni harc mellett. A cigányellenesség és a gyűlölet-bűncselekmény előítéletekben és sztereotípiákban gyökerezik, és többségüket helyi szinten követik el. A magyar jogszabályok zéró toleranciával közelítenek a rasszizmus minden formája felé, és ezt ismétlik meg egyöntetűen a legmagasabb szintű politikai kijelentésekben is.

Rasszizmus és intolerancia, cigányellenesség és antiszemitizmus

(51) A magyarországi látogatását követően 2014. december 16-én közzétett jelentésében az Európa Tanács emberi jogi biztosa jelezte, hogy aggasztónak tartja a rasszizmussal és az intoleranciával kapcsolatos magyarországi helyzet romlását, amelyen belül a cigányellenesség az intolerancia legkirívóbb formája, amiről a romákkal szembeni különösen durva, akár erőszakos cselekmények és félkatonai szervezetek romák lakta falvakban tartott felvonulásai és őrzései is tanúskodnak. Kiemelte továbbá, hogy a magyar hatóságok által tett, az antiszemita beszédet elítélő nyilatkozatok ellenére visszatérő probléma az antiszemitizmus, amely gyűlöletbeszéd, valamint a zsidók és a zsidó tulajdon ellen elkövetett erőszakos cselekmények formájában nyilvánul meg. Ezen kívül megemlítette a migránsok, köztük a menedékkérők és a menekültek ellen irányuló idegengyűlölet, valamint az egyéb társadalmi csoportokkal, köztük az LMBTI személyekkel, a szegényekkel és a hajléktalanokkal szembeni intolerancia kiújulását. A Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai

Bizottság hasonló aggályokat fogalmazott meg a Magyarországról szóló, 2015. június 9-én közzétett jelentésében.

Magyarország elkötelezte magát a rasszizmussal, a cigányellenességgel és a gyűlöletkeltéssel szembeni harc mellett. A cigányellenesség és a gyűlölet-bűncselekmény előítéletekben és sztereotípiákban gyökerezik, és többségüket helyi szinten követik el.

Feladatunk, hogy megváltoztassuk a romákhoz való hozzáállást. Eszközeink közé tartoznak a jogszabályok, mint például a stratégiák és különböző programok, amelyek közvetlenül vagy közvetve hozzájárulnak e cél eléréséhez. Magyarország Alaptörvénye hangsúlyozza a társadalmi felzárkózás fontosságát, és egyértelmű utalást tesz erre a kérdéskörre. Szintén kiemeli, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát nem szabad gyakorolni, ha az a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának megsértésére irányul. A magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia külön fejezetet szentel a diszkrimináció jelenségének, a bevonásnak és a szemléletformálásnak. Ezzel összhangban az utóbbi években több olyan intézkedés is született, amely a cigányellenességgel és a gyűlöletkeltéssel veszi fel a harcot.

Szintén ki kell emelni, hogy az egyenlő bánásmódról szóló 2003. évi törvény a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének végrehajtásáról szóló irányelvnel erősebb védelmet biztosít, mivel annak szabályait a megkülönböztetés minden körére kiterjeszti. A megkülönböztetéstől mentes környezet magyarországi kialakítása szempontjából talán az jelenti a legfontosabb hozzájárulást, hogy 2013. július 1-től a magyarországi helyi önkormányzatok csak akkor kaphatnak közpénzből vagy uniós alapokból származó anyagi támogatást, ha rendelkeznek hatályos és megfelelő helyi esélyegyenlőségi programmal (HEP).

Ami a félkatonai felvonulásokat illeti, a magyar Kormány 2011-ben kezdeményezte a büntető törvénykönyv módosítását a szélsőjobboldali félkatonai csoportok kampányainak megakadályozása érdekében azzal, hogy bevezette az úgynevezett „egyenruhás bűnözés” fogalmát. A módosítás három év szabadságvesztéssel fenyegeti a nemzeti, etnikai, vagy vallási csoport tagjában riadalmat keltő, „kihívóan közösségellenes magatartást”.

A szocialista kormányok alatt Magyarországon több gyilkosságot is elkövettek romák ellen. A „Magyar Gárda” felvonulásokat tartott, ami megfélemlítette az európai és magyar romákat. A jelenlegi kormány lehetővé tette a romák számára, hogy a roma településekről kertés házba költözzenek a családi otthonteremtési kedvezmény (CSOK) 10 millió forintos támogatása révén. A közfoglalkoztatási programok keretében dolgozó és képzéseken részt vevő romák száma 220 000 fő.

A FIDESZ kormánypárt volt az első, aki roma nőt küldött az Európai Parlamentbe: Járóka Livia jelenleg az Európai Parlament alelnöki tisztségét tölti be. Ezenfelül az ő erőfeszítéseinek köszönhetően és Magyarország érdeméből a Tanács elfogadta a nemzeti romaintegrációs stratégiák 2020-ig érvényes uniós keretrendszerét (továbbiakban: európai uniós roma-keretrendszer), ami egy mintaszerű és példátlan felzárkóztatási programot indított útnak európai szinten a romák számára.

Az új Büntető Törvénykönyv bevezetett néhány új elemet a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatban, ami a korábbinál szigorúbb szabályozáshoz vezetett. Ide tartozik például az is, hogy a közösség elleni uszítás *expressis verbis* a gyűlöletkeltés mellett magába foglalja az erőszakra utalást, sőt nemcsak bizonyos társadalmi csoportokat jelöl meg célpontként, hanem az adott csoportok tagjait is.

Ezenfelül a közösség tagja elleni erőszak bűncselekménynek nyilvánítja a kihívóan közösségellenes magatartás tanúsítását is, mivel a bűncselekmény akkor is megállapítható, ha a cselekvés célpontja egy tárgy (pl. az utcán parkoló jármű), és a cselekvés alkalmas arra, hogy a sértett csoport tagjában riadalmat keltsen.

A szélsőjobboldali szervezetek elleni intézkedés gyanánt a Büntető Törvénykönyv 2011 óta bünteti a közbiztonsági tevékenység jogellenes szervezését.

Elmondhatjuk, hogy kedvező változás észlelhető a nemzeti büntetőeljárások terén, különösen az eljáró hatóságok megközelítése és döntései kapcsán. Ennek eredményeként a bíróságok sajátos viselkedési szabályokat róttak ki büntetésként, ilyen például bizonyos emlékművek felkeresése vagy adott könyvek elolvasása.

Romákkal szembeni diszkrimináció

(52) Az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményének tanácsadó bizottsága a 2016. február 25-én elfogadott, Magyarországról szóló negyedik véleményében megjegyezte, hogy a romák továbbra is rendszerszintű hátrányos megkülönböztetéssel és egyenlőtlenséggel szembesülnek az élet valamennyi területén, ideértve a lakhatást, a foglalkoztatást, az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést, illetve a társadalmi és politikai életben való részvételt is. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a 2017. július 5-i állásfoglalásában azt ajánlotta a magyar hatóságoknak, hogy tegyenek folyamatos és hatékony erőfeszítéseket a romákat sújtó egyenlőtlenség és diszkrimináció megelőzése, felszámolása és szankcionálása érdekében, a romák képviselőivel szoros konzultációkat folytatva javítsák a romák életkörülményeit, illetve az egészségügyi ellátáshoz és a munkaerőpiachoz való hozzáférést, hozzanak hatékony intézkedéseket a roma gyermekek folyamatos iskolai szegregációjához vezető gyakorlatok felszámolására, kettőzzék meg az erőfeszítéseket azon hiányosságok felszámolása érdekében, amelyekkel a roma gyermekek az oktatás terén szembesülnek, biztosítsák a roma gyermekek esélyegyenlőségét a minőségi oktatás valamennyi szintjéhez való hozzáférés terén, valamint továbbra is hozzanak olyan intézkedéseket, amelyek révén megelőzhető, hogy a gyermekeket indokolatlanul speciális

iskolákban vagy osztályokban helyezték el. A magyar kormány több jelentős intézkedést tett a romák integrációjának elősegítése céljából. 2012. július 4-én elfogadta a Munkahelyvédelmi Akciótervet, amelynek célja a hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatásának védelme és a tartósan munkanélküli személyek foglalkoztatásának elősegítése. Az egészségügyi egyenlőtlenségek csökkentése érdekében elfogadta az „Egészséges Magyarország 2014–2020” egészségügyi ágazati stratégiát. 2014-ben pedig stratégiát fogadott el a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozóan a szegregált településrészekben tapasztalható telepszerű lakhatás kezelése érdekében. Mindazonáltal az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének 2018. évi alapjogi jelentése szerint a jelenleg alkalmazásban nem álló, oktatásban és képzésben nem részesülő fiatal romák aránya a 2011-es 38%-ról 2016-ra 51%-ra nőtt.

A magyar Kormány határozottan elkötelezte magát a romák integrációja mellett.

Ez egyfelől abban nyilvánul meg, hogy ez a kérdéskör 2011 első felében az Európai Unió magyar elnökségének kezdeményezésére bekerült az Európai Unió politikai programjába a romaintegrációs uniós keretrendszer elfogadása révén, amit a keretstratégia uniós szakpolitikákba történő beépítése követett (pl. európai szemeszter, a kohéziós alapok felhasználása). Ugyanakkor a kezdeményezés újdonsága nemcsak ebben rejlett, hanem abban is, hogy nem pusztán emberi jogi megközelítésből foglalkozott ezzel a kérdéssel, hanem a szegénység és a társadalmi felzárkózás szempontjából is megvizsgálta, ezáltal felismerve, hogy átfogó megközelítésre van szükség a problémák valódi megoldása érdekében. Másfelől az európai uniós roma-keretrendszer megvalósítása céljából a Kormány 2011-ben elfogadta, majd 2014-ben frissítette a magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiát. Ennek megvalósításához hároméves cselekvési terveket készítettek a felelős miniszterek, határidők és elérhető források kijelölésével.

2010 óta a Kormány számos szociális, társadalmi befogadási, családpolitikai, egészségpolitikai és oktatáspolitikai intézkedést fogadott el. Nagyon sok pozitív eredményt értünk el, amelyek mind azt bizonyítják, hogy a helyes úton járunk: a gazdasági mutatók javulása mellett a szegénység és a munkanélküliség elleni küzdelemhez kapcsolódó mutatóink szinte kivétel nélkül, folyamatosan nőttek 2013 óta. Ezen intézkedések eredményei mérhetően és bizonyíthatóan mutatkoztak meg, és folyamatosan gyarapodtak azt bizonyítva, hogy elérték a célcsoportokat. A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) által folytatott főbb központi felmérések szegénységről szóló adatai külön mutatják a roma népességre vonatkozó értékeket, amit európai szinten is nagy eredménynek tartunk. A roma kisebbség foglalkoztatási aránya 2013 óta 20%-kal nőtt, ezzel párhuzamosan a munkanélküliségi ráta 20%-kal csökkent. Ezzel egy időben a foglalkoztatott lakos nélküli roma háztartások száma 25%-kal csökkent, és az ilyen háztartásokban élő roma gyerekek száma szintén ugyanilyen arányban mérséklődött.

A társadalmi felzárkóztatást új megközelítésre építve elősegítő közpolitikai beavatkozások talán legígéretesebb eredménye az, hogy sikerült jelentős számú,

mélyszegénységben élő személyt kiemelni az őket passzivitásra korlátozó szociális ellátórendszerből. Sikerült változtatnunk ezen a passzív viselkedésen, és „aktiváltuk” ezeket a személyeket a közfoglalkoztatási rendszerbe és a képzési programokba történő bevonásukkal. E rendszereket úgy szervezik meg, hogy elkezdődhessen az érintettek életviteli és önálló jövedelemszerzési készségeinek kialakítása és helyreállítása. A jelenlegi kormány által az elmúlt nyolc évben meghozott intézkedések eredményeként a rászorulóknak lehetőséget kaptak egy pozitív jövőkép kialakítására. Ezenfelül megtapasztalhatták, hogy van kiút a szegénység ördögi köréből, és hogy ők maguk is részt vehetnek a társadalmi változásban.

A köznevelés és a felsőoktatás esélyegyenlőséget teremtő szerepének, valamint az inkluzív oktatás szerepének megerősítését szisztematikus intézkedések (a készségek és kulcskompetenciák megerősítése, korai jelzőrendszer működtetése a korai iskolaelhagyás ellen, a tanárok fizetésének emelése, a tanárok életpályamoddellje, képzések) segítik.

A hátrányos helyzetű gyermekek integrációjának elősegítésére több programot is működtetünk az óvodától kezdve a munkaerőpiacra lépésig bezárólag (pl. Biztos Kezdet Gyerekházak, Útravaló ösztöndíjprogram, Tanoda átfogó oktatási program, Arany János Tehetséggondozó Program, roma lányoknak szóló mentorprogram stb.). Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a probléma összetett jellege miatt szélesebb körű megoldásra van szükség. Ez azt jelenti, hogy a szegregáció eltörlése szükséges, ám önmagában nem elégséges lépés. Átfogó cselekvések kellenek az iskolai sikerek elősegítéséhez és a gyermek és családja támogatásához a születésétől a munkavállalásáig.

A családpolitikai intézkedések (mint például a kötelező óvodai nevelés 3 éves kortól, a bölcsődei kapacitások növelése, egy új, rugalmasabb és differenciáltabb bölcsődei rendszer létrehozása és működtetése, a családok adókedvezménye, otthonteremtési támogatás biztosítása lakhatási célra, pénzbeli gyermekgondozási juttatás biztosítása a szülő munkába való visszatérése után – GYED EXTRA, a koragyermekkori beavatkozás megerősítése, ingyenes gyermekétkeztetés még az iskolai szünidők alatt is) hozzájárultak a kisgyermekes nők munkaerő-piaci integrációjának fokozásához, a munka és a magánélet közötti egyensúly kezeléséhez, továbbá a regionális egyenlőtlenségek csökkentéséhez.

Magyarországon a társadalmi felzárkóztatási politika a „semmit róluk nélkülük” elvére épül. Ezért a magyar Kormány széles körű partnerkapcsolatot és együttműködést jelentett be és valósított meg hangsúlyozva, hogy a társadalmi felzárkóztatás és a romák felzárkóztatása nemzeti kérdés. A társadalmi felzárkóztatási programok megvalósítói magukba foglalják a civil társadalmi szervezeteket, az egyházakat, a nonprofit szervezeteket, a helyi önkormányzatokat, a nemzetiségi önkormányzatokat és a szociális szövetkezeteket. A Kormány öt országos szintű egyeztetési fórumot (Társadalmi

Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság, Roma Koordinációs Tanács, „Legyen jobb a gyermekeknek!” értékelő bizottság, Antiszegregációs Kerekasztal, az Emberi Jogi Munkacsoport Romaügyekért Felelős Tematikus Munkacsoportja) működtet, emellett megyei és helyi szinten is vannak egyeztető mechanizmusok.

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény értelmében – az új Alaptörvénnyel összhangban – Magyarország a magyar politikai közösség részeként tekint a területén élő nemzetiségekre, és államalkotó tényezőnek ismeri el őket. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényben meghatározott feltételek alapján az összes nemzetiség alakíthat helyi, regionális és országos önkormányzatot. Magyarországon 1031 helyi roma önkormányzat található.

A romák foglalkoztatásával kapcsolatban az alapvető cél a fel nem használt társadalmi erőforrások beépítése a társadalom támogatásába, azaz a gyermeknélkülözés csökkentése, az állandó szegénységben élők (köztük a romák) felzárkóztatásának elősegítése, a peremhelyzeti életkörülmények felszámolása, a halmozottan hátrányos helyzetű embereknek a munkaerőpiacra jutásában és a munkaerő-piaci eszközök kihasználásában való segítése, továbbá a települések helyi megtartó erejének növelése. Magyarország több olyan intézkedést vezetett be és szándékozik bevezetni, amelyek fokozzák a tartósan munkanélküli személyek foglalkoztathatóságát, és beviszik az inaktív népet a munkaerőpiacra. 2012. július 4-én a Kormány elfogadta a Munkahelyvédelmi Akciótervet, amelynek elsődleges célja a munkahelyek megőrzése, valamint a hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatásának megővése. Ennek érdekében növeli a munkáltatók versenyképességét a hátrányos helyzetű vagy egyéb tekintetben kevésbé versenyképes munkaerő igénybevételeivel a foglalkoztatás költségeinek csökkentése révén. Az akcióterv csökkenti a munkáltatókra nehezedő terheket (szociális hozzájárulási adókedvezmény, szakképzési hozzájárulási kedvezmény), hogy elősegítse a 25 év alatti és 55 év fölötti munkavállalók, pályakezdők, tartósan munkanélküliek, a GYES-ről/GYED-ről visszatérő nők, a szakképzetlen munkavállalók, valamint 2015. július 1-től új elemként a mezőgazdasági ágazatban foglalkoztatott munkavállalók foglalkoztatását.

A közfoglalkoztatási rendszer célja, hogy átmenetet nyújtson a juttatások és a nyílt munkaerőpiac között, ezenfelül jelentős mértékben elősegíti a felzárkóztatást. A tartós munkanélküliségnek csak egy több szakaszból álló támogatási folyamattal lehet véget vetni, amely magába foglalja a képzést és a foglalkoztatást is. Hatékonysága többek között az adott település vagy körzet társadalmi-gazdasági hátrányainak természetétől függ. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy ez csak ideiglenes megoldásként szolgálhat. Emiatt a következő időszakban nagyobb hangsúlyt fognak fektetni az olyan intézkedésekre, amelyek elősegítik a közfoglalkoztatási rendszerből való kilépést, támogatják a gazdasági fellendülést, és fokozzák a mobilitást. 2016. január 1-től új ösztönző rendszert vezettek be a közfoglalkoztatási rendszerben részt vevő személyek

számára. A célzott álláskeresési támogatások arra ösztönzik a közfoglalkoztatási rendszerben részt vevő embereket, hogy a magánszektorban keressenek állást úgy, hogy ha a közfoglalkoztatási jogviszonyuk lejártá előtt találjanak állást, akkor álláskeresési támogatásban részesülnek. A közfoglalkoztatási rendszer egyre célzottabbá válik a képzési lehetőségek és a képzéshez kapcsolódó mentorálási szolgáltatások nyújtását célzó, uniós finanszírozású projekt eredményeként. 2014-ben 376 004 személy vett részt a programban, és a becslések szerint közülük 20% volt roma. A résztvevők 13%-a a közfoglalkoztatási rendszerből való kilépését követő 180 napon belül állást talált az elsődleges munkaerőpiacon. Ez többek között annak köszönhető, hogy a résztvevők körülbelül 94%-a részesült képzésben a program keretén belül, amikor is különböző foglalkozások alapvető ismereteit sajátították el.

Célzott intézkedések születtek a roma nők foglalkoztatásának megerősítésére: a „Nő az esély” program segíti a roma nők szociális és gyermekvédelmi intézményekben történő foglalkoztatását, valamint támogatja őket a képzettségek megszerzésében. 2016 előtt több mint 1000 roma nő vett részt a programban, és további 1000 fő csatlakozik jelenleg is a programokhoz.

Az „Egészséges Magyarország 2014–2020” egészségügyi ágazati stratégia célja az egyenlőtlenségek, ezen belül is az egészségügyi egyenlőtlenségek csökkentése, ami a magyar társadalom alapvető érdeke. Ez szinergiában működő, átfogó beavatkozásokat, valamint egyedi programokat, megfelelő erőforrásokat és hosszabb időtávot igényel. Számos közegészségügyi intézkedésre került sor a roma népesség egészségügyi egyenlőtlenségének felszámolására, valamint egészségi állapotuk javítására. Az alapellátás továbbfejlesztése területén 4 gyakorlóközösséget jelöltek ki 24 háziorvosi körzet részvételével az észak-alföldi és az észak-magyarországi régiókban a Svájci-Magyar Együttműködési Program keretében. A program célja egy olyan alapellátási modell kialakítása és tesztelése, amely a nemzeti egészségpolitikára vonatkozó (tapasztalatokra épülő) ajánlásokat fogalmaz meg, a megelőzésre és krónikus betegségekkel rendelkező páciensek ellátására összpontosít, a közösségre irányul, és bevonja a helyi közösségeket (főként a roma lakosságot) a helyi és nemzetiségi önkormányzatokkal, a helyi egészségügyi és szociális szolgáltatásokkal, valamint orvostudományi karokkal szorosan együttműködve. A program prioritását képezi, hogy fokozza az egészségügyi alapellátás minőségét és az ehhez való hozzáférést a gyakorlóközösség területén élő roma népesség számára, és bevonja a helyi roma közösségeket is (roma anya-gyerek egészségügyi program, roma egészségőrök képzése, roma egészségfelelősök képzése). A program keretén belül 20 000 felnőtt (akik 40%-a roma) egészségi állapotáról készítettek felmérést.

Ami a lakhatást illeti, 2014-ben a Kormány olyan politikai stratégiát fogadott el a 2014 és 2020 közötti időszakra, amely lefekteti a szegregált településeken tapasztalható telepszerű lakhatás kezelését. Az általános cél az emberi lakhatásra gyakran aligha

alkalmas telepszerű területek felszámolása, továbbá bizonyos esetekben a telepszerű területek rehabilitálása a város szövetébe való bekapcsolásuk révén. A stratégia fő célja, hogy a telepek és leromló településrészek, települések – összefoglalóan a lakhatási marginalizáció és annak térbeni koncentrációja – újratermelődését megakadályozó, a szegregálódási, leszakadási folyamatokat megállító és a kialakult telepi élethelyzetek felszámolását szolgáló eszköztárat mutasson be és intézményesítsen annak érdekében, hogy a telepszerű lakhatási formát hosszú távon megszüntesse. Az uniós finanszírozást felhasználva Magyarország elkötelezte magát arra, hogy minden hét szegregált területből egyet bevon a rehabilitációs programokba. Elkészítették a szegregált területek térképét, amely megmutatja a hátrányos helyzetű népesség területi eloszlását (nem etnikum, hanem iskolai végzettség és jövedelem alapján). A térkép szerint uniós finanszírozású fejlesztéseket hajtanak végre 197 szegregált területen.

A Kormány által az elmúlt években indított kezdeményezések eredményei már adatokkal mérhetők. A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) által közzétett adatok²³ szerint a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának kitett népesség aránya 2016-ban 25,6% volt, ami 9,2 százalékpontos esést jelent a 2012-es csúcshoz képest, és 0,7 százalékpontos csökkenést mutat a 2015-ös adatokkal szemben. A roma népesség esetében a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának kitett személyek aránya 2016-ban 75,6% volt, ami 7,2 százalékponttal alacsonyabb a 2015-ös adatoknál. A romák körében a szegénység mindhárom dimenziója (nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban élők, súlyos anyagi nélkülözésben élők, relatív jövedelmi szegénység) mentén javulást sikerült elérni, legnagyobb mértékben, 10,7 százalékponttal a nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban élők aránya mérséklődött, ami az aktív foglalkoztatáspolitikai intézkedéseknek köszönhető.

Az eredmények még nemzetközi összehasonlításban is egyértelműek, mind az Európai Bizottság 2017. augusztus 30-án közzétett közleménye, mind az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA)²⁴ által 2016-ban végzett felmérés kiemeli őket. Az FRA felmérése szerint a felmérés résztvevői közül három tagállamban szinte az összes romára igaz, hogy a jövedelmük alacsonyabb, mint a nemzeti szegénységi küszöb. Ezzel ellentétben az elemzésbe bevont országok között Magyarország a három legjobb mutatókkal rendelkező tagállam között szerepelt. A romák saját bevallása alapján Magyarország a második legmagasabb foglalkoztatási aránnyal rendelkezett. Az oktatás terén az FRA felmérése rámutat arra, hogy az érintett országok közül egyedül Magyarország és egy másik tagállam ért el az „Oktatás és képzés 2020” stratégiai keretben lefektetett, a koragyermekkori nevelésben való részvételre vonatkozó célkitűzéshez közeli eredményt. A tanköteles korú gyerekek 98%-a jár iskolába Magyarországon, amivel az ország a

²³ Forrás: A háztartások életszínvonala, KSH, 2016. Az Eurostattal szemben a KSH az adatfelvétel referenciaévével jelöli az adatokat, nem pedig az adatfelvétel időpontjának tényleges évével. Azaz a KSH által 2016-ra közzétett adatok az Eurostat 2017-es táblázataiban jelennek meg.

²⁴ EU-MIDIS II – Az Európai Unió második felmérése a kisebbségekről és a hátrányos megkülönböztetésről, Romák

második helyen áll a tagállamok között, míg egyes tagállamokban ez az arány mindössze 69%. Érdemes megjegyezni, hogy Magyarországon a roma gyerekek 91%-a jár óvodába, ami a nem roma gyerekek részvételi aránya körül mozog, és ez a legmagasabb arány a régióban.²⁵

A Bizottság közleménye rámutatott arra, hogy az oktatás terén európai szinten elért eredmények nem mutatkoznak meg a foglalkoztatottságban, ugyanakkor néhány tagállamban, köztük Magyarországon növekedett a romák foglalkoztatási aránya, míg máshol csak mérsékelt vagy éppen kedvezőtlen változások következtek be. Ez viszont arra utal, hogy egyes tagállamokban a férfiak és nők foglalkoztatása között meglévő szakadék kihívást jelent. Ugyanakkor a romák önmagukra vonatkozó megítélése általánosságban javult, ami a saját egészségi állapotukat illeti, és többek között Magyarországon lehet megfigyelni a legnagyobb mértékű javulást.

A roma gyermekek szegregációja (Horváth és Kiss kontra Magyarország)

(53) A Horváth és Kiss kontra Magyarország ügyben 2013. január 29-én hozott ítéletében az EJEB megállapította, hogy a vonatkozó magyar jogszabályok gyakorlati alkalmazása nem nyújt megfelelő biztosítékokat, és azt eredményezi, hogy a roma gyermekek túlréprezentáltak és szegregáltak a speciális iskolákban a szellemi fogyatékoság módszeresen alkalmazott hibás diagnózisa miatt, ami az oktatáshoz való megkülönböztetéstől mentes jog megsértését jelenti. Az ítélet végrehajtása még folyamatban van.

Ki kell emelni, hogy az EJEB megállapításai szerint a roma diákok speciális oktatási intézményekbe történő indokolatlan átirányítása szerte Európában nagy hagyománnyal rendelkezik. Hasonló esetekben számos tagállamot elítélt már a bíróság. Az Európai Unión belül Magyarország volt a harmadik olyan tagállam, amely ellen a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított a roma gyerekek iskolában történő, faji vagy etnikai megkülönböztetésének tilalmával összefüggésben. Hasonló eljárást kezdeményeztek két másik tagállammal szemben is. Az eljárás során Magyarország együttműködik a Bizottsággal, a megkövetelt jogi módosításokra teljes egészében sor került, amit a Bizottság is elismert. Ebben a tekintetben folyamatos egyeztetések zajlanak a gyakorlati problémák megoldására. A magyar Kormány több lépést tett a kérdések megválaszolására az EJEB határozatának teljesítését is beleértve. A Bizottság is tudatában van annak, hogy ez egy rendkívül összetett és érzékeny témaként jelenik meg a társadalmon belül, vagyis nem lehet gyors és kézzelfogható eredményeket várni, nem lehet egyik napról a másikra észrevehető eredményekre számítani. A cél a javuló tendencia elérése. A Kormány megvitatta a témát az Európa Tanács bírósági ítéletek végrehajtásával foglalkozó részlegével a 2018. október 11-12. közötti budapesti látogatásuk során.

²⁵ EU-MIDIS II, Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, 2016

Minden EJEB ítélet esetében az az általános eljárás, hogy az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága felülvizsgálja a végrehajtást. Önmagában az a tény, hogy felülvizsgálat van folyamatban, nem értelmezhető úgy, hogy egyértelműen fennáll annak veszélye, hogy Magyarország súlyosan megsérti az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdésében lefektetett értékeket.

A roma gyerekek szegregált oktatása

(54) A Bizottság 2016. május 26-án felszólító levelet küldött a magyar hatóságoknak azon magyarországi jogszabályokról és közigazgatási gyakorlatokról, amelyek eredményeként a roma gyermekek aránytalanul felülreprezentáltak a szellemi fogyatékkal élő gyermekek számára fenntartott speciális iskolákban, és jelentős mértékű oktatási szegregációnak vannak kitéve a többségi iskolákban, ami akadályozza a társadalmi befogadásukat. A magyar kormány aktív párbeszédet folytatott a Bizottsággal. A magyar integrációs stratégia az inkluzív oktatás előmozdítására, a szegregáció csökkentésére, a hátrányos helyzet generációk közötti átörökítésének megszakítására és az inkluzív iskolai környezet kialakítására összpontosít. Ezenkívül a köznevelési törvényt 2017 januárjától további garanciákkal egészítették ki, a magyar kormány pedig 2011–2015-ben hivatalos ellenőrzéseket indított, amelyek alapján a kormányzati hivatalok intézkedéseket hoztak.

Ahogy a jelentés kiemeli, a folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárás során a magyar Kormány a kezdetektől aktív párbeszédet folytatott a Bizottsággal. A párbeszéd során mindkét oldal pártatlan, bizonyítékokon alapuló és együttműködő hozzáállást tanúsított, aminek eredményeként Magyarország a jóhiszemű együttműködés elvének értelmében módosította a jogszabályait, és lépéseket tett a jogi kötelezettségeinek való megfelelés biztosítására.

A Bizottság 2017-ben elismerte, hogy a jogszabályok módosításával figyelembe vették a Bizottság jogi környezetet illető kritikáit.

A 2011-ben elfogadott magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia kiemelt célkitűzésként rögzíti a szegregáció csökkentését. Különös figyelmet fordít az óvodákban és iskolákban történő integrációra. Ennek megfelelően az oktatás és képzés területén kiemelt hangsúlyt helyez az integrált oktatás elősegítésére, a szegregáció csökkentésére, a hátrányos helyzet generációk közötti átörökítésének megszakítására és az inkluzív iskolai környezet kialakítására. A roma gyerekek minőségi oktatáshoz való hozzáférését jogi, pénzügyi és intézményi intézkedések, valamint számos kormányzati intézkedés könnyíti meg.

Az oktatási intézmények állami működtetését illetően regionális fejlesztést vittünk véghez az integrált oktatásra épülő, minőségi oktatáshoz való hozzáférés növelése érdekében. Egyszerűbbé tettük a működés szerkezetét, és nagyobb hatáskört biztosítottunk az iskolák vezetőinek. Ezen intézkedések keretén belül a korábbi

Klebelsberg Intézményfenntartó Központot 2017 januárjában tankerületi központok váltották fel, amelyek állami fenntartóként és független költségvetési szervezetként működnek. Egyetlen nemzeti központ helyett 59 tankerületi központot állítottak fel. Így a döntéshozás közelebb került az érintett emberekhez. Emellett a Klebelsberg Központ mint középírányító szerv lépett a tankerületi központok és az oktatásért felelős miniszter közé.

Minden egyes tankerületi központ alkalmaz egy antiszegregációs szakértőt, aki segít az államnak a helyi találkozók és kerekasztal-beszélgetések megszervezésében, továbbá a problémák észlelésében és jelzésében. 2017 novemberétől az antiszegregációs munkacsoport a tankerületi tanács állandó munkacsoportjává lépett elő.

A jogi szabályozások²⁶ módosításának eredményeként az antiszegregációs munkacsoport vezetője éves jelentést készít az oktatásért felelős miniszternek és a kormányzati ellenőrzést biztosító Klebelsberg Központ elnökének. Ezáltal az illetékes miniszter a tankerületi központok szintjén kap tájékoztatást a szegregáció helyzetéről. Emellett a Klebelsberg Központ által elvégzett értékelések alapján a miniszter képes nyomon követni az antiszegregációs folyamatok alakulását, és ezek az értékelések hozzájárulnak a miniszter felelős politikai döntéseéhez.

A tankerületek szabályozása megkönnyíti a szabad iskolaválasztás nem kívánt hatásainak kiküszöbölését és a szegregáció megelőzését. A törvénytelen szegregáció szabályozása érdekében további garanciaelemekkel egészítették ki a nemzeti köznevelési törvényt: 2017 januárjától a tankerületi központ egyetértési hatáskört kapott a körzethatárok kijelölésében. Ha az illetékes tankerületi központ nem ért egyet a köznevelési feladatot ellátó hatóság körzethatárookra vonatkozó döntésével, illetve a megadott határidőn belül az egyetértés tárgyában nem nyilatkozik, az oktatásért felelős miniszter állapítja meg a felvételi körzethatárokat.

Érdemes kiemelni, hogy a Kormány javaslatot nyújtott be az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény, valamint a nemzeti köznevelési törvény módosítására. A módosítás 2017 júliusában lépett hatályba, és a korábbinál erősebb garanciákat nyújt a hátrányos helyzetű gyerekek, köztük a romák törvénytelen szegregációjával szemben: hitoktatást csak akkor lehet etnikai vagy nemzetiségi alapon nyújtani, ha a nemzetiségi oktatást is biztosítják.

A szegregáció megszüntetésére irányuló intézkedések keretében 2011 és 2015 között hivatalos ellenőrzéseket kezdeményeztünk, amelyeket a kormányzati szervek lépései követtek. Ezután sor került az úgynevezett szegregációs mutatón alapuló felmérésre: a mutatóból kiindulva megvizsgáltuk az iskolákat, és kiválasztottuk azokat, amelyek részt

²⁶134/2016. (VI. 10.) Korm. Rendelet az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervekről, valamint a Klebelsberg Központról.

vesznek „A tanulói lemorzsolódással veszélyeztetett intézmények támogatása” elnevezésű vezérprojektben, amelyet uniós forrásból, 12,9 milliárd Ft-os költségvetéssel fognak megvalósítani 2020-ig. A pályázati felhívást 2016 októberében tették közzé. A projekt 300 iskolát (köznevelési intézményi feladatokat ellátó helyet) érint, és átfogó és differenciált intézményfejlesztést, valamint a pedagógiai szolgáltatások fejlesztését valósítja meg. Az intézmények kiválasztása a szegregációs index felmérésén alapult, és olyan intézményeket is bevontunk, amelyek ellen bírósági eljárásokat kezdeményeztek a szegregáció miatt.

A magyar Kormány elkötelezte magát a Bizottsággal való folyamatos párbeszéd mellett, ami végül a jogi keretrendszer kiigazításához vezetett, garantálva a roma gyerekek minőségi oktatáshoz való egyenlő hozzáférését, ami a Bizottság álláspontja szerint is összhangban van az uniós jogszabályokkal.

Mindazonáltal a Bizottság és a magyar Kormány közötti folyamatos párbeszédre alapozva a Bizottság háromnapos helyszíni látogatást tartott Magyarországon 2018 szeptemberében, hogy áttekintést és gyakorlati tapasztalatokat nyerjen a Magyarország által alkalmazott intézkedésekről. A Bizottság iskolákat keresett fel, és találkozott miskolci, nyíregyházi, budapesti és kaposvári helyi érintettekkel, valamint egyeztetett a különböző állami és civil szervezetekkel és egyházi képviselőkkel. Tovább folytatódik a párbeszéd a magyar Kormány és a Bizottság között a helyszíni látogatás alapján, mivel maga a Bizottság is tisztában van a kérdés összetettségével. A Bizottság köszönetet mondott a magyar Kormánynak az említett jogszabályok módosítása során tanúsított nyitottságáért, konstruktivitásáért és együttműködéséért.

A megkülönböztetés tilalmának sérülése (Balázs kontra Magyarország)

(55) A *Balázs kontra Magyarország* ügyben 2015. október 20-án hozott ítéletében az EJEB megállapította, hogy sérült a megkülönböztetés tilalma azzal, hogy nem vették figyelembe egy támadás romaellenes motivációját. Az *R.B. kontra Magyarország* ügyben 2016. április 12-én, illetve a *Király és Dömötör kontra Magyarország* ügyben 2017. január 17-én hozott ítéletében az EJEB megállapította, hogy sérült a magánélet tiszteletben tartásához való jog azzal, hogy nem vizsgálták ki megfelelően a faji motivációjú visszaélésekkel kapcsolatos vádakat. Az *M.F. kontra Magyarország* ügyben 2017. október 31-én hozott ítéletében az EJEB megállapította, hogy sérült a megkülönböztetés tilalma, illetve az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma azzal, hogy a hatóságok nem vizsgálták meg a szóban forgó eset mögött meghúzódó esetleges rasszista indítékot. Az említett ítéletek végrehajtása folyamatban van. A *Balázs kontra Magyarország* és az *R.B. kontra Magyarország* ügyben hozott ítéleteket követően azonban 2016. október 28-án hatályba lépett a „közösség elleni erőszakra vagy gyűlöletre uszítás” bűncselekményének a büntető törvénykönyvben meghatározott tényállásának módosítása, a Tanács 2008/913/IB kerethatározatának(5) végrehajtása céljából. 2011-ben módosították a büntető törvénykönyvet a szélsőjobboldali félkatonai csoportok kampányainak megakadályozása érdekében azzal, hogy

bevezették az úgynevezett „egyenruhás bűnözés” fogalmát, amelynek értelmében a nemzeti, etnikai, vagy vallási csoport tagjában riadalmat keltő kihívóan közösségellenes magatartás három év szabadságvesztéssel büntetendő.

Fontos megjegyezni, hogy az említett esetekben az ítéletek még a Btk. 332. §-ának a Tanács 2008/913/IB kerethatározatát megvalósító módosítása előtt megszülettek. 2016. október 28-án lépett hatályba a „közösség elleni erőszakra vagy gyűlöletre uszítás” bűncselekmény tényállásának módosítása, amely szerint „aki nagy nyilvánosság előtt a) a magyar nemzet ellen, b) valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport, illetve annak tagja ellen, vagy c) a lakosság egyes csoportjai, illetve azok tagjai ellen – különösen fogyatékosagra, nemi identitásra, szexuális irányultságra tekintettel – erőszakra vagy gyűlöletre uszít, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”.

Ahogy korábban említésre került, minden EJEB ítélet esetében az az általános eljárás, hogy az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága felügyeli a végrehajtást. Önmagában az a tény, hogy a felügyelet folyamatban van, nem értelmezhető úgy, hogy egyértelműen fennáll annak veszélye, hogy Magyarország súlyosan megsérti az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdésében lefektetett értékeket.

Romák kényszerkilakoltatása Miskolcon

(56) Az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala 2015. június 29. és július 1. között helyszíni értékelő látogatást tett Magyarországon, miután jelentések szerint Miskolc város önkormányzata kényszerkilakoltatásokat hajtott végre romákkal szemben. A helyi hatóságok részéről gyakorlattá váltak a romaellenes intézkedések már a helyi rendelet 2014-es módosítása előtt is, továbbá a városi közéleti szereplők gyakran tettek romaellenes kijelentéseket. Tudósítások szerint 2013 februárjában Miskolc polgármestere bejelentette, hogy meg kívánja tisztítani a várost az „antiszociális, perverz romáktól”, akik állítólag jogosulatlanul részesültek a Fészekrakó Program keretében lakhatási kedvezményekben, valamint azoktól, akik olyan szociális alapú bérlakásokban laknak, amelyeknek fizetni kell a bérleti díját és fenntartási költségeit. A szavai egy kilakoltatás-sorozat kezdetét jelentették, és e hónap során 273 közül 50 lakást távolítottak el az érintett kategóriából – többek között azért is, hogy a területet egy stadion felújítása érdekében megtisztítsák. Az illetékes kormányzati szerv fellebbezése alapján a Kúria 2015. április 28-i határozata megsemmisítette a szóban forgó rendelkezéseket. Az alapvető jogok országgyűlési biztosa és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa (az alapvető jogok biztosának helyettese) 2015. június 5-én közös véleményt adtak ki a miskolci romák alapjogainak megsértéséről, amelynek ajánlásait a helyi önkormányzat nem hajtotta végre. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság szintén vizsgálatot folytatott le és 2015 júliusában határozatot hozott, amelyben felhívta a helyi önkormányzatot a kilakoltatások beszüntetésére és egy cselekvési terv kidolgozására arról, hogy miként biztosítható a lakhatás az emberi méltósággal összhangban. Az Európa Tanács emberi jogi biztosa 2016. január 26-án levélben fordult Albánia, Bulgária, Franciaország, Magyarország, Olaszország, Szerbia és Svédország kormányához a romákkal szembeni kényszerkilakoltatások ügyében. A magyar hatóságokhoz intézett levél tartalmazta a

miskolci romákkal szembeni bánásmóddal kapcsolatos aggályokat. A cselekvési tervet 2016. április 21-én elfogadták, valamint időközben létrejött egy szociális lakásügynökség is. 2016. október 14-i határozatában az Egyenlő Bánásmód Hatóság megállapította, hogy az önkormányzat teljesítette a kötelezettségeit. Mindazonáltal a Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság a 2018. május 15-én közzétett, Magyarországgal kapcsolatos ajánlások végrehajtásáról szóló következtetéseiben megemlítette, hogy a romák lakhatási körülményeinek javítását célzó néhány pozitív fejlemény ellenére az ajánlásának végrehajtása nem valósult meg.

Miskolc önkormányzata úgy határozott, hogy elbontja a „számozott utcák” néven ismert lakókönyéket, ahol a lakosok nagy része roma. Az önkormányzat 2014. május 12-én módosította a helyi lakhatásról szóló rendeletet, és pénzbeli térítést (legfeljebb mintegy 4750–6300 euró összegben) nyújtott azoknak a lakóknak, akik hajlandók voltak felbontani határozatlan idejű szerződésüket, de csak akkor, ha új ingatlant vásárolnak a városon kívül, amelyet nem adhatnak el újra 5 éven belül.

Az illetékes kormányzati szerv fellebbezése alapján a Kúria 2015. április 28-i határozata megsemmisítette a szóban forgó cikkeket.

Mindazonáltal a fenti (55). preambulumbekkezdésben említetteknek megfelelően 2018 szeptemberében a Bizottság háromnapos helyszíni látogatást tett Magyarországon, és a látogatás keretén belül találkozott – többek között – Miskolc helyi önkormányzatának képviselőivel, hogy ellenőrizze, kielégítően rendeződött-e a „számozott utcákat” érintő lakhatási probléma. Feltehetően a „számozott utcákkal” kapcsolatos kísérleti eset végére hamarosan pont kerülhet a Bizottság helyszíni látogatáson szerzett tapasztalatai nyomán.

Az antiszemitizmus elleni fellépés

(57) Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2017. július 5-i állásfoglalásában azt ajánlotta a magyar hatóságoknak, hogy javítsák tovább és állandósítsák a zsidó közösséggel folytatott párbeszédet, tekintsék legfőbb prioritásnak a nyilvános antiszemitizmus elleni fellépést, tegyenek folyamatos erőfeszítéseket az összes faji és etnikai indíttatású vagy antiszemita cselekedet, köztük a vandalizmus és a gyűlöletbeszéd megelőzése, azonosítása, kivizsgálása, az arra vonatkozó büntetőeljárás lefolytatása, valamint szankcionálása céljából, valamint fontolják meg a jogszabályok oly módon történő módosítását, hogy a lehető legszélesebb körű jogi védelmet lehessen biztosítani a rasszista bűncselekményekkel szemben.

A magyar Kormány megóvandó értéknek tartja a mindenkit megillető vallásszabadságot. Fontos kiemelni, hogy Budapest rendelkezik Európa harmadik legnagyobb zsidó közösségével és a világ második legnagyobb zsinagógájával. Szerencsére mind a nyilvánosság, mind a politika területén háttérbe szorultak az antiszemita hangok. Orbán Viktor miniszterelnök több alkalommal is megfogalmazta a

„zéró tolerancia elvét” az antiszemitizmussal kapcsolatban, és minden incidens késedelem nélkül, magas szinten, hivatalosan is elítélésre került. A magyar Kormány tehát zéró toleranciát hirdetett az antiszemitizmussal szemben, és a zsidó közösség mindig számíthat a Kormány támogatására és védelmére. Az Orbán-kormány jelenleg ebben a szellemben készül – beleértve a jelentős anyagi támogatást is – a Budapesten tartandó 2019-es Maccabi Európa Játékokra, és eddig a következő lépéseket tette:

- 2000-ben bevezette a nemzeti holokauszt emléknapot,
- 2002-ben megalapította a Holokauszt Dokumentációs Központ és Emlékgyűjtemény Közalapítványt,
- 2012-ben elrendelte a holokauszt-túlélők életjáradékának 50%-os emelését,
- 2013-ban, a magyar zsidók deportálásának 70. évfordulóján létrehozta a Magyar Holokauszt - 2014 Emlékbizottságot,
- a 2014-es évet a holokauszt emlékévé nyilvánította,
- 2016-ban izraeli-magyar igazságügyi minisztériumok közötti konferenciát rendezett az online gyűlöletbeszéd felszámolásáról.

Nagyrészt a magyar Kormány antiszemitizmussal szembeni határozott állásfoglalásának köszönhető, hogy 31 ország egyöntetű döntése értelmében 2015–2016-ban Magyarország kapta a Nemzetközi Holokauszt-emlékezési Szövetség (IHRA) elnöki tisztét a zsidó és nem zsidó szervezetek és személyiségek között nagy nemzetközi elismerést aratva. Az IHRA az egyetlen olyan nemzetközi szervezet, amelyik a holokauszttal kapcsolatos emlékezéssel, oktatással és kutatással, valamint a hozzá vezető korszakkal foglalkozik. 31 taggal (amelyek közül 25 uniós tagállam), 9 megfigyelő országgal és több nemzetközi partnerrel (pl. ENSZ, EBESZ-ODIHR, stb.) rendelkezik.

Az elnökség egész éves igyekezetének és az uniós intézményekben, valamint uniós és IHRA tagállamokban történő lobbizásának eredményeként az Európai Unió új adatvédelmi jogszabálytervezetét (GDPR) az IHRA elköteleződéseivel összhangban módosították. Az Európai Unió általános adatvédelmi rendeletének (GDPR) szövege immár kifejezetten utal a holokausztra, ami szerte az Európai Unióban szabad hozzáférést biztosít a kutatóknak a holokauszttal kapcsolatos anyagokhoz, így gondoskodva arról, hogy a holokauszt ne merüljön feledésbe – ami az eredeti szövegről nem volt elmondható. Ezt az eredményt szerte a világon kormányok, szakértők és zsidó szervezetek az IHRA elmúlt 15 évének kivételes sikereként méltatták a holokausztról szóló dokumentumokhoz való szabad hozzáférés biztosítása terén. Ez a kérdés megmutatta a nemzetközi együttműködés és szolidaritás velejét, amire az IHRA közössége fogékonynak bizonyult és készen állt, amikor a holokausztkutatás egy lényegi eleme veszélybe került.

Sikerült az összes fő IHRA irányelvet átvennünk és alkalmaznunk a holokauszttal kapcsolatos oktatás, emlékezés és kutatás terén, és ugyanez mondható el a nemzetközi irányelvekről is az antiszemitizmus elleni harc során. Úgy véljük, hogy az oktatással

tehetünk a legtöbbet egy olyan gondolkodásmód megalapozásáért, amely megakadályozza, hogy az emberek gyűlöletből cselekedjenek vagy beszéljenek a tőlük különböző emberek csoportjaival szemben. Magyarországon kidolgozásra és gyakorlati átültetésre került a zsidó közösségek oktatási szakértőivel folytatott egyeztetési mechanizmus, amely a holokaustt tantervbe történő beillesztésének módjáról szól. Érdemes megjegyezni, hogy egy magyarországi egyetem, a budapesti Pázmány Péter Katolikus Egyetem kötelező tantárgyként vezette be a holokaustttanulmányokat a képzéseiben.

A 2014-es magyar holokaustt emlékévi programja keretében 2014-ben zsinagógák (Kőszeg, Szabadka, Miskolc, Szeged, Budapest – Rumbach Sebestyén utca) felújítása vette kezdetét, ami egy átfogó felújítási programon belül folytatódik 2014–2019 között. 2015-ben 14,5 millió eurót különítettek el erre a projektre. E program keretén belül 2018. március 26-án Orbán Viktor miniszterelnök és Szerbia elnöke, Aleksandar Vučić közösen avatták fel Szabadka frissen felújított zsinagógáját.

A zsidó temetők helyreállítása: a Kormány 2014-ben a zsidó temetők helyreállítását célzó átfogó program kidolgozásának feladatát vállalta magára a helyi diákok, iskolák, helyi önkormányzatok, civil szervezetek, közszolgáltatások és egyházak bevonásával. A Kormány 3,3 millió eurót különített el erre a projektre, amely egy több éven át tartó program.

Amellett, hogy az antiszemitizmus terjed Európában, az elmúlt évek során egy új tendenciát is meg lehetett figyelni, amely az erőszakos antiszemitizmus új formáiban ölt testet, és gyakran a zsidók elleni gyilkos támadásokban csúcsosodik ki.

A Tett és Védelem Alapítvány jelentése (2017. január – június) szerint az előző évekhez képest Magyarországon csökkent az antiszemita cselekedetek száma. 2017 első felében az Alapítvány 18 antiszemita gyűlölet-bűncselekményt azonosított, míg 2016-ban 23, 2015 első felében pedig 26 gyűlölet-bűncselekmény történt. Továbbá az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének (FRA) jelentése alapján Magyarország azok közé az országok közé tartozik, ahol alacsonyabb az antiszemitizmus kockázata.

A magyar jogszabályok és jogi normák a gyűlölködéssel vagy a gyűlöletkeltéssel, köztük az antiszemita vagy a holokausttot tagadó vagy lealacsonyító cselekményekkel kapcsolatban öt bűncselekményt is azonosítanak: (1) egy nemzeti, vallásos, stb. közösség tagja méltóságának, valamint magának a közösség méltóságának megsértése (súlyosbító körülmény, ha egy másik bűncselekmény indíttatásul szolgál); (2) nagy nyilvánosság előtt a totalitárius (nemzetiszocialista és kommunista) rendszerek által elkövetett bűncselekmények tagadása, kétségbe vonása, jelentéktelen színben való feltüntetése három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő; (3) önkényuralmi jelképek használata nagy nyilvánosság előtt, (4) félkatonai csoportok vagy intézmények alapítása

és működtetése, valamint (5) az országgyűlési képviselők gyűlésbeszéde további szankcionálás alá esik az eljárási szabályzat alapján. Ezenfelül a Büntető Törvénykönyv szabályait szigorították az „egyenruhás bűnözés” tekintetében.

Néhány példa a büntető határozattal záruló (próbaidőre felfüggesztett vagy végrehajtandó) bírósági ítéletekre és egyéb hivatalos eljárásokra, amelyekre antiszemita ügyekben (többnyire büntetőügyekben) került sor:

1. 2012. december 7-én lépett hatályba a holokauszttagadás miatti első bírósági határozat. A Fővárosi Törvényszék 18 hónap, végrehajtásában három évre felfüggesztett szabadságvesztésre ítelt egy 42 éves férfit. Emellett a hároméves próbaidő alatt évente háromszor fel kell keresnie a Páva utcai Holokauszt Emlékközpontot, és be kell számolnia az élményeiről. Az elkövetőt 2011-ben tartóztatták le egy budapesti tüntetésen, amiért a következő héber szavakat tartalmazó táblát tartotta a magasba: „Nem volt holokauszt”.
2. 2015 januárjában a magyar bíróság a szélsőjobboldali Kuruc.info weboldalon lévő cikk (és a hozzászólások) elérhetetlenné tételét rendelte el, mert annak szövege a nemzetiszocialista rendszerek által elkövetett bűncselekmények tagadását, jelentéktelen színben való feltüntetését vagy elferdítését tartalmazta. Ez volt az első alkalom, amikor magyar bíróság internetes tartalom blokkolásáról döntött. A cikk 2013 júniusában jelent meg a weboldalon, és kétségbe vonta a zsidók elleni auschwitzi atrocitásokat, azt állítva, hogy „ilyesmikre soha nem került sor”. A közzétételt követően a rendőrség nyomozást indított a szerző felkutatására, de sem a szerzőt, sem a cikk közzétételéért felelős személyt nem tudta azonosítani. Ezért végül a Fővárosi Főügyészség felkérte a bíróságot a cikk elérhetetlenné tételének elrendelésére. Az egyesült államokbeli szerver – amelyen az oldal regisztrálva van – visszautasította a cikk önként történő elérhetetlenné tételét vagy az adatbázisából való törlését. Ezt követően az Igazságügyi Minisztérium jogi segítséget igénybe véve arra kérte az illetékes amerikai bíróságot, hogy szerezzen érvényt a magyar bíróság ítéletének, de ez sem vezetett sikerre. 2015 júniusában sor került ugyanerre a bírósági eljárásra, amely ugyanilyen eredménnyel zárult a fenti weboldal aloldalával kapcsolatban, mivel az antiszemita és holokauszttagadó tartalmat közvetített. Eközben sor került a Büntető Törvénykönyv módosítására, amely lehetővé teszi a bíróságok számára, hogy Magyarországról elérhetetlenné tegyék a külföldről üzemeltetett weboldalakat, például az Egyesült Államokban regisztrált Kuruc.info weboldalt.
3. 2015. március 26.: egy debreceni bíróság 3000 dollár összegű büntetésre vagy 300 nap szabadságvesztésre ítélte a Jobbik helyi szervezetének egy tagját, aki egyben helyi önkormányzati képviselő is volt, amiért nyilvánosan lealacsonyította a holokausztot egy II. világháborús megemlékezésen tartott beszéd során 2015 januárjában. Később, augusztusban a megvádolt személy nyilvánosan bocsánatot kért a vétségéért a helyi zsidó közösség előtt.

4. 2016. január 5.: egy esztergomi bíróság 2600 eurós bírságra vagy 400 nap szabadságvesztésre ítelt egy férfit, amiért egy Facebook-bejegyzésben a nemzetiszocialista rezsimnek bűncselekményeit tagadta, viszonylagossá tette vagy lealacsonyította.

A helyi zsidó közösség vezetői elismerték, hogy Magyarországon a zsidó élet a reneszánszát éli. 2017. július 19-i magyarországi látogatása során az izraeli miniszterelnök, Benjámin Netanjáhu azt mondta, fontos, hogy a magyar miniszterelnök nyíltan beszélt a nyilatkozatában a korábbi magyar kormányok által a zsidók ellen elkövetett bűncselekményekről. Megköszönte Orbán Viktor miniszterelnöknek, amiért felszólalt azokkal szemben, akik megkérdőjelezik Izrael legitimitását. Emellett kijelentette, hogy „Budapest azon államok élén áll, amelyek ellenzik a zsidóellenes politikát”.²⁷ Emellett 2018. április 13-án Israel Eichler rabbi, az izraeli parlament Magyar-Izraeli Baráti Társaságának vezetője üdvözlét küldte Orbán Viktornak, és gratulált neki az április 8-i újraválasztásához, valamint a remek választási kampányhoz. A rabbi szintén dicsérte Orbán Viktor magyarországi és európai antiszemitizmus elleni küzdelemben tanúsított erőfeszítéseit.

(58) A jelenlegi magyar kormány 2012-ben 50%-kal emelte a holokaust túlélőinek életjáradékát, 2013-ban létrehozta a Magyar Holokaust – 2014 Emlékbizottságot, a 2014-es évet a holokaust emlékévé nyilvánította, elindította több magyarországi zsinagóga és zsidó temető felújítási és helyreállítási programját, és jelenleg előkészíti a Budapesten megrendezendő 2019. évi Makkabi Európa Játékokat. A magyar jogszabályi rendelkezések a gyűlölködéssel vagy a gyűlöletkeltéssel, köztük az antiszemita vagy a holokaustot tagadó, vagy lealacsonyító cselekményekkel kapcsolatban több jogsértő cselekményt is meghatároznak. 2015–2016-ban Magyarország kapta a Nemzetközi Holokaust-emlékezési Szövetség (IHRA) elnöki tisztét. A 2018. március 15-én Budapesten tartott beszédében azonban Magyarország miniszterelnöke olyan polemikus, köztük nyilvánvalóan antiszemita sztereotípiákon alapuló támadásokat intézett Soros György ellen, amelyek büntethetőnek minősülhettek volna.

A magyar miniszterelnök 2018. március 15-én Budapesten tartott beszéde valójában nem tartalmazott egyetlen közvetlen vagy közvetett utalást sem Soros György zsidó gyökereire, és a beszédet még az IHRA munkadefiníciójának tag antiszemitizmus-fogalma értelmében sem lehet az antiszemitizmus szóközi megnyilvánulásának tekinteni.

A romák kirekesztése az oktatási rendszerben / Gyűlölet-bűncselekmények és gyűlöletbeszéd

(59) Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a 2018. április 5-i záró következtetéseiben aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a jelentések szerint a roma közösség továbbra is széles körű

²⁷ <https://www.politico.eu/article/eu-hungary-sanctions-witchhunt-budapest-viktor-orban/>

diszkriminációnak és kirekesztésnek, munkanélküliségnek, továbbá lakhatási és oktatási szegregációnak van kitéve. Különösen aggasztónak tartja, hogy a köznevelési törvény ellenére továbbra is elterjedt az iskolai szegregáció, különösen az egyházi és a magániskolákban, és továbbra is aránytalanul magas az enyhe fogyatékkal élő gyermekek iskoláiban elhelyezett roma gyermekek száma. Aggodalmának adott hangot továbbá amiatt, hogy elterjedtek a kisebbségek, és különösen a romák, a muszlimok, a migránsok és a menekültek ellen irányuló gyűlölet-bűncselekmények és gyűlöletbeszéd a politikai közbeszédben, a médiában és az interneten, többek között a kormány által támogatott kampányok keretében is. Az Emberi Jogi Bizottság aggasztónak tartja továbbá az antiszemita sztereotípiák elterjedtségét. Aggasztónak tartja továbbá azokat az információkat is, amelyek szerint rendkívül alacsony a nyilvántartásba vett gyűlölet-bűncselekmények száma, mivel a rendőrség gyakran nem folytat vizsgálatot és nem emel vádat a gyűlölet-bűncselekményekre és gyűlöletbeszédre vonatkozó hiteles beszámolókkal összefüggésben. Az Emberi Jogi Bizottság aggasztónak tartotta azokat a jelentéseket is, amelyek szerint a gyakorlatban a rendőrség rendszeresen alkalmaz etnikai alapú profilalkotást a romák vonatkozásában.

A szegregáció mértékének csökkentése a 2011-ben elfogadott magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia kiemelt fontosságú célkitűzése. Ennek megfelelően, az oktatás és képzés vonatkozásában a következő konkrét célterületeket jelölték ki: az integrált oktatás támogatása, a szegregáció felszámolása, a hátrányos helyzet nemzedékek közötti átöröklésének megszakítása, a befogadó oktatási környezet megteremtése. Különös figyelmet szentelünk az óvodai és iskolai befogadó környezet kialakításának. Következésképpen, a roma gyerekek minőségi oktatáshoz való hozzáférését a jogi, pénzügyi és intézményes intézkedések alkalmazása, valamint több kormányintézkedés is támogatja. Mindazonáltal fontos megjegyezni, hogy a kérdés összetett, ezért tágabb összefüggésben kell vizsgálni a lehetséges megoldásokat. A szegregáció felszámolása tehát szükséges, de önmagában nem elégséges.

Következésképpen, az iskolai sikerhez összetett intézkedéscsomag szükséges, amely a születéstől a munkavállalásig támogatja a gyermeket és a családját. Minden tankerületi központ alkalmaz antiszegregációs szakértőt, aki segíti az államot a helyi találkozók és kerekasztal-beszélgetések megszervezésében, valamint a problémák azonosításában és jelzésében. A szegregáció-ellenes munkacsoport vezetője évente jelentést készít az oktatásügyi miniszter, valamint a Klebelsberg Központ elnöke számára. Tehát létezik kormányzati eszköz a kérdés nyomon követésére. Az általános iskolai felvételi körzetek szabályozása segít kiiktatni a szabad iskolaválasztás nem kívánatos hatásait és megelőzni a szegregáció kialakulását. A Nemzeti Közoktatásról szóló törvény kiegészült további garanciaelemekkel, melyek a törvénytelen szegregációt hívatottak szabályozni: 2017 januárjától a tankerületi központok egyetértési hatáskört kaptak a kerület határainak kijelölésében. A szegregáció megszüntetésére irányuló intézkedések keretében hivatalos vizsgálatokat kezdeményeztünk és hajtottunk végre 2011 és 2015 között. A vizsgálatokat kormányzati szervek intézkedései követték. Ezután sor került az úgynevezett szegregációs mutatón alapuló felmérésre: a mutatóból kiindulva

megvizsgáltuk az iskolákat, és kiválasztottuk azokat, amelyek részt vesznek „A tanulói lemorzsolódással veszélyeztetett intézmények támogatása” elnevezésű vezérprojektben, amelyet uniós forrásból, 12,9 milliárd Ft-os költségvetéssel fognak megvalósítani 2020-ig. A pályázati felhívást 2016 októberében tették közzé. A projekt 300 iskolát (köznevelési intézményi feladatokat ellátó helyet) érint, és átfogó és differenciált intézményfejlesztést, valamint a pedagógiai szolgáltatások fejlesztését valósítja meg. Az intézmények kiválasztása a szegregációs index felmérésén alapult, és olyan intézményeket is bevontunk, amelyek ellen bírósági eljárásokat kezdeményeztek a szegregáció miatt. Az egyenlő bánásmódról szóló törvény rendelkezéseinek értelmében, az önkormányzatoknak úgynevezett Helyi Esélyegyenlőségi Programot (HEP) kell kidolgozniuk, amelyben elemzik a hátrányos helyzetű csoportok – köztük a romák – helyzetét, és cselekvési tervet dolgoznak ki a problémák kezelésére az oktatásban is. A HEP kidolgozása és időszakos felülvizsgálata előfeltétele az uniós és költségvetési forrásokhoz való hozzáférésnek.

A gyűlöletbeszéd és gyűlölet-bűncselekmény vonatkozásában szükséges rámutatni arra, hogy a magyar Büntető törvénykönyv szigorúan bünteti a közösség elleni erőszakra és gyűlöletre uszítást (lásd az (51). preambulumbekendést). Magyarország Országgyűlése 2013-ban módosította a Büntető törvénykönyvet. A módosítás értelmében bűncselekménynek minősül a holokauszt vagy a kommunista rezsimek bűneinek tagadása. A következő bűncselekmények ma már törvény által büntetendők: (1) közösség tagja elleni erőszak; (2) közösség elleni uszítás; (3) a nemzetiszocialista és a kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása és (4) az önkényuralmi jelképek használata.

Az Alaptörvény negyedik módosítása értelmében “a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére” és számos közösség tagjai jogosultak polgári pert (de nem büntetőpert) kezdeményezni gyűlöletbeszéd miatt. Több közösség is történelmi eseményként üdvözölte a jogszabály-módosítást – különösképpen a zsidó közösség – mivel növeli a gyűlöletbeszéd elleni harc hatékonyságát. A rendelkezések ebben az értelemben már eredményesnek bizonyultak, amikor szélsőjobbboldali motorosok ‘Adj gázt!’ szlogennel terveztek ellentüntetést Budapesten, 2013. április 21-én, az ‘Élet menete’ napján. Az említett módosításra hivatkozva a törvényszék megtiltotta a motoros felvonulást, hogy elejét vegye a megemlékezés megzavarásának.

Magyarország Kormánya létrehozta továbbá a Gyűlölet-bűncselekmény Elleni Munkacsoportot, amely képzést nyújt rendőröknek és segíti az áldozatokat a rendőrséggel való együttműködésben és a sérelmek bejelentésében. Létrejött továbbá egy szakmai fórum a gyűlölet-bűncselekmények kivizsgálásában bevált gyakorlatok megosztására. A fórumon a bűnüldöző szervek alkalmazottai és jogvédő civil

szervezetek képviselői is jelen vannak. A fórumot az Országos Rendőr-főkapitányság rendezi meg rendszeres időközönként. A fórum résztvevőinek átfogó és hatékony munkája révén több olyan eszköz is létrejött, amelyekkel hatékonyabban lehet fellépni a gyűlölet-bűncselekmények ellen.

(60) A gyöngyöspatai ügyet illetően, amelyben a helyi rendőrség csak romákra szabott ki bírságot kisebb közlekedési szabálysértések miatt, az elsőfokú ítélet megállapította, hogy a gyakorlat a romákkal szembeni zaklatást és közvetlen megkülönböztetést jelent még akkor is, ha az egyes intézkedések jogszerűek voltak. A másodfokú bíróság és a Kúria úgy döntött, hogy a Társaság a Szabadságjogokért, amely az actio popularis-t benyújtotta, nem tudta bizonyítani a megkülönböztetést. Az ügyet az EJEB elé terjesztették.

Mivel az ügy még folyamatban van, korai lenne bármilyen megjegyzést fűzni a fentiekhez, de Magyarország továbbra is fenntartja, hogy a törvényes rendet kisebb szabálysértésekkel szemben is meg kell védeni.

A véleménynyilvánítás szabadsága

(61) Az Alaptörvény negyedik módosítása értelmében „a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére”. A magyar büntető törvénykönyv bünteti a közösség elleni erőszakra vagy gyűlöletre uszítást. A kormány létrehozta a Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoportot, amely képzéseket nyújt a rendőröknek, illetve segíti az áldozatokat a rendőrséggel való együttműködésben és az incidensek bejelentésében.

Örömmel nyugtázzuk, hogy a jelentés elismeri a Kormány erőfeszítéseit, ezért a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó bírálatot teljes egészében törölni kellett volna a jelentésből.

A magyar törvénykezés zéró toleranciát tanúsít a rasszizmus minden formájával szemben, amit a legmagasabb politikai szinten is egyértelműen megerősítenek. Ezért nem indokolt egy indokolással ellátott javaslatban a (51)–(61). preambulumbekkezdések elemeire hivatkozva arra kérni a Tanácsot, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikk (1) bekezdése értelmében állapítsa meg, hogy Magyarország esetében fennáll az Unió alapértékei súlyos megsértésének egyértelmű veszélye.

A migránsok, menedékkérők és menekültek alapvető jogai

Az indokolással ellátott javaslatot támogató európai parlamenti képviselők, az Európai Parlament plenáris vitája során következetesen tagadták, hogy a 7. cikk szerinti eljárás indítványozására a Magyar Kormány migrációs politikája miatt kerül sor. Ennek ellenére

érdeemes megfigyelni, hogy a végleges szöveg milyen mértékben foglalkozik a bevándorláspolitikai lépésekkel és eseményekkel. Az igazság az, hogy az indokolással ellátott javaslat összegyűjtötte az ezen a területen tevékenykedő összes nemzetközi szervezet és szereplő kritikáját. Ezért nem lenne szabad figyelmen kívül hagyni a jelentés politikai környezetét, hiszen a nemzetközi szervezetek és szereplők éppen azok, amelyek szerepük és státuszuk miatt is támogatják a migrációt, és úgy gondolják, hogy a migrációt nem megállítani kell, hanem Európában kell kezelni, ami eleve ellentétes a Magyar Kormány álláspontjával.

Magyarország Kormányának határozott véleménye szerint az Európai Parlament által ebben a fejezetben felsorolt megállapítások egyike sem indokolja, hogy az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás megindítását kérje a Tanácstól. A Magyar Kormány arra kéri a Tagállamokat, hogy vegyék figyelembe Magyarország alábbi érveit és – a magyar törvények, intézkedések és lépések, valamint a Szerződések rendelkezései alapján – fejezzék ki egyetértésüket azzal, hogy az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás elindítása alaptalan.

A menedékjogi törvény módosítása / a határrendészeti szervek visszaélései

(62) Az ENSZ menekültügyi főbiztosa 2015. július 3-án aggodalmának adott hangot a menedékjogról szóló törvény gyorsított eljárásban történő módosítása kapcsán. Az ENSZ emberi jogi főbiztosa 2015. szeptember 17-én kifejezte azon véleményét, hogy a menekültekkel és migránsokkal szembeni bánásmód tekintetében Magyarország megsértette a nemzetközi jogot. Az Európa Tanács emberi jogi biztosa 2015. november 27-én azt nyilatkozta, hogy a Magyarország által a menekültügyi kihívásra adott válasz nem felel meg az emberi jogoknak. Az ENSZ menekültügyi főbiztosa, az Európa Tanács és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala 2015. december 21-én sürgették Magyarországot, hogy tartózkodjon olyan politikák és gyakorlatok alkalmazásától, amelyek intoleranciát, félelmet és idegengyűlöletet gerjesztenek a menekültekkel és migránsokkal szemben. Az ENSZ menekültügyi főbiztosa 2016. június 6-án aggodalmának adott hangot amiatt, hogy egyre több vádat fogalmaznak meg a magyarországi határőrizeti hatóságok által a menedékkérők és migránsok ellen elkövetett visszaélésekkel kapcsolatban, valamint aggasztónak tartotta az általánosabb értelemben véve korlátozó jellegű határőrizeti és jogalkotási intézkedéseket, ideértve a menekültügyi eljáráshoz való hozzáféréssel kapcsolatos intézkedéseket is. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága 2017. április 10-én kérte a dublini eljárás szerinti, Magyarországra irányuló átadások azonnali felfüggesztését. 2017-ben a Magyarországon benyújtott 3 397 nemzetközi védelem iránti kérelemből 2 880-at elutasítottak, ami 69,1 %-os elutasítási arányt jelent. 2015-ben a 480 nemzetközi védelem iránti kérelemmel kapcsolatos bírósági felülvizsgálati kérelem közül 40 esetben (9%) született pozitív döntés. 2016-ban a 775 felülvizsgálati kérelem közül 5 esetben (1%) született pozitív döntés, 2017-ben pedig egyáltalán nem volt jogorvoslati kérelem.

Meg kell jegyeznünk, hogy Magyarország mindig tiszteletben tartotta a nemzetközi egyezmények előírásait. Ami az indokolással ellátott javaslat pártatlanságát illeti, az

Európai Parlament megállapításainak jelentős hányada egyoldalú. A 2015 óta bekövetkezet események megváltoztatták, illetve befolyásolták az összes érvet, amit az Európai Parlament ebben a fejezetben említ. Szeretnénk kiemelni, hogy jelenleg uniós és tagállami szinten is új megközelítés van kialakulóban a menekültügyi kérdésekben, ami a mostani kötelező kvóták helyett a harmadik országokkal való együttműködést és a külső határok védelmét szorgalmazza – összhangban azzal az állásponttal, amit Magyarország eddig is hangoztatott. Az ellenőrzött központok fogalma jelenleg kidolgozás alatt van a tagállamokban, összhangban az Európai Tanács által 2018. június 28-án elfogadott következtetésekkel. Az ilyen ellenőrzött központok kapcsán eddig felmerültek vonatkozásában kijelenthető, hogy sok hasonlóságot mutatnak a magyarországi tranzitónákkal, hiszen az ellenőrzött központok legfőbb célja, hogy a menedékkérők ne léphessenek be az EU területére, amíg a nemzetközi védelemre vonatkozó jogosultságukat el nem bírálták. A francia álláspont szerint a pozitív elbírálás előtt egyetlenegy menedékkérőt sem szabadna beengedni az EU területére.

Ebben a vonatkozásban elegendő megemlíteni a német nagykoalíció által 2018. július 5-én elfogadott új menekültügyi megállapodást. A megállapodás – és a Genfi Egyezmény – értelmében a menedékhez való jog nem jelenti azt, hogy a menedékkérők szabadon dönthetnek arról, mely országban nyújtják be a kérelmüket. Ennek fényében, azokat a személyeket, akik már benyújtottak egy menedékkérelmet valamely uniós tagállamban, visszaküldik a német-osztrák határról az illető tagállamba, ha van érvényben egyezmény a tagállammal vagy ha a tagállam gyakorlata alapján visszafogadják a kérelmezőt. A német nagykoalíció megállapodásának egyik alapelve az, hogy a határon átnyúló eljárás a német-osztrák határ közelében és a müncheni repülőtér tranzitónájában 48 órán belül megtörténik.

A menedékjogról szóló törvény értelmében Magyarország Kormánya először 2015 szeptemberében rendelt el tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet. A válsághelyzet bevezetésében és az azt követő bűnüldözési intézkedések hátterében az állt, hogy 2015-től kezdődően harmadik országbeli állampolgárok hatalmas tömegekben léptek be vagy akartak belépni illegálisan Magyarország területére, ami közvetlen veszélyt jelentett a közrendre és közbiztonságra nézve.

Szeretnénk rámutatni a tömeges bevándorlásból, mint sajátos (átmeneti) jelenségből származó válsághelyzet valódi természetére. A Kormány hatáskörébe tartozik, hogy a menedékjogról szóló törvény alapján rendelettel tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet rendeljen el. Ebben a válsághelyzetben a menekültügyi eljárások rendes szabályaitól eltérően, rendkívüli szabályok lépnek érvénybe. A hatályos 41/2016. (III.9.) Kormányrendelet értelmében, amely elrendeli a tömeges bevándorlási válsághelyzet érvénybe lépését Magyarország teljes területén, és a válsághelyzet elrendelésére, fenntartására és megszüntetésére vonatkozó szabályok értelmében a válsághelyzet 2019.

március 7-éig tart, kivéve, ha meghosszabbításra kerül az akkori bevándorlási helyzet függvényében.

Ami a gyorsított eljárást illeti, az uniós jog (a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv) felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy az alapelvek és biztosítékok érvényesülése mellett a vizsgálati eljárásokat gyorsított eljárással hajthassák végre. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy minden nemzetközi védelem iránti kérelem alaposan és egyénenként kerül kivizsgálásra, még a gyorsított eljárás keretében is. A menekültügyi hatóságok a gyorsított eljárás minden szakaszában megvizsgálják a kérelem megalapozottságát, és az eljárás alkalmazását a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv 31. cikkének (8) bekezdésével összhangban határozzák meg.

Határozottan elutasítjuk azt a vélelmet, miszerint a magyar határrendészeti szervek állítólag nem megfelelő bánásmódot alkalmaztak a menedékkérőkkel szemben. A határőrök jogait, kötelességeit és működését a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV törvény (a továbbiakban: Rtv.) szabályozza. A törvény értelmében a rendőri feladatok ellátásában a rendőrök nem alkalmazhatnak kínzást, embertelen vagy megalázó bánásmódot és minden esetben az emberi méltóság tiszteletben tartása mellett járnak el. Az intézkedések végrehajtása során az arányosság és a fokozatosság követelményét kell szem előtt tartaniuk. Az állítólagos nem megfelelő bánásmódra vonatkozó jelentések rendszerint szubjektív forrásokból származnak, törvénytelenül itt tartózkodó bevándorlótól vagy az őket támogató civil szervezetektől. A források egyoldalú természete miatt kétséges azok megbízhatósága és tényszerűsége. Emellett, nem értesültünk egyetlen egy olyan bírósági esetről sem, amelyben magyar határőrt bíróság elé állítottak volna menekültek iránt tanúsított nem megfelelő bánásmód vádjával, ami megerősíti a magyar Kormány álláspontját, miszerint a vádak teljességgel alaptalanok.

(63) Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség alapjogi tisztviselője 2016 októberében és 2017 márciusában Magyarországra látogatott, mivel aggodalmak merültek fel benne amiatt, hogy az ügynökség esetleg olyan feltételek mellett működik, amelyek nem biztosítják a magyar-szerb határt átlépő személyek jogainak tiszteletben tartását, védelmét és érvényesítését, és ennek következtében az ügynökség olyan helyzetbe kerül, amely de facto sértheti az Európai Unió Alapjogi Chartáját. Az alapjogi tisztviselő 2017 márciusában megállapította, hogy továbbra is nagyon magas a kockázata annak, hogy az ügynökséget közös felelősség terheli az alapjogok megsértése esetén, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökségről szóló rendelet 34. cikkének megfelelően.

Az alapjogi tisztviselő jelentésében összegyűjtött tények alapján 2016-ban csak három atrocitást jelentettek be, és egyik bejelentő személy sem tartozott az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséghez (Frontex). Ami a jelentést illeti, annak tartalmát a Frontex ügyvezető igazgatója nem hagyta jóvá, mivel az alapjogi tisztviselő jelentésében foglaltak jelentős részével nem értett egyet, és megerősítette, hogy a vádak nem bizonyították és az esetek nem is köthetők a Frontex-hez. Emellett a Frontex

igazgatótanácsának 62. ülésén több ország képviselői is egyetértettek Magyarország álláspontjával. A magyarországi Frontex közös műveletek keretében 2016-ban 348 kiküldött tisztviselőt, 2017-ben 307-et és 2018-ban október 26-ig 181 kiküldött tisztviselőt alkalmaztak a magyar határokon a következő tagállamokból: Dánia, Spanyolország, Litvánia, Cseh Köztársaság, Ausztria, Szlovénia, Olaszország, Hollandia, Románia, Németország, Finn Köztársaság, Bulgária, Lettország, Franciaország, Szlovákia, Svédország, Észtország, Lengyelország és Portugália. Ezenkívül a műveletek során Moldovából, Ukrajnából, Szerbiából, Fehéroroszországból, Grúziából, Albániából, Koszovóból és Macedóniából is érkeztek szakemberek megfigyelőként. Egyikük sem számolt be olyan esetekről, mint amilyenekkel Magyarországot vádolják.

A menedékkérők és bevándorlók őrizete

(64) Az ENSZ önkényes fogva tartással foglalkozó munkacsoportja 2014. július 3-án jelezte, hogy jelentős javításokat és figyelmet igényel a menedékkérők és a rendezetlen jogállású migránsok helyzete annak biztosítása érdekében, hogy ne kerülhessen sor szabadságtól való önkényes megfosztásra. Hasonló aggályokat fogalmazott meg az Európa Tanács emberi jogi biztosa is a magyarországi látogatását követően 2014. december 16-án közzétett jelentésében az őrizetet és különösen a kísérő nélküli kiskorúak őrizetét illetően. A Kínzás, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetések Megelőzésére Létrehozott Európai Bizottság 2015. október 21. és 27. között Magyarországra látogatott, és a jelentésében kiemelte, hogy jelentős számú külföldi állampolgár (köztük kísérő nélküli kiskorúak) jelezte, hogy fizikai bántalmazásnak voltak kitéve a bevándorlási vagy menekültügyi őrizeti létesítményekben dolgozó rendőrök és fegyveres őrök részéről. Az ENSZ menekültügyi főbiztosa 2017. március 7-én aggodalmának adott hangot a magyar Országgyűlés által megszavazott új törvénnyel kapcsolatban, amelynek értelmében valamennyi menedékkérőt, köztük a gyermekeket is kötelezően őrizetbe kell venni a menekültügyi eljárás teljes időtartamára. Az Európa Tanács emberi jogi biztosa 2017. március 8-án a törvénymódosítással kapcsolatosan hasonló aggályokat megfogalmazó nyilatkozatot adott ki. A kínzás megelőzésével foglalkozó ENSZ-albizottság 2017. március 31-én sürgette Magyarországot, hogy azonnal hagyjon fel az őrizet túlzott mértékű alkalmazásával és keressen alternatív megoldásokat.

Az Európai Tanács 2018. júniusi következtései megerősítették, hogy az uniós politikák működésének előfeltétele a migráció átfogó megközelítése és kezelése, beleértve az EU külső határainak hatékonyabb ellenőrzését is. Az Európai Tanács megerősítette a 2015-ben tapasztalt ellenőrizetlen emberáradat megismétlődésének megelőzésére, illetve a meglévő és új útvonalakon történő illegális vándorlás megállítására vonatkozó politikák folytatására és megerősítésére vonatkozó elhatározását. Így a külső határok védelme és az illegális migrációs hullámok megállítása közösen vállalt kötelességünk és felelősségünk. Az uniós szintű kezdeményezések a Magyarországon már 2015-ben elkezdett gyakorlatot követik.

A befogadási feltételekről szóló irányelv szerint az őrizet azt jelenti, hogy a kérelmező tartózkodását olyan meghatározott helyre korlátozzák, ahol a kérelmezőt mozgásszabadságától megfosztják. Egy másik fogalom, ami az őrizet minőségéhez tartozik, hogy az egyén az intézkedéssel szemben csak jogorvoslat útján tiltakozhat, illetve nem vonhatja ki magát a vonatkozó hatóság határozata alól annak jogerőre emelkedéséig, azaz, nem távozhat szabadon. Következésképpen, tekintve, hogy a tranzitóna nincs lezárva, az őrizetbe vétel fogalmilag lehetetlen a magyarországi gyakorlatban, mivel a kérelmezők bármikor elhagyhatják a tranzitónát, tehát nincsenek megfosztva a mozgásszabadságuktól. A magyarországi gyakorlat ugyanakkor bizonyos helyzetben valóban alkalmaz őrizetbe vételt a menedékkérőkkel szemben.

A befogadási feltételekről szóló irányelv értelmében, a tagállamok nem csak a közérdekből és a közrend védelmében jelölik ki a menekültügyi eljárás idejére a tartózkodási helyet, hanem ezzel biztosítják azt is, hogy a menedékkérő elérhető legyen az eljárás alatt. A tömeges bevándorlási válsághelyzet miatt szűkültek le ezek a területek a tranzitónákra. A befogadási feltételekről szóló irányelv mellett az EUMSZ 72. cikke is lehetővé teszi ezt a gyakorlatot. A magyar jog nem teszi lehetővé a kísérő nélküli kiskorú menedékkérők őrizetbe vételét, ezért Magyarország elutasítja az Európa Tanács emberi jogi biztosa nyilatkozatának erre vonatkozó részét.

A fentiek fényében, helytelen azt állítani, hogy a magyar törvények előírják a menedékkérők, beleértve a gyerekek kötelező őrizetbe vételét.

(65) Az O.M. kontra Magyarország ügyben 2016. július 5-én hozott ítéletében az EJEB megállapította, hogy az önkényességet súroló őrizet miatt sérült a szabadsághoz és a biztonsághoz való jog. A hatóságok ugyanis nem jártak el körültekintően, amikor anélkül rendelték el a kérelmező őrizetbe vételét, hogy figyelembe vették volna, hogy a kiszolgáltatott személyek, például a kérelmezőhöz hasonló LMBT személyek mennyire vannak biztonságban a többi fogva tartott személy között, akik közül sokan olyan országokból származnak, ahol széles körben elterjedtek az ilyen személyekkel szembeni kulturális vagy vallási előítéletek. Az ítélet végrehajtása még folyamatban van.

Az O. M. kontra Magyarország (9912/15. sz.) ügy 2014 júniusára tehető, amikor O. M. Magyarországra érkezett és letartóztatása után menedéket kért. 2014. június 25-én a Bevándorlási és Állampolgári Hivatal elrendelte a menedékkérő őrizetét, arra hivatkozva, hogy személyazonossága és nemzetisége nem tisztázott és fennáll a szökés veszélye. Az illegális bevándorló személyazonosságának megállapítása elengedhetetlen a harmadik ország állampolgárának kiszolgáltatott helyzetétől függetlenül. E követelmény fontosságát megerősítették a 2015-ben szerzett tapasztalataink is, amikor a hullámokban érkező ellenőrizetlen bevándorlókkal együtt olyan személyek is érkeztek, akik terrorista tevékenységben vettek részt. Következésképpen, a kiszolgáltatottság ténye önmagában nem mentesíti a bevándorlót az alól, hogy együttműködjön a

hatóságokkal a személyazonosítása érdekében. A mozgás korlátozását tehát meg kellene engedni a kiszolgáltatott személyek különleges igényeinek tiszteletben tartása mellett.

Fontos megjegyezni, hogy a magyar hatóságok folyamatosan egyeztetnek az Európa Tanáccsal erről a kérdésről és általában véve az EJEB ítéleteinek végrehajtásáról. Ugyanakkor, nem szabad elfelejtenünk, hogy az EJEB arra utalt, hogy az LMBT személyek, mint a kérelmező különleges igényeire különleges tekintettel kell lennünk, de csak *obiter dictum*, aminek semmiféle hatása nincs arra az ítéletre nézve, hogy a kérelmező nem teljesítette az adott konkrét törvényes kötelességét, az Egyezmény 5. § 1 (b) cikke nem adhat meggyőző jogalapot az őrizetre (attól függetlenül, hogy a személy LMBT vagy sem). Különben a Bíróságnak figyelembe kellett volna venni, hogy a kérelmező LMBT státusza nem az őrizet jogalapjához, hanem az őrizet körülményeihez tartozik (az EJEE 3. cikke értelmében), amiről a kérelmező nem panaszkodott sem a magyar hatóságoknál, sem a Bíróságnál.

Ebben a sajátos esetben született döntés nem jelenti azt, hogy a magyarországi gyakorlatban rendszerszintű hibák lennének.

A kísérő nélküli kiskorúak helyzete

(66) Az Európa Tanács főtitkárának migrációs és menekültügyi különleges képviselője 2017. június 12. és 16. között látogatást tett Szerbiában és két magyarországi tranzitzőnájában. A különleges képviselő a jelentésében megállapította, hogy a migránsok és menekültek Magyarországról Szerbiába történő erőszakos visszafordítása aggodalomra adott okot az EJEE 2. (az élethez való jog) és 3. cikke (a kínzás tilalma) fényében. A különleges képviselő azt is megjegyezte, hogy a menedékkérők röszkei és tompai tranzitzőnákból való fogadása kapcsán alkalmazott korlátozó gyakorlatok gyakran arra készítetik a menedékkérőket, hogy illegális megoldásokat keressenek a határon való átkelésre, embercsempészek és emberkereskedők közreműködését véve igénybe az ezzel járó összes veszéllyel együtt. Jelezte, hogy a tranzitzőnákból folytatott menekültügyi eljárások nem rendelkeznek megfelelő biztosítékokkal ahhoz, hogy védelmet biztosítsanak a menedékkérőknek az olyan országokba való visszaküldéssel szemben, ahol fennáll a veszélye, hogy az EJEE 2. és 3. cikkével ellentétes módon bánják velük. A különleges képviselő arra a megállapításra jutott, hogy a magyar jogszabályokat és gyakorlatokat összhangba kell hozni az EJEE előírásaival. A különleges képviselő több ajánlást is megfogalmazott, többek között felkérte a magyar hatóságokat – akár a vonatkozó jogi keret felülvizsgálata vagy a vonatkozó gyakorlatok megváltoztatása révén – annak biztosítására, hogy a magyar határra érkező vagy Magyarország területén tartózkodó külföldi állampolgárokat semmi se tántorítsa el a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásától. 2017. július 5. és 7. között az Európa Tanács Lanzarote-i Bizottságának (az Európa Tanács gyermekek szexuális kizsákmányolással és szexuális visszaéléssel szembeni védelméről szóló egyezménye részes feleinek bizottsága) delegációja is meglátogatott két tranzitzőnát, majd ezt követően ajánlásokat fogalmazott meg, többek között kérte, hogy valamennyi 18 év alatti életkorú személyt gyermekként kezeljenek, az életkoron alapuló megkülönböztetéstől mentesen, hogy biztosítsák a magyar

joghatóság alá tartozó valamennyi gyermek szexuális kizsákmányolással és visszaélésekkel szembeni védelmét, valamint hogy ezeket a személyeket módszeresen többségi gyermekvédelmi intézményekben helyezték el annak elkerülése érdekében, hogy a tranzitciónakban felnőttek vagy serdülők esetleg szexuális kizsákmányolást vagy szexuális visszaélést követhessenek el velük szemben. 2017. december 18–20-án az Emberkereskedelem Elleni Küzdelem Szakértői Csoportjának (GRETA) delegációja ellátogatott Magyarországra, többek között két tranzitciónába is, és arra a következtetésre jutott, hogy a tranzitciónak, ahol az ott tartózkodókat ténylegesen megfosztják a szabadságuktól, nem tekinthetők megfelelő és biztonságos elhelyezésnek az emberkereskedelem áldozatai számára. Felszólította a magyar hatóságokat, hogy fogadjanak el az országban nem jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok körében az emberkereskedelem lehetséges áldozatainak azonosítására szolgáló jogi keretet, és tegyék hatékonyabbá a menedékkérők és az irreguláris migránsok körében az emberkereskedelem lehetséges áldozatainak azonosítására szolgáló eljárásokat. 2018. január 1-jétől további szabályokat vezettek be általában a kiskorúak és különösen a kísérő nélküli kiskorúak érdekében; többek között speciális tantervet dolgoztak ki a kiskorú menedékkérők számára. A Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság a Magyarországgal kapcsolatos ajánlások végrehajtásáról szóló, 2018. május 15-én közzétett következtetéseiben megemlítette, hogy – bár Magyarország hatalmas kihívásokkal szembesült a rengeteg migráns és menekült érkezését követően – megdöbbenőnek tartja a meghozott válaszléteket és azt, hogy az ötödik jelentése óta milyen súlyosan romlott a helyzet. A hatóságoknak sürgősen meg kell szüntetniük a tranzitciónakban történő őrizetet, különösen a gyermekes családok és az összes kísérő nélküli kiskorú esetében.

Először is kiemelendő, hogy az indokolással ellátott javaslat ezen preambulumbekzdése több összetett kérdést is felvet. Ugyancsak kiemelendő, hogy az időszak, amelyre az aggályok vonatkoznak éppen az az időszak, amikor Magyarország rendkívüli kihívásokkal szembesült a bevándorlók és menekültek tömeges érkezése miatt. 2015-ben Magyarország volt Görögország után a második uniós tagállam a külső határainál letartóztatott migránsok számának tekintetében, 411,515 jegyzett határátkeléssel. Például 2015. június, július és augusztus hónapokban Magyarországon a regisztrált érkezések száma 447%-al nőtt és elérte a napi 1,500 személyt. A preambulumbekzdésben említett kérdésre a válasz hosszú lesz, mivel szükséges a helyzet tényszerű ismertetése.

A tranzitciónak kialakításakor Magyarország különleges figyelmet szentelt a különböző korcsoportok és társadalmi csoportok szükségleteinek, igényeinek. Az elkülönült elhelyezés mellett a gyermekek biztonságát a szociális gondozó állandó, éjjel-nappali jelenléte hívatott biztosítani a különálló, családok, illetve kísérő nélküli kiskorúak elhelyezésére szolgáló épületekben, létesítményekben. Emellett, állandó biztonsági szolgálat és biztonsági kamerarendszer működése biztosítja a tranzitciónakban a mindennemű erőszak, szexuális kizsákmányolás vagy visszaélés megelőzését. A kamerarendszer csak a közösségi tereket figyeli. A Lanzarote Bizottság látogatását illetően, fontos hangsúlyozni, hogy a küldöttség nem azonosított egyetlen egy, a migráns

gyerekek szexuális jellegű kizsákmányolására, illetve ilyen jellegű visszaélésre utaló jelet sem.

A hatóságok szakértői azonnal megkezdik a szexuális jellegű kizsákmányolás, illetve ilyen jellegű visszaélés, bántalmazás lehetséges áldozatainak azonosítását. Ha a vizsgálatot végző orvosok korábbi szexuális jellegű kizsákmányolás jeleit fedezik fel, vagy ha a kérelmező erre vonatkozó bejelentést tesz, az orvos és a menekültügyi hatóság megteheti a szükséges lépéseket.

Magyarország mindezidáig 120 szakembert képzett ki az embercsempészet (részben szexuális kizsákmányolás) áldozatainak sikeres azonosítására, és felhívta e veszélyre azok figyelmét, akik a mindennapi munkájuk során feltehetően nagyobb eséllyel találkoznak ilyen személyekkel. Továbbá a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (BMH) alkalmazottainak kötelező részt venni ilyen jellegű képzéseken, aminek eredményeként hatékonyabban tudnak eleget tenni a 354/2012. (XII.13) számú Korm. rendeletben rögzített kötelességüknek az emberkereskedelem áldozatainak azonosítása terén. Emellett, összefoglaló készült a szükséges ismeretekről, amit az alkalmazottak kézhez is kaptak. Kezdetét vette a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal és a Nemzetközi Migrációs Szervezet közötti együttműködés, amelynek célja, hogy a tranzitónában dolgozó alkalmazottak különleges képzést kapjanak a gyermekek, különösen a migrációs válság által érintett gyermekek jogairól, valamint az embercsempészetéről.

A tranzitónában szolgáló rendőrségi állomány tagjai részt vettek pszichológiai, taktikai és interkulturális képzésen, ami nagymértékben hozzájárul a veszélyeztetett személyek és helyzetük felismerésének és megfelelő kezelésének javításához. A megfelelő, állandó jellegű tájékoztatás a tranzitónában szolgáló tisztviselők számára magába foglalja a multikulturális környezetben ellátott feladatokra vonatkozó követelményeket és az ilyen környezetben megkívánt helyes magatartásra vonatkozó útmutatást. A 14–18 éves korosztályhoz tartozó kiskorúakat szintén a tranzitónában helyezik el a menekültügyi eljárás lefolytatása alatt. A 14–18 éves korosztályba tartozó kiskorúaknak a tranzitónában biztosítják a napi ötszöri étkezését, valamint ruházkodását, egészségügyi ellátását, iskoláztatását és vallásgyakorlását. A gyermekek fél liter tejet vagy ennek megfelelő tejterméket, valamint gyümölcsöt kapnak minden nap. Egy szociális gondozó állandó felügyelete biztosított számukra. A szociális munkások napi 24 órában a kiskorúak rendelkezésére állnak. A kísérő nélküli, 14 év alatti kiskorúakat speciális gondozó intézetekben helyezik el az ország területén. Napi öt étkezés biztosított számukra.

2018 szeptemberében a Röske és Tompa egyes tranzitónáiból egy-egy szociális gondozó, valamint a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal bírósági ügyekkel foglalkozó szervezeti egység egy-egy alkalmazottja részt vett a Nemzetközi Migrációs Szervezetnek

a menekültek egészségügyi kérdéseiről szóló képzésén. Ez képezte a Nemzetközi Migrációs Szervezet projektjének első részét, amelynek keretében 2019-ben sor kerül a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal szociális gondozóinak képzésére.

A 14–18 éves kiskorúak esetében, a gyermek elsődleges érdeke annak biztosítása, hogy teljeskörűen gyakorolhassa a jogait a menekültügyi eljárás alatt. Mivel a 14–18 éves kiskorúak rendelkeznek cselekvő- és ügyleti képességgel a menekültügyi eljárás tekintetében, saját maguk gyakorolhatják a jogaikat és tehetnek eleget kötelezettségeiknek. Az eljárásban további biztosítékokat jelent, hogy a nemzeti joggal összhangban, az életkoruk miatt törvényes képviselőt, illetve kísérő nélküli kiskorúak esetében gyámot rendelnek ki a részükre.

Úgy gondoljuk, hogy a kísérő nélküli kiskorúak különválasztása a 14–18 éves társaiktól, és ez utóbbiak elhelyezése a tranzitzőnában megvédi őket a szexuális jellegű kizsákmányolástól és visszaélésektől. A kizsákmányolás veszélyének leginkább kitett gyermekek éppen azok, akik úton vannak, és akik egyedül is elhagyhatják a nyitott gyermekvédelmi intézményeket (14–18 évesek).

A gyermekvédelmi szakszolgálat keretében, valamint a gyermekvédelmi törvény értelmében a kísérő nélküli kiskorúak teljes körű otthoni gondozásban részesülnek az ENSZ Gyermekjogi Egyezményével összhangban. A szolgáltatások többek között a következőket foglalják magukban: egészségügyi alapellátás, különleges ellátás, oktatás, fejlesztés, pszichológiai támogatás, hasznos és kulturális szabadidős lehetőségek. Mindez a szállás, étkezés, zsebpénz és ruházat olyan szintű biztosítása mellett, mint amilyen a magyar nemzetiségű gyerekeknek is adott, de a kulturális és vallási különbségek figyelembe vételével, például az étkezés vonatkozásában.

A jogszabály rendelkezései értelmében a Károlyi István Gyermekközpont (a továbbiakban Gyermekközpont) otthoni gondozói szolgáltatást nyújt a gyermekek számára, az intézet klinikai pszichológusai, valamint játékonysági szervezetek pszichológusai és pszichiátriai pszichológiai és pszichoterápiás segítséget nyújtanak egy héten több alkalommal.

A gyermekek fogadásánál a Gyermekközpont felméri a gyermek állapotát, hogy eldöntsék, szüksége van-e segítségre. A gyermekek maguk jelezhetik az esetleges speciális igényeiket.

A magyarországi rendszer teljes mértékben megfelel a menekültügyi eljárásról szóló irányelv előírásainak, mivel speciális biztosítékokat nyújt speciális gondozást igénylő, kísérő nélküli kiskorúaknak: a 14–18 éves kiskorúak a kiskorúaknak fenntartott külön tömbben kapnak helyet, továbbá biztosítják számukra a jogi képviselőt és eseti gondnokok segítségét.

Ezenfelül, a tranzitónában levő, kísérő nélküli kiskorúak folyamatosan támaszkodhatnak a szociális gondozókra és bármikor igénybe vehetik a pszichológiai és pszichiátriai szakszolgáltatásokat és tanácsadást. A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap támogatásával a Magyar Állam különleges szolgáltatásokat is nyújt a kísérő nélküli kiskorúaknak egy projekt keretében (pl. szabadidős játékok és eszközök, tolmácsolás több nyelven is, különösen a mindennapi kommunikációban).

A magyar jog teljes mértékben biztosítja a kiskorú kérelmező számára, hogy saját anyanyelvét vagy egy általa jól ismert nyelvet használjon szóbeli vagy írásbeli közlésre a menekültügyi eljárás ideje alatt. A menekültügyi hatóság köteles a kérelem felvételének időpontjában írásban tájékoztatni a kérelmezőt eljárásbeli jogairól és a kötelezettségek be nem tartásának jogi következményeiről. A tájékoztatás biztosítéka, hogy a tájékoztatás tényét és annak elismerését rögzítik. Ugyanakkor az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa részt vehet a menekültügyi eljárásban. 2018. január elsejétől Magyarországon további rendelkezéseket vezettek be a kiskorúak, valamint a kísérő nélküli kiskorúak javára. Többek között a kiskorú kikérdezését végző menekültügyi alkalmazottnak rendelkeznie kell a kiskorúakkal folytatott interjú elvégzéséhez szükséges ismeretekkel és képzettséggel, vagyis a megjelenésével bizalmat kell ébresztenie és gyermekbarát légkört kell teremtenie. Ugyanakkor meg kell találnia a tökéletes szaktolmányt is, akinek van gyakorlata a gyerekekkel való kommunikációban.

A kötelező iskoláskorú menekült gyerekek számára biztosított az oktatáshoz való hozzáférés a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény értelmében. Az oktatást a magyar oktatásügyi hatóságok szervezik az Emberi Erőforrások Minisztériuma irányítása alatt. Speciális tantervet dolgoztak ki a tranzitónában tartózkodó kiskorú menedékkérők számára és 2017 szeptemberétől az oktatást az említett tanrend szerint végzik a 6-16 éves kiskorúak esetében, és amennyiben a gyermek igényli, 18 éves koráig folytathatja a tanulást szakértelemmel és különleges képzéssel rendelkező oktatók segítségével.

A tranzitónában az eljárás az elismerésről szóló irányelvben foglaltak szerint zajlik. Az eljárásra vonatkozó rendelkezések tekintetében, a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a határ mentén épített létesítményekben vagy tetszés szerinti létesítményekben folytassák le az eljárást. Az illegális migráció megfékezése érdekében szükséges a menedékre jogosult és az arra nem jogosult személyek különválasztása mielőtt az EU területére belépnének. Ennek fényében a magyarországi gyakorlat az egyetlen olyan eljárási megközelítés, amely hatékonyan képes kezelni az adott problémát. A visszaküldés tilalma vonatkozásában szükséges megjegyezni, hogy az esetleges visszaküldés következtében, a menedékkérőt Szerbia egy másik biztonságos EU tagjelölt országba küldi, így a visszaküldés tilalma elvét minden esetben alkalmazzák és tiszteletben tartják, amikor az eljárásra sor kerül.

A tranzitciónában történő elhelyezés ideje alatt az etnikai, nemzeti, vallási és más csoport-hovatartozást messzemenően figyelembe vesszük. Megjegyezzük, hogy a bírósági ítéletben bírált 2015-ben és 2016-ban létező tranzitciónak eltérnek a maiaktól. 2017-ben számos átalakítás történt a tranzitciónakban, különösen a fogadás körülményeit illetően, ma már nem lehetséges az említett jogsértés.

Ha a menedékkérő bárminemű atrocitást elszenved a tranzitciónában kulturális különbség vagy adott csoport-hovatartozás miatt, az illetékes hatóság késedelem nélkül közbelép, hogy megakadályozza a menedékkérő jogainak megsértését. A családok és kiskorúak számára külön részleg kerül kijelölésre, míg az egyedülálló férfiak elhelyezése vallási, kulturális és nemzeti hovatartozás alapján történik. A különleges szükségletű személyek esetében az alkalmazott feltételek is különlegesek a menekültügyi őrizet ideje alatt. Ide tartóznak a különféle csoportok tagjai, beleértve az LMBT személyeket is.

Elutasítjuk a „zárt létesítmény” és „őrizet” helye kifejezések használatát a tranzitciónakra nézve. Bármelyik menedékkérő bármikor elhagyhatja a tranzitciónát Szerbia irányába, anélkül is hogy visszavonná benyújtott kérelmét. Ezért nem értünk egyet azzal a következtetéssel, amely szerint a tranzitcióna „tulajdonképpen a szabadságtól való megfosztás helye”. A harmadik országból származó emberkereskedelem áldozataira vonatkozó GRETA javaslatokat illetően tájékoztatjuk Önöket, hogy Magyarországon folyamatban van a következő emberkereskedelem elleni stratégia kidolgozása, amelynek során mindenképpen figyelembe vesszük a GRETA és az USA külügyminisztériuma TIP hivatala által megfogalmazott javaslatokat. Ugyanakkor meg kell említenünk, hogy 2013. január 1-én hatályba lépett a 354/2012. (XII.13) Kormányrendelet, amely különleges szabályokat vezet be az emberkereskedelem áldozatainak azonosítására. A rendelet értelmében a rendőrség, a munkaügyi hatóságok, az idegenrendészet, valamint a menekültügyi hatóságok látják el az emberkereskedelem áldozatainak azonosításával kapcsolatos feladatokat.

Magyarország a Szerződésben foglalt kötelezettségét teljesíti, amikor az Európai Unió külső schengeni határait védi. Külső határral rendelkező tagállamként eleget kell tennünk az uniós elsődleges jogszabályokban rögzített adatfelvételi kötelezettségünknek. Ezért, meggyőződésünk, hogy intézkedéseink szükségesek és arányosak voltak, tekintettel arra, hogy 2015-től a tömeges bevándorlás súlyosan érinti az ország belbiztonságát. Kiemelendő, hogy az EUMSZ 72. cikke értelmében a leírt esetekben megengedett az uniós jogszabályoktól eltérő intézkedés is, mivel Magyarország megtette a megfelelő intézkedéseket saját és az EU belbiztonsága megvédése érdekében.

(67) A bevándorlási hatóságok 2018. augusztus közepén felhagytak azoknak a felnőtt menedékkérőknek az élelmezésével, akik bíróság előtt megtámadták az elfogadhatatlanságot

megállapító határozatokat. Több menedékkérőnek ideiglenes intézkedéseket kellett kérnie az EJEB-től annak érdekében, hogy ételt kapjanak. Az EJEB 2018. augusztus 10-én két esetben, 2018. augusztus 16-án pedig egy harmadik esetben meghozta az ideiglenes intézkedést, és elrendelte az élelmezés biztosítását a kérelmezők számára. A magyar hatóságok eleget tettek a döntéseknek.

Az Európai Bizottság vonatkozó tájékoztatáskérésére Magyarország 2018. szeptember 28-án kelt válaszlevelében megerősítette, hogy a tranzitzónában elhelyezett személyek kivétel nélkül, automatikusan kapnak ellátást a menekültügyi kérelmük végleges elbírálásáig, sőt a kérelmükre adott negatív válasz után is.

A kérelmet benyújtók szabadsághoz és biztonsághoz való jogának megsértése (Ilias és Ahmed kontra Magyarország)

(68) Az Ilias és Ahmed kontra Magyarország ügyben 2017. március 14-én hozott ítéletében az EJEB megállapította, hogy sérült a kérelmezők szabadsághoz és biztonsághoz való joga. Az EJEB azt is megállapította, hogy megsértették az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmát azzal, hogy a kérelmezőket visszatoloncolták Szerbiába, továbbá sérült a hatékony jogorvoslathoz való jog a röszkei tranzitzóna őrizeti körülményei kapcsán. Az ügy jelenleg az EJEB nagykamarája előtt folyamatban van.

Az EJEB úgy ítélte meg, hogy Magyarországon sérültek a jogai annak a menedékjogot igénylő két bangladesi állampolgárnak, akiket a röszkei tranzitzónában szállásoltak el a kérelmük elbírálása alatt (23 napig). A kérelmet benyújtók Magyarország irányába nem hagyhatták el a tranzitzónát és a menedékkérelmüket elutasították arra hivatkozva, hogy Szerbia biztonságos harmadik országnak minősül. A Bíróság megállapította, hogy a kérelmet benyújtókat megfosztották a szabadságuktól és ezzel megsértették az Egyezmény 5. cikkét (megfelelő jogalap és bírósági felülvizsgálat nélkül), és hogy a Szerbiába való visszafordításuk sorozatos kiutasításokat eredményezhet egészen Görögorszáig, illetve azt, hogy a menekültügyi eljárás szabálytalanságai megsértették a 3. cikket. A Bíróság azt is megállapította, hogy a menedékkérők röszkei tranzitzónában történő fogadásának anyagi feltételei nem sértették a 3. cikket, de a panaszok tekintetében a nemzeti jogorvoslati lehetőségek hiánya sérti a 13. cikket.

2017. szeptember 18-án az EJEB öt bíróból álló tanácsa elfogadta a Kormány azon kérését, hogy az ügyet terjesszék a Nagytanács elé. A Kormány azzal érvelt, hogy az ügy súlyos, általános jelentőségű kérdéseket vetett fel, amelyek kihatnak az Egyezmény értelmezésére és alkalmazására, valamint számos Magas Szerződő Fél jogrendjére, és súlyos társadalmi kihívásokat jelentettek. A Kormány 2017. december 15-én benyújtott beadványában bemutatta a Nagytanácsnak, hogy a globális migráció jelenleg a „menedékvásárláshoz” való állítólagos jogon nyugszik, amelyet a Bíróság ítélkezési gyakorlata e jog hallgatólagos elismerésével bátorít, ellentmondva a Bíróság ítélkezési gyakorlatában kifejezetten megerősített elvnek, miszerint az államoknak joguk van ellenőrizni a területükön tartózkodó külföldiek beutazását és tartózkodását.

Az Egyezmény 3. és 5. cikkének a Tanács általi értelmezése a „menedékvásárláshoz” való jog hallgatólagos elismerésén alapult, miközben a Nagytanácsnak tisztáznia kell, hogy a nemzetközi jog nem ismeri el ezt a jogot, beleértve az Egyezményt is, és a 3. és 5. cikket ennek alapján kellene értelmeznie. A kérelmet benyújtókat nem fosztották meg a személyes szabadságuktól a röszkei tranzitónában való tartózkodásuk során; ezért az Egyezmény 5. cikke az ő esetükben nem alkalmazható. Szabad akaratukból beléptek a tranzitónába, és azt bármikor szabadon elhagyhatták Szerbia felé.

Az Amuur kontra Franciaország ügygel (19776/92. sz., 1996. június 25-én hozott ítélet) ellentétében a kérelmezők Szerbiába való visszaküldéséhez nem volt szükség tárgyalásokra a magyar és a szerb hatóságok között, és nem voltak pénzügyi és/vagy gyakorlati akadályai annak, hogy a menedékkérők Szerbia irányába elhagyják a tranzitónát. Ezenkívül a Tanács nem különböztette meg a jelen ügyet a Riad és Idiab kontra Belgium ügytől (29787/03. és 29810/03. sz., 68. §, 2008. január 24.) – amelyben a kérelmezők nem az országba való érkezésüket követően, hanem több mint egy hónappal később (miután már megszületett a kiengedésükről szóló határozat) kerültek a tranzitónába –, amikor megállapította, hogy a kérelmet benyújtók elzárása a tranzitónában tényleges szabadságvesztésnek minősült. Abban az ügyben a kérelmezők a hatóságok akaratának és intézkedéseinek köszönhetően kerültek a tranzitónába, míg a jelen esetben egyetlen magyar hatóság sem kényszerítette a kérelmezőket arra, hogy belépjenek a tranzitónába.

A harmadik felekként beadványokat nyújtott be Bulgária, Lengyelország és az Oroszországi Föderáció, valamint az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa, civil szervezetek és nemzetközi jogtudósok is. A Nagytanács 2018. április 18-án meghallgatást tartott és ítéletét egy éven belül meghozza.

(69) 2018. március 14-én Ahmed H. ciprusi illetőségű szíriai állampolgárt, aki 2015 szeptemberében segíteni próbálta a Szíriából menekülő családtagjait a szerb-magyar határon való átkelésben, a magyar bíróság terrorcselekmény vádja alapján 7 év börtönbüntetésre ítélte és 10 évre kitiltotta Magyarországról, ami kérdéseket vet fel a magyar terrorellenes jogszabályok alkalmazását és a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését illetően.

Fontos kiemelni, hogy az indokolással ellátott javaslat idején a szóban forgó ítélet még nem volt jogerős, azt az elsőfokú bíróság az újratárgyalás következtében hozta meg, amelyet a másodfokú bíróság rendelt el. Az is fontos, hogy Ahmed H.-t nem csak „terrorcselekmények” elkövetésével, hanem a „polgári zavargásban való részvétel során történő illegális határzár-átlépéssel” is megvádolták. Előbbi bűncselekmény tíztől húsz évig, utóbbi egytől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Továbbá nem világos, hogy az indokolással ellátott javaslat miért állítja, hogy az ügy felvetette a tisztességes eljáráshoz való jog kérdését, mivel semmilyen információ nem támasztja alá az ügyben részt vevő bíróságok eljárásaival kapcsolatos aggályokat. Annál is inkább,

hiszen Ahmed H. gyakorolhatta a fellebbezési jogát, és ennek eredményeképpen 2018. szeptember 20-án a Szegedi Ítéltábla öt év szabadságvesztésre ítélte, tehát az elsőfokú bírósági ítélethez képest csökkentette a szabadságvesztés időtartamát. A másodfokú bíróság az ítéletében kijelentette, hogy Ahmed H. terrorcselekményt követett el, mivel erőszakot alkalmazott mikor egy állami szervet – a rendőrséget – megpróbálta arra kényszeríteni, hogy nyissa meg a határt.

A menedékkérők kötelező áthelyezése

(70) A C-643/15. és C-647/15. sz. ügyekben 2017. szeptember 6-án hozott ítéletében az Európai Unió Bírósága teljes egészükben elutasította a Szlovákia és Magyarország által a menedékkérők kötelező áthelyezésére szolgáló, az (EU) 2015/1601 tanácsi határozat szerinti átmeneti mechanizmus ellen benyújtott kereseteket. Az ítélet megszületése óta azonban Magyarország nem tett eleget a határozatnak. 2017. december 7-én a Bizottság úgy határozott, hogy a Cseh Köztársaság, Magyarország és Lengyelország ügyét az Európai Unió Bírósága elé utalja az áthelyezésre vonatkozó jogi kötelezettségeik be nem tartása miatt.

E tekintetben továbbra is fenntartjuk a kötelezettségszegési eljárások során és az Európai Unió Bírósága előtt már kifejtett álláspontot.

A 2015/1601/EU tanácsi határozat annak 13. cikke (2) bekezdésének értelmében 2017. szeptember 26-tól nem alkalmazandó, amint azt az Európai Unió Bírósága a C-643/15. és C-647/15. sz. ügyekben hozott ítéletében kifejezetten megismételte. A magyar Kormány a többi vizsgált tagállam kormányával együtt (Cseh Köztársaság, Lengyelország, Magyarország) ezért úgy ítéli meg, hogy a Bizottság keresete okafogoyottá vált, és azt mint elfogadhatatlant el kell utasítani.

A magyar menekültügyi jogszabályokkal kapcsolatos kötelezettségszegési eljárás

(71) A Bizottság 2017. december 7-én úgy határozott, hogy folytatja a Magyarország ellen a menekültügyi jogszabályok miatt indított kötelezettségszegési eljárást azzal, hogy indokolással ellátott véleményt küld. A Bizottság úgy véli, hogy a magyar szabályozás nem felel meg az uniós jognak, különösen a 2013/32/EU(6) , a 2008/115/EK(7) és a 2013/33/EU(8) európai parlamenti és tanácsi irányelvnek és a Charta több rendelkezésének. 2018. július 19-én a Bizottság úgy határozott, hogy keresetet indít a Bíróságon Magyarországgal szemben amiatt, hogy a magyar menekültügyi és visszatérési jogszabályok nem felelnek meg az uniós jognak.

Ki kell emelni, hogy a magyar Kormány folyamatosan párbeszédet folytat a Bizottsággal az összes uniós kísérleti és kötelezettségszegési eljárásban annak érdekében, hogy a Bizottság aggályait a lehető legteljesebb mértékben figyelembe tudja venni. Ez a nyitott és állandó párbeszéd a Bizottság által 2015-ben indított, folyamatban lévő 2015/2201. sz. kötelezettségszegési eljárást is jellemzi.

A kötelezettségszegési eljárás megindításával a Bizottság feltételezte, hogy a határigazgatási és menekültügyi eljárásokra vonatkozó egyes szabályok nem felelnek meg a menekültügyi eljárásokról szóló irányelvnek és a 2010/64/EU irányelvnek, ezért öt kérdést intézett a magyar Kormányhoz. A magyar Kormány érvelésének következtében a Bizottság az ötből két választ (a kérelmező bírósági eljárásban való személyes meghallgatáshoz való jogáról és a fordításhoz való jogról) fogadott el kielégítőnek.

A Bizottság az EUMSZ 258. cikke szerinti eljárás első szakaszát követően 16 hónapig várt és csak akkor folytatta az eljárást, amikor Magyarország a tömeges bevándorlási válsághelyzet miatt számos változtatást vezetett be a határigazgatás és a menekültügyi eljárások terén. A Bizottság 2017 májusában elküldött kiegészítő hivatalos értesítésében nyolc új kérdést terjesztett elő, amelyek kiterjesztik a kötelezettségszegési eljárás alkalmazási körét a befogadási feltételekről szóló irányelvre és a visszatérési irányelvre, valamint az EU Alapjogi Chartájának cikkeire. A magyar Kormány folyamatosan tájékoztatta a Bizottságot az időközben meghozott lépésekkel kapcsolatban, és a folyamatos párbeszéd eredményeként a Bizottság négy további kérdésben elfogadta a Kormány álláspontját, és nem folytatta az eljárást ebben a tekintetben. Ami az indokolással ellátott véleményben megismételt, továbbra is vitatott kérdéseket illeti, a magyar Kormány szilárd meggyőződése, hogy a szabályok megfelelnek az alkalmazandó uniós jognak. Ennek ellenére a Bizottság 2018. július 19-én Magyarországgal szemben az Európai Unió Bírósága előtt eljárást indított, mivel véleménye szerint az nem tartotta be teljes mértékben az említett irányelveket.

Ami azt a feltételt illeti, amely szerint a tagállamoknak lehetővé kell tenniük a kérelmezőknek a területükön való tartózkodást, amíg az elutasító határozat jogerőre nem emelkedik (menekültügyi eljárásokról szóló irányelv), a magyar Kormány részletesen bemutatta, hogy ez a rendelkezés teljes mértékben érvényesül Magyarországon. Tehát minden egyes kérelmező a tranzitónán belül tartózkodhat (maradhat) a jogorvoslati eljárás végéig, vagy ha a jogorvoslati eljárás nem indult meg, a megindítás határidejének lejártáig.

A kötelezettségszegési eljárás további kérdései a tömeges bevándorlási válsághelyzet miatt bevezetett intézkedésekhez kapcsolódnak, amelyek arra készítették a magyar Kormányt, hogy ugyan az összes vonatkozó irányelv betartásával, de tovább szigorítsa az alkalmazandó szabályokat. Például a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv szerint a nemzetközi védelem iránti kérelmet személyesen és a tagállam által meghatározott helyen lehet benyújtani. Magyarországon a kérelem benyújtására kijelölt helyek a tranzitónák. A tranzitónába történő belépéskor minden személy a kérelem benyújtását követően azonnal nyilvántartásba kerül, bár az irányelv három munkanapot ír elő.

Ki kell emelni, hogy a tömeges bevándorlási válsághelyzet olyan körülmény, amelyben az EUMSZ 72. cikke feljogosítja a tagállamokat arra, hogy „gyakorolják a tagállamoknak a jogrend fenntartása és a belbiztonság megőrzése tekintetében fennálló hatásköreit”, ezért a magyar Kormány úgy véli, hogy a Bizottság által a kötelezettségszegési eljárásában megkérdőjelezett intézkedések nem lépik túl az alkalmazandó másodlagos jog korlátait és határait, sem pedig az EUMSZ. 72. cikkében szereplő felelőségek gyakorlására vonatkozó felhatalmazást. Az európai migrációs politika jelenlegi tendenciája, valamint a Bizottság egyes tagállamoknak a menedékjogi eljárás felgyorsítása érdekében tett javaslatai ellenére a kötelezettségszegési ügyet az Európai Unió Bírósága elé terjesztették.

Menedékkérők menekültügyi őrizete

(72) Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a 2018. április 5-i záró következtetéseiben aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a 2017 márciusában elfogadott magyar törvény, amely a 14 éves kor alattiaként azonosított gyermekek kivételével lehetővé teszi a menedékkérők tranzitzőnákban való automatikus elhelyezését a menekültügyi eljárásuk időtartamára, a lehetővé tett elzárás időtartamának hossza és meghatározatlan volta, az egyes érintett személyek egyedi körülményeinek haladéktalan vizsgálatát előíró jogszabályi rendelkezés hiánya, valamint a tranzitzőnákban való elhelyezés elleni érdemi fellebbezést lehetővé tevő eljárási biztosítékok hiánya miatt nem felel meg a jogi normáknak. Az Emberi Jogi Bizottság különösen aggasztónak találta, hogy a jelentések szerint intenzíven alkalmazzák a Magyarországon belüli befogadó központokban való automatikus menekültügyi őrizetet, valamint aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a személyes szabadság korlátozását a jogellenes belépéstől való általános elrettentésre használják, és nem a kockázat személyre szabott meghatározására adott válaszként. Az Emberi Jogi Bizottság ezen kívül aggasztónak találta azt is, hogy állítólag rossz körülmények uralkodnak bizonyos befogadó központokban. Aggodalommal értesült a visszatoloncolási jogszabályról, amelyet 2016 júniusában vezettek be, és amely lehetővé teszi, hogy a rendőrség gyorsított eljárásban toloncolja ki azokat, akik jogellenesen lépték át a határt és akiket a határtól legfeljebb 8 kilométerre vettek őrizetbe magyar területen (ezt később Magyarország teljes területére kiterjesztették), valamint a 191/2015. kormányrendeletéről, amely „biztonságos harmadik országnak” minősíti Szerbiát, lehetővé téve a visszatoloncolásokat a szerb-magyar határon. Az Emberi Jogi Bizottság aggodalommal állapítja meg, hogy a jelentések szerint a visszatoloncolásokat megkülönböztetés nélkül alkalmazzák, és hogy az ilyen intézkedés alá vetett egyéneknek csak igen korlátozott lehetőségük van menedékjog iránti kérelem benyújtására vagy fellebbezésre. Aggodalommal értesült azokról a jelentésekről is, amelyek szerint kollektív és erőszakos kitoloncolásokra is sor kerül, állítólag súlyos bántalmazások, rendőröktyúk támadásai és gumilövedékekkel való lövések mellett, amik súlyos sérüléseket okoznak, és legalább egy alkalommal egy menedékkérő halálához vezettek. Aggodalmának adott hangot továbbá amiatt is, hogy a jelentések szerint a menedékkérő gyermekek és kísérő nélküli kiskorúak életkorának a tranzitzőnákban történő megállapítása nem megfelelő, jelentős mértékben támaszkodik egy szakértő általi vizuális vizsgálatra, és pontatlan, továbbá hogy a jelentések szerint az ilyen menedékkérők nem rendelkeznek megfelelő hozzáféréssel az oktatáshoz, a szociális és pszichológiai szolgáltatásokhoz, valamint a jogi segítségnyújtáshoz. Az Unión belüli

nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló új javaslat értelmében az életkor megállapítására irányuló orvosi vizsgálat végső eszköznek tekintendő.

A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezmény rendelkezései szerint minden menekültnek kötelezettségei vannak azzal az országgal szemben, ahol tartózkodik, különösképpen az, hogy magát az ország törvényeinek és szabályainak, valamint a közrend fenntartása érdekében hozott intézkedéseknek alávesse. A menedékkérők a tranzitónába történő belépésük előtt teljes körű tájékoztatást kapnak, a zónába való belépés önkéntesen, saját szabad akaratukból történik, mindennemű hivatalos kényszer nélkül.

A tranzitónában történő tartózkodás az oda belépő személyek saját döntésén alapszik, ezt a döntést az oda belépő személyek az előzetes, teljes körű tájékoztatás alapján és mindennemű hivatalos kényszerszertől mentesen hozzák meg. Mivel szabadon dönthetnek a tranzitónába történő belépésről, az is saját döntésük, hogy a zónát elhagyják-e, és ha igen, mikor. Ebben a tekintetben az egyetlen korlátozás, hogy kérelmük számukra kedvező elbírálásáig nem léphetnek be Magyarország és így a schengeni övezet területére. Ezért a kérelmezők a tranzitónába történő belépéskor kapott információk alapján önként vállalják, hogy a menekültügyi hatóság által kijelölt területen várakoznak. Mind a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv, mind pedig a befogadási feltételekről szóló irányelv megengedi a tagállamok számára, hogy előírják a kérelmezők számára az illetékes hatóságoknál történő bejelentkezést, vagy az azok előtt történő személyes megjelenést, és azok dönthetnek lakóhelyükről.

A „tranzitóna” kifejezés a jelenlegi tömeges bevándorlási válsághelyzetben, amely a hatályos kormányrendelet értelmében 2019. március 7-ig áll fenn, az eljárás helyét, nem pedig az eljárás típusát határozza meg, azaz a tranzitónában lefolytatott menekültügyi eljárások teljes értékű, ekvivalens eljárások, amelyek minden egyes esetet érdemben vizsgálják. A magyar jogszabály a menekültügyi eljárásról szóló irányelv logikáját követi; e rendelkezések szerint a tagállamok előírhatják, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmet egy arra kijelölt helyen kell benyújtani. Következésképpen, Magyarország előírhatja, hogy a kérelmeket kizárólag a tranzitónákban lehet benyújtani, ezzel eredményesebbé téve az embercsempészet elleni küzdelmet, továbbá megfelelő a külső határok védelmével kapcsolatos kötelezettségeinek.

Továbbá, ezeket a személyeket nem lehet őrizetben lévő személynek tekinteni, mivel a tranzitónát bárki elhagyhatja, aki azt el kívánja hagyni, kizárólag a schengeni övezetbe történő belépés nem engedélyezett a szükséges eljárások lezárultáig. A befogadási feltételekről szóló irányelvben az őrizettel kapcsolatban előírt szabályok végrehajtása megfelelő, azokat a magyar hatóságok kizárólag olyan körülmények között alkalmazzák, amikor az ilyen őrizet elrendelésére vonatkozó feltételek teljesülnek.

Tömeges bevándorlási válsághelyzetben az EUMSZ 72. cikke megengedi a tagállamok számára, hogy a közrend és a belbiztonság fenntartása érdekében saját hatáskörükben járjanak el. Tömeges bevándorlási válsághelyzetben minden kérelem egyedi elbírálásra kerül, a hatóságok nem kizárólag azok befogadhatóságát vagy a gyorsított eljárás lehetőségét vizsgálják. Magyarország továbbá megfelel a schengeni határ-ellenőrzési kódexből fakadó kötelezettségeinek is. Magyarország a visszatérési irányelvben szabályozott lehetőséggel élve az illegális határátlépés során elfogott menedékkérőket visszakíséri az államhatár magyar oldalára. Az országon belül, de illegális határátlépéssel összefüggésben elfogott személyek esetében Magyarország a törvényes rend fenntartása érdekében gyakorolja az EUMSZ 72. cikke által számára biztosított jogokat.

2015-ben a magyar Kormány szükségesnek ítélte meg a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és a biztonságos harmadik országok listájának elkészítését, amelyet jelenleg a 191/2015. Kormányrendelet rögzít. Szerbia felvétele e listára teljes mértékben összhangban van a nemzetközi és uniós szabványokkal: Szerbia az Európai Unió tagjelölt országa, folyamatban van az Európai Unióhoz történő csatlakozása. Az Európai Bizottság nem fejezte ki aggályait a tekintetben, hogy Szerbiát biztonságos harmadik országnak lehet tekinteni. Képtelenség lenne, ha egy tagjelölt ország nem felelne meg azoknak a követelményeknek, amelyek alapján biztonságos harmadik országnak minősülhet. Ezen túlmenően, továbbra sem létezik olyan uniós lista, amely meghatározná a biztonságos harmadik országokat; ezért ezen a területen a tagállamok az EU jogszabályokkal összhangban saját hatáskörben dönthetnek.

A menedékkérőkkel szembeni nem megfelelő bánásmóddal kapcsolatos feltételezésekről szóló beszámolók legnagyobb részt szubjektív forrásokból, illegális migránsok és az őket támogató nem-kormányzati szervezetek beszámolóiból származnak, így ezek a beszámolók tényyszerűségüket, megbízhatóságukat tekintve kételyekre adnak okot. Ezen túlmenően, egyetlen beszámoló sem szól olyan bírósági esetekről, amelyekben a magyar határrendészet tagjaival szemben elmarasztaló ítélet született volna a menedékkérőkkel szembeni nem megfelelő bánásmód miatt, ami alátámasztja a magyar Kormány álláspontját, miszerint ezek a vádak teljességgel alaptalanok.

Ami a gyermekek életkorának megállapítását illeti: a tranzitzőnákban orvosi személyzet tartózkodik, amely képes arra, hogy ne pusztán szemrevételezéses vizsgálattal, hanem tudományos módszerek alkalmazásával állapítsa meg a kérelmezők életkorát.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a 7. cikk szerinti eljárás kezdeményezését javasolni kizárólag azon az alapon, hogy Magyarország nem osztja a mainstream európai bevándorláspolitikát támogatók véleményét, és inkább a tagállamok azon egyre bővülő csoportjához csatlakozik, amely a „nyitott ajtó politikájá”-val szemben a

szigorú határellenőrzést részesíti előnyben, teljes mértékben helytelen és hibás. Magyarország hisz abban, hogy az európai demokrácia azt követeli meg, hogy a menekültek beengedésével kapcsolatos döntés kizárólag a tagállamok döntése legyen. Ezért nem indokolt egy indokolással ellátott javaslatban a (62)–(72). preambulumbekkezdések elemeire hivatkozva arra kérni a Tanácsot, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikk (1) bekezdése értelmében állapítsa meg, hogy Magyarország esetében fennáll az Unió alapértékei súlyos megsértésének egyértelmű veszélye.

Gazdasági és szociális jogok

A Kormány kulcsfontosságú prioritásként kezeli a gazdasági növekedést és a foglalkoztatás bővülését, csakúgy mint a versenyképesség növelését. E cél elérése érdekében a Kormány számos kezdeményezést tett, és a munkaalapú társadalom megteremtésének célját tűzte ki. Ezeknek az intézkedéseknek a sikerét alátámasztja az a tény, hogy Magyarország a szociális mutatók megújított eredményjelző tábláján szereplő 12 indikátorból 8 esetében az EU-átlag szintjén vagy annál jobban teljesít. A jelenlegi 3,8%-os munkanélküliségi arány az Európai Unióban a legalacsonyabbak közé tartozik. Mindazonáltal, a Kormány elkötelezett amellett, hogy tovább javítsa a már meglévő szociális szttenderdeket a magyar emberek jólétének növelése érdekében. Visszautasítjuk a hajléktalanság kriminalizációjával kapcsolatos állítást. Számos intézkedés történt annak érdekében, hogy a hajléktalan emberek szociális szolgáltatásokkal kombinált, megfelelő ellátásban részesüljenek. Az elmúlt évek során a hajléktalanok számára ellátást nyújtó intézmények részére meghirdetett pályázatok keretösszege elérte az 1 milliárd forintot. Az indokolással ellátott javaslat a gyermekek jogait is említi azokban az esetekben, ahol a gyermekeket és családjaikat elválasztják egymástól. A gyermekvédelmi törvény értelmében kizárólag pénzügyi indokok alapján egy gyermeket sem lehet a családjától elválasztani. A gyermekek családból történő kiemelése a védelmüket szolgáló legvégső eszköz, a törvény meghatározza azokat az ellátásokat, szolgáltatásokat és intézkedéseket, amelyek támogatást nyújtanak a családoknak a gyermekek nevelésében. A jelentésnek a sztrájk magyarországi jogi szabályozásával kapcsolatos állításai nem helytállóak és súlyosan félrevezetőek, a hivatkozott közigazgatási sztrájkmegállapodás 1994 óta van hatályban. A magyar gyakorlat mindenben megfelel a nemzetközi követelményeknek.

A hajléktalanság kriminalizálása

(73) A rendkívüli szegénységgel és az emberi jogok kérdésével megbízott különleges ENSZ-előadó és a megfelelő lakhatáshoz való joggal foglalkozó különleges ENSZ-előadó 2012. február 15-én és 2012. december 11-én felhívta Magyarországot, hogy vizsgálja felül azt a szabályozást, amely lehetőséget nyújt a helyi hatóságok számára, hogy a hajléktalanságot büntethetővé nyilvánítsák, illetve hogy tegyen eleget az Alkotmánybíróság által a hajléktalanság büntethetőségének megszüntetéséről hozott határozatnak. A magyarországi látogatását követően 2014. december 16-

án közzétett jelentésében az Európa Tanács emberi jogi biztosa jelezte, hogy aggasztónak tartja az utcán alvás és a kunyhó- és bódéépítés megakadályozása céljából hozott intézkedéseket, amelyeket széles körben jellemeztek úgy, hogy a gyakorlatban bűncselekménnyé nyilvánítják a hajléktalanságot. Az emberi jogi biztos sürgette a magyar hatóságokat, hogy vizsgálják ki azokat a jelentett ügyeket, amelyek alternatív megoldások nélküli kényszerkilakoltatásokról, és a család nehéz szociális-gazdasági helyzetére hivatkozva a gyermekek családjuktól való elszakításáról szólnak. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a 2018. április 5-i záró következtetéseiben aggodalmát fejezte ki az Alaptörvény negyedik módosításán alapuló állami és helyi jogszabályokkal kapcsolatban, amelyek sok közterületen tiltják az utcán alvást, és valójában büntetik a hajléktalanságot. A magyar Országgyűlés 2018. június 20-án elfogadta az Alaptörvény hetedik módosítását, amely tiltja az életvitelszerű tartózkodást a közterületeken. Ugyanezen a napon a megfelelő lakhatáshoz való joggal foglalkozó különleges ENSZ-előadó kijelentette, hogy a hajléktalanság büntethetővé tétele kegyetlen és a nemzetközi emberi joggal összeegyeztethetetlen.

Magyarország visszautasítja azt az állítást, hogy kriminalizálja a hajléktalanságot: az 1989-es rendszerváltás óta először, Magyarország Alaptörvénye tartalmaz egy olyan rendelkezést, amely ösztönzi a hajlék nélkül maradt emberekről való gondoskodást. A Kormány néhány, ezen a területen tett intézkedése: új gondozóállomások nyíltak; a hajléktalanszállók kapacitása Budapesten folyamatosan növekszik; az új Büntető Törvénykönyvben a kiszolgáltatott helyzetben lévő emberekkel szembeni megalázó bánásmód bűncselekménynek minősül; továbbá, az elmúlt évek során a hajléktalanok számára ellátást nyújtó intézmények részére meghirdetett pályázatok keretösszege elérte az 1 milliárd forintot.

Az Alaptörvény az állam egyik céljaként határozza meg a méltó élet lehetőségének biztosítását. Ennek a célnak az elérése során az állam a lehető legnagyobb mértékben köteles támogatni azokat az erőfeszítéseket, amelyek célja a hajléktalanság elkerülése és csökkentése, továbbá az alapvető megélhetési feltételek biztosítása. Ezzel összhangban az állam és a helyi önkormányzatok azon vannak, hogy minden hajléktalan személy számára szállást biztosítsanak.

Először is, fel kell hívni a figyelmet arra tényre, hogy az állam különböző eszközökkel biztosítja az emberi méltóság megőrzését és az emberi méltóság megőrzéséhez szükséges feltételeket.

Magyarország Alkotmánybírósága 42/2000. (XI.8.) AB határozata szerint az állam ezen kötelezettségének egyik aspektusa, hogy köteles szociális biztonsági rendszert és szociális intézményeket létrehozni, fenntartani és működtetni a minimális megélhetés biztosításához szükséges ellátások minimális szintjének biztosítása érdekében. A határozat kiemeli, hogy a nemzeti szociális biztonsági rendszer és intézmények létrehozásának alapvető alkotmányos kritériumai közé tartozik az emberi élet és emberi méltóság védelme.

Az emberi élethez és emberi méltósághoz való jog védelme érdekében az állam köteles az emberi élet alapvető feltételeit biztosítani. Ennek megfelelően a hajléktalanság esetében az állam köteles támogatást és szállást biztosítani a rászorulóknak azokban a helyzetekben, amelyekben az emberi életet közvetlen veszély fenyegeti. A szállás biztosításának kötelezettsége nem egyenlő „a lakhatáshoz való jog” garantálásával. Így az állam kizárólag akkor felelős szállás biztosításáért, ha a hajléktalanság közvetlenül fenyegeti az emberi életet. Ezért az állam kizárólag ilyen szélsőséges helyzetben köteles gondoskodni azokról, akik saját maguk nem tudják a maguk számára biztosítani az emberi élet alapvető előfeltételeit.

Az Alkotmánybíróság szerint, „az alkotmányi feladatok és a szociális jogok megvalósítása eszközei és mértéke tekintetében a jogalkotó viszonylag nagy szabadságot élvez. Alkotmányossági probléma abban a határesetben keletkezhet, ha az állam beavatkozása, vagy – gyakrabban – az állam mulasztása az Alkotmányban előírt feladat teljesítését, vagy valamely védett intézmény, illetőleg jog megvalósulását nyilvánvalóan lehetetlenné teszi. E minimális követelmény felett azonban – más alapjog sérelmét kivéve – nincs alkotmányi ismerv az államcél vagy szociális jogot szolgáló jogszabályok alkotmányosságának minősítésére.”

A fentiek fényében Magyarország Alaptörvénye XXII. cikkének módosítása nem változtatja meg azt a koncepciót, hogy Magyarország köteles erőfeszítéseket tenni annak érdekében, hogy mindenki számára méltó lakhatási körülményeket biztosítson és garantálja a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést.

Az Alaptörvény negyedik módosítása a XXII. cikk hatályát azzal a rendelkezéssel bővítette ki, hogy a méltó életkörülmények biztosítása érdekében az állam és az önkormányzatok erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy szállást biztosítsanak a hajléktalan emberek számára.

Míg az Alaptörvény hetedik módosítása bevezette a következőt: „Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a közterület közcélú használatának védelmét az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.”

Ez a bekezdés egyértelművé teszi, hogy a megfelelő lakhatás körülményeinek biztosításán túl az állam nem támogatja a közterület nem megfelelő használatát, mint például az életvitelszerű közterületen tartózkodást. A hetedik módosítás indoklása szerint a közterület életvitelszerű tartózkodásra történő használata a közterület megfelelő használatára vonatkozó szabályba ütközik. A közterületek rendeltetésük alapján közcélokot szolgálnak, míg közterületek életvitelszerű tartózkodásra történő használata nem minősül közcélúnak. A közterületek védelme garantálja, hogy mindenki élvezhesse a közterületek rendeltetésszerű használatát, melynek során az alapjogok gyakorlását semmi nem zavarhatja meg (pl. a békés gyülekezéshez való jog). A jogalkotó

e céljának kifejezése érdekében a hetedik módosítás a XXII. cikk (3) bekezdésében bevezette a közterületen történő életvitelszerű tartózkodás tilalmát. Tekintettel arra, hogy jelenleg a szállókon rendelkezésre álló ágyak száma elegendő arra, hogy a rászorulóknak számára szállást biztosítson, a közterületen történő életvitelszerű tartózkodás tilalma reálisan elfogadható. A közterületen történő alvás tilalma Európában nem precedens nélküli. Számos más EU-tagállam fogadott már el bizonyos rendelkezéseket ezzel a kérdéssel kapcsolatban.

A hetedik módosítás 2018. október 15-én lépett hatályba.

Ez az intézkedés nemcsak a közrend helyreállításának célját, de a hajlék nélkül élő emberek védelmét is szolgálja. Célja, hogy a hajléktalanszállókon megfelelő gondozást biztosítson e személyek számára, és megelőzze, hogy a téli hónapokban a hajlék nélkül élők az utcán fagyoskodjanak. Ezeken a hajléktalanszállókon több mint elegendő hely áll rendelkezésre ágyakkal, fűtött szobákkal, meleg étellel, tisztálkodási és mosási lehetőségekkel és egészségügyi szolgáltatással minden rászoruló számára. A szociális ellátó rendszerrel való kapcsolat jelenti az egyetlen esélyt a hajlék nélküli személyek számára arra, hogy sikeresen vissza tudjanak integrálódni a társadalomba.

Az Európai Szociális Charta rendelkezéseinek megsértése

(74) A Szociális Jogok Európai Bizottságának 2017. évi következtetései kijelentették, hogy Magyarország megsérti az Európai Szociális Chartát azzal, hogy az önfoglalkoztatókat és a háztartási alkalmazottakat, valamint a munkavállalók egyéb kategóriáit nem védik a munkahelyi egészségvédelemre és biztonságra vonatkozó jogszabályok, hogy a gyermekágyi halálozás ellen hozott intézkedések nem elégségesek, hogy az öregségi nyugdíj minimális összege nem megfelelő, hogy az álláskeresői segély minimális összege nem megfelelő és az álláskeresői járadék maximális folyósítási időtartama túl rövid, valamint hogy a rehabilitációs és rokkantsági ellátások minimális összege bizonyos esetekben nem megfelelő. A Szociális Jogok Európai Bizottsága azt is megállapította, hogy Magyarország nem felel meg az Európai Szociális Chartának azzal, hogy az egyedülálló, jövedelemmel nem rendelkező személyeknek, köztük időseknek járó szociális támogatás szintje nem megfelelő, hogy nem biztosított a szociális szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés az Európai Szociális Chartában részes államok jogszerűen tartózkodó állampolgárai számára, valamint hogy nem állapítható meg, hogy létezne megfelelő lakásellátás a kiszolgáltatott helyzetben lévő családok számára. A szakszervezeti jogok tekintetében a Bizottság kijelentette, hogy nincs kellően biztosítva a munkavállalók fizetett szabadsághoz való joga, nem születtek a kollektív megállapodásokat ösztönző intézkedések, miközben a munkavállalók ilyen megállapodások révén való védelme Magyarországon egyértelműen alacsony szintű, és a közszolgálatban csak azok a szakszervezetek hirdethetnek sztrájkot, amelyek részesei a kormánnyal kötött megállapodásnak; a sztrájkjogból kizárt köztisztviselők meghatározására használt kritériumok túllépnek a Charta hatályán; a köztisztviselői szakszervezetek csak az érintett alkalmazottak többségének jóváhagyásával hirdethetnek sztrájkot.

A Magyar Kormány elkötelezett a már meglévő szociális sztenderdek további fejlesztése mellett a magyar emberek jólétének növelése érdekében, ennek eredményeképpen harmadik kormányzati ciklusra is elnyerte a polgárok bizalmát. A jelenlegi Kormány számos kezdeményezést tett Magyarország gazdasági növekedésének, versenyképességének, szociális biztonságának és a polgárok jólétének további javítása érdekében. A parlamenti választások eredményei bizonyították, hogy a Kormánynak sikerült a helyes megoldásokat megtalálnia a polgárok problémáira.

Azt az állítást, amely szerint a 2010 óta megtett kormányzati intézkedések sikeresek, az a tény is alátámasztja, hogy Magyarország az Európai Bizottság által közzétett megújított szociális eredménytáblán szereplő 12 indikátorból 8 esetében az EU-átlag szintjén vagy annál jobban teljesít.

Magyarországon a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény részletes szabályokat fogalmaz meg az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés személyi, tárgyi és szervezeti feltételeire vonatkozóan, a szervezeten munkát végzők egészségének, munkavégző képességének megóvása és a munkakörülmények humanizálása érdekében, megelőzve ezzel a munkabaleseteket és a foglalkozással összefüggő megbetegedéseket. A törvény meghatározza az állam, a munkáltatók és a munkavállalók felelősségét, jogait és kötelezettségeit is ebben a tekintetben. Annak érdekében, hogy minden munkavégző személy élhessen az egészséges és biztonságos munkavégzéshez való jogával, a munkavédelmi törvény (84. § (1) bekezdés) kimondja, hogy a munkavédelmi hatóság jogosult valamennyi munkahelyen külön engedély nélkül ellenőrzést tartani. Az atipikus foglalkoztatási formákkal kapcsolatban, különös tekintettel a távmunkavégzésre, a munkavédelmi törvény kimondja (86/A. § 7. bekezdés), hogy a hatósági ellenőrzést a felügyelet kizárólag munkanapokon 8 és 20 óra között végezheti, ami garantálja a magán- és családi élet, valamint az otthon tiszteletben tartását. A munkavédelmi hatóság a munkáltatót és a munkavállalót az ellenőrzés megkezdése előtt legalább három munkanappal erről tájékoztatja. A munkáltató az ilyen céllal a munkavégzési helyként szolgáló ingatlan területére történő belépéshez szükséges hozzájárulást a munkavállalótól legkésőbb az ellenőrzés megkezdéséig beszerzi.

Magyarország Alaptörvénye kimondja, hogy „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”

Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő (Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdés).

Magyarország a szociális biztonságot a rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. A szociális intézkedések természetéről és mértékéről a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény rendelkezik, amelynek célja, hogy a szociális biztonság megteremtése és megőrzése érdekében meghatározza az állam által biztosított egyes szociális ellátások formáit, szervezetét, a szociális ellátásokra való jogosultság feltételeit, valamint érvényesítésének garanciáit.

Külön törvény, nevezetesen az 1991. évi IV. törvény rendelkezik a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról. Az állam elsődleges feladatai közé tartozik a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog gyakorlásának elősegítése, az álláskeresőknak támogatása, valamint a munkanélküliség hátrányos következményeinek megelőzése és csökkentése. A munkaerőpiac szereplőinek jogait és kötelezettségeit szabályozó törvény a magyar Kormány foglalkoztatáspolitikáját tükrözve meghatározza az állami szervek legfontosabb kötelezettségeit a foglalkoztatáspolitikai területén, szabályozza a foglalkoztatás előmozdítására vonatkozó támogatás leggyakoribb formáit, az álláskeresőknak szolgáltatás rendszerét, a jogosultsági kritériumokat és az egyes szolgáltatások mértékét, továbbá a megszüntetésükre és visszaállításukra vonatkozó szabályokat. A munkanélküliek ellátásáról szóló törvény szintén szabályozza a támogatások és ellátások finanszírozására szolgáló Nemzeti Foglalkoztatási Alapot, és tartalmazza a támogatások és ellátások odaítélésének eljárási szabályait.

Magyarország Kormánya 2010-ben történt megválasztásakor saját céljaként határozta meg egymillió új adófizető munkahely létrehozását 2020-ig. A cél elérése érdekében a munkavállalók népességhez viszonyított arányának jelentős mértékű növelése szükséges, a magyar munkaerőpiacnak az egyik legrugalmasabbnak kell lennie Európában, a vállalkozásoknak a lehető legnagyobb számú minőségi munkahelyet kell megteremteniük, így foglalkoztatást biztosítva a lehető legnagyobb számú munkavállaló részére. Ezt a célt szolgálta a munkajogi reform, amely során 2011 végén elfogadásra került az új Munka Törvénykönyve.

2010-ben a foglalkoztatási ráta meglehetősen alacsony volt,²⁸ a gazdaság szempontjából pedig további kedvezőtlen tényező, hogy csaknem másfél millió aktív korú személy nem vett részt a munkaerőpiacon.

Magyarország Kormánya a munkahelyek számának fenntartását és növelését, továbbá a foglalkoztatás bővítését a munka világában elsőszámú feladatának tekinti. Ez a kormányzati politika kapcsolódik a viszonylag rövid időtartamú álláskeresőknak támogatáshoz, szeretnénk ösztönözni az aktív munkakeresést és javítani azok munkaerő-

²⁸2010-ben 474.800 fő volt munkanélküli
<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/munkerohelyz/munkerohelyz10.pdf>

piaci kilátásait, akik elveszítették munkahelyüket. Ez a politika sikeresnek bizonyult, mivel a munkanélküliek száma fokozatosan csökken²⁹ és az üres álláshelyek számának növekedése jó foglalkoztatási lehetőségeket jelent azok számára, akik ma még munkanélküliek.

2012 januárjától a nyugdíjkorhatárnál fiatalabb rokkantnyugdíjasok esetében a rendszeres szociális járadék és az átmeneti járadék átalakításra került egészségbiztosítási ellátássá (megváltozott munkaképességű személyek ellátása), a nyugdíjkorhatárt betöltött rokkantnyugdíjasok esetében pedig öregségi nyugdíjra. A reform célja nem a kiadások csökkentése vagy a rokkantsági ellátásokban részesülők számának korlátozása volt, hanem a korábbi passzív nyugdíjrendszer helyett egy egységes, átlátható ellátási rendszer létrehozása, amely a megváltozott munkaképességhez kapcsolódik, amelyben a hangsúly a megmaradó képességeken és a rehabilitáción van, figyelembe véve az orvosi, foglalkoztatási és szociális aspektusokat egyaránt. Ezek az intézkedések hozzájárulnak az ellátástól való függőség megszüntetéséhez, és egyenlő esélyeket biztosítanak, lehetőséget teremtenek az értékteremtő munkára, az önellátásra és az életszínvonal emelésére. Az ellátás összegének alapja a megváltozott munkaképességű személyek ellátására jogosult személyek korábbi jövedelme, amely az egészségi állapothoz igazodik, ide értve a munkavégző képesség meglévő szintjét. E szerint azok a személyek, akik egészségi állapota jobb, és nagyobb valószínűséggel találnak munkát a munkaerőpiacon, alacsonyabb összegű ellátásban részesülhetnek, mint azok, akik egészségi állapota rosszabb vagy kevesebb lehetőségük van a rehabilitációra. Az ellátás összege magasabb, ha az ellátás elsődleges funkciója a jövedelemhelyettesítés. Azokban az esetekben, amikor az ellátás fő célja a munkaerő-piaci integráció támogatása, a meglévő készségek erősítése és kiegészítése, a készpénzellátások összege alacsonyabb. Az ellátások összege rendszeresen emelkedik. Az ellátások éves szintű kiigazítására januárban kerül sor a fogyasztói áremelkedésre vonatkozó előrejelzések alapján (infláció). A célcsoport sebezhetőségére tekintettel a megváltozott munkaképességű személyek ellátásához kapcsolódó eljárásokban fontos folyamatosan ellenőrizni azokat az intézkedéseket, amelyek javíthatják a szociális biztonságot. A teljes ellátórendszert érintő reform értékelésére a jövőben kerül sor, a megfelelő EU finanszírozású projekt keretében.

A Sztrájk törvény módosítása

(75) 2010. decembere óta, amikor Orbán Viktor kormánya megszavazta az úgynevezett sztrájk törvény módosítását, a sztrájk Magyarországon elvben jogellenes. A módosítások azt jelentik, hogy a sztrájk elvben a kormányzati igazgatással közszolgáltatási szerződések révén kapcsolatban álló vállalatoknál megengedett lesz. A módosítás nem vonatkozik azokra a foglalkoztatotti csoportokra, amelyeket ez a jog egyszerűen nem illet meg, így például a mozdonyvezetőkre, a rendőrökre, az orvosi személyzetre és a légiforgalmi irányítókra. A probléma

²⁹ 2018-ban 178.000 ember <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/munkerohelyz/munkerohelyz10.pdf>

másban rejlik, elsősorban abban, hogy a munkavállalók milyen százaléku részvétele szükséges a sztrájkreferendumon ahhoz, hogy az érvényes legyen – ez pedig akár 70 % is lehet. Ezután az államnak teljes mértékben alárendelt munkaügyi bíróság határoz a sztrájk jogszerűségéről. 2011-ben kilenc alkalommal terjesztettek elő kérelmet sztrájk engedélyezése iránt. Hét esetben a kérelmet indokolás nélkül elutasították; két esetben lefolytatták az eljárást, azonban lehetetlennek bizonyult a határozat meghozatala.

A jelentésnek a sztrájk magyarországi jogi szabályozásával kapcsolatos állításai nem helytállóak. Először is, nem helytálló az az állítás, amely szerint a sztrájk tilos azon szakszervezetek számára, amelyek a kormánnyal kötött megállapodások részes felei, másodsorban nem helytálló az az állítás, hogy foglalkoztatotti csoportok nem rendelkeznek sztrájkjoggal, és végül a 2011-ben kiadott sztrájkengedélyekre vonatkozó statisztika a kontextusból kiragadott, és így súlyosan félrevezető.

A sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény (Sztrájktörvény) értelmében az igazságszolgáltatási szervek, a Magyar Honvédség vagy rendészeti szervek munkavállalói nem sztrájkolhatnak. A közigazgatási szerveknél a Kormány és az illetékes szakszervezetek között létrejött megállapodásban foglalt különös szabályok betartása mellett lehetőség van a sztrájkjog gyakorlására, a Magyar Nemzeti Adó és Vámhivatal munkavállalói azonban nem jogosultak sztrájkolni.

A közigazgatási ágazatra vonatkozó sztrájkmegállapodás (Megállapodás) 1994 óta van hatályban. A megállapodás értelmében az érintett szakszervezetek, a helyi önkormányzatok országos érdekképviselői szervezetei, a közigazgatási szerveknél dolgozó köztisztviselők és a helyi önkormányzatok számára a Megállapodásban foglalt különös szabályok betartása mellett lehetőség van a Sztrájktörvényben biztosított jogok gyakorlására. A Megállapodásban megfogalmazott korlátozások alapján a közszolgálati jogviszony létét alapvetően érintő munkáltatói jogokat gyakorló köztisztviselők számára tilos a sztrájkban való részvétel. Ennek az az oka, hogy a közszolgálati jogviszony létét érintő munkáltatói jogokat gyakorló köztisztviselők alapvető szerepet játszanak a közigazgatási szerv működésében és a jogszerű közigazgatási döntések meghozatalában; ezért a közérdek fokozott védelme indokolja kizárásukat a sztrájkjog gyakorlásából. A Megállapodást aláíró szakszervezetek és a helyi önkormányzatok országos szövetségei szintén egyetértettek ezzel a korlátozással.

Kizárólag a Megállapodást aláíró szakszervezetek, vagy a Megállapodáshoz csatlakozó szakszervezetek és azok testületei jogosultak sztrájkot kezdeményezni. A Megállapodást alá nem író szakszervezetek nem jogosultak sztrájk kezdeményezésére, mert a Megállapodás fontos eljárási szabályokat tartalmaz a sztrájk elindítására és lefolytatására vonatkozóan. A Megállapodás kimondja, hogy a Megállapodás nyitott, azaz a közigazgatás területén működő szakszervezetek és helyi önkormányzatok érdekképviselői bármikor csatlakozhatnak ahhoz.

A sztrájkokkal kapcsolatos nemzetközi dokumentumok többsége alapján egyértelmű, hogy ilyen esetekben lehetséges a sztrájk ésszerű korlátozása, de a kollektív jogokat védő megoldások nem lehetetleníthetik el azt. Ezért lehetőség van egy külső döntéshozatali fórum felállítására, amennyiben ez a fórum megfelel két lényeges követelménynek: a vita során pártatlannak kell lennie és az eljárási feltételek nem lehetetleníthetik el a sztrájkot. A nemzetközi követelményekkel összhangban alapjogi ütközés esetén a független és pártatlan magyar bíróság feladata döntést hozni. A magyar bíróság függetlensége és pártatlansága garantált, mivel a Kormánynak nincs befolyása a bíróság döntésére.

A Magyar Központi Statisztikai Hivatal a gazdálkodó szervezetek bejelentései alapján évente publikálja a sztrájkokkal kapcsolatos statisztikai adatokat. A 2017 júniusában jóváhagyott adatok alapján 2010 és 2016 között 21 sztrájkbejelentés történt, megközelítőleg 45.000 ember vett részt ezekben a sztrájkokban, ami 408.200 munkaóra kiesését jelentette.

A sztrájkok számát illetően fontos megjegyezni, hogy egy új intézmény, a Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat (MTVSZ) fontos szerepet játszik a kollektív munkaügyi vitákban. Az MTVSZ tagjai országosan elismert tudósok és gyakorló szakemberek, akik pártatlanul működnek közre a munkaügyi vitákban. Az Európai Szakszervezeti Intézet sztrájkstatisztikái szerint 2010 és 2017 között hét olyan uniós tagállam volt, amelyben a munkavállalók szervezett fellépése miatt kiesett munkanapok átlagos száma nem érte el a magyarországi adatokat.

A gyermekek jogai

(76) Az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának 2014. október 14-én közzétett, „Záró megállapítások Magyarország összevont harmadik, negyedik és ötödik időszakos jelentéseiről” című jelentése aggodalmakat fogalmazott meg amiatt, hogy egyre több esetben vesznek el gyermekeket a családjuktól a család kedvezőtlen társadalmi-gazdasági helyzete miatt. A szülők elveszíthetik a gyermeküket a munkanélküliség, a szociális lakások hiánya vagy az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények helyhiánya miatt. Az Európai Roma Jogok Központjának egyik tanulmánya szerint ez a gyakorlat aránytalan mértékben sújtja a roma családokat és gyermekeket.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (gyermekvédelmi törvény) szerint a gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. Ennek megfelelően a gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad a családjától elválasztani; ez egyértelmű törvénysértés lenne. Amennyiben így döntene az elsőfokú gyámhatóság, az ügyfél fellebbezhet, majd jogsértésre hivatkozva a másodfokú döntés felülvizsgálatát is kezdeményezheti a bíróságnál. A rendelkezésre álló információk alapján elsőfokú gyámhatósági döntést nem változtattak meg azért, mert a gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt választották el a

családjától. A bíróság egyetlen esetben sem semmisített meg gyámhatósági határozatot azért, mert az a gyermekvédelmi törvénnyel ellentétes.

A gyermekvédelmi törvény biztosítja a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésének, illetve elhelyezésének meghatározott időpontban történő felülvizsgálatát, ami szintén a gyermek érdekeit szolgálja.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörükben eljáró fővárosi és megyei kormányhivatalok felügyeleti szerveként a kérvények alapján felügyeleti intézkedést kezdeményez, valamint kezdeményezi a fővárosi és megyei kormányhivatalok átfogó és objektív ellenőrzését, és megteszi a szükséges intézkedéseket, ha bármilyen törvénysértést észlel. Emellett létrehoz egy gyermekvédelmi rendszert a jogalkotási feladatai előkészítése során és az e rendszert érintő fejlesztések tervezése, és megvalósítása során a gyermekek érdekeinek az érvényesítése, valamint a gyermekeknek mind a védelemhez, mind pedig a családban történő nevelkedéshez való joga előmozdítása céljából.

Fontos megjegyezni, hogy a gyámhatóság döntéshozatali folyamata rendkívül összetett, és a hatályos jogszabályok számos eljárási garanciát írnak elő annak biztosítására, hogy ne fordulhassanak elő ilyen esetek. Rendkívül fontos, hogy – figyelembe véve a hatályos gyermekvédelmi törvényt – a gyámhatóság eljárása során, amennyiben a gyermeket el kell választani a családjától, a gyermek csak akkor helyezhető el a gyermekvédelmi rendszerben, ha nincs olyan szülő vagy más rokon, aki alkalmas a gyermek felnevelésére. A családban történő elhelyezés a Polgári törvénykönyv értelmében is elsődleges a nevelőszülőnél vagy gyermekotthonban történő elhelyezéssel szemben.

Ezért tehát a gyermekeknek a családtól történő elválasztása a végső eszköze annak, hogy megvédjük őket, a fokozatosság szem előtt tartásával, ha a segítség ellenére sem nevelhetők fel családi környezetben. A gyermek saját családjában történő felnevelését a törvény által meghatározott e célra kialakított támogatások, szolgáltatások és intézkedések is segítik. Azokban az esetekben, amikor a gyermeket elválasztják a családjától, már fennáll annak a kockázata, hogy veszélyeztetett helyzetben van, és a családtól való elválasztás oka elsődlegesen nem a szülők jövedelmi helyzete vagy szegénysége, hanem a bántalmazás vagy az elhanyagolás. A gyermekeknek a családjuktól történő elválasztásukkor a pénzügyi nehézségek egyéb gondokkal együtt – pl. a szülők életformája, amely a gyermekek elhanyagolásához vezet, a legalapvetőbb feltételek be nem tartása, amely a család nem megfelelő ellátásához vezet (pl., ha a higiéniai szabályokat nem tartják be és ezzel a gyermekek egészségét veszélyeztetik, vagy ha nem táplálják őket megfelelően stb.) – valóban ahhoz a döntéshez vezethetnek, hogy a gyermeket végül kiemelik.

Minden egyes ügyre érvényes, hogy az eseteknél figyelembe kell venni az egyedi jellemzőket. Csupán vizsgálat tárgya, hogy vannak-e olyan anyagi okok, amelyek

indokolják a gyermek családtól történő elválasztását, de ez nem elég az egyedi esetek megítéléséhez, illetve tendenciák leírásához.

A szociális segélyek és munkanélküli ellátások megfelelősége és a támogatottak köre

(77) A Bizottság a Magyarország 2018. évi nemzeti reformprogramjáról szóló tanácsi ajánlás kiadására és Magyarország 2018. évi konvergenciaprogramjának tanácsi véleményezésére irányuló 2018. május 23-i ajánlásában jelezte, hogy 2016-ban 26,3%-ra csökkent a szegénység vagy a társadalmi kirekesztődés kockázatának kitettek aránya, ám az még így is az uniós átlag felett van. A gyermekek általában jobban ki vannak téve a szegénység veszélyének, mint más korcsoportok. A foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege az egyszemélyes háztartások esetében nem éri el a szegénységi küszöb 50%-át, ami az egyik legalacsonyabb az Unióban. A munkanélküli ellátások megfelelősége nagyon alacsony: a 3 hónapos maximális időtartam az Unión belül a legrövidebb, és csak mintegy egynegyedét teszi ki annak az időnek, amelyre a munkakeresőknek átlagosan szükségük van ahhoz, hogy munkahelyet találjanak. Ezen túlmenően a járadék összege a legalacsonyabbak között van az Unióban. A Bizottság azt ajánlotta, hogy javítsák a szociális segélyek és a munkanélküli-ellátások megfelelőségét, és terjesszék ki a támogatottak körét.

A magyar Kormány egyik kulcsfontosságú általános prioritása a versenyképesség erősítése mellett a gazdasági növekedés fokozása és a foglalkoztatás növelése. Véleményünk szerint a fenntartható gazdasági növekedés hozzájárul a szociális jóléthez. A magyar Kormány célként tűzte ki a munkaalapú társadalom létrehozását; ez azt jelenti, hogy a munkaképes korú lakosság elsődleges megélhetési forrásának a munkából szerzett jövedelemnek kell lennie, és nem a szociális támogatásoknak. A foglalkoztatáspolitikai intézkedések egyik meghatározó eleme a „segély helyett munka” elvének érvényesítése, amely a magyarországi szociális biztonsági rendszer alapvető átalakulását eredményezte. A változások legfontosabb jellemzője, hogy a hangsúly a passzív ellátásról (és a szociális segélyekről) átkerült a foglalkoztatás támogatására. A passzív kiadások aránya a GDP 0,7%-áról a GDP 0,2%-ára csökkent, miközben az aktív foglalkoztatást támogató ellátások aránya a GDP 0,3%-áról a GDP 0,8%-ára emelkedett, amely az egyik legmagasabb szám az EU-ban.

Pozitív fejlemény, hogy az Európai Bizottság első alkalommal ismerte el, hogy a közfoglalkoztatás keretében lényeges intézkedések történtek az elsődleges munkaerőpiacra történő átmenet ösztönzésére. Emellett a közfoglalkoztatásnak a szociálpolitikában is fontos szerepe van, különösen a leghátrányosabb helyzetű területeken. Magyarország fontos lépéseket tett azért, hogy ezeken a területeken csökkentse a szociális ellátásoktól való függés csapdájának következményeit.

2010 óta számos intézkedés valósult meg azért, hogy csökkenjen a szegénység és a szociális kirekesztettség veszélyének kitett emberek száma. Ennek eredményeként a szegénység és a szociális kirekesztettség által fenyegetett emberek száma 9,2%-kal

csökkent, a gyermekek aránya pedig a 2013-as 43,9%-ról 2017-re 31,6% zsugorodott, ami a többi tagállamhoz képest az egyik legnagyobb mértékű csökkenést jelenti.

A magyar Kormány elkötelezte magát amellett, hogy tovább javítsa a jelenlegi szociális helyzetet, annak érdekében, hogy a magyar emberek jobban élhessenek, és ennek köszönhetően a választópolgárok bizalmát harmadszorra is elnyerte. Ezért, és mivel a gazdaság- és szociálpolitikák kizárólag az egyes tagállamok hatáskörébe tartoznak, nem indokolt egy indokolással ellátott javaslatban a (73)-(77). preambulumbekkezdések elemeire hivatkozva arra kérni a Tanácsot, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikk (1) bekezdése értelmében állapítsa meg, hogy Magyarország esetében fennáll az Unió alapértékei súlyos megsértésének egyértelmű veszélye.
