

A VELENCEI BIZOTTSÁG 2012. JÚNIUSI VÉLEMÉNYEI ÖT SARKALATOS TÖRVÉNYRŐL

Az Európa Tanács keretében működő Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (közismert nevén Velencei Bizottság, a továbbiakban: Bizottság) 2012. június 15–16-án öt, 2011 végén elfogadott magyar sarkalatos törvényről bocsátott ki véleményt. A testület 2010 ősze óta nyolc véleményben értékelte az új magyar alkotmányt és az alkotmányos átalakulás sarkköveit jelentő új törvényeket abból a szempontból, hogy összhangban vannak-e az emberi jogok védelmére kialakított európai standardokkal. Jelenleg folyamatban van az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek (Ár.) és további három törvénynek az értékelése is. Ez a vizsgálatfolyam példa nélküli a Bizottság történetében, ugyanis a testület eddig egyetlen részes állam esetében sem végzett ilyen átfogó értékelést, az pedig elvétve fordul elő, hogy egy EU-tagállam törvényei állnak a vizsgálat középpontjában.¹ A legutóbb vizsgált öt törvény a 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról (Vjt.);² a 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (Abtv.);³ a 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről (Ütv.), a 2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról (Üjt.);⁴ valamint a 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól (Njtv.).⁵ Az alábbiakban a négy vélemény összefoglalóját adjuk közre.

A törvények értékelésére felkért bizottsági jelentéstevők 2012 áprilisában és májusában látogatást tettek Budapesten, és személyes megbeszéléseket folytattak az egyes témakörökben érintett állami és nem állami szereplőkkel, így többek között a legfőbb ügyésszel, a nemzetiségi jogok védelmét ellátó helyettes ombudsmannal, az igazságügyért felelős miniszterrel, az OVB elnökével, pártok, nemzetiségek, civil szervezetek képviselőivel. A törvények kapcsán a Bizottság a pozitívan értékelhető újítások mellett számos problematikus elemre hívja fel a figyelmet, megállapítva, hogy a vizsgált jogszabályok több ponton ellentétesek az elfogadott európai standardokkal. (A sorban a legkevésbé élesen bírált törvény az Njtv., a leginkább problematikusnak az ügyészségre vonatkozó szabályozás bizonyult.) A vélemények minden esetben igyekeznek minél telje-

sebb körben rámutatni a pontatlan, ellentmondásos törvényi szabályokra, illetve felhívni a figyelmet az ezekből eredő jogalkalmazási nehézségekre, számos esetben konkrét módosítási javaslatokat téve. A magyar kormány megjegyzései a négy vélemény véglegessel érdemben egyező tervezetére vonatkozóan 2012. június 13-án érkeztek meg a Bizottsághoz,⁶ amelyekben a kormány egyes bírálatokra vonatkozóan egyetértését fejezte ki, ám számos felvetésre nem reagált.⁷ A bizottsági javaslatoknak megfelelő kiigazítás szándékára egyelőre nem sok jel utal. (Az Njtv.-vel kapcsolatos véleményre tett kormányzati észrevételekben annyi szerepel, hogy az Országgyűlés időközben módosította a törvényt, de a módosítások közül valójában csak egy érinti a Bizottság egyik felvetését.⁸)

A négy vélemény több közös észrevételt tartalmaz. Az alkotmányos keretek értékelésekor a Bizottság rendszerint megismétli (vagy kiegészíti) az Alaptörvényről adott véleményében⁹ foglalt, gyakran kritikus megállapításokat. A Bizottság mind az öt törvénnyel kapcsolatban bírálja azok sarkalatos jellegét.¹⁰ Az Alaptörvényről adott véleményben foglaltakkal összhangban¹¹ ismét hangsúlyozza, hogy a szóban forgó tárgykörökre vonatkozó legfontosabb szabályok elfogadását indokolt valamilyen minősített többséghez kötni, a vizsgált jogszabályok azonban jóval túlterjeszkednek az alapelvek és a szabályozási keretek meghatározásának szintjén, és számos olyan részletszabályt tartalmaznak, amelyek módosításához az egyszerű többségnél nagyobb támogatottság megkövetelése sérti a demokrácia elvét. A törvényalkotási eljárás visszasságaira a Bizottság csak a nemzetiségi törvénnyel és a választási törvénnyel kapcsolatban hívja fel a figyelmet. A Vjt.-t kormánytervezet hiányában, egyéni képviselői indítványokon keresztül, érdemi politikai és társadalmi vita és konszenzus nélkül, kevésbé átlátható eljárásban alkották meg. Az Njt. előkészítése során a nemzetiségek képviselőinek javaslatait kevésbé vették figyelembe, sőt, nagyon rövid idő állt rendelkezésre az álláspontok kifejtésére is. A Bizottság javaslata szerint a jövőben a választási rendszer jövőbeli módosításairól (különösen a mandátumelosztás rendszeré-

ről) nyilvános pártok közötti egyeztetés során kell dönteni, a nemzetiségeket érintő törvényalkotásban pedig a nemzetiségekkel való hatékony konzultáció elengedhetetlen. Természetesen a jogalkotásra vonatkozó demokráciakövetelmények minden törvényhozási eljárásban irányadók.

AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK VÁLASZTÁSÁRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY

A Bizottság az országgyűlési képviselők választására vonatkozó új szabályozás kapcsán mind formai, mind tartalmi kritikát megfogalmaz: formai szempontból bírálja a törvény elfogadásához vezető eljárást, tartalmi szempontból a választási rendszer jellegét és a választójogosultságot vizsgálja részletesen.¹² Természetesen nem szabad megfedkezünk arról, hogy az új választási eljárási törvény számos ponton árnyalja majd a képet, elég csak az előzetes regisztráció intézményének bevezetésére vagy a kampányidőszak és az ajánlószelely-gyűjtési időszak tartamának meghatározására gondolni. A Bizottság maga is tesz javaslatokat a majdani eljárási törvény tartalmára, jelzi többek között, hogy a szavazás titkosságát megfelelően biztosítani kell majd, például a szavazófülke használatának kötelezővé tételével.

1. A vélemény a nemzetközi standardok szempontjából semlegesnek ítéli a törvény alábbi elemeit: a kétfordulós választási rendszer felváltását egyfordulóssal, az országgyűlési képviselők számának csökkentését, a jelöltek regisztrációját, illetve a választójog kiterjesztését a külföldi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárokra. Hasonlóan nincs európai elvárás a többségi és arányos rendszer és ezek altípusai közötti választás tekintetében, így a Bizottság csak megállapítja, de nem értékeli, hogy az új választási rendszerben a többségi elem felerősödik. Mégis hozzát teszi, hogy a többségi és arányos választási rendszer vegyítésének megfelelőbb formái is ismertek, az új törvény által választott megoldás ugyanis nem várt eredményekre is vezethet: az arányosság kívánatos mértéke, illetve az aránytalanság kompenzálása nem feltétlenül valósul meg. Az új rendszerben lehetséges, hogy egy párt az egyéni választókerületek többségében mandátumot szerez és az országos listán megszerzi a szavazatok többségét, mégsem ez szerzi a legtöbb parlamenti helyet. Előfordulhat, hogy az egyéni választókerületek többsé-

gében győztes párt szerez parlamenti többséget, holt országos szinten nem ez a leginkább támogatott párt. A Bizottság szerint nemzetközi összehasonlításban magasnak tekinthető a közös pártlista mandátumszerzéséhez megkövetelt 10%-os (két párt közös listája esetén), illetve 15%-os (kettőnél több párt közös listája esetén) bejutási küszöb (Vjt. 14. § (2) bek.).

2. A Bizottság üdvözli a szándékot, hogy a választókerületek meghatározásának új szabályaival a törvényhozó a választójog egyenlőségének alkotmányos követelményét igyekszik megteremteni.¹³ A választott megoldás azonban a Bizottság szerint e cél megvalósítása érdekében több ponton kiigazításra szorul. A választókerületek kialakításának elveit a Vjt. 4. §-a határozza meg, amelynek értelmében a közel azonos számú választópolgárt tömörítő, összefüggő területet alkotó választókerületek nem léphetik át a megyehatárokat és Budapest határát, de a kerületekben a választópolgárok száma legfeljebb 15%-kal eltérhet. Ennél nagyobb eltérésre is lehetőség van, ha a megyehatárokon belüli és az összefüggő területi kialakítás „a földrajzi, nemzetiségi, történelmi, vallási és egyéb helyi sajátosságokat, valamint a népeségmozgást is figyelembe véve” ezt szükségessé teszi. A Bizottság országos szinten elfogadhatónak tekinti a fenti indokokat, azt azonban nem tartja igazolhatónak, hogy egy-egy megyén belül az egyes választókerületek szavazói között az eltérés meghaladhatja a nemzetközileg elfogadott 10%-os arányt. Szükséges tehát a törvény kiegészítése ilyen tartalmú tilalommal.

A törvény a kerülethatárok módosítását csak abban az esetben teszi kötelezővé, ha a választópolgárok száma több mint 20%-kal eltér (illetve ha egy megyehatár módosul). A nemzetközi standardokkal összhangban áll, hogy a törvény szerint ilyen módosításra a parlamenti választás évében vagy az azt megelőző évben már nem kerülhet sor. Ugyanakkor a Bizottság javaslata szerint a törvénynek rendelkeznie kellene a választókerületi határok legalább tízévenkénti (de inkább gyakoribb) felülvizsgálatáról, így az Országgyűlésnek nem kellene megvárnia, hogy 20%-ot meghaladó különbségek alakuljanak ki. A felülvizsgálatot egy független, állandó vagy ideiglenes, átláthatóan működő bizottságnak kellene elvégeznie, amelyben helyet kellene kapnia geográfusnak, szociológusnak, a pártok azonos számú képviselőjének és szükség esetén a nemzetiségek

„A TÖRVÉNYEK KAPCSÁN A BIZOTTSÁG A POZITÍVAN ÉRTÉKELHETŐ ÚJÍTÁSOK MELLETT SZÁMOS PROBLEMATIKUS ELEMRE HÍVJA FEL A FIGYELMET, MEGÁLLAPÍTVA, HOGY A VIZSGÁLT JOGSZABÁLYOK TÖBB PONTON ELLENTÉTESEK AZ ELFOGADOTT EURÓPAI STANDARDOKKAL.”

képviselőinek. Csak e követelmények megtartásával biztosítható a politikai befolyásolás és a „gerrymandering” jelenségének kizárása ebben a folyamatban. A választókerületek határainak kijelölésével kapcsolatban különösen nagy probléma, hogy sarkalatos törvényben kapnak helyet, így ugyanis a jövőben el lehetetlenülhet a választókerületek rendszeres felülvizsgálata és a határok módosítása. A Bizottság szerint minősített többséggel csak a kerületek kijelölésére vonatkozó szabályokat (például matematikai képletet) kellene meghatározni, a konkrét felosztást nem. A vélemény annak fontosságát is hangsúlyozza, hogy a választókerületek meghatározása széles körű politikai konszenzus eredménye legyen.

3. Az aktív és passzív választójogosultság tartalmát illetően a vélemény szintén több ponton fogalmaz meg bírálatot. A vélemény szerint a választójogosultság kiterjesztése a külföldön lakóhellyel rendelkező állampolgárokra elvben üdvözlendő, hiszen erősíti a választójog általános jellegét. A Bizottság nem bírálja a külföldi állampolgárok korlátozott szavazati jogát sem, ugyanis az új állampolgársági törvény alapján nagymértékben megnőhet a külföldi választójogosultak száma, így valamilyen korlátozás indokolt lehet. Ugyanakkor az új választási eljárási törvényben megfelelő részletességgel kell majd szabályozni a külföldön történő szavazás menetét, különösen a regisztrációs eljárást. Elvben szintén üdvözlő a Bizottság a nemzetiségek parlamenti képviseletének megerősítését, jelezve, hogy az Alkotmánybíróság eddig sikertelenül hívta fel az Országgyűlést a vonatkozó törvény megalkotására.¹⁴ A nemzetiségeknek biztosított speciális szavazati jog azonban már problematikus. Az, hogy a nemzetiséghez tartozóknak dönteniük kell az országos pártlistára és az országos nemzetiségi listára való szavazás között, korlátozza e személyek választási lehetőségét az arányos választási rendszerben, különösen, ha csak egyetlen nemzetiségi lista van. A Bizottság szerint ez a megoldás csak úgy lehet elfogadható, ha a nemzetiséghez tartozóknak nagyon röviddel a szavazás előtt (legszerencsésebb esetben a szavazás napján) kell dönteniük, hogy melyik listára akarnak szavazni, mert csak így biztosítható számukra a megalapozott választás lehetősége.

A választójogosultság kizárásával kapcsolatban nemzetközi követelmény, hogy az jogszabály által előírt, jogszerű cél érdekében szükséges, objektíve és ésszerűen indokolható legyen. A Bizottság a vonatkozó rendelkezések (Alaptv. XXIII. cikk (6) bekezdés és Vjt. 2. § (3) bekezdés) mellett felhívja a figyelmet az Alaptörvényben foglaltakat¹⁵ korlátozó

Ár. 26. §-ára. Ennek értelmében nincs választójoga az Alaptörvény hatálybalépésekor jogerősen a közügyek gyakorlásától eltiltott, illetve gondokság alatt álló személyeknek (utóbbi esetben a gondokság megszűnéséig vagy a választójog bírói visszaállításáig). A Bizottság szerint a szabályozást pontosítani kell, mert jelen formában ellentétes a nemzetközi standardokkal. A közügyektől eltiltás esetén nem biztos, hogy az érintett választójoga különösen súlyos bűncselekmény elkövetése miatt kizárt, illetve ilyenkor hiányzik a bírói mérlegelés, az időbeli korlátozás és a felülvizsgálat lehetősége. A gondokság alatt álló személyek választójogának automatikus, a belátási képességet nem vizsgáló korlátozása pedig ellentétes az EJEB Kiss Alajos ügyben hozott ítéletével.¹⁶

A jelöltállítás új szabályait illetően a Bizottság üdvözlő az új változást, hogy – a képviselők számának csökkenése és ebből fakadóan az egyéni választókerületek nagyságának növekedése miatt – az egyéni választókerületekben a választópolgárok 1,3%-ának ajánlása elegendő a jelöltséghez, szemben a korábbi 2,8%-kal. A nemzetközi követelmény ugyanakkor az lenne, hogy a választópolgárok 1%-ának támogatása elegendő legyen a jelöltállításához. A készülő új eljárási törvény számára a vélemény két lényeges pontra hívja fel a figyelmet: egyrészt az ajánlások összegyűjtésére „ésszerű határidőt” kell majd biztosítani (a kormányzat terve a határidő jelentős csökkentésére tehát problematikus lehet majd), másrészt megfelelő garanciákkal kell biztosítani az ajánlószervényekkel való visszaélések kizárását.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY

Az Abtv.-t a Bizottság alapvetően koherens és jól megszövegezett jogszabálynak tartja, és több új elemét pozitívan értékeli. Ugyanakkor számos rendelkezésével kapcsolatban pontosítást és egyértelműsítést tart szükségesnek, a szabályozás – mi több, az alkotmányos szabályozás – néhány elemével kapcsolatban éles kritikát fogalmaz meg.¹⁷ A vélemény a jogállás és szervezet, a hatáskörök és az eljárási szabályok vonatkozásában is tartalmaz módosítási javaslatokat, illetve felhívja a figyelmet a törvény egészének sarkalatos jellegéből eredő problémákra. Több ponton utal a Bizottság által 2011 márciusában, az alkotmányozási folyamat során a magyar kormány kérésére három jogi kérdéstről adott véleményre,¹⁸ amely az előzetes normakontroll és az *actio popularis* intézményeiről is tartalmaz állásfoglalásokat.

1. Az Alaptörvény Alkotmánybíróságra vonatkozó rendelkezései közül a Bizottság a legaggályosabbnak továbbra is az Alkotmánybíróság hatáskörét a pénzügyi tárgyú törvények tekintetében erőteljesen korlátozó, szövege szerint átmeneti jellegűnek tűnő 37. cikk (4) bekezdését tartja, és ismételtlen sürgeti annak visszavonását.¹⁹ Súlyosítja a helyzetet, hogy a korlátozást tovább erősíti az Ár. 27. cikke. Ez lényegében állandó szabállyá teszi az Alaptörvényben foglalt korlátozást azáltal, hogy előírja: ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem is haladja meg, az Alkotmánybíróság hatásköréből akkor is ki vannak zárva azok a költségvetési tárgyú törvények, amelyeket abban az időszakban hirdettek ki, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta. A Bizottság szerint az Ár. és az Alaptörvény rendelkezése ellentmond egymásnak, ezért a kettőt legalábbis összhangba kell hozni, még ha a hatályon kívül helyezésre esetleg nem is kerül sor. Az alaptörvényi szabályozás a Bizottság szerint aggályos azért is, mert nem deklarálja az Alkotmánybíróság és tagjai függetlenségét, ráadásul ezt szövetszerűen az Abtv. sem tartalmazza. A Bizottság szerint a függetlenség és autonómia garanciáit nem elég az Abtv.-ben biztosítani, azokat alaptörvényi szinten kell rögzíteni. A vélemény szerint sajnálatos az is, hogy az Alkotmánybíróság elnökét az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés választja, mert a tagok általi választás a testület függetlenségét erősítő elem volt.

2. Jóllehet sem az Alaptörvény, sem az Abtv. nem deklarálja, az Alkotmánybíróság mint intézmény függetlenségét garantálja az Abtv. 4. §-a által előírt költségvetési önállóság, amely kizárja, hogy a kormányzat költségmegvonással büntesse az intézményt a neki nem tetsző döntésekért. Ugyanakkor a Bizottság szerint kivételes esetben, pl. gazdasági válság esetén szükséges lehet a költségvetés csökkentése, amely nem sérti a függetlenséget, ha jogszabályon alapul és valamennyi állami tisztségviselő javadalmazásának csökkentésével párhuzamosan történik.

Az alkotmánybírák jogállásával kapcsolatban a Bizottság a függetlenség biztosítékaként üdvözli az Abtv. azon rendelkezését, amely – a Bizottság korábban ismertetett javaslatával összhangban – kizárja az alkotmánybírák újraválasztásának lehetőségét, valamint azt, amely négyéves várakozási időt ír elő a megválasztás előtt a korábban politikai tisztséget betöltő jelöltek esetében (Abtv. 6. cikk). Az alkotmánybírák választására irányuló eljárással kapcsolatban a Bizottság elismeri, hogy Európában elfogadott a parlament általi választás (a jelölőbizottság

megváltozott összetételére külön nem tér ki), ugyanakkor véleménye szerint a jelenlegi magyarországi politikai helyzetben a függetlenség biztosítása érdekében szerencsésebb lenne a választást olyan vegyes rendszerben bonyolítani, ahol bizonyos számú tagot az Országgyűléstől független, politikailag semleges szereplők választanak. Pozitívum, hogy az Abtv. meghatározza az új tagok választására rendelkezésre álló határidőt (az előd megbízási idejének lejártát megelőző kilencven napon belül), illetve rögzíti, hogy ha e határidőn belül nem sikerül az utódját megválasztani, az alkotmánybíró megbízatása az utód hivatalba lépéséig meghosszabbodik (Abtv. 15. § (3) bek.).²⁰ Érdemes felidézni, hogy a megbízatás hasonló meghosszabbítására vonatkozó szabályt a Bizottság bírálta az Országos Bírósági Hivatal elnökével kapcsolatban,²¹ valamint a legfőbb ügyész esetében is (lásd alább az Üjt. 22. §-ával kapcsolatos megjegyzéseket). Az alkotmánybírák hivatali idejének hosszabbítását a Bizottság szerint meg kell különböztetni e két esettől, ugyanis az Alkotmánybíróság egy-egy tagjának kiesése ellehetetlenítheti a döntéshozatalt, így veszélyezteti a testület működésének folyamatosságát. Ugyanakkor az alkotmánybírák esetében is biztosítani kell, hogy a meghosszabbítás kivételből ne legyen főszabállyá váljék.

Az alkotmánybírói megbízatás megszűnésének esetei közül a kizárás szabályai lehetnek problémásak. Az Abtv. 16. § (4) bekezdése értelmében a „tiszttségére méltatlanná vált” alkotmánybíró a teljes ülés kizárja, a törvény azonban nem tisztázza, mikor válik az alkotmánybíró méltatlanná. A Bizottság javaslata, hogy a törvénybe kerüljön példalózó felsorolás a lehetséges okokról (pl. titoktartási kötelezettség megszegése), illetve kerüljenek be eljárási garanciák, azaz a kizárásról a teljes ülés egyhangúsággal vagy kétharmados többséggel döntsön. Az alkotmánybírák mentelmi jogára vonatkozó szabályok alapvetően megfelelnek az európai standardoknak, ám két kiegészítésre szükség volna: egyrészt arra, hogy a mentelmi jog kiterjedjen a feladatellátás során jóhiszeműen elkövetett cselekedetért fennálló polgári jogi felelősségre, másrészt arra, hogy a mentesség alóli kivételek csak szándékos bűncselekményekre vonatkozzanak.

Az Alkotmánybíróság elnökének jogállásával kapcsolatban a Bizottság kitér többek között a díjazás szabályaira. Elismeri, hogy az alkotmánybírák és az elnök díjazását üdvözlendő sarkalatos törvényben szabályozni, ugyanakkor az elnök egyéb, nem anyagi jellegű juttatásait (pl. internethasználat, üdülőhasználat) alacsonyabb szintű jogszabályban kellene rendezni, vagy akár az alkotmánybírák is dönthetnének róla. Az Abtv. 20. §-a az elnök megbízatásá-

nak megszűnése utáni továbbdíjazását teszi lehetővé, amely azonban a Bizottság szerint indokolatlan, tehát kiküszöbölendő különbségtételt tartalmaz: ha az elnök megbízatása a megbízatási időtartam letelte, a 70. életév betöltése vagy felmentése miatt szűnt meg, további hat hónapon keresztül a havi díjazásának megfelelő összegű juttatásra jogosult, azonban ha megbízatása lemondása miatt szűnt meg (még ha ez pl. egészségügyi okból történt is), csak három hónapon keresztül illeti meg ez a juttatás. A Bizottság az elnök helyettesítésére vonatkozó 21. § kiegészítésére is javaslatot tesz. E szakasz rögzíti, hogy az elnök és az elnökhelyettes együttes akadályoztatása esetén a legidősebb alkotmánybíró gyakorolja az ott megjelölt egyes elnöki hatásköröket, amelyek között nem szerepel az alkotmánybíró mentelmi jogának megsértése esetén a szükséges intézkedés megtételének lehetősége. Ezt pótolni kell. Pontosításra szorul a 22. § (5) bekezdése is, amely értelmében az elnök az Alkotmánybíróság Hivatalában működő köztisztviselők foglalkoztatását az általánosan túl plusz végzettséghez, képzéshez kötheti. A Bizottság szerint garantálni kell, hogy ebben a körben csak olyan követelmény írható elő, amely a betöltött állás jellegéhez objektíve kapcsolódik.

3. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó eljárások közül a Bizottság a legrészletesebben az alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályozást elemzi. Ahogyan a Bizottság az alkotmányozási folyamat során adott véleményében is jelezte, az *actio popularis* megszüntetését (amely önmagában nem ellentétes az európai standardokkal) ellensúlyozza a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése, a szabályozás azonban a Bizottság szerint több helyen pontosításra, tisztázásra szorul. A vélemény szerint az alkotmányjogi panasz három típusa – bírósági eljárásban alkalmazott jogszabályra vonatkozó „régí”, bírói döntésre vonatkozó „valódi”, illetve bírósági eljárás nélkül közvetlenül jogszabályra irányuló „kivételes” – szinte azonos feltételek mellett nyújtható be, így a három eljárás alig határolható el egymástól. Ez különösen a régi és a valódi alkotmányjogi panasz eljárásra igaz (bár a törvény szövegezése részben eltér, tartalmilag az eljárási feltételek ugyanazok az Abtv. 26. § (1) bekezdésében és 27. §-ában: Alaptörvényben biztosított jog sérelme és jogorvoslatok kimerítése). A kivételes eljárás annyiban tér el, hogy plusz feltételként az alapjogsérelem közvetlen, bírói döntés nélküli bekövetkeztét kell bizonyítani. Annak, hogy melyik eljárás lefolytatására kerül sor, lényegében csak a határidők szempontjából van jelentősége: a kivételes eljárásban a jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül lehet benyújtani a pa-

naszt, egyébként a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított 60 napon belül (Abtv. 30. § (1) bek.).²² A Bizottság szerint tehát az eljárások hatókörének csökkentése nélkül egyértelműbbé kell tenni az egyes eljárások mibenlétét, akár a feltételek egyszerűsítésével is. Nagyon fontos javaslat ehhez kapcsolódóan, hogy a jogorvoslatok kimerítésére vonatkozó feltétel ne legyen alkalmazandó olyan esetekben, amikor annak betartása helyrehozhatatlan kárt okoz az érintettnek. A vélemény szerint nem egyértelmű az alkotmányjogi panasz eljárás egyes típusainak együttes alkalmazhatósága sem (az Abtv. 28. §-a értelmében az Alkotmánybíróság a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban a jogszabály alkotmányosságát is vizsgálhatja, és fordítva), tehát ezt is pontosítani kell.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése értelmében az egyedi ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvényellenes jogszabály alkalmazása folytán alapjogsérelem szenvedett érintett terjeszthet elő alkotmányjogi panaszt („régí” alkotmányjogi panasz). E hatáskör alkotmányos alapja (Alaptv. 24. § (2) bek. c) pont) azonban nem korlátozza az eljárást a bírósági jogalkalmazásra: eszerint az Alkotmánybíróság felülvizsgálja „az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak” az Alaptörvénnyel való összhangját. Az egyéb hatósági döntések felülvizsgálatának lehetőségét szintén kizárja az Abtv. 29. §-a, amely szerint az Alkotmánybíróság a panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Ez különösen a kivételes eljárások kapcsán lehet probléma, mivel a közvetlen alapjogsérelem okozó egyéb hatósági aktusok így nem lehetnek alkotmánybírói vizsgálat tárgyai, a rendelkezést tehát módosítani kell. A fenti követelmény megfelelő jövőbeni alkalmazását könnyítendő jegyzi meg a Bizottság, hogy az alkotmányjogi panasz elutasítására ideális esetben akkor kerülhet majd sor, ha az alkotmánybírói döntésnek nincs érdemi kihatása a kezdeményező helyzetére.

A további alkotmánybírói hatáskörök közül az előzetes normakontroll kapcsán a Bizottság annyit jegyez meg, hogy a törvények esetében ezt csak kivételesen szabadna alkalmazni annak érdekében, hogy az eljárás ne váljék politikai játszmák színterévé. A nemzetközi szerződések felülvizsgálatára azonban ez nem vonatkozik; ez utóbbi eset kapcsán a Bizottság arra is felhívja a figyelmet, hogy az Abtv. 40. § (3) bekezdése az eljárás jogkövetkezményei között az alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésének nemzetközi jogi eszközeit említi csupán, szerencsés volna tehát az Alaptörvény módosításának lehetőségét is beemlíteni. Az absztrakt utólagos normakont-

roll kezdeményezésére jogosultak között a Bizottság üdvözlö az alapvető jogok biztosát, amelyre vonatkozó javaslata az alkotmányozás során három jogi kérdéstről adott véleményében szerepelt. Az Alkotmánybíróság két véleményező hatásköre is problematikus. Az egyházkénti elismerés visszavonásával összefüggő véleményezés (Abtv. 34/A. §) a Bizottság szerint a legkevésbé sem jellemző alkotmánybírói hatáskör; az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával kapcsolatos véleményezésre vonatkozó rendelkezés (Abtv. 34. §) pedig nem elég pontos, a részletszabályokat ugyanis az önkormányzati törvény határozza meg, így szerencsés lenne az Abtv.-ben a kapcsolódó szabályokra pontosan utalni.

4. Az alkotmánybírói eljárások szabályai közül a Bizottság szerint az alkotmányjogi panasz eljárásban a kötelező jogi képviselő előírása (Abtv. 51. § (2) bek.) aggályos, amennyiben az állam nem biztosít ingyenes jogi képviselőt vagy a költségekhez való hozzájárulást. A költségmentesség lehetőségét tehát az alkotmánybírói eljárásokban is biztosítani kell, például úgy, hogy a polgári perrendtartás vonatkozó szabályainak alkalmazását írja elő a jogalkotó. Ennek hiányában veszélybe kerül az alkotmánybírói jogvédelemhez való hozzáférés lehetősége. Az viszont üdvözlendő, hogy az Alkotmánybíróság eljárásai ingyenesek, ugyanakkor a sikeres panaszeljárások esetén – mivel ilyenkor a kezdeményező lényegében közérdeket szolgált – indokolt lenne költségeinek megtérítése is az állam részéről. Az eljárási bírság bevezetését a Bizottság igazolhatónak tartja a visszaélések kiküszöbölése érdekében, az összeget arányosnak találja, azonban fontosnak tartaná annak biztosítását, hogy az eljárási bírság konkrét összegének meghatározásakor a panaszos anyagi helyzetét figyelembe vegyék.

Az Abtv. záró rendelkezései között az átmeneti szabályokat tartalmazó 71. §-t értékeli a Bizottság. Ez az a rendelkezés, amely értelmében a 2012. január 1-jén folyamatban lévő alkotmánybírói eljárások megszűnnek, amennyiben nem felelnek meg az új Abtv.-ben rögzített eljárási feltételeknek (a határidők számítására speciális szabályok vonatkoznak). A Bizottság elismeri, hogy ez a megoldás felveti a jogbiztonság elvének és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának való ellentmondás lehetőségét, és megrendítheti a jogállamiságba vetett állampolgári bizalmat. Ugyanakkor a jogalkotó részéről a szabályozás mellett szóló elfogadható indok az Alkotmánybíróság munkaterhének csökkentése, illetve az a tény, hogy pl. a populáris akciók nyomán folyamatban lévő eljárások egy már hatálytalan alkot-

mány alapján indultak. Összességében a Bizottság úgy látja, ha a korábbi kezdeményezőknek elég idő áll rendelkezésére a panaszok újbóli benyújtására, az érintettek jogvédelme megfelelő szintűnek ítéltető. Tekintettel arra, hogy az átmeneti időszakra vonatkozó szabályokról nem folyt széles körű társadalmi vita, és az Abtv.-t a hatálybalépése előtt néhány héttel fogadták el, az Alkotmánybíróságnak rugalmasan kell kezelnie a határidőkre vonatkozó szabályokat annak érdekében, hogy az alkotmánybírói jogvédelem valóban hatékony maradjon.

AZ ÜGYÉSZSÉGRŐL ÉS AZ ÜGYÉSZEK JOGÁLLÁSÁRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNYEK

Az ügyészséggel kapcsolatos törvények értékelése alapján a Bizottság úgy látja, az ügyészségi intézmény megfelel a jogállamiság minimális követelményeinek, elvi szinten összeegyeztethető az európai standardokkal,²³ különösen arra tekintettel, hogy milyen sokféle modell ismert a demokratikus államokban. Összességében a két új sarkalatos törvény autonóm, hierarchikusan felépülő ügyészi szervezet hoz létre, amely alkalmas lehet a politikailag semleges, korrupciómentes működésre. Önmagában a legfőbb ügyész nagyfokú függetlensége és a szervezet feletti széles körű kontrollja is megfelelne a nemzetközi követelményeknek, azonban a Bizottság egyik leglényegesebb kritikája szerint az ügyészségi tevékenységhez jelenlegi formájában nem kapcsolódik elegendő demokratikus ellensúly, a legfőbb ügyész elszámoltathatósága is gyenge. A vélemény ezért számos javaslatot fogalmaz meg a két törvény módosítására vonatkozóan, hozzátéve, hogy a problematikus elemek többsége nem az új szabályozásban jelent meg, hanem a rendszerváltás előtti struktúra maradványa.

1. Az alkotmányos keretek értékelésekor a Bizottság részben megismétli az Alaptörvényről adott véleményében foglaltakat.²⁴ Már ott is rögzítette, hogy a nemzetközi standardok szempontjából üdvözlendő az ügyészség elsődleges funkciójában tükröződő változás, azaz hogy az ügyészség már nem általános jogvédelmi tevékenységet végez, hanem az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőigényét érvényesíti (Alaptv. 29. cikk (1) bek.). A törvényi szabályozásról készült, részletes vélemény szerint azonban az Ütv. elfogadásával visszalépés figyelhető meg: azon alaptörvényi rendelkezés alapján, miszerint az ügyészség törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol a bün-

teőeljárásai tevékenységek mellett (Alaptv. 29. § (2) bek. d) pont), az Ütv. az Alaptörvényben meghatározott funkció túlterjeszkedő hatásköröket biztosít az intézmény számára. Eszerint tehát az Ütv. nem felel meg az Alaptörvénynek, mivel nem csak az alkotmányos kereteken belül határoz meg további ügyészségi hatásköröket, hanem azokon túl is.

További kritika, hogy az Alaptörvény nem rögzíti kifejezetten az ügyészség függetlenségét, erre csak közvetetten utalnak a legfőbb ügyész megválasztására és jogállására vonatkozó alkotmányi szabályok (az Ütv. 3. §-a azonban deklarálja a szervezet függetlenségét). Az ügyészség hierarchikus felépítése, amit az ügyészek legfőbb ügyész általi kinevezése sugall, összhangban van a nemzetközi standardokkal. Ahogyan a többi vizsgált törvény esetében, az Ütv. és az Újt. esetében is erősen bírálható azok sarkalatos jellege: a demokrácia elvének az felelne meg, ha csak az alapelvek és a legfontosabb szabályok elfogadásához kellene minősített többség.

Az ügyészség hatáskörének túlterjeszkedése az igazságszolgáltatás közreműködőjekénti funkció és a büntetőeljárás kompetenciákon leginkább a közigazgatás törvényességi ellenőrzésében (törvénysértés esetén egyedi hatósági ügyben felhívás-kibocsátás, majd bírósághoz fordulás lehetősége) érhető tetten (Ütv. 29. §). A Bizottság bírálja ezt a hatáskört, hiszen ezzel az ügyészség a közigazgatási szervek általános felügyeleti szervévé válik, ehhez a tevékenységhez azonban az elszámoltathatóság garanciái nem kapcsolódnak. A Bizottság elismeri, hogy indokolt lehet az ügyészség számára fenntartani bizonyos hatásköröket a büntetőeljárás kivül (például a peres eljárásokban az állam érdekeinek képviselőjére), az Ütv. által teremtett kompetenciák azonban jóval szélesebbek a kívánatosnál. A közigazgatás törvényességi ellenőrzése mellett túlságosan széles hatáskörként utal a Bizottság a mások között folyó perben való fellépés lehetőségére (Ütv. 27. § (1) bek. b) pont) és a jogi személyek feloszlásának kezdeményezésére jogszabálysértő tevékenység miatt (Ütv. 28. § (4) bek.), amely kisebb súlyú jogsértés esetén az egyesülési jog sérelmét eredményezheti.

Szintén nehezen egyeztethető össze az ügyészségi funkcióval a legfőbb ügyész azon jogköre, hogy az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály alapjogsérelmet okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében Alkotmánybírósághoz fordulhat, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelmet a személyek nagyobb csoportját érinti („rég” alkotmányjogi panasz jellegű eljárás, Ütv. 11. § (2) bek. b) pont és Abtv. 26. § (3) bek.). Az ügyészség közérdekvédelmi funkciójával nem fér össze az egyéni alapjog-

védelem biztosítása, különösen mivel az egyéni érdekek és a közérdek egymással ellentétes lehet, így az ügyész nem léphet fel sikeresen mindkettő érdekében. A Bizottság szerint ugyan a hatáskör összefér az európai standardokkal, megfontolandó lenne a legfőbb ügyész helyett az alapvető jogok biztosa számára lehetővé tenni.²⁵

2. A Bizottság a legfőbb ügyész több további, speciális hatáskörével kapcsolatban fogalmaz meg aggályokat. Ezek közül a legsúlyosabb az Ár. 11. cikk (4) bekezdésében foglalt jogkör. Eszerint mindaddig, amíg a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése nem valósul meg, a legfőbb ügyész az általános illetékeségű bíróságtól eltérő, de azonos hatáskörű bíróság előtti vádemelésre adhat utasítást. A Bizottság az Országos Bírósági Hivatal elnökének hasonló jogkörét korábban élesen bírálta a bírósági törvényekről adott véleményében,²⁶ a legfőbb ügyész általi ügyáthelyezés lehetőségét azonban még problematikusabbnak látja. Ennek oka, hogy az ügyész a bíróval ellentétben részes fél az eljárásban, így különös érdeke fűződhet az eljáró bíróság kijelöléséhez (semmi nem zárja ki, hogy az áthelyezés alapja például a bíróság korábbi szigorúbb ítélkezési gyakorlata legyen adott bűncselekményfajta tekintetében). Ezzel a vádhatóság tisztességtelen előnyre tesz szert a vádlottal szemben, így sérül a fegyverek egyenlőségének elve. A Bizottság a bíróságok közötti ügyáthelyezés lehetőségének teljes megszüntetését javasolja.²⁷

A felettes ügyészek ügyelvonásra és -áthelyezésre vonatkozó joga és annak szabályozása szintén problematikus a Bizottság szerint. Az Ütv. 13. § (1) bekezdése szerint a felettes ügyész az alárendelt ügyésztől bármely ügy elintézését saját hatáskörébe vonhatja, illetve az ügy elintézésére más alárendelt ügyészt jelölhet ki. A törvény azonban semmilyen kritériumot nem határoz meg arra vonatkozóan, hogy milyen ügyek milyen esetben vonhatók el az eljáró ügyésztől, így elvben semmi nem zárja ki az önkényes döntések lehetőségét, illetve azt, hogy a felettes ügyész esetleges jogellenes utasításokat követő ügyésznek adja át az ügyet. A Bizottság tehát azt javasolja, hogy a törvény rögzítse az erre vonatkozó kritériumokat.

Az ügyész joga a felettes ügyész utasítása végrehajtásának megtagadására alapvetően megfelelően szabályozott az Újt. 53. §-ában, az (5) bekezdés azonban problematikus. Eszerint amennyiben az ügyész az utasítást jogszabállyal vagy jogi meggyőződéssel nem tartja összeegyeztethetőnek, az ügy elintézése alól mentesítését kérheti, amely nem tagadható meg, azonban az ügy elintézését ez esetben más ügyészre kell bízni, vagy azt a felettes ügyész

saját hatáskörébe vonhatja. A Bizottság álláspontja szerint egyrészt indokolási kötelezettséget kellene kapcsolni az utasított ügyész véleményének mellőzéséhez, másrészt e döntés jogszerűségének vizsgálatát bíróság vagy egy független testület (például az ügyési tanács) jogkörébe kellene utalni.

3. Az ügyész eljárási jogosultságai között problematikus az Ütv. 4. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés, miszerint az ügyész eljárása során „az eljárással érintett szerv, személy rendelkezése alatt álló területre, helyiségbe” igazolványa felmutatásával beléphet. A Bizottság javaslata szerint a magánszemélyek rendelkezése alatt álló helyiségek esetében az ügyési belépés lehetőségét – ha a tulajdonos azzal nem ért egyet – bírósági végzés beszerzéséhez kell kötni, enélkül az ügyész csak a közintézmények területére kellene, hogy szabadon beléphessen.

Súlyos kritika fogalmazódik meg az ügyészségi adatkezeléssel kapcsolatban is. Az Ütv. 31. §-a értelmében az ügyészség feladatainak ellátásához az ügyési szervezetben kijelölt központi, területi és helyi adatkezelő szervein keresztül, legfőbb ügyési utasításban felsorolt adatkörben személyes és különleges adatokat kezelhet. Így lehetővé válik különböző nyilvántartásokban (pl. lakcímnnyilvántartás, közúti közlekedési nyilvántartás, cégnyilvántartás, ingatlan-nyilvántartás, bünyügyi nyilvántartási rendszer, stb.) szereplő személyes adatok felhalmozása és összekapcsolása „bűnmegelőzési, bűnüldözési és nemzetbiztonsági érdekből”. A vélemény hangsúlyozza, hogy az ügyészségnek csak azokhoz az adatokhoz kellene hozzáférést biztosítani, amelyek a bűnyügek felderítéséhez szükségesek, a hatályos szabályok túl széles hatáskört biztosítanak az adathalmozásra.²⁸

4. Az ügyészségi szervezettel, az ügyészek megbízásával, jogállásával kapcsolatban – mely kérdéseket az Üjt. szabályoz – szintén megfogalmazódnak aggályok. A legfőbb ügyész megbízatási idejének 6 évről 9 évre növelése önmagában elfogadható, hiszen a minimumkövetelmény a határozatlan vagy viszonylag hosszú időre, újraválaszthatóság nélkül létrejövő megbízatás, amely nem esik egybe a Parlament megbízatásával. Ugyanakkor komolyan bírálható az Üjt. 22. § (2) bekezdésében foglalt szabály, amely szerint a legfőbb ügyész megbízatási idejének lejártával, illetve 70. életévének betöltésével az új legfőbb ügyész megbízatása kezdetéig gyakorolja a legfőbb ügyészi jogköröket. Ez a rendelkezés az országgyűlési képviselők egyharmada plusz egy képviselő számára határozatlan időre lehetővé teszi a legfőbb ügyész hivatalban tartását az új jelölt megválasztásának blok-

kolásával, ami elfogadhatatlan. A Bizottság kétféle megoldási javaslatot vet fel arra az esetre, ha az Országgyűlés nem tudja kétharmados többséggel megválasztani a legfőbb ügyész utódját: alkotmányi vagy jogszabályi szinten határidőt lehet szabni a választáshoz, vagy egyszerűen hatályon kívül helyezni az Üjt. szóban forgó rendelkezését, így a legfőbb ügyész megbízatása mindenképp megszűnik a fenti két esetben. Mindkét megoldás erős kényszert jelentene az Országgyűlés számára egy eredményes választáshoz, habár azt a veszélyt ekkor is ki kellene védeni, hogy a parlamenti kisebbség a legfőbb ügyész helyettese érdekében ne tudja elnyújtani ezt az átmeneti időszakot. A legfőbb ügyész felmentésével és hivatalvesztésével kapcsolatban (mindkét esetben a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés dönt) a Bizottság megjegyzi, hogy a határozathozatal előtt a legfőbb ügyésznek lehetőséget kellene biztosítani álláspontja kifejtésére.

5. Az ügyési kinevezéssel kapcsolatban a Bizottság az ügyési testületek szerepének erősítését javasolja. Az Üjt. értelmében az ügyési tanácsok – melyek tagjait az egyes szinteken az összügyési értekezletek választják az ügyészek közül – elsődlegesen véleményt nyilvánítanak az ügyész kinevezését, magasabb munkakörbe helyezését és felmentését érintő ügyekben,²⁹ a vélemény azonban a kinevezőt, a legfőbb ügyészt semmire nem kötelezi. (A legfőbb ügyész és a legfőbb ügyész helyettese megbízatásával kapcsolatban a tanácsoknak nincs semmilyen szerepük.) A gyakorlat azonban – a legfőbb ügyész bizottsági jelentéstevőknek adott felvilágosítása alapján – az, hogy a legfőbb ügyész csak az első, 3 éves kinevezés előtt hallgatja meg a tanácsot, a határozatlan idejű kinevezések előtt már nem. A határozatlan idejű ügyési kinevezésekről tehát a legfőbb ügyész gyakorlatilag teljesen önállóan dönt. A Bizottság szerint ez a megoldás visszaélésre adhat lehetőséget, ezért a szabályozásba az ügyési tanácsok révén megfelelő ellensúlyokat kell beépíteni a legfőbb ügyész túlhatalmával szemben.

Az egyik javaslat az ügyési tanácsok szerepének erősítésére az, hogy a legfőbb ügyésznek legyen indokolási kötelezettsége, ha nem követi a tanács véleményét, a véleménytől eltérés ténye pedig kerüljön nyilvánosságra. Egy másik lehetőség egy különálló szerv („felügyelőség”, *Inspectorate*) létrehozása, amely ellenőrzi a hivatal működését és a döntéshozatalt. Egy másik megközelítés lehet a külső kontroll erősítése, például úgy, hogy a független tanácsadó testületekben az ügyész tagok mellett védőügyvédek, civil szakértők vagy akár bírák is helyet kapnak. A Bizottság szerint Magyarország esetében ilyen vegyes

összetételű tanácsadó testület felállítása lenne szerencsés, amely legalább a felsőbb szintű ügyészek kinevezésében venne részt, így erősödne a legfőbb ügyész rendkívül széles adminisztratív hatásköreivel szemben a demokratikus ellensúly, amelyet jelenleg csak a Parlament tud nagyon részlegesen megvalósítani.

6. Az ügyészek jogállásával kapcsolatban a Bizottság a mentelmi jogra tér ki. Az Ütv. 3. §-a alapján az ügyészeket az országgyűlési képviselőkével azonos mentelmi jog illeti meg. A Bizottság szerint ez túl széles körű immunitást jelent, és korrupciós kockázatot hordoz. A nemzetközi standardoknak az felelne meg, ha az ügyészek mentelmi joga csak a tevékenységük gyakorlása során tanúsított jóhiszemű magatartásra terjedne ki. Egy további komoly kritika a vezető ügyészi megbízatás megszüntetéséhez kapcsolódik. Az Üjt. értelmében a legfőbb ügyész által adott vezetői kinevezés, illetve a legfőbb ügyész helyettes megbízatása (a legfőbb ügyész javaslatára a köztársasági elnök által) bármikor, indokolás nélkül visszavonható. A vélemény rögzíti, hogy a vezetői kinevezés megszüntetését indokoláshoz kell kötni. Módosításra szorul az Üjt. 51. § (2) bekezdése is, amely szerint, ha az ügyész a minősítési eljárás eredményeként alkalmatlan értékelést kap, fel kell szólítani, hogy 30 napon belül mondjon le ügyészi tisztéről. A minősítés ellen ugyan igénybe vehető bírói jogorvoslat, a Bizottság szerint azonban belső jogorvoslatot is biztosítani kellene, ahelyett, hogy az ügyészt rögtön lemondásra szólítják fel.

Végezetül az ügyészek fegyelmi felelősségének szabályozására kell kitérni. Ez a tárgykör nagyon részletes szabályozást nyert az Üjt.-ben, amelynek több elemét pozitívan értékeli a Bizottság (pl. bírói jogorvoslat a legfőbb ügyész határozatával szemben a fegyelmi határozat ellen előterjesztett kifogás tárgyában, 3 hónapos „elévülési idő” fegyelmi vétség felfedezése esetén, az érintett ügyész meghallgatáshoz való joga), azonban számos ponton aggályosnak tekinthető. Önmagában bírálható, hogy a fegyelmi felelősség feltételeit az Üjt. 82. § (1) bekezdése túl általánosan határozza meg: fegyelmi vétséget az az ügyész követ el, aki „*hivatali kötelességét vétkesen megszegi*”, vagy „*életmódjával, illetve magatartásával hivatala tekintélyét sérti vagy veszélyezteti*”. Ezt a rendelkezést pontosítani kell. Szintén alapvető jelentőségű az a kérdés, hogy ki állapítja meg az ügyész fegyelmi felelősségét. A hatályos szabályozás szerint a fegyelmi eljárás megindításáról, lefolytatásáról és a szankciók kiszabásáról is ugyanaz a személy, a fegyelmi jogkör törvény által megjelölt gyakorlója dönt. Az eljárásban tehát egyazon személy vádol és

ítélkezik, ami a Bizottság szerint aggályos. Megfelelőbb megoldás lehetne ilyen esetekre fegyelmi tanácsok felállítása. Ide kapcsolható egy további problémás szabály. Az Üjt. 92. §-a összeférhetetlenségi okokat állapít meg a fegyelmi jogkör gyakorlójával szemben (pl. hozzátartozói státusz, egyéb elfoglaltság); ilyen ok fennálltára vonatkozó kifogást az eljárás alá vont ügyész is előterjeszthet, amely kifogást a szolgálati felettes bírál el. A törvény értelmében azonban a legfőbb ügyéssel szemben bejelentett elfoglaltsági kifogást – bármilyen abszurdnak tűnik is – maga a legfőbb ügyész bírálja el. A Bizottság véleménye szerint ilyen esetben is ügyészi tanácsnak volna szerencsés dönteni, mindenesetre a hatályos szabály módosításra szorul.

Az ügyész felfüggesztésére vonatkozó két rendelkezés módosítását is javasolja a Bizottság. Egyrészt az Üjt. 87. § (1) bekezdését, amely az állásából a fegyelmi eljárás alapján felfüggesztett ügyész számára nagyon rövid, 8 napos határidőt szab jogorvoslat előterjesztésére. A Bizottság szerint ennyi idő alatt nem lehet megalapozott védekezést előkészíteni. Másrészt bírálja e szakasz (3) bekezdését, amely értelmében a felfüggesztés idejére az ügyészt a rendes összegű munkabére illeti meg, azonban ennek ötven százalékát a felfüggesztés megszüntetéséig vissza lehet tartani. A Bizottság véleménye az, hogy az illetmény mérlegelés alapján való elvonása visszaélésre adhat lehetőséget, így a diszkréció lehetőségét meg kell szüntetni, és a visszatartás pontos kritériumait meg kell határozni.

A NEMZETISÉGEK JOGAIRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY

A Bizottság értékelése szerint a nemzetiségek jogairól szóló törvény alapvetően megfelel a kisebbségvédelem nemzetközi követelményeinek (így Magyarország e téren vállalt nemzetközi kötelezettségeinek³⁰), figyelemmel a magyarországi sajátosságokra is. A nemzetiségi identitás és az annak védelméhez, kifejezéséhez szükséges jogok – anyanyelv-használat, oktatási, kulturális jogok, részvételi jogok – biztosítottak a törvényben. Ugyanakkor az egyik fontos észrevétel, hogy a szabályozás bizonyos körülmények között lehetővé teszi a végrehajtó hatalom túlzott beavatkozását a nemzetiségi önkormányzatok működésébe, ezáltal csökkentve a nemzetiségi autonómiát. Formai szempontból jelentős probléma, hogy az Njtv. számos ponton nem felel meg a normailágosság követelményének: egyes rendelkezések tartalma homályos, más helyeken a törvényen belüli és az azon kívüli egyéb jogszabályi rendelkezésekkel

való kapcsolódás nehezen átlátható. A törvény megismerését, értelmezését és alkalmazását nagyban nehezíti az Átmeneti rendelkezések címet viselő utolsó fejezet, amely címével ellentétben számos nem átmeneti jellegű, anyagi rendelkezést tartalmaz a törvény egyéb fejezeteiben szabályozott tárgykörökben (pl. az anyanyelvi oktatás tekintetében), adott esetben pontosítva, akár módosítva a korábbi rendelkezés tartalmát. Szintén nehezíti a jogalkalmazást a helyenként rendkívül részletes szabályozás (pl. a nemzetiségi önkormányzatok működésére vonatkozóan), aminek számos elemét alacsonyabb szintű jogszabályban vagy belső szabályzatokban lehetett volna rendezni. Ez a helyzet különösen aggályos a törvény sarkalatos jellegére tekintettel. További nehézség, hogy a törvény öt különböző időpontot határoz meg különböző rendelkezések hatálybalépésére. A jogalkalmazás nehézségei, a jogbizonytalanság végső soron a nemzetiségi autonómiát veszélyezteti.

1. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek értékelése az Alaptörvényről adott véleményben foglaltakon alapul.³¹ A Bizottság mindkét helyen jelzi, hogy a Preambulum átértelmezi a nemzethez tartozók körét („*Mi, a magyar nemzet tagjai...*”, illetve „*A velünk élő nemzetiségek...*”): különbséget tesz a magyar nemzet és a Magyarország területén élő nemzetiségek között, ugyanakkor a határon túl élő magyarokat a nemzethez tartozónak tekinti. Szintén bírálható, hogy az Alaptörvény H) cikke a magyar nyelv védelme mellett nem garantálja a magyarországi kisebbségi nyelvek védelmét, igaz, a nemzetiségi jogokról rendelkező XXIX. cikk elismeri a nemzetiségek anyanyelvhasználathoz való jogát. Sajnálatos azonban, hogy a XXIX. cikk csupán azt rögzíti, hogy a nemzetiségeket milyen jogok illetik meg, ugyanakkor kifejezetten nem említi az állam kötelezettségét ezen jogok védelmére vagy előmozdítására. Mindezzel együtt a Bizottság felhívja a figyelmet, hogy végeredményben nem a szóhasználaton, hanem az alaptörvényi rendelkezések értelmezésén és alkalmazásán múlik majd a korábbi kisebbségvédelmi szint fenntartása vagy épp lerontása Magyarországon.

A kisebbségvédelem alkotmányos intézményrendszerében az ombudsmani rendszer átalakítása fontos szempont, a Bizottság azonban még nem vállalkozik a változás érdemi értékelésére. Annyit jelez, hogy az önálló szakosított ombudsmani tisztség megszűnése önmagában még nem jár a kisebbségvédelmi garanciák gyengülésével, hiszen a nemzetiségi jogokat védő helyettes ombudsman továbbra is figyelemmel kíséri a kisebbségek helyzetét és kiszűri a visszás helyzeteket. A Bizottság szerint a kisebbségvédelem iránti elkötelezettség biztató jele az ombudsmani jogvédelemben, hogy az alapvető jogok biztosa az Njtv. alkotmányossági felülvizsgálatát kezdeményezte, többek között a Bizottság által is problematikusnak tartott rendelkezések miatt.³²

2. Az Njtv. részletes értékelését a Bizottság a fogalmak vizsgálatával kezdi. Az az újítás, hogy az Alaptörvény és így az Njtv. a „nemzeti és etnikai kisebbségek” megjelölés helyett a „nemzetiségek” megnevezést használja, a Bizottság szerint a nemzetközi egyezmények által nem szabályozott, az egyes államok mérlegelési jogkörébe tartozó döntés, amíg nem vezet önkényes vagy megalapozatlan megkülönböztetéshez. A nemzetiség fogalmával (Njtv. 1. § (1) bek.) kapcsolatban – amely egy elem, az állampolgárságra utalás kivételével megegyezik az 1993-as törvény meghatározásával – a Bizottság több észrevételt is megfogalmaz. A definíció szerint nemzetiség „*minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul*”. A meghatározás problematikus eleme egyrészt a 100 éves honosság követelménye. A nemzetközi standardok értelmében a három generáción keresztül az adott ország területén tartózkodás elegendő az országgal fennálló szoros és állandó kapcsolat igazolására, a 100 éves időtartam túlságosan korlátozó. Másrészt a kisebbségvédelem és az államterületen lakás fogalmi összekapcsolása (az Njtv. 1. § (2) bek. értelmében „*nemzetiséghez tartozik az a Magyarországon lakóhellyel rendelkező személy, aki magát valamely nemzetiséghez tartozónak tekinti és ezen nemzetiséghez tartozását az e törvényben meghatározott esetekben és módon kinyilvánítja*”) a központi és helyi kormányzattal való kapcsolattartást is közvetetten magában foglalja, ami szintén problematikus. Harmadrészt a kisebbségvédelem állampolgárookra korlátozása is aggályos a nemzetközi követelmények szempontjából. A törvényi fogalom az állampolgárság követelményét ugyan nem tartalmazza, az Alaptörvény XXIX. cikke („*Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van...*”) és az Njtv. egyéb rendelkezései azonban egyértelműen utalnak rá. A Bizottság szerint a kisebbségvédelem legújabb nemzetközi tendenciáinak már az felel meg, hogy a kisebbségkénti elismeréshez és a kisebbségi jogok biztosításához (kivéve a helyi szint fölötti politikai részvételi jogokat) az állampolgársági feltétel nem követelhető. Az viszont

üdvözlendő a vélemény szerint, hogy az Njtv. – az 1993-as törvénnyel azonos módon – lehetőséget ad a jelenleg elismert 13 nemzetiség mellett újabb nemzetiségek elismerésére.

A nemzetiségi identitás megvállására vonatkozó rendelkezések az értékelés szerint megfelelnek a nemzetközi standardoknak, hiszen az Njtv. 11. §-a értelmében az ilyen nyilatkozattétel csak önkéntesen alapulhat (jogosultság, és nem lehet kötelezettség), többes identitás megvállására is lehetőség van, a nemzetiséghez tartozás különleges személyes adatként kezelendő, statisztikai célból pedig önkéntesen és anonim módon vallható meg. Az azonban, hogy egyes kisebbségvédelmi intézkedésekhez, illetve a nemzetiségi önkormányzatok kialakításához a törvény az adott nemzetiséghez tartozók számát a legutóbbi népszámlálás adatai alapján rendeli meghatározni, feltétlenül aggályos – még akkor is, ha a megoldás célja a nemzetiségi önkormányzati választások kapcsán korábban tapasztalható visszaélések megszüntetése. Különösen nagy probléma, hogy a 2011-es népszámláláskor³³ még nem volt ismert ez a törvényi rendelkezés, így a nemzetiséghez tartozók nem lehettek tisztában az erre vonatkozó nyilatkozattétel jelentőségével. A Bizottság szerint a népszámlálási adatokat csak akkor lehet a törvényben megjelölt célokra felhasználni, ha a válaszadók előzetesen megfelelő tájékoztatást kapnak, azonban ilyen esetben is célszerű a népszámlálási eredmények mellett tudományos kutatási adatokat is felhasználni a nemzetiséghez tartozók létszámának meghatározásához (már csak azért is, mert népszámlálást csak 10 évente tartanak, így az adatok hamar elavulttá válhatnak).

3. A vélemény a nemzetiségek egyéni és kollektív jogai körében az anyanyelv-használathoz, az oktatáshoz, a kultúrához és a médiához való jogokkal foglalkozik részletesen. A nyelvi jogokkal kapcsolatban az Njtv. 12. §-a elismeri a nemzetiséghez tartozók jogát az anyanyelv szabad használatához szóban és írásban, az 5. § értelmében pedig a nyelvhasználat feltételeit az állam köteles biztosítani „külön törvényben meghatározott esetekben”. Egyes területeken tehát a nyelvhasználat külön jogalkotási aktus függvénye, ráadásul az Njtv.-ben meghatározott néhány speciális terület vonatkozásában is külön törvényre utal a szabályozás, anélkül, hogy a konkrét jogszabályhelyeket megjelölné. Ezek a körülmények nehezítik a nyelvi jogok érvényesülését. Az említett speciális területek a polgári, a büntető- és a közigazgatási eljárások során való anyanyelvhasználat, amelyet a Pp., a Be. és a Ket. biztosít. Az Országgyűlésben való anyanyelv-használat kapcsán a Bizottság felveti,

hogy a törvény e jog elismerésén túl hallgat a gyakorlati érvényesülés feltételeiről, például hogy milyen anyagi eszközökkel kell azt megvalósítani.³⁴ Az Njtv. több rendelkezése érinti az anyanyelv-használat jogát a helyi igazgatásban, azonban több ponton – a fentebb jelzett indokok miatt aggályos módon – a népszámlálás szerinti nemzetiségi létszámhoz kapcsolja a joggyakorlást. Ha a településen a létszám eléri a 10%-ot, a helyi önkormányzat az érintett nemzetiségi önkormányzat kérésére köteles nemzetiségi nyelven is közzétenni a rendeleteket, hirdetményeket, biztosítani a közigazgatási eljárásban használt nyomtatványokat, olvashatóvá tenni a közhivatalok, utcák neveit, illetve a helyi médiaszolgáltató nemzetiségi műsort köteles sugározni; ha a létszám eléri a 20%-ot, a nemzetiségi önkormányzat kérésére a képviselő-testület köteles jegyzőkönyveit, határozatait a nemzetiségi nyelven is vezetni, illetve a nemzetiségi anyanyelvet is ismerő személyt is kell alkalmazni köztisztviselőként, közalkalmazottként (Njtv. 5. § (5) bek., 6. §). A Bizottság a népszámlálási adatok felhasználásától eltekintve pozitívnak értékeli az említett rendelkezéseket, ugyanakkor jelzi, hogy a törvénynek megfelelő központi forrást kellene biztosítani a tolmácsolás, fordítás költségeire, hogy azok ne a helyi önkormányzatok anyagi terheit növeljék.

Az Njtv. egyéni és kollektív nemzetiségi jogként ismeri el az oktatáshoz való jogot is az oktatás valamennyi szintjén, és állami kötelezettségként határozza meg az oktatási esélyegyenlőséghez való jog érvényesülésének elősegítését (Njtv. 12. § (1) bek. c) pont), valamint a „nemzetiségi köznevelés többletköltségének jogszabályban meghatározott módon” való viselését (Njtv. 22. § (2) bek.). A jog tényleges gyakorlásának feltételei azonban problematikusak a Bizottság szerint. A szabályozás ugyanis nem rendelkezik arról, hogy egy bizonyos számú nemzetiségi oktatási intézménynek folyamatosan működnie kell a közoktatás egyes szintjein, bár a köznevelési törvény 83. § (7) bekezdése az illetékes hatóságok kötelezettségévé teszi, hogy évről évre mérjék fel a nemzetiségi oktatási igényeket, és ehhez igazítsák az intézményi működést. Ez a helyzet azt eredményezi, hogy a nemzetiségi oktatás lehetősége bizonytalanná válik, ami negatív irányban befolyásolja a szülőket a nemzetiségi oktatásról való döntésben. Az állami szervek és a nemzetiségi önkormányzatok közötti feladatmegosztás, azaz az állam kötelezettségei és a nemzetiségi oktatási öngazdálkodás szabályai az intézményfenntartásra vonatkozóan értelmezési bizonytalanságot okozhatnak. Például: *„A településen meg kell szervezni és fenn kell tartani a nemzetiségi óvodai nevelést, továbbá a nemzetiségi iskolai nevelés-oktatást ... ha ezt ugyanahhoz a nemzetiséghez tartozó*

nyolc (gyermek) tanuló szülője a fenntartótól kérte...” és „A nemzetiségi önkormányzat ... köznevelési intézményt létesíthet és tarthat fenn, illetve az e törvényben meghatározott rendben átveheti a más szerv által létesített köznevelési intézmény fenntartói jogát.” (Njtv. 22. § (5) bek., 24. § (1) bek.) Pontositást érdemelne az Njtv. 160. § (3) bekezdése is, amely értelmében a nemzetiségek anyanyelvi oktatása „a helyi lehetőségek és igények szerint nemzetiségi óvodában, iskolában, iskolai osztályban vagy csoportban történhet”. A Bizottság véleménye az, hogy a helyi lehetőségek és igények megállapítására jogosult hatóságot, illetve a nemzetiségi önkormányzatok részvételét a folyamatban pontosabban kellene meghatározni. Szintén részletesebb szabályokat kellene tartalmaznia a törvénynek a nemzetiségi önkormányzat köznevelési intézményfenntartásához nyújtott finanszírozásra vonatkozóan: vagy a pontos részletszabályokat, vagy konkrét utalást a vonatkozó egyéb törvényi rendelkezésekre (a 24. § (1) bekezdése csak „a köznevelési törvényben és az állambiztosítás működési rendjéről szóló jogszabályokban meghatározottak szerint” kitélt tartalmazza).

A vélemény értékeli a nemzetiségek kulturális öngazgatására és médiajogaira vonatkozó rendelkezéseket is. Az egyik rendelkezés, amely ebben a fejezetben várhatóan értelmezési nehézséget okoz majd, a 37. § (1) bekezdése, amely értelmében „az országos nemzetiségi önkormányzat megkeresésére az intézmény fenntartója köteles átadni a legalább hetvenöt százalékban nemzetiségi kulturális feladatot ellátó és legalább hetvenöt százalékban az érintett nemzetiség kulturális igényeit kielégítő kulturális intézmény fenntartói jogát a kérelmező országos nemzetiségi önkormányzatnak”. A törvény nem tartalmaz pontosító rendelkezést arról, hogy a hetvenöt százalékos arányt milyen szempontok szerint, hogyan lehet meghatározni. A Bizottság szerint sajnálatos, hogy a kulturális öngazgatás egyik kulcsát jelentő finanszírozási kérdésről pusztán egyetlen mondatot tartalmaz a jogszabály: „A nemzetiségi önkormányzatot az általa fenntartott kulturális intézmény működtetéséhez az állam a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon és mértékben támogatja.” (Njtv. 39. § (6) bek.). A központi forrásokhoz való hozzáférés módját a nemzetiségi képviselőkkel egyeztetve pontosan meg kellene határozni. A médiatartalom-szolgáltatással összefüggő jogok kapcsán a Bizottság egyetlen problémás rendelkezést emel ki: a nemzetiségi közszolgálati műsorszámok közzétételére általában olyan időpontban kerül sor, amikor kevés számú érdeklődő láthatja/hallhatja. A helyzet orvoslására szolgáló garanciális szabályokat meg kell teremteni.

4. A Bizottság a legrészletesebben az Njtv. nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó fejezeteivel foglalkozik, már csak azért is, mert a törvényben is ez a legrészletesebben szabályozott tárgykör. A nemzetiségi önkormányzati választásokkal kapcsolatban a Bizottság megjegyzi, hogy az 1993-as törvényhez képest bevezetett módosításokra a választások tisztasága és a nemzetiségi önkormányzatok legitimitációjának erősítése érdekében volt szükség. Az egyik új, ugyanakkor problematikus szabály az Njtv. 54. §-a: eszerint passzív választójogosultsággal az a nemzetiségi választópolgár rendelkezik, aki a nemzetiség képviselőjét vállalja, a választást megelőző tíz évben nem volt más nemzetiség önkormányzatának jelöltje, és a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri. A jogbiztonság elvét sérti, hogy a törvény nem határozza meg, ki és milyen szempontok szerint jogosult a kultúra és hagyományok ismeretét vizsgálni. A jelöltállításra jogosult nemzetiségi szervezetre vonatkozóan nem egyértelmű, hogy a szervezetnek lehet-e tagja Magyarország területén élő, helyi választójoggal rendelkező, az adott nemzetiséghez tartozó külföldi személy.³⁵ A korábban említettek szerint aggályos a választás kitűzésének a népszámlálási adatok szerinti nemzetiségi létszámhoz való kapcsolása is.

A nemzetiségi önkormányzatok működésével kapcsolatban is körülhatárolható több aggályos pont. Formai probléma, hogy a szabályozás helyenként túl részletes, máshol túl szűkszavú, ami akár a nemzetiségi autonómia korlátozásához is vezethet. Az Njtv. sarkalatos törvényként részletekbe menően szabályozza még a nemzetiségi önkormányzat belső szervezetét és működését – pl. az ülések menetét, a jegyzőkönyv tartalmát és annak nyilvánosságát – is (Njtv. 87–98. §), amiről a megfelelő rugalmasság és teljesíthetőség érdekében, illetve a független működés biztosítékaként ideálisan belső szabályzatoknak kellene rendelkeznie. A nemzetiségi önkormányzat feladat- és hatásköréről (Njtv. 113–120. §) ugyanakkor szűkszavúan rendelkezik a törvény: a Bizottság szerint az érdemi kisebbségvédő kompetenciák hiányoznak a felsorolásból, ehelyett nagyrészt az adott nemzetiségi közösség kulturális autonómiájának biztosítására vonatkozó hatásköröket találunk, amelyek gyakorlását erősen behatárolja a helyi önkormányzattal kötendő együttműködési megállapodás.

A nemzetiségi önkormányzat és a Kormány, illetve az Országgyűlés viszonyában is vannak bírálható elemek. A legaggályosabb a Kormány – kormányhivatalok útján megvalósított – törvényességi felügyeleti jogköre (Njtv. 146–147. §). A Bizottság úgy látja, a nemzetiségi önkormányzatok működésére, tevékenységére vonatkozó rendkívül részletes szabá-

lyozásnak való megfelelés nagyon nehéz, így a végrehajtó hatalom túlzott és indokolatlan beavatkozási lehetőséget nyer a nemzetiségi autonómia e területén. A másik problémát a felügyelet mikéntjének bizonytalansága jelenti: a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet szabályaira való utaláson túl egyértelműbbé kellene tenni e hatáskörgyakorlás tartalmát, továbbá differenciált következményeket kapcsolni az eltérő súlyú szabálytalanságokhoz. Bírálható emellett az Országgyűlés jogköre is az alaptörvény-ellenesen működő nemzetiségi önkormányzati testület felosztatására (Alaptv. 35. cikk (5) bek., Njtv. 148. § (1) bek.). A Bizottság már az Alaptörvényről adott véleményében jelezte, hogy ez a megoldás aggályos, mivel a felosztatáshoz nem ír elő kötelező bírói döntést, és az Alkotmánybíróságnak is csak véleményező szerepet szán.³⁶ Szintén a végrehajtó hatalom kontrollját erősíti, hogy a felosztatásra a nemzetiségpolitikáért felelős miniszter kezdeményezése nyomán a Kormány tesz javaslatot. Üdvözlendő ugyanakkor, hogy az Njtv. 10. §-a értelmében „a nemzetiségi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül”.

JEGYZETEK

1. Kovács Kriszta: A minimumszint alatt. *Szuveren*, 2012. július 15. <http://www.szuveren.hu/jog/a-minimumszint-alatt>.
2. Opinion No. 662/2012, CDL-AD(2012)012. <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD%282012%29012-e.pdf>. Az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájával közösen készített vélemény.
3. Opinion No. 665/2012, CDL-AD(2012)009. <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD%282012%29009-e.pdf>.
4. Opinion No. 668/2012, CDL-AD(2012)008. <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD%282012%29008-e.pdf>.
5. Opinion No. 671/2012, CDL-AD(2012)011. <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD%282012%29011-e.pdf>.
6. A Vjt.-hez: CDL(2012)046, <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL%282012%29046-e.pdf>; az Abtv.-hez: CDL(2012)045, <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL%282012%29045-e.pdf>; az ügyészégi törvényekhez: CDL(2012)044, <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL%282012%29044-e.pdf>; az Njtv.-hez: CDL(2012)047, <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL%282012%29047-e.pdf>. A Kormány maga sem magyarul, sem angolul nem hozta nyilvánosságra a válaszleveleket.
7. A TASZ a Kormány észrevételével együtt elemzi a Bizottság két véleményét: az ügyészégi törvényekről (http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/kommentar_kormany_valasza_ugyeszseg_vb_20120717.pdf) és az Abtv.-ről (http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/kommentar_kormany_valasza_abtv_vb_20120713.pdf).
8. Lásd a 35. lábjegyzetet.
9. Opinion No. 621/2011, CDL-AD(2011)016. <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29016-e.pdf>.
10. Ugyanez az álláspont megjelenik a bírósági törvényekről (Opinion No. 663/2012, CDL-AD(2012)001, <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD%282012%29001-e.pdf>) és az egyháztörvényről (Opinion No. 664/2012, CDL-AD(2012)004, <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD%282012%29004-e.pdf>) adott véleményben is.
11. A Bizottság véleménye az Alaptörvényről, 22–27. pont.
12. Az alkalmazott standardok nagyrészt a Bizottság 2002-ben elfogadott, a választási eljárások jó gyakorlatát meghatározó véleményében szerepelnek: Code of Good Practice in Electoral Matters, CDL-AD(2002)23. <http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD%282002%29023-e.pdf>.
13. Mint ismeretes (a Bizottság előtt is), a magyar Alkotmánybíróság 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában megállapította: az Országgyűlés alkotmányellenes helyzetet eredményező mulasztást követett el azzal, hogy nem rendelkezett a választókerületek határainak rendszeres időközönkénti felülvizsgálatáról. Az Alkotmánybíróság szerint a választókerületi aránytalanságok a választójog egyenlőségét sértik. A döntést a 193/2010. (XII. 8.) AB határozat megerősítette, az Országgyűlés ugyanis a 2005-ös határozatban megállapított 2007. június 30-i határidőig (és később) sem szüntette meg az alkotmányellenes helyzetet.
14. 35/1992. (VI. 10.) AB határozat, 24/1994. (V. 6.) AB végzés.
15. A Bizottság már az Alaptörvényről adott véleményben (81. pont) felhívta a figyelmet, hogy az Alaptörvény választójog korlátozására vonatkozó XXIII. cikk (6) bekezdését az EJEB esetjogára tekintettel kell majd értelmezni.
16. Kiss Alajos kontra Magyarország, 38832/06. sz. kérelem, az EJEB 2010. május 20-án kelt ítélete.
17. Az alkalmazott standardok nagyrészt a Bizottság 2010-es, az alkotmánybírói jogvédelemhez való egyéni hozzáférésről szóló tanulmányában szerepelnek: Study on Individual Access to Constitutional Justice, CDL-AD(2010)039rev. <http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD%282010%29039rev-e.pdf>.

18. Opinion No. 614/2011, CDL-AD(2011)001. <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf>.
19. A Bizottság erre vonatkozó aggályait kifejezésre juttatta az alkotmányozás során felmerült három kérdéssel adott véleményben (74. pont) és az Alaptörvényről adott véleményben (120–127. pont) is.
20. A Bizottság szerint az Alaptörvény 24. cikke nem szól arról, hogy az alkotmánybíró megbízatása tizenkét évnél hosszabb lehet, ezért az összhang megteremtése érdekében az Alaptörvényt módosítani kellene.
21. A Bizottság véleménye a bírósági törvényekről, 31. pont.
22. A Bizottság üdvözli a határidőre vonatkozó részlet-szabályokat (a nem közölt döntés esetén a határidő a tudomásszerzéstől vagy a jogsérelem bekövetkezésétől számít; a határidőn túl benyújtott panasz elfogadható, ha az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán mulasztott; a végső határidő 180 nap), ugyanakkor pontosítandónak tartja a határidő kezdő időpontjának meghatározását: az összes feltétel bekövetkezése esetén az utolsó időpontja számít, vagy a feltételek közül csak az egyik időpontja? Az Abtv. 30. § (2) és (4) bekezdés szövege ebben a tekintetben nem egyértelmű.
23. Az alkalmazott standardok nagyrészt a Bizottság 2010-ben elfogadott, az ügyészségre vonatkozó követelményeket meghatározó jelentésében szerepelnek: Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040. <http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD%282010%29040-e.pdf>.
24. A Bizottság véleménye az Alaptörvényről, 111–113. pont.
25. Ez az észrevétel nem az ügyészségi törvényekről, hanem az Abtv.-ről adott véleményben szerepel (29. pont).
26. Bizottság véleménye a bírósági törvényekről, 86–94. pont
27. A legfőbb ügyész két kisebb súlyú hatásköre is problematikus lehet. Az Ütv. 11. §-a értelmében a legfőbb ügyész tanácskozási joggal részt vehet a Kúria teljes ülésén (amely csak igazgatási ügyekben jár el). A Bizottság szerint a Kúria függetlenségét erősítené, ha a részvétel nem a legfőbb ügyész döntésétől, hanem a Kúria meghívásától függne. Továbbá a legfőbb ügyésznek lehetősége van jogegységi eljárást kezdeményezni a Kúria előtt. A Bizottság már a bírósági törvényekről adott véleményében kifejtette, hogy a jogegységi eljárás a bírói függetlenséget veszélyeztetheti. Erre utalva jegyzi meg ezen a ponton, hogy ha az eljárás megszüntetése nem tűnik szükségesnek, a kezdeményezés lehetőségét a legfőbb ügyésznek kellene fenntartani, az OBH elnökének jogköréből azonban ki kell venni.
28. Ide kapcsolható az Ütv. 4. § (3) bekezdése, amely szerint az ügyész adatok és iratok szolgáltatása érdekében gazdálkodó és más szervezeteket megkereshet, a megkeresett szerv vezetője az adatszolgáltatásnak az ügyész által megjelölt határidőben köteles eleget tenni (igaz, a mulasztás nem szankcionálható). A Bizottság szerint a rendelkezés túl általános, így – különösen a büntetőügyeken kívüli körben – pontosítani kell.
29. A vélemény felhívja a figyelmet az Üjt. 9. §-ára, amely értelmében a tanács saját tagját többségi szavazással felmentheti, a felmentés lehetséges indokai azonban nincsenek meghatározva. A Bizottság szerint a felmentési okokat konkrétan rögzíteni kell a törvényben, méghozzá sarkalatos jelleggel.
30. Az ENSZ Közgyűlése által 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya; az Európa Tanács keretében az 1992. november 5-én elfogadott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája és az 1995. február 1-jén elfogadott Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény.
31. A Bizottság véleménye az Alaptörvényről, 40., 45. és 82. pont.
32. Az indítvány elérhető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202709Ai.rtf>.
33. A Bizottság jelzi azt is, hogy a 2011-es népszámláláskor a nemzetiséghez tartozásra vonatkozó adatgyűjtés megfelelő volt: a kérdések és a kérdezés módja lehetőséget adtak a nemzetiséghez tartozás szabad, önkéntes, anonim megvallására, a kérdések összeállítása során sor került a nemzetiségek képviselőivel való konzultációra, és a kérdőívek mind a 13 elismert nemzetiség anyanyelvén rendelkezésre álltak. A Bizottság ugyanakkor figyelmeztet a kérdőívek adatvédelmi szempontból megfelelő feldolgozásának fontosságára.
34. A Bizottság nem utal a Házsabály 2012. április 20-tól hatályos 40. §-ára, amely értelmében *„Az Országgyűlés ülésén a folyamatos tolmácsolást [...], valamint a folyamatos jelnyelvi tolmácsolást az Országgyűlés Hivatala biztosítja.”* Ugyanakkor a bizottsági munka kapcsán a Házsabály csak a jelnyelvi tolmácsolást említi (azt szintén az OGYH biztosítja), az egyéb nyelvi tolmácsolást nem.
35. A Bizottság problémásnak találta azt is, hogy a jelöltet állítani jogosult nemzetiségi szervezet az értelmező rendelkezés szerint a nemzetiség képviselőinek céljával létrejött közhasznú egyesület lehet. A Bizottság a közhasznúsági kritériumot indokolatlan korlátozásnak ítélte. A nemzetiségi szervezet (egyéb-ként 2014-től hatályos) fogalmát az Országgyűlés 2012. június 25-én, egy deregulációs törvényben módosította, és a közhasznúsági feltétel kikerült a definícióból.
36. A Bizottság véleménye az Alaptörvényről, 119. pont.