

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: II/185-0/2013	
Érkezett:	2013 FEBR 06.
Példány:	1
Melléklet:	— db
Kezelőiroda:	<i>de q</i>

Ügyszám: AJB-44-3/2013
Előadó: dr. Csink Lóránt

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény (a továbbiakban MMA tv.) 7. § (2) és (4) bekezdését, 8. § (1) bekezdés „, illetve az Alapszabályban” szövegrészét, valamint 11. § (2) bekezdését.

Álláspontom szerint az MMA tv. hivatkozott rendelkezései

- sértik az Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bekezdését;
- ellentétesek az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésével.

Indokolás

I.

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az indítvány előkészítése és előterjesztése során az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást.

Egy civil szervezet fordult hozzám, hogy kezdeményezzem az MMA tv. alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését. Álláspontja szerint a Magyar Művészeti Akadémia (a továbbiakban: MMA) tagfelvétele „szubjektív és diszkriminatív”, és nem érvényesíti az egyenlő bánásmód követelményét. Hivatkozott arra, hogy „a köztestület a magyar politikai közösség nevében gyakorolja feladatait, és mint ilyen, hátrányos megkülönböztetést művész és művész között sem életkor, sem világnézet, sem egyéb

meggyőződés alapján jogszerűen nem tehetne, mert ezeknek semmi köze a művészi teljesítményhez”.

Az indítvány indokolásával összefüggésben hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

II.

Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdéséből következően Magyarország biztosítja a művészeti alkotás szabadságát. A X. cikk (3) bekezdése rögzíti továbbá, hogy *„Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát”*.

1. A művészeti szabadság mint klasszikus kulturális alapjog szűkebb értelmezésben valamely művészeti alkotás *létrehozására* és a megalkotott mű *nyilvánosságra hozatalára* (bemutatására, közzétételére, terjesztésére) terjed ki. A művészeti szabadságot az alkotmánybírósági gyakorlat összefüggésbe hozta a véleménynyilvánítás szabadságával; rámutatott, hogy az a kommunikációs alapjogoknak, így a művészi véleményt védelemben részesítő művészeti élet szabadságának is anyajoga [24/1996. (VI. 25.) AB határozat]. Ebből következik az is, hogy a művészeti alkotást – mint művészi véleményt – az államnak megjelenési formájától és tartalmától függetlenül, értéksemlegesen kell védenie.

A művészeti szabadság védelmi alapjog. Az Alaptörvény szóhasználatában ezt a jogot Magyarországnak *„biztosítania”* kell, ami elsődlegesen negatív kötelezettséget állít az állammal szemben: a művészeti szabadság gyakorlását korlátozó szabálynak meg kell felelnie az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt garanciáknak. Az azonban szövegszerűen nem következik az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdéséből, hogy az államnak a művészeti alkotás létrehozását vagy nyilvánosságra hozatalát anyagilag is támogatnia kell, ilyen támogatásra alanyi jog nem formálható. E téren az államnak széles mérlegelési lehetősége van: a művészet és a művészek támogatásának formáit, a támogatás mértékét szabadon határozza meg. Mindez kultúrpolitikai kérdés, ami csak szélsőséges esetben eredményez alkotmányellenes helyzetet.

A művészeti szabadság védelmi alapjogi jellegéből következik azonban az is, hogy az államnak tartózkodnia kell a művészet tartalmi értékelésétől. Az önmagában nem sérti az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdését, ha az államnak *kulturális prioritásai vannak* (és ennek keretében egyes művészeti ágakat, irányzatokat kiemelten kezel), az azonban következik a művészeti szabadságból, hogy az állam egyetlen irányzatot, irányultságot sem tekinthet *kizárólagosnak*. Az államnak – az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdéséből következően – művészeti kérdésekben is semlegesnek kell lennie; az állam oldaláról a művészeti szabadság biztosítása a *művészeti sokféleség biztosítását* jelenti.

Ez az értelmezés következik az Alaptörvény preambulumból, a Nemzeti Hitvallásból is, amelynek egyik fordulata az egész nemzet szellemi és lelki egységének megőrzésére tesz ígéretet, és a teljes magyar kultúra (nem csak egy részének) ápolását és megővését vállalja.

2. Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország védi a Magyar Művészeti Akadémia művészeti szabadságát. Az alkotmányozó tehát a művészeti szabadság védelmére köztestületi formában működő szervezetet hozott létre.

Az MMA jogköreit az MMA tv. 4-5. §-ai határozzák meg. Ezekből kiolvasható, hogy az MMA közhatalmi jogköröket nem gyakorol (az MMA *„elősegít”, „figyelemmel kísér”, „hozzájárul”, „támogat”, „együttműködik”* stb.), de kulturális támogatások szétosztásával és kulturális intézmények tulajdonlásával kapcsolatban olyan döntéseket hoz, amelyek

ténylegesen érintik a művészeti szabadságot. Ezt a tényt erősíti az Alaptörvény rendszertani értelmezése, amely a tudomány és művészeti szabadságot deklaráló X. cikkébe foglalta az MMA intézményét.

Mind az Alaptörvény szövegezéséből, mind rendszertani felépítéséből az következik tehát, hogy a köztestületi formában működő MMA-nak meg kell testesítenie a művészeti szabadságot. Ellentétes az Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bekezdésével, ha a törvényhozó az MMA tv. megalkotása során nem értéksemleges, és a művészet egyes formáit nem egyenlő védelemben részesíti. Ezt az elvet a törvényhozónak mind az MMA összetételére, mind a tevékenységére vonatkozó szabályok kialakítása során tiszteletben kell tartania. E köztestületnek a fentiekből kifolyólag pluralizmust kell megvalósítania a művészetek terén.

A művészet Alaptörvényben rögzített szabadságából az következik tehát, hogy az MMA tv.-nek egyenlő esélyeket kell biztosítania a művészek számára az MMA-ban való tagságra, és ezen keresztül arra, hogy a művészeti életet meghatározó kérdésekre befolyást gyakoroljanak.

III.

1. Az MMA tv. 30. § (4) bekezdése értelmében „Az MMA alakuló közgyűlésén az 1992. január 31-én alapított Magyar Művészeti Akadémia civil szervezet azon tagjai vehetnek részt, akik 2011. január 1-jén rendes tagjai voltak civil szervezeteknek és megfelelnek a 7. § (1) bekezdésben támasztott feltételeknek, és amennyiben erre irányuló szándékukat a törvény hatálybalépését követő 45 napon belül a Szervező Bizottság felhívására és részére írásban kinyilvánítják”. Az MMA-nak jogi értelemben nem jogelődje a Magyar Művészeti Akadémia egyesület. Az MMA tv. átmeneti rendelkezései értelmében azonban kizárólag annak a civil szervezetnek a tagjaiból alakult meg a köztestület.

Az egyesülési jog alapján létrejött társadalmi szervezetek gyökeresen eltérnek a köztestületi formában törvény által létrehozott szervezetektől. A társadalmi szervezet – az alkotmányos és törvényi keretek között – szabadon határozza meg céljait és tagságát (Vö.: az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról 2011. évi CLXXV. törvény 3. §), közhatalmat azonban nem gyakorolhatnak, és nem lehetnek közjogi jogosultságaik sem. A civil szervezetektől nem elvárható követelmény a semlegesség. Épp ellenkezőleg, az egyesülési jog rendeltetéséből az következik, hogy a civil szervezet az általa fontosnak tartott célok elérése érdekében, tevékenység folytatása végett jön létre. Egy civil szervezettel szemben nem fogalmazható meg a pluralitás követelménye.

Valamely civil szervezet – e minőségéből következően – eleve nem fejezheti ki az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdéséből levezethető állami semlegességet, ami viszont a köztestületi formában létrehozott, a művészeti szabadsággal összefüggő tevékenységet kifejtő MMA esetében alkotmányos követelmény. Természetesen nincs közjogi akadálya annak, hogy egy civil szervezet tagjai egy köztestület tagjaivá váljanak, az viszont sérti a művészeti szabadságot, ha a semlegességet és sokoldalúságot megtestesíteni hivatott köztestület megalakulásakor annak tagjai kizárólag egyetlen, törvényben nevesített civil szervezet tagjaiból kerülnek ki. Megjegyzem, hogy az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdéséből nem következik, hogy az MMA-t a Magyar Művészeti Akadémia civil szervezetből kellene létrehozni, a művészeti szabadságból épp ennek az ellenkezője vezethető le.

Erre tekintettel álláspontom szerint az MMA tv. 7. § (2) bekezdése, amely szerint „a 30. § szerint regisztrált személyek az MMA rendes tagjai”, alaptörvény-sértő. Hangsúlyozom, hogy nem az ellentétes a művészeti szabadsággal, hogy valamely civil szervezet tagjai az MMA tagjaivá váltak, hanem az, hogy az MMA tv. 30. §-ából és 7. § (2) bekezdéséből az következik, hogy *csak az adott civil szervezet tagjai* válhattak az MMA alakuló közgyűlésének résztvevőivé, és ezáltal az MMA megalakuláskori rendes tagjaivá, a későbbi tagfelvételtől kizárólagosan döntő grémiummá.

2. Az MMA tv. lehetővé [a 30. § (7) bekezdése pedig az alakuló közgyűlést követően kötelezővé] teszi további tagok megválasztását. Az MMA tv. 7. § (1) bekezdése rögzíti a taggá választás feltételeit: „A rendes tagok a magyar művészeti életben kimagasló szellemi vagy alkotói teljesítményt felmutató művészek. A kimagasló szellemi vagy alkotói teljesítménynek minősül az adott művészeti ágban való széles körű társadalmi ismertség, illetve elismertség, így különösen

a) a művész vagy a mű igazolhatóan széles körű nyilvánosság előtt való megjelenése vagy

b) valamely állam vagy nemzetközi szervezet, valamely kulturális, művészeti intézmény vagy civil szervezet által alapított, művészek számára vagy művészek számára is adományozható elismerésben való részesülés.”

A tagválasztás módját pedig az MMA tv. 7. § (4) bekezdése rögzíti: „Amennyiben valamely művész az MMA rendes tagjára vonatkozó, jelen törvényben, illetve az Alapszabályban támasztott feltételeknek megfelel és rendelkezik az MMA legalább négy rendes tagjának ajánlásával, úgy rendes tagként való jelöléséről az MMA 20. § (1) és (2) bekezdés szerinti tagozata dönt. A tagozat támogatása esetén a művész regisztrált tagjelöltté válik. Rendes tagot a közgyűlés a regisztrált tagjelöltek közül választ”.

Az MMA tv. 7. § (4) bekezdéséből az következik tehát, hogy új tagok felvételére kooptálás útján kerülhet sor. A fentiek alapján az MMA tv. 7. § (2) bekezdése azért sérti a művészeti szabadságot, mert kizárólag egyetlen civil szervezetből kerülhetnek ki az MMA alakuló közgyűlésének tagjai, ezzel egy, az Alaptörvény által reprezentatívnek tekintett művészeti szervezet tekintetében nem teljesül a művészeti sokféleség biztosításának követelménye. Az MMA tv. 7. § (4) bekezdése pedig a gyakorlatban azt eredményezi, hogy új tag bekerülésére csak az alakuló közgyűlés (majd a későbbiekben a kooptált tagokkal bővített közgyűlés) tagjainak jelölésére (az eredeti civil szervezet tagjai és később az általuk „befogadott” személyek jelölésére) kerülhet sor. Ez a megoldás pedig nem alkalmas az MMA „semlegesítésére”, azaz arra, hogy a művészeti szabadságot érintő, MMA hatáskörébe tartozó kérdéseket különböző irányultságú személyek dönthessenek el.

A kooptálás, mint az új tag felvételének módja, köztisztviselői szervek esetében nem eleve ellentétes az Alaptörvénnyel. Azonban *mindaddig, amíg* az MMA tagsága nem felel meg a pluralizmus követelményének, addig az új tagok felvétele nem lehet csupán a régi tagok jelölésének és döntésének a következménye. A jelen szabályok pedig – tekintettel a rendes tagságra vonatkozó, az MMA tv. 7. § (3) bekezdésében rögzített eredetileg 200 fős létszám-korlátra – eleve kizárják a pluralizmus követelményének megvalósítását a távolabbi jövőre nézve is. A 30.§ (7) bekezdése értelmében ugyanis a létszámkorlátot lehetőség szerint 2012. december 31-éig kellett volna betöltenie a testületnek, a tagság megszűnéséről pedig a törvény nem rendelkezik.

Ezért a jelenlegi, fentiekben felvázolt helyzetben az MMA tv. 7. § (4) bekezdésében rögzített kooptálási szabály nem felel meg az Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bekezdéseinek.

3. Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy „általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg”. E tételt megfordítva: jogalkotó hatáskörrel nem rendelkező szerv nem alkothat általánosan kötelező (azaz extern, kifelé irányuló) magatartási szabályt.

Az a kérdés, hogy ki válhat az MMA tagjává, nem csupán az MMA-ra, illetve tagjaira vonatkozik, érinti azokat is, akik nem tagjai az MMA-nak, de azzá kívánnak válni, illetve az MMA funkcióján, hatáskörein keresztül a művészeti élet, sőt a társadalom, mint a művészet „fogyasztója” egészét. A tagság feltételeinek meghatározása tehát kifelé irányuló, általánosan kötelező magatartási szabály. A tagság feltételeit tehát az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdéséből következően jogszabálynak kell meghatároznia.

Az MMA tv. 11. § (2) bekezdése, továbbá 8. § (1) bekezdésének az Alapszabályra való utalása lehetővé teszi, hogy az MMA Alapszabálya az MMA tv.-en túlmenően további

feltételeket támasszon a tagságba történő felvételhez. Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése alapján az MMA Alapszabálya nem jogszabály, így nem tartalmazhat általánosan kötelező rendelkezéseket sem.

Az a körülmény, hogy az MMA tv. 11. § (2) bekezdése kifelé irányuló rendelkezés megalkotását teszi lehetővé az MMA számára, formai okból is ellentétes az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésével.

4. Indítványomat összegezve álláspontom szerint

- az MMA tv. 7. § (2) és (4) bekezdése sérti az Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bekezdését, mert az MMA tv. megalakulására és az új tagok felvételére vonatkozó rendelkezések ellentétesek a művészeti szabadságból levezethető állami semlegességgel;
- az MMA tv. 11. § (2) bekezdése, valamint 8. § (1) bekezdésének „, illetve az Alapszabályban” szövegrésze sérti az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdését, mert jogszabálynak nem minősülő normának ad felhatalmazást általánosan kötelező magatartási szabály megalkotására.

Mindezekre tekintettel kérem, hogy az MMA tv. indítvánnyal támadott rendelkezéseit az Alkotmánybíróság semmisítse meg.

Budapest, 2013. január 31.

Üdvözlettel:



Prof. Dr. Szabó Máté