

*Bánkuti Miklós, Dombos Tamás, Halmai Gábor, Hanák András,
Körtvélyesi Zsolt, Majtényi Balázs, Pap András László, Polgári Eszter,
Salát Orsolya, Kim Lane Scheppelē, Sólyom Péter, Uitz Renáta*

AMICUS BRIEF A VELENCEI BIZOTTSÁGNAK AZ ALAPTÖRVÉNY NEGYEDIK MÓDOSÍTÁSÁRÓL

BEVEZETÉS

2013. március 11-én a magyar parlament elfogadta az ország 2011-es Alaptörvényének negyedik módosítását (a továbbiakban Negyedik módosítás), alkotmányos rangra emelve számos olyan visszas törvényi rendelkezést, melyet korábban az Alkotmánybíróság (AB) megsemmisített, visszautasítva ezzel az Európai Unió, az Európa Tanács és az amerikai kormány követelését, hogy a kormány kérje ki a Velencei Bizottság véleményét annak hatályba lépése előtt. A Negyedik módosítás tovább szűkíti az Alkotmánybíróság hatáskörét, az alkotmányos jogok gyakorlását korlátozó intézkedéseket vezet be, és kérdéseket vet fel azzal kapcsolatban, hogy azok az engedmények maguk, melyeket Magyarország tett az előző évben az európai szervek felé az európai jognak való megfelelés érdekében, most alkotmányellenessé váltak. Ezek a lépések újból súlyos kétségeket vetnek fel a liberális alkotmányosság magyarországi állapotával, valamint azzal kapcsolatban, hogy Magyarország megfelel-e az Európai Unió és Európai Emberi Jogi Egyezmény által támasztott nemzetközi követelményeknek.

2013. február 8-án Magyarország kormányon lévő pártkoalíciójának – amely rendelkezik az alkotmányozáshoz szükséges kétharmados parlamenti többséggel – képviselői egyéni képviselői indítványként nyújtották be a Parlament elé az ország 2011-es alkotmányának, az ún. Alaptörvénynek a Negyedik módosítását. A magyar országgyűlési eljárás szerint a kormány által benyújtott javaslatokat társadalmi vitára kell bocsátani szavazás előtt. A társadalmi vita megkívánja a kormánytól, hogy egyeztessen az érdekelt civil szervezetekkel és minisztériumokkal a törvényjavaslat hatásairól. Az egyéni képviselői indítvánnyal szemben viszont nincs ilyen követelmény; az rögtön szavazásra bocsátható a Parlamentben: így a kormány elkerülte a nyílt politikai vitát azzal, hogy egyéni képviselői indítvánnyal nyújtotta be a javaslatot. A Negyedik módosítást a kor-

mánypárti frakciók összes képviselője nyújtotta be, és a kormánypárti frakciótagok részéről csak igen szavazatok voltak, míg mindenki más nemmel voksolt, vagy bojkottálta a szavazást.

A kormány úgy érvelt, hogy az alig egy éves új alkotmány 15 oldalas átfogó módosítására az Alkotmánybíróság korábbi döntései miatt volt szükség, különös tekintettel egy 2012. év végi határozatra. Ez a döntés megállapította, hogy az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek azon részei, melyek természetüknél fogva nem átmenetiek, nem tekinthetők az alkotmány részének, és így érvénytelenek.¹ (A Velencei Bizottság korábban vizsgálta és kritizálta az Átmeneti Rendelkezések egyes elemeit.²) Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter 2013. március 7-én kelt, Thorbjørn Jaglandnak, az Európa Tanács főtákarának címzett levelében azt állította, hogy a módosítás „tulajdonképpen egy jogtechnikai módosítása az Alaptörvénynek, annak legnagyobb része nem tér el az Átmeneti Rendelkezésekben foglaltaktól, vagy azzal kapcsolatban áll. Ennek megfelelően, a módosítás jelentőségét nem szabad túlértékelni.”³ Szájer József, az Európai Parlament fideszes képviselője, aki a magyar kormányt is képviselte az Amerikai Helsinki Bizottság meghallgatásán, még tovább ment, mivel szerinte a módosítás „csak egy copy-paste, jogtechnikai megoldás, amit az AB kért”.⁴

Ezek a kijelentések félrevezetőek. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálta tartalmilag az Átmeneti Rendelkezéseket a 2012. december 28-án hozott döntésében, mivel az ombudsman azt nem kérte beadványában. Az AB csak annyit mondott, hogy ha az Országgyűlés a rendelkezéseket az Alaptörvény részévé szándékozik tenni, akkor azokkal módosítani kell az Alaptörvényt, és nem elég azok alkotmányos státuszát kinyilvánítani. Az AB még hozzátette, hogy a hatályon kívül helyezett rendelkezések az Alaptörvény részévé tehetőek az erre vonatkozó eljárási szabályok szerint, de erre – értelemszerűen – nem kérte külön az Országgyűlést.

Az AB döntése az Átmeneti Rendelkezőkről megteremtette annak a lehetőségét, hogy az AB, ha közvetve is, de tartalmilag is megvizsgálja az Átmeneti Rendelkezőket, mivel azok egy része megtalálható különböző sarkalatos törvényekben. Ezek egyike volt a kötelező választási regisztráció szabályairól szóló törvény. Az erre vonatkozó sarkalatos szabályokat az AB alkotmányellenesnek találta, és meg is semmisítette.⁵

A Negyedik módosítás benyújtása idején volt várható az AB döntése az egyházak jogállásáról szóló törvényről, amelyet az AB meg is hozott 2013. február 26-án.⁶ Az egyházak jogállásáról szóló törvényt az Országgyűlés először 2011. július 12-én fogadta el, majd ezt az AB formai okok alapján 2011 decemberében megsemmisítette,⁷ ezt követően az Országgyűlés az Átmeneti Rendelkezőkben is elhelyezte az egyházi státusz megszerzésének szabályait, abban a hiszemben, hogy azok alaptörvényi rangja többé nem vizsgálható az AB részéről. Az AB azonban az Átmeneti rendelkezések megsemmisítését követően a törvényi szabályokat is megsemmisítette, mondván, hogy azok nem garantálták az egyházi státusz megszerzésének alkotmányos eljárását. A rendelkezések a Negyedik módosítással bekerültek az Alaptörvénybe. Miután a Negyedik módosítás egyszersmind megtiltotta az Alaptörvény módosításainak tartalmi felülvizsgálatát, így az AB végképp el lett tiltva a regisztráció szabályainak alkotmányossági vizsgálatától.

Az AB döntései a választási regisztrációról és az egyházi státusz elismerésének szabályairól azt is mutatják, hogy a testület ekkor még nem volt teljesen a kormánypártok kezében; annak ellenére sem, hogy addigra a kormánypártok már hét új alkotmánybírárt jelöltek és választottak meg – minden ellenzéki támogatás nélkül – a 2010-ben tizenötre emelt létszámú testületből.⁸ Ez a körülmény arra ösztönözte a kormánypártokat, hogy tovább szűkítsék az AB hatásköreit.

Az Átmeneti Rendelkezők megsemmisített rendelkezései közül ugyancsak a Negyedik módosítással került be az Alaptörvénybe az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének joga bírósági ügyek áthelyezésére olyan más bíróságokra, ahol az ügyforgalom alacsonyabb. Ezzel ennek a rendelkezésnek az alkotmánybírói felülvizsgálati lehetősége is megszűnt, jóllehet korábban a testület már megsemmisítette a legfőbb ügyész hasonló jogkörét.⁹ A Velencei Bizottságnak az OBH elnökének e jogkörére vonatkozó kritikáját¹⁰ követően a kormány

részben korlátozta az ügyáthelyezés jogkörét a bíróságokra vonatkozó sarkalatos törvények módosításával.

Számos egyéb olyan jogszabályi rendelkezést emeltek be az Alaptörvénybe a Negyedik módosítással, amelyeket az AB már egyszer megsemmisített. Ezek egyike a „röghöz kötés”-re vonatkozó szabály volt, amelynek alapján a felsőoktatásban diplomát szerzett diákokat az állam meghatározott időre magyarországi munkavégzésre kötelezheti. Az AB ezt a jogszabályt 2012-ben megsemmisítette, az Európai Bizottság pedig egy „EU Pilot” levélben fejezte ki aggályait a megoldással kapcsolatban, mivel az korlátozta a diákok szabad mozgáshoz való jogát.¹¹

SZÁMOS EGYÉB OLYAN JOGSZABÁLYI RENDELKEZÉST EMELTEK BE AZ ALAPTÖRVÉNYBE A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁSSAL, AMELYEKET AZ AB MÁR EGYSZER MEGSEMMISÍTETT.

A Negyedik módosítás ugyan csak semmibe vett egy korábbi AB döntést azzal, hogy lehetővé tette a kormány és az önkormányzatok számára a hajléktalanok büntetését „a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében”.¹² Az AB szerint a hajléktalanság kriminalizálása alkotmányellenes, mert az sérti azok emberi méltóságát, akik nem tudnak maguknak szállást biztosítani.¹³ Miután az Alaptörvénynek az alapjogokra vonatkozó részei nagyban megegyeznek a régi alkotmány hasonló részeivel, ezért a Negyedik módosítás tulajdonképpen korábbi AB döntéseket érvénytelenít, melyek meghatározták és védtek az alkotmányos alapjogokat, és összhangba hozták azokat a nemzetközi emberi jogi normákkal. Ezeknek a korábbi alkotmánybírói döntéseknek a figyelmen kívül hagyásával, eltörlésével a kormánypártok aláásták az alapjogok védelmét Magyarországon.

A következő fejezetekben részletesebben kifejtjük a Negyedik módosítás legfontosabb alkotmányossági problémáit.

A CSALÁD FOGALMA (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 1. CIKKE)

Mint a Negyedik módosítás jelentős része, az L. cikk (1) bekezdésének kiegészítése is az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatára reagálva született: 2012 decemberében a testület megsemmisítette az egy évvel korábban a családok védelméről elfogadott sarkalatos törvény (2011. évi CCXI. törvény, a továbbiakban: Csvt.) legfontosabb rendelkezéseit.

Amint azt a korábbi Csvt.-vel kapcsolatban írt *amicusban*¹⁴ bemutattuk, a család fogalma a kormányzó koalíció rendkívül konzervatív álláspontját tükrözi.

rözte. A Csvt. 7. § (1) bekezdése kimondta: *„[A] család a természetes személyek érzelmi és gazdasági közösségét megvalósító olyan kapcsolatrendszer, amelynek alapja egy férfi és egy nő házassága, vagy egyenesági rokoni kapcsolat, vagy a családba fogadó gyámság.”* A Csvt. 8. §-a pedig kizárta a nem házastársakat a törvényes öröklésből.

2012 májusában az Alapvető Jogok biztosa az Alkotmánybíróságtól kérte a Csvt. fenti két rendelkezésének utólagos normakontrollját.¹⁵ A beadvány – amely egyéni panaszon alapult – azt sérelmezte, hogy a Csvt. alaptörvény-ellenes, és sérti a nemzetközi jogot is, különösen az Emberi Jogok Európai Egyezményét (továbbiakban: Egyezmény). Az ombudsman álláspontja szerint a Csvt. 7. §-ában adott családfogalom figyelmen kívül hagyott sok más – egyébként elterjedt – házasságon kívüli, mind külön-, mind azonos nemű párok közötti együttélési formát. Továbbá az öröklési rendet meghatározó 8. § ellentétes volt más, már hatályos jogszabályokkal, ezzel jogbizonytalanságot eredményezve. Az utóbbi alkotmányos kifogásra reagálva az Alkotmánybíróság – egy kivételes jogkörével élve – 2012 júniusában felfüggesztette a Csvt. 8. §-ának hatálybalépését.¹⁶

Az Alkotmánybíróság az érdemi döntését az ügyben 2012. december végén hozta meg.¹⁷ A testület a Csvt. 7. és 8. §-át is alaptörvény-ellenesnek találta. A határozatban foglalt érvelés alapját az ún. szociológiai családfogalom adja, amelyet az Alkotmánybíróság mint *„azonos célra irányuló, kölcsönös gondoskodáson alapuló, tartós érzelmi és gazdasági életközösség”*-et határoz meg. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: *„Ha a törvényhozó azt a megoldást is választja, hogy absztrakt jogszabályi fogalom-meghatározással egy általa választott életközösségi formát ki kíván emelni és mintául állítani, az intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan akkor is köteles a törvény által elismert egyéb társas együttélési formáknak is megegyező szintű védelmet garantálni. [...] A más jogági normákban kifejeződő jogvédelmi (intézményvédelmi) szintet a jogalkotó nem szállíthatja le (burkoltan sem) olyan módon, hogy megadja az Alaptörvényben is szereplő család általános, ez esetben erősen leszűkített fogalmát.”*¹⁸

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: határozatában figyelembe veszi az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) joggyakorlatát. A döntésben a testület számos, az Egyezmény 8. cikkében garantált családi élethez való jogot érintő EJEB-ítéletre kitér,¹⁹ és két fontos következtetést tesz: egyrészt a „családi élet” egy történetileg változó, fejlődő fogalom, és annak létezése (vagy nem létezése) inkább ténykérdés, mint jogi mérlegelés eredménye; másrészt az azonos nemű párokat is megilleti a családi élet tiszteletben tartásához való jog. Ebből pedig az

következik, hogy a bejegyzett élettársak törvényes öröklésből való kizárása alkotmányellenes, mivel az hátrányos megkülönböztetést eredményez a „jogmegvonás bármilyen, legitim igazolása nélkül.”²⁰ Összefoglalóan megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság elfogadta az Alaptörvény alatt elfogadott sarkalatos törvényekről, így a Csvt.-ről készített *amicus*-ban felhozott érveket: a testület nemcsak a kirekesztő családfogalmat ítélte alaptörvény-ellenesnek, hanem kimondta, hogy a törvény szembemegy az Egyezmény 8. cikke alatt kialakított joggyakorlattal.

Az Országgyűlés ahelyett, hogy elfogadta volna az Alkotmánybíróság döntését, és tiszteletben tartotta volna az Egyezményt, egy nagyon hasonló, szűk családfogalmat foglalt az Alaptörvény Negyedik módosításába. Az Alaptörvény új L. cikke ezután nem csupán azt határozza meg, hogy a házasság csak nő és férfi közötti kapcsolat lehet, hanem kimondja, hogy *„[A] családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő–gyermek viszony.”* Ez a megfogalmazás tovább szűkíti a Csvt. családfogalmát: bár elismeri a házasságon kívüli szülő–gyermek viszonyt, továbbra sem ismeri el családi kapcsolatként a nem házastárs szülők egymás közötti viszonyát. A Csvt.-vel ellentétben, az Alaptörvény módosított szövege nem adja meg a szülő–gyermek viszony meghatározását, csak a módosítás indokolása tartalmazza a Csvt.-ben meghatározott kapcsolatokat. További bizonytalanságot jelent a L. cikk „illetve” fordulata, amely a két feltétel közötti viszony értelmezését kétségesse teszi.

A közelmúlt törvényhozási kezdeményezései jól illusztrálják a kirekesztő családfogalom adott jogszabályon túlmutató hatásait. A parlamenti vitákban a Csvt. definícióját érvként használták, amikor az új Ptk.-ból kivették a bejegyzett élettársi kapcsolatra vonatkozó utalásokat, annak ellenére, hogy a Ptk. tartalmazza a családjog alapvető rendelkezéseit.²¹ A tervezetből továbbá kivették az élettársak öröklési jogát, a tartási és lakáshasználati jogot pedig csak közös gyermek esetében biztosítják.²²

Az Alaptörvénybe foglalt családfogalom más jogterületekre, így a média és az oktatás szabályozására is kihat. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény szerint a pedagógus kötelessége *„a családi élet értékeinek megismerésére és megbecsülésére”* nevelés.²³ A médiatörvény szerint a közszolgálati médiaszolgáltatás célja – többek között – *„a házasság intézményének és a család értékének tiszteletben tartása”*.²⁴ Az Alaptörvény kirekesztő családfogalmával együtt olvasva ezek a rendelkezések alkalmasak arra, hogy korlátozzák az LMBT emberek szólásszabadságát a médiában, valamint hozzájárulhatnak a kirekesztő és tudatlan, az azonos nemű párokkal,

valamint a más, nem házasságon alapuló kapcsolatokkal szemben elterjedt, diszkriminatív nézetek megjelenéséhez az iskolai tantervekben.

A szűk család fogalmának elfogadását heves kritikával illették civil és nemzetközi kormányzati szervezetek. A Magyarország által benyújtott időszakos jelentéseket értékelő álláspontjában az ENSZ Női jogi Bizottsága (CEDAW) a közelmúltban azt javasolta a kormánynak, hogy „*módosítsa a törvényt az Alkotmánybíróság azon határozatával összhangban, amely szerint a család definíciója túl szűk, és biztosítsa, hogy a jogszabályok jövőbeni módosítása is ezzel a határozattal, valamint a Bizottságnak a házasságon és a családi kapcsolatokon belüli egyenlőségére vonatkozó 21. számú Általános Ajánlásával (1994) összhangban fog történni*”.²⁵ A Human Rights Watch szintén élesen bírálta a kormányt amiatt, hogy az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesnek minősített szabályt az Alkotmánybíróság megkerülésével, közvetlenül az Alaptörvénybe írják bele.²⁶ Hasonlóképpen, az Amnesty International is felhívta a figyelmet arra, hogy a szűk családfogalom ésszerűtlenül tesz különbséget szexuális irányultság és családi állapot szerint.²⁷

Bár az elfogadott alaptörvényi rendelkezések gyakorlati hatásait egyelőre még nem látjuk, a módosítás jól illeszkedik azon kísérletek sorába, amelyek az Alaptörvényt nem az emberi jogokat védő dokumentumként, hanem egy sajátos – jelen esetben a keresztény-konzervatív – értékrendszer alkotmányos keretként használják.

A KOMMUNISTA MŰLT ÉS AZ ELÉVÜLÉS (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 3. CIKKE)

A Negyedik módosítás 3. cikke egy terjedelmes és alapvetően deklaratív rendelkezést épít be az Alaptörvény új U) cikkébe, amely 23 évi szilárd demokrácia és működő jogállami keretek tapasztalatával maga mögött mégis időszerűnek és fontosnak tartja, hogy a diktatúrából a demokráciába való átmenet során létrejött megegyezés kérdését ismét felvesse.

Az új U) cikk először is rögzíti a magától értetődőt: a jog uralmán, valamint a hatalommegosztás elvén alapuló állami berendezkedés és a megelőző kommunista diktatúra összeegyeztethetetlenek.

Ezen alapigazságot az alábbi témák mozaikja követi: (i) az 1989 előtt működő kommunista párt – az MSZMP – és a kiszolgálására létrehozott egyéb szervezetek verbális boszorkányüldözése, (ii) felhatalmazás a kommunista időszak vezetői nyugdíj-helyzetének hátrányos kezelésére, (iii) olyan szabályok, amelyek megszüntetik és újraindítják az elévülési időt a kommunista diktatúrában elkövetett egyes súlyos bűncselekmények tekintetében, amennyiben ezeket politikai okból nem üldözték.

Az Alaptörvény új U) cikkének (1) bekezdése megállapítja, hogy az 1989 előtti kommunista párt, Magyar Szocialista Munkáspárt, továbbá a kommunista ideológia nevében a kiszolgálásukra létrehozott egyéb politikai szervezetek „bűnöző szervezetek” voltak, amelyek vezetői – a cikkely szóhasználatára szerint – „el nem évülő felelősséggel tartoznak”. Ezen sommás megállapításnak azonban néhány bekezdéssel alább, így a (7) és (8) bekezdésekben, ellentmondani látszik az a mechanizmus, amely a kommunista időszakban elkövetett és nem üldözött bűncselekményekért való felelősség elévülését rendezi.

Az újonnan elfogadott U) cikk oly módon határozza meg a „bűnöző szervezetek” fogalmát, hogy az ne egyezzen a magyar Btk.-ban használt fogalomrendszerrel. Az Alaptörvény a „bűnöző szervezetek” fogalmát használja, míg a magyar Btk. a „bűnszövetkezetben” elkövetettséghez fűz következményeket. Angolul mindkét fogalomra használható a 'criminal organization', de az egyikhez (a bűnszövetkezettséghez és angol megfelelőjéhez) büntetőjogi következmények fűződnek, míg a másikhoz nem. Mindezek alapján legalábbis nem egészen világos, milyen jogi következményeket válthat ki az Alaptörvényben használt fogalom.

Mindezen túlmenően a módosítás igen széles és általános körben helyez kilátásba *felelősségrevonást* a múlt több bűnéért: így például a második világháborút követő időszak demokráciájának szovjet katonai segítséggel történő felszámolásáért, a törvénytelen üldözésekért, bebörtönzésekért, internálásokért, a politikai ellenfelek kivégzéséért, az 1956-os forradalom leveréséért, a törvényes rend és a magántulajdon megszüntetéséért, az európai civilizációs hagyományok értékeinek pusztításáért, valamint mindazokért a köztörvényes bűncselekményekért, amelyeket az igazságszolgáltatás politikai indítékból nem üldözött. Miként a „bűnöző szervezetek” esetében, ez a típusú „felelősség” az U) cikk (1) bekezdésében sem

utal a magyar jog bármely felelősségi alakzatára. Ez a felelősség, hasonlóan a „bűnöző szervezet” meghatározásához, jogi jellegű fogalomnak *tűnik*, de közvetlenül egyik magyar törvényi tényállásra sem rezonál. A célja és a jelentése meghatározatlan, így annak jogi konzekvenciái bizonytalanok.

Egy külön mondat kiterjeszti ezt a nehezen megragadható felelősséget minden olyan, az MSZMP jogutódjaként elismerést nyert politikai szervezetre, amely – az alaptörvényi „posztjudikáció” szerint – a törvénytelenül felhalmozott vagyon jogutódjaként (is) [sic] osztoznak jogelődök felelősségében. Igen nehezen megmondható, hogy egészen pontosan mely pártok és szervezetek volnának ezek, mert jelenleg nem tudható, hogy mi határozza meg azt, hogy melyik szervezet „jogutód”.

Az U) cikk új (2) és (3) bekezdései a kommunista diktatúra emlékeztetének megőrzése érdekében létrehozzák a Nemzeti Emlékezet Bizottságát, hogy az dokumentálja az emlékezet számára megőrzendő múltat. Az új U) cikk (4) bekezdése a diktatúra működésével összefüggő szerepükre tekintettel közszereplőknek nyilvánítja a korábbi kommunista diktatúra vezetőit, akik ebben a minőségükben tűrni kötelesek a nyilvános bírálatot a rájuk vonatkozó tényállítások tekintetében – a szándékoltan és lényegileg valótlan állítások kivételével. E személyek tűrni kötelesek a dicstelen vezetői szerepükkel és cselekményeikkel összefüggő személyes adataik nyilvánosságra hozatalát is.

Az új U) cikk (5) bekezdése megalapozza azon törvények alkotmányosságát, amelyek a kommunista diktatúra meghatározott vezetőinek nyugdíját és egyéb kedvezményeit csökkenthetik. Ez a rendelkezés ellentmondani tűnik a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat azon elvének, hogy nem tagadható meg nyugdíj azok tekintetében, akik teljesítették kötelező befizetési kötelezettségeiket az állami nyugdíjrendszerbe. De, természetesen, az AB határozat mint precedens alkalmazhatóságát a Negyedik módosítás egyébként is tilalmazza.

Végül az új U) cikk (7) és (8) bekezdései foglalkoznak azon bűncselekmények elévülésének megszakadásával és nyugvásával, amelyekről az U) cikk (1) bekezdése – néhány sorral feljebb még – azt állapította meg, hogy az azokért való felelősség „elévülhetetlen”. Még nem született meg az a törvény, amely az elévülés újrakezdése tekintetében meghatározta volna azon súlyos bűncselekmények körét, amelyek esetében az óra visszaállítása indokolt. De azt meg kell jegyeznünk, hogy a magyar jogrendben bizonyos bűncselekmények (emberiség elleni bűncselekmények, népirtás stb.) nem évülnek el. Ugyanakkor a gyilkosság és emberölés esetében az utóbbi

több mint száz évben létezett elévülés. Az új U) cikkben a megszakadás és nyugvás olyan súlyos bűncselekmények esetében következik be, amelyeket az elkövetés időpontjában hatályos büntető törvény büntetni rendelt, de azokat politikai okból nem üldöztek. A módosított Alaptörvényből annyi világos, hogy lesznek olyan bűncselekmények, amelyek tekintetében a megszakítás vagy nyugvás következtében újrakezdődik vagy folytatódik az elévülési idő.

Ha a súlyos bűncselekmény büntethetősége az elkövetéskor hatályos büntetőtörvény szerint 1990. május elseje előtt bekövetkezett elévülés miatt megszűnt, az elévülés az U) cikk (7) bekezdése szerint az Alaptörvény hatályba lépésének napján (2012. január 1.) újraindul. Ha a súlyos bűncselekmény büntethetősége az elkövetéskor hatályos büntetőtörvény szerint 1990. május 1. előtt még nem évült el, az elévülés az U) cikk (8) bekezdése szerint annyi idővel meghosszabbodik, amennyi ideig a bűncselekményt az elkövetés időpontja és 1990. május 1. között nem üldözték. Az indoklás szerint a demokratikus jogállam csak annyival hosszabb időt kap az üldözésre, mint amennyitől a kommunista diktatúra időszaka megfosztotta.

Az U) cikk (7) és (8) bekezdéseiben foglalt szabályok a kommunista diktatúrából a demokráciába történő átmenet időszakában megfontolandók és akár alkotmányosak is lehetnek. Bár Magyarországon éppen az ilyen típusú szabályozásban foglalt elévülést meghosszabbító rendelkezést nyilvánította alkotmányellenessé az Alkotmánybíróság 1992-ben, azaz a megjegyzéssel, hogy az el nem évülő – nemzetközileg is szankcionált – bűncselekmények üldözésének nincs akadálya.

A Negyedik módosítás 3. cikke tehát ismét egy alkotmánybírósági határozatban rögzített elvet szándékozik megváltoztatni. De mivel a Negyedik módosítás egyébként is megsemmisíti a 2012. január 1-je előtt született alkotmánybírósági határozatokat, a megváltoztatásra akár szükség sem lenne. A Negyedik módosítás 19. cikkéről van szó, amely az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályvesztését írja elő, oly módon, hogy az ne érintse az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Az 53/1993. (X. 13.) AB határozat joghatása az volt, hogy nem tette lehetővé az elévült bűncselekmények tekintetében az elévülési idő újraindulását. Ily módon a módosítás a határozatot magát és az általa kifejtett joghatást egyaránt megváltoztatja.

Nyilvánvaló azonban, hogy 23 év jogállami működést követően az ilyen változások elfogadása nagyon is konkrét hátránnyal sújtja az érintetteket. Több mint két évtized igen hosszú időszak ahhoz,

hogy a szóban forgó bűncselekmények tekintetében az elévülés rendjét meg lehessen változtatni. Egy ilyen szabály ugyan nem ütközik közvetlenül a *nullum crimen sine lege* kipróbált elvébe, de minden bizonnyal sérti a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogot.

Kérdés, hogy mi lehetett a célja az elévülési szabályok újraírásának? Az U cikk (9) bekezdése kizár egy lehetséges motívumot: a kommunizmus ideje áldozatainak nyújtható kárpótlásra nem hoz létre új jogcímet a módosítás. A Negyedik módosítás kifejezetten kizárja annak lehetőségét, hogy az elévülési szabályok felülírása által érintett korszakban elkövetett tettek áldozatainak új kárpótlási jogcímet teremtsen a jogalkotó.

AZ EGYHÁZAK ORSZÁGGYÜLÉSI ELISMERÉSE (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 4. CIKKE)

Az Alaptörvény Negyedik módosítása átfogóan módosítja a vallásszabadságra, valamint az állam és egyházak viszonyára vonatkozó VII. cikket.

A legfontosabb új szabállyal a módosítás azon vallási tevékenységet végző szervezetek egyházkénti elismerésére ad felhatalmazást az Országgyűlésnek, amelyekkel az állam közösségi célok érdekében együtt kíván működni (VII. cikk (2) bekezdés, első mondat).

A módosítás felsorolja azokat a feltételeket is, amelyekhez az Országgyűlés sarkalatos törvényben kötheti az egyházkénti elismerést; így a huzamosabb idejű működést, társadalmi támogatottságot, illetve a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasságot (módosított VII. cikk (4) bekezdés).

Az Országgyűlés elutasító döntésével szemben alkotmányjogi panasznak van helye (VII. cikk (2) bekezdés, második mondat).

Az új alkotmánymódosítás számos alkotmányos és emberi jogi aggályt ébreszt. Először is, az Alaptörvény módosított VII. cikke az Országgyűlést az egyházi jogállás politikai mérlegelésen alapuló kiosztására hatalmazza fel, és nem arra, hogy elősegítse a vallásszabadság mint alapvető emberi jog gyakorlását. Másodszor, a vallási közösségek egyházkénti elismerésének a VII. cikk (4) bekezdésében megfogalmazott feltételei súlyos fenntartásokat vetnek fel az állam vallási ügyekben elvárt semlegességével összefüggésben. Harmad-

szor, az Országgyűlés elismerést megtagadó döntése ellen nyújtott jogorvoslat a magyar Alaptörvény szerint is elégtelen.

A fenti aggályok visszhangozzák a magyar egyházként elismerés rendszerével kapcsolatos azon fenntartásokat, amelyeket a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi törvénnyel kapcsolatban a Velencei Bizottság 664/2012. számú véleményében megfogalmazott. Az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) AB határozatában megsemmisítette a törvény számos rendelkezését; azokat, amelyek az Országgyűlés eljárásán mint politikai döntésen alapultak, és nem biztosították a tisztességes eljárást. E testületek döntéseikben támaszkodtak az Európai Emberi Jogi Bíróságnak az Egyezmény 9. és 11. cikke szerinti joggyakorlatára.

A módosítás jelentős részt az Átmeneti Rendeletek 21. cikk (1) bekezdésének azon rendelkezését állítja vissza, amelyeket az Alkotmánybíróság formai okokból 2012 decemberében megsemmisített.²⁸ Az Alaptörvény módosított VII. cikke elődjéhez – az Átmeneti Rendeletek 21. cikk (1) bekezdéséhez – hasonlóan a már fennálló, a 2011. évi XXVI. törvénnyel létrehozott (a továbbiakban: 2011. évi egyháztörvény) egyház-elismerési rendszer alkotmányos alapját kívánja megteremteni (a további jogalkotásra történő felhatalmazással együtt).

Az egyházelismerés törvényi szabályozását a Velencei Bizottság 664/2012. számú véleményével már vizsgálta. A VII. cikk a 2011. évi egyháztörvény elméleti alapvetését tükrözi. Bár a VII. cikket egy évvel a Velencei Bizottságnak a 2011. évi egyháztörvényről szóló véleményét követően fogadták el, te-

hát a magyar kormány tisztában volt a Velencei Bizottság álláspontjával, sem az alaptörvény-módosítás indokolása, sem a parlamenti vita nem tett említést a Velencei Bizottságnak az új magyar egyház-elismerési rendszer központi elemeivel kapcsolatos fenntartásairól.

A Velencei Bizottság véleményét követve a magyar Alkotmánybíróság szintén számos elvetést fogalmazott meg az új magyar egyház-elismerési rendszerrel kapcsolatban, amikor a 2011. évi egyháztörvény központi rendelkezéseit érdemi okokból alkotmányellenesnek találta.²⁹ Az Alkotmánybíróság 2013. február 26-án hozta meg határozatát. Az egyetlen módosítás, amelyet az Alaptörvény Negyedik módosításának 2013. február 8-án benyújtott szövegéhez tettek, lehetővé teszi alkot-

AZ ORSZÁGGYÜLÉS AHELYETT,
HOGY ELFOGADTA VOLNA AZ
ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉ-
SÉT, ÉS TISZTELETBEN TAR-
TOTTA VOLNA AZ EGYEZ-
MÉNYT, EGY NAGYON HA-
SONLÓ, SZÜK CSALÁDFOGAL-
MAT FOGLALT AZ ALAPTÖR-
VÉNY NEGYEDIK MÓDOSÍTÁ-
SÁBA.

mányjogi panasz benyújtását az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben. Ezt a jogorvoslatot az Alkotmánybíróság elégtelennek minősítette. Az alaptörvény-módosítás megalkotói nem ismerhették az Alkotmánybíróságnak az új egyház-elismerési rendszerrel kapcsolatos fenntartásait, mivel az említett módosítást az Alkotmánybíróság határozatának kihirdetése előtt illesztették be.³⁰

Végezetül, a Negyedik módosítást megelőzően kilenc korábban bejegyzett egyház fordult az Emberi Jogok Európai Bíróságához a 2011. évi egyháztörvénnyel szemben.³¹ Bár az alaptörvény-módosítás hatása a folyamatban lévő ügyre, illetve a kérelmezőkre nem világos, ez az eljárás is bizonyítja, hogy a magyar kormány tisztában volt az új egyház-elismerési rendszernek azon egyházakra tett hatásával, amelyek az új rendszerben elvesztették egyházi jogállásukat.

Bár a magyar kormány 2013. február 27-i keltezéssel válaszolt az EJEB-nek, a beadvány nem említi, hogy a kormány a Negyedik módosítás elfogadtatását tervezi, amellyel a függő ügyben támadott rendelkezések az Alaptörvény részévé válnak.³² Az EJEB-nek adott válaszában a kormány elbátortalmazta a Velencei Bizottságnak az egyháztörvénnyel kapcsolatban megfogalmazott ellenvetéseit, azt állítva, hogy: „Bár kritikus volt a 2011. évi egyháztörvény számos rendelkezésével, még a Velencei Bizottság is megállapította, hogy »a törvény megengedő és nagyvonalú keretbe foglalja a vallásszabadság gyakorlását.«” Ezt követően a kormány a Velencei Bizottság legtöbb ellenvetésére azzal válaszolt, hogy azok hibás feltevéseken alapulnak.

Az Alaptörvénynek a Negyedik módosítással megváltoztatott VII. cikk (2) bekezdése megerősíti az Országgyűlés minősített többséggel gyakorolt mérlegelési jogkörét a vallási közösségek egyházzá minősítésében (ugyanis a sarkalatos törvények elfogadásához minősített többség szükséges). Az Országgyűlést megillető jogkör diszkrecionális természetét igazolja, hogy a parlamenti döntés attól függ, hogy az állam közösségi célok érdekében együtt kíván-e működni valamely vallási közösséggel.

Az Alkotmánybíróság az egyháztörvényről szóló 2013. februári döntésében kimondta, hogy az egyházak elismeréséről való jogkörnek az Országgyűléshez való telepítése „különösen aggályos”,³³ mivel így az egyházak parlamenti elismerése fogalmilag politikai döntésen alapul. Válaszul a kormány azon felvetésére, miszerint a nemzetiségek elismerése is a Parlament hatáskörébe tartozik, az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy a nemzetiségek az Alaptörvény szerint „államalkotó tényezők”, míg az egyhá-

zak az államtól különváltan működnek. Az Alkotmánybíróság határozatában mindvégig hangsúlyozta, hogy az egyházak elismerésére irányuló eljárásnak eleget kell tennie a tisztességes eljárás követelményeinek, összhangban az európai emberi jogi joggyakorlattal és az Alaptörvény XXIV. cikkével.

Az Alkotmánybíróság döntése egyértelműen megfelleltethető a Velencei Bizottság véleményének. 664/2012. számú véleményében a Bizottság aggodalmát fejezte ki, hogy az egyházak elismerésére vonatkozó eljárásból hiányoznak a semleges és pártatlan eljárás elemei (72. bek.). Az új törvény első alkalmazásával összefüggésben a Bizottság megállapította, hogy az egyházak elismerés feltételei nem voltak világosak, az eljárás maga pedig nem volt átlátható.

Az Alaptörvénynek a Negyedik módosítással megváltoztatott VII. cikk (2) bekezdése nem tesz kísérletet ezen ellenvetések orvoslására. Ellenkezőleg: megerősíti az Országgyűlés mérlegelési jogát a tekintetben, hogy a korábban jogszerűen bejegyzett egyházak közül csak azokat ismerje el, amelyekkel továbbra is együtt kíván működni. E tekintetben megjegyzendő, hogy a korábban bejegyzett egyházak újbóli elismerésével kapcsolatban az EJEB gyakorlata megköveteli, hogy a tagállamok különösen komoly indokokkal szolgáljanak, amennyiben az új eljárásban olyan egyháztól tagadják meg az elismerést, amely nem járt el jogellenesen (kivéve azt az esetet, ha a kérelmező az újbóli elismerésről szóló döntésig egyházként működött átmenetileg).³⁴

A „különösen komoly indokok” követelménye egyértelműen nem teljesül abban az esetben, amikor az Országgyűlés egyház-elismerési döntésében központi szerepet játszik a Parlamentnek (vagy az államnak) a vallási közösségekkel való további együttműködési hajlandósága közösségi célok megvalósítása érdekében. Az Országgyűlés ugyanis a közösségi célok megvalósítása során nem köteles alkotmányos feltételek vagy emberi jogi megfontolások alapján megválogatni társadalmi partnereit. Az új alkotmányos rendelkezés központjában nem a vallásszabadság védelme áll. Az új rendelkezése arra hatalmazza fel az Országgyűlést, hogy saját céljainak megfelelően válassza meg az együttműködő egyházakat, tekintet nélkül a szabad vallásgyakorlás jogára.

Amellett, hogy az Alaptörvény módosított VII. cikk (2) bekezdésébe bekerült a közösségi célok érdekében való együttműködés szándéka mint válogatási szempont, az Alaptörvény módosított VII. cikk (4) bekezdésében ugyanez a kitétel mint az egyházi jogalanyiság feltétele szerepel. Ez a kitétel olyan további feltételek mellett szerepel, mint a Magyarországon való huzamosabb működés és a társadal-

mi támogatottság. Mivel egy adott egyház hivatalos elismerését megelőzően meglehetősen nehéz igazolni egy egyház fennállásának időtartamát vagy társadalmi támogatottságát, megállapítható, hogy ezek az feltételek kölcsönösen egymásra utalnak.

A Velencei Bizottság a 2011. évi egyháztörvény vizsgálata során már foglalkozott a taglétszámmal és a fennállással kapcsolatos elvárásokkal, valamint az egyházi jogállás más feltételeivel, az állami együttműködési hajlandóságát mint elismerési feltételt azonban még nem volt alkalma vizsgálni.

Az állami együttműködési hajlandóság mint egyház-elismerési feltétel emberi jogi szempontból különösen aggályos. Túl azon, hogy az állam együttműködési hajlandósága valamely vallási közösséggel egy tisztán diszkrecionális feltétel, ez a kitétel egyértelműen arra hívja fel az államot, hogy saját szempontjai szerint tegyen különbséget vallási szervezetek vagy közösségek között, azon az alapon, hogy azok mennyiben segítik elő bizonyos állami feladatok megvalósítását. Ez a feltétel akkor teljesül, ha az állam feladja a vallási közösségekkel szemben tanúsított semlegességét.

Ez a követelmény egyértelműen sérti az állam semlegességének és pártatlanságának az Egyezmény 9. cikkéből folyó követelményét, amit az EJEB joggyakorlatában következetesen érvényesít.³⁵ Bár az EJEB figyelembe veszi az állam és az egyháziak közötti viszonyok változatosságát a tagállamokban, a semlegesség és pártatlanság 9. cikk szerinti követelményét azokban a tagállamokban is érvényesíti, amelyekben államegyház vagy együttműködésen alapuló berendezkedés működik. Következésképp, a magyar államot nem mentesítik a semlegesség és pártatlanság követelménye alól történelmileg erősebb kapcsolatai egyes egyházakkal.

Az Alaptörvénynek a Negyedik módosítással megváltoztatott VII. cikk (2) bekezdése az Országgyűlés egyház-elismerési döntésével szemben alkotmányjogi panasznak (Alaptörvény, XXVIII. cikk (7) bekezdés) ad helyt. Ennek a jogorvoslati lehetőségnek a beillesztése az Alaptörvénybe látszólag megválaszolja a Velencei Bizottság,³⁶ illetve az Alkotmánybíróság³⁷ fenntartásait, amelyeket a Parlament döntésével szembeni hatékony jogorvoslat hiánya miatt fogalmaztak meg. Ezt a jogorvoslati lehetőséget a Negyedik módosítás szövege eredetileg nem tartalmazta, külön módosító javaslattal került a szövegbe a parlamenti vita idején.³⁸

Bár ez a figyelmesség üdvözlendő lehetne, a 2011. évi egyháztörvényről szóló döntésében az Alkotmánybíróság külön is foglalkozott az alkotmányjogi panasz mint esetleges jogorvoslat hatékony voltá-

val. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel alkotmányjogi panaszra csak a kifogásolt jogi norma Alaptörvénynek való megfelelését vizsgálhatja, egy alkotmányjogi panaszra induló eljárásban az Alkotmánybíróság nem lesz abban a helyzetben, hogy megvizsgálja az eljárás jogszerűségét, vagy megállapítsa a tényállást.³⁹

Továbbá, bár az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszra vizsgálhatja a jogszabályt, nem világos, hogy ki adhatja be a panaszt. Amikor az Országgyűlés elismer egy egyházat, akkor módosítja a sarkalatos törvényt annak érdekében, hogy az egyház neve felkerüljön a listára. Ez a törvénymódosítás lehetne ugyan alkotmányjogi panasz tárgya, de a panasz elbukna, mivel a panaszos javára szól a módosítás, és nem a terhére. Ellenkező esetben, amikor az Országgyűlés megtagadja az egyházkénti elismerést, az eredményt országgyűlési határozatban teszik közzé. Mivel az országgyűlési határozat nem jogszabály, alkotmányjogi panasszal nem lehet megtámadni, mivel nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Következésképp, az Alaptörvény Negyedik módosításával bevezetett szabály, amely látszólag valamelyes jogorvoslatot biztosít az Országgyűlés egyházelismerésben hozott diszkrecionális döntésével szemben, pusztán illúzió. Abban az esetben biztosít jogorvoslatot, amikor nincsen rá szükség, míg éppen akkor zárja ki a jogorvoslat lehetőségét, amikor helye lenne.

A bírói út hiánya a vallási közösségeket egyházi jogállásuktól megfosztó döntéssel szemben ellentétes az EJEB joggyakorlatával: az EJEB a 6. cikk (1) bekezdése alapján 1974 óta megköveteli a bírói utat a büntetőeljárásról kívül is.⁴⁰ Az EJEB kifejezetten a vallásszabadság tekintetében megállapította, hogy a bírói út hiánya egy egyházakat érintő tulajdoni jogvitában sérti az Egyezményt.⁴¹

Következésképp megállapítható, hogy az Alaptörvénynek a Negyedik módosítással megváltoztatott VII. cikk (2) bekezdésében foglalt alkotmányjogi panasz nem biztosít ez európai emberi jogi joggyakorlatban megkívánt hatékony jogorvoslatot az állam egyházi jogállást érintő (elutasító) döntésével szemben.

A POLITIKAI KAMPÁNY KORLÁTOZÁSA (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 5. CIKK (1) BEKEZDÉSE)

A Negyedik módosítás 5. cikke korlátozza a politikai reklámtevékenységet. A beiktatott rendelkezés

általános politikai reklámtilalmat állít fel valamennyi olyan médiaszolgáltatás esetében, amely elektronikus eszközök útján éri el a közönséget.⁴² További korlátozás érvényesül a kampányidőszakban – a vonatkozó törvényi szabályozás szerint a választás napját megelőző ötven napban –, amikor az országos listát állító, tehát vezető politikai pártok semmilyen körülmények között nem hirdethetnek a kereskedelmi médiában, kizárólag a közmédiában van erre lehetőségük. (A módosítás szerint kivételt csak az jelentene, ha a kereskedelmi médiában ingyenesen kapnának hirdetési lehetőséget.) Ez egyúttal azt is jelenti, hogy más pártok vagy jelöltek, amelyek nem állítanak országos listát, igénybe vehetik a kereskedelmi médiát.⁴³ Mivel a közmédia jóval kisebb közönséget ér el, mint a kereskedelmi média, a módosítás azzal jár, hogy a legfontosabb politikai reklámok a legkevésbé nézett csatornákra szorulnak ki.

A Negyedik módosítás 5. cikke azon alaptörvényi rendelkezések közé tartozik, amelyeket az Alkotmánybíróság bizonyosan megsemmisítene, ha az nem vált volna az Alaptörvény részévé, illetve azt nem védené a szintén a Negyedik módosítással beiktatott szabály, miszerint az AB az Alaptörvény rendelkezéseit nem vetheti tartalmi kontroll alá. Ráadásul a módosítás szövege egyértelműen szembemegy az Alkotmánybíróság 2013. januári határozatának⁴⁴ megállapításaival, amelyek ezt a korlátozást már kifejezetten alkotmányellenesnek találták. A szabályozás célja itt is – mint a módosítás számos rendelkezése esetében – az alapjogok korlátozása.

Nehéz a módosítást a vonatkozó jogszabályi környezet nélkül megérteni és értelmezni. A beiktatott szövegben említett sarkalatos törvény a választási eljárásról szóló törvény.⁴⁵ Ennek 151. §-a tekinthető a politikai kampány korlátozásáról szóló rendelkezés archetípusának, innen került át a tilalom alaptörvényi szintre a Negyedik módosítással. Eredeti formájában a törvény nem tartalmazta ezt a kizáró szabályt.⁴⁶ Amikor először bekerült a tervezet szövegébe, a törvény a választásokat felügyelő legfőbb szervnek, a Nemzeti Választási Bizottságnak széles mérlegelési lehetőséget biztosított volna a politikai reklámidő elosztásában – a mennyiség, az időzítés és a gyakoriság tekintetében is –, bár a szöveg előírta volna, hogy a politikai reklámidőt valamennyi szereplő számára „azonos feltételekkel” kell biztosítani.⁴⁷ A Bizottság hét tagját a Parlament kétharmados többséggel választja, amely a jelenlegi körülmények között kizárólagos kormányzati támogatottságú tagokat jelenthet, akik a mandátumuk és megválasztásuk időpontja alapján a soron következő három országgyűlési választás során is kizáróla-

gos döntési helyzetben lesznek. A választási eljárási törvény szövegéhez benyújtott módosító javaslat végül úgy rendelkezett, hogy médiaszolgáltatónként egyenlő időt kell az egyes pártok rendelkezésére bocsátani.⁴⁸ Az Országgyűlés ezt a változatot fogadta el 2011-ben, és ez került a köztársasági elnökhöz is aláírásra.⁴⁹

A köztársasági elnök a választási eljárási törvény előbb ismertetett korlátozását – más rendelkezésekkel együtt – alkotmányellenesnek tartotta, ezért az Alkotmánybírósághoz fordult, amely egyetértett az indítvánnyal, és a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság korlátozását diszkriminatívnak és aránytalanúnak ítélte. A tárgyban született határozat indokolása szerint azért, mert egyrészt eltérően kezeli a pártlistákon szereplő és azon nem szereplő pártokat, másrészt a politikai kampány szabályozásának céljával – a megengedett hirdetési felületek típusai alapján válogatva – túlságosan szűk keretek közé szorította vissza a politikai reklámokat. Amikor a kormánytöbbség újra megszavazta a korlátozást, immár az Alaptörvény szintjére emelve, a módosítás egyszerre írta felül a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság érveit.⁵⁰

Az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy a korlátozás éppen a társadalom legszélesebb körét elérő médiaszolgáltatókat, a magán televízió-társaságokat zárja ki. A határozat a véleménynyilvánítás szabadságát és a média szerepének fontosságát szem előtt tartva elemezte a korlátozás célját, és arra a következtetésre jutott, hogy a kampányt a közmédiára szűkítő szabályozás nem szolgálhatja a kampánykiadások csökkentését vagy a kiegyensúlyozott kampányt. Az Alkotmánybíróság szerint az is alátámasztja, hogy a korlátozás diszkriminatív és aránytalan, hogy nem találunk hasonló kizáró szabályt a(z) elektronikus) médiaszolgáltatásokon kívül.⁵¹ A határozat szerint a politikai reklámok kitiltása a filmszínházakból – ami része volt az eredeti szabályozásnak, de az Alaptörvény módosításába nem került bele – még kevésbé hozható kapcsolatba a törvény kinyilvánított céljával, ezért ezt a korlátozást is megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság a politikai kampány korlátozása kapcsán nem nyúlt európai normákhoz, bár a választói regisztráció vizsgálatánál hivatkozott a strasbourgi esetjogra. Tény, hogy nincs európai konszenzus a politikai reklámok szabályozásában.⁵² Ugyanakkor találunk irányadó esetjogot az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. A TV Vest AS és a Rogaland Pensjonistparti Norvégia elleni ügyében a Bíróság egyezményesértőnek ítélte egy, az Alaptörvény Negyedik módosításához hasonló politikai kampány-korlátozást.

Talán még fontosabb, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága nem fogadta el, hogy a korlátozás alkalmas a megfogalmazott célok – a kampányköltségek és a donoroktól való függés csökkentése mellett a tisztességes, kiegyensúlyozott kampány és a választások tisztaságának – elérésére. Miközben az Alkotmánybíróság által vizsgált törvény két elemében különbözött a norvég szabályozástól – teljes tilalom helyett részleges és célzott tiltás – a Negyedik módosítás kapcsán a kormányzat által hangoztatott érvek (a „kampányköltségek csökkentése és az esélyegyenlőség biztosítása”) lényegében megegyeznek. Érvényes tehát a strasbourgi bíróság megállapítása: „Ezek kétségtől releváns célok, de a Bíróság nincs meggyőződve, hogy elegendőek a panaszolt korlátozások igazolásához.”⁵³ Az Egyezmény 10. cikkére kiterjedő vizsgálat mellett az aránytalanság és a diszkrimináció felmerülhet a magán-médiaszolgáltatónak az Európai Unió Alapjogi Chartája 16. cikkében biztosított jogaival összefüggésben is.

Az Alkotmánybíróság döntését követően a törvényt a szükséges módosításokkal újra elfogadta az Országgyűlés. Ezek a módosítások, amelyek hasonló helyzetben általában arra irányulnak, hogy az új szöveg már figyelembe vegye az alkotmányos korlátokat és az Alkotmánybíróság döntését, ebben az esetben kisebb eltérésekkel az eredeti, már alkotmányellenesnek talált korlátozásokat léptetik újra életbe, ráadásul a Negyedik módosítással azokat az Alaptörvény szintjére emelve. Az új törvényszöveg fenntartja az „egyenlő feltételek” és a műsoridő egyenlő (egyenlő időtartamban és egyenlő alkalommal történő) elosztásának követelményét. A módosítás továbbra is érvényesíti a két – országos listát állító és azt nem állító – jelölti csoport közötti különbségtételt.⁵⁴ Röviden: a Negyedik módosítás felülírja az Alkotmánybíróság döntését, és az Alaptörvény módosítása alapján a korlátozó szabályok bekerültek a választási eljárási törvénybe is, visszaállítva azt a helyzetet a politikai kampány szabályozását illetően, amelyet néhány hónappal korábban az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek talált.

Az aránytalanság és a diszkrimináció alkotmánybíróági és strasbourgi vizsgálatát ismerve nem meglepő, hogy a kormányzat az újra bevezetett korlátozást minden irányból védeni kívánta; ennek fontos eleme az Alaptörvény Negyedik módosításának 12. § (2) bekezdése, amely megtiltja az Alkotmánybírósnak, hogy az Alaptörvény módosításait tartalmi kontrollnak vesse alá.

POLITIKAI BESZÉD A NEMZET MÉLTÓSÁGÁNAK ÉS A KÖZSZEREPLŐK MÉLTÓSÁGÁNAK KORLÁTAI KÖZÖTT (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 5. CIKK (2) BEKEZDÉSE)

A Negyedik módosítás „hivatalos fordítása” szólás-szabadságot (‘freedom of speech’) említ, bár a magyar eredetiben véleménynyilvánítási szabadság szerepel. Az Alaptörvény véleménynyilvánítási klauzulájának Negyedik módosítás általi kiegészítése már első ránézésre is gyanút kelt: a kiegészítésekkel az alkotmányi rendelkezés bekezdéseinek száma hatra emelkedik, így alapjogi garanciának szokatlanul hosszú. Ez annál is inkább figyelemre méltó, mivel

az Alaptörvény egy másik, általános rendelkezésben szabályozza az alapvető jogok korlátozásának lehetséges körét és módját.⁵⁵

A politikai hirdetések előzőleg vizsgált korlátozása után mondja ki a következő módosítás,⁵⁶ hogy a szólásszabadság (véleménynyil-

vánítási szabadság) gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának megsértésére. A következő rendelkezés⁵⁷ mondja ki, hogy a szólás (véleménynyilvánítás) szabadságának gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, valamint nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának megsértésére.

A Parlamentnek eredetileg benyújtott szűkszavú indoklás szerint (amely amúgy jelentősen eltér a Velenicei Bizottsághoz benyújtott „Technikai megjegyzés”-től) a módosítás⁵⁸ alaptörvényi szinten kívánja rögzíteni, hogy a véleménynyilvánítási szabadság külső korlátja lehet az emberi méltóság, másrészt meg kívánja teremteni az alkotmányos alapjait annak, hogy a közösségek méltóságának megsértése esetén polgári jogi eszközökkel lehessen szankcionálni a gyűlölködő megnyilvánulások bizonyos eseteit. Az Alkotmánybíróság erre vonatkozó korábbi gyakorlata világossá tette, hogy törvényi szinten nem biztosítható hatékony fellépés a gyűlöletbeszéddel szemben, ezért azt az Alaptörvény módosításával indokolt megalapozni. A Javaslat a rendelkezésben felsorolt közösségek méltóságát sértő közlésekkel szemben igénybe vehető jogi eszközök kialakításának az alkotmányos szabályait rögzíti. A hazai bíróságok egységesnek mondható jogalkalmazási gyakorlata a személyiségi jogok megsértését csak abban az esetben tartja megállapíthatónak, ha a jogsértő magatartásból közvetlenül vagy közvetve, de egyedileg megállapítható a sértett személye. Ily módon,

ha valaki a gyűlöletbeszéd címzettjének tekinti magát, de a személye a gyűlölködő megnyilvánulás alapján nem válik egyedileg beazonosíthatóvá, elesik a polgári jogi igényérvényesítés lehetőségétől. A Javaslat ezért rögzíti, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. A Javaslat alapján az ilyen, közösségeket érintő megnyilvánulások esetén lehet az emberi méltóság megsértése miatti igényeket bíróság előtt érvényesíteni. A Javaslat alapján lehetőség nyílik arra, hogy a polgári jog szabályai szerint a sérelmet szenvedettek személyiségi jogaik megsértése miatt fellépjenek.

A Velencei Bizottsághoz benyújtott magyarázat („Technikai megjegyzés”)⁵⁹ – amelyet egy meg nem jelölt személy egyes szám első személyben írt – ettől valamelyest eltérő indokokat hoz fel a módosítás mellett. Először is, a Megjegyzés az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB határozatára hivatkozik annak alátámasztásául, hogy az „emberi méltóság, amely alkotmányos védelem alatt áll, a véleménynyilvánítási szabadság korlátja lehet”.

Ez az indokolás annyiban ironikus, hogy az idézett AB határozatot – együtt minden más AB határozattal 1990 és 2011 között – ugyanez az alkotmánymódosítás törölte. Mindenesetre, az új korlátozó bekezdés beiktatása (i) vagy redundáns, amennyiben a magyar jog már amúgy is megengedi a véleménynyilvánítás korlátozását az emberi méltóság nevében, (ii) vagy a véleménynyilvánítási szabadság korábbi védelmi szintjének csökkentésére irányul.

Az új bekezdés értelmezhető redundánsként (i), mivel az emberi méltóságról az Alaptörvény II. cikke kimondja, hogy sérthetetlen, és az I. cikk megengedi alapvető jog korlátozását „*más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében*”. Így nincsen szükség további rendelkezésre, amely kimondja, hogy az emberi méltóság a véleménynyilvánítási szabadság korlátja lehet.

Következésképpen valószínű, hogy minden észszerű alkotmányértelmező szerv, végső soron pedig az Alkotmánybíróság, a véleménynyilvánítási klauzula módosítását a korábbi jogi helyzet megváltoztatásaként fogja értelmezni (ii). Összességében az is valószínű, hogy a módosítást a véleménynyilvánítás védelmi szintje leszállításaként, és nem pedig emeléseként fogják értelmezni. Technikailag a védelem két módon csökkenthető.

Először, az értelmező tekintheti az új bekezdést az I. cikk (3) bekezdésében foglalt általános korlátozási szabály alóli kivételként, amely alapvető jog korlátozását csak „*a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges*

tartalmának tiszteletben tartásával” engedi meg. Egy ilyen értelmezés azonban nyilvánvalóan nemzetközi emberi jogi standardokba ütközne, különösen az EJEB gyakorlatába, hiszen megengedne olyan korlátokat is, amelyek nem „szükségesek egy demokratikus társadalomban”. Különben nem lett volna szükséges maga a módosítás.

Másodszor, a véleménynyilvánítási szabadság védelmének csökkentéséhez jut el az a második lehetséges értelmezés is, amely az emberi méltóság hatókörét az egyénről a csoportra tágítja ki, ezzel húsz év alkotmányértelmezését rontva le. Az emberi méltóság alkalmazhatóságának egyéni túlra, csoportra való kiterjesztése az egyéni jogok megvalósítását számos kihívás elé állítja; túl azokon a veszélyeken is, amelyeket a véleményszabadság számára egy ilyen kiterjesztés jelent.

A véleménynyilvánítási szabadság védelmének csökkentése bizonyossággal megtörténik a IX. cikk új (5) bekezdésében foglalt „közösségek méltósága” tekintetében. Szemben a „Technikai megjegyzés” által sugalltakkal, ez eddig nem volt elfogadható alkotmányos indok a véleménynyilvánítás korlátozására sem Magyarországon vagy Európában általában, sem például Németországban. Az Alkotmánybíróság gyakorlata ebben a tekintetben egy vagy két apró kivétellel meglehetősen konzisztens volt. 2000-ben ugyanakkor az AB a közösségek méltóságára alapozva hagyta jóvá az önkényuralmi jelképek büntetését. Azóta azonban az AB következetesen elvetette a „közösségek méltóságának” védelmére alapozott alkotmányjogi érvet. Az AB gyakorlata ebben az ügyben a 4/2013. (II. 21.) AB határozatban kulminált, amely a szélsőséges szimbólumok használatát tiltó rendelkezést alkotmányellenesnek nyilvánította. A korábbi döntés felülbírálatával egyrészt helyreállt az összhang húsz év alkotmányértelmezésében, másrészt az új határozatot nyilvánvalóan befolyásolták az EJEB magyar joggal kapcsolatos hasonló döntései.⁶⁰ Ez is hozzájárulhatott ahhoz, hogy a véleménynyilvánítási szabadság közösségi méltóság nevében való korlátozását most bele kellett írni az alkotmányba.

Meg kell jegyezni, hogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság különösen óvatosan viszonyul a meghatározatlan, nagy csoportok tagjaival szembeni gyűlöletbeszéd jogi szankcionálhatósága elismeréséhez (lásd különösen a Tucholsky-döntést⁶¹). Ennek az óvatosságnak pontosan az az indoka, hogy közösségi igények ilyen elismerése a kormánnyal kapcsolatos kritika korlátozásába csaphat át. Ez az érv független attól, hogy az alkalmazandó szankciót a büntetőjog vagy a polgári jog tartalmazza. Továbbá, az ilyen kísérletek a sérthetetlen emberi méltóságot sértik.

tóság fogalmát olyan mértékig tágítják ki, hogy az elveszti minden jelentését. Ezzel a kiterjesztéssel az emberi méltóság védendő értékből kikényszerítendő korláttá válik. A méltóságvédő német AB nem lenne ilyen messzire. A holokauszttagadás-ügy⁶² hamis tényállításról (amelyet egészen odáig nem is tekintettek a véleményszabadság alá esőnek), nem pedig véleménynyilvánításról szólt, és éppen a holokauszttagadás tényszerű hamissága, nem pedig „sértő” volta az, ami a túlélők emberi méltóságának sérelmét okozza: a holokauszt tagadása a túlélők, illetve a túlélők és áldozatok hozzátartozói identitásának egy részét tagadja. A német bíróság ezen túl olyan esetekben állapítja meg az emberi méltóság sérelmét, amelyekben személyeket (egy csoport egyéni tagjaiént például a lengyeleket⁶³, vagy konkrét egyénként például Joseph Strauß⁶⁴) állatokkal tekintenek egyenlőnek, vagy más módon nyilvánítanak szubhumánnak. Tehát nem a kiváltott felháborodás, undor vagy fájdalom tesz egy kifejezést az emberi méltóság nevében korlátozhatóvá, hanem az egyén emberségének vagy személyiségének tagadása; ezt foglalja ugyanis magában az, ha egy egyént – totalizáló módon – egy csoport tagjává redukálnak.

Az emberi méltóság Európában általában az egyéni személyiséget védi, nem egy „közösséget”, és nem a többségi közösséget vagy a politikai nemzetet, ahogyan a magyar alkotmánymódosítás most teszi. Faji, etnikai, vallási vagy szexuális kisebbségek elleni verbális támadásokat a kifejezés következményei miatt lehet szabályozni, mint pl. erőszak, rendbontás, vagy az alkotmányos berendezkedés veszélyeztetése (a „militáns demokrácia”- vagy az „önvédő jogállam”-érvelés alapján). De az EJEB még ebben az utóbbi tekintetben is részletes irányelveket dolgozott ki, amelyek szigorúan behatárolják a politikai beszéd szabályozhatóságának körét. Például a Stankov-döntésben⁶⁵ az EJEB kimondta, hogy a szecesszió (területek elszakadása) propagálását az Egyezmény védi. A véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos garanciájának tehát biztosítania kell, hogy az ilyen tárgyú vitatott beszéd védett legyen. Ezzel szemben azonban a magyar alkotmány ma bátorítja (ha nem éppen megköveteli, legalább egy értelmezésben), hogy a magyar nemzet méltóságát tiszteletben tartsák és védelmezzék. Ennek megsértése lenne az a szakadár érvelés, miszerint a magyar nemzet valójában két vagy több nemzet, és az a lenne a legjobb, ha útjaik elválának. Európában általában akkor tűrik meg a szólas korlátozását, amikor a többségi szólas korlátozása teszi lehetővé, hogy attól eltérő nézeteket is meg lehessen hallani, vagy amikor egy hátrányos helyzetű kisebbségi csoportot valamely beszéd jelentősen veszélyeztet. Ezzel szemben itt az egyén szabad ki-

fejezéshez való jogát most a többségi és kormányzati érdekek nevében lehet majd korlátozni, amelyek éppen azok az érdekek, amelyekkel szemben a véleménynyilvánítás szabadságát meg kell védeni.

Ráadásul az Alaptörvény preambulumból és más deklarációiból a kulturális nemzet fogalmának használata sejlik fel. Így a helyzet akár rosszabb is lehet: a lakosság egy része, az etnikai kisebbségek elveszthetik jogukat a többségi kulturális nemzet kritizálására. Egy ilyen értelmezés annál inkább is valószínű, mivel a Büntető Törvénykönyv közösség tagja elleni erőszakot tiltó rendelkezését gyakran akkor alkalmazzák, amikor romák okoznak sérelmet nem romáknak. Ezzel egyidőben feltűnően ritkán születik gyűlöletbűncselekményt megállapító ítélet olyan esetekben, amikor romák az áldozatok. Egy ilyen politikai környezetben az alkotmány többet is tehetne, mint hogy az előítéletes gyakorlatot szentesíti, és még ki is terjeszti a magánjogra. A „Technikai megjegyzés”-ben foglalt állásponttal ellentétben, nem védhető alkotmányos érvként az, hogy ha a Btk.-ban szereplő jogi megoldás rossz, akkor azt be kell emelni a Ptk.-ba is, és végül alkotmányos szinten is szentesíteni kell. A koherenciának vannak érdemei a jogban, de nem akkor, amikor a koherencia alapvető jogok súlyos és indokolatlan korlátozását szilárdítja meg.

A magyar nemzet méltóságának védelme végül természetesen azért is problematikus, mert dermesztő hatással lehet a politikai beszédre, illetve a közügyekkel kapcsolatban öncenzúrára sarkallhat. A közügyek szabad megvitatása pedig a véleménynyilvánítási szabadság központi magvát jelenti a magyar AB, az EJEB és a legtöbb alkotmányos demokrácia bíróságai szerint. Csak tetézi a problémát, hogy az új rendelkezés nem tartalmaz kivételt sem a politikai kritika, sem például a művészet szabadsága tekintetében.

Továbbá, a IX. cikk új (4) bekezdése, azaz a véleménynyilvánításnak általában a méltóság alá vetése szintén a politikai beszéd korlátozásának irányába mutat. Ugyan az emberi méltóságot a korábbi alkotmánybírói gyakorlat is a véleménynyilvánítási szabadság korlátjának tekintette, a „Technikai megjegyzés” által idézett határozat óta az is nyilvánvaló volt, hogy a közhivatalnokoknak, politikusoknak és más közszereplőknek több kritikát, akár becsmérlést is el kell viselniük, mint a magánszemélyeknek. A hatóságokról, hivatalnokokról vagy politikusokról tett becsmérlő értékállítások egyáltalán nem voltak büntethetők a joggyakorlat értelmében, és a becsmérlő hamis tényállítások is csak akkor, ha az állítást nyilvánosságra hozó tudatában volt az állítás valótlanságával, vagy ha gondatlanul megszegte hivatásának szabályait.⁶⁶ Azonban az Alkotmánybí-

róság korábbi esetjogának hatályon kívül helyezésével többé nem világos, hogy ez az értelmezés továbbra is, azaz annak ellenére is irányadó-e, hogy a kulcsdöntést, amelyre a kormányzat hivatkozik, törölték. A Negyedik módosítás éppenséggel irányulhat ennek a joggyakorlatnak a felülbírálatára, hogy így ágyazzon meg a Ptk. új normája alkotmányba emelésének. Az új Ptk. 244. §-a szerint (címe: Közéleti szereplő személyiségi jogának védelme) „a közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét méltányolható közérdekből, szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja”. Ez a rendelkezés nem törekszik a két igény méltányos egyensúlyára – amint azt az EJEB joggyakorlata megköveteli (vagy „praktische Konkordanz”-ra, amint a német joggyakorlat megköveteli). Ehelyett, itt a beszélő az „állam”, az emberi jogi jogviszonyok „vádoltjának” pozíciójába kerül: a beszélő csak annyiban „korlátozhatja” egy másik beszélő személyiségi jogát, amennyiben az szükséges és arányban áll valamely meghatározatlan közérdekkel.

Ez a megoldás megfordítja a véleménynyilvánítási szabadság és a politikusok személyiségi jogai közti viszonyt az eddigihez képest, ily módon szembe kerülve mind az EJEB,⁶⁷ mind a magyar AB most törölt joggyakorlatával.

Amint látható, a véleménynyilvánítási szabadsággal kapcsolatos új alaptörvénybeli rendelkezések magukban hordozzák annak a nagyon is valós veszélyét, hogy a korábbi, magas szintű védelmet garantáló joggyakorlatot a feje tetejére állítják. A Negyedik módosítás amellett, hogy új korlátoknak veti alá a véleménynyilvánítás szabadságát a csoportméltóság és a „nemzet méltósága” nevében, valamint eltörli az Alkotmánybíróság teljes 2012 előtti joggyakorlatát, megnyitja az utat az előtt is, hogy az új alkotmányt hozzák összhangba az aggályos új Ptk.-val – és nem fordítva.

A FELSŐOKTATÁSI INTÉZMÉNYEK AUTONÓMIÁJÁNAK KORLÁTOZÁSA (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 6. CIKKE)

A felsőoktatási intézmények autonómiáját garantáló alkotmányos előírás, az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének új szövege, amelyet a Negyedik módosítás 6. cikke egészített ki, megteremtette annak lehetőségét, hogy a központi kormányzat szélesebb körben szóljon bele a felsőoktatási intézmények működésébe: „Az állami felsőoktatási intézmények gaz-

dálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.” Ezt a betoldást ugyanezen bekezdés módosítással nem érintett szövegrészével együtt kell értelmezni: „A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza.”

A módosítás felrúgja a kényes egyensúlyt az állami beavatkozás legitím – a költségvetési finanszírozással igazolható – mértéke és az egyetemek, főiskolák megfelelő működéséhez szükséges intézményi autonómia között. Ezzel veszélybe kerülhetnek az autonómiával védett egyéni jogok is, például a gondolat, a szólás, a művészet és tudomány szabadsága, továbbá az (egyéni meggyőződés szerinti) oktatáshoz való jog, ahogy azokat az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első kiegészítő jegyzőkönyvének 2. cikke; az Európai Unió Alapjogi Chartájának 10., 11., 13. és 14. cikke; a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 18. és 19. cikke és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi egyezségokmányának 13. cikke garantálja.

Az egyetemi autonómia a közös európai hagyomány része, és mint ilyen, hosszú múltra tekint vissza. Ahogy azt Dr. Per Nyborg, az Európa Tanács Felsőoktatási és Kutatási Bizottságának elnöke megfogalmazta, „a széles körű intézményi autonómia feltételezi, hogy a részletek eldöntését az intézményekre magukra lehet hagyni, és ha a törvényeket ennek szellemében módosítják, az további változásokhoz vezethet”. Sőt, „az intézményi autonómia és a számonkérhetőség közötti megfelelő egyensúlyt megtaláló, hatékony felsőoktatási törvény csak azt szabályozza, amit feltétlenül szükséges, és aminek a szabályozása más módon nem lehetséges”.⁶⁸ A bizottsági elnök azt is hozzátette, hogy miközben „az intézményi autonómia lényegi eleme a bolognai folyamatnak”,⁶⁹ a cél nem az, hogy „maximalizáljuk az autonómiát, hanem az, hogy az megfelelő egyensúlyba kerüljön a társadalmi számonkérhetőséggel. Az állam és az intézmény kapcsolatának valamennyi vetületét figyelembe kell vennünk ahhoz, hogy meghatározzuk, hogy egy egyetem mely körben rendelkezik autonómiával az állammal szemben, vagy hogy egy kapcsolat felborította-e az érdekek megfelelő egyensúlyát.”⁷⁰

Ahogy az Európai Bizottság Oktatási és Kulturális Főbiztosságának jelentése fogalmaz, az intézményi autonómia egy „korlátozott fogalom, amely igencsak vitatott, és számos aspektusa van”.⁷¹ Megfigyelhető „egy általános, a növekvő pénzügyi autonómia felé mutató tendencia, amely a források belső felosztása terén teljes szabadsághoz vezet” a felsőoktatási intézményekben, „a nagyobb átláthatóságot

és a finanszírozási mechanizmusok egyszerűsödését hozó” fejleményekkel együtt,⁷² miközben észlelhető az a trend, hogy csökken „a közvetlen kormányzati beavatkozás a felsőoktatásba bizonyos területeken, és ezzel együtt megfelelően erősödik az intézményi autonómia”.⁷³

Az Európa Tanács Felsőoktatási és Kutatási Osztálya azt hangsúlyozta a felsőoktatás-politikával foglalkozó ajánlásaiban, hogy „az intézményi autonómia szükséges az akadémiai szabadság biztosításához, amely pedig a felsőoktatás egyik alapvető értéke”.⁷⁴ Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az autonómia nem önmagában vett érték.

Mindebből következik, hogy folyamatos kihívást jelent megtalálni az egyensúlyt a versengő érdekek között. Miközben a számottevő pénzügyi és gazdasági autonómia az intézményi autonómia materiális alapja, az autonómiának felelősségi és átláthatósági garanciákkal együttesen kell érvényesülnie. A kormányzat általában az intézményi autonómia működését megfelelő rugalmassággal biztosító jogszabályi környezet meghatározásáért felelős.

Az intézményi autonómia kérdésének összetettsége ellenére⁷⁵ kijelenthető, hogy a felsőoktatási intézmények függetlensége Európában széles körben elismert fogalom. A Magna Charta Universitatum – egy rektorok által 1988-ban elfogadott dokumentum – hangsúlyozza, hogy a „társadalmakon belül az egyetem autonóm intézmény”.⁷⁶ Az európai oktatási miniszterek által Bolognában – tíz évvel később – elfogadott nyilatkozat szerint „az egyetemek függetlensége és autonómiája biztosítja a tudományos fejlődést, valamint az oktatási és kutatási rendszer folyamatos alkalmazkodását a változó igényekhez, a társadalom elvárásaihoz”.⁷⁷

Az állami beavatkozás számos formát ölthet, és a legfontosabb kérdés az, hogy a nemzeti kormányzatoknak a gyakorlatban döntő, az autonómiát felülíró beleszólása van-e az egyetemek belső döntéseibe. „Szélsőséges esetben az állam bármelyik eszközzel keresztülhúzhatja az autonómiát, [például] a kinevezési jog gyakorlásával. Vagy megvalósulhat ugyanaz a szabályozáson keresztül érkező általános nyomásgyakorlással: olyan intézkedések sorozatával, amelyek egyenként nem, csak összességében minősülnek az autonómia elnyomásának.”⁷⁸

Az Alaptörvény már eredeti formájában is korlátozóbb szabályozást tartalmazott az intézményi autonómia lehetséges mértékéről, mint a korábbi al-

kotmányos *status quo*. Mégis, az egy évvel korábbi Alaptörvény is sokkal nagyobb egyetemi autonómiát biztosított, mint a Negyedik módosítás. „A felsőoktatási intézmények” már kizárólag „a kutatás és tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak”; „szervezeti rendjük” meghatározása a törvényhozóra tartozik. A megnövekedett kormányzati kontroll felé történő elmozdulás jelenik meg az új, 2011-ben elfogadott felsőoktatási törvényben is, amely pedig jól illeszkedik az általános központosítási törekvések, illetve az autonóm intézményekkel szembeni általános kormányzati bizalmatlanság szélesebb kontextusába.

Az intézményi autonómia további korlátozása tartalmi érvek alapján is kritizálható, de ez önmagában nem jelentene alkotmányossági problémát. Önmagában azonban az a tény, hogy ez

a szabály belekerült az Alaptörvénybe, mutatja a kormánytöbbség beismerését: nem biztos, hogy az állami beavatkozás tervezett kiszélesítése kiállná az alkotmányosság próbáját a fennálló alkotmányos környezetben; minden további, az alkotmányos korlátozásokat visszanyeső próbálkozás ellenére.⁷⁹

A kifejezetten a felsőoktatási intézményi autonómiát érintő módosítás megalapozza azt a félel-

met, hogy a kormányzat a korábbi alkotmányos korlátokon túlnyúlva kíván beleszólni az intézmények működésébe, amely hatásával felülírja a korábban garantált autonómiát. Bár a korábbi alkotmányban nem volt szövetszerű utalás a felsőoktatás és annak intézményei autonómiájára, az Alkotmánybíróság esetjoga biztosította a szükséges védelmet. Az Alkotmánybíróság korábbi döntései megállapították, hogy a felsőoktatáshoz való jog az emberi méltósághoz való jog része, és hogy a felsőoktatási intézmények működése a kultúrához való jog intézményi garanciája.⁸⁰ Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá, hogy a felsőoktatási intézmények autonómiája a tudományos és oktatási szabadság alapvető garanciája, és hogy az autonómia fenntartása állami kötelezettség.⁸¹ Az ezt kimondó határozat a gazdasági autonómiát – a költségvetés elfogadására, a pénzügyi eszközök felhasználására vonatkozó hatáskört – az intézményi autonómia szerves részeként sorolta fel. Az Alkotmánybíróság az akadémiai szabadságot úgy értelmezte, hogy az magában foglalja az állam tevé- leges köteleességét, hogy megfelelő intézményi garanciákkal biztosítsa az akadémiai tevékenység külső befolyástól mentes gyakorlását. Miközben az ál-

lam legitim módon állíthat fel olyan kereteket, amelyek ösztönzik az intézményeket, hogy hatékonyan használják fel forrásaikat, a gazdasági döntések befolyásolása nem üresítheti ki az autonóm hatáskörök gyakorlását.

A módosítás megítélése szempontjából lényeges kitérni arra, hogy az Alkotmánybíróság korábbi esetjogában foglalkozott a gazdasági autonómiával, és arra a következtetésre jutott, hogy egy olyan külön szerv – a gazdasági tanács – felállítása, amely pénzügyi kérdésekben egyes területeken vétőjogot gyakorolhat, ellentétes az intézményi autonómiával. Az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy ez a megoldás sértheti a tudományos és oktatási autonómiát is, és annak ellenére találta alkotmányellenesnek a szabályozást, hogy az említett tanács tagjainak többségét a szenátus, az egyetem legfőbb autonóm döntéshozó szerve választotta – arra hivatkozással, hogy az oktatásügyi miniszter által kijelölt tagok is szavazhattak.⁸²

Az Alaptörvény Negyedik módosítása két vonatkozásban megy túl a korábban alkotmányellenesnek minősített előíráson: a kormányzati beleszólás valamennyi pénzügyi kérdésre kiterjeszthető, valamint a kormányzat közvetlenül és teljes mértékben gyakorolja ezt a hatáskört, tehát maradéktalanul elvonhatja a döntés jogát az egyetem autonóm intézményeitől.

Egyelőre nem ismert, hogy milyen mértékben érvényesül ez a pénzügyi kérdésekben megjelenő állami beavatkozás, vétőjog vagy egyedi, tanszéki döntések átvétele – a kiadások, megbízatások, kinevezések, kutatási támogatások meghatározása stb. – során. Sok múlik a módosítás alapján elfogadott tényleges szabályozástól, de az már most világos, hogy a közvetlen állami beavatkozás általános – nem konkrét esetekre korlátozott – lehetőségének megteremtése felrúgja azt a kényes egyensúlyt, amelynek a felsőoktatás felelősségét és autonómiáját jellemeznie kellene. Ahelyett, hogy a kormányzat a felsőoktatás jogi-pénzügyi környezetének kialakításával kapcsolatos hatáskörét használná, közvetlen kézi vezérlésre tér át.

A kormány a „Technikai megjegyzés”-ben és a módosítás tervezetének eredeti indokolásában azzal érvelt, hogy az új előírás „nem érinti a kutatási és oktatási autonómiát” – tekintve, hogy az autonómiával járó jogok gyakorlása nagyban függ a pénzügyi eszközöktől, nehéz elképzelni, hogy ez így legyen. Az utóbbi évek költségvetési megszorításait és miniszteri döntései ismeretében⁸³ lehet azzal érvelni, hogy a módosítás csak fenntartja és szentesíti a közvetlen kormányzati beavatkozások gyakorlatát, amikor egy

fontos alkotmányos garanciát szüntet meg. De ez aligha lehet érv a módosítás mellett.

A HALLGATÓI SZERZŐDÉSEK ÉS A „RÖGHÖZ KÖTÉS” ALKOTMÁNYOSÍTÁSA (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 7. CIKKE)

Az Alaptörvény 4. módosításának 7. cikke alapján az Alaptörvény XI. cikke a következő (3) bekezdéssel egészül ki: *„Törvény a felsőfokú oktatásban való részvétel anyagi támogatását meghatározott időtartamú olyan foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz.”*

A bekezdéssel kapcsolatban megfogalmazható agályok sokrétűek.

Egyrészt ehelyütt is tetten érhető az Orbán-kormány parlamenti többsége által rutinszerűen alkalmazott azon gyakorlat, amely az alkotmányos normák proliferációját eredményezi: az Alaptörvény szövegébe betonoznak be kiemelt alkotmányos védelmet vagy kodifikációt nem igénylő, a mindenkor parlamenti többség által egyszerű törvényben szabályozandó szabályokat.⁸⁴

Másrészt, ugyancsak hasonlóan az alkotmánymódosító csomag több rendelkezéséhez, a szabályozás célja nem más, mint egy várható, a hatályos szabályozást hatályon kívül helyező alkotmánybíróági határozattal szembeni megelőző csapás.

Ahogy egy – vezető jogvédő szervezetek által készített – elemzés⁸⁵ rámutat, a hallgatói szerződéseket eredetileg egy 2012 januárjában elfogadott kormányrendelet szabályozta, amely arról rendelkezett, hogy az állami finanszírozású képzésben részt vevő hallgatók a diploma megszerzését követően meghatározott ideig Magyarországon kötelesek dolgozni, ellenkező esetben vissza kell fizetniük a képzés költségét az államnak. Az alapvető jogok biztosának beadványára az Alkotmánybíróság 32/2012. (VII. 4.) számú határozatában formai indokok alapján alkotmányellenesnek találta a szabályozást, és megsemmisítette. A határozat meghozatalának napján a Parlament oktatási bizottsága a felsőoktatási törvény módosítását javasolta, a kormányrendeletben foglalt szabályok szó szerinti szövegének átültetésével. Így a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény rendelkezik arról, hogy a hallgatók kötelesek az oklevél megszerzését követő húsz éven belül az állami (rész)ösztöndíjjal folytatott tanulmányok ideje kétszeresének megfelelő időtartamban magyar jog-

hatóság alatt álló munkáltatónál társadalombiztosítási jogviszonyt eredményező munkaviszonyt, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt létesíteni, fenntartani vagy magyar joghatóság alatt vállalkozási tevékenységet folytatni – vagy visszafizetni a képzés költségeit. Így egy ötéves egyetemi képzést követően a hallgatóknak tíz évet kell Magyarországon dolgozniuk az állami ösztöndíjért cserébe. Három jogvédő szervezet az Európa Tanács főtítkárának és az Európai Bizottság alelnökének írott levelében arra mutat rá, hogy az alkotmánymódosítás célja egyértelműen az, hogy kizárják a szabályozás alkotmánybírói kontrollját.

Harmadrészt – az Alkotmánybírósághoz benyújtott ombudsmani beadványban is megfogalmazott és az AB határozatában is felvetett – tartalmi problémát jelent az alkotmánymódosítással kapcsolatban a tandíj (képzési hozzájárulás) kifizetésére képtelen potenciális hallgatók hátrányos helyzetbe kerülése, valamint a foglalkozás szabad megválasztásának korlátozása. Ugyancsak problematikus, hogy míg a hallgatók kötelezettséget vállalnak a hallgatói szerződés megkötésével, az állam mindössze törekszik a megfelelő munkahelyek megteremtésére.⁸⁶ Mindezen szempontokra tekintettel az alapvető jogok biztosa a hallgatói szerződések tartalmi szempontú alkotmányos felülvizsgálatát kérte az Alkotmánybíróságtól. Az Alaptörvény módosításának elfogadásakor a beadvány elbírálása folyamatban volt.

Az Alkotmánybíróság első határozata ugyanis formai, technikai érvekre hivatkozva annyit mondott ki, hogy a felsőoktatási törvény alkotmányellenes módon adott felhatalmazást a hallgatói szerződések lényeges elemeinek kormányrendeletben történő szabályozására, mert a tárgykör törvényi szabályozást igényel. A megismételt ombudsmani beadvány ismét felvetette a foglalkozás megválasztása szabadságának és a felsőoktatásban való részvétel jogának alkotmányellenes korlátozását. A Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája által készített beadványt követve, a szabályozás Szabó Máté ombudsman alkotmánybírói beadványa szerint is szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a kiszolgáltatott helyzetben lévő egyetemi, főiskolai hallgatók alapvető jogai; sérti az egyenlő bánásmód elvét, továbbá a végzett hallgatók önrendelkezési, valamint a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogának korlátozását jelenti.⁸⁷

A módosítás emellett súlyos belső inkonzisztenciát és alkotmányértelmezési nehézségeket eredmé-

nyez. Ahogy a három fent említett jogvédő szervezet az Európa Tanács főtítkárának és az Európai Bizottság alelnökének írott levelében rámutat, az ilyen alkotmányozás aláássa az Alaptörvény stabilitását és kikényszeríthetőségét is.⁸⁸

Negyedik problémaként említhető, hogy a módosítás ellentétes lehet az európai joggal. Ezzel kapcsolatban az ombudsman és az Alkotmánybíróság is utalt arra, hogy a hallgatói szerződések értelmezésekor felmerül az Európai Unió Alapjogi Chartájának a foglalkozás megválasztásának szabadságáról és a munkavállaláshoz való jogról rendelkező 15. cikke.⁸⁹ Adva, hogy a kérdés ismét az Alkotmánybíróság előtt fekszik, ebből is látszik, hogy az Alaptörvény módosításában foglalt, a foglalkozás szabad megválasztásának és a munkavállalók szabad moz-

gásának kifejezett alkotmányos korlátozását eredményező rendelkezések célja az, hogy elejét vegyék az ilyen irányú alkotmányos fenntartások megfogalmazásának. A European Lawyers for Democracy and Human Rights állásfoglalása⁹⁰ szerint az állami finanszírozási képzésben részt vevő hallgatók diplomaszerezés utáni külföldi munkavállalását korláto-

zó szabályok a szabad mozgás súlyos korlátozását jelentik. Az alkotmánymódosítás ellentétes az Európai Unió Alapjogi Chartájának 15. cikk 2. bekezdésével, amelynek alapján az uniós polgárokat az Unió bármely tagállamában megilleti a szabad álláskeresés, munkavállalás, letelepedés és szolgáltatásnyújtás joga. Ugyancsak ellentétes a rendelkezés a Charta 45. cikk 1. bekezdésével és az Európai Unióról szóló szerződés 21. cikkével. Az eredeti szabályozással kapcsolatban Allan Páll, a Hallgatói Önkormányzatok Európai Szövetségének (ESU) elnöke, a hallgatói szerződések bevezetését egy modern jogbáji rendszer létrehozásához hasonlította,⁹¹ és felszólította az Európai Bizottságot, hogy tegyen lépéseket, illetve kezdjen azonnali vizsgálatot a törvény jogszerűségét illetően.⁹² Andor László, az Európai Bizottság foglalkoztatásért, szociális ügyekért és társadalmi összetartozásért felelős biztosa vizsgálatot ígért,⁹³ és elindított egy úgynevezett „pilot eljárást” az ügyben.⁹⁴

Az EU-jog vonatkozásában különösen érdekes Eleanor Sharpston főtanácsnok véleménye az egyesített Laurence Prinz v. Region Hannover és Philipp Seeberger v. Studentenwerk Heidelberg-ügyekben,⁹⁵ amelyek esetében az eljárás tárgyát az a német szabályozás képezte, amelynek alapján uniós polgárok csak abban az esetben folyamodhatnak állami támogatásért más tagállamban folytatott tanulmányaik

teljes idejére, ha korábban három évet folyamatosan Németországban tartózkodtak, ellenkező esetben a német állam csak a németországi képzés teljes idejét, vagy egy évnyi külföldi képzést finanszíroz. A főtanácsnok szerint „az EU jog nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy akár akárhelyre, akár belföldön támogassák a felsőoktatási képzést. Ha viszont mégis ezt teszik, azt a polgárok szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának tiszteletben tartása mellett kell tenniük.”⁹⁶ A hároméves előírás a szabad mozgás korlátozása, hiszen a kötelező tartózkodási idő valószínűleg eltántorítja a (korábban huzamosabb időt nem Németországban töltött) uniós polgárokat attól, hogy éljenek a szabad mozgás jogával, és egy másik tagállamba költözzenek. Ha a korlátozás elviekben ugyan jogszerű eszköze egy túlzott gazdasági teher elkerülésének,⁹⁷ azonban a tagállamnak többet kell tennie ennek valószínűsítésénél: az egyes támogatási formákból adódó potenciális veszélyeket, valamint az azok elhárításához alkalmazott eszközöket ténylegesen fel kell mérnie, és össze kell vetnie. A főtanácsnok szerint az, hogy a hároméves korlátozás alkalmas-e a gazdasági cél elérésére, azon fog múlni, hogy ésszerű és arányos-e a korlátozás. Ennek felmérésére a nemzeti bíróságoknak tudniuk kell, hogy (i) mit jelent a túlzott gazdasági teher, és hogy (ii) milyen számszerűsíthető hatása lehet a hároméves korlátozásnak.⁹⁸

A hallgatói szerződés az Alaptörvény Negyedik módosításába illesztésének az volt az oka, hogy az kikerüljön az alkotmányossági vizsgálat hatóköréből – noha a rendelkezés egyaránt korlátozza a foglalkozás szabad megválasztását és a személyek szabad mozgását. Egy tíz évre terjedő korlátozás ellentétes az Európai Unió Alapjogi Chartájával, különösen a 15. cikk 2. bekezdésében garantált szabad munkavállalás jogával.⁹⁹

A HAJLÉKTALANSÁG JOGELLENESSÉGE (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 8. CIKK (3) BEKEZDÉSE)

2011-ben fogadták el, s 2012-ben lépett hatályba az új szabálysértési törvény, mely a közterületen való életvitelszerű tartózkodást, illetve az életvitelszerűen használt ingóságok közterületen való tárolását bagatell bűncselekményként szabályozta, elkövetőit pedig pénzbüntetéssel, illetve szabadságvesztéssel fenyegette. Az Alkotmánybíróság 2012-ben megsemmisítette a törvénynek ezt a rendelkezését.¹⁰⁰ A határozat szerint a jogszabály a hajléktalanságot mint élethelyzetet kriminalizálta, és ezzel megsér-

tette a jogállamiság elvét. A határozatban megjelenő érvelés az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban kialakított alapjogi felfogásra támaszkodott, amelyet azóta a Negyedik alkotmány-módosítás érvénytelenített.

Az Alkotmánybíróság 2012-es határozatában megállapította, hogy a hajléktalanság olyan társadalmi probléma, amelyet szociális intézkedésekkel és segítségnyújtással, nem pedig büntetéssel kell kezelni. A határozat szerint a hajléktalanság társadalomra veszélyesnek nyilvánítása és büntetése összeegyeztethetetlen az Alaptörvény II. cikkében megjelenő emberi méltósághoz való joggal.¹⁰¹ Az Alaptörvénynek ez az értelmezése az alapjogok olvasatának korábbi alkotmánybírósági gyakorlatát követte, mely az emberi méltóságot az alapjogok hierarchiájának a csúcán helyezte el – összekapcsolva azt az egyenlőséggel –, és az emberi mivolt lényegi jellemzőjeként határozta meg.¹⁰² Az Alkotmánybíróság határozataiban egyértelművé tette, hogy az egyenlőségnek ez az olvasata azt is magában foglalja, hogy mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelni.

Az Alkotmánybíróságnak a hajléktalanság kriminalizálását alkotmányellenesnek nyilvánító határozata után a miniszterelnök jelezte azt a kormányzati szándékot, hogy a hajléktalanság tilalmát az Alaptörvénybe foglalják. A Negyedik alkotmánymódosítás 12. cikk (5) bekezdése tilalmazza az alkotmánymódosítások felülvizsgálatát az alkotmányos elvek megsértése esetén – így az emberi méltóság sérelme esetén is.

A miniszterelnök akaratának megfelelően a Negyedik alkotmánymódosítás megváltoztatta az Alkotmány szövegét, felülírva az Alkotmánybíróság tárgyalta határozatát.

Az Alaptörvény XXII. cikke eredetileg csupán a következőket tartalmazta: „*Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.*”

A Negyedik alkotmánymódosítás ehhez két új bekezdést fűzött:

„(2) *Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.*

(3) *Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.*”

A két rendelkezés egymás mellett szerepeltetése ellentmondásos helyzetet teremt. Míg az új második bekezdés megköveteli az államtól és a helyi önkor-

mányzatoktól, hogy törekedjenek szállást biztosítani, addig a harmadik bekezdés értelmében a hajléktalanok fizetik meg annak az árát, ha ez a törekvés sikertelen. A központi és helyi kormányzat azon hatáskörének az alkotmányban szerepeltetésével, amely révén az életvitelszerű közterületen való tartózkodás jogellenesnek nyilvánítható, a kormányzat a nem megfelelő lakhatási helyzetből fakadó terheket közvetlenül a hajléktalanokra hárította.

Az ENSZ Emberi Jogi Biztosa Hivatalának szegénységért és lakhatásért felelős speciális jelentéstevői szerint Magyarországon jelenleg mintegy 30 000 hajléktalan ember él. A UNHCR jelentéstevője szerint 125 000 dollár büntetést fizettethetne a kormány a hajléktalanokkal. A büntetés kiszabása mellett a tulajdonuktól is megfoszthatnák őket.¹⁰³

Az ombudsman egyik jelentése rámutatott arra, hogy vannak olyan dokumentált esetek, amikor a hajléktalanok nem jutottak szálláshoz; a jelentkezőket esetenként önkényes szelekcióval utasították el (különösen azokat a külföldieket, akik nem beszélnek magyarul; köztük menekültstátussal rendelkezőket).¹⁰⁴

Az alkotmány XXII. cikkét is megváltoztató Negyedik alkotmánymódosítás után az Alaptörvény többé nem támogatja az alkotmány korábbi, a személyi autonómián, szabadságon és egyenlőségen alapuló morális olvasatát. A hajléktalan személyek jogainak a korlátozása erősíti az Alaptörvény antiegalitáriánus jellegét. A módosítás szövege nyílt konfliktusban van az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvényről korábban kialakított értelmezésével és az emberi méltósághoz való joggal.

A korábbi alkotmánynak az emberi méltósághoz való jogról rendelkező 54. § (1) bekezdéséről a 8/1990. (IV. 22.) AB határozatban jelent meg a testület álláspontja; eszerint az emberi méltósághoz való jog általános személyiségi jog, amelynek egyik fontos eleme az önrendelkezés szabadsága. Az „anya-jog”, tehát olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az AB, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Ez a szubszidiárius alapjog olyan szabadságokat foglal magában, mint a személyiség szabad kibontakoztatása, az önrendelkezés szabadsága, az általános cselekvési szabadság, illetve a magánszférához való jog.

Továbbá, az új szabályozásnak diszkriminatív hatása van a szegénységben élőkre, azaz egy hátrányos

helyzetű társadalmi csoporthoz tartozókra; emellett a lakhatáshoz való jogot félreértelmezi. A XXII. cikk tehát szembemegy azzal a morális koncepcióval, mely az alapjogok védelme mögött húzódik meg; és kötelező nemzetközi egyezmények által nevesített, nemzetközileg védett emberi jogokat sért.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE, 1966) preambulumban elismeri az emberi méltóság központi szerepét. Az Európai Unió Alapjogi Chartája kinyilvánítja, hogy „az emberi méltóság sérthetetlen”, ugyanezt tartalmazza az Alaptörvény 2. cikke is.

E rendelkezések értelmében a sérthetetlen emberi méltóság nem függ a megfelelő lakhatástól vagy tulajdontól; azt minden ember elidegeníthetetlen jogaként kell tiszteletben tartani. Az Alaptörvény módosított 22. cikke szerint a hajléktalanok jogait más társadalmi értékekre tekintettel lehet korlátozni, különösen „a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében”. Bizonyos alapjogok esetében valóban nem ismeretlen a közrend-

re, közbiztonságra és közegészségre való hivatkozással történő korlátozás. A jogkorlátozás alapjaként viszont meglehetősen szokatlan a kulturális értékekre hivatkozni. Az egyének emberi méltósághoz való joga ezen a módon biztosan nem korlátozható.

Az Alaptörvény módosított rendelkezése ebből adódóan elutasítja „az emberi közösség valamennyi tagja veleszületett méltóságának, valamint egyenlő és elidegeníthetetlen jogainak” Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányaiba foglalt koncepcióját.¹⁰⁵ A hajléktalan embereket kizárólag azon az alapon fosztja meg a jogaiktól, mert hátrányos helyzetben vannak. Így az Alaptörvény új rendelkezésének egyik lehetséges értelmezése az, hogy sérti a hajléktalanoknak a méltósághoz való elidegeníthetetlen jogát.

A hajléktalanság kriminalizálásának lehetősége a szegénység miatti diszkrimináció lehetőségét is jelenti. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 14. cikke értelmében: „A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.” Az egyezmény nem említi kifejezetten a szegénységet, a vagyoni helyzet szerinti megkülönböztetés tilalmát viszont tartalmazza.

Magyarországon a szegénység nem arányosan oszlik meg. Bár a roma hajléktalanokról nincs adatunk, feltételezhető, hogy felülreprezentáltak a hajléktalanok körében is. A hajléktalanság jogellenesnek nyilvánítása így nem ugyanúgy érinti Magyarország roma és nem roma lakosságát.

Az Európai Szociális Charta bevezetője a célok között említi, hogy az államok biztosítják lakosságuk számára a dokumentumban rögzített szociális jogokat, annak érdekében, hogy javítsák az életszínvonalat és a szociális jólétet. A szociális jogok a társadalmi jólétet szolgálják, így nem szolgálhatnak büntetőeljárások alapjául azokkal szemben, akik nem férnek hozzá ezekhez a jogokhoz. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (GSZJNE, 1966) 2. cikke szerint az egyezségokmányban részes valamennyi állam kötelezi magát arra, *„hogy – különösen gazdasági és technikai téren – mind saját erejéből, mind pedig a nemzetközi segítségnyújtás és együttműködés útján a rendelkezésre álló valamennyi erőforrás igénybevételevel, minden megfelelő eszközzel, ideértve különösen a jogszabályi intézkedéseket, fokozatosan biztosítja az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását”*. A hajléktalan személyek büntetése és vagyonának elvétele biztosan nem olyan lépés, amely ezeknek a jogoknak a teljes megvalósulása felé vezet; az ilyen irányú jogalkotásra való alap törvényi szintű felhatalmazás pedig ellentmond más, alkotmányban nevesített jogoknak, illetve Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek.

Ahogy az Alkotmánybíróság az alkotmány módosítással felülírt döntésében megállapította, a hajléktalanság szociális és nem büntetőjogi kérdés, a lakathatáshoz való jog valódi célja pedig annak biztosítása, hogy mindenki biztonságban, békében és méltóságban élhessen. A 22. cikk új bekezdései a tárgyaltnemzetközi emberi jogi egyezményeket, illetve magát az új magyar alkotmányt is sértik.

AZ ORSZÁGGYŰLÉS ELNÖKÉNEK FEGYELMI JOGKÖRE ÉS AZ ORSZÁGGYŰLÉSI ŐRSÉG (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 10. CIKKE)

A Negyedik módosítás 10. cikke felhatalmazást ad az Országgyűlés elnökének az Országgyűlés méltóságának megőrzésére, amelynek érdekében az *„Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol”*. Ezzel a házelnöknek a képviselőkkel szembeni fegyelmi jogköre, valamint egy független fegyveres

testület feletti jogosítványai alkotmányos megerősítést kaptak.

2012 előtt az elnök hatáskörét a Országgyűlés Házszabálya szabályozta,¹⁰⁶ de a fegyelmi jogkörre vonatkozó rendelkezések 2012-ben bekerültek az Országgyűlésről rendelkező sarkalatos törvénybe is.¹⁰⁷ A Ház ülésrendjének Jobbik-képviselők általi komoly megzavarását követően az elnök további fegyelmi jogköröket kapott az ülésrend betartatására. Az elnök kérheti a képviselő eltávolítását az ülésteremből az Országgyűlés méltóságának vagy rendjének megzavarása esetén; például akkor is, ha a képviselő eltért a témától vagy káromkodott.

Mielőtt az elnök eltávolít egy képviselőt, az Országgyűlésnek szavaznia kell erről, még abban az esetben is, ha a képviselő erőszakot alkalmazott. Ha a jelenlévő képviselők nem tudnak dönteni az ügyben, akkor az elnök eltávolíttathatja a képviselőt a teremből, de az Országgyűlésnek a következő ülésen határoznia kell a döntés törvényességéről. Az elnöknek minden esetben figyelmeztetnie kell a képviselőt, mielőtt a fegyelmi hatáskörét alkalmazná. Ha az elnök úgy dönt, hogy a képviselőt eltávolíttatja a teremből, az Országgyűlési Őrség tagjai kísérik ki a képviselőt. Az Őrség tagjait az elnök felkérheti az eltávolított képviselő tartós kizárására a teremből. A Negyedik módosítás az alkotmányba emeli a képviselők fegyelmezésének ezen lehetőségeit.

A Negyedik módosítás fegyelmi és rendészeti eljárást tesz lehetővé a képviselők ellen, az *„Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében”*, anélkül, hogy az intézmény *„méltósága”* fogalmát definiálná. Az Országgyűlésről szóló törvény kötelezővé teszi az Országgyűlés véleményének kikérését egy képviselő eltávolításának ügyében, ami kétségtől kívül korlátját jelenti az elnöki hatáskör gyakorlásának, miként az is, hogy a törvény megadja a fellebbezés lehetőségét a képviselőnek az Országgyűlés Fegyelmi Bizottságánál, ugyanakkor a jelenlegi kétharmados többséggel szemben ezek a korlátok nem jelentenek valódi garanciát, hiszen az elnök még egyszerű többség esetében is számíthat párttszair támogatására ellenzéki képviselőkkel szemben.

A rend fontos az Országgyűlés zavartalan működéséhez, de komoly aggályokat vet fel, hogy az elnök, a saját pártja támogatásával, jogilag körülhatárolatlan jogkörét gyakorolva eltávolíthat képviselőket, kizárva őket az Országgyűlés munkájából.

További problémát vet fel a jogkör kapcsán, hogy az elnök a Negyedik módosítás 10. cikk (2) bekezdése alapján egyszemélyben irányítja az Országgyű-

lési Őrséget. Az Őrséget 2012 áprilisában hozták létre,¹⁰⁸ a Köztársasági Őrezred megszűnésével egyidőben. A Köztársasági Őrezred védte a fontosabb állami intézmények épületeit, illetve a rendőrség szerveként működött a rendőrségre vonatkozó törvények keretein belül.

Ezzel szemben az új Országgyűlési Őrség – 350 taggal – nem tartozik a rendőrség kötelékébe, hanem külön fegyveres egységként működik az Országgyűlés elnökének irányítása alatt. (A kormány 2010 óta több független biztonsági szolgálatot hozott létre, amelyek egyike sem tartozik a rendőrség vagy a honvédség irányítása alá, hanem azokat egy miniszter vagy a miniszterelnök felügyeli.) A Köztársasági Őrezreddel ellentétben az új Országgyűlési Őrség csak kis mértékben tartozik a rendőrségről szóló törvény hatálya alá. Az Őrség tagjai nem csak fegyvert használhatnak, de több olyan hatáskörrel is rendelkeznek, amelyek aligha kapcsolódnak az Országgyűlés rendje megőrzésének feladatahoz. Az Őrség tagjai például „magánlakásokban is intézkedhetnek”. Az Őrség tagjai emellett audiovizuális felvételt is készíthetnek közterületen; átkutathatnak autókat, csomagot vagy ruhát; bilincset és kémiai szereket használhatnak.

Ezek a hatáskörök nem szerepelnek részleteikben az Alaptörvényben, de az alkotmányban megfogalmazott fegyelmi és rendészeti hatáskörökkel és az Őrségre vonatkozó alkotmányos rendelkezésekkel az Országgyűlés elnökének komoly eszközök állnak rendelkezésére a képviselők fegyelmezéséhez.

AZ ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁSOK TARTALMI VIZSGÁLATÁNAK TILALMA (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 12. CIKKE)

A módosított Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése szerint „*az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül*”, vagyis egy új alkotmány vagy a jelenlegi Alaptörvény bármely módosítása nem lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya.

Navracsics Tibor miniszterelnök-helyettes, közigazgatási és igazságügyi miniszter Thorbjørn Jaglandnak, az Európa Tanács főtítkárának 2013. március 7-én keltezett levelében akként magyarázza a módosítást, hogy az Alkotmánybíróság új hatáskört kapott az Alaptörvény és módosításai formai felülvizsgálatának lehetővé tételével, mert az Alaptörvény eddig alkot-

mánymódosítások vizsgálatát egyáltalán nem tette lehetővé. Az új szabályozás Navracsics szerint összhangban van az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlatával, amely sem a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban, sem a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban nem bírálta felül ezt a korábbi gyakorlatát.

Sajnálatos módon ezeknek az érveknek egyike sem állja meg a helyét.

A 2010. novemberi, az Alkotmánybíróság hatáskörét pénzügyi és költségvetési ügyekben korlátozó és a 98%-os visszamenőleges különadókat a korábbi alkotmánybírósági törvény ellenére lehetővé tenni kívánó alkotmánymódosításokkal szemben benyújtott nagyszámú indítványt elbíráló 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban az alkotmánybírák három különvélemény és három párhuzamos indoklás mellett visszautasították a módosítások tartalmi vizsgálatát, ugyanakkor – először a testület gyakorlatában – elvégezték a kifogásolt alkotmánymódosító törvények közjogi, vagyis eljárási érvényességére irányuló érdemi vizsgálatot, még ha az ezzel kapcsolatos indítványokat nem is találták megalapozottnak. A három különvéleményt nyilvánító alkotmánybíró viszont indokoltan tartotta volna a tartalmi vizsgálatot is, és ketten közülük meg is semmisítették volna az eltérő mértékben alkotmányellenesnek tartott alkotmánymódosító rendelkezéseket.

A tartalmi felülvizsgálatot elutasító többségi érvelés azon a hibás felfogáson alapult, hogy ilyen vizsgálat kizárólag egy magát megváltoztathatatatlannak minősítő, a német alaptörvény 79. cikk (3) bekezdéséhez hasonló „örök klauzula” esetében lenne lehetséges. Ez az érvelés nem vette figyelembe, hogy a német alkotmánybírák kifejezett alkotmányi felhatalmazás hiányában gyakorolják ezt a hatáskört, az indiai legfelső bíróság pedig az alkotmányban kifejezetten szereplő megváltoztathatatlan rendelkezések nélkül is védi az alkotmány „alapvető szerkezetét” az azt veszélyeztető alkotmánymódosításokkal szemben.

2011. december 30-án a magyar Országgyűlés elfogadta az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseit, amelyek számos nem átmeneti passzussal egészítették ki az új alkotmányt, még annak hatálybalépése előtt. Később, amint az ombudsman állampolgári kezdeményezésre kérte az Alkotmánybíróságtól annak megállapítását, hogy az Átmeneti rendelkezések nem átmeneti szabályai nem részei az Alaptörvénynek, az Országgyűlés egy újabb módosítással deklarálta az alaptörvényi jelleget. Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban ennek ellenére formai okból megsemmisítette az Átmeneti rendelkezéseket. A nem alkotmányos szintű szabályok tartalmi vizsgálatát csak azért nem

végezték el az alkotmánybírák, mert az ombudsman indítványa – az ilyen tartalmú állampolgári kezdeményezés ellenére – erre nem terjedt ki. Ebben a határozatban a bíróság többsége hangsúlyozta, hogy a testület felelőssége az alkotmány egységének védelme, valamint annak biztosítása, hogy az alkotmány szövege mindenkor világosan megállapítható legyen. Ennek biztosíthatósága érdekében kimondták: „Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.” Ebben a döntésében tehát az Alkotmánybíróság kilátásba helyezte az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatát a jövőre nézve.

Vagyis, mint látható, az alkotmánymódosítások formai alapon történő felülvizsgálata egyáltalán nem új hatáskör, hiszen az Alkotmánybíróság ezt mind a régi, mind az új alkotmány értelmezéséből levezette. Ami pedig a tartalmi felülvizsgálatot illeti, ebben a tekintetben a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban a többség az alkotmány egységének védelmében világosan megváltoztatta korábbi álláspontját. Ezért az Alaptörvény Negyedik módosításának az alkotmánymódosítások szubsztantív felülvizsgálata vonatkozó tilalma egyértelműen közvetlen reakció az Alkotmánybíróság 2012. decemberi döntésére, aminek valódi oka a Negyedik és minden további alkotmányellenes alaptörvény-módosítás felülvizsgálatának megakadályozása. A tartalmi felülvizsgálat tilalmával a kormány a jövőben akadály nélkül az Alaptörvénybe illeszthet bármilyen, korábban alkotmányellenesnek minősített rendelkezést. Ezzel tulajdonképpen megszűnt a különbség a kormány mindenkor politikája és az alkotmányos politika, a rendes törvényhozás és az alkotmányozás között, valamint megszűnt a kormány kétharmados többsége feletti minden alkotmányossági ellenőrzés lehetősége. A kormány ettől kezdve alkotmányos értelemben azt tesz, amit akar.

AZ ORSZÁGOS BÍRÓSÁGI HIVATAL ELNÖKÉNEK HATÁSKÖREI (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 13. ÉS 14. CIKKEI)

A Negyedik alkotmánymódosítás bebetonozza az Alaptörvénybe az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének azon hatásköreit, amelyeket a Velencei Bizottság korábban élesen bírált. A Negyedik módosítás 13. cikke szerint az OBH elnökének hatáskörébe tartozik, hogy elvégezze a bíróságok igazgatásának központi feladatait, míg a bírói ön-

kormányzati szervek csak közreműködnek ebben a feladatban. Az alkotmánymódosítás 14. cikke megadja azt a lehetőséget az OBH elnökének, hogy bizonyos ügyeket elvonjon a törvény szerint kijelölt bíróságoktól, és saját választása szerinti más bíróságot jelöljön ki.

Annak ellenére, hogy a magyar kormány 2012 nyarán – figyelembe véve a Velencei Bizottság bírói szabályozással kapcsolatos egyes aggályait – módosította a bíróságokról szóló sarkalatos törvényt, a Negyedik módosítás visszatér ahhoz az általános nyelvezethez, amelyet a Velencei Bizottság problémásnak ítélt az eredeti, bíróságokról szóló sarkalatos törvények rendelkezéseivel kapcsolatban.¹⁰⁹ Az OBH elnökének hatáskörét ellensúlyozó hatalmi korlátok, fékek léteznek ugyan, de ezek a korlátok alacsonyabb, nem alaptörvényi szintű jogszabályokban találhatók.

A magyar bíróságok függetlenségének a kérdése az Alaptörvény és a hozzá kötődő sarkalatos törvények 2012-es hatályba lépése óta fennálló probléma. A Velencei Bizottság jelezte az Alaptörvény első felülvizsgálata során, hogy a bíróságok függetlensége alkotmányos szinten nem kellően biztosított.¹¹⁰ A Velencei Bizottság azt javasolta, hogy a bíróságokról szóló sarkalatos törvényekben legyen világosabb az állásfoglalás az egész bírósági szervezet függetlenségéről. Ugyanakkor a Bizottság azt is megjegyezte, hogy a hatáskörök elválasztására vonatkozó kifejezett kötelezettségvállalás és a törvényes eljáráshoz való jog rögzítése segített annak igazolásában, hogy az Alaptörvény bírói intézményrendszer védelmét biztosító lépéseket tesz. A Negyedik módosítás azonban, annak ellenére, hogy majdnem egyharmad olyan hosszú, mint az egész Alaptörvény, magában az Alaptörvényben nem ad kifejezett garanciát a bíróságok függetlenségére.

Az Alaptörvény első felülvizsgálata során a Velencei Bizottság figyelembe vette, hogy a bírói intézményrendszer átszervezése folyamatban van, ugyanakkor kifejezte sajnálatát, hogy a bíróságok függetlensége nem eléggé védett az intézményi átszervezés háttérét jelentő Alaptörvényben. A bíróságok függetlenségével kapcsolatban a bírói reform kereteit biztosító sarkalatos törvények további területeken adtak okot aggodalmakra – a hazai és nemzetközi közönség megnyugtató helyett. Annak ellenére, hogy az egyik sarkalatos törvény névlegesen eleget tett a Velencei Bizottságnak a bírói intézményi függetlenség megerősítésével kapcsolatos javaslatainak, más rendelkezések a függetlenség korlátozását eredményezték.

Különös aggodalomra adott okot az új intézmény, az OBH, az Országgyűlés által kilenc évre kineve-

zett egyszemélyes vezetéssel. A kilencéves megbízásra vonatkozó, sarkalatos törvényben foglalt szabályozás első vizsgálata során a Velencei Bizottság aggályát fejezte ki az időtartam hossza miatt. Ennek ellenére a Negyedik módosítás magába az Alaptörvénybe foglalja ezt az időtartamot.¹¹¹ A Velencei Bizottság a sarkalatos törvény felülvizsgálata után kiadott figyelmeztetése szerint ilyen hosszú időtartamú kinevezés mellé szükséges számos komoly, a tisztséggel járó hatalom ellensúlyozására szolgáló, a kontrollt erősítő garancia. Annak ellenére, hogy a Velencei Bizottság már első véleményében is komoly kétségeinek adott hangot, hogy a sarkalatos törvények megfelelően biztosítják-e a kontrollt, jelen alkotmányos rendelkezés minden ellensúlyozó rendelkezés nélkül építi be az Alaptörvénybe a kilencéves hivatali időszakot.¹¹²

A Velencei Bizottság első, 2012 nyarán készült, bíróságokkal kapcsolatos jelentésének hatására a magyar kormány beépített a sarkalatos törvényekbe néhány, az OBH elnöke számára hatalmi korlátot jelentő rendelkezést. A Velencei Bizottság üdvözölte a módosítások következtében életbe lépő szabályt, miszerint az OBH elnökét nem lehet újraválasztani a megbízatásának lejártá után.¹¹³

A Velencei Bizottság szintén támogatta azokat a változtatásokat, amelyek megkövetelték az OBH elnökétől döntéseinek indokolását a vitatott ügyekben, és felhatalmazták az Országgyűlést, hogy tájékoztatást kérjen a hivataltól. A Velencei Bizottság elégedettségét fejezte ki továbbá azokkal a módosításokkal kapcsolatban, amelyek lehetővé tették a bíróknak, hogy az OBH elnöke által hozott személyi döntéseket bírósági felülvizsgálati útra tereljék.¹¹⁴

A Velencei Bizottság jogosan kritizálta a magyar kormányt korábban amiatt, hogy túl sok részletszabályt építenek bele kifejezetten nehezen módosítható jogszabályokba. Azonban amikor az Alaptörvény egyes hivatalok egyszemélyi vezetőinek majdnem abszolút hatalmat ad központi igazgatási feladatok elvégzésére, nem világos, hogy milyen alkotmányos korlátok és ellenőrzési formák kapcsolódnak az ilyen hatáskörökhöz. Azok a törvények, amelyek a korlátozásokat tartalmazzák, az alkotmányban biztosított jogokkal szemben következtetlenné, alkotmányellenesnek ítéltetők, mivel megfelelő minősítés és felhatalmazás nélkül akadályozzák az alkotmányban biztosított jogosultságokat.

A leglényegesebb azonban, hogy a Velencei Bizottság a bíróságokról szóló sarkalatos törvények el-

ső felülvizsgálata után ragaszkodott ahhoz, hogy a bírósági intézményrendszer önkormányzati jogait állítsák vissza.¹¹⁵ A kezdetekkor a bírósági sarkalatos törvény szerint az OBH elnöke rendelkezett azzal a joggal, hogy felvegyen, menesszen, előléptessen, lefokozzon és fegyelmi eljárás alá vonjon minden rendes bírósághoz tartozó bírót, anélkül, hogy más intézménynek erre ráhatása lenne, illetve, hogy a korábban önkormányzati jogosultsággal rendelkező bíróságok aktívan közreműködhetnének az eljárásban. A Velencei Bizottság ennek alapján fejezte ki korábban komoly aggályait a reformmal kapcsolatban, amely rendkívül széles jogosultságokat összpontosít egy személy kezében.¹¹⁶

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló sarkalatos törvény felülvizsgálata némileg erősítette ugyan a bíróságok önigazgatását, de a Velencei Bi-

zottság még ezt figyelembe véve is csalódottságának adott hangot, hogy nem bővítették nagyobb mértékben ezeket a jogokat. A Velencei Bizottság különösen kritikus volt a bírósági szervezetnek az OBH elnökével kapcsolatos ellenőrzési jogait tekintve, mivel az Országos Bírói Tanács tagjainak kinevezési rendszere nem biztosít

tott megfelelő ellenőrzési hatásköröket. A Velencei Bizottság még októberi véleményében is elégedetlen volt, mivel a bírók véleményének és érdekeinek becsatornázási rendszerét továbbra is súlytalannak találta.¹¹⁷

A Negyedik módosítás nem erősíti tovább a bírósági szervezet felügyeleti jogait az OBH elnökével szemben, annak ellenére, hogy az Alaptörvényben rögzíti a bírósági igazgatással kapcsolatos széles jogköreit. Sőt, kijelenthetjük, hogy a módosítás gyakorlatilag csökkenti az eddig garantált bírói kontrollt. Azt rögzíti, hogy a bírói önkormányzati szervek „közreműködnek” a bíróságok igazgatásában. Az Országos Bírói Tanács „közreműködhet”, de az OBH elnöke következtetesen felülírhatja a Tanács álláspontját, és az alkotmány ennél több hatalmat nem biztosít a bíróknak. Ennek következtében a különböző, az OBH elnökével szembeni erősebb korlátozások – mint például az, hogy köteles olyan személyt választani a megüresedett bírói posztra vagy vezetői pozícióba, akit elsőként rangsorolt a bírói tanács, vagy az, hogy meg kell szereznie a bírói tanács hozzájárulását, ha a listáról valaki mást akar kinevezni – ellentétben lehetnek az OBH elnökének az Alaptörvényben foglalt majdnem abszolút igazgatási jogaival. A „közreműködés” messze áll a vétő lehetőségtől, amelyet a 2012 nyarán lezajlott reformok so-

rán az Országos Bírói Tanács néhány területen megszerzett.

Mindezek eredményeként nem világos, hogy azok az engedmények, amelyeket a magyar kormány tett 2012 nyarán a Velencei Bizottság véleményének hatására, érvényesülnek-e, illetve összhangban vannak-e a módosított Alaptörvénnyel. Az OBH elnöke kilencéves megbízatással és a bíróságok igazgatása központi irányításának jogával rendelkezik, míg az alkotmánymódosítás nem erősíti a bírói önkormányzati szervek pozícióját.

A Velencei Bizottság a legsúlyosabb kritikával – 2012 októberében – az OBH elnökének azt a továbbra is fennálló jogkörét illette, amely szerint egyes ügyeket elvehet törvény alapján kijelölt, általános illetékességű bíróságoktól. E problémás jogkör legfőbb motívuma „az ésszerű határidőn belüli bírói döntés” homályos kritériuma.¹¹⁸ Még a 2012 nyarán történt kiigazítások mellett is, melyek szerint az Országos Bírói Tanács iránymutatással szolgálhat az áttételi jogkör gyakorlásával kapcsolatban, a Velencei Bizottság továbbra is rendkívül kritikus volt a törvény rendelkezése miatt, mivel úgy gondolta, hogy az ügyek áttételének rendszere, még a módosításokat figyelembe véve sem felel meg a törvényes bíróságok elvének, amely alapvető eleme a jogállamiságnak.¹¹⁹

A Negyedik módosítás értelmében az OBH elnökének egyedi ügyekre vonatkozó áttételi jogköre ugyan csak a törvény által meghatározott ügyekre terjedhet ki, viszont a Velencei Bizottság által kritizált túl általános feltétel, mely szerint az áttételek a bíróságok egyenletes ügyterhelése érdekében történhetnek, változatlan megfogalmazással került be a szövegbe.

Az ügyek áttételére vonatkozó jog két sarkalatos törvényre utalja a részletes szabályozást. Az egyik az OBH elnökének áttételi eljárását szabályozza, amely során kijelöli a bíróságot. A másik pedig az áttehető ügyek körét határozza meg. A sarkalatos törvény továbbra is kimondja, hogy az Országos Bírói Tanács irányelveket alakíthat ki az eljárásra, sőt még azt is rögzíti, hogy az érintett terület elnökének kell kezdeményeznie az áttételt. Azt figyelembe véve, hogy ezek a biztosítékok a Velencei Bizottság 2012 őszi, a bíróságokat érintő jogi szabályozást érintő vizsgálata szerint nem elegendőek a probléma feloldásához, nem valószínű, hogy mostani formájukban kielégítik majd a testületet. A Velencei Bizottság korábban már kifejezte, hogy az ügyek áttételének egész rendszere – a sarkalatos törvények által hozzáadott biztosítékokkal együtt is – sérti a jogállamiság elvét.

Komoly kihívás a törvényes bírósághoz való jog elvének, amikor egy politikai alapon kinevezett hivatalnok eldöntheti, hogy mely bíróság mely egyedi

ügyet bírálhatja el, különösen, amikor ugyanaz a hivatalnok széles körű jogosítványokkal rendelkezik a felvételt, menesztést, előléptetést, lefokozást, a fegyelmi eljárást és bármely bíró elmozdítását illetően. Összefüggésben azzal a körülménnyel, hogy az Alaptörvény maga nem tartalmaz kifejezett garanciát a bírósági szervezet függetlenségére, Magyarországon a Negyedik módosítás által a bírósági szervezettrendszerrel illetően végrehajtott változtatások komoly aggályokat vetnek fel a bíróságoknak a politikai szférától függetlenül működését illetően.

AZ ADÓ- ÉS KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYEK TARTÓS KIEMELÉSE AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI KONTROLL ALÓL (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 17. CIKKE)

Az Alaptörvény Negyedik módosításának 17. cikke az Alaptörvény 37. cikkét módosítja, ezen belül az Alkotmánybíróság adó- és költségvetési törvényekkel kapcsolatos felülvizsgálati jogát. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglaltak megakadályozzák az Alkotmánybíróság különböző pénzügyi területeken folytatott ellenőrzését. Idetartoznak „a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről” szóló törvények. Ez a korlátozás az Alaptörvény szerint mindaddig fennáll, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja.¹²⁰ A kivételek olyan rendszerét hozták létre, amely megengedi az alkotmányossági felülvizsgálatot abban az esetben, ha a pénzügyi kérdések bizonyos alapjogokat sértenek, de nem azokra a jogokra vonatkozóan, amelyeket egy pénzügyi területet rendező törvény legvalószínűbben megsért (pl. a tulajdonhoz való jog, tisztességes eljáráshoz való jog, egyenlő elbánáshoz való jog). Az Alkotmánybíróság a fenti törvényeket csak abból a szempontból vizsgálhatja, ha azok „az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal” kerültek összefüggésbe – semmilyen más okból nem.

A Negyedik módosítás 17. cikke kiterjeszti a fenti korlátozást az Alkotmánybíróság joghatósága tekintetében az örökkévalóságig, mivel olyan törvényi rendelkezések esetében, amelyek abban az időszakban léptek hatályba, amikor az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, akkor sem el-

lenőrizheti a pénzügyi, költségvetési tárgyú jogszabályokat, ha az államadósság időközben a teljes hazai össztermék 50%-a alá csökken.

A bírósági felülvizsgálat korlátját, azaz az Alkotmánybíróság adó- és költségvetési törvényekre vonatkozó ellenőrzésének ellehetetlenítését 2010 novemberében fogadta el az Országgyűlés, kihasználva a kétharmados többségét. A módosítás azután következett be, hogy az AB alkotmányellenesnek találta a kormányzó párt által előterjesztett, a korábbi ciklusban közigazgatásban dolgozók végkielégítésére vonatkozó 98%-os, visszamenőleges különadóra vonatkozó törvényt.¹²¹ Az Alkotmánybíróság a megalakulásától kezdve leszögezte, hogy a visszamenőleges hatályú törvényhozás sérti a jogállamiság alkotmányos elveit, és a fenti esetben is e szerint döntött.

A kormány az AB döntésére reagálva először az alkotmányt módosította, majd a később hatályba lépő Alaptörvénybe is beépítette ezt a rendelkezést. Amint az alkotmánymódosítás hatályba lépett, az Országgyűlés ismét elfogadta azt a törvényt, amely visszamenőlegesen megadózta a 2005 és 2010 között a közigazgatásból távozottak végkielégítését. Hatáskörének korlátozása ellenére az Alkotmánybíróság egy második döntésében ismét megállapította, hogy a kormány a visszamenőleges hatályú adóval megsértette az emberi méltóságra vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket. Azonban az alkotmány köztelherviselésre vonatkozó rendelkezéseinek módosítása miatt kénytelen volt engedni a kormánynak a nem visszamenőleges adó bevezetését illetően.¹²²

Ez a bírósági felülvizsgálatot korlátozó intézkedés csak az első volt az alkotmánymódosítások azon sorában, amelyek megtorolták az Alkotmánybíróság határozatait. Az AB hatáskör-korlátozásának nyilvános kritikája következtében az Alaptörvény végleges verziója új típusú korlátokat szabott. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése az AB-t formálisan nem véglegesen fosztotta meg az adó- és költségvetési törvények felülvizsgálatától, hanem csak addig, míg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja. Ugyanakkor az Alaptörvény indokolása semmilyen magyarázattal nem szolgált, hogy miért éppen ez a bírósági felülvizsgálati küszöb került az alkotmányba.

Az valóban igaz, hogy Magyarország tartósan küzd az államadósság magas szintjével. Az államadósság csökkentésének célja megjelent az Alaptörvényben, miszerint az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét.¹²³ Az átlag államadósság GDP-aránya az EU-ban valamivel ma-

gasabb, mint a 82%-os magyarországi arány, azaz az 50%-ra való csökkentés túl szigorú mércét állít fel.¹²⁴ Ez az alkotmányban foglalt rendelkezés azt mutatja, hogy a kormány az államadósság csökkentését olyan fontosnak ítéli, hogy az megelőzi az alapjogok érvényesítését és az alkotmány jogállami elveknek való megfelelése követelményét. Ha közgazdasági szempontból egyébként megalapozott lenne az államadósság GDP-hez viszonyított ilyen alacsony arányú, gyakorlatilag elérhetetlen mértékének kitűzése, még akkor sem lenne érthető, hogy ezt a rendelkezést miért az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozására használják az Alaptörvényben.

Az alkotmány jogállamiságra vonatkozó kikötései módot adtak arra a korábbi Alkotmánybíróságoknak, hogy megvédjék az állampolgárokat a hirtelen pénzügyi sokkoktól. Amikor a kormány 1995-ben megpróbálta hirtelen jelentősen csökkenteni a családok szociális támogatását, az AB kimondta, hogy a kormánynak megfelelő időt kell biztosítania a családoknak arra, hogy felkészüljenek a szociális rendszer változásaira.¹²⁵ Kimondta, hogy az idő rövidsége és a tervezett változás jelentősége együttesen megsértették a jogállamiság részét képező jogbiztonság elvét. Annak alapján, hogy a bírói felülvizsgálat korlátozását minden költségvetési kérdésre, adóra és járulékra kiterjesztették, fennáll a veszélye annak, hogy nem lesz alkotmányos védelem a szociális támogatási rendszer hirtelen és drámai mértékű változásaival szemben.

A Negyedik módosítás 17. cikke határozatlan időre kiterjeszti az AB hatáskörének korlátozását költségvetési és adóügyekben; még hozzá úgy, hogy a korlátozást azon törvényi rendelkezések esetében, amelyek olyan időszakban léptek hatályba, amikor az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta akkor is megtartja, ha akkor akarja azokat felülvizsgálni az AB, amikor az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.

Mindeközben az államadósság aránya a közeljövőben minden bizonnyal az 50%-os küszöb felett marad. A 17. cikk rendelkezése hosszú távon komoly probléma lehet, ha Magyarország az 50%-os mérték alá kerül, vagy az arány 50% körül fog mozogni. Az alkotmány íróinak azzal kellett számolniuk, hogy az államadósság mértéke hosszú távon 50% körül fog mozogni, mivel az államadósság csökkentéséről szóló alkotmányos előírás megszűnik, amennyiben az adósság 50% alá kerül. Amennyiben sikerül leszorítani 50% alá az arányt, a növekedésben és adósságban bekövetkező váratlan ingadozások a jövőben is visszatolhatják az államadósság mértékét az 50%-os küszöb fölé, ami egyben kiváltja az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének és az azt módosító 17. cikké-

nek végrehajtását. Minden egyes alkalommal, amikor az arány meghaladja az 50%-ot, a kormánynak felhatalmazása lesz arra, hogy alkotmányossági ellenőrzés nélkül fogadhasson el adó- és költségvetési törvényeket. Ez azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróságnak minden esetben vizsgálni kell egy ilyen témájú törvény esetében a törvény hatályba lépése időpontjában meglévő államadósság arányát annak eldöntése érdekében, hogy kiterjed-e a hatásköre a teljes alkotmányossági felülvizsgálatra.

A módosítás 17. cikke jogbizonytalanságot eredményezhet abban az esetben, ha az államadósság mértéke az 50%-os arány körül mozog, mivel miközben az arány ingadozik, az elfogadott törvények különböző bírósági felülvizsgálati szabályok alá esnek. A rendelkezés továbbá olyan rosszindulatú ösztönző lehet a jövőbeli kormányok részére, hogy amennyiben 50% alá csökkenne az államadósság, akkor növeljék a kiadásokat, hogy ismét 50% fölé emelkedjen az arány. Ráadásul egy hirtelen hiba a kormány részéről az államadósság jelentős csökkentését célzó kötelezettségei tekintetében szintén azt eredményezheti, hogy az ezt megelőzően elfogadott törvények teljes alkotmánybírósági kontroll nélkül maradnak.

Jelenleg nincs pontos meghatározás, hogy az AB milyen módon számolja ki az államadósság GDP-hez viszonyított értékét. Mivel az adósság 42%-a külföldi valutában van, az arányszámítást nagyban befolyásolja a GDP-növekedés és a forint nagyobb külföldi valutákhoz viszonyított értékének ingadozása.¹²⁶

KÜLÖNADÓK TÖRVÉNYI KÖTELEZETTSÉGEK MEGSÉRTÉSE NYOMÁN FIZETENDŐ BÍRSÁGOK ESETÉBEN (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 17. CIKKE)

A Negyedik módosítás 17. cikke alapján a magyar kormány különadót vethet ki, ha az EU-jog, az európai emberi jogok vagy a magyar jogszabályok megsértése esetén bírságot szabnak ki rá.

Tekintettel arra, hogy Magyarországon mára szinte állandósult a költségvetési hiány, a pénzügyi következmények, illetve a bírságok foglalkoztatják a Negyedik módosítás megalkotóit. A Negyedik módosítás alkotmányos alapot ad arra, hogy minden ilyen jogi jellegű bírság nyomán különadókat vessenek ki a magyar lakosságra, a Magyarországon működő vállalatokra, illetve bármely adóköteles tevékenységre Magyarországon. Ennek a módosításnak

az alkotmányosságát több szempontból meg lehet kérdőjelezni.

Először is, a módosítás feltételezi, hogy Magyarország megsértheti az európai vagy a hazai jogot. Az alkotmányok általában abból indulnak ki, hogy az állam törvénytisztelő lesz, és nem szokás olyan keretszabályok alkotása, amelyek abból indulnak ki, hogy mi történik akkor, ha a kormány megszegi nemzetközi és hazai kötelezettségeit. Nem ismerünk egyetlen olyan alkotmányt sem, amely hasonló lehetőséget vetne fel.

Másodszor, a rendelkezés kifejezetten nevesíti az Európai Bíróságot mint az ilyen bírság egyik lehetséges forrását, és kialakít egy mechanizmust, amelynek segítségével az állami költségvetés önmaga továbbháríthatja a bírságok megfizetését. Az Európai Bíróság már korábban is számos jogsértés miatt indított eljárást a jelenlegi magyar kormány olyan intézkedései kapcsán, amelyek beépültek az alkotmányba, és az Európai Bizottság azt is jelezte, hogy fontolgatja több hasonló eljárás megindítását. A kényszerítés – hogy a tagállamok végrehajtsák az uniós jogszabályokat – elsődleges mechanizmusa az Európai Bíróság kezében van; ezt olyan bírságok kivetésével tudja érvényesíteni, amelyek képesek kényszeríteni a jogszabályoknak való megfelelést.

Ha a magyar kormány minden ilyen bírságot képes lesz különadókkal áthárítani az adóalanyokra, akkor az állami költségvetés maga nem érez fájdalmat a szankciók miatt. Ehelyett a szankciókat az állam közvetlenül azokra hárítja át, akiket meg tud adóztatni.

Az EU-szankciók célját – azaz, hogy a büntetések befolyásolják az államot az uniós jognak való megfelelés tekintetében – ezáltal ki lehet játszani.

Harmadszor, a 17. cikk előírja, hogy ha kivetik az áthárított adót, akkor az adót „célzottan” vetheti ki az az intézmény, amelynek a bírságot fizetnie kell. Ha adót vetnek ki a magyar lakosságra, és megjelölik mint „EU-adót”, akkor nagyon valószínű, hogy a bírság miatt haragot és neheztelést idéznek elő a magyar lakosság körében az uniós intézményekkel szemben. Ugyanez érvényes akkor is, ha az adót az „Európai Emberi Jogi Bírósági”, vagy „alkotmánybírósági” adónak nevezik.

A törvény előírja az ilyen megjelölések alkalmazását, aminek az a célja, hogy ezáltal lejárássák azt az intézményt, amely miatt kivetették az adót – és így a büntetés nem ösztönzi a magyar kormányt arra, hogy felelősséget vállaljon saját politikájáért.

Negyedszer, ezt a módosítást abban a környezetben kell vizsgálni, amelyben az Alaptörvénybe helyezték. Ahogy láttuk, ez a módosítás megváltoztatja az

Alaptörvény 37. cikkét, és ezt követi egy olyan záradék, amely megszünteti az Alkotmánybíróság hatáskörét minden pénzügyi intézkedés vizsgálatában – beleértve a költségvetést és az adókat –, mindaddig, amíg az államadósság meghaladja a GDP 50%-át. Azonos mértékű a küszöb azon rendelkezés esetében, amely szerint az „áthárított” adók kivethetők mindaddig, amíg az államadósság meghaladja a GDP 50%-át; vagyis addig a kormány különadókat vehet ki, hogy befizesse a bírságot. Ez a cél valószínűleg nem érhető el belátható időn belül, ezért feltételezhető, hogy a kormány gyakorlatilag hosszú távon rendelkezik a mostani hatalommal. Az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása ezzel az új rendelkezéssel az alkotmányban azt jelenti tehát, hogy az Alkotmánybíróság nem fog tudni alkotmányossági szempontból megvizsgálni egyetlen esetet sem, amikor a kormány büntető adók kivetéséhez folyamodik. Ilyen körülmények között például nem lenne hazai alkotmányos jogorvoslatra lehetőség, ha az Európai Emberi Jogi Bíróság bírságot szabna ki Magyarországra a romákkal szembeni megkülönböztetés ügyében, és a magyar kormány úgy döntene, hogy a bírságot különadó kivetésével csak a roma adófizetők fizessék meg. Hasonlóképpen nem lenne hazai alkotmányos jogorvoslat akkor, ha az Európai Bíróság pénzbüntetést szabna ki, amiért Magyarország megsértette az uniós jogot azáltal, hogy különadókat vetett ki egyes gazdasági ágazatokban, ahol a nemzetközi tulajdonú vállalkozások koncentrálnak, és Magyarország úgy döntene, hogy a büntetés ezen ágazatok további megadóztatásával fizeti ki.

A magyar kormánnyal szemben már folynak vizsgálatok adók kivetése ügyében, például olyan gazdasági ágazatokat illetően, ahol a külföldi tulajdonú vállalkozások összpontosulnak. De persze a Negyedik módosítás hatálybalépése előtt Magyarországot még nem bírságolták meg ezen ügyek miatt. Ahogy említettük, Magyarországon belül egyetlen intézménynek sincs olyan hatalma, amely megakadályozhatná a kormányt abban, hogy adót vessen ki a népesség egy részére – arra a részére, amelynek sérelmei miatt a bírságot kiszabták. Sőt, nem lenne alkotmányos megoldás az országban egyetlen megkülönböztető adó esetén sem, amelyet amiatt vezetnek be, mert Magyarország megsértette jogi kötelezettségeit, tekintve, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma ilyen esetekben nem tartozik az Alkotmánybíróság által védhető jogok közé.

Végül, e példa nélküli alkotmányos rendelkezés kapcsán felmerülhet a kérdés, hogy vajon elretteneti-e a nemzetközi és a hazai intézményeket, amelyek egyébként elmarasztalnák a magyar kormányt, ha tudják, hogy a büntetés a magyar adófizetőket sújt

ja majd. Vajon az Európai Bíróság vagy az EJEB ezek után úgy érzi-e, hogy szabadon büntetheti-e Magyarországot az uniós jog be nem tartása miatt, amennyiben tudja, hogy ennek eredményeként a bírságot áthárítják a lakosságra, és a potenciálisan veszélyeztetett népesség az EU-t okolhatja a szankciók miatt? Vajon, ha a magyar kormány a veszélyeztetett lakosságot pajzsként használja az európai és hazai szervezetek részéről fenyegető szankcióikkal szemben, akkor ez lehetővé teszi, hogy Magyarország elkerülje a szankciókat?

AZ ALAPTÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSE ELŐTTI AB HATÁROZATOK HATÁLYON KÍVÜL HELYEZÉSE (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 19. CIKKE)

Az Alaptörvény Negyedik módosítása szerint „az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az általuk kifejtett joghatásokat”.

Nem könnyű megválaszolni azt a kérdést, hogy miképpen veszíthetik el a hatályukat azok az alkotmánybírósági határozatok, amelyeknek a joghatásai továbbra is érvényben maradnak. Az kétségtelen, hogy a normakontrollra irányuló határozatok megkülönböztethetők az egyedi ügyekben hozott bírósági határozatoktól, hiszen előbbiek egy általános normatív igénnyel rendelkező jogszabály alkalmazhatóságáról és érvényességéről tesznek általános érvényű állításokat. Az egyedi ügyeket eldöntő joghatásukban érvényes határozatok hatályvesztését (precedens jellegét?) a bíróságok szokása megítélni; mert a bíróságok képesek mérlegelni a felek jogvitájának azokat a sajátos körülményeit, amelyek egy bírósági határozat precedenssé válását eldönthetik. A jogszabályok alkotmányosságáról döntő alkotmánybírósági határozatok kétségtelenül más jellegűek. Olyan általános mércék alapján születnek, amelyek kizárólag az alkotmány értelmezésén alapulnak. Ezek az alkotmánybírósági határozatok töltik ki tartalommal és alakítják az alkotmányosság jelentését, az alkotmányozó hatalomtól függetlenül. Ennek az értelmezői tevékenységnek az önállósága teszi a demokratikus politika meghatározó szereplőjévé az Alkotmánybíróságot.

Ezzel együtt meglehetősen kérdéses, hogy egy jogszabály felülvizsgálatával kapcsolatos határozatnak lenne olyan értelemben vett időbeli hatálya, mint egy jogszabálynak. Ha konstruktívak akarunk lenni a módosítás nem különösebben szabatos jogász nyel-

vezete iránt, akkor úgy érthetnénk, hogy az alkotmánybíróági határozatok hatálya osztja annak az alkotmánynak sorsát, amely alapján azokat meghozták. A módosító javaslat egyfajta értelmezési segédletként külön hangsúlyozta, hogy a javaslat az indoklásokkal kapcsolatos alkalmazási tilalmat is magában foglalja.¹²⁷ Ezzel együtt fontos hangsúlyozni, hogy az indoklással összefüggésben jogászai értelemben vett hatályról végképp nem beszélhetünk. Ebben az összefüggésben nem az értelmezés alapján szolgáló jogszabály hatályossága a lényeg, hanem a szabályozás alapját jelentő elvek azonossága; elsősorban ezen alapul ugyanis az indoklások későbbi alkalmazhatósága. A húszéves alkotmánybíróági gyakorlat ilyen sommás hatálytalanítása ezek szerint leginkább azokat az elveket veszi célba, amelyeken a jogállami fordulat alkotmánya alapult.

Az alkotmánymódosítás indoklása szerint azért volt szükség az alkalmazási tilalomra, hogy az Alkotmánybíróóság számára megkönnyítsék, hogy „*az Alaptörvény egészének kontextusában a korábbi döntésekkel ellentétes megállapításokat tegyen*”.¹²⁸ Meg kívánták szabadítani a bíróságot az érvelését megkötő azon láncoktól, amelyeket az elmúlt húsz év precedensei jelentettek. Ebben az értelemben állítja az indoklás, hogy ez a rendelkezés „*nem korlátozza, hanem éppen ellenkezőleg, kiszélesíti az Alkotmánybíróóság szabadságát az Alaptörvény értelmezése tekintetében*”.¹²⁹

A módosítás tehát kifejezetten az utóbbi időben megerősödött, az alkotmánymódosító hatalmat és a törvényhozó hatalmat korlátozó határozatok vezérelvét vette célba, amely az 1989-es alkotmány és az Alaptörvény folytonosságára helyezte a hangsúlyt. „*Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybíróági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybíróági döntésekben is. [...] [A]z előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén [...] nem a korábbi alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.*”¹³⁰ Ez az elv határozta meg az előzetes választási regisztrációt alkotmányellenesnek minősítő határozatot¹³¹ és a gyülekezési szabadságot védő alkotmányjogi panaszt elbíráló döntést¹³² is. Szintén a felfogást építette tovább az átmeneti rendelkezéseket elbíráló 45/2012-es határozat, amikor kimondta, hogy „*Az alkotmányos jogállamban egyszer már elfogadott értékek, elvek, garanciák, követelmények szintjei nem csökkenhetnek, és azok érvényesülésének a megkövetelése sem veszíthet szigorából*”.¹³³ Ezek alap-

ján a bíróság a kezdeti tartózkodó álláspontját¹³⁴ megváltoztatva, a 45/2012-es határozatban már lehetségesnek tartja a tartalmi értelemben vett alkotmányellenes alkotmánymódosítás megállapítását. Az Alaptörvény Negyedik módosítása lényegében ennek a lehetőségnek kizárásáról szól.

A Negyedik módosítás folytatja és felerősíti az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések diszkontinuitást már korábban is hangsúlyozó törekvéseit. A már az Alaptörvény hatálya alatt kinevezett alkotmánybírák többsége is osztja ezt a tézist, és nem ismerik el az elmúlt húsz év precedenseinek iránymutató jellegét. A megszakíttottság tézise különösen Balsai István és Pokol Béla különvéleményeiben fogalmazódott meg: „*Az Alaptörvény [...] új alapra helyezte az individuumoknak biztosított alapvető jogok tartalmát. Az egyén csak a közösségben élve tud létezni, és ezért egyéni jogai gyakorlásában mindenkor biztosítani kell önmaga kiteljesítésén túl a közössége, nemzete fennmaradását is. Ki kell emelni, hogy ezzel a keretbe illesztéssel tulajdonképpen az egész eddigi, alapjogokra vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat és érvelési rendszer, mely a régi Alkotmány e keretet nélkülöző szabályozásán nyugszik, sok szempontból újragondolást tesz szükségesé a mostani határozataink meghozatalánál.*”¹³⁵ [...] „*Az egyes alapjogok védelme mindig a társadalmi közösség állapotának fényében biztosítható, így ezek változása egyes esetekben a csökkentést is indokolhatja, és ennek nem állhat ellen az Alkotmánybíró-*

ság az alapjogvédelmi szint csökkentési tilalmának deklarálásával.”¹³⁶

Az elmúlt húsz év alkotmánybíróági gyakorlatának az alkalmazási tilalma a megszakíttottsági tézist képviselő alkotmánybírák felfogásának nagyobb súlyt kölcsönözhet testületen belül, de kétséges, hogy önmagában érdemben befolyásolni tudja-e az alapvetően a 22/2012-es precedens által meghatározott eddigi gyakorlatot, amelynek a precedens-tételét Pokol sem vitatta. Az egyet nem értés forrása eddig elsősorban az volt, hogy mikor beszélhetünk azonos szabályozásról, és mikor nem. A még jelenleg kisebbségben lévő alkotmánybírák sem zárták ki különvéleményeikben kategorikusan a korábbi alkotmánybíróági határozatok alkalmazhatóságát. A megszakíttottság alaptételei valóban kiolvashatóak az Alaptörvényből, de egyfelől ezek több esetben szembe mennek az Alaptörvényben szintén benne lévő nemzetközi kötelezettségekkel, másfelől pedig ellentmondanak a folytonosságot képviselő alkotmányos elveknek. Az Alaptörvény

NEM KÖNNYŰ MEGVÁLÁSZOLNI AZT A KÉRDÉST, HOGY MIKÉPPEN VESZÍTHETIK EL A HATÁLYUKAT AZOK AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZATOK, AMELYEKNEK A JOGHATÁSAI TOVÁBBRA IS ÉRVÉNYBEN MARADNAK

alapvetően ellentmondásos, két világ határán billeg, ezért is folyik kiélezett küzdelem a végső értelmezési monopóliumért.

Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok alkalmazási tilalma összefügg a kétharmados többség azon álláspontjával, amely szerint az alkotmányellenes alkotmány módosítás megállapításának lehetősége megengedhetetlen. Ezen álláspont szerint nincs különbség alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom között; az alkotmánymódosítások az alkotmányozó hatalom megnyilvánulásai, ebből következően felülvizsgálhatatlanok. Ebből következően az Alkotmánybíróság alkotmányos kötelessége az Alaptörvény új, a korábbi alkotmánytól eltérő értékrendjének a védelme. Ezt fejezi ki a megszakítótsági tézis, illetve annak az elvnek a feladása, amely szerint az alapjogok már elért védelmi szintje nem csökkenthető. Ezeknek az alaptételeknek fényében bontható ki az Alaptörvény sajátos értékrendje és identitása. Ám ezt az értelmezői munkát a kétharmados többség szerint akadályozza az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok megszilárdult precedens rendje, ezért ennek lebontása az alkotmánymódosításban megfogalmazott alkalmazási tilalom és a hozzá kapcsolódó rendelkezések legfőbb célja.

A kétharmados többség nem ellensége az alkotmánybíráskodásnak, de azt akarja, hogy az Alkotmánybíróság a barátja legyen. A magyar helyzet sajátossága az, hogy az Alkotmánybíróság tevékenységét a magát bármikor „szolgálatba helyező” kétharmados alkotmányozó többség folyamatosan nyomás alatt tartja és ellenőrzi, kétségbevonva és relativizálva ezzel a bíróság Alaptörvényben is rögzített végső alkotmányértelmezési monopóliumát.

A megszakítótsági tézist képviselő alkotmánybírók és a mögöttük álló parlamenti kétharmad az Alaptörvényen alapuló alkotmányos gyakorlatot nem csupán a korábbi alkotmányra épülő joggyakorlattól akarja eltávolítani, hanem az ebben a gyakorlatban hangsúlyosan kifejezésre jutó európai alapjogvédelmi mintáktól is. Az alkalmazási tilalom, kiegészülve azzal a rendelkezéssel, amely – elébe menve a várható tartalmi felülvizsgálatnak – az Alkotmánybíróságot kifejezetten csak arra hatalmazza fel, hogy az alaptörvény-módosításokat a megalkotásukra és a kihirdetésükre vonatkozó, az Alaptörvényben rögzített formális szempontok alapján vizsgálja, szinte lehetetlenné teszi annak a lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság a folyamatosan alkotmányozó kétharmados többség határait rámutathasson, és azokon számon kérje azokat az – egyébként az Alaptörvény által is elismert, Európában általánosan elfogadott – alapjogvédelmi mintákat, amelyeknek

a megléte hozzátartozik egy európai demokratikus jogállam alapvető struktúrájához.

Szerkesztők: Halmai Gábor egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, Princeton University; Kim Lane Scheppelle egyetemi tanár, Princeton University

JEGYZETEK

1. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat.
2. Lásd például a 664/2012. számú véleményt a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényről.
3. Az angol nyelvű levél szövegét lásd: <http://www.kormany.hu/download/c/ee/c0000/Letter%20from%20DPM%20Navracsics%2007-03-2013.pdf>. A levél tartalmának magyar nyelvű ismertetését lásd: <http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=189736>
4. Szájer József beszédének magyar fordítása elérhető: http://szajer.fidesz-eu.hu/hir/szajer_jozsef_ep_kepviselo_meghallgatasa_az_amerikai_helsinki_bizottsag_elott/
5. 1/2013. (I. 5.) AB határozat.
6. 6/2013. (III. 1.) AB határozat.
7. 164/2011. (XII. 20.) AB határozat.
8. A kormánypártok a 2010-es választások után közvetlenül megváltoztatták az alkotmánybírák jelölésére vonatkozó szabályokat, így az ezt követően megválasztott bírák mindegyike a Fidesz-KDNP jelöltje. A kormány még 2010-ben 11-ről 15-re növelte az alkotmánybírák számát, ezzel még több bírót tudott jelölni. Az 2012. decemberi egyházatörvényről és a 2013. februári Átmeneti Rendelkezősekről szóló döntéseknél hét olyan bíró szavazott, akik kizárólag a kormánypártok jelöltjei voltak. 2013-ban a kormánykoalíció még két új alkotmánybírárt küldött a testületbe.
9. 166/2011. (XII. 20.) AB határozat.
10. Lásd a 663/2012. véleményt a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII., valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényekről.
11. <http://www.freehungary.hu/component/content/article/1-friss-hirek/1510-another-infringement-procedure-against-hungary.html>
12. Negyedik módosítás, 8. cikk.
13. 38/2012. (XI. 14.) AB határozat.
14. <https://sites.google.com/site/amicusbriefhungary/>
15. AJB-4159/2012.
16. 31/2012. (VI. 29.) AB határozat.
17. 43/2012. (XII. 20.) AB határozat.
18. AB határozat, 43. bekezdés.

19. Például: X., Y. és Z. Egyesült Királyság elleni ügy 21830/93. (1997. április 22.); K. és T. Finnország elleni ügy 25702/94. (2011. július 12.); Schalk és Kopf Ausztria elleni ügy 30141/04. (2010. június 24.); valamint Kozak Lengyelország elleni ügy 13102/02. (2010. március 2.).
20. AB határozat, 73. bekezdés.
21. T/7971/106. (2012) számú módosító javaslat.
22. T/7971/211. (2012) számú módosító javaslat.
23. 2010. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről, 62. § (1) bekezdés e) pont.
24. 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról, 83. § (1) bekezdés c) pont.
25. CEDAW/C/HUN/CO/7-8. Magyarország összevont hetedik és nyolcadik időszakos jelentésével kapcsolatban a Bizottság ötvennegyedik ülésén (2013. február 11 – március 1.) elfogadott záró észrevételek, 39. bekezdés, <http://noierdek.miria.hu/wp-content/uploads/2013/03/ENSZ-CEDAW-Zaro-Eszrevetelek-Magyarország-2013-2.pdf>
26. Hungary: Constitution Changes Warrant EU Action, <http://www.hrw.org/news/2013/03/12/hungary-constitution-changes-warrant-eu-action>
27. http://www.amnesty.hu/amnesty-international/embed-jogaink/alaptorveny_modositas4_20130309
28. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat.
29. 6/2013. (III. 1.) AB határozat.
30. Ez a döntés tehát annak a gyakorlatnak a folytatása, amelynek megfelelően a kormány még a közzétételt megelőzően válaszol az Alkotmánybíróság határozataira. Többen is kifogásolták – mind az Alkotmánybíróságon belül, mind kívül – az Alkotmánybíróság tanácskozásainak kiszivárogtatását a kormány felé.
31. Application no. 70945/11. Magyar Keresztény Menonita Egyház and Jeremias Izsák-Bács against Hungary.
32. Erre a kormánynak számítnia kellett, mivel a Negyedik módosítást már 2013. február 8-án benyújtották, és mivel a kormány indítványait az Országgyűlés általában elhanyagolható változtatásokkal fogadja el.
33. 6/2013 (III. 1.) AB határozat, 203. bekezdés.
34. Church of Scientology Moscow v. Russia (2008) 46 E.H.R.R. 16, 304 at 327 (§ 96); Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia (2007) 44 E.H.R.R. 46, 912 at 935 (§ 96).
35. Legújabb: Eweida and others, Applications nos. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10, Judgment of 15 January 2013, § 81; Manoussakis and Others v. Greece, Judgment of 26 September 1996, Reports 1996-IV., p. 1365, § 47; Hasan and Chaush v. Bulgaria [GC], no. 30985/96, § 78, ECHR 2000-XI.
36. 664/2012. számú vélemény 84. pont.
37. 6/2013. (III. 1.) AB határozat.
38. T/9929/51.
39. 6/2013. (III. 1.) AB határozat, 211. bekezdés.
40. Golder v. the United Kingdom, (1979–80) 1 E.H.R.R. 524.
41. Sambata Bihor Greek Catholic Church v. Romania (unreported) Application no. 48107/99, Judgment of 12 January 2011.
42. A módosítás szövege értelmezhető úgy is, hogy az kizárja a politikai reklám valamennyi formáját, beleértve a hirdetési plakátokat is. Azonban a médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény meghatározása alapján a „médiaszolgáltatások” csak azt az esetet foglalják magukban, ha a tartalom „nyilvánossághoz való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül” történik (203. § 40. pont). A politikai reklám pedig a törvény szerint „valamely párt, politikai mozgalom vagy a kormány népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő” műsorszám (203. § 55. pont).
43. Egyes politikailag lojális médiabirodalmakra tekintettel politikai elemzők azt a lehetőséget is felvetették, hogy kisebb pártok vagy szövetséges mozgalmak használhatják ki a lehetőséget, hogy a kereskedelmi televíziózás területéről egyébként „kitiltott” pártok érdekében fellépjenek és hirdessenek. László Róbert: Jönnék a kertévé-pártok, *Választásrendszer.hu*, 2013. március 21., <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1941771>
44. 1/2013. (I. 7.) AB határozat.
45. A módosítást önálló képviselői indítványként nyújtották be. Ezt a gyakorlatot többek között az Alkotmánybíróság maga is kritikával illette. Ez a megoldás nagyban hozzájárult ahhoz, hogy nem volt megfelelő idő a felkészülésre, és a szükséges egyeztetés is elmaradt, ahogy erre a Velencei Bizottság is felhívta a figyelmet az Alaptörvény elfogadása kapcsán.
46. T/8405. számú törvényjavaslat a választási eljárásról, 2012. szeptember 18., <http://www.parlament.hu/irom39/08405/08405.pdf>
47. Egységes javaslat a választási eljárásról szóló T/8405. számú törvényjavaslat zárószavazásához, 151. § (1) bekezdés, <http://www.parlament.hu/irom39/08405/08405-0065.pdf>
48. T/8405/69. számú módosító javaslat, 2012. november 25., a 151. § (4) bekezdést módosító 7. pont, <http://www.parlament.hu/irom39/08405/08405-0069.pdf>
49. A választási eljárásról szóló T/8405/73. irományszámú törvény, amelyet az Országgyűlés általi elfogadást követően megküldtek a köztársasági elnöknek aláírásra. 2012. december 1., <http://www.parlament.hu/irom39/08405/08405-0073.pdf>
50. Meg kell jegyezni, hogy ennek ellenére a köztársasági elnök aláírta a Negyedik módosítást, arra hivatkozva, hogy az Alaptörvény szerint nincs joga az Alap-

- törvény módosításának aláírását megtagadni, ezzel figyelmen kívül hagyva az Alkotmánybíróság gyakorlatának elmozdulását ebben a kérdésben.
51. A Transparency International Magyarország hívta fel a figyelmet a módosításban rejlő korrupciós kockázatra. Rámutatnak, hogy a hirdetési plakátfelületeken – amelyeknek jelentős része a jelenlegi kormánytöbbséghez közeli üzletemberek kezében van – megjelenő reklámra nem vonatkozik a korlátozás, ellentétben a(z) elektronikus) „médiaszolgáltatásokkal”, továbbá nem érvényesül a nyomtatott sajtónál alkalmazott ellenőrzési szabályozás sem. Transparency International Magyarország: A választási eljárási törvény korrupciós kockázatai, *Választásrendszer.hu*, 2013. január 23., <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1941684>. Az Alkotmánybíróság döntését követő módosításokról és az Alaptörvény negyedik módosításáról részletesebben: Transparency International Magyarország: Most már a választások tisztasága a tét – újra a választási eljárási törvényről, 2013. március 26., http://korrupcio.blog.hu/2013/03/26/most_mar_a_valasztasok_tisztasaga_a_tet_ujra_a_valasztasi_eljarasi_torvenyrol
 52. Ahogy azt az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának vonatkozó ajánlásai is mutatják; ezek felsorolását lásd Venice Commission (European Commission for Democracy through Law), Opinion on the Need for a Code of Good Practice in the Field of Funding of Electoral Campaigns, CDL-AD(2011)020, 2011. június 16., [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)020-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)020-e)
 53. *TV Vest AS and Rogaland Pensjonistparti v. Norway*, no. 21132/05, § 70–71, ECHR 2008.
 54. T/8405/75. számú törvényjavaslat, 2013. március 21., a törvényszöveg 151. § (4) bekezdését módosító 24. pont, <http://www.parlament.hu/irom39/08405/08405-0075.pdf>
 55. I. cikk (3) bekezdés: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”
 56. A IX. cikk új (4) bekezdése.
 57. A IX. cikk új (5) bekezdése.
 58. A T/9929-hez fűzött indokolás, <http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929.pdf>
 59. CDL-REF(2013)014. Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary and Technical Note: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2013\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2013)014-e)
 60. Vajnai v. Hungary, Application no. 33629/06, Judgment of 8 July 2008; Fratonoló v. Hungary, Application no. 29459/10, Judgment of 3 November, 2011, Fáber v. Hungary, Application no. 40721/08, Judgment of 24 July 2012.
 61. BVerfGE 93, 266 (1994).
 62. BVerfGE 90, 241 (1994).
 63. BVerfG, 2 BvR 2179/09 (2009).
 64. BVerfGE 75, 369 (1987).
 65. Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria, Application nos. 29221/95, 29225/95, Judgment of 2 October 2001.
 66. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.
 67. Lásd pl. Lingens v. Austria (1986) 8 EHRR 407.
 68. Dr. Per Nyborg, elnök, Felsőoktatási és Kutatási Bizottság, Európa Tanács: Institutional autonomy. Relations between state authorities and higher education institutions, 2002, 4, http://www.see-educoop.net/education_in/pdf/bologna-institut-autonom-oth-enl-r02.pdf
 69. Uo.
 70. Uo, 2. A Bizottság mandátuma nevesíti „a demokratikus társadalomban működő akadémiai intézmények önkormányzatiságának” kérdését.
 71. The extent and impact of higher education governance reform across Europe. Final report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission, Part One: Comparative Analysis and Executive Summary, 2007, 12. és 19, http://ec.europa.eu/education/more-information/doc/gov1_en.pdf
 72. Rates of return and funding models in Europe. Final report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission, 2007. január, 138–139, http://ec.europa.eu/education/more-information/doc/rates_en.pdf
 73. The extent and impact of higher education governance reform across Europe. Final report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission, Part One: Comparative Analysis and Executive Summary, 2007, 13, http://ec.europa.eu/education/more-information/doc/gov1_en.pdf
 74. Directorate of school, out-of-school and higher education, Higher Education and Research Division, Council of Europe, Higher Education Governance between democratic culture, academic aspirations and market forces. Considerations and recommendations, Strasbourg, 22–23 September 2005, 3, http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/Governance/GOV_recommendations_EN.pdf
 75. Az újabb fejlemények azt mutatják, hogy az állami beavatkozásokon túlmenően, más irányból is érik kihívások az autonómiát és a gazdasági függetlenséget.
 76. Magna Charta Universitatum, 1988, http://www.magna-charta.org/library/userfiles/file/mc_english.pdf; magyarul elérhető: http://www.magna-charta.org/library/userfiles/file/mc_hungarian.pdf
 77. A Bolognában 1999. június 19-én összegyűlt európai

- oktatási miniszterek közös nyilatkozata (Joint declaration of the European Ministers of Education convened in Bologna on the 19th of June 1999), <http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna.pdf>
78. Dr. Per Nyborg, elnök, Felsőoktatási és Kutatási Bizottság, Európa Tanács: Institutional autonomy. Relations between state authorities and higher education institutions, 2002, 2, http://www.see-educoop.net/education_in/pdf/bologna-institut-autonom-oth-enl-t02.pdf
79. Ezek a próbálkozások: az 1990 és 2011 közötti alkotmánybíróvási esetjog hatályaon kívül helyezése az Alaptörvény Negyedik módosításával (lásd a kapcsolódó fejezetet), az alkotmánybírák számának növelése és a kinevezési gyakorlat, végül az intézményi autonómia – már az Alaptörvényben megjelenő – korlátozása.
80. 35/1995. (VI. 2.) és 62/2009. (VI. 16.) AB határozatok.
81. 41/2005. (X. 27.) AB határozat.
82. 39/2006. (IX. 27.) AB határozat.
83. Ahogy már említettük, korábban is érvényesült kormányzati ellenőrzés, amit a 2011-es felsőoktatási törvény csak tovább fokozott. A kormányzati kontroll szélesítésének új lehetősége ráerősíthet azokra a létező magatartásformákra, amelyek a kormányzati döntéseknek való kritikátlan alávetésben, az informális nyomásgyakorlásban és a központosítással járó – a kerszámok meghatározásánál vagy egyes intézményeknek kiemelt státusz odaítélésénél érvényesülnek – formális beleszólásban öltenek testet. Paradox módon, miközben a központosítás mértéke nő, az utóbbi öt évben az állami támogatások mértéke felére csökkent (lásd Magyar Rektori Konferencia: Adatok és tények a magyar felsőoktatásról. Állami támogatás reálértéke, 2008–2013, <http://www.mrk.hu/wp-content/uploads/2013/02/2008-2013-Állami-támogatás-reálérték.pdf>). Meg kell jegyezni, hogy ebben – kisebb részben – szerepet játszott a hallgatók számának csökkenése is.
84. Az egyik hallgatói szervezet álláspontja szerint a tanulmányi szerződések részletszabályait sehol a világon nem foglalják alkotmányba; ez a lépés alkotmányjogi nonszensz, lásd http://hallgatoihalozat.blog.hu/2013/02/09/about_the_rule_of_law_declaration_of_the_hungarian_student_network_and_the_hungarian_high_school_net, Magyarul: http://eduline.hu/felsooktatás/2013/2/9/Ez_az_eddigi_legdurvabb_arculsapas_a_HaHa_SE4WX9
85. http://helsinki.hu/wpcontent/uploads/Appendix_1_Main_concerns_regarding_the_4th_Amendment_to_the_Fundamental_Law_of_Hungary.pdf
86. 2013 februárjában Magyarországon a munkanélkülségi ráta 11%-os volt, de a fiatalok esetében 28%. Lásd Hungary's Unemployment Rate Rises to 8-Month High, <http://www.rttnews.com/2064406/hungary-s-unemployment-rate-rises-to-8-month-high.aspx>. Ha tehát az országban maradni *kívánó* hallgatók sem találhatnak munkát, kérdéses, hogy az arra kötelezettek *fognak*.
87. AJB-2834/2012, http://www.ajbh.hu/allam/eng/aktual/20120416_2.htm
88. <http://helsinki.hu/en/newest-amendment-to-the-fundamental-law-of-hungary-would-seriously-undermine-the-rule-of-law>
89. Lásd még <http://www.eoi.at/d/Sonderberichte%20-%20Brosch%C3%BCren/Ungarn/hu-The%20Constitutional%20Court%20proceedings%20and%20the%20Ombudsman's%20Activity%20in%202012.pdf>
90. <http://www.eldh.eu/publications/publication/eldh-declaration-concerning-the-forth-amendment-of-the-hungarian-constitution-152/>
91. Páll „vak hentes”-hez hasonlította a magyar kormányt, aki nemcsak alaposan felszabdalja a felsőoktatást, de frissdiplomás hallgatóinak szabad mozgáshoz való jogát is korlátozza. Ennek azonnal véget kell vetni, mielőtt Magyarország egy nyitott börtönné válik – mondta Páll, <http://lists.esu-online.org/pipermail/presslist.unitedkingdom/2012-February.txt>; valamint: <http://www.esu-online.org/news/article/hungary-hook/567/>,
92. <http://www.erdon.ro/eu-seeks-information-on-hungarys-new-student-contracts/2131580>
93. <http://www.esu-online.org/asset/News/6001/1756461.PDF>
94. <http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-309960186/eu-seeks-information-hungary.html>, <http://www.erdon.ro/eu-seeks-information-on-hungarys-new-student-contracts/2131580>, <http://www.budapesttimes.hu/2012/12/03/eu-inquiry-into-student-contracts-opens/>
95. C-523/11 és C-585/11.
96. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CC0523:EN:HTML>
97. Lásd a Bidar-döntést (C-209/03) és a 25/05 sz. sajtótájékoztatót; valamint az egyesített Morgan- és Bucher-döntéseket (C-11/06 és C-12/06) és a 77/07 sz. sajtótájékoztatót.
98. A további esetjoghoz lásd a következő döntéseket: Commission c. Austria (C-147/03), Bressol (C-73/08), Bosman (C-415/93), Zanotti (34 C-56/09), Morgan (C-11-12/06), Laysterie du Saillant (C-9/02), Krane-mann (C-109/04), D'Hoop (C-224/98), Terhoeve (C-18/95), Graf (C-190/98). Lásd továbbá Susanne K. Schmidt: The Path-dependency of Case Law and the Free Movement of Persons, paper presented at the

- EUSA Twelfth Biennial International Conference, Boston, 2011, http://euce.org/eusa/2011/papers/5b_schmidt.pdf.
99. A Negyedik kiegészítés 7. cikke nem rendelkezik az országban töltendő idő hosszáról, de a 2012. januári kormányrendelet minden felsőoktatásban töltött évre két hazai munkában töltött évvel számolt. Egy ötéves képzés esetén ez tíz év kötelező magyarországi munkavállalást jelent.
 100. 38/2012. (XI. 14.) AB határozat.
 101. Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”
 102. Lásd például a következő AB határozatokat: 23/1990. (X. 31.) és 64/1991. (XII. 17.).
 103. „Hungary is entrenching the criminalization of homelessness – UN experts on poverty and housing”, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13206&LangID=E>
 104. Az alapvető jogok biztosának jelentése, No. AJB-1692/2010, <http://www.ajbh.hu/-/ahajlektalan-menekultekrol>
 105. Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE, 1966).
 106. 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat.
 107. 2012. évi CCIX. törvény egyes törvényeknek az Országgyűléssel, valamint az önkormányzatokkal összefüggő módosításáról.
 108. 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről.
 109. Vélemény a 2011. évi CLXI., a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló törvényről és a 2011. évi CLXII., a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényről (Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary), elfogadva a Velencei Bizottság 90. Plenáris Ülésén (Venice, 2012. március 16-17), Opinion 663/2012, Strasbourg, 2012. március 19.
 110. Vélemény Magyarország Alaptörvényéről (Opinion on the Fundamental Law of Hungary), elfogadva a Velencei Bizottság 87. Plenáris Ülésén, 2011. június 17-18. Opinion 621 / 2011, Strasbourg, 2011. június 20., 102. bekezdés.
 111. Vélemény a bíróságokról, 30. bekezdés.
 112. Vélemény a bíróságokról, 30. bekezdés.
 113. Vélemény a bíróságokról szóló sarkalatos törvényekről, miután azokat módosították a Velencei Bizottság CDL-AD(2012)001 véleményének elfogadását követően (Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were Amended Following the Adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary) elfogadta a Velencei Bizottság a 92. Plenáris Ülésén (Venice, 2012. október 12-13.), Opinion no 683/2012, Strasbourg, 2012. október 15., 15. bekezdés.
 114. Vélemény a módosított bírósági törvényekről, 23-29. bekezdések.
 115. 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.
 116. Vélemény a bíróságokról, 25. bekezdés.
 117. Vélemény a bíróságokról a módosítások után, 33. bekezdés.
 118. Vélemény a bíróságokról a módosítások után, 60. bekezdés.
 119. Vélemény a bíróságokról a módosítások után, 74. bekezdés.
 120. Az államadósság a GDP 81,4%-át érte el 2012-ben, és nem volt 50% alatt az uniós csatlakozás óta. Lásd <http://www.tradingeconomics.com/hungary/governmentdebt-to-gdp>.
 121. 184/2010. (X. 28.) AB határozat.
 122. 37/2011. (V. 10.) AB határozat.
 123. Magyarország Alaptörvénye, 36. cikk 4. bekezdés. A Költségvetési Tanácsnak joga van megvétőzni az Országgyűlés által elfogadott költségvetési javaslatokat, amíg az államadósság 50% felett van, és a költségvetés nem járul hozzá annak csökkentéséhez. Magyarország Alaptörvénye, 44. cikk 3. bekezdés.
 124. Forrás: World Bank, 2010.
 125. 43/1995. (VI. 30.) AB határozat.
 126. Forrás: Államadósság Kezelő Központ, <http://www.akk.hu/object.ec5b874e-f167-41a1-a025-965e25485e72.ivy>
 127. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi Bizottságának T/9929/46. számú 2013. február 25-én beérkezett módosító javaslata, 3.
 128. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi Bizottságának T/9929/46. számú 2013. február 25-én beérkezett módosító javaslata, 8.
 129. Uo.
 130. 22/2012. (V. 11.) AB határozat, *Alkotmánybíróság Határozatai*, 2012/2, 94, 97.
 131. 1/2013. (I. 7.) AB határozat, *Alkotmánybíróság Határozatai*, 2013/1, 50.
 132. 3/2013. (II. 14.) AB határozat, *Alkotmánybíróság Határozatai*, 2013/5, 171.
 133. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, *Alkotmánybíróság Határozatai*, 2013/1, 2, 29. Ez az érvelés először Kiss László a 61/2011 (VII. 13.) AB határozatról szóló különvéleményében tűnik fel. Lásd ABH 2011, 290, 346-347.
 134. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 317.
 135. Pokol Béla különvéleménye, 1/2013. (I. 7.) AB határozat, 50, 81.
 136. Pokol Béla különvéleménye, 4/2013. (II. 21.) AB határozat, 188, 204.