

Vörös Imre

# VÁZLAT AZ ALAPVETŐ JOGOK TERMÉSZETÉRŐL AZ ALAPTÖRVÉNY NEGYEDIK ÉS ÖTÖDIK MÓDOSÍTÁSAI UTÁN\*

AZ AB DÖNTÉSE,  
A VELENCEI BIZOTTSÁG ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENT  
ÁLLÁSFOGLALÁSAI

A 2013-as év aligha bizonyul eseményekben kevésbé gazdagnak a magyar alkotmányjog és közjogi rendszerünk alakulása szempontjából, mint a földrengésszerű átalakulásokat hozó megelőző három év. Az Alaptörvény negyedik – 2013. március 25-én kihirdetett – módosítását vizsgáló 2013. május 24-én kelt alkotmánybíróági döntést hamarosan követte a Velencei Bizottságnak a módosításról június 17-én közzétett véleménye, majd július 3-án az Európai Parlament hozott határozatot az alapvető jogok magyarországi helyzetéről.<sup>1</sup> Ezt követően 2013 szeptemberében – mindössze hat hónappal a negyedik után – ötödszörre is módosították az Alaptörvényt.

A magyar alkotmányosság helyzetét az Európa Tanács és az Európai Parlament részéről övező érdeklődés újabb hulláma nem véletlen: mostanra ért meg az időbeli távlat szempontjából is a helyzet arra, hogy átfogó, időtálló, már nem egy-egy konkrét norma alkotmányosságára vagy alkotmányellenességére, nemzetközi egyezményrel összhangban lévő, vagy azt sértő voltára, hanem a magyar alkotmányosság fejlődésének *tendenciáira*, vagyis már *nem a részre, hanem az egészre* vonatkozó következtetések levonhatóak legyenek. A Velencei Bizottság már több alkalommal vizsgálta a magyar jogalkotást, az Európai Parlament azonban első ízben folytatott átfogó vizsgálatot. Az Európai Parlament határozata alapjául a Parlament Állampolgári, Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságának jelentése szolgált (a munkacsoportot vezető Rui Tavaresról elnevezett ún. *Tavares-jelentés*<sup>2</sup>).

Az alkotmányjogilag eseménydús időszakra való összehasonlító jellegű visszatekintést indokolja az, hogy bár ugyanazon tárgykörre vonatkoznak, a külön-külön is nagy tekintélyű és súlyú szervezetek ál-

laspontjában jelentős – nemcsak – hangsúlybeli különbségek is lehetők fel.

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 12/2013 (V. 24.) HATÁROZATA

*Az alapvető jogok biztosa* által benyújtott *indítvány* két vonatkozásban állította a Alaptörvény Negyedik módosítása (továbbiakban: Negyedik módosítás) alkotmányellenességét: formailag közjogi érvénytelenségre hivatkozott, tartalmilag pedig a módosítással előállott belső koherenciazavarra. A *formai* alkotmányellenesség szerinte abban áll, hogy az Országgyűlés a részletes vita lezárását követően benyújtott érdemi bizottsági módosító javaslatokat plenáris ülésen már nem vitatta meg; ez ugyan megfelelt a Házaszálynak, azonban a jogállamiság [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] követelményeinek (közügyek szabad parlamenti megvitatása, a tárgyalat ügyek minden oldalú, beható megvizsgálása, képviselői beszédjog) nem.

A *tartalmi* alkotmányellenesség fennállását ugyancsak közjogi érvénytelenség miatt állította az indítvány, kifejtve, hogy a Negyedik módosítás koherenciazavart, egymásnak ellentmondó szabályozást eredményez az Alaptörvényen belül: ez pedig érvénytelenséghez vezet. Az alapjogi biztos figyelemre méltó – és később mind a Velencei Bizottság véleményében, mind az Európai Parlament határozatában megjelenő – szempontként hivatkozik az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésére (az Alkotmánybírószág az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve), valamint az R) cikk (1) bekezdésére (mely szerint az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja). Az Alaptörvény egységét megbontó, belső ellentmondásokat keletkeztető módosítások ezért *nem épülhetnek be* az Alaptörvénybe. Ebben látta az indítvány

\* A jelen tanulmány elkészítését az *Alexander von Humboldt-Stiftung* támogatta.

annak jogalapját, hogy az Alkotmánybíróság a 24. cikk (5) bekezdésének céljából következően is felépjen az ellentmondások *feloldása* érdekében: ilyen – az indítvány által részletezett – esetekről van szó akkor, amikor a Negyedik módosítás az Alkotmánybíróság által korábban az Alaptörvény más rendelkezése alapján már alkotmányellenesnek minősített rendelkezéseket iktat az Alaptörvénybe („felülalkotmányozás”).

Az Alkotmánybíróság az első, *formai* közjogi érvénytelenségre való hivatkozást azért nem találta megalapozottnak (az indítványt ezért elutasította), mert az elfogadás eljárási szempontból megfelelt a Hárszabálynak: a részletes vita újbóli megnyitásának nem volt akadálya. Záróvitára tehát ilyen indítvány híján nem került sor. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a Negyedik módosítás által beiktatott új 24. cikk (5) bekezdésére alapozta, amely konkrét szabályt alkotott az alkotmánymódosításoknak az Alkotmánybíróság általi felülvizsgálata korlátaira vonatkozóan kimondva, hogy csak eljárási, és nem tartalmi követelmények tekintetében vizsgálódhat.<sup>3</sup>

A másik: a koherenciazavarra hivatkozó közjogi érvénytelenség kérdését az Alkotmánybíróság az indítvány tartalma szerint megítélve arra az álláspont-ra helyezkedett, hogy az nem eljárási, hanem *tartalmi* kérdésekre vonatkozik. Erre azonban éppen a Negyedik módosítás által bevezetett új 24. cikk (5) bekezdése értelmében a testületnek nincs hatásköre. A hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom, ezért az alkotmánymódosítás – eljárási körülményeken túlmenő – tartalmi felülvizsgálatát kifejezett felhatalmazás nélkül nem végezheti el. A testület úgy értékelte, hogy az indítvány e második része a közjogi érvénytelenségbe burkolva valójában tartalmi szempontú vizsgálatot kért, azonban ilyen hatásköre az Alkotmánybíróságnak a Negyedik módosítás említett rendelkezése folytán nincs.<sup>4</sup>

Az Alkotmánybíróság mindazonáltal *obiter dicta* rámutatott arra, hogy a jövőbeli törvényalkotás alkotmányossági vizsgálatakor természetesen figyelemmel lesz majd az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből a törvényhozó hatalomra vonatkozó korlátokra, amelyek az EU-tagállamként fennálló, valamint nemzetközi jogi kötelezettségeinkből adódnak. Ezekre a vizsgálatokra megfelelő az, ha az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt koherens rendszerként értelmezi és alkalmazza.

A határozat gondolatmenete különösen *két ponton* billeg: *egyrészt* bár az indítvány tárgyát éppen a Negyedik módosítás alkotmányossági felülvizsgálata képezi, ám a döntést az Alkotmánybíróság ma-

gának a Negyedik módosításnak hatáskörét megállapító 24. cikk (5) bekezdésére hivatkozva hozta meg.

A határozat *másrészt* a nem vizsgált, így ki sem zárt alapjogi rendszerbeli inkoherenciát *in abstracto* feloldhatónak tartja saját jövőbeli jogértelmezése kiállításba helyezésével anélkül, hogy ezt megtenné, pedig csak ez lenne a lehetőség arra, hogy értelmezésével irányt mutasson az indítvány által felvetett belső ellentmondások feloldásának lehetséges útjai tekintetében. Más szóval: a határozat nem oszlatja el az aggályokat abban a tekintetben, hogy ezek az ellentmondások egyáltalán feloldhatóak-e, és ha igen, tartalmilag milyen jogértelmezést kínálva. A koherencia esetleges saját jogértelmezéssel való biztosítása így a távoli jövőbe vész, hiszen ilyen döntésekre majd csak akkor kerül sor, ha további törvényalkotás az állásfoglalást szükségessé teszi. A valós alkotmányjogi helyzet tehát az, hogy egyrészt az inkoherencia gyanúja nem oszlott el, másrészt az ellentmondások feloldása megmarad elvi lehetőségnek: a téma *ad calendas graecas* (sohanapjára) elnapolva.

Nem véletlen, hogy a határozat igen megosztotta a testületet: a határozathoz négy párhuzamos indoklás és négy különvélemény született. Mindez bizonyos értelemben előre vetítette azt, hogy a Negyedik módosítással kapcsolatos viták sem kerültek nyugvóponttra, inkább el lettek napolva. Hogy nem *ad calendas graecas*, azt viszont a Velencei Bizottság és az Európai Parlament állásfoglalásai bizonyítják.

## A VELENCEI BIZOTTSÁG VÉLEMÉNYE ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENT HATÁROZATA

*A magyar Országgyűlés útja  
az Alaptörvény Ötödik módosításához*

A Velencei Bizottság 2013 júniusában elfogadott véleménye<sup>5</sup> (továbbiakban: *Vélemény*) még az Alaptörvény Negyedik módosítását taglalta, ám mire elmúlt a nyár, 2013 szeptemberében megszületett – részben a Véleményre és a Határozatra, valamint a nem kevés hazai szakirodalmi kritikára reflektálva – az Alaptörvény *ötödik* módosítása. A Bizottság már korábban is készített magyar vonatkozású véleményeket pl. a magyarországi alkotmányozás folyamatáról az Alaptörvény megalkotása, és más alapjogi kérdések szabályozásáról további törvények kapcsán.<sup>6</sup> A testület vizsgálata ezúttal is arra irányult, hogy a tagállam jogalkotása összhangban van-e az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az Európa Tanács Alapokmányával. Ezek három oszlopon nyugsza-

nak: az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság tiszteletben tartásán (ideértve többek között a bírói függetlenséget is).<sup>7</sup>

Az Alaptörvény Negyedik módosítása két okból került a Bizottság asztalára: *egyrészt* az Európa Tanács főtitkára kérte a vizsgálatot, *másrészt* maga a magyar kormány. A Bizottság öt tagból álló szakértői testületet küldött ki tagjai közül, amely 2013 áprilisában Budapesten találkozott a kormány, az Országgyűlés, a pártok és közéleti szervezetek képviselőivel, szakértőkkel. A második találkozóra Bécsben került sor: ezen a kormány delegációja mellett azon szakértők képviselője is részt vett, akiket a magyar kormány kért fel abból a célból, hogy véleményezzék a Negyedik módosítást.<sup>8</sup> Az ezt követően elkészült tervezetet a kiküldött szakértői testület megküldte a magyar kormánynak véleményezés céljából, amely a tervezetre úgy reagált, hogy kérte a vizsgálat elhalasztását arra hivatkozva, hogy a testületnek meg kellene várnia, milyen törvények jelennek meg a Negyedik módosítás által lefedett tárgykörben.

A kormány reagálása meglepte a szakértői testületet: csodálkozással jelezték, hogy feladatuk nem a módosítás után következő jogalkotás, hanem a Negyedik módosítás vizsgálata.<sup>9</sup> Ha ugyanis megvárják a rákövetkező, a Negyedik módosítás tárgykörében mozgó törvények megalkotását, akkor ezek alkotmányosságát a magyar Alkotmánybíróságnak éppen a Negyedik módosítás alapján kellene elbírálnia, holott az aggályok éppen a Negyedik módosítással kapcsolatban merülnek fel. A magyar kormány egyébként korábban – mint említettem – maga is a módosítás vizsgálatát kérte.

A testület által készített tervezetet véglegesítés után a *Velencei Bizottság* 2013. június 14–15-i ülésén fogadta el, és az Európa Tanács, valamint a magyar kormány rendelkezésére bocsátotta.

A Vélemény *témák szerint* végigvizsgálja a Negyedik módosítás egyes rendelkezéseit, és ezek sorrendjében fejti ki álláspontját. A témák az alábbiak: a család fogalma, a kommunista múlttal kapcsolatos új, U) cikk, az egyházak elismerése, a politikai pártok médiumokban közzétehető választási hirdetései, a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása, a felsőoktatási intézmények autonómiája, az egyetemi hallgatók „röghöz kötése”, a hajléktalanság büntetőjogi szankcionálása (kriminalizálása), a bíróságok függetlensége (az Országos Bírósági Hivatal elnökének jogállása, és a bírósági ügyek áthelyezésével

kapcsolatos hatásköre), az Alkotmánybíróság jogállásának és hatáskörének változásai, különadó kivételése a magyar államot fizetésre kötelező alkotmánybírósági, Európai Bíróság által hozott, vagy más bírósági ítéletek esetén. A Bizottság végül összefoglaló értékelés keretében állást foglal a magyarországi alkotmányosság jelenlegi helyzetével kapcsolatban.

A Vélemény által vizsgált témák közül a kommunista múlttal foglalkozó U) cikkel kapcsolatos álláspontot nem elemezzük, mivel

– egyetértve a Bizottsággal – az politikai deklarációnak minősül.<sup>10</sup> A többi téma vizsgálata azonban Magyarország jelenlegi közjogi állapotainak bemutatásához alapvető fontossággal bír.

Az Európai Parlament határozata (továbbiakban: *Határozat*) nem a Negyedik módosításra korlátozódik, hanem a maga *egészében* értékeli a magyar alkotmányosság mozgásának irányát, így különösen az alapvető jogok helyzetét. A Határozat kiemeli, hogy a 2010 óta kormányzó kétharmados többség az ország alkotmányos rendje egészének átformálása céljából módosította a korábbi Alkotmányt egy év alatt tizenkétszer, az Alaptörvényt pedig négyszer, aminek következtében lényegesen megváltozott a magyar köz- és részben magánéletet is meghatározó intézményi és jogi keret.<sup>11</sup>

A Határozat továbbá nem csak a magyarországi helyzettel foglalkozik, hanem ennek kapcsán más tagállamok tekintetében is megállapításokat tesz, sőt, a határozat Ajánlások címet viselő záró része<sup>12</sup> „*valamennyi tagállamhoz*” intéz felhívást az EU közös értékeinek tiszteletben tartása, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tényleges megvalósulásának garantálása érdekében. A Határozat ugyanis értelemszerűen az uniós joggal veti össze a magyarországi jogalkotási folyamatot, azonban az EU és az Európai Tanács okmányaiiban az alapjogok szempontjából megfogalmazott értékrend azonossága miatt szükségszerű az átfedés.

A Határozat a „magyarországi normák és gyakorlatok” bemutatásával és értékelésével így – feladat-meghatározásának tágabb voltánál fogva – jelentősen *túlmutat* a Velencei Bizottság Véleményén. Kétségtelen, hogy a vizsgálatot és a Határozat meghozatalát – a Véleményhez hasonlóan – a Negyedik módosítás váltotta ki: ez a vizsgálat és értékelés már a magyar alkotmányos rendszert a maga egészében teszi vizsgálat tárgyává. A Határozat ennek megfelelően más utat követ, mint a Negyedik módosítás tárgyköreit tematikusan vizsgáló Vélemény: a Hatá-

rozat *kronologikus sorrendben* veszi sorra a magyarországi történeket. Teszi mindezt rendkívüli alapos-sággal, tények, események pontos rögzítésével, és az azokból levonható alkotmányjogi következtetések tárgyyszerű, pártatlan – a magyar történelem és a magyar jövő számára is – alapvető fontosságú tanulságokkal szolgáló megfogalmazásával.

A Negyedik módosítás kétségkívül az Alaptörvény megalkotásához, és annak előző három módosításához képest is – a látszatra már alig adva – úgyszólván „hetvenkedve” mutatja be a maga érdekességében alkotmányosságunk átalakulását.

Nem lehet csodálkozni, ha a két álláspont: a Vélemény és a Határozat – egymást is átfedve, a később keletkezett Határozat pedig a Véleményre egyetértően utalva<sup>13</sup> – sok tekintetben nagyon hasonló vagy kifejezetten azonos megállapításokat tartalmaz. Amíg azonban a Vélemény alapvetően csak a Negyedik módosítás tárgykörei szabta keretek között mozoghatott, a Határozat az események láncolatát időbeliségében egymásra vonatkoztatva mutatja be: így jól kibontakozik az EU alapszerződéseibe foglalt (különösen: EUSz 2. cikk) alapértékekhez<sup>14</sup> viszonyított torzulási folyamat, amelyet 2010 nyara óta itthon és a világban oly sok kritika ért. A kritikák megalapozottsága, jogossága persze vitatott, és vitatható. Itt és most azonban az a fontos, hogy az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény módosítására vonatkozó, és a 12/2013. (V. 24.) AB határozat által is érvényre juttatott igen szűk hatásköre összefüggésében és arra tekintettel lássuk: mit gondolnak mások másutt Magyarország közjogi rendszerének aktuális állapotáról, különösen az, hogy mit gondolnak az Alaptörvénynek a jogrendszerben betöltött szerepéről ezek a tekintélyes testületek.<sup>15</sup>

#### *A negyedik módosításba foglalt egyes intézmények megítélése*

A család fogalmát az Alaptörvény L. cikk (1) bekezdése fogalmazza meg a Negyedik módosítás szerinti új szövegben. Az új szöveg előzményeként az Alkotmánybíróság megsemmisítette a család fogalmát újrafogalmazó – azt a korábbinál szűkebben értelmező – törvényhelyet, azonban a Negyedik módosítás ezt a megfogalmazást bevitte az Alaptörvénybe, aminek következtében az Alkotmánybíróság már nem állapíthatja meg az ilyen tartalmú törvényszöveg alkotmányellenességét. A Vélemény megállapí-

totta, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága kitágítóan értelmezi az Európai Emberi Jogi Egyezmény vonatkozó 8. cikkét: a házasságon és a szülő–gyermek viszonyon kívül általában ideérti a családi élethez való jogot.<sup>16</sup>

Az Alaptörvényt az Országgyűlés 2013 szeptemberében *ötödször* is módosította, azonban erre az észrevételre *nem* reagált – a Negyedik módosítás család-fogalma változatlan maradt.

Az *egyházak elismerésével* kapcsolatos törvényi szabályozást az Alkotmánybíróság korábban ugyancsak alkotmányellenesnek találta és megsemmisítette,

részben arra hivatkozva, hogy így politikai döntés tárgyává válik az elismerés, részben pedig a jogorvoslat hiánya miatt. A Negyedik módosítás beemelte az Alaptörvénybe a megsemmisített szöveget, amelyről a Velencei Bizottságnak az a véleménye, hogy a szöveg nem pontos, elnagyoltan megfogalmazott kritériumokkal

dolgozik, az Országgyűlés számára tág mérlegelési lehetőséget ad, azaz továbbra is politikai döntés tárgyát képezi az alapvető jog – a lelkiismereti és vallásszabadság [Emberi Jogok Európai Egyezménye 9. cikk (1) bek.] által védett kérdéskör. A Vélemény ugyancsak kifogásolta a jogorvoslat változatlan hiányát.<sup>17</sup>

A *Határozat* kiemeli, hogy a Negyedik módosítást az Alkotmánybíróság határozatát követően két héttel később fogadták el, és az alkotmányellenesnek minősített szabályozás Alaptörvénybe iktatásával felülbírálták a határozatot.<sup>18</sup> A Határozat szerint mindez hátrányosan befolyásolja az állam azon kötelezettségét, hogy a vallásokkal és világnézetekkel szemben semlegesen és elfogulatlanul járjon el.

Az *Ötödik módosítás* ezekre a kifogásokra reagál: megváltoztatja a Negyedik módosítás szövegét, azonban úgy, hogy *a lényeg ne változzék* [VII. cikk (2)–(4) bek.]. A hangsúly áttolódik egy új kategóriára: az „együttműködés”-re: az állammal együttműködő egyházak ún. bevett egyházakká minősülnek, azonban erről továbbra is az Országgyűlés dönt. A bevett egyházaknak ugyanis sajátos jogaik lehetnek – ez feltehetően a szociális, oktatási stb. intézmények fenntartásának állami-költségvetési támogatását fedi. A lényeges kérdésben tehát változatlanul a politikai szféra dönt, a jogorvoslatról szó sem esik.

A *politikai pártok választási hirdetési lehetőségeinek korlátozása* [Alaptörvény IX. cikk (3) bek.] a Negyedik módosítás sokat bírált szabálya volt, mivel a kereskedelmi médiumokat kizárta a hirdetést közzétevők közül. Ez a szabály ugyancsak az Alkotmánybíróság

korábbi határozatával dacol, amely a választási eljárásról szóló törvény ilyen tartalmú szabályát semmisítette meg, és amelyet a Negyedik módosítás ugyan csak változatlan tartalommal emelt át az Alaptörvénybe.

A Velencei Bizottság *Véleménye* szerint – az Emberi Jogok Európai Egyezményét sértő módon – sériül a véleménynyilvánítás szabadságának alapjoga: ez a szabály megfosztja a mindenkori ellenzék véleményének közzé tétele lehetőségétől. A szabály emellett célját tekintve egyértelmű: mivel olyan részletszabályról van szó, amely nem időt álló, gyakran szorulhat módosításra, nem az Alaptörvénybe való. A szabályozásnak erre a szintre helyezése elvonja az Alkotmánybíróságtól az ilyen tárgyban meghozandó jogszabályok alkotmányossági vizsgálatának lehetőségét.<sup>19</sup>

Az Európai Parlament *Határozata* kiemeli, hogy ez a szabályozás veszélyezteti a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét, amihez járul az is, hogy a rendkívül központosított intézményrendszer ellenőrzése alatt működő közszolgálati műsorszórás egyoldalú tájékoztatást eredményez, és torzítja a médiapiacot is.<sup>20</sup>

Az Alaptörvény *Ötödik módosítása* erre a kritikára is reagál – a maga módján: „hoztam is, meg nem is” alapon. Az új szabály szerint kereskedelmi médiumokban is van lehetőség hirdetések közzétételére, azonban csak *ingyenesen*. Ez a feltétel gyakorlatilag ellehetetleníti ezt az alternatívát, így a kacífántos „megoldással” gyakorlatilag marad az eredeti tilalom, csak hogy ezt most az ingyenesség feltétele garantálja. A tilalom feloldása tehát olyan feltételhez kötött, amely ténylegesen fenntartja a tilalmat. Az ötödik módosítás tehát *kijátsza* a Velencei Bizottság és az Európai Parlament kritikáját.

A véleménynyilvánítás szabadságát sérti a Negyedik módosításnak a *gyűlöletbeszéd* címszó alatt ismert szabálya is [IX. cikk (5) bek.]. Ismét az Alkotmánybíróság által korábban alkotmányellenesnek minősített – a Büntető Törvénykönyvbe foglalt – szabály Alaptörvénybe emeléséről van szó. A Negyedik módosításnak különösen az a részszabálya váltotta ki a Bizottság kritikáját, amely ebbe a körbe vonja „a magyar nemzet méltóságát”: a Vélemény mintegy kioktatja a magyar alkotmányozót, rámutatva arra, hogy méltósága csak az embernek van.<sup>21</sup> A magyar nemzet „méltósága” gyűlöletbeszédé minősítése azt a célt szolgálhatja, hogy adott esetben elfojthassák a közszereplők bírálatát.

Az Ötödik módosítás a kérdéssel *nem* foglalkozik.

Az *egyetemi autonómia* [Alaptörvény X. cikk (3) bek.] sérelmét állapította meg az Alkotmánybíróság egy határozatában, amellyel megsemmisítette azt a jogszabályi rendelkezést, amely az egyetemek gazdasági működését kormányzati irányítás alá helyezte. A Negyedik módosítás ezt a szabályt is átemelte az Alaptörvénybe. A Velencei Bizottság ismét rámutatott arra, hogy olyan részletszabályról van szó, amely nem alkotmányi szintre, hanem egyszerű törvénybe való<sup>22</sup> – a szabályozási szint megváltoztatása ismét azt célozza, hogy a tárgykört elvonják az Alkotmánybíróság vizsgálata elől. Az ötödik módosítás a kérdéssel *nem* foglalkozik.

Az egyetemi hallgatók „röghöz kötése”, vagyis az államilag támogatott oktatás lehetőségének itthoni munkavégzéshez vagy vállalkozási tevékenység végzéséhez kötése [XI. cikk (3) bek.] eredetileg ugyancsak az Alkotmánybíróság által korábban alkotmányellenesnek ítélt, ezért megsemmisített szabály volt. A Negyedik módosítás ezt is beiktatta az Alaptörvénybe. A Vélemény<sup>23</sup> ismét átlátja, hogy olyan részletszabályról van szó, amelynek nem az alkotmányi szinten van helye – a cél ebben az esetben is az alkotmánybírósági felülvizsgálat kizárása. Az Alaptörvény Ötödik módosítása a kérdéssel *nem* foglalkozik.

A *hajléktalanság* szabálysértéssé minősítését előíró jogszabályt az Alkotmánybíróság korábban ugyancsak megsemmisítette arra hivatkozva, hogy az nem felel meg a büntetőjogi szankciókkal fenyegetés alkotmányossági feltételeinek, mivel nem büntetőjogi, hanem szociális jogi kérdésről van szó, amelyet a szociális jog és a szociálpolitika eszközeivel kell kezelni. A Negyedik módosítás ezt is az Alaptörvénybe iktatta [XXII.

cikk (3) bekezdés]. A Velencei Bizottság ismétli a kifogást: nem alkotmányi szintet igénylő részletszabályról van szó: a cél az Alkotmánybíróság elzárása az ilyen tartalmú jogszabály alkotmányossági vizsgálatától.<sup>24</sup>

Hasonlóképpen a *Határozat* is leszögezi, hogy agyágyos a hajléktalanság büntetőjogi úton történő kezelése.<sup>25</sup> Az Ötödik módosítás a kérdéssel *nem* foglalkozik.

Az *igazságszolgáltatás függetlensége* két vonatkozásban váltotta ki a Bizottság, és az Európai Parlament kritikáját.

1. Az *Országos Bírósági Hivatal elnökének* rendkívül széles hatáskörét (Alaptörvény 25. cikk), a bírá-

kat az elnöktől való közvetlen függőségbe helyező jogi szabályozást a Bizottság már korábbi véleményeiben<sup>26</sup> többször is bírálta. A testület ugyancsak szóváltette korábban az elnök felelősségének, elszámoltathatóságának teljes hiányát. A Velencei Bizottság csalódással állapította meg, hogy a Negyedik módosítás ezeket az észrevételeket figyelmen kívül hagyta, és azokkal ellentétesen az Alaptörvényben erősítette meg az elnök jogállását.<sup>27</sup> Ez kétségtelen visszalépés a Bizottság korábbi véleményeihez képest.

Az Ötödik módosítás a Velencei Bizottság kritikájával *nem* foglalkozik.

2. Az Országos Bírósági Hivatal elnökének az ügyek – törvény által előírthoz képest – más bírósághoz való áthelyezési jogát a Velencei Bizottság korábban élesen bírálta.<sup>28</sup> A Határozat is kifogásolja, hogy az áthelyezendő ügyek kiválasztásának nincsenek objektív, normatív kritériumai.<sup>29</sup> Az Ötödik módosítás ezt a lehetőséget az Alaptörvényből törölte. A kritika – úgy tűnik – ezúttal meghallgatásra talált. Ha azonban figyelembe vesszük, hogy az elnöknek az előbb említett, a bírókkal kapcsolatos – jogi és tényleges függőségükhöz vezető – széles körű jogosítványai érintetlenek, akkor érthető, hogy az ügyáthelyezés fenntartására – a jelek szerint – nincs feltétlenül szükség: az ügyáthelyezési jogosítvánnyal elérni kívánt cél enélkül is elérhetőnek tűnik.

A Velencei Bizottság terjedelmes részben foglalkozik a láthatóan igen sok aggodalomra okot adó kérdéskörrel: az Alkotmánybíróság jogállásának és hatáskörének a Negyedik módosítás által megvalósított korlátozásával.<sup>30</sup>

Kifejezetten utalni kell arra, hogy megítélésem szerint a *hatáskör* tételes szabályokkal való konkrét szűkítése nem fejezi ki azt a *jogállást* érintő korlátozást, amelyvel részben korábban alkotmányellenesnek bizonyult, részben pedig napi politikai érdekeket kifejező normákat beemelnek az Alaptörvénybe. Ez utóbbival ugyanis – bár nem kifejezetten a testület hatáskörére vonatkoznak – ténylegesen mégis eljárási-döntési lehetőségeit a szabályozott tárgykörök szerint tartalmilag, anyagi-alkotmányjogilag kizárják-szűkítik, így szűkül a polgárok jogvédelmi lehetősége. Ezzel jogállását tekintve válik egyre kétségesebbé, hogy az Alkotmánybíróság be tudja-e tölteni azt a funkciót, amelyet az Alaptörvény legfőbb őreként viselnie kellene.

A Vélemény mindenekelőtt azt az immár *konzisztensnek tekinthető módszert*,<sup>31</sup> eljárást kifogásolja, hogy

az Alkotmánybíróság által *alkotmányellenessé* nyilvánított szabályokat beiktatják az Alaptörvénybe. A kormány által felhozott indokot, ti. hogy a Negyedik módosításra és az Alaptörvénybe való beiktatásra azért volt szükség, mert az Alkotmánybíróság korábban megsemmisítette az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseit tartalmazó törvényt, a Vélemény visszautasítja: kifejti, hogy ez egyszerűen *nem igaz*.<sup>32</sup> Sem az egyházakkal, sem a hajléktalanokkal, sem a család fogalmával, sem pedig a választási hirdetések korlátozásával foglalkozó szabályok nem szerepeltek az Átmeneti rendelkezésekben. A valóság ezzel szemben az, hogy a kormányzat rendszeresen az Alaptörvénybe emeléssel reagál az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozataira. A Vélemény kifejti, hogy bár önmagában véve az alkotmány módosítása az Országgyűlés joga, azonban ez nem vezethet a demokráciákban működő fékek és ellensúlyok rendszerének megbontásához. Ez a módszer *rendszeressé* vált, így ténylegesen – tegyük hozzá: a hatáskör kifejezett korlátozása nélkül is – csorbítja az Alkotmánybíróság eljárási lehetőségeit. Ez az eljárás aláaknázza az Alkotmánybíróságnak a közjogi rendszerben betöltött szerepét, így sérti az Európa Tanács Alapokmányában megfogalmazott

három oszlopot: az emberi jogok tiszteletben tartását, a jogállamiságot és a demokráciát, egyben veszélybe sodorja a hatalmi ágak elválasztását is.<sup>33</sup>

Az Alkotmánybíróság korábbi – az 1989-es Alkotmány alapján hozott – határozatainak hatályvesztésével kapcsolatban (Alaptörvény Záró rendelkezések 5. pont) a Bizottság Véleménye egyrészt a jogbiztonságot látja veszélyeztetve, mivel megítélése szerint a határozatok jelentős mértékben iránymutatásokat tartalmaznak nemcsak magára az Alkotmány-

bíróság további, jövőbeli döntéseire, de a rendes bíróságok gyakorlatára nézve is. Ilyen körülmények között a Negyedik módosítás eme rendelkezése jogbizonytalanságot teremt. Másrészt azonban a rendelkezés újabb jele annak, hogy a kormány és az Országgyűlés az Alkotmánybíróság jogállásának immár *szisztematikus, rendszeres korlátozására* törekszik.<sup>34</sup>

A *Határozat* „rendkívül aggasztónak” tartja a korábbi alkotmánybírósági határozatokra való hivatkozás betiltását, amely határozatokat a Határozat igen nagyra becsül: azok „alapelvek és alkotmányos követelmények egész rendszerét” foglalták maguk-

ban, ideértve az uniós és az európai emberi jogi normák alkalmazását. Így különösen aggályos, hogy más bíróságok sem alapozhatják e határozatokra döntéseiket.<sup>35</sup>

Az Alkotmánybírósággal kapcsolatos további aggályos körülménynek látja a Velencei Bizottság *Véleménye* a testület által a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban kifejezésre juttatott azon igényre való reakciót, mely szerint az Alkotmánybíróság adott esetben tartalmi alkotmányossági vizsgálatnak is alá kívánja vetni az *Alaptörvény módosításait*. A Negyedik módosítással megfogalmazott új rendelkezés [24. § (5) bek.] ezt a tárgykört úgy helyezi az Alaptörvénybe, hogy a vizsgálatot csak eljárási okból engedi meg. Az eddig szabályozatlan kérdéskör tehát a Negyedik módosítással alaptörvényi rangra emelkedve elzárja a testületet a fenti AB határozatban kifejtett és alaposan indokolt tartalmi vizsgálat lehetőségétől. A *Határozat* az új szabályt a fékek és ellensúlyok rendszerének gyengüléseként értékeli.<sup>36</sup>

A Bizottság több példával igazolja, hogy az alkotmánymódosítás vizsgálata több országban sem idegen az alkotmánybíráskodástól: az NSzK alkotmánya, a *Grundgesetz* például ún. örökkévalósági klauzulát (*Ewigkeitsklausel*) tartalmaz, felsorolva azokat a tárgyköröket, amelyekben a *Grundgesetz* nem módosítható (pl. az állam szövetségi berendezkedése, vagyis tartományokra való felosztása; az emberi méltóság és a jogállam kérdései).

A magyar kormány a Bizottsághoz intézett magyarázataiban<sup>37</sup> azt kísérelte bizonyítani, hogy ezzel az új rendelkezéssel valójában – szabályozva egy kifejezetten nem rendezett hatásköri kérdést – bővítették az Alkotmánybíróság hatáskörét. A Bizottság azonban – figyelemmel 45/2012-es AB határozat részletes indokolására, amelyben kifejtettekkel a Negyedik módosítás kifejezetten *szembe megy* – rámutat arra, hogy ez egyszerűen *nem igaz*. Kínos olvasni a diplomáciai udvariasság stílusában megfogalmazott, ám lesújtó véleményt megfogalmazó mondatot: „...the argument ... cannot be followed.”<sup>38</sup> Különösen figyelemre méltónak találja a Bizottság, hogy ez a módosítás az említett AB határozatnak azt a figyelmeztetését is figyelmen kívül hagyja, amely szerint a testületnek az alaptörvény-módosítások vizsgálatánál figyelemmel kell lennie Magyarország nemzetközi szerződésekből adódó kötelezettségeire, így különösen azokra, amelyek az EU-tagságból adódnak.

Komoly aggályokat fogalmaz meg a *Bizottság* a *költségvetési törvényeknek* az Alkotmánybíróság hatásköréből való teljes és hosszú távú kivonása miatt is [37. § (4)–(5) bek.]. A (4) bekezdés az Alaptörvény első szövegében is szerepelt már és gyakorlatilag kizárta az Alkotmánybíróság eljárását költségvetési, adózási tárgyú törvények vizsgálatára mindaddig, amíg az államadósság nem csökken a hazai bruttó össztermék 50%-a alá. Mivel az államadósság csökkentése a kormányzati gazdaságpolitika mikénti alakításának függvénye, kézenfekvő, hogy a mindenkori *kormány* maga *dönti el*, hogy mikor „ad” hatáskört az Alkotmánybíróságnak ilyen tárgyú törvények alkotmányossági felülvizsgálatára.

A Negyedik módosítás [37. cikk (5) bekezdés] azonban még ezen is túlmegegy, amikor – egyébként fölöttebb zavaros fogalmazásban (ami akár nem is pusztán véletlen) – úgy rendelkezik, hogy a költségvetési nehézségek (vagyis az 50% fölötti államadósság) fennállása idején alkotott költségvetési, adózási tárgyú jogszabályokat „ezen időszak tekintetében [?] akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.” A *Vélemény* hangsúlyozza, hogy ez a rendelkezés adott esetben alkotmányellenes jogszabályok hatályban tartását prolongálja – *beláthatatlan időre*.

A *Határozat* ugyancsak aggályokat fogalmaz meg: az Országgyűlés és a kormány költségvetési hatáskörei alkotmánybírósági ellenőrzésének korlátozása (helyesen: megszüntetése – az én megjegyzésem: V. I.) miatt több alkotmányos alapjogot lát veszélyeztetve.<sup>39</sup>

Ezen a ponton a Bizottság igen élesen fogalmazva összegezi álláspontját a Negyedik módosításnak az Alkotmánybírósághoz való viszonyulását illetően: a *Vélemény*<sup>40</sup> „ismételten komoly aggodalmának ad hangot az Alkotmánybíróság ellenőrző hatáskörének korlátozásával kapcsolatban”. A potenciálisan alkotmányellenes jogszabályok vizsgálatának állandósult elvonása a testület hatásköréből „közvetlen támadás” (*direct attack*) a magyar Alaptörvénynek a jogrendszer egésze felett állása, szupremáciája ellen. A Negyedik módosítás feladta a 37. cikk (4) bekezdésébe foglalt korlátozás szerinti kapcsolat követelményét a korlátozás és a költségvetési nehézségek között, és a kivételt (a korlátozást) véglegesen főszabállyá változtatta. Az Alkotmánybíróság jogállását tekintve ilyen módon már csak igen csökkentett mértékben tudja ellátni az Alaptörvény öreként ellátandó feladatait.

Szó szerint ugyanígy fogalmaz a *Határozat* is:<sup>41</sup> az Alkotmánybíróság immár nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve. A *Határozat*<sup>42</sup> alkotmányellenesnek bizonyult jogszabályok ismételt Alaptörvénybe iktatását úgy értékeli, mint ami alássa az Alaptörvénynek a jogrendszer felett állását, ezért ajánlja e rendelkezéseknek az Alaptörvényből való törlését. Az Alaptörvény Ötödik módosítása a kérdéssel *nem* foglalkozik.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét ugyancsak kizárta a Negyedik módosítás [37. § (6) bek.] arra a speciális esetre, amikor – feltéve, hogy az államadósság a hazai bruttó össztermék 50%-a felett van – valamely bíróság (Alkotmánybíróság Európai Bíróság vagy más bíróság) ítélete fizetési kötelezettséget ró a magyar államra. Ilyenkor *különadó kivetésének* lehetőségét kodifikálta a módosítás, ami – alkotmányi szintű szabályként kodifikálva az adókivetés lehetőségét – ugyancsak kizárja az alkotmányellenesség minősítést.

A Vélemény utalt arra, hogy ilyen szabály a bírósági ítéletekkel szembeni averzióhoz – nevezzük nevén: hangulatkeltéshez, az ítéletek tekintélyének lejáratásához – vezet, amely hatásában csökkenti az ítéleteknek a társadalom általi elfogadási hajlandóságát. A bírósági ítélet ilyen kontextusba helyezése ellentétes magának az Alaptörvénynek a jogállamiságot rögzítő B) cikk (1) bekezdésével. A *Határozat* kétségeit fejezi ki, hogy ez a szabályozás összeegyeztethető-e az uniós joggal.<sup>43</sup>

Az Ötödik módosítás ezt a szabályt *hatályon kívül* helyezte, azonban egyben *átemelte* a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvénybe, amelynek elfogadásához 2/3-os országgyűlési többség szükséges. A helyzet tehát annyiban nem változott, hogy a szabály gyakorlatilag igen nehezen változtatható meg, ugyanakkor megnyílt az alkotmánybírósági kontroll lehetősége. Ennek során az alkotmányosság indoklásául azonban a kormánynak elegendő annyit bizonyítania, hogy – a törvényszöveg fogalmazása szerint – a költségvetésben rendelkezésre álló összeg „nem elegendő”. Mivel azonban az Alkotmánybíróságnak belátható ideig ettől függetlenül sincs lehetősége az adózás tárgykörébe tartozó jogszabályok vizsgálatára, így az adókivetés lehetősége változatlanul fennáll. Az eredmény tehát ismét „hoztam is, meg nem is”: a Velencei Bizottság és az Európai Parlament kifogását az Ötödik módosítás úgy „veszi figyelembe”, hogy azt végeredményben figyelmen kívül hagyja.

A Velencei Bizottság befejezésül *összefoglaló értékelést* ad a magyar *alkotmányosság (Constitutionalism)* helyzetéről.<sup>44</sup> A Vélemény három különösen súlyos aggályt fogalmaz meg.

*Egyrészt* a Bizottság *Véleménye* leszögezi, hogy a *sarkalatos törvények* nagy száma „*komoly fenyegetést jelent a demokráciára nézve*” (*serious threat to democracy*)<sup>45</sup>, jóllehet erre a Velencei Bizottság korábbi véleményeiben már többször felhívta a figyelmet – eredménytelenül. Minthogy ez a helyzet megbénítja a jövőbeli országgyűlések munkáját, a *választásoknak* már *nem lesz jelentőségük*,<sup>46</sup> ami súlyosan sérti az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. cikkéhez fűzött Első Jegyzőkönyvet. Az Európai Parlament *Határozata* is szóvá teszi a sarkalatos törvények nagyszámú alkalmazását, amely alássa a demokrácia és a jogállamiság elveit, ezzel is csökkentve a jövőbeni kormányok lehetőségét, hogy a társadalmi változásokra reagáljanak.<sup>47</sup>

*Másrészt* a Vélemény rámutat arra, hogy az alkotmánymódosítások azáltal, hogy az Alaptörvénybe nem való részletszabályokat iktatnak be (hajléktalanok büntetése, egyetemisták röghöz kötése, egyetemek pénzügyi ellenőrzése) a *napi politika eszközeivé* silányulnak, pedig az alkotmány nem politikai nyilatkozat, nem része a politikai játszmáknak. A Bizottság már az Alaptörvény megalkotásának folya-

matát vizsgálva is kifogásolta, hogy az nem volt kellően átlátható. Az időközben bekövetkezett négyszeri módosítás pedig aggályokat kelt, mivel a politika láthatóan eszköznek tekinti az alkotmány-módosítást anélkül, hogy megfelelő politikai vita eredményeként konszenzus jöjjön létre (hasonlóan Romániához – teszi

hozzá a Bizottság)<sup>48</sup>. Az alkotmányozás vagy az alkotmánymódosítás ugyanis *nem aritmetikai kérdés*, azaz nem a 2/3-os parlamenti többségből automatikusan adódó mennyiségi lehetőség, hanem egy ilyen aktusnak a politikai folyamatok számára kell semleges és általánosan elfogadott szabályokat rögzítenie.

A *Határozat* is azon a véleményen van, hogy az Alaptörvény immár rendszeressé váló módosítása ténylegesen már csak az aktuálpolitikai akaratot tükrözi.<sup>49</sup>

*Harmadrészt* a Vélemény kiemeli, hogy a Negyedik módosítás *tartósítja* a magyar alkotmányos rendszer *hiányosságait*, különösen az Alkotmánybíróság ellenőrzési lehetőségeinek – alkotmányellenesnek bizonyult jogszabályoknak az Alaptörvénybe való *szisztematikus* beemelése révén történő – *szisztematikus*

csökkentésével. Ebben a közjogi rendszerben így összehasonlítható az alkotmányozás és a napi politika, amely összeegyeztethetetlen mind a magyar Alaptörvénnyel, mind az Európa Tanács okmányaiban megfogalmazott mércékkel, így különösen a demokrácia, a hatalmi ágak elválasztását is magában foglaló jogállamiság, valamint az emberi jogok védelme követelményével.<sup>50</sup>

A *Határozat* összegezve aggályait úgy látja, hogy az alkotmányos és a jogszabályi keretek nagyon rövid időn belüli változtatásának *rendszerszintű és általános trendje* és azok *tartalma összeegyeztethetetlen* az uniós joggal: az EUSz 2. cikkében, 3. cikk (1) bekezdésében, és 6. cikkében megfogalmazott értékekkel, eltér a 4. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott elvektől, így összességében az EUSz 2. cikkében megfogalmazott értékek súlyos megsértésének kockázatát eredményezi.<sup>51</sup>

## KÖZBENSŐ ÉRTÉKEKELÉS

Az Alaptörvény negyedik módosítását és annak a Velencei Bizottság által – részben a magyar kormány kérésére – elvégzett értékelését, valamint az Európai Parlament Határozatát az ötödik alaptörvény-módosítással összevetve először a *tényeket* kell számba venni. A Velencei Bizottság 17 kérdéskörben vette sorra a negyedik módosítás rendelkezéseit. Ezek közül a bírósági ügyek áthelyezésének lehetősége az *egyetlen*, amely valóban változást jelent, azonban – mint láttuk – a bírák személyi függelmi rendszere az Országos Bírósági Hivatal elnökének rendkívül széles jogosítványai miatt magában hordja a bírák más módon történő kormányzati befolyásolásának lehetőségét. Az egyházak elismerése, a választási hirdetések tilalmának átfogalmazása és a különadó kivetése lehetőségének más módon történő fenntartása világosan mutatja, hogy – ahogyan a mostani miniszterelnök előszeretettel fogalmazni szokott – „*a rendszer marad*”. A többi kifogást – egy jelentéktelen kérdéskörben engedve<sup>52</sup> – az Ötödik módosítás nem vette figyelembe.

Látható tehát, hogy a Negyedik módosítás lényeges rendelkezései *hatályban maradtak*, vagy pedig az Ötödik módosítás átfogalmazva „*átmentette*” azokat. A Velencei Bizottság diagnózisa (lásd fentebb hogy ti. a Negyedik módosítás tartósítja a magyar alkotmányos rendszer hiányosságait) az ötödik alaptörvény-módosítás ellenére, pontosabban *éppen ezért* változatlanul *érvényes*.

A kormány és az Országgyűlés kétharmados többsége által az Európa Tanáccsal, az Európai Unióval, és a világ többi részével eljátszott „macska-egér já-

ték” tehát *nem vezetett eredményre*. Mind a Velencei Bizottság Véleménye, mind az Európai Parlament Határozata *átlátja*, és most már egyértelműen megfogalmazza: *rendszerszintű, szisztematikusan jelentkező* alkotmányossági-közjogi gondokról van szó.<sup>53</sup> Nem egy-egy jogszabályi rendelkezés sérti a magyar Alaptörvény mellett az Európa Tanács dokumentumait (nemzetközi szerződést és a statútumot), valamint az uniós jogot, hanem a magyar alkotmányos-közjogi rendszer *a maga egészében*.

Fentiek fényében azt a kérdést kell feltenni, hogy *lehet-e egyáltalán korlátozottan megfogalmazni magában az alkotmányban egy alapvető jogot, illetve lehet-e egyáltalán a már korábban megfogalmazott korlátozni anélkül, hogy annak tartalma kiüresedjen, így alkotmányossági vizsgálatra való alkalmasságát – mércéként szolgálni nem tudván – elveszítse, következésképpen az alapvető jog jogvédelmi funkciójának ellátásra alkalmatlanná váljon?*

## AZ ALKOTMÁNYBAN KORLÁTOZOTT ALAPVETŐ JOGRÓL, ÉS AZ ILYEN ALKOTMÁNYRÓL

*Alapvető jog-e az alkotmányban  
korlátozott alapvető jog?*

Az alapvető jog fogalmilag olyan különleges státusú jogot vés kőbe az alkotmányokban, amelynek lényeges tartalma egyáltalán nem korlátozható [pl. magyar Alaptörvény I. cikk (3) bek.]. Az alapvető jog *lényeges tartalma* tehát egyfajta ‘örökkévalósági klauzula’ képez, amely nélkül nincs alkotmányosság. *A lényeges tartalmát illetően az alkotmányban korlátozatlanul megfogalmazott alapvető jog nem lényeges tartalmának korlátozását involváló – értelemszerűen másik, az alkotmánytól különböző – törvényi szabályozás alkotmányossági vizsgálatánál ezért az első lépés mindig annak tisztázása, hogy a szóban forgó törvényi korlátozás az alapvető jog lényeges tartalmát érinti-e?* Ha a válasz igenlő, a további vizsgálatnak nincs helye, az alkotmányossági (alkotmánybírói) vizsgálat ezzel le is zárul, az alkotmányi rendelkezésekkel összevetett törvény (amelynek alkotmányossága vitatott) ezzel alkotmányellenesnek bizonyult.

Ha a válasz nemleges, akkor nyílik csak meg *második* lépcsőben az esetleges „mégis-alkotmányosság” egyfajta „kiskapuja”: ha a korlátozás másik alapvető jog, esetleg alkotmányos érték érvényre juttatása érdekében elkerülhetetlenül szükséges, vagyis a másik jog, érték más módon, mint az alkotmányossági vizs-

gálat tárgyát képező törvényben történő korlátozással nem juttatható érvényre, akkor a korlátozás esetleg alkotmányos lehet. A felteendő kérdés ekkor az, hogy szükséges-e a korlátozás? Ha a válasz nemleges, a törvény alkotmányellenesnek bizonyult, mivel a korlátozás szükségtelen, a vizsgálat itt lezárul. Ha a válasz igenlő, a vizsgálat tovább folyik: a kiskapu tágabbra nyílik.

A harmadik lépcsőben az alkotmányossági vizsgálat során azt a kérdést kell feltenni, hogy a korlátozás nem haladja-e meg a szükségesség, a cél által legitimált minimális mértéket, azaz nem aránytalan-e? Ha a válasz igenlő, a korlátozás alkotmányellenes. Ha a válasz nemleges, akkor a korlátozás nem csupán szükséges, hanem arányos is, így az alapvető jognak a törvénybe foglalt korlátozása kivételesen mégis alkotmányosnak bizonyult. (Meg kell jegyezni, hogy a magyar Alkotmánybíróság nem minden határozata követi ezt a kissé túlbonyolított tünő, mégis megkerülhetetlen sorrendben lefolytatandó vizsgálati lépéseket, így gyakran keveredik a szükségesség az arányossággal, és viszont.)

Fentiek során abból a magától értetődő *feltételezésből* indultunk ki, hogy a korlátozás egy *másik* – az alkotmánytól különböző – az *alapvető jogot szabályozó törvényben* történik. Ez evidencia, hiszen az alkotmány az alapvető jog megfogalmazásával az *abszolút, korlátozatlan mércét magát* kodifikálja: ehhez kell majd mérni az ezt követően az adott alapvető jog tárgyában hozott törvényeket. A korlátozás szempontjából a mérce mivolt az alapvető jog megfogalmazásának egyetlen funkciója: ez biztosít alkotmányossági keretet, egyben korlátot a (többségi) jogalkotó számára. A mérce tehát az *etalon* funkcióját tölti be ugyanúgy, mint a hossz mérték etalonja: a platinából készült, Párizsban őrzött „méterrúd”. Nyilvánvaló, hogy ez is csak akkor tudja funkcióját betölteni, ha nem 95 cm, hanem pontosan, abszolút módon kimérve egy méter.

Ha az alapvető jogot *magában az alkotmányban korlátozzuk*, akkor az alapvető jog ezt a funkcióját – abszolút mivoltát elveszítvén – nem képes betölteni, hiszen már maga a mérce sem stimmel. Nem egyértelmű ilyenkor, hogy az alapvető jog a teljességében, vagy az alaptörvényben magában is korlátozottként (is) felmutatott tartalommal értendő-e, azaz az alapvető jog tartalma válik bizonytalanná. Az alapvető jognak magában az alkotmányban való korlátozása: *eleve* korlátozottként történő megfogal-

mazása, vagy a teljességgel, korlátlanul megfogalmazotthoz fűzött, konkrét tényállásra szabottan megfogalmazott *kivételként, speciális szabályként*, korlátozott – egyben megkettőzött – tartalommal történő megfogalmazása az alapvető jogot tulajdonképeni rendeltetésétől fosztja meg. Az ilyen „alapvető jog” már nem képes mérceként funkcionálni.

Az Alaptörvény *Negyedik módosítása* erre számos példával szolgál. Az Alaptörvény XXVIII. cikke abszolút módon fogalmazta meg a törvény által rendelt bírósághoz való jogot, amely alól azonban a módosítás a 27. cikkhez új (4) bekezdést fűzött. Ez „kivételt” teremtett az abszolút, kivételt nem tűrő módon megfogalmazott alapvető jog által rögzített mérce alól bevezetve az Országos Bírósági Hivatal elnökének másik bíróság kijelölésére vonatkozó (jogorvoslat nélküli) jogát. A kivételnek magában az Alaptörvényben való megfogalmazása lehetetlenné tette azt, hogy az alapvető jog ellássa az említett mérce-etalon funkciót, hiszen maga is eleve korlátozást involvál. A korlátozás ebben az esetben tehát nem másik – az alapvető jogot szabályozó – törvényben történt (amelynek esetében a voltaképpeni alkotmányossági vizsgálat éppen a XVIII. cikkel összevetve lefolytatható lenne), hanem magában az Alaptörvényben. Ez a kettősség az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozását, gyakorlatilag az alapvető jog tartalmi *kiürülését* eredményezte. Ez az „alapvető jog” így már nem volt alapvető jog.

Ugyanez a helyzet a lelkiismereti és vallásszabadsággal, amelynek korlátlan, feltételekhez nem kötött megfogalmazását adja az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése. A módosítással beiktatott új (2)–(3) bekezdések azonban korlátozzák, feltételekhez kötik az alapvető jogot magát, holott a korlátozás alkotmányossága éppen akkor bírálható el, ha a szabályozás egy másik törvényben jelenik meg. Ugyanígy a IX. cikk (1) bekezdése rögzíti a véleménynyilvánítás szabadságát. A módosítással beiktatott új (3) bekezdése a választási politikai hirdetések tekintetében ezt a jogot korlátozza, aminek következményeként a választási jog egésze tekintetében nem érvényesül a fenti alapvető jog, hiszen az alkotmányossági vizsgálat lehetősége kizárt.

Az alkotmányozó jogpolitikai-politikai *célja* – sandaságával együtt – világos: kivonja az alkotmányossági vizsgálat alól az alapvető jogokat szabályozó törvények legnagyobb részét. Az *eszköz* is egyértelmű: az alapvető jognak az Alaptörvényben eleve korlá-

HAMIS TEHÁT AZ AZ ÁLLÍTÁS, HOGY A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKNEK MINDEN OLYAN ORSZÁGGYŰLÉSI JOGALKOTÁSI PRODUKTUMOT MÉRLEGELÉS NÉLKÜL, BEHUNYT SZEMMEL ALÁ KELL ÍRNIA, AMELY AZ ALAPTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA CÍMET VISELI.

tozotként történő megfogalmazása korlátozza, vagy egyenesen kizárja az alkotmányossági vizsgálat lefolytatását azzal, hogy az alapvető jogot „kiherélve” megfosztja azt funkciójától, alkotmánybeli rögzítése tulajdonképpeni értelmétől.

Összefoglalva arra a következtetésre lehet jutni, hogy a magában az alkotmányban korlátozott alapvető jog *nem alapvető jog*. Alapvető jog nem lényeges tartalmának korlátozása *kizárólag* másik törvénynek az alkotmányban rögzített korlátozatlan alapvető joghoz való viszonyában értelmezhető.

*Alkotmány-e az alapvető jogot eleve „korlátozottan” megfogalmazó alkotmány?*

Az alapvető jogokra vonatkozó fejezet egy alkotmány *conditio sine qua non*-ja. Az államjogi-államszervezeti rendelkezések az alapvető jogok garantálása nélkül értelmezhetetlenek, egyoldalúan etatiszták. Mivel az Alaptörvény Negyedik módosítása az általa szabályozott alapvető jogok mindegyike tekintetében korlátozó tartalmú, az Alaptörvényben korlátozott alapvető jogok – az Ötödik módosítással végrehajtott „kozmetikázás” ellenére – funkciójuk ellátásra alkalmatlanok, így a magyar Alaptörvény hatályos szövege nem felel meg az alkotmány egyik fontos fogalmi ismérvének.

*Miről szól az alaptörvény S) cikke?*

az Alaptörvény S) cikke mind a módosítás előtti, mind a hatályos szövegében kizárólag *eljárás jogi* tartalmú kérdéseket szabályoz. Az ott szabályozott indítványozási jog, a minősített szavazati többség, a kihirdetés módja és a *köztársasági elnök* számára biztosított öt napos határidő kizárólag a jogalkotási eljárásra vonatkozik. Ez utóbbi nem anyagi jogi szabály: kifejezetten időt, jogot ad – ezzel *ipso iure kötelezettségévé* teszi – az elnöknek, hogy mérlegeljen. A mérlegelés *anyagi jogi-tartalmai* szempontjai azonban nem itt, hanem az Alaptörvény általa relevánsnak tartott más rendelkezéseiben jelennek meg. Ilyen lehet pl. a demokratikus jogállamiságot garantáló B) cikk (1) bekezdése, az elnöknek az államszervezet demokratikus működése feletti őrködési kötelezettségét leszögező 9. cikk (1) bekezdése, vagy a kizárólagos közhatalom birtoklására törekvést tiltó C) cikk (2) bekezdése. Hamis tehát az az állítás, hogy a köztársasági elnöknek minden olyan országgyűlési jogalkotási produktumot mérlegelés nélkül, behunyt szemmel alá kell írnia, amely *Az Alaptörvény*

*módosítása* címet viseli. Ha az alkotmányozó ezt kívánta volna az Alaptörvénybe iktatni, akkor az öt nap helyett a „*haladéktalanul*” fordulatot használta volna. Az öt nap kodifikálása azonban eljárási jogi intézményként: a mérlegelést határidőhöz kötve időben – de nem tartalmilag-anyagi jogilag! – behatárolja az elnök mérlegelési jogát. Ennyi idő áll rendelkezésére, hogy eldöntse: a módosítás összhangban van-e az Alaptörvény egészével, és annak egyes rendelkezéseivel. Az eljárási jogi szabály anyagi jogi-alkotmányjogi kötelezettségként történő beállítása tehát egyszerűen csúsztatás: az alkotmányos kötelezettségek előli megfutamodás.

*Lex specialis derogat legi generali?*

A *magánjogi* kodifikáció többé-kevésbé általánosan elismert alapelve az, hogy a speciális szabály lerontja az általánost. Ez logikus következménye a magánautonómia gránitszilárdságú alapjára épített magánjog egész épületének. Magánautonómia nélkül – ami persze messze nem korlátlan, csak alapvető előfeltételezés (szabályozási modell) a magánjog nem magánjog. A magánjog alapvető feltételezése ezért az, hogy mindent szabad a feleknek, amit a magánjogi törvény nem tilt. Ebből következik a *lex specialis derogat legi generali* alapelve, ami a szerződési jogban egészen a diszpozitivitás kodifikálásáig megy el.

A *közjogban más a helyzet*: mivel itt a közhatalom konstituálásáról, szervezetéről, működéséről van szó, a magánautonómia értelmezhetetlen: ebben a világban azt szabad (megtennie az államhatalomnak), amit a törvény számára kifejezetten megenged, amire felhatalmazza. A helyzet tehát éppen fordított: az általános szabály lerontja a speciális szabályt: a speciális közjogi norma csak az általános keretei-korlátai között érvényesülhet, értelmezhető és alkalmazható. A fentiekben bemutatott példák demonstrálják: az alapvető jogok általános szabályként történő deklarálását követően az Alaptörvénybe emelt korlátozásuk speciális szabályként le kívánja rontani a *lex generalist*. A közjogban azonban éppen a *lex generalis derogat legi speciali* elve érvényes: speciális szabály csak akkor tarthat igényt érvényesülésre, alkalmazásra, *ha nem sérti az általános szabályt*.

A korábbi Alkotmányt 2010 novemberében az Országgyűlés úgy módosította, hogy a köztelhivselésről rendelkező 70/I. § alkalmazását az Alkotmánybíróság számára szigorú korlátozó feltételekhez kötötte (emberi méltóság sérelme stb.) annak érdekében, hogy a korábban kifizetett végkielégítések visszamenőlegesen törvénybe iktatott visszafizetési kötelezettsége alkotmányossági vizsgálatát lehetet-

lenné tegye. Megítélésem szerint a 70/I § *lex specialis* volt az akkori Alkotmány jogállamiságot deklaráló 2. § (1) bekezdéséhez képest, ezért a módosított speciális szabály nem ronthatva volna le az általános szabályt, a jogállamiság követelményének érvényesülését: az Alkotmánybíróság a kettő közötti választási kényszer esetén a 70/I § módosítással beiktatott – hatáskörét korlátozó speciális – rendelkezését figyelmen kívül hagyhatta volna.

Az alkotmányok szabályai között tehát *hierarchikus* szempontból *differenciálni* kell. Ennek egyik szempontja lehet – éppen az alkotmányon belüli alkotmányellenesség, az Alaptörvény egymásnak ellentmondó (akár későbbi módosításokkal bevezetett) rendelkezései közötti ellentmondás feloldása érdekében – a *lex generalis derogat legi speciali* elvének érvényre juttatása. Így pl. a jogállamiság követelményét, vagy az emberi méltóság alapvető jogát semmilyen speciális szabály, még akár az Alaptörvénybe felvett kivétel sem ronthatja le.

Az Alaptörvényen belüli *inkohérenca feloldása* – amelynek mikéntje az Alkotmánybíróság 12/2013. (V. 24.) AB határozata után is nyitott kérdés – megítélésem szerint tehát az Alaptörvény normáinak azon az alapon történő elkülönítésével kísérlelhető meg, hogy melyik norma minősül *lex generalis*nak és melyik *lex specialis*nek. Fentieknek nem mond ellent az a magyar nyelven például *Gárdos-Orosz Fruzsina* által bemutatott és elemzett *vita*, amely az alkotmányos normák természetére vonatkozóan dül:<sup>54</sup> számunkra ugyanis az alapvető jog *lényeges tartalmának sérelme*, azaz az alapvető jog tartalmának teljes kiürülése a megválaszolandó kérdés. Ezen a ponton hasznosabb absztrakciónak tartom azt a hazai szerzők által is tárgyalt kérdést, hogy<sup>55</sup> alapvető jogot korlátozni lehet, ha a korlátozás megfelel az alkotmánynak (vagyis a fentiekben vázolt lépések szerinti követelményeknek), megsérteni azonban tilos. A különbségtétel megítélésem szerint a lényeges-nem lényeges tartalom fentebb ugyancsak érintett határvonalán húzódik. A lényeges tartalom korlátozása minden körülmények között tilos (ettől alapvető jog az alapvető jog, másként kiürül), csak a nem lényeges tartalom korlátozása megengedhető a fenti korlátozási teszt kritériumai szerint (megmarad az érintetlen lényeges tartalom). Hangsúlyozni kell, hogy ez utóbbinak, a nem lényeges tartalom korlátozásának is *csak másik* törvényben, és nem magában az alkotmányban való korlátozásáról lehet nézetem szerint szó.

A Negyedik és Ötödik alaptörvény-módosítással előállt helyzet, amikor tehát alapvető jogot deklarál a szöveg, majd utána nyomban korlátozza, felveti a deklaráció mint *lex generalis* (ha úgy van megfogal-

mazva, hogy az alapvető jog lényeges tartalmát érintetlenül mutatja fel), és az azt követő korlátozó jellegű szabály, mint *lex specialis* viszonyának kérdését – akár tetszik, akár nem. Más szóval: el kell dönteni, hogy kollízió esetén melyik szabálynak kell elsőbbséget biztosítania egy másiknak. Végül is: *habent sua fata libelli* – ha még a könyveknek is megvan a maguk sorsa, ne csodálkozzunk, hogy ez a kétségkívül nagy felelősségtudatot és bátorságot igénylő szakmai kihívás pedig az alkotmánybíróságok sorához tartozik.

## JEGYZETEK

- 12/2013. (V. 24.) AB határozat (kelte: 2013. 05. 21.); *Opinion*, 720/2013. (17 June 2013) on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14–15 June 2013). [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by\\_opinion.aspx](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx); Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//HU&language=HU>.
- A jelentés száma: A7-0229/2013.
- Lásd a határozat 30–33. pontját.
- Lásd a határozat 41–43. pontját.
- Lásd 1. jegyzet.
- CDL-AD(2012)001. sz., CDL(2011)016. sz., CDL(2011)001. sz., CDL-AD(2012)001. sz., CDL-AD(2012)009. sz., CDL-AD(2012)020. sz., CDL-AD(2012)004. sz. véleményei.
- Ezeket a kritériumokat emeli ki a Vélemény 12. pontja.
- A kormány által felkért szakértők számos „vitatható megoldást” találtak a módosításban – lásd Vélemény 11. pont.
- Vélemény 13. pont
- Vélemény 23. pont.
- Határozat I. fejezet – Háttér és főbb kérdések, V. pont.
- Határozat 59., 62–65. pont.
- Lásd pl. I. fejezet CL. pont.
- Ezek: emberi méltóság, szabadság, demokrácia, egyenlőség, jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartása.
- Mivel jelen lapszámban külön tanulmány foglalkozik a *Határozat* értékelésével, a hangsúlyt a Velencei Bizottság Véleményére helyezem, és ahhoz kapcsolódóan utalok a Határozat megállapításaira, azonban nem kerülöm meg a Határozatnak a Negyedik módosítástól független megállapításai bemutatását és értékelését sem.

16. Vélemény 20. pont.
17. Vélemény 36. pont.
18. Határozat I. fejezet CP. pont, továbbá: II. fejezet 56. pont.
19. Vélemény 45-47. pont.
20. Határozat II. fejezet 45. és 50. pont.
21. Vélemény 53. pont.
22. Vélemény 57. pont.
23. Vélemény 61. pont.
24. Vélemény 65. pont.
25. Határozat II. fejezet 55. pont.
26. CDL-AD(2012)001. 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; adopted by the Venice Commission at its Plenary Session (Venice, 16–17. March 2012. para. 118.
27. Vélemény 69. pont.
28. Lásd Vélemény 74. pont.
29. Határozat I. fejezet AZ. pont.
30. Vélemény 77., s azt követő pontok.
31. A Bizottság megfogalmazásában: *consistent pattern* (Vélemény 81. pont).
32. Vélemény 79. pont.
33. Vélemény 87. pont.
34. Vélemény 90. és 98. pont.
35. Határozat II. fejezet 19. pont.
36. Határozat II. fejezet AP. pont.
37. Lásd fent I. 2. pont.
38. Vagyis: „Az érvelés nem követhető” – Vélemény 108. pont.
39. Határozat I. fejezet AO. pont és II. fejezet 15. pont.
40. Vélemény 113. pont.
41. Határozat II. fejezet 17. pont.
42. Határozat II. fejezet 5. pont, és III. fejezet 72. pont első albekezdés.
43. Határozat II. fejezet 20. pont.
44. Vélemény VI. fejezet.
45. Vélemény 129. pont.
46. Vélemény 133. pont: „*Elections...would become meaningless if the legislator would not be able to change important aspects of the legislation...*” Ugyanígy fogalmaz a Határozat II. fejezet 8. pontja.
47. Határozat II. fejezet 8. pont.
48. Vélemény 136. pont.
49. Határozat II. fejezet 17. pont.
50. Vélemény 141–147. pont.
51. Határozat II. fejezet 58. pont.
52. Az Alkotmánybíróságnak rendes bírói felterjesztés esetén az elbírálásra rendelkezésére álló határidő 30 nappól 90 napra emelése – Vélemény 115. pont
53. Különösen élesen megfogalmazva: Határozat III. fejezet 70. pont 5. albekezdés.