

AZ ALAPTÖRVÉNY (2012–2015)

A tanulmány az Alaptörvény első négy évének történetét elemzi több szempont alapján. Egyrészt részletesen bemutatja az Alaptörvény módosításait és sikertelen módosítási kísérleteit. Ennek során foglalkozik az Alaptörvénnyel egyidejűleg hatályba lépett Átmeneti rendelkezések, valamint a későbbi öt alaptörvény-módosítás tartalmával és legfontosabb sajátosságaival. Másrészt az Alaptörvénnyel kapcsolatos hazai és nemzetközi szakmai diskurzust vizsgálja. Így elemzi a szakmai és tudományos közvéleményben uralkodó nézeteket, illetve az alkotmányjogi diskurzusban használt legfontosabb érveket és szempontokat. Az írás második része mindezek alapján általános értékelést ad arról, hogy az Alaptörvény eddig hogyan teljesítette azokat a funkciókat, amelyeket az alkotmányok látnak el a modern demokráciákban. Ez az értékelés két fő szemponton alapul, az alkotmányos rendelkezések gyakorlati érvényesülésének elemzésén, valamint az alkotmányos funkciók teljesülésének értékelésén. A dolgozat először is azt vizsgálja, hogy az alkotmányok hagyományos szabályozási tárgyai, illetve a jogállamiság vonatkozásában hogyan lehet megvonni az Alaptörvény eddigi mérlegét. A hatalommegosztás rendszerét illetően bírálja a végrehajtó hatalom példátlan megerősödését, amellyel szemben az új alkotmány nem nyújtott védelmet. Ugyancsak kritikusan viszonyul az Alaptörvény teljesítményéhez az alapjogvédelem szintjének csökkenése, illetve a jogállami garanciák gyengülése miatt. Végül részletesen elemzi a klasszikusnak tekinthető alkotmányos funkciók gyakorlati érvényesülését, így az Alaptörvény szerepét a jogrendszer megalapozásában, a közhatalom korlátozásában, a közjogi rendszer stabilitásának biztosításában, illetve a nemzeti identitás megerősítésében.

A 2012. január elsején hatályba lépett *Alaptörvény* saját meghatározása szerint – bár maga nem jogszabály – a jogrendszer alapja,¹ ennél fogva léte, működése lényegesen befolyásolja annak működését. Ezért a magyar jogrendszer egészének állapota aligha vizsgálható anélkül, hogy egyben az *Alaptörvény* saját szerepét, illetve eddigi hatását is megvizsgáljunk. Az *Alaptörvény* első négy éve több, egymással részben párhuzamos folyamaton keresztül elemezhető, illetve értékelhető. Ezek közül itt kétféle szempont szerint tárgyalom az új alkotmánynak a magyar jogrendszerben betöltött szere-

¹ *Alaptörvény* R) cikk (1) bek.

pét. Az alábbiakban egyrészt az *Alaptörvény* eddigi – rövid – történetét tekintem át mindenekelelt a szöveg módosulásainak, illetve változtatási kísérleteinek felidézésével. Majd hatását igyekszem értékelni a hazai és nemzetközi reakciók és vélemények rövid bemutatásával, valamint annak vizsgálatával, hogy az *Alaptörvény* eddig mennyiben teljesítette az alkotmányok klasszikusnak tekinthető funkcióit.

Egy alkotmány tényleges jogrendszerbeli helyzetének és működésének megítélésére nincsenek objektív mérési szempontok vagy konszenzuson alapuló standardok. Értékelése a hazai és nemzetközi közvélemény, a politikai elit, a szakmai közösség konszenzusától, vagy legalábbis többségi megítélésétől függ. Ez az írás ez utóbbihoz kíván hozzájárulni.

1. AZ ALAPTÖRVÉNY ELSŐ NÉGY ÉVE

1.1. AZ ALAPTÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSE ÉS VÁLTOZÁSAI

A 2010. évi választások nyomán a parlamenti mandátumok minősített többségét, 68,13%-át megszerző Fidesz–KDNP kormánykoalíció a kezdetektől fogva élt az alkotmányozás lehetőségével, s hatalomra kerülésétől az *Alaptörvény* hatálybalépéséig összesen tizenkét alkalommal módosította a korábbi *Alkotmányt*.² Az alkotmánymódosítások e rendkívüli gyakorisága a közjogi rendszer jelentős átalakítását (illetve annak sürgető igényét) jelezte.

Jóllehet megalkotói szerint a 2011. évi *Alaptörvény*nyel „gránitszilárdságú alapot” teremtettek Magyarország számára,³ az alkotmánymódosítások intenzitása nem csökkent az elfogadása utáni két évben sem. Valójában a legújabb magyar alkotmányozást egy 2010 és 2013 közötti folyamatnak lehet tekinteni.⁴

1.1.1. AZ ALAPTÖRVÉNY ÁTMENETEI RENDELKEZÉSEI

Az első lényeges eseményre az *Alaptörvény* hatálybalépésével egyidőben került sor, mivel az Országgyűlés két nappal korábban elfogadta „Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései”-t (Ár.). Az Ár.-t az Országgyűlés az *Alaptörvény* Záró rendelkezéseinek felhatalmazása alapján fogadta el azzal a céllal, hogy a korábbi, illetve az új alkotmányi szintű rendelkezések időbeli hatályának meghatározásával biztosítható legyen az 1949/89-es *Alkotmány*, illetve a 2011. évi *Alaptörvény* közti zavartalan átmenet. Azzal, hogy az alkotmányozó az átmeneti szabályokat az alkotmányszövegtől elkülönült dokumentumban fogadta el, új, korábban nem ismert megoldást alkalmazott,

² Lásd az 1949. évi XX. tv., vagyis az *Alkotmány* 2010. május 25-i, július 5-i, július 6-i (két), augusztus 11-i (két) módosítását. Ezt követően – a korábbi gyakorlatot felújítva – törvényi formában módosították az *Alkotmányt* a 2010. évi CXIII., CXIX., CLXIII., valamint a 2011. évi LXI., CXLVI. és CLIX. tv.-nyel.

³ A későbbi gyakori alaptörvény-módosítások miatt sokszor gúnyosan felidézett kijelentést Orbán Viktor miniszterelnök tette 2012. január 2-án egy kiállítás megnyitóján a Magyar Nemzeti Galériában. MTI-hír, 2012. január 2.

⁴ Kőrösnényy András: „Alkotmányozás és Alaptörvény” in uő. (szerk.): *A magyar politikai rendszer-egyedszázad után* (Budapest: Osiris – MTA TK 2015) 86.

amennyiben az Ár.-t az *Alaptörvény* részének tekintette, azaz szakított azzal a gyakorlattal, amely szerint az alkotmányszöveg egyetlen egységes kartában jelenik meg.

Az Ár. tartalma alapján két fő részre volt tagolható. Egyrészt biztosította az alkotmányos jogfolytonosságot az *Alaptörvény* hatálybalépése előtti időszakokkal, amennyiben kimondta, hogy az *Alaptörvény* „nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabályok, kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközök és állami irányítás egyéb jogi eszközei, meghozott egyedi döntések, valamint vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek hatályát”. Az átmeneti szabályok továbbá megerősítették a közhatalmi szervek vezető tisztségviselői megbízásának folyamatosságát, ám az Ár. kivételt tett a Legfelsőbb Bíróság elnökével, illetve az adatvédelmi biztossal, akik megbízását megszüntette. Az Ár. a korábbi *Alkotmány* egyes rendelkezéseinek hatályát ideiglenesen fenntartotta, s rendelkezett továbbá egyes alkotmányjogi eljárások határidőinek számítási módjáról.

Az Ár. azonban nem csupán az *Alaptörvény* hatálybalépésével kapcsolatos átmeneti rendelkezéseket tartalmazott, hanem egy „A kommunista diktatúrától a demokráciába való átmenetről” című nyilatkozatot is. Vagyis nemcsak technikai, illetve ideiglenes típusú rendelkezéseket, hanem politikai deklarációkat is magában foglalt, amelyben az alkotmányozó elhatárolta magát a kommunista rendszer bűneitől, illetőleg egyes fontosabb jellemzőitől; megbélyegezte a legnagyobb ellenzéki pártot, a Magyar Szocialista Pártot, amely „osztódik mindazon felelősségben, amellyel az állampárt terhelhető”; deklaráta a visszamenőleges hatályú büntető igazságszolgáltatás lehetőségét az ún. kommunista bűncselekmények vonatkozásában; ugyanakkor megtiltotta a rendszerváltás előtti jogsértések áldozatai számára új kárpótlási jogcím alapítását, vagyis igyekezett elhatárolódni a rendszerváltást megelőző (kommunista) korszaktól. Az Országgyűlés az Ár.-t ugyanakkor a vele egy napon hatályba lépő *Alaptörvénynek* megfelelően, a korábbi *Alkotmánynak* az új alkotmány elfogadásához, illetve módosításához előírt eljárási rendben fogadta el. Az Ár. egyben önmagát az *Alaptörvény* részének nyilvánította.

1.1.2. AZ ELSŐ ALAPTÖRVÉNY-MÓDOSÍTÁS

Az Ár. alkotmányosságával, illetve a várható alkotmánybíróvási határozattal kapcsolatban az alkotmányozó többségnek is aggályai lehettek; legalábbis erre utal, hogy még fél év sem telt el az *Alaptörvény* hatálybalépése óta, amikor 2012 júniusában az Országgyűlés az első alaptörvény-módosítás keretében egy új (5.) pontot iktatott az *Alaptörvény* Záró rendelkezései közé,⁵ *expressis verbis* kimondva, hogy az Ár. az *Alaptörvény* részét képezi. A módosítás közvetlen kiváltó oka az volt, hogy az alapvető jogok biztosa – formai és tartalmi okokra hivatkozva – kezdeményezte az Ár. alkotmányossági felülvizsgálatát az Alkotmánybírósnál (továbbiakban: AB). Az alkotmányozó az Ár. explicit alkotmányszövegbe emelésével vélhetően elejét kívánta venni egy ennek a beadványnak helyt adó esetleges AB-döntésnek.

⁵ A javaslat érdekessége volt, hogy bár azt formailag az *Alaptörvény* S) cikk (1) bek.-ének megfelelően a kormány nyújtotta be, az indítvány előterjesztője és előadója a nemzetgazdasági miniszter (Matolcsy György) volt.

Az első alaptörvény-módosítás ezen kívül ugyancsak aktuálpolitikai célokat szolgáló egyéb rendelkezéseket is tartalmazott. Egyrészt – vélhetően az új jegybanktörvény kapcsán az Európai Központi Bank (EKB) által tett kifogások nyomán⁶ – hatályon kívül helyezték az Ár. 30. §-át, amely lehetővé tette a Magyar Nemzeti Bank (MNB) és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének (PSZÁF) összevonását. Másrészt Schmitt Pál köztársasági elnök lemondása után néhány hónappal – vélhetően politikai érdemei utólagos elismeréseként – a módosítás előírta, hogy a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény hatályát a volt köztársasági elnökre is ki kell terjeszteni,⁷ amelynek nyomán részben új rendelkezések kerültek be a törvénybe a korábbi államfők jogállásáról és javadalmazásáról.⁸

1.1.3. A MÁSODIK ALAPTÖRVÉNY-MÓDOSÍTÁS

2012 szeptemberében a kormány nevében a közigazgatási és igazságügyi miniszter nyújtott be alaptörvény-módosító javaslatot, amely a bírák általános nyugdíjkorhatárát 2022-ig a 65. életév betöltésében, a bírósági vezetők tekintetében pedig a 62 éves kor elérésében állapította meg.⁹ Ezt a javaslatot azonban a kormány visszavonta, s mint ismert, később – törvénnyel – még nagyobb mértékben (minden bíró esetében a 62. életév betöltésére) csökkentette a kötelező nyugdíjkorhatárt. Így tehát nem ez lett a második alaptörvény-módosítás.

Az új alkotmány második módosítására irányuló javaslatot Lázár János Miniszterelnökséget vezető államtitkár képviselői önálló indítványként nyújtotta be 2012 szeptemberében, amelyhez négy másik kormánypárti képviselő társelőterjesztőként csatlakozott. Az *Alaptörvény* e módosítását, amely az Ár. rendelkezéseinek kiegészítésére irányult, 2012. november 9-én hirdették ki. A módosítás értelmében a választójog csak akkor gyakorolható, ha a választópolgárok előzetesen, a választás vagy népszavazás napját megelőző 15. napig – választójoguk „érvényesítése érdekében” – kéri a választói névjegyzékbe való felvételüket. Ennek módját illetően az alaptörvény-módosítás megkülönböztette a magyarországi lakóhellyel rendelkező, illetve nem rendelkező választókat, amennyiben az utóbbiak – az elektronikus út mellett – levélben is kérhették ezt. Az országgyűlési választások tekintetében a módosítás előírta, hogy a névjegyzékét minden általános választás előtt újra el kell készíteni – azaz a névjegyzékbe való felvételt minden parlamenti választás előtt újból kérni kell –, kivéve, ha az Országgyűlés megbízatása feloszlással vagy feloszlattal szűnt meg. A módosított

⁶ GÁVA Krisztián: „Az Alaptörvény módosításai” *Pro Publico Bono* 2014/2. 32. Megjegyzendő azonban, hogy az EKB vonatkozó állásfoglalása önmagában az MNB és a PSZÁF tervezett összevonását nem kifogásolta, csupán a fúzió végrehajtása során irányadó követelményeket hangsúlyozta. Lásd *Az Európai Központi Bank véleménye (2012. december 22.) a Magyar Nemzeti Bank függetlenségéről* (CON/2011/106), 2-3. Lásd www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/hu_con_2011_106_f.pdf.

⁷ Ez azonban csak a már fennálló szabályozás alkotmányos megerősítése volt, miután a vonatkozó tv. már korábban is tartalmazott rendelkezéseket a volt köztársasági elnökök juttatásairól.

⁸ Lásd a *köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. tv.* 7. fejezetét.

⁹ T/8288 Magyarország *Alaptörvényének* második módosítása. Ezt megelőzően néhány hónapig az Ár. az általános öregségi nyugdíjkorhatárt (62. életév betöltése) terjesztette ki a bírakra az addigi 70 éves kő betöltése helyett.

Ár. alapján az Országgyűlés még novemberben elfogadta a választási eljárásról szóló törvényt, benne a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelemre vonatkozó új követelményekkel.¹⁰

A módosítást, illetve a választási regisztráció intézményét heves politikai és szakmai viták kísérték, mivel az egy alapvető politikai jog gyakorlását korlátozta anélkül, hogy ennek megfelelő indoka lett volna (a választói névjegyzék a rendszerváltás óta megbízhatóan működött). A köztársasági elnök – aki nem magát az előzetes regisztrációt tartotta alaptörvény-ellenesnek, mivel az azt előíró Ár.-t az *Alaptörvény* Záró rendelkezései az *Alaptörvény* részének nyilvánították – a törvényt előzetes normakontrollra megküldte az AB-nak.¹¹

Az AB a fentebb már említett ombudsmani beadvány alapján 2012 végén – formai okok, azaz közjogi érvénytelenség miatt – az Ár. jelentős részét, benne a választási névjegyzékre vonatkozó rendelkezést megsemmisítette.^{12 13} Így az előzetes választási regisztrációnak nem maradt közvetlen alkotmányszövegbeli alapja. Ebben a helyzetben az AB 2013 januárjában a magyarországi lakóhellyel rendelkező választók vonatkozásában megsemmisítette a választási eljárási törvény előzetes regisztrációra vonatkozó rendelkezéseit, mert azokban a választójog indokolatlan korlátozását látta.¹⁴

A második alaptörvény-módosítás alkotmányjogi érdekessége elsősorban abban áll, hogy bár az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom az előzetes választási regisztráció követelményét beemelte az Ár.-ba, azt pedig a saját részének ismerte el, az AB annak tartalmát megsemmisítette, mivel az Ár.-t – az *Alaptörvény* hatálybalépéséhez nem szükséges (azaz nem átmeneti jellegű) tartalmi elemei miatt – nem ismerte el az *Alaptörvény*, azaz a hatályos alkotmányszöveg részének.

1.1.4. A HARMADIK ALAPTÖRVÉNY-MÓDOSÍTÁS

A kormány kezdeményezése alapján (az indítvány előterjesztője a vidékfejlesztési miniszter volt) 2012 decemberében került sor az *Alaptörvény* harmadik módosítására. Ebben az Országgyűlés felhatalmazást adott magának, hogy a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzésére és hasznosítására, továbbá „az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a mezőgazdasági üzemre” vonatkozó szabályokat sarkalatos törvényben állapítsa meg.

A módosítás célja az volt, hogy a sarkalatos szabályozás követelményének alkotmányba foglalásával különleges formai védelmet biztosítson a kormánytöbbség ágazati politikájának, amely a termőföld és az erdők külföldi tulajdonba kerülésének megakadályozását (azaz magyar tulajdonban tartását) tűzte ki fő céljául.

¹⁰ T/8405 törvényjavaslat a választási eljárásról.

¹¹ Lásd a köztársasági elnök indítványát, www.keh.hu/pic/upload/20121206_ab_inditvany_vej.pdf.

¹² 45/2012. (XII. 29.) AB hat., ABH 2012, 347.

¹³ A határozat részletes elemzéséről lásd SZENTE Zoltán: „Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. Az Alaptörvény integritása és az alkotmányozó hatalom korlátai” *Jogesetek Magyarázata* 2013/2. 11–21.

¹⁴ 1/2013. (I. 7.) AB hat.

1.1.5. A NEGYEDIK ALAPTÖRVÉNY-MÓDOSÍTÁS

A 2013. április 1-jén hatályba lépett negyedik alaptörvény-módosítás volt a legkiterjedtebb változtatás, amely egyaránt tartalmazott számos szövegmódosítást, illetve kiegészítést, azaz új alkotmányos rendelkezést.¹⁵

A módosítás indokolása lényegében kitarzott az Ár. alkotmányossága mellett, hangsúlyozva, hogy az alkotmányozó hatalma arra is kiterjed, hogy „a tartalmilag egységes *Alaptörvényt* formailag két részre osztja, amelynek első részében található »törzsszöveget«, a második rész átmeneti rendelkezései követik”, továbbá az Ár. elfogadása-kor az Országgyűlés a formai követelményeket is betartotta. Mindazonáltal „tudomásul véve” az AB döntését, amellyel megsemmisítette az Ár. jelentős részét, kifejezte azt az alkotmányozói akaratot, hogy „nemcsak a megsemmisített rendelkezéseket, de az Átmeneti rendelkezések teljes tartalmát” is az *Alaptörvény* (egységes) szövegébe emelje.¹⁶ Így az eredetileg az Ár.-ban foglalt politikai nyilatkozatot – apróbb változásokkal – teljes egészében az *Alaptörvény* „Alapvetés” című fejezetének részévé tették, és számos átmeneti szabállyal egészítették ki a Záró rendelkezéseket.¹⁷

A negyedik módosítás azonban nemcsak az Ár. megsemmisített rendelkezéseit építette be az *Alaptörvény* szövegébe, hanem több más, a 2010-ben megalakult Országgyűlés által elfogadott, de az AB által korábban már ugyancsak alkotmányellenesnek minősített törvényi rendelkezést is, továbbá néhány új elem is megjelent benne.

A módosítás meghatározta a házasság és a család alkotmányos fogalmát, ami az AB 43/2012. (XII. 20.) AB határozatát írta felül, amelyben a testület alaptörvény-ellenesnek nyilvánította és megsemmisítette a család fogalmának a családok védelméről szóló törvényben foglalt meghatározását, azon az alapon, hogy az az (akkori) alkotmányszövegnél szűkebb körben ismerte el a család jogi fogalmát. A negyedik módosítás a családi kapcsolat alapjaként a házasságot, illetve a szülő-gyermek viszonyt határozta meg, így explicit módon is preferálva a hagyományosnak tekintett családmodellt minden más (például élettársi) kapcsolathoz képest.

A negyedik módosítás részletesen szabályozta az alaptörvény-módosítások eljárását, egyértelművé téve, hogy az AB az *Alaptörvény* módosításait csak formai szempontból vizsgálhatja. Jóllehet korábban sem volt alkotmányos alapja annak, hogy az AB az alkotmányozói akaratot bármilyen esetben tartalmi értelemben is felülbírálja,¹⁸ 2010 után kisebbségi véleményként több AB határozatban is felvetődött ez utóbbi lehetősége,¹⁹ és a szakirodalomban is egyre jobban terjedt az az álláspont, amely meg-

¹⁵ Az alaptörvény-módosítási javaslatot a Fidesz–KDNP parlamenti frakciójának tagjai nyújtották be.

¹⁶ T/9929 Magyarország *Alaptörvényének* negyedik módosításának indokolása.

¹⁷ A negyedik alaptörvény-módosítás mégsem tette az Ár. egészét az *Alaptörvény* részévé. Kimaradt pl. a legfőbb ügyész felhatalmazása, hogy a területileg illetékes bírósághoz képest másik bíróság előtt emelhesen vádat.

¹⁸ 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862.; 23/1994. (IV. 29.) AB végzés; 290/B/2002. AB hat., ABH 2008, 1863, 1868.

¹⁹ A 61/2011. (VII. 13.) AB hat.-hoz fűzött különvéleményében Kiss László és Lévay Miklós, párhuzamos indokolásában pedig Kovács Péter (hozzá csatlakozva Bihari Mihály) tartotta ezt elképzelhetőnek [ABH 2011, 225.], míg a 45/2012. (XII. 29.) AB hat.-hoz fűzött párhuzamos véleményeikben Holló András és Stumpf István is az alkotmánymódosítások tartalmi okból való alkotmánybíróági megsemmisítésének elvi lehetősége mellett érveltek.

engedhetőnek, sőt kívánatosnak tartotta volna az AB jogkörének ilyen irányú kiterjesztését.²⁰

Miután az AB megsemmisítette a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény azon rendelkezéseit, amelyek az egyházként való bejegyzés eljárását szabályozták, valamint amelyek megszüntették a korábbi egyházak e jogállását,²¹ a negyedik alaptörvény-módosítás felhatalmazta az Országgyűlést, hogy sarkalatos törvényben rendelkezhesen az egyházi jogállás elismeréséről. Egy másik módosítás az AB azon döntését írta felül, amely a választási eljárási törvény kampánykorlátozó rendelkezéseit semmisítette meg. Mivel az alkotmányossági vizsgálaton elbuktak a törvény azon rendelkezései, amelyek politikai reklám közlését csak ingyenesen engedélyezték a médiaszolgáltatók számára, valamint kampányidőszakban tiltották a kereskedelmi csatornákat politikai hirdetés közlésétől,²² e szabályokat szintén beemelték az *Alaptörvény* szövegébe, átírva így a korábbi alkotmányos követelményeket. A véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódóan az Országgyűlés a gyűlöletbeszédre vonatkozó korábbi alkotmánybírói gyakorlatot is megváltoztatta, amennyiben az *Alaptörvényben* mondta ki, hogy a „véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére”, továbbá a jogosultak számára bíróság előtt érvényesíthető jogigényt alapított a közösséget sértő véleménynyilvánítással szemben. Ugyancsak az AB egy korábbi határozatának semlegesítését jelentette a felsőoktatási hallgatók ún. „röghöz kötése”, vagyis az a rendelkezés, amely szerint az államilag finanszírozott képzés igénybe vételét törvény meghatározott időtartamú foglalkoztatáshoz, illetve vállalkozási tevékenység folytatásához kötheti, mivel a hasonló tartalmú korábbi kormányrendeletet, illetve az annak megalkotására vonatkozó törvényi felhatalmazást – igaz, csak formai okok miatt – az AB alkotmányellenesség miatt korábban megsemmisítette.²³ Egy másik alkotmánybírói határozatot²⁴ bíralt felül az alkotmányozó azzal a rendelkezéssel, amely lehetővé tette, hogy törvény vagy önkormányzati rendelet kitaltsa a hajléktalanokat a közterületekről.

A negyedik alaptörvény-módosítás több új, azaz alkotmánybírói előtörténet nélküli rendelkezést is felvett az *Alaptörvény* szövegébe. Új rendelkezés volt az az alkotmányos felhatalmazás, amit a kormány kapott a felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjének – törvény keretei között – történő meghatározására, illetve gazdálkodásuk felügyeletére. A nemzetiségként való elismerés egyes eljárási feltételeit

²⁰ CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: „Túl az alkotmányon” *Közjogi Szemle* 2010/4. 4–6; DRINÓCZI Tímea: „Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban” *JURA* 2012/1; HALMAI Gábor: „Alkotmányos alkotmányvétség” *Fundamentum* 2011/2; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdések” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon* (Budapest: NKE KTK 2014); FRÖHLICH Johanna: „Az alkotmány zártsága és ellentmondás-mentessége – az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának lehetőségei és határai” in GÁRDOS-OROSZ–SZENTE uo.

²¹ 6/2013. (III. 1.) AB hat.

²² 1/2013. (I. 7.) AB hat.

²³ 32/2012. (VII. 4.) AB hat.

²⁴ 38/2012. (XI. 14.) AB hat.

is az *Alaptörvényben* helyezte el. Alkotmányos megerősítést kapott az Országgyűlés elnökének jogköre, amennyiben rendészeti és fegyelmi jogköre, valamint az immár az *Alaptörvényben* is elismerést nyert Országgyűlési Őrség feletti irányítási hatásköre bekerült az alkotmányba is. További újdonságként az alaptörvény-módosítás az alkotmányszövegben szabályozta az Országos Bírósági Hivatal elnökének jogállását, s ennek részeként a bíróságok közötti ún. ügyáthelyezés jogosítványát.

Az új szabályozás körében a legjelentősebb változásokat az AB jogkörének korlátozása jelentette. Amint már volt róla szó, a negyedik alaptörvény-módosítás explicit módon is kimondta, hogy az AB csak formai okból vizsgálhatja az (új) *Alaptörvényt* és annak módosításait, ezen túl a normakontroll eljárásokat tekintve előírta az AB számára a kérelemhez kötöttséget, és néhány más eljárási szabályt is megállapított. A közpénzügyi törvények alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozó alaptörvényi korlátozásokat a negyedik módosítás azzal egészítette ki, hogy azokat a törvényeket, amelyek olyan időszakban születtek, amikor az államadósság összege meghaladta a GDP 50%-át, ezen időszak vonatkozásában akkor sem lehet megsemmisíteni, ha az AB hatásköri korlátozása megszűnne. Egy további rendelkezés – ideiglenes jelleggel, mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja – rendkívüli pénzügyi hozzájárulás kivetésére adott felhatalmazást arra az esetre, ha „az AB, az Európai Unió Bírósága, illetve más bíróság vagy jogalkalmazó szerv döntéséből az állam által teljesítendő olyan fizetési kötelezettség fakad, amelynek teljesítésére a központi költségvetésről szóló törvényben e célra rendelkezésre álló összeg nem elegendő”. A rendelkezés különös sajátossága volt, hogy nem határozta meg a felhatalmazás alanyát. Az Országgyűlés AB-val szembeni pozícióját erősítette ugyanakkor az a szabály, amely – az AB hatáskör-korlátozása kapcsán – a törvényhozást hatalmazta fel arra, hogy meghatározza az államadósság, illetve a nemzeti össztermék számításának módját.

Az *Alaptörvény* e módosítása újból megerősítette a Legfelsőbb Bíróság elnöke, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke és tagjai, valamint az adatvédelmi biztos megbízatásának megszüntetését (illetve más tisztségviselők mandátumának folyamatosságát). Végül számos szövegpontosítást (első alkalommal még a Nemzeti hitvallásra vonatkozóan is) és hatályba léptetési szabályt is tartalmazott.

A negyedik alaptörvény-módosítás ismét felizzította az alkotmányosság magyarországi helyzetével kapcsolatos vitákat itthon²⁵ és külföldön²⁶ egyaránt. Egyes hazai jogvédő szervezetek, valamint számos külföldi nyilatkozat és sajtócikk azt az alkotmányosságra mért „végső csapásnak” tekintette.²⁷ A módosítást az alapvető jogok biztosa megtámadta az AB-nál, amely azonban a negyedik alaptörvény-módosítás közjogi érvénytelenség miatti megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.²⁸

²⁵ BÁNKUTI Miklós [et al.]: „Amicus brief a velencei bizottságnak az alaptörvény negyedik módosításáról” *Fundamentum* 2013/3.

²⁶ Venice Commission: *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, CDL-AD(2013)012. Opinion 720/2013.

²⁷ Lásd pl. Eötvös Károly Intézet: *Negyedik Alaptörvény-módosítás: Nyílt levél a kormánypárti képviselőknek*, www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=575.

²⁸ 12/2013. (V. 24.) AB hat. Lásd ehhez VINCZE Attila: „Az AB határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról. Az alkotmánymódosítás alkotmánybíróági kontrollja” *Jogesetek Magyarázata* 2013/3.

1.1.6. AZ ÖTÖDIK ALAPTÖRVÉNY-MÓDOSÍTÁS

Részben a negyedik alaptörvény-módosítást ért nemzetközi kritikák inspirálhatták az ötödik alaptörvény-módosításra irányuló javaslatot, amelyet a kormány nevében Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter nyújtott be az Országgyűlésnek 2013 júniusában. A parlament azonban csak az őszi ülészakán tárgyalta meg és fogadta el az alkotmány legújabb módosítását, amelyet a kormány időközben néhány új elemmel is kiegészített.

Az indítvány indokolása szerint a negyedik alaptörvény-módosításról szóló AB határozat „eredményeképpen Magyarországon az új Alaptörvény körüli viták időszaka lezárult”. Ugyanakkor annak érdekében, „hogyan az alkotmányos viták a nemzetközi kötelezettségeinkkel összhangban is nyugvópontra jussanak”, illetve „hogyan egyes alkotmányos kérdések a továbbiakban ne szolgálhassanak ürügyként Magyarország elleni támadásokhoz”, néhány, inkább technikai változtatást eszközölt az alkotmány-szövegben. Egyrészt ismét megerősítették a törvényhozás felhatalmazását, hogy sarkalatos törvényben határozza meg a vallási közösségek szervezeti formáját, s – többféle módon is – ismét megerősítette a különböző vallási közösségek közötti különbségtétel lehetőségének alaptörvényi elvét, bevezetve a „bevett egyházak” fogalmát, amelyek számára „az állam sajátos jogosultságokat biztosít”. A nemzetközi tiltakozások és bírálatok hatására az *Alaptörvény* e módosítása implicit módon a kereskedelmi csatornáknak is megengedte, hogy választási kampányidőszakban politikai hirdetéseket közöljenek, de ezt oly módon tette, hogy az eredeti elképzelés – a kampány korlátozása a közszolgálati médiumokra – érvényesülhessen; a politikai hirdetések közlését ugyanis „kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett” engedte meg.

Úgyszintén a nemzetközi kritikák hatására – a javaslat indokolása szerint „az Európai Bizottság megkeresésére” – megszűnt az OBH elnökének ügyáthelyezési jogköre. Szintén eltörölték azt a rendelkezést, amely szerint rendkívüli pénzügyi hozzájárulás vehető ki, ha a költségvetés egyensúlyát nemzetközi bíróság vagy az AB valamely döntésének hatása veszélyeztetné.

Végül az ötödik alaptörvény-módosítás biztosított lehetőséget a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének már korábban is tervezett összevonására, miután úgy rendelkezett, hogy „[a] Magyar Nemzeti Bank ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét”.

1.1.7. EGYÉB (SIKERTELEN) ALAPTÖRVÉNY-MÓDOSÍTÓ JAVASLATOK

Megjegyzendő, hogy 2012 és 2013 folyamán több más alaptörvény-módosító javaslatot is benyújtottak az Országgyűlésnek;²⁹ különösen az ellenzéki pártok voltak aktívak ebben, indítványaik a kormánypárti módosításokhoz hasonlóan általában aktuálpolitikai követelések *Alaptörvény*be foglalására irányultak. Így például a Jobbik lusztráció-

²⁹ Az *Alaptörvény* hatálybalépésétől (2012. január 1.) 2015. december 31-ig összesen 37 alaptörvény-módosító javaslatot nyújtottak be az OGY-hez (az Ár. elfogadására, ill. módosításaira tett javaslatokkal együtt).

ós javaslatot nyújtott be (vagyis a rendszerváltás előtt szerepet vállalt személyek köztiszségekből való kizárását javasolta),³⁰ lehetővé tette volna a parlamenti képviselők visszahívását,³¹ az *Alaptörvény*ben tiltotta volna be a meleg-felvonulásokat,³² megengedte volna országos népszavazás tartását nemzetközi szerződés megszüntetéséről,³³ nemzeti értékkel nyilvánította volna, s ilyenként különleges védelemben részesítette volna az *Alaptörvény* nemzeti jelképei mellett – egyebek között – a Székely himnuszot, a székely zászlót, az árpádsávot, a Szent Jobbot, a turult, a Csodaszarvast, a Boldogasszony anyánk kezdetű éneket és a rovásírást.³⁴ Az LMP az *Alaptörvény* elfogadását, illetve módosítását kötelező országos népszavazás általi megerősítéshez kötötte volna, átlátható kampányfinanszírozást javasolt,³⁵ s több jogállami garanciát kívánt beemelni az *Alaptörvény*be (például a visszamenőleges hatályú jogalkotás kifejezett tilalmát, vagy a pártfinanszírozás nyilvános ellenőrizhetőségét).³⁶

Több módosító javaslatot nyújtottak be a köztársasági elnök jogállásával kapcsolatban is: Szili Katalin független képviselő,³⁷ valamint a Jobbik a közvetlen elnökválasztást iktatta volna az *Alaptörvény*be,³⁸ az MSZP pedig alkotmányos lehetőséget kívánt biztosítani a köztársasági elnök országos népszavazással történő visszahívása számára.³⁹

Az *Alaptörvény* eddigi változásait összefoglalva egyet lehet érteni azzal az értékeléssel, amely szerint a módosítások nem követtek semmilyen koherens alkotmányos vagy politikai eszmét vagy doktrínát, hanem azok napi politikai érdekeket szolgáltak.⁴⁰

1.2. AZ ALAPTÖRVÉNY A NEMZETKÖZI ÉS A HAZAI POLITIKAI ÉS SZAKMAI DISKURZUSBAN

Jóllehet az európai országok mintegy kétharmadában a hatályos alkotmány az utolsó huszonöt évben született, az alkotmányozás – kiváltképp, ha teljesen új alkotmány elfogadásáról van szó – mindig nagy figyelmet kelt, nemcsak az érintett államban, hanem nemzetközileg is. Ez utóbbi nem meglepő, hiszen az Európai Unió, illetve jog-

³⁰ T/4887 Magyarország *Alaptörvényének* módosítása. (Az alaptörvény-módosító javaslatok esetében az első szám az indítvány parlamenti irományszáma.)

³¹ T/12952 Az országgyűlési képviselők visszahívhatóságának megteremtése érdekében Magyarország *Alaptörvényének* hatodik módosítása.

³² T/6719 Magyarország *Alaptörvényének* módosításáról.

³³ T/5893 Magyarország *Alaptörvényének* módosításáról.

³⁴ T/10484 Magyarország *Alaptörvényének* ötödik módosítása. A „székely-magyar rovásírás” védelméről szóló a párt T/7015 Magyarország *Alaptörvényének* módosításáról szóló alaptörvény-módosító javaslat is.

³⁵ T/10265 Magyarország *Alaptörvényének* akárhányadik módosítása.

³⁶ T/8988 Magyarország *Alaptörvényének* módosítása.

³⁷ T/6671 Magyarország *Alaptörvényének* módosításáról a köztársasági elnök közvetlen választása tárgyában.

³⁸ T/6611 Magyarország *Alaptörvényének* 1. számú módosításáról.

³⁹ T/5622 Magyarország *Alaptörvénye* első módosítása.

⁴⁰ KÖRÖSÉNYI (4. l.) 97, 103; Pál SONNEVEND – András JAKAB – Lóránt CSINK: „The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary in Hungary” in Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND (szerk.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania* (Oxford – Portland Hart 2015) 108.

elődjének történetében ez csak igen ritkán fordult elő eddig (korábban csak kétszer: az 1958. évi francia, illetve a 2000. évi finn alkotmány elfogadásával). Mégis, az európai szintén a kommunista rendszerek bukása utáni közép- és kelet-európai országok alkotmányozási hullámát követően jobbra csak modernizációs célú alkotmányozás történt, vagyis egynemely közjogi rendszer olyan megújítása, amely rendszerint figyelembe vette a modern konstitucionalizmus újabb vívmányait. A magyar alkotmányozás azonban – az *Alaptörvény* előkészítésének módja, valamint számos tartalmi eleme, végül a keretei között kialakult alkotmányos gyakorlat miatt – nem csupán jelentős figyelmet, hanem szokatlanul erős kritikákat is kapott idehaza és külföldön egyaránt.

A bírálatok közül a legnagyobb hangsúlyt az európai uniós intézmények által megfogalmazott kritikák kapták. Ez nem is meglepő, hiszen az EU szervei függetlenek a hazai belpolitika szereplőitől, illetve semleges pozíciót foglaltak el a hazai politikai vitákban; értékeléseik az EU-jog külső és objektív mércéihez igazodnak, végül pedig elvileg külső kényszert is alkalmazhatnak Magyarországgal szemben, azaz véleményüknek tényleges következményei lehetnek. Mindazonáltal az EU felől érkező kritikák között is egyaránt előfordultak jogi és politikai jellegű bírálatok, annak megfelelően, hogy azokat milyen típusú intézmények címezték.

A politikai típusú bírálatok közül kiemelhetők az Európai Parlament egyes határozatai,⁴¹ az ún. Tavares-jelentés,⁴² valamint a liberális pártfrakció kezdeményezése az Európai Uniót alapító Maastrichti Szerződés (EUSZ) (mai) 7. cikkének Magyarországgal szembeni alkalmazása érdekében. Ezek a kritikák – függetlenül megalapozottságuktól⁴³ – az EU politikai dimenziójában fogalmazódtak meg, illetve kerültek napirendre, s ehhez hasonlóan Magyarországon is a belpolitikai diskurzus részévé váltak. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az *Alaptörvénnyel* szemben felmerült politikai természetű kritikák újdonságot jelentettek abban az értelemben, hogy több szempontból is kétségbe vonták egy tagállam alkotmányának, illetve alkotmányos gyakorlatának összhangját az EU alapértékeivel, amelyeket az EUSZ 2. cikke tartalmaz.

Ami az uniós intézmények *Alaptörvénnyel* kapcsolatos jogi, illetve szakmai jellegű jelzéseit illeti, azok közül különösen az Európai Bizottság fellépésének volt jelentősége. 2011 folyamán az Európai Bizottság – saját megfogalmazása szerint – kiemelt figyelemmel kísérte a magyarországi helyzetet, mivel úgy találta, hogy az *Alaptörvény* végrehajtása jegyében elfogadott sarkalatos törvények több vonatkozásban is ellentétesek voltak az EU-joggal.⁴⁴ Az év során az Európai Bizottság több informális levélben kérte a magyar kormány álláspontját egyes törvényekkel kapcsolatban, amely valójában a EUSZ 258. cikke szerinti kötelességzegési eljárás szokásos része. Minthogy a jogállamisággal kapcsolatos ügyekben ez az informális egyez-

⁴¹ Lásd pl. *European Parliament resolution of 3 July 2013 on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary*, A7-0229/2013. AB-AF.

⁴² *Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary*, Parliament resolution of 16 February 2012, 2012/2130(INI).

⁴³ Az Európai Parlament határozatai, ill. a Tavares-jelentés nagymértékben támaszkodtak a Velencei Bizottság jelentéseinek megállapításaira, s többnyire a magyarországi sarkalatos jogalkotás alapos ismeretéről tanúskodtak. Jelentős hazai visszhangot politikai jellegű értékelételeik váltottak ki.

⁴⁴ European Commission: *Statement of the European Commission on the Situation in Hungary on 11 January 2012*. MEMO/12/9. Lásd europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-9_en.htm.

tetés nem járt sikerrel, az Európai Bizottság 2012-ben három ügyben is az Európai Bírósághoz (EuB) fordult. Jóllehet mindhárom ügy – a Magyar Nemzeti Bank függetlensége, a bírák kötelező nyugdíjkorhatárának 70-ről 62 évre való csökkentése, valamint a „nemzeti adatvédelmi hatóság függetlenségének” kérdése – a vonatkozó sarkalatos törvények egyes rendelkezéseivel volt kapcsolatos, azokat az Európai Bizottság az *Alaptörvény* végrehajtásának tekintette, illetve egyes rendelkezések – mint például a parlamenti adatvédelmi ombudsman tisztségének felváltása egy autonóm közigazgatási szervvel, s ennek nyomán az országgyűlési biztos megbízatásának megszüntetése – közvetlenül az *Alaptörvényen* alapultak. Így az Európai Bizottság által megfogalmazott észrevételek, illetve kritikák egyben az *Alaptörvény* érintett rendelkezéseire is kiterjedtek.

Az Európai Bizottság által felvetett problémák, illetve a fent említett ügyekben megindított kötelezettségszegési eljárások sajátossága ugyancsak az volt, hogy azok a jogállamisággal kapcsolatos kifogások voltak, ami kivételesnek tekinthető az Európai Unió történetében. Az Európai Bizottság által a tagállamok ellen indított kötelezettségszegési eljárásokra ugyanis szinte kivétel nélkül olyan szakpolitikai viták kapcsán kerül sor, amikor egy tagállam elmulasztja az uniós jog megfelelő átvételét vagy alkalmazását. Bár a sarkalatos törvények kapcsán az Európai Bizottság fellépésének mérlege vegyes volt,⁴⁵ az *Alaptörvényt* nem módosították az Európai Parlament, az Európai Bizottság vagy az EuB állásfoglalásai vagy döntései miatt, illetve azoknak megfelelően.

Az *Alaptörvényt* ért nemzetközi bírálatok másik fő forrása az Európa Tanács kereketei között működő Velencei Bizottság volt. A testülettől először még a kormány (illetve nevében a közigazgatási és igazságügyi miniszter) kért szakvéleményt az új *Alaptörvény* előkészítésével kapcsolatos kérdésekről.⁴⁶ Az új magyar alkotmányról szóló átfogó jelentés elkészítését azonban már az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének monitoringbizottsága kezdeményezte még az *Alaptörvény* elfogadása előtt. A Velencei Bizottság véleménye, miközben méltányolta az új alkotmányban a közös európai értékek és standardok követésének szándékát az alapjogok alkotmányos szabályozása kapcsán, és megállapította a korábbi állam- és kormányforma fenntartását, számos aggodalmat, illetve bírálatot tartalmazott lényegében véve az *Alaptörvény* valamennyi fejezete tekintetében.⁴⁷ A Velencei Bizottság több vonatkozásban a demokrácia működését veszélyeztető szabályozást, illetve kockázatot azonosított,⁴⁸ sőt

⁴⁵ A Magyar Nemzeti Bank vonatkozásában az eljárás egyeztetési szakaszában a felek megállapodásra jutottak, így a Bizottság nem fordult az Európai Bírósághoz. A bírák kényszernyugdíjazása ügyében a luxemburgi bíróság elmarasztalta Magyarországot [286/12. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet], de az érintett bírák nem nyertek tényleges jogorvoslatot, mint ahogy egyikük sem kapta vissza korábbi tisztségét. Az adatvédelmi ombudsman idő előtti felmentésével Magyarország az Európai Bíróság ítélete szerint ugyancsak megsértette az európai uniós jogot [288/12. sz. *Európai Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2014. április 8-án hozott ítélet].

⁴⁶ Venice Commission: *Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new Constitution of Hungary*, CDL-AD(2011)001, Opinion 614/2011.

⁴⁷ Venice Commission: *Opinion on the New Constitution of Hungary*, CDL-AD(2011)016, Opinion 621/2011.

⁴⁸ Így pl. a közpolitikai szabályozási tárgyakra vonatkozó kétharmados törvényhozási követelmény, vagy a Költségvetési Tanács szerepkörét illetően.

néhány esetben kifejezetten az európai követelményekkel ellentétes rendelkezésekre hívta fel a figyelmet.⁴⁹ A testület már ebben a jelentésében nyilvánvalóvá tette, hogy figyelemmel fogja kísérni az *Alaptörvény* alapján meghozandó sarkalatos törvényhozás folyamatát. A későbbiekben ennek megfelelően is járt el, s – egyebek között – a bírák jogállására,⁵⁰ az egyházak jogállására és a lelkiismereti és vallásszabadságra,⁵¹ a választási rendszerre,⁵² valamint az AB jogállására⁵³ vonatkozó jelentéseinek bírálati arról tanúskodnak, hogy az *Alaptörvényről* szóló véleményében megállapított kockázatok egy része megvalósult. A Velencei Bizottság újabb átfogó jelentést készített a negyedik alaptörvény-módosításról, amelyben minden korábbinál élesebben bírálta a magyarországi alkotmányozást, arra a következtetésre jutva, hogy az *Alaptörvény* e módosításai „rendszeresen akadályozzák” a közhatalom alkotmányos kontrollját, és azok egy része ellentétes az európai standardokkal. A Velencei Bizottság bírálta azt az alkotmányozási gyakorlatot, amely a korábban alaptörvény-ellenesnek bizonyult törvényi rendelkezéseket beemelte az *Alaptörvény* szövegébe, így kerülve el az alkotmányossági felülvizsgálatot. Számos más kritika mellett a Bizottság úgy vélte, hogy az AB szerepének csökkentése veszélyezteti a hatalommegosztás elvét, az alapjogok védelmét és a jogállamiságot.⁵⁴ A Velencei Bizottság is csak egyes sarkalatos törvények esetében tudott – csupán néhány kevésbé lényeges – változást elérni, az *Alaptörvény* azonban e bírálatok hatására egyszer sem módosult.

Az európai integrációs intézmények mellett számos más nemzetközi – elsősorban emberi jogi – szervezet adott ki az *Alaptörvény*, illetve a negyedik alaptörvény-módosítás egyes rendelkezéseit bíráló állásfoglalást, így az Amnesty International,⁵⁵ vagy a Human Rights Watch.⁵⁶

Az *Alaptörvény* megítélése a hazai alkotmányjogi diskurzusban kezdettől fogva alapvetően negatív volt.⁵⁷ A szakmai reakciók túlnyomó többsége kritikusan viszo-

⁴⁹ Mint pl. a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés alkotmányos engedélyezése esetében.

⁵⁰ Venice Commission: *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*, CDL-AD(2012)001, Opinion 663/2012.

⁵¹ Venice Commission: *Opinion on Act CCVI of 2011 on the right to freedom of conscience and religion and the legal status of churches, denominations and religious communities of Hungary*, CDL-AD(2012)004, Opinion 664/2012.

⁵² Venice Commission/Council for Democratic Elections: Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary, CDL-REF(2014)037, Opinion 662/2012.

⁵³ Venice Commission: *Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary*, CDL-AD(2012)009, Opinion 665/2012.

⁵⁴ Venice Commission: *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, CDL-AD(2013)012, Opinion 720/013.

⁵⁵ *Amnesty International Public Statement*. AI Index: EUR 27/006/2011. 20 April 2011; *Amnesty International's Concerns about the Fourth Amendment to Hungary's Fundamental Law*, Amnesty International European Institutions Office, March 2013.

⁵⁶ *Wrong Direction on Rights Assessing the Impact of Hungary's New Constitution and Laws*, Human Rights Watch, 2013.

⁵⁷ Az *Alaptörvényről* szóló hazai szakmai diskurzus bemutatására, ill. jellemzésére lásd Tóth Gábor Attila: *A jogok törvénye. Értekezések az alkotmányos szabadságról* (Budapest: Gondolat 2014); JAKAB András: „A magyar alkotmányjog-tudomány története és jelenlegi helyzete” in JAKAB András – MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudománya* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 184–188; SZENTE Zoltán: „Az Alaptörvény és az alkotmányos változások szakmai és tudományos reflexiói 2010 után” *Fundamentum* 2015/2-3.

nyult az alkotmányozás folyamatához és végeredményéhez.⁵⁸ A bírálatok egy része a változások teljes elutasítására irányult, s egyaránt kiterjedt az új alkotmány elfogadásának módjára, illetve az alkotmányfejlődés általános irányára és számos konkrét megoldására,⁵⁹ majd módosításaira⁶⁰ is. Sok bírálat született az *Alaptörvény* valamely részére vagy egy-egy intézményére, vagy jellemzőjére vonatkozóan.⁶¹ Egy részük teoretikus alapon állt,⁶² míg mások a korábbi *Alkotmányt* tekintették abszolút viszonyítási pontnak az *Alaptörvény* rendelkezéseinek megítélésakor.⁶³ A szakmai közvéleményben csak szórványosan fordultak elő olyan kísérletek, amelyek explicit célja az *Alaptörvény* vagy módosításainak⁶⁴ igazolása, vagy a bírálatokkal szembeni védelem volt,⁶⁵ míg többen az *Alaptörvény* „kreatív” értelmezésével, az alapvető európai alkotmányos standardokkal való összhangra utalással igyekeztek megoldást vagy választ találni a bírálatok által felvetett alkotmányossági problémákra.⁶⁶ Az *Alaptörvény* körüli szakmai diskurzussal kapcsolatban megemlíthető még az alkotmánymódosítások alkotmánybírói (tartalmi) felülvizsgálhatóságával kapcsolatos vita⁶⁷ (amely azonban az ezt explicit módon kizáró negyedik alaptörvény-módo-

⁵⁸ Lásd pl. ARATÓ András – HALMAI Gábor – KIS János: „Vélemény Magyarország alaptörvényéről” *Élet és Irodalom* 2011/26. I.; KIS János: „Alkotmányozás – mi végre? I–III.” *Élet és Irodalom* 2011. március 25., április 1. és április 8.; BÁNKUTI (25. lj.). 5–34.

⁵⁹ Jan-Werner MÜLLER: „The Hungarian Tragedy” *Dissent* 2011/Spring, 5–11; Kriszta KOVÁCS – Gábor ATTILA TÓTH: „Hungary’s Constitutional Transformation” *European Constitutional Law Review* 2011/2; Miklós BÁNKUTI – Gábor HALMAI – Kim Lane SCHEPPELE: „Disabling the Constitution” *Journal of Democracy* 2012/3; István POGÁNY: „The Crisis of Democracy in East Central Europe: The ‘New Constitutionalism’ in Hungary” *European Public Law* 2013/2. 341–367; Miklós BÁNKUTI – Gábor HALMAI – Kim Lane SCHEPPELE: „From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary’s Old and New Constitutions” in Tóth Gábor Attila (szerk.): *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary’s 2011 Fundamental Law* (Budapest – New York: CEU Press 2012) 237–268.

⁶⁰ LÁPOSSY Attila – SZAJBÉLYI Katalin: „Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek alkotmányosságáról” *Közjogi Szemle* 2012/2; BÁNKUTI (25. lj.); 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 után” *Fundamentum* 2013/3.

⁶¹ Csak példaként lásd KÖRTVÉLYESI Zsolt: „Az egységes magyar nemzet és az állampolgárság” *Fundamentum* 2011/2; SZENTE Zoltán: „A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2011/3; PAP András László: „Az Alaptörvény preferenciáiról” *Magyar Jog* 2014/12; de jó példái ennek a Tóth (59. lj.) egyes fejezetei.

⁶² Így pl. Tóth (57. lj.).

⁶³ Mint pl. MAJTÉNYI László – SZABÓ Máté Dániel (szerk.): *Az elveszejtett alkotmány* (Budapest: L’Harmattan – Eötvös Károly Intézet 2011); SÓLYOM László: „The Rise and Decline of Constitutional Culture in Hungary” in BOGDANDY–SONNEVEND (40. lj.).

⁶⁴ A magyar kormány felkérésére neves külföldi jogtudósok által készített szakértői tanulmányt – kimondva-kimondatlanul – a Velencei Bizottság egyik kritikus jelentésére adott válasznak szántak. Francis DELPÉREÉ – Pierre DELVOLVÉ – Eivind SMITH: *Opinion on the Fourth Amendment of the Constitution of Hungary*, www.kormany.hu/download/d/e0/e0000/Traduc%20-%20opinion%20on%204th%20amendment.pdf.

⁶⁵ Lásd pl. LÓRÁNT CSINK – BALÁZS SCHANDA – ANDRÁS ZS. VARGA (szerk.): *The Basic Law of Hungary A First Commentary* (Dublin: Clarus Press – National Institute of Public Administration 2012); TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció* (Budapest: HVG-ORAC 2014).

⁶⁶ Lásd pl. JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011); ANDRÁS JAKAB – Pál SONNEVEND: „Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz” *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2012/72.

⁶⁷ Az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálata mellett lásd pl. CHRONOWSKI–DRINÓCZI–ZELLER (20.

sítás után elcsendesült), valamint az ún. „politikai alkotmányosság” körül kialakuló diskusszió, miután néhány elemző az angolszász szakirodalomból kölcsönvett teóriát átvéve a magyarországi közjogi változásokban – elsősorban a parlamenti többség és az AB közti korábbi hatalmi egyensúly felbillenésében –, az *Alaptörvény* és az utóbbi évek alkotmányfejlődésének egyfajta legitimációs kísérleteként, csupán az alkotmányosság egy új (többségelvű) értelmezésének győzelmét látta.⁶⁸ Ez utóbbi két témakörtől eltekintve azonban a szakmai közélet szereplői többnyire nem reflektáltak egymás érveire közvetlenül, még ha nyilvánvalóan szembenálló nézetekről volt is szó.⁶⁹

1.3. AZ ALAPTÖRVÉNY ÉRVÉNYESÜLÉSE

1.3.1. AZ ÁLLAMSZERVEZET MŰKÖDÉSE

Annak ellenére, hogy az *Alaptörvény* államszervezeti rendszere alapvetően nem változott a korábbi alkotmányéhoz képest, a hatalommegosztás mechanizmusai, a közhatalmi szervek közti egyensúly lényegesen megváltozott a 2010. évi választásokat megelőző állapothoz viszonyítva. A legjelentősebb változás a végrehajtó hatalom megerősödése, sőt dominánssá válása volt a többi hatalmi ággal, különösen a politikai értelemben „semleges”, ellenőrző funkciójú közhatalmi szervekkel szemben.

1.3.1.1. A VÉGREHAJTÓ ÉS A TÖRVÉNYHOZÓ HATALOM VISZONYA

A kormány meghatározó befolyása a törvényhozó hatalom vonatkozásában ugyan nem volt új jelenség a rendszerváltás utáni Magyarországon, ahol a parlament működését mindig is az erős pártfegyelem és a kormány túlsúlya jellemezte, ám a törvényhozási többség kormány általi politikai irányítása korlátlanra vált, s részben vagy teljesen új hatalomgyakorlási mechanizmusokon keresztül is érvényesült. Gyakorivá, illetve bevetté vált például a kormány előterjesztéseinek egyéni képviselői indítványok

lj.); HALMAI (20. lj.); GÁRDOS-OROSZ (20. lj.); PETRÉTEI József: „Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság” in GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (20. lj.); FRÖHLICH (20. lj.). A szkeptikus álláspontra lásd pl. Herbert KÜPPER: „Az alkotmánymódosítás és az alkotmánybírói kontroll – megoldás az »örökkévalósági klauzula«?” *Közjogi Szemle* 2013/4; SZENTE Zoltán: „Az »alkotmányellenes alkotmánymódosítás« és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban” *Közjogi Szemle* 2014/3.

⁶⁸ PÓCZA Kálmán: „Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban” *Kommentár* 2012/5; ANTAL Attila: „Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon” *Politikatudományi Szemle* 2013/3. Bírálataira lásd Kovács Ágnes: „A passzív nem puha, avagy miért nem igazolható az AB gyakorlata a politikai konstitucionalizmus alapján?” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-ORAC 2015).

⁶⁹ Mint pl. azzal kapcsolatban, hogy az *Alaptörvény* mennyire felel meg az európai konstitucionalizmus értékeinek: a szkeptikus álláspontra lásd pl. CHRONOWSKI Nóra: „Az Alaptörvény európai mérlegen” *Fundamentum* 2011/2, ezzel szemben: KUKORELLI István: „Az Alaptörvény és az Európai Unió” *Pro Publico Bono* 2013/1. Eltérő nézetek születtek arról is, hogy az *Alaptörvény* egyes hiányosságai, problémái mennyire ellensúlyozhatók alkotmányértelmezés útján. Amíg ennek lehetőségeiről Jakab András külön könyvet írt [JAKAB (66. lj.)], az ellentétes álláspontra lásd „Az Alaptörvény fő problémái nem oldhatók meg jogértelmezéssel” Tóth Gábor alkotmányjogással Súlyom Péter beszélget” *Fundamentum* 2012/4.

útján való parlament elé terjesztése, és a hagyományosan ellenzéki eszköz, az interpelláció kormánypárti képviselők által való alkalmazása. A kormánypártok kétharmados parlamenti többsége mellett az *Alaptörvény*, illetve a parlamenti házszabályok nem voltak képesek az ellenzéki jogok korábbi szintjének biztosítására. A 2010–2014 közötti parlamenti ciklusban például egyetlen ellenzéki kezdeményezésű vizsgálóbizottság sem jöhetett létre, s a kormánytöbbség az ellenzéki pártokkal való érdemi egyeztetés, illetve együttműködés nélkül gyakorolta az Országgyűlés személyi (választási) jogköreit.

A 2012–2014 között megújított házszabályok⁷⁰ lényegében véve lehetőséget teremtettek a folyamatos, rendkívüli törvényalkotásra, amely az európai alkotmányos demokráciákban szokatlan sebességű és mennyiségű törvényhozást eredményezett.

Jóllehet az *Alaptörvény* törvényhozó hatalomra vonatkozó rendelkezései alig térnek el az Európában megszokott alkotmányos szabályoktól, a parlament működése Magyarországon számos egyedi sajátosságot mutat: ez az egyetlen európai törvényhozás, amelynek nincs jogköre a törvényjavaslatok részletes tárgyalására; Európában ez az egyetlen olyan parlament, amelynek költségvetési jogköre egy nem választott szerv (a Költségvetési Tanács) által korlátozott; az egész kontinensen itt a legrövidebb a törvények átfutási ideje, s alighanem a legrövidebb az új törvények élettartama.

Összességében az *Alaptörvény* alapján kialakult alkotmányos gyakorlatot e területen az jellemzi leginkább, hogy a törvényhozás e sok tekintetben rendkívüli működési sajátosságai nem minősülnek alkotmányellenesnek, vagyis beleférnek az *Alaptörvény* keretei közé.

1.3.1.2. A VÉGREHAJTÓ HATALOM VISZONYA MÁS HATALMI ÁGAKKAL ÉS KÖZHATALMI SZERVEKKEL

Az *Alaptörvény* rendszerében a kormány nemcsak az Országgyűléssel szemben rendelkezik meghatározó befolyással, hanem más hatalmi ágakkal, köztük az ún. „semleges” vagy „ellenőrző” közhatalmi szervekkel – így az AB-val, a bíróságokkal, az ügyészséggel, a Magyar Nemzeti Bankkal, az alapvető jogok biztosával, illetve az önkormányzatokkal – kapcsolatban is. Igaz ugyan, hogy éppen a viszonylag csekély változások miatt ez elvileg nem az alkotmányos szabályozás, hanem a politikai konstelláció (a kormánykoalíció hosszú, csaknem öt évig fennálló kétharmados parlamenti többsége) következménye volt. Csakhogy az alkotmányozó (a valóságban a parlamentben minősített többséggel rendelkező kormánypártok) már e parlamenti erőviszonyok ismeretében határozta meg az alkotmányozáshoz, a semleges jogállású közjogi méltóságok, illetve közhatalmi szervek megválasztásához, illetve a sarkalatos törvények elfogadásához szükséges minősített többségi követelményeket. S mint-hogy az alkotmányozás folyamata a legkevésbé sem a konkrét helytől és időtől (vagyis a politikai erőviszonyoktól) függetlenül ment végbe, tudatos alkotmányozói paradigmaváltásnak tekinthető, hogy a minősített többségi követelmény funkciója már nem

⁷⁰ Lásd az *Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tv.-t* és az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY hat.-ot.

a kormánypártok és az ellenzék közötti konszenzuskényszer volt, hanem a 2010-es politikai helyzetből a kormányzati többség számára következő előnyök tartóssá tétele, „bebetonozása”. Az *Alaptörvény* államszervezeti részének számos jellemzője ennek a szándéknak rendelődött alá. Így a korábbi minősített többségi követelmények megerősítése (ahelyett, hogy a konszenzuskényszerhez szükséges szigorúbb eljárási feltételeket írt volna elő az *Alaptörvény*), néhány korábbi közjogi tisztségviselő (az adatvédelmi ombudsman, a Legfelsőbb Bíróság elnöke) megbízási idejének megszakítása, valamint a kormánytöbbség által megválasztott új tisztségviselők hivatali idejének az európai alkotmányos gyakorlatban szokatlan időtartamú meghosszabbítása (kilenc, illetve tizenkét évre, az alkotmánybírák felső korhatárának eltörlése) mind-mind ezt a célt szolgálta. Így a kormánytöbbség képes volt arra, hogy hosszú időre saját bizalmasaival töltsen fel a közhatalmi szerveket, illetve töltsen be a legfontosabb közjogi tisztségeket, s ezáltal biztosítsa befolyását. 2015 végén ilyen módon a kormánypártokhoz politikailag lojálisnak tekinthetők valamennyi hatalmi ág vezető tisztségviselői, ideértve a köztársasági elnököt, a legfőbb ügyészt, az Országos Bírósági Hivatal elnökét, az alapvető jogok biztosát, az Állami Számvevőszék elnökét, a Magyar Nemzeti Bank elnökét és Monetáris Tanácsának többségét, az AB és a Nemzeti Választási Bizottság tagjainak többségét, a Költségvetési Tanácsot és a közigazgatás autonóm jogállású szerveinek vezető tisztségeit, így például a Gazdasági Versenyhivatal, a Központi Statisztikai Hivatal, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Közbeszerzések Tanácsának vezető pozícióit. Az *Alaptörvényben* meghatározott közhatalom-gyakorlást 2012 és 2015 között alapvetően befolyásolta, hogy e szervek működése nem jelentett tényleges ellensúlyt a végrehajtó hatalommal szemben, ugyanakkor feltételezhető, hogy ugyanezek a szervek és tisztségviselők egy más összetételű kormánytöbbség ellen – éppen politikai elkötelezettségük miatt – hatékonyan tudnának fellépni.

A kormánytöbbség nemcsak azáltal volt képes befolyásolni az összes hatalmi ág működését, hogy saját jelöltjeivel töltötte be azok vezető tisztségeit, hanem az új alkotmányos és sarkalatos szabályok meghatározásán keresztül is, amire épp az *Alaptörvény* teremtett lehetőséget.

Az *Alaptörvény* például – véglegesítve egy 2010-es alkotmánymódosítás által bevezetett hatáskörváltozást – maga korlátozta az AB normakontroll-jogkörét, amennyiben a közpénzügyi törvények vonatkozásában kizárta az alkotmányossági felülvizsgálatot, az egész kontinensen egyedülálló módon elvi lehetőséget teremtve az alkotmányellenes pénzügyi és költségvetési törvényalkotásra. A negyedik alaptörvény-módosítás előírta továbbá, hogy az *Alaptörvény* hatálybalépése előtt született alkotmánybírói határozatok hatályukat veszítik. Jóllehet ez a szabály nem zárta ki, hogy az AB döntései során továbbra is hivatkozzon korábbi határozataira – kiváltképp, ha az alapul vett alaptörvényi rendelkezés szövege nem változott a korábbi alkotmányéhoz képest –, e rendelkezés nyilvánvaló célja az volt, hogy korábbi értelmezési gyakorlatának megváltoztatására ösztönözze az AB-t.⁷¹

⁷¹ Miatán az AB 22/2012. (V. 11.) AB hat.-ában nem találta magától értetődőnek, hogy az *Alaptörvény* hatálybalépése miatt figyelmen kívül hagyja saját korábbi értelmezési gyakorlatát. Részletesen lásd erről ANTAL Attila: „Az Alkotmánybíróság határozata a korábbi gyakorlatának érvényességéről: megdönthető vélelem az Alkotmányon alapuló gyakorlat mellett” *Jogesetek Magyarázata* 2013/2; és ERDŐS Csaba:

A direkt politikai célok alkotmánybeli „megtámogatása” mellett lényegében elsikadt az *Alaptörvény* néhány érdemi újítása. A hatalmi ágak elválasztása például immár az alkotmányszövegben is megjelent, ám az említett viszonyok közepette ennek semmilyen gyakorlati jelentősége nem volt, ahogyan az olyan változtatásoknak sem, mint a helyi önkormányzatok fogalmának pontosítása.⁷²

1.3.2. ALAPJOGOK

Az államszervezetre vonatkozó alkotmányos szabályokhoz hasonlóan az *Alaptörvény* az alapjogok tekintetében sem hozott alapvető változásokat. Újításként – ahogyan az *Alaptörvény* eredeti tervezetének indokolása fogalmaz az Európai Unió Alapjogi Kartájának „figyelembevételével” – néhány új jog is alapjogként jelent meg az alkotmányszövegben, mint az „emberi egyedmásolás” tilalma, továbbá a *Szabadság és felelősség* című, az alapvető jogokra vonatkozó rész elejére bekerült, és ezáltal – Európában kivételes módon – szövegbeli elismerést nyert, az AB gyakorlatából átvett szükségességi-arányossági teszt mint az alapjog-korlátozás általános követelmény-rendszere. Az *Alaptörvénybe* bekerült továbbá néhány olyan általános rendelkezés, amelyek elvileg az alapjogok értelmezését a korábbi, sokak által individualista-liberális eszmei környezetből egy alapvetően közösségelvű, konzervatív ideológiai dimenzióba helyezték. Így sokan úgy értékelték a Nemzeti hitvallást, továbbá több más rendelkezés szellemiségét, mint amelyek szerint az alapjogok gyakorlása feltételezi az állampolgári, illetve a közösséggel szemben fennálló kötelezettségek teljesítését.

Az *Alaptörvényt* megszületése után számos olyan bírálat is érte, amelyek szerint az új alkotmányos szabályozás nyomán megnőtt annak a veszélye, hogy – a korábbi helyzethez képest – jelentősen csökken az alapjogok védelmi szintje. Néhány vonatkozásban az előre jelzett kockázatok nem teljesedtek ki, így például nem szigorodott az abortusz szabályozása. A korábbi bírálatok azonban sok tekintetben indokoltnak bizonyultak, amennyiben számos alapjog terjedelme, illetve a jogvédelem szintje csökkent.

Ennek egyik legnyilvánvalóbb területe a lelkiismereti és vallásszabadság volt, miután a 2011-es (első) egyházügyi törvény⁷³ több mint háromszáz vallási felekezetet fosztott meg egyházi jogállásától, amelyet még az 1990. évi IV. tv. alapján vettek nyilvántartásba. Így e vallási közösségek egyesületté minősültek vissza, és értelemszerűen elveszítették az egyházi jogálláshoz kötődő korábbi kedvezményeiket anélkül, hogy ezzel szemben jogorvoslati lehetőségük lett volna. Mivel az Országgyűlés a korábbi egyházak közül először csak tizennégy, később további tizenhárom felekezetnek biztosított egyházi jogállást, a szabályozás törvényesítette a vallási közösségek közötti különbségtétel lehetőségét. Bár ezt a törvényt az AB közjogi érvénytelenség miatt

„Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybírói határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai” in GÁRDOS-OROSZ–SZENTE (20. l.).

⁷² Az *Alaptörvény* elhagyta az önkormányzás sajátos, tisztázatlan tartalmú kollektív jogi felfogását, amely a korábbi Alkotmányban szerepelt. Más kérdés, hogy a *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv.* – az *Alaptörvény* definíciójával szemben – visszahozta a korábbi megfogalmazást (a „helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való joga”-ként határozva meg az önkormányzatokat).

⁷³ Az *egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. tv.*

még 2011 decemberében megsemmisítette,⁷⁴ az új törvény⁷⁵ hasonló szabályozást tartalmazott,⁷⁶ de a helyzet azt követően sem változott, hogy ezt is – immár tartalmi okokból – megsemmisítették,⁷⁷ miután, mint láttuk, a negyedik alaptörvény-módosítás mind az Országgyűlés döntési jogkörét, mind a vallási felekezetek közötti különbségtétel lehetőségét beemelte az alkotmányba.⁷⁸ A vallási közösségek eltérő kezelésén eddig (2015 végéig) az sem változtatott, hogy időközben – néhány érintett vallási közösség kezdeményezésére – a strasbourgi emberi jogi bíróság is kimondta, hogy az egyházi jogállás megszüntetése sértette az Emberi Jogok Európai Egyezményét.⁷⁹

Egy másik kritikus terület a sajtó- és szólásszabadság volt. Bár a nemzetközi tiltakozások⁸⁰ nyomán a médiatörvényt többször is módosították, a Velencei Bizottság és az Európai Bizottság fellépése a gyakorlatban csak kevésbé lényeges változásokat eredményezett, amint azt a Velencei Bizottság 2015. évi jelentése mutatja.⁸¹ A bírálatok egyaránt kiterjedtek a magyarországi média szervezeti kérdéseire, illetve a tartalomszolgáltatással kapcsolatos korlátozásokra.⁸² A gyakorlatban a közszolgálati médiumok függetlenségének hiánya, illetve a reklámpiac befolyásolása a szűkebb értelemben vett sajtószabadságon túl is éreztette hatását.⁸³

A jogvédelem szintjének csökkenése azonban a tulajdonhoz való jog és a vállalkozás szabadsága tekintetében volt a leglátványosabb és leggyakoribb. A 2011 utáni

⁷⁴ 164/2011. (XII. 20.) AB hat.

⁷⁵ *A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. tv.*

⁷⁶ Bírálatát lásd URZ Renáta: „»Hogy ki egyház és ki nem.« Láttelet a magyar állam és az egyházak viszonyáról” *Fundamentum* 2011/3. 23–40. Az egyházügyi törvényalkotás folyamatáról lásd SCHWEITZER Gábor: „Az egyházak, a vallásfelekezetek és a vallási közösségek a 2011. évi C. tv. és a 2011. évi CCVI. tv. rendelkezései tükrében” in DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. I–II. köt.* (Budapest – Pécs: PPKE JÁK – PTE ÁJK 2013) 244–251; és DRINÓCZI Tímea: „A vallásszabadság és egyházalapítás az alkotmányos párbeszéd tükrében” *JURA* 2014/2. 39–62.

⁷⁷ 6/2013. (III. 1.) AB hat.

⁷⁸ Az alapjogi problémákról részletesen lásd Venice Commission: *Opinion on Act CCVI of 2011 on the right to freedom of conscience and religion and the legal status of churches, denominations and religious communities of Hungary*, CDL-AD(2012)004. Opinion 664/2012.

⁷⁹ *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, Judgement of 8 April 2014, nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56581/12.

⁸⁰ Talán a médiatörvények (*a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. tv.*, valamint a *médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. tv.*) miatt alakult ki a legszélesebb nemzetközi tiltakozás; több EU-intézménytől kezdve nemzetközi emberi jogi és sajtószervezeteken át az Európa Tanács szerveiig számos szervezet fogalmazott meg bírálatokat.

⁸¹ Venice Commission: *Opinion on media legislation (Act CLXXXV on media services and on the mass media, Act CIV on the freedom of the press, and the legislation on taxation of advertisement revenues of mass media) of Hungary*, CDL-AD(2015)015, Opinion 798/2015.

⁸² Lásd erről részletesen Gábor POLYÁK: „Context, Rules and Praxis of the New Hungarian Media Laws: How Does the Media Law Affect the Structure and Functioning of Publicity?” in BOGDANDY–SONNEVEND (40. l.).

⁸³ Az Európai és Biztonsági Együttműködés Szervezetének a 2014-es magyarországi parlamenti választásokról készített jelentése pl. azt állapította meg, hogy „az ellenzéki pártok és jelöltek csupán korlátozott mértékben értek hozzá” a kampányolási lehetőségekhez, ami „hozzájárult az egyenlőtlen feltételek kialakulásához, valamint korlátozta a választókat abban, hogy kellő információhoz jussanak és megalapozott döntést tudjanak hozni”. EBESZ ODIHR: *Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió Zárójelentés. Magyarország. Országgyűlési választások 2014. április 6. Varsó, 2014. július 11. 13–14.*

évekre széles körben jellemző volt az egyre erősebb állami beavatkozás a piacgazdaság működésébe, a tulajdonviszonyok megváltoztatásán vagy a piaci verseny kereteinek lényeges megváltoztatásán keresztül. Az állam gazdaságpolitikájának iránya, a megvalósítás módja rendszerint kívül esik az alkotmányok szabályozási körén, Magyarországon azonban az átalakítás többször is alapvető hatással volt az érintettek egyes alapjogaira, mindenekelőtt tulajdonjogára és vállalkozási szabadságára.

Már az *Alaptörvény* elfogadása előtt elkezdődött például az a folyamat, amely a magánnyugdíjpénztárakban 1998 óta felhalmozott lakossági megtakarításokat vonta el az állami költségvetés számára. Az alapvető jogállami normák felrúgása mellett⁸⁴ lebonyolított folyamat a tulajdonjog korlátozását jelentette, miután az alkotmánybíró-sági gyakorlat az 1990-es évek eleje óta töretlenül tulajdonjogi védelmet biztosított a hasonló vagyoni jogokra,⁸⁵ kifejezetten is a nyugdíjcélú megtakarításokra.⁸⁶

Jóllehet az *Alaptörvény* M) cikkének (1) bekezdése szerint Magyarország gazdaságának egyik alapja a vállalkozás szabadsága, amelyet a XII. cikk (1) bekezdése alapvető jognak nyilvánít, az *Alaptörvény* nem nyújtott védelmet az állam piackorlátozó, a korábbi vagyoni és tulajdonviszonyokat átalakító vagy meghatározó módon befolyásoló intézkedéseivel szemben. Így például alkotmányosnak minősült, vagy egyáltalán nem is kerülhetett alkotmányossági felülvizsgálat alá a dohánytermékek kis- és nagykereskedelmének,⁸⁷ vagy a szerencsejáték-piac⁸⁸ olyan típusú újraszabályozá-

⁸⁴ A *Nyugdíjreform és Adósságsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. tv.* pl. úgy módosította a nyugdíjtörvényt (azaz a *társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. tv.-t*), hogy ha valaki – a kormány szándékaival szemben – 2011. január 31. után létesít magánnyugdíjpénztári tagsági jogviszonyt, vagy fenntartja korábbi ilyen tagságát, az ettől az időponttól nem szerezhetett szolgálati időt, jövedelme pedig az állami nyugdíj számításánál nem vehető figyelembe (miközben a kötelező nyugdíjjárulék-fizetés alól a tv. nem adott felmentést).

⁸⁵ 17/1992. (III. 30.) AB hat., ABH 1992, 108.; 64/1993. (VI. 3.) AB hat., ABH 1993, 373.; 1138/B/1995. AB hat., ABH 1996, 555-556., 51/2001. (IX. 15.) AB hat., ABH 2007, 661., 109/2008. (IX. 26.) AB hat., ABH 2008, 909.

⁸⁶ 867/B/1997. AB hat., ABH 2003, 996, 1010.

⁸⁷ Miután a *fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. tv.* állami monopóliumba vette a dohánytermékek kiskereskedelmét, és kb. egyhatedere csökkentette az ún. értékesítési pontok számát, koncessziós szerződések révén újraosztották a dohánytermékek árusítására szóló kiskereskedelmi engedélyeket. Az AB szerint ez alkotmányos módon történt. (Lásd a 3194/2014. (VII. 15.) AB hat.-ot.) Ezzel szemben a strasbourgi bíróság a korábbi kiskereskedelmi jogosítványok törvénnyel való, kompenzáció nélküli megsértését olyan tulajdonjogi sérelemnek minősítette, amely ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. (a tulajdonjogot védő) cikkével. *Vékony v. Hungary*, Judgement of 13 January 2015, no. 65681/13.

⁸⁸ Azt követően, hogy 2011 novemberében az OGY ötszörösére emelte a játéktérmekekben elhelyezett nyerőgépek után fizetendő adót, ill. bevezette az ún. játékadót, törvénnyel a piaci résztvevők számára költséges, ún. szerver alapú szerencsejáték-szervezési kötelezettséget írt elő, majd – egy év elteltével – egy újabb, rendkívüli eljárásban meghozott újabb törvénnyel betiltotta a nyerőgépek működtetését, azaz azonnali hatállyal visszavonta a pénznerő automaták üzemeltetésére vonatkozóan korábban kiadott engedélyeket. (Lásd a *Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXVI. tv.-t*, amely – 80 másik tv. mellett – módosította a *szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. tv.-t*). Így a szerencsejáték-szervezés is állami monopóliumba került, amely jogokról azonban az állam – (kaszinó üzemeltetésére szóló) koncessziós szerződések formájában – lemondott. Az Európai Bíróság a C 98/14. sz. *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató Kft. és társai kontra Magyar Állam* ügyben, előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában hozott ítélet szer-

sa, amely – korlátozva ezzel a korábbi tulajdonosok/működtetők tulajdonjogát, illetve vállalkozási szabadságát – állami monopóliumot hozott létre bizonyos területeken, majd a működtetés, illetve tevékenység jogát koncesszió útján újraosztotta. Az *Alaptörvény* nem volt képes meggátolni a hatósági árszabályozás (például a háztartási energiaszolgáltatás díjai tekintetében) és az ágazati különadók (például élelmiszer-felügyeleti díj, bankadó) olyan alkalmazását sem, amelyek bevallott célja egyes gazdasági szektorokban, illetve tevékenységi körökben az állami vagy a nemzeti (azaz magyar) tulajdoni részesedés növelése volt.⁸⁹

Az *Alaptörvény* nem biztosított védelmet számos olyan törvényi szabályozással szemben sem, amelyek több más alapjog terjedelmét vagy védelmi szintjét korlátozták, illetve a jogkorlátozás lehetőségét terjesztették ki.⁹⁰⁹¹

1.3.3. JOGÁLLAMISÁG

Amint már utaltam rá, az *Alaptörvény* elfogadása utáni hazai alkotmányfejlődést – különösen a negyedik alaptörvény-módosítás után – sokan az alkotmányosság „alkonyának” tekintik.⁹² A jogállamiság szintjének csökkenésével kapcsolatban megfogalmazott kritikák nem választhatók el a hatalommegosztás, illetve az alapjogvédelem fentebbi problémáitól. Különösen a bírói függetlenséget, valamint az AB kontrollszerepét csökkentő alaptörvény-módosítások és sarkalatos törvények keresztülvitele, valamint egyes politikai alapjogok korlátozása miatt erősödtek meg a jogállamiság megrendüléséről szóló vélemények, amely intézkedések egy részét az európai uniós intézmények is bírálták, illetve amelyek az AB, vagy az európai bíróságok (ideértve az EuB-ot és a strasbourgi emberi jogi bíróságot) előtt alkotmányellenesnek vagy az európai joggal ellentétesnek bizonyultak.

Azonban ezen túl is felmerültek olyan kérdések, amelyek vonatkozásában kimutatható a korábbi alkotmányos gyakorlat felpuhulása, a jogállami követelmények enyhítése, vagy legalábbis kevésbé szigorú értelmezése. Példaként említhető a kommunista bűnök tekintetében a visszamenőleges hatályú büntetőjogi felelősségre vonás lehetővé tétele az *Alaptörvénybe* a negyedik módosítással bekerült U) cikk (6)–(8) bekezdései

rint az „átmeneti időszak előírása nélkül” megötszörözött adó sérti a vállalkozás szabadságát, és kártérítési jogigényt alapoz meg az érintettek számára, amelyről azonban a nemzeti bíróságoknak kell dönteniük.

⁸⁹ Közismert céljai ennek az állami energiaellátó közmű-szolgáltató holding létrehozása, a nemzeti tulajdonú kiskereskedelem megerősítése a külföldi élelmiszerláncokkal szemben, vagy a hazai tulajdonú bankok arányának 50% fölé emelése a bankszektorban.

⁹⁰ Az *Alaptörvénybe* foglalt jogok korlátozása terén a legújabb példák közül a nyugdíjjogosultság terén alkalmazott nyílt nemi diszkrimináció alkotmányosságát [28/2015. (IX. 24.) AB hat.], vagy a közérdekű információkhoz jutás lényeges megnehezítését (a kormány által rendeletben meghatározott mértékű díjhoz kötését, lásd az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. tv.*, továbbá *egyes más törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXIX. tv.*-t) lehet említeni.

⁹¹ Figyelemre méltó, hogy a nemzetközi emberi jogi szervezetek rendszeresen nyilvánosságra hozott mérési és értékelési eredményei (indexei) szerint Magyarországon az alapjogok helyzete lényegesen romlott 2010 óta. Hasonló tendenciát mutatnak az Amnesty International, a Human Rights Watch, a Freedom House éves jelentései.

⁹² Lásd pl. HANÁK András: „Sötétség délben. Az alkotmányosság alkonya” *Fundamentum* 2013/1.

által, amely az egykori, az alkotmányossági vizsgálaton elbukott ún. Zétényi–Takács-féle törvény⁹³ koncepcióját élesztette fel, alkotmányi szinten korlátozva a *nulla poena sine lege* és a *nullum crimen sine lege* elveit.⁹⁴

Ugyancsak a büntetőeljárás alkotmányossági követelményeinek jelentős enyhítése jelentette az ún. semmisségi törvény, amely arra kötelezte a bíróságokat, hogy az általuk hozott, a 2006. őszi tömegosztatásokkal összefüggésben hivatalos személy elleni erőszak, rongálás, valamint garázdaság miatt meghozott, kizárólag rendőri jelentésre, illetve rendőri tanúvallomásra alapozott, évekkal korábban jogerőssé vált ítéleteiket semmissé nyilvánítsák.⁹⁵ Az AB szerint korábbi jogerős bírósági ítéletek törvénnyel való megsemmisítése, valamint a bíróságok kötelezése meghatározott döntések meghozatalára nem ellentétes az *Alaptörvény* rendelkezéseivel.⁹⁶ Ez szakitást jelentett a jogbiztonság, valamint a hatalommegosztás 1990-es években kialakított követelményeivel, vagyis a negyedik alaptörvény-módosítás e tekintetben már biztosan elérte a korábbi alkotmánybírói gyakorlat megváltoztatására irányuló célját. Hasonló kételyek támadtak a jogbiztonság hagyományos garanciáinak érvényesülésével kapcsolatban a szerződési szabadság tekintetében is, miután – a jogállamiság több korábbi standardját félretéve – alkotmányosnak bizonyult magánjogi szerződések feltételeinek utólagos és tömeges módosítása a törvényhozás által.⁹⁷

Több bírálatot is kiváltott a választókerületi határok többszöri, egyoldalú módosítása (utoljára kilenc hónappal a 2014. évi országgyűlési képviselőválasztások előtt),⁹⁸ amit szintén a kétharmados parlamenti többség tett lehetővé.

Akárhogy is ítéljük is meg e kérdések alkotmányjogi, esetleg erkölcsi vonatkozásait, annyi bizonyosan megállapítható, hogy a jogállamiság korábbi garanciarendszere részben átalakult, s ennek iránya a jogállami követelmények enyhítése, néhány esetben lényeges megváltoztatása volt. Az idetartozó ügyek egy része a formális jogállamtól az anyagi igazságosság irányába tett elmozdulásként értékelhető,⁹⁹ más részüket (például a választókerületek határainak egyoldalú módosítása vagy a választási kampányt korlátozó szabályok) hatalmi-politikai érdekeket szolgált.

⁹³ 11/1992. (III. 5.) AB hat.

⁹⁴ Még akkor is, ha ennek gyakorlati jelentősége csekély. Az egyetlen ismert alkalmazása az ún. Biszku-per, vagyis a Biszku Béla elleni büntetőeljárás az 1956-os forradalom utáni megtorlásokban való szerepe miatt.

⁹⁵ Lásd a 2011. évi XVI. tv.-t a 2006. őszi tömegosztatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról.

⁹⁶ 24/2013. (X. 4.) AB hat.

⁹⁷ Mint pl. a devizaalapú kölcsönszerződések esetében. Lásd erről részletesen: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Rendhagyó alkotmányossági mércék az AB »devizahiteles« határozataiban” in GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (68. lj.).

⁹⁸ Lásd a 83. lj.-et, 8.

⁹⁹ A devizahitelezéssel kapcsolatos törvények – a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. tv., ill. a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. tv. – pl. megszüntette a hitelező bankok egyoldalú szerződésmódosításának, továbbá egyes tranzakciók kockázatok egyoldalúan a fogyasztókra való terhelésének lehetőségét.

2. AZ ALKOTMÁNYOS FUNKCIÓK¹⁰⁰ ÉRVÉNYESÜLÉSE MAGYARORSZÁGON

2.1. AZ ALAPTÖRVÉNY MINT A JOGRENDSZER ALAPJA

Minden modern alkotmány egyik legfőbb funkciója, hogy a jogrendszer alapjaként működik, vagyis olyan alaptörvény (*lex fundamentalis*), amely az állam jogi alaprendjének legfontosabb intézményeit és eljárásait határozza meg.¹⁰¹ E tekintetben tehát nem az alkotmány pusztá létéről vagy működéséről, hanem annak egyfajta minőségéről van szó: arról, hogy valóban meghatározó szerepet játszik-e a formális jogrendszerben, abban érvényesül-e primátusa, alapelvei áthatják-e az alacsonyabb szintű szabályozást, és így tovább.

Ebben a vonatkozásban az *Alaptörvény* lényegében betölti az alkotmányok szokásos szerepét. Ezt mutatja például az ún. sarkalatos törvények megalkotásának folyamata, amelynek során a korábbi ún. kétharmados törvények többségét felváltotta az *Alaptörvény*nek megfelelő új szabályozás. A 26 sarkalatos törvényi szabályozási tárgykör¹⁰² nagy többségében új törvényt fogadtak el, amelyek érvényesítették az *Alaptörvény*ben meghatározott elveket és főbb szabályokat. Bár – ahogy azt az alaptörvény-módosításoknál láthattuk – a valóságban gyakran inkább az *Alaptörvényt* igazították a törvényhozói szándékhoz, s a törvényalkotás sokszor elébe ment az *Alaptörvény* változásainak, még ez is azt mutatja, hogy – még ha sok esetben csak utólag és külső kényszer hatására is – az alkotmányozó többség gondot fordított az *Alaptörvény* és a jogrendszer formai és tartalmi összhangjára.

Az *Alaptörvény* által kiemelt vagy elismert több, nagy vitát kiváltó alkotmányos érték azonban nem ment át az alkotmányos gyakorlatba, vagy csak jelentéktelen hatást gyakorolt. Ez azonban nem meglepő, mert többnyire olyan ideologikus, absztrakt elvekről vagy értékekről van szó, amelyek kevésbé konkretizálhatók a jogalkotás vagy a joggyakorlat útján. Így csekély normatív értéke miatt kevésbé értékelhető például annak a rendelkezésnek az érvényesülése, amely szerint „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik” [M] cikk

¹⁰⁰ A modern alkotmányok funkcióinak nincs általános érvényű, autoritativ leírása. A kérdéssel ugyanakkor könyvtárnyi irodalom foglalkozik, amelyek akárcsak példálózó felsorolására itt nincs lehetőség. Én a leggyakrabban említett, vagy leginkább elfogadott alkotmányos funkciókat veszem itt alapul. A kérdéskör behatott tanulmányozása céljára ajánlható: Kenneth Clinton WHEARE: *Modern Constitutions* (Oxford: Oxford University Press 1951); C. F. STRONG: *Modern Political Constitutions. An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Forms* (London: Sidgwick & Jackson 1973); Larry ALEXANDER (szerk.): *Constitutionalism. Philosophical Foundations* (Cambridge: Cambridge University Press 1998); Hans VORLÄNDER: *Die Verfassung. Idee und Geschichte* (München: C. H. Beck 2004).

¹⁰¹ Lásd pl. Alfred KATZ: *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht* (Heidelberg: C. F. Müller 1994) 42. KUKORELLI István: *Alkotmánytan* (Budapest: Osiris 1998) 11; Christoph MÖLLERS: „Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung. Begriffe der Verfassung in Europa” in Armin von BOGDANDY (szerk.): *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge* (Berlin – Heidelberg: Springer 2003) 4–8.

¹⁰² JAKAB András – SZILÁGYI Emese: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendben” *MTA Law Working Papers* 2015/32. 2. Lásd jelen kötetben is 246.

(1) bekezdés], vagy hogy „[m]indenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni” [O] cikk].

Alighanem minden alkotmánynak vannak olyan „negatív”, elővigyázatossági garanciái, vagy más okból „alvó” rendelkezései, amelyek gyakorlati hatása nem érzékelhető, ám ez még nem jelenti azt, hogy egyébként funkció nélküliek lennének (mint például a hadüzenetre, a rendkívüli jogrendre vagy az államfő felelősségre vonására vonatkozó szabályok). A magyar *Alaptörvény* azonban több olyan rendelkezést, illetve intézményt is tartalmaz, amelyek más – elsősorban politikai – okok miatt váltak az alkotmány holt betűivé. Ezzel kapcsolatban érdemes utalni az alapjogvédelem és a hatalommegosztás olyan korlátozásaira, amelyekről az 1.3.1–1.3.2. pontokban volt szó, hiszen az alkotmányos, illetve demokratikus deficitek (le)rontják a vonatkozó alaptörvényi rendelkezések erejét. Itt azonban azokról az alkotmányos szabályokról van szó, amelyek bizonyosan nem érték el a kívánt hatást.

Nem tekinthető élő alkotmányos intézménynek az országos népszavazás. Bár az önálló címként szerepel az *Alaptörvény*ben, s olyan politikai jog, hogy korlátozására az *Alaptörvény* – az országos népszavazásra nem bocsátható tárgykörök megjelölésével – speciális rendelkezéseket tartalmaz, a Nemzeti Választási Bizottság és a Kúria joggyakorlata a gyakorlatban lehetetlenné teszi a demokratikus akaratnyilvánítás e formájának alkalmazását.¹⁰³

Nyilvánvalóan teljesíthetetlen az *Alaptörvény* 36. cikkének (3) bekezdése, amely megtiltja az Országgyűlésnek olyan éves költségvetési törvény elfogadását, „amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét”. Mivel az államadósság Magyarországon 2010 előtt és azóta is jóval meghaladta a GDP 50%-át, a rendelkezés értelme csak úgy magyarázható, hogy az államadósság az *Alaptörvény* hatálybalépése óta nem az egyes költségvetési törvények következtében magasabb az alkotmányban előírtnál, hanem az a múlt hagyatéka. Ez azonban mit sem változtat azon, hogy az idézett rendelkezés semmilyen értelemben sem „él”. Ez az alkotmányozók számára is egyértelmű volt, amit a cikk (4) bekezdése bizonyít, amely ideiglenes szabályként azt írja elő, hogy amíg a nemzeti össztermék meghaladja az alkotmányos limitet, az Országgyűlés csak olyan költségvetési törvényt fogadhat el, amelynek nyomán csökken az államadósság. Ez az ún. adósságfék-szabály is csak látszólagos eredménnyel jár azonban; jóllehet az államadósság mértéke elvileg fokozatosan csökken 2011 óta,¹⁰⁴ valójában a csökkenést csak az év végi adatok alapján,

¹⁰³ Megjegyzendő, hogy az alapvetően jogkorlátozó gyakorlat nem az *Alaptörvény* hatálybalépésével kezdődött. Az országos népszavazási kezdeményezések jóváhagyásának aránya azonban a 2006 és 2010 közötti 11,54%-ról 0,68%-ra esett 2010 és 2013 között, s a 0,1%-ot sem éri el, amióta – új összetételben – megalakult a Nemzeti Választási Bizottság. A jogkorlátozó gyakorlatot különösen jól mutatja a kiskereskedelmi szektorban való vasárnapi munkavégzés tilalmának (a boltok vasárnapi zárva tartásának) ügye, amelyben 2014 decembere és 2015 decembere között összesen 23 népszavazási kezdeményezést tettek, ám a Nemzeti Választási Bizottság csak egyetlen kérdést hitelesített, amely nyilvánvalóan a vonatkozó törvényt támadó kezdeményezések ellehetetlenítését szolgálta, s amely kétségkívül megtévesztő kérdést tartalmazott. Az adatok forrása a Nemzeti Választási Iroda honlapja: www.valasztas.hu/hu/nvb/18/18_0.html.

¹⁰⁴ Lásd ehhez www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/1sde410.html.

speciális költségvetési technikákkal lehet „produkálni”.¹⁰⁵ Összességében azonban az államadósságot nem sikerült lényegesen csökkenteni, s annak mértéke közismerten jóval magasabb lett volna, ha a magánnyugdíjpénztári vagyont (mint egyszeri rendkívüli bevételt) az állam nem veszi át, illetve nem használja fel részben az adósság törlesztésére.

Nem ment át az alkotmányos gyakorlatba az *Alaptörvény* ugyancsak sokat vitatott R) cikkének (3) bekezdése sem, amely a Nemzeti hitvallást és a történeti alkotmány „vívmányait” alkotmányértelmezési módszerként, lényegét tekintve értelmezési segédelvként határozta meg.¹⁰⁶ Az AB gyakorlatában azonban a preambulumba és a történeti alkotmány vívmányaira való hivatkozások az elmúlt években nem játszottak tényleges szerepet, inkább csak kötelességszerűen jelent meg egy-egy hivatkozás némely határozatban – időnként sajátos módon.¹⁰⁷

Végül kirívó példaként lehet említeni az ún. „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” intézményét. A különleges jogrendnek ezt az új formáját 2015 szeptemberében az Országgyűlés egy tíz törvényt módosító törvénycsomaggal – a menedékjogi törvényben elhelyezve¹⁰⁸ – vezette be.¹⁰⁹ Eszerint a kormány széles körű felhatalmazást kapott a válsághelyzet kormányrendelettel való kihirdetésére az ország egész területére vagy valamely részére, legfeljebb hat hónapra,¹¹⁰ amely határidőt a kormány meghosszabbíthatja. Az ilyen válsághelyzet rendkívüli jogrendnek minősíthető, hiszen – egyebek között – speciális közigazgatási, ún. „igénybevételi” eljárási szabályok életbe léptetését (vagy azok alóli mentesítését), különleges büntetőjogi rendelkezések alkalmazását, az állami erőszakszervezetek alkalmazásának speciális (szokásos funkcióiktól eltérő) módjait teszi lehetővé. A különleges jogrend lehetséges eseteit – éppen az általános szabályoktól való eltérés, a közhatalmi szervek speciális hatalomgyakorlása, valamint különös mentességek, kivételek lehetővé tételére tekintettel – azonban az *Alaptörvény* kimerítő jelleggel (taxatív módon) felsorolja, s nem biztosít felhatalmazást az Országgyűlés számára, hogy azok körét törvénnyel kiszélesítse (avagy korlátozza).

¹⁰⁵ Az elmúlt években az adósság mértékét a költségvetés likvid tartalékaiból az év végén teljesített adósságtörlesztéssel teljesítették, az így keletkező kiadások fedezetét azután az Államadósság-kezelő Központ a következő év elején rendszeresen pótolta – az államadósság mértékének növelésével. Több alkalommal a Magyar Nemzeti Bank devizapiaci intervenciója erősítette meg ideiglenesen a forint árfolyamát, ami ugyancsak az államadósság átmeneti csökkenését eredményezte, miután annak egy jelentős része devizában van.

¹⁰⁶ Az első ilyen hivatkozás a bírák kényszernyugdíjazásával kapcsolatban beadott alkotmányjogi panaszt elbíráló döntésben jelent meg [33/2012. (VII. 17.) AB hat.].

¹⁰⁷ A 21/2013. (VII. 19.) AB hat.-ban pl. az AB a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog tartalmát – egyebek között – „a Nemzeti hitvallásra és a történeti alkotmány vívmányaira tekintettel értelmezte” [28], jóllehet, amint arra maga a hat. is utalt, ez a jog ismeretlen volt a történeti alkotmányban.

¹⁰⁸ Lásd a *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. tv. 80/A.–80/G §§-ait*.

¹⁰⁹ *2015. évi CXL. tv. egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról. A 2015. évi CXLII. tv. egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról további három – a rendőrségi, a honvédségi és a honvédek jogállásáról szóló – tv.-t igazított a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet szabályaihoz.*

¹¹⁰ A kormány a 269/2015. (IX. 15.) Korm. rend.-tel Bács-Kiskun és Csongrád megyékben 2015. szeptember 15-én 12.00 órától 2016. március 15-én 00.00 óráig el is rendelte a válsághelyzetet.

2.2. A KÖZHATALOM KORLÁTOZÁSA, ALKOTMÁNYOS KERETEK KÖZÉ SZORÍTÁSA MAGYARORSZÁGON

Az *Alaptörvény* eddigi módosításainak áttekintése és a 2012–2015 közötti alkotmányos gyakorlat tapasztalatai szerint az *Alaptörvény* csak mérsékelten volt képes a parlamenti többség, illetve az ezen keresztül érvényesülő végreható hatalom tényleges korlátozására. Ezt nemcsak a fékek és ellensúlyok alkotmányos eszközökkel való meggyengítése, a semleges, ellenőrző intézmények összetételének átalakítása, a politikai zsákmányrendszer részévé tétele mutatja, hanem az is, hogy a kormánypártok számos olyan politikai törekvést, intézkedést voltak képesek megvalósítani, amelyek a hazai és/vagy az európai bíróságok előtt alkotmányellenesnek vagy az európai uniós joggal szembenállónak bizonyultak. Az *Alaptörvény* eddigi rövid története során nem volt képes a politikai hatalomgyakorlás valóságos kontrolljára, hanem tulajdonképpen a politikai hatalom vonta ellenőrzése alá az alkotmányt, amelyet, mint láttuk, napi politikai érdekek alapján módosítottak. Az *Alaptörvény* ilyen módon nem korlátozta, hanem inkább legitímálta a közhatalmat birtokló, sőt nagy részben kisajátító politikai pártok ambícióit, vagyis eszközzé vált a hatalmat gyakorlók kezében, ahelyett hogy keretek közé szorította volna azok akaratát.

A hatalommegosztás ugyan nem szűnt meg Magyarországon, de annak rendszere sokat gyengült, annak ellenére, hogy az *Alaptörvény* államszervezeti rendje, az említett kivételektől eltekintve, nem hozott gyökeres változásokat a közhatalmi szervek korábbi struktúrájához képest.

2.3. AZ ALKOTMÁNYOS RENDSZER STABILITÁSA

Aligha vitatható az alkotmányok azon funkciója, hogy stabil, kiszámítható kereteket biztosítsanak a hatalomgyakorlás számára. Korábban részletesen láttuk az *Alaptörvény* eddigi módosításait. Összességében itt annyit érdemes kiemelni, hogy az *Alaptörvény* első négy évében rendkívül rugalmasnak bizonyult: eredeti szövegének több mint egynegyede (27,52%-a), 109 szakaszából (beleértve a Záró rendelkezések négy pontját is) 30 változott (módosult vagy egészült ki).¹¹¹ ¹¹² Az *Alaptörvény* több rendelkezése (a VII., a IX., a XIX., az 5., a 25. és a 37. cikk) többször is módosult. Az alaptörvény-módosítások nagyjából fele-fele arányban az eredeti szöveg egyes rendelkezéseinek átírására, illetve kiegészítésére vonatkoztak.¹¹³ Az *Alaptörvény* szövege ma csaknem 14%-kal több bekezdést tartalmaz, mint megszületésekor, s történetének első két évében csaknem 60 új bekezdéssel egészült ki (ideszámítva az ugyan-

¹¹¹ Nem számolva az Átmeneti rendelkezések eredetileg 34 (kiegészítő) cikkét és 57 bek.-ét, mert ezek alaptörvény-ellenesnek bizonyultak.

¹¹² Az *Alaptörvény* Alapvetés című fejezetéből érintett volt az F), az L), az S), a P), a T) és az U) cikk, a Szabadság és felelősség részből a VII., a IX–XII., XV., XVII., és a XIX. cikk, Az állam címűből az 5, 9, 12, 23–25, 27, 34–35, 37. és a 41–42. cikk, valamint a Záró rendelkezések összes (azaz négy) pontja.

¹¹³ Itt sem számolva az Ár. eredetileg kiegészítésnek szánt rendelkezéseit, amelyek beszámításával az új (kiegészítő) rendelkezések száma kétszer meghaladta volna a ténylegesen megváltoztatott szövegű cikkeket.

csak bekezdésekre tagolt Záró rendelkezéseket is, amelyek az eredeti 4 pont helyett ma már 26 pontból állnak).

Az *Alaptörvény* módosításának nemcsak a mennyisége, hanem a gyakorisága is kirívó: az ötödik módosításig (2013 szeptember) az *Alaptörvény* átlagosan valamivel több mint négyhavonta módosult; az idő múlásával ez az átlag persze növekszik (2015 végén is kevesebb azonban, mint tíz hónapos), de egy új alkotmány két éven belüli ötszöri korrekciója mindenképpen szokatlan, nem beszélve arról, hogy kormányzati körökben, konkrét, illetve aktuális belpolitikai ügyek kapcsán ezeken kívül is többször felmerültek további alkotmánymódosítási igények (legutóbb például a terrorveszélyre hivatkozva).

Valójában tehát nem a változó társadalmi igényekhez való folyamatos igazítás jellemzi az *Alaptörvényt*, hanem az aktuálpolitikai érdekek kiszolgálása, legitimálása, s így sokkal inkább szimbolizálja az alkotmányos rendszer változékonyságát, mint stabilitását.

2.4. AZ ALAPTÖRVÉNY MINT IDENTITÁSKÉPZŐ INTÉZMÉNY

Az alkotmányok nemcsak a hatalomgyakorlás jogi alaprendjét, illetve az alapvető jogokat határozzák meg, hanem – éppen mert a társadalmi együttélés legfontosabb, közös szabályait rögzítik – fontos identitásképző szerepük is van, vagy lehet. Elfogadottságuk növelheti az állampolgárok közösségtudatát és lojalitását az állam működése iránt.

A 2011. évi magyar *Alaptörvény* elfogadásának körülményei azonban csökkentették annak az esélyét, hogy az új alkotmányt mindenki olyan dokumentumnak fogadja el, amely a társadalom közös vagy legalábbis széles konszenzuson alapuló értékeit tartalmazza, s amely ezáltal – egyfajta közös minimumként – igazodási pont és mindenki által tiszteletben tartható szabálygyűttes legyen. A második világháború utáni európai demokráciákban megszülető alkotmányok közül ez volt az egyetlen olyan – képviseleti szerv, azaz törvényhozás vagy alkotmányozó gyűlés által elfogadott – alaptörvény, amely csupán a kormánypártok szavazataival lépett életbe, vagyis amelyet az ellenzék (vagy annak meghatározó része) nem támogatott. Továbbá, ha azokat az országokat vesszük figyelembe, amelyekben nem népképviseleti gyűlés alkotmányozott, azt láthatjuk, hogy mindenhol népszavazás erősítette meg az alkotmányszöveget, így biztosítva társadalmi legitimitációt az alkotmánynak.¹¹⁴ Magyarországon azonban, mint ismert, az *Alaptörvény* nem került jóváhagyásra a nép által ezen a módon.

Kétségtelen azonban, hogy a kormánypártok több kísérletet is tettek az *Alaptörvény* ismertségének és társadalmi legitimitációjának, elfogadottságának növelésére. Ezek közül az első az *Alaptörvény* egyes tervezett rendelkezéseiről szervezett ún. „nemzeti konzultáció”, amelynek során a kormány valamennyi választópolgárnak kiküldött egy tizenkét kérdésből álló kérdőívet. Hivatalos adatok szerint összesen 916 941 kér-

¹¹⁴ SZENTE Zoltán: „Alkotmányozási eljárások Európában a második világháború után” in JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol* (Budapest: MTA TK PTI – Új Mandátum 2012) 147–162.

dőívet, azaz az összes 11,3%-át küldték vissza a válaszadók. A kérdésekre adott válaszok minden esetben elsősorban támogatták az *Alaptörvény* egyes tervezett rendelkezéseit, illetve a felmérést kezdeményezők vélhető szándékait. Ennek ellenére az *Alaptörvény* legitimációjáról szóló vitákban a nemzeti konzultáció eredményei nem játszottak komoly szerepet. Ez elsősorban a manipulatív kérdésfeltevésnek,¹¹⁵ valamint a rossz időzítésnek tulajdonítható.¹¹⁶

Az *Alaptörvény* népszerűsítésére egyéb kampányokat is szerveztek. Az egyebek mellett „a tudatos nemzeti közjogi gondolkodás megalapozásával” kapcsolatos feladatok ellátásával megbízott Kerényi Imre miniszterelnöki megbízott 2011-ben tizenöt festményt rendelt meg abból a célból, hogy azok az *Alaptörvény* díszkiadásában illusztrációként szerepeljenek. 2012. január elején az Operaházban az *Alaptörvény* tiszteletére rendeztek ünnepélyt a legfőbb közjogi méltóságok részvételével.¹¹⁷ 2012 augusztusában a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium körlevélben szólította fel az önkormányzati jegyzőket, hogy gondoskodjanak az „Alaptörvény asztalának” elhelyezéséről a polgármesteri hivatalokban.¹¹⁸ 2013-ban vándorkiállításra vitték körbe az országban az *Alaptörvény* díszkiadását, amit később az Országházban helyeztek kiállításra.

Az *Alaptörvény* társadalmi elfogadottságáról nem állnak rendelkezésre hiteles kutatási adatok. Egyes szakirodalmi álláspontok szerint az csak idővel, az új alkotmány működésének tapasztalatai alapján ítéltető meg hitelesen.¹¹⁹ Mások szerint az alkotmányozást végigvivő kormánypártok 2014-es választási sikere is egyfajta utólagos jóváhagyást jelent az *Alaptörvény* számára.¹²⁰

¹¹⁵ A kérdőív nem csupán lényegtelen (pl. a parlamenti vizsgálóbizottságok előtti megjelenéssel kapcsolatos), hanem döntően a választ sugalmazó, egyértelműen pozitív és negatív értékek közötti választásra irányuló feleletválasztó kérdéseket tartalmazott. Így aligha volt meglepő, hogy a válaszadók döntő többsége az állami támogatásokat az átlátható, és nem az átláthatatlan tulajdonosi szerkezetű gazdasági társaságoknak juttatta volna, vagy a nagy többség jobb megoldásnak találta az állam eladósodásával szembeni alkotmányos garancia létét, mint annak hiányát. Ugyancsak elsősorban támogatást kapott az adóztatás korlátozása, a természeti értékek, a nemzeti összetartozás, valamint a nemzeti vagyon alkotmányos védelme ezek tagadásánál.

¹¹⁶ Az *Alaptörvény* elfogadásáig nem kerültek nyilvánosságra a felmérés eredményei. A később publikált összesítés szerint a 2011. március 31-ig beérkezett válaszokat dolgozták fel. Az *Alaptörvény* tervezetének részletes vitáját az OGY 2011. április 4-i ülésén zárta le.

¹¹⁷ A rendezvény ideje alatt azonban az Operaház körül az utóbbi évek egyik legnagyobb tüntetését tartották meg, amely az *Alaptörvény* elfogadása ellen tiltakozott.

¹¹⁸ A 2011 augusztusában kelt körlevél néhány napos határidővel olyan „olvasósarkok” kialakítását kérte, amelyben „az alkotmány asztala” felirattal ellátott, terítővel és üveglappal lefedett asztal áll, amely alatt az *Alaptörvényt* kihirdető Magyar Közlöny száma, valamint az *Alaptörvény* egy nemzeti színű szalaggal átkötött példánya látható a 28. oldalon kinyitva. Az önkormányzatok ügyfélszolgálatain és a kormányablakoknál elhelyezett asztalnál meg lehetett rendelni az *Alaptörvény* egy ingyenes példányát is. Az akció 2012 végéig tartott.

¹¹⁹ TRÓCSÁNYI László: „Alaptanok” in TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba* (Budapest: HVG-ORAC 2013) 57-58; TRÓCSÁNYI (65. l.) 43.

¹²⁰ KÖRÖSÉNYI (4. l.) 97.

3. ÖSSZEZEGZÉS

Annak ellenére, hogy az új alkotmány megőrizte a demokratikus alkotmányosság legfontosabb elveit, intézményeit és eljárásait, s az ország köztársasági államformája, parlamentáris kormányformája, valamint egységes államszerkezete sem változott, a 2011. évi *Alaptörvény* alapvető változásokat hozott Magyarország alkotmányos rendjében. Igaz, hogy ennek elsősorban a hatalomgyakorlás módja volt az oka, s kevéssé az *Alaptörvény* sokat bírált ideológiai elkötelezettségei és azon rendelkezései, amelyek eltérnek az európai alkotmányossági *mainstream*től. Ez azonban aligha mentesíti az *Alaptörvényt* a bírálatoktól, hiszen épp az alkotmány feladata lenne, hogy megakadályozza a közhatalom gyakorlásának tekintélyelvű tendenciáit.

Az *Alaptörvény* továbbá nem vált olyan alkotmánnyá, amely a közjogi rendszer újraalkotásának alkalmát kihasználva a modern alkotmányosság eredményeit biztosítva, esetleg a demokratikus hatalomgyakorlás vagy az alapvető jogok újfajta garanciáinak vagy rendszerének kidolgozásával egyfajta mintája lehetne más országok alkotmányfejlődésének. Elfogadásának kevéssé demokratikus, konszenzus nélküli módja, az alkotmányszöveg egyoldalú, több tekintetben megosztó értékrendje, ideológikus értékei, mindenekelőtt azonban a keretei között kialakított gyakorlat demokratikus és alkotmányos deficitje aligha felelnek meg a kortárs európai alkotmányosság mércéinek, hiszen az alapvető jogok és a hatalmi ágak elválasztásának és demokratikus intézményi jellemzőinek formális rögzítése ma már csupán az alkotmányos demokráciák minimumkövetelményeit jelentik. Az *Alaptörvény* – minden problémája ellenére – alapvetően demokratikus szellemisége és a politikai rendszer tekintélyelvű tendenciái között egyre nagyobb szakadék van. Magyarország nem vált diktatúrává, de az alkotmányos demokrácia minősége 2010 óta folyamatosan és fokozatosan romlik, végeredményben ma már lényegesen alacsonyabb, mint 2010 előtt volt.¹²¹

A magyarországi alkotmányfejlődés további irányait nehéz előre jelezni. A 2014. évi parlamenti választások óta eltelt időszak a 2010 után létrejött közjogi és politikai berendezkedés konszolidációját hozta, míg a korábbi alkotmányos problémák korrekciójára még részben sem került sor. Ma még nagyobb az esélye annak, hogy az *Alaptörvény* és rendszerének támogatásával – és keretei között – megvalósul az Orbán Viktor által még egy 2009-ben tartott beszédben felvázolt stratégiai terv, amely szerint a magyar politika következő 15–20 évét „egy nagy kormányzó párt, egy centrális politikai erőter” határozza meg,¹²² s a dualizmus kori Magyarországhoz hasonlóan olyan domináns pártrendszer alakuljon ki, amely hosszabb távon monopolizálja a kormányzati hatalmat. Ennek elkerülése, vagyis a politikai váltógazdálkodás normális mechanizmusának helyreállítása – a politikai rendszer adottságain, például a megosztott és gyenge ellenzéken kívül – azért nem valószínű, mert a közjogi rendszer a kétharmados követelmények, illetve az egyik politikai oldalhoz hű tisztségviselők hosszú mandátumideje miatt könnyen „befagyhat” a választói magatartás jelen-

¹²¹ A romlás különféle számszerűsített adataihoz lásd jelen kötetben JAKAB András – LŐRINCZ Viktor: „A jogrendszerek mérése indexek segítségével”.

¹²² Lásd Orbán Viktor 2009. szeptember 5-i kötőbeszédének szerkesztett változatát: „Megőrizni a létezés magyar minőségét” *Nagyítás* 2010. február 17.

tős változása után. Ezért az *Alaptörvény*, illetve az alkotmányos gyakorlat komolyabb korrekciójának, illetve színvonala emelésének lehetőségei ma nem látszanak.

A magyar alkotmányosságot ért nemzetközi bírálatok az utóbbi másfél évben alábbhagytak, bár az a már az ötödik alaptörvény-módosítás indokolásában is megfogalmazott kormányzati állítás, mely szerint az *Alaptörvény*vel kapcsolatos viták lezárultak, távol áll a valóságtól.¹²³ Sokkal valószínűbb, hogy a nemzetközi közönség Magyarországra tartósan mint az Európai Unió „fekete bárányára”, legkevésbé demokratikus tagállamára fog tekinteni, és sok tekintetben ennek megfelelően fogja alakítani a viszonyát vele. Hosszabb távon mindenesetre kétségesnek látszik, hogy az európai integráció teljes jogú résztvevője legyen egy olyan ország, amelyben – az imént idézett EP-határozat megfogalmazása szerint – a jogállamiságot „rendszerszerű fenyegetés” éri.

¹²³ Az Európai Parlament pl. 2015. június 15-én határozatban szólította fel az Európai Bizottságot, hogy indítsa meg a jogállamiság megerősítésére szolgáló (új) uniós eljárás első szakaszát, és haladéktalanul kezdje meg a magyarországi demokrácia, jogállamiság és alapvető jogok mélyreható nyomon követési eljárását. *European Parliament resolution of 10 June 2015 on the situation in Hungary* (2015/2700(RSP)).