



Magyar Helsinki Bizottság



A magyar kormány és az ő alaptörvénye

2013. június 28.

A Velencei Bizottság szakértői által készített vélemény¹ az Alaptörvény negyedik módosításáról pontosan rámutat arra, hogy a magyar Kormány az alkotmányt egyrésztől játékszernek, másrésztől csak saját hatalma biztosítékának tekinti. A Kormánynak a jelentés korábban nyilvánosságra került tervezetéhez fűzött, 2013. június 11-én kelt kommentárja² nem megcáfolja, hanem éppen alátámasztja a Velencei Bizottság kritikáját. Az alábbiakban a Kormány kommentárjai alapján feltárjuk, hogyan is viszonyul a Kormány a maga által, a saját céljaira alkotott és a nemrégiben jelentősen átalakított Alaptörvényhez. A Kormánynak a védhetlent védő kommentárok egyes pontjainak tételes cáfolatától ebben az elemzésben eltekintünk, egyrészt azért, mert a cáfolatok, ahogy a rendkívül pontos kritikák, is leperegnek a Kormányról, másrészt pedig azért, mert a szóban forgó kérdésekről már korábban kifejtettük az álláspontunkat.³

1. A Kormány egyik érvelési módszere az Alaptörvénybe illesztett új szabályokat ért kritikák cáfolatára, hogy bagatellizálja azok jelentőségét. Ezzel a taktikával találkozhatunk például a család védelmével kapcsolatos alaptörvényi rendelkezésről szóló kommentárban, ahol úgy fogalmaz, hogy az Alaptörvény új szabálya inkább morális mint normatív tartalmú. Hasonlóan vezeti be a kommunista múlttal kapcsolatos új rendelkezésekkel kapcsolatos kommentárt, miszerint az új szabályok deklaratív, politikai természetűek. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatait hatályon kívül helyező Alaptörvény-módosítást szimbolikus természetűnek minősíti, aminek alig van gyakorlati jelentősége.

Csakhogy egy alkotmány rendelkezéseit nem lehet úgy olvasni, hogy azoknak egyáltalán nem tulajdonítunk normatív tartalmat. Az Alaptörvény jogszabály, amelynek előírásait az Alkotmánybíróságok és a bíróságok kényszerítik ki. Az Alaptörvény megteremti saját maga

¹ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)012-e)

² http://www.kormany.hu/download/d/5c/e0000/HUresponse_VenCom_DraftOp_20130611%28FINAL.fin%29.pdf

³ http://tasz.hu/files/tasz/imce/fo_fenntartasok_magyarorszag_alaptorvenyenek_negyedik_modositasaval_kapcsolatban_fin.pdf

<http://tasz.hu/politikai-szabadsagjogok/megint-negyedik-szolasszabadsag-szukitese>

rendelkezéseinek az alkalmazását kikényszerítő jogi eljárásokat – elég csak az Alkotmánybíróság normák és bírósági ítéletek alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó hatásköreire utalni. Az Alaptörvény normatív erejét a saját szövege maga is megerősíti, hiszen úgy rendelkezik, hogy “Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.” A jogrendszer pedig normatív előírásokból áll, a morális természetű előírások is jogi normák (alkalmazandó szabályok vagy értelmezést segítő elvek, akár írott, akár íratlan) formájában jelennek meg benne. Az Alaptörvény rendelkezései, még ha morális megfontolásokra is vezethetők vissza, jogi előírások, amelyek jogalkotói vagy konkrét egyedi döntések meghozatalakor legalább az értelmezést segítő elvekként kötelezően figyelembe veendőek.

2. Az előzőekkel szemben a kommentárnak olyan pontjaival is találkozhatunk, amelyekben a Kormány az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek morális vagy szimbolikus minősítését az Alaptörvény más rendelkezéseire hivatkozva igazolja. Például a családról szóló rendelkezéssel szemben megfogalmazott kritikára azzal reagál, hogy a Velencei Bizottság által kifogásolt új rendelkezés szerepe és jelentősége csak az Alaptörvény más szabályainak (a magán- és családi élet védelmét biztosító VI. cikk, valamint az emberi méltóságot garantáló II. cikk) fényében értelmezhető.

A Kormány utalása e szabályokra eleve irreleváns, hiszen a családról szóló I.) cikknek az a lényege, hogy speciális alkotmányos védelmet biztosítson az egyéb életviszonyok között. Ugyanakkor kétségtelen, hogy az alkotmányra csak mint egészre tekinthetünk, az egyes rendelkezések értelmezésekor valóban az Alaptörvény egésze a kiindulópont. A Kormány azonban önkényesen válogat az Alaptörvény egyes rendelkezései között, és a köztük levő ellentmondásokat azzal próbálja feloldani, hogy az egyik rendelkezést pusztán szimbolikus jelentőségűnek minősíti azzal, hogy más – valamiért normatívabbnak tekintett – rendelkezése alapján más következtetésre juthatunk, mint a hirtelenjében szimbolikusnak tekintett szabály alapján. Ez arra utal, hogy a Kormány nem elégszik meg az Alaptörvény átírásával, hanem a rendelkezései súlyozásának igényével is fel kíván lépni. Nem kétséges, hogy ezeket az értelmezéseket is pillanatnyi érdekei szerint bármikor meg is változtathatja.

3. A Kormány a kommentárjának szinte valamennyi fejezetét azzal a megállapítással kezdi, hogy az Alaptörvény módosítása nem írja felül az Alkotmánybíróság egy-egy korábbi döntését. Ilyen érveléssel találkozunk például a családdal, az egyházakkal, a politikai kampánnyal, a szólásszabadság korlátozásával, a felsőoktatás autonómiájának csorbításával, a felsőoktatásban részt vevő hallgatók anyagi támogatásával kapcsolatos szövegrészekben, de az Alkotmánybíróság határozatainak felülírásáról szólóban is. A Kormány általában azzal érvel, hogy a módosítás szövege nem pontosan egyezik meg az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabály szövegével, vagy pedig azzal, hogy az alaptörvény-ellenesség megállapítása formai alapon történt, így a megsemmisített szabálynak megfelelő norma Alaptörvénybe illesztése tartalmilag értelemszerűen nem is lehet ellentétes az Alkotmánybíróság határozatával.

A Kormány ezek az ellenvetései abból a téves elképzelésből fakadnak, hogy az alkotmányba a megfelelő többség birtokában bármilyen rendelkezés belefoglalható, az alkotmány tételes rendelkezéseinek nem kell megfelelniük az alkotmány mögött álló igazoló elveknek. A negyedik módosítással az Alaptörvénybe illesztett kivételszabályok nemcsak egyszerűen morálisan

nem összeegyeztethetőek az alkotmányosság követelményeivel, hanem nem is szolgálják – kivételes szabályokként nyilvánvalóan nem is szolgálhatják – azokat, több esetben pedig kifejezetten ellentétesek az Alkotmánybíróság érintett, „felülírt” határozataiban lefektetett elvekkel. Ha nem pont szóról szóra ugyanaz került bele az Alaptörvénybe, mint ami az AB által megsemmisített törvényekben le volt írva, attól még az alaptörvény-módosítás ellentmond az AB határozataiban lefektetett elveknek, vagyis ténylegesen felülírja az AB-határozatokat. Tekintettel arra is, hogy a negyedik módosítással az Alaptörvénybe emelt szabályok az Alaptörvénynek rendre olyan rendelkezéseit érintik, amelyek alapján vagy a közelmúltban semmisített meg alkotmányellenes jogszabályokat az Alkotmánybíróság, vagy pedig – a folyamatban lévő alkotmánybíróági eljárásokra is tekintettel – számítani lehetett arra, hogy további jogszabályok megsemmisítése következik be, a kivételszabályok megalkotásának ésszerű indokát a Velencei Bizottság szakértői sem találhatták meg másban, mint abban, hogy ezekkel a szabályokkal az Alkotmánybíróság határozatainak felülírása, és a Kormány szempontjából kedvezőtlen határozatok megelőzése volt a cél.

4. A Kormány kommentárjainak egyes fejezeteiben az Alaptörvény elfogadhatatlan rendelkezéseit visszatérően az azokat végrehajtó alacsonyabb szintű jogforrásokra hivatkozva védi. E módszerrel találkozunk a család védelméről, a kommunista múlttól, az egyházak jogi státuszáról, a politikai kampányról, a szólásszabadság korlátozásáról, a felsőoktatásban részt vevők támogatásáról szóló kommentárjaiban. Az érvelés lényege, hogy az Alaptörvény vitatott szabálya, ha együtt olvassuk a végrehajtására megalkotott törvényi rendelkezésekkel, már nem érdemli meg a Velencei Bizottság által megfogalmazott kritikát – vagyis alkotmány alatti normákkal védi az alkotmány szabályait. (A Kormány ezzel közvetve azt is sugallja, hogy a Velencei Bizottság szakértőinek rosszalló észrevételei a magyar jogrendszer egészének nem megfelelő ismeretéből fakadnak.) Hasonló megoldással él a Kormány akkor is, amikor az Alaptörvény rendelkezéseit a folyamatban lévő jogalkotás fényében tartja értelmezendőnek, ezért védhetőnek. Így jár el az egyházakkal, a hajléktalanság kriminalizálásával és az Országos Bíróági Hivatal elnökének jogállásával és hatáskörével kapcsolatos kommentárjaiban.

A Kormány érvelésével szemben alkotmányi rangú rendelkezések értelmezése nem történhet az alkotmánynál alacsonyabb szintű jogszabályok alapján. A törvényi szintű szabályozásra hivatkozás az Alaptörvény jogvédelmi rendszere körében irreleváns, amennyiben komolyan vesszük a jogforrási hierarchiát, ám a Kormány egész egyszerűen felcseréli az alkotmány és az alacsonyabb szintű jogforrások hierarchikus rendjét. A folyamatban levő törvényalkotásra való hivatkozás a fentiekén túl azért sem állja meg a helyét, mert ebben az esetben azt sem tudhatjuk biztosan, hogy mi az a normatartalom, amely alapján a Kormány elfogadható értelmet tulajdonít az Alaptörvény szabályának, hiszen azt akkor még el sem fogadta a törvényhozó, azaz tartalma vita tárgya volt. Valójában az Alaptörvény egyetlen szabályának az elfogadhatósága vagy elfogadhatatlansága sem támasztható alá a már megalkotott vagy az éppen megalkotás alatt álló alacsonyabb szintű jogszabályok tartalmával. Ha törvényben lehet értelmezni az alkotmány normájának a tartalmát, szűkíteni vagy akár kiterjeszteni egy rendelkezése értelmezési körét, akkor a törvényhozó az alkotmányozó hatalom feladatát veszi át. Ez arra az abszurd eredményre vezetne, hogy egy törvény alkotmányellenességének kérdésében nem annak az alkotmányi normának lenne meghatározó

jelentősége, amivel a törvényt adott szabályát összevetik, hanem a törvény egy másik szabályának, amely egyoldalúan kiterjeszti vagy leszűkíti az alkotmány egy normájának a hatályát. Az alkotmány nem képes a legmagasabb szintű jogforrás szerepét betölteni és a jogrendszer többi szabályának mércéjéül szolgálni, ha a törvényhozó szabadon határozhatja meg annak tartalmát. A Kormány álláspontja tulajdonképpen az alkotmány alapvető funkciójának tagadását jelenti: a kormány logikája szerint az alkotmány nem korlátozza a törvényhozót. A Kormány efféle védekezése pontosan árulkodik arról az instrumentális alkotmányfelfogásról, amelyet a Velencei Bizottság szemére vet.

5. A Kormány részéről olyan érveléssel is találkozunk, amelyben az Alaptörvény módosítását a módosítást megelőzően követett jogalkalmazói gyakorlat, vagyis a korábbi esetjog alapján védelmezi. A szólásszabadság korlátozásával kapcsolatba kifejtettek körében azzal érvel, hogy a módosítás nem értékelhető az esetjog nélkül, hiszen az garanciát jelent arra, hogy az Alaptörvény módosításának ne lehessen olyan értelmezést tulajdonítani, ami a Velencei Bizottság véleménye szerint elfogadhatatlan.

A Kormány azonban elfelejti, hogy az esetjog az Alaptörvény módosítása előtti jogi helyzetben alakult ki, és az ítélezési gyakorlat éppen az Alaptörvény módosítása, valamint az annak nyomán meghozott törvények miatt változhat, sőt, tekintettel arra, hogy az alkotmány az előzőekben kifejtettek szerint normatív erővel bír, változnia is kell. Továbbá az ítélezési gyakorlattal kapcsolatban is érvényes az előző pontban kifejtett érv, mely szerint ha elfogadnánk a Kormány védekezését, akkor azt az abszurd következtetést is el kellene fogadnunk, hogy nem az Alaptörvény határozza meg az alacsonyabb szintű jogforrások tartalmát, hanem fordítva. A Kormány ambivalens viszonyát az Alaptörvény negyedik módosítása előtti időkhöz az is jelzi, hogy a Kormány többször hivatkozik maga is védekezésként az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára – beleértve olyan AB határozatokat is, amelyek az Alaptörvény negyedik módosítása szerint „hatályukat veszítették” (a házasság fogalmával, az egyházak státuszával, a szólásszabadság korlátozásával, a felsőoktatási intézmények autonómiájával kapcsolatban).

6. A Kormány szövegéből az is kiderül, hogy a sarkalatos törvények értelmét is abban látja, hogy azok révén megerősítse, illetve megtartsa hatalmát, hiszen figyelmen kívül hagyja, hogy a sarkalatos törvényhozási tárgykörök esetében elsősorban nem azok mennyisége, hanem maguk a tárgykörök adnak okot kritikára. Ellentétben a rendszerváltó alkotmányozás során kidolgozott szisztémával, az Alaptörvényben meghatározottak között több olyan tárgykört találunk, amelyek egy parlamentáris kormányzati rendszerben szükségszerűen a mindenkori kormánytöbbség felelősségi körébe tartoznak. Egyfelől kontraproduktív ezekben a tárgykörökben az ellenzék és a kormányoldal megegyezését megkövetelő szavazatarányt előírni, mert bénítja a kormányzást, másfelől pedig antidemokratikus is, amennyiben a megválasztott kormányt az ellenzék blokkolni tudja a programja megvalósításában. Az, hogy az aktuális politikai körülmények között ezeket a tárgyköröket a kétharmadot birtokló kormányoldal önmaga szabályozhatja, kizárja, hogy e tárgykörök valódi tárgyai legyenek a választási kampánynak és a politikai versenynek, hiszen a választásokat követően egy egyszerű kormánytöbbség nem tud változtatni a sarkalatos törvényeken, így nem hajthatja végre a saját politikai programját. Ugyanezért álságos jelenleg garanciális jelentőséget tulajdonítani a kétharmados szavazataránynak, hiszen a kormányoldal önmagában rendelkezik ezzel a többséggel.

Így a kétharmad nem politikai garanciaként szolgál, hanem azt eredményezi, hogy a kétharmados kormánytöbbség hosszú, akár a bukása utáni időre is konzerválja kormányzati céljait. Ugyanígy álságos az arra való hivatkozás is, hogy az érintett sarkalatos törvények általában csak az „alapelveket” fektetik le, és amelyeket egyszerű többséggel meghozott kapcsolódó törvények követnek majd, hiszen önmagában az alapelvek meghatározása is korlátozhat egy következő kormányzatot.

7. Annak fényében, hogy lehet-e az Alaptörvényre alkotmányként tekinteni, különös jelentősége van annak, hogy az kikényszeríthető-e a jogrendszer egészével szemben. Mivel a Kormány nem ismeri el az Alaptörvény kikényszeríthetőségét legdurvábban sértő, az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó szabályok kritikáját, az erre adott reakciója külön is érdemes a figyelemre. A Kormány mindeddig adós maradt e hatáskörconkítás alkotmányos igazolásával. Az, hogy az Alkotmánybíróság egy-egy eljárásában próbálkozik hatáskörének védhetetlen korlátait tágítani, biztosan nem igazolja a korlátozás megengedhetőségét. Ahogyan a többi, a Kormány által felhozott eljárási lehetősége sem.

a) Az előzetes normakontroll, tekintettel arra, hogy azt csak a parlamenti kormánytöbbség, illetve a köztársasági elnök kezdeményezheti, nem ellensúlyozza a hatáskörconkítást. Ha az említett szereplők nem kezdeményezik a törvény felülvizsgálatát, annak tartalmi alkotmányossága (például tulajdonhoz való jogot sértő volta) már soha semmilyen eljárásban nem vihető az Alkotmánybíróság elé.

b) A törvénytől alacsonyabb szintű jogforrások alkotmánybírósági kontrollja egyáltalán nem orvosolja azt, hogy a törvények nem lehetnek alkotmányossági vizsgálat tárgyai.

c) Az, hogy bizonyos a törvények csak eljárási szempontból vizsgálhatók, azt jelenti, hogy a tartalmi alkotmányosság kritériumai Magyarországon nem maradéktalanul kikényszeríthető normák a törvényekkel szemben.

d) A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata végül szintén nem váltja ki az egyéni jogséremlék orvoslására szolgáló alkotmányjogi panaszos eljárást, tekintettel egyrészt a kontroll mércéjének eltérő voltára, másrészt pedig arra, hogy azt szintén csak meghatározott szereplők kezdeményezhetik.

8. A Kormány válaszából kiviláglik, hogy nem érti vagy a Velencei Bizottság szakértőéhez – és általában a nyugati világhoz – képest egészen másképpen érti az alkotmány fogalmát, funkcióját. Tetten érhető ez például abban a megjegyzésben, amelyben a Kormány annak igazolását kéri számon a Velencei Bizottság véleményében, hogy egyes társadalmi csoportok alkotmányos szintű védelemben részesítése minőségileg különbözik a társadalom egésze, illetőleg a magyar nemzet védelmétől. A Kormány e megjegyzéséből az tűnik ki, hogy az alkotmány funkcióját nem a kisebbségek joginak védelmében látja a többség esetleges zsarnokságával szemben. Ezzel szorosan összefügg a Kormányban az a megjegyzése, amely szerint tévesnek tartja a Velencei Bizottság szakértőinek azon álláspontját, hogy az alkotmányok olyan jogi szövegek, amelyek a parlament és a társadalom konszenzusaként születnek meg.