

# A MAGYAR KORMÁNY ESETE A VELENCEI BIZOTTSÁGGAL

*Elemzés a Velencei Bizottság Alaptörvényről szóló jelentéséről és az azzal kapcsolatos kormányzati reakciókról*



EÖTVÖS KÁROLY  
INTÉZET



Magyar Helsinki Bizottság

TÁRSASÁG A  
**TASZ**  
SÁGJOGOKÉRT

## BEVEZETÉS

### Miért és milyen módszertannal készült az elemzés?

Magyarország nemrég elfogadott Alaptörvényéről az Európa Tanács Velencei Bizottsága a közelmúltban értékelő jelentést<sup>1</sup> (a továbbiakban: Jelentés) adott ki, amelynek tartalmi – és sokszor erősen kritikus – megállapításairól valós érdemi vita nem folyt hazánkban. A Jelentés hivatalos magyar nyelvű fordítása mindeddig nem készült el, a kormány nem adta valódi indokokkal alátámasztott magyarázatát annak, hogy a huszonkilenc oldalas Jelentés kritikáit milyen szakmai megfontolások miatt tartja megalapozatlannak, ráadásul a Jelentés tartalmával kapcsolatban többször téves tájékoztatást nyújtott. Úgy véljük, hogy a kormányzat feladata lett volna az, hogy gondoskodjon a Jelentés magyar nyelven hozzáférhetővé tételéről, és arról, hogy pontról pontra elemezve nyilvánosan védje meg álláspontját az Alaptörvénnyel kapcsolatban. Mivel erre nem került sor, a három civil szervezet hiánypótló jelleggel részletes tartalmi összefoglalót készített a Jelentésről, valamint az azzal kapcsolatban elhangzott kormányzati reakciókról.

Az Elemzés elkészítése során a szerzők két szempontra koncentráltak: egyrészt arra, hogy az alapjogok tekintetében az Alaptörvény vajon növeli vagy csökkenti-e az alapjogvédelem eddig elért szintjét, másrészt arra, hogy az államszervezet vonatkozásában az új alkotmány mennyiben szolgálja a korlátozott közhatalom megvalósítását a fékek és ellensúlyok rendszerébe történő beavatkozással, azaz gyengíti-e a végrehajtó hatalom korlátait vagy éppen erősíti azokat. Az általunk alkalmazott mérce részben szigorúbb a Velencei Bizottság módszertanánál: nem kizárólag a nemzetközi sztenderdekre, hanem a több mint két évtizedes alkotmánybíróági gyakorlatra is tekintettel vagyunk, amikor a változások irányát értékeljük. Ezért megtörténhet, hogy ami a Velencei Bizottság mérceje szerint megfelelő, az visszalépés a magyar Alkotmánybíróság által felállított mércehez képest. Indokolt esetben erre az Elemzés felhívja a figyelmet.

Általánosságban megállapítható, hogy ellentétben a kormány képviselőinek állításaival, a Jelentés készítői nem vádolhatók azzal, hogy ahol csak lehetett, rosszhiszeműséget feltételeztek,<sup>2</sup> vagy megkérdőjeleznék a magyar hatóságok jóhiszeműségét<sup>3</sup> – éppen ellenkezőleg, a Velencei Bizottság rendre diplomatikusan elemzi az Alaptörvényt, helyenként szelíd rábeszéléssel ajánlja az európai joggyakorlatot a kormány figyel-

mébe. De még ha igaz volna is a vád: egy alkotmánnyal szemben elsődleges kíváncsi, hogy a rosszhiszemű értelmezésnek még a lehetőségét is zárja ki, a lehető legkisebb teret engedve a mindenkorinak kormányának és a hatóságoknak a felhatalmazással való visszaélésre. Ha az Alaptörvény nem ilyen, mert könnyen lehet rosszhiszeműen értelmezni, akkor az egy rossz alkotmány. A helyes alkotmányértelmezés valójában egyfajta rosszhiszemű értelmezés, mert az alkotmányok feladata az, hogy a rosszhiszemű hatalomgyakorlástól óvják a politikai közösséget.

Elemzésünk során összevetettük a Velencei Bizottság jelentésének főbb megállapításait az azzal kapcsolatban elhangzott kormányzati reakciókkal (persze az eddig elmondottakból következik, hogy számos kritikára egyáltalán nem érkezett magyar kormányzati válasz), ezzel együtt értékeltük a Jelentés megállapításait és a kormányzati kommunikációt is az általunk alkalmazott mérce szempontjából. Elemzésünk rávilágít arra, hogy ellentétben azzal, ahogy Gulyás Gergely fideszes országgyűlési képviselő fogalmazott, korántsem „a pozitív megállapítások adják a jelentés legfőbb tartalmát”,<sup>4</sup> és nem igaz Pröhle Gergely helyettes külügyi államtitkár azon állítása sem, miszerint „a nyilvánosságra hozott véleményben megfogalmazott kritikák elsősorban az alkotmányozás folyamatával foglalkoztak”.<sup>5</sup> Az alábbiak fényében egyértelmű az is, hogy Gulyás Gergely napirend előtti felszólalásával ellentétben a Velencei Bizottság álláspontja szerint az Alaptörvény nem felel meg „maximálisan”<sup>6</sup> a hatalommegosztás és a jogállamiság elvének.

A Velencei Bizottság megállapításával az Európai Parlament képviselőinek többsége is egyetértett: 2011. július 5-én elfogadott határozatában<sup>7</sup> az Európai Parlament bírálja a magyar Alaptörvényt, és „felszólítja a magyar hatóságokat, hogy fontolják meg a Velencei Bizottság véleményében felvetett problémákat és aggályokat, és hajtsák végre az ajánlásokat, vagy az új Alaptörvény módosítása révén, vagy a jövőbeni sarkalatos törvények és rendes jogszabályok meghozatala során”. A határozat természeté-

1 ■ Lásd: <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDLAD%282011%29016e.pdf>.

2 ■ Lásd: [http://index.hu/belfold/2011/06/22/semmiben\\_sincs\\_igaza\\_a\\_velencei\\_bizottsagnak/](http://index.hu/belfold/2011/06/22/semmiben_sincs_igaza_a_velencei_bizottsagnak/).

3 ■ Lásd: [http://szajerjosef.blog.hu/2011/06/17/magyarorszag\\_a\\_velencei\\_bizottsag\\_velemenyet\\_nem\\_tudja\\_elfogadni#more2993526](http://szajerjosef.blog.hu/2011/06/17/magyarorszag_a_velencei_bizottsag_velemenyet_nem_tudja_elfogadni#more2993526).

4 ■ Lásd: a Duna Televízió Közbeszéd című műsora, 2011. június 22. (<http://www.dunatv.hu/video/videoplayer?vid=705587>).

5 ■ Lásd: [http://index.hu/belfold/2011/06/22/semmiben\\_sincs\\_igaza\\_a\\_velencei\\_bizottsagnak/](http://index.hu/belfold/2011/06/22/semmiben_sincs_igaza_a_velencei_bizottsagnak/).

6 ■ Lásd: Gulyás Gergely napirend előtti felszólalása a 2011. június 14-i parlamenti ülésnapon ([http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo.naplo\\_fadat?p\\_ckl=39&p\\_uln=98&p\\_felsz=12&p\\_szoveg=&p\\_f\\_elszig=12](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=98&p_felsz=12&p_szoveg=&p_f_elszig=12)).

7 ■ Magyar nyelven lásd: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+P7TA2011-0315+0+DOC+XML+V0//HU>.

sen politikai dokumentum, hiszen azt demokratikus eljárásban megválasztott politikusok fogadták el. A Velencei Bizottság jelentését ezzel szemben nem politikusok, hanem alkotmánybírói és legfelsőbb bírósági elnökök és egyetemi professzorok készítették, illetve fogadták el – így azt mint szakmailag megalapozatlanul eleve lehetetlen nem figyelembe venni.

## ELŐHANG

### A kritika címzettjétől függően változik a kormány viszonya a Velencei Bizottsághoz

„Magyarország a Velencei Bizottság véleményét nem tudja elfogadni” – írta Szájer József európai parlamenti képviselő blogjában 2011. június 17-én.<sup>8</sup> A fideszes politikus emellett kitért arra is, hogy a „Bizottság határozatainak jogi kötéreje nincsen, a szöveg és az ajánlások véleményét fejeznek ki, az abban megfogalmazottak külön kötelezettségeket nem róznak Magyarországra”. Pár nappal később, a Velencei Bizottságnak az Alaptörvényről szóló állásfoglalása apropóján tartott külügyi sajtótájékoztatón világossá vált, hogy a dokumentumban megfogalmazott kritikák jelentős részét a kormány nem tekintti megfontolandónak. „Vannak olyan megállapítások, amiket tévesnek tartunk, és olyanok is, amikkel nem értünk egyet – foglalta össze a hivatalos kormánypárti véleményt Gulyás Gergely fideszes országgyűlési képviselő.”<sup>9</sup>

A fenti megállapítások szöges ellentétben állnak azzal, ahogy a Kormány alig fél évvel korábban viszonyult a Velencei Bizottsághoz és annak állásfoglalásaihoz.

*A Velencei Bizottságnak a szlovák nyelvtörvényre vonatkozó jelentésével kapcsolatban Németh Zsolt, a Külügyminisztérium parlamenti államtitkára 2010 októberében egy sajtótájékoztatót az azt mondta, hogy a Velencei Bizottság „egyfajta európai alkotmánybírósnak tekinthető”,<sup>10</sup> pár nappal később pedig úgy nyilatkozott, hogy a Velencei Bizottság állásfoglalásai az elmúlt években döntő mértékben teljesültek, az államok csak*

*keveset nem hajtanak végre az azokban foglaltakból.<sup>11</sup>*

*A szlovák nyelvtörvényvel kapcsolatban fideszes politikusok többször hangot adtak azon véleményüknek: remélik, hogy Szlovákia eleget tesz majd a Velencei Bizottság jelentésében foglaltaknak. Semjén Zsolt miniszterelnökhelyettes például 2010 novemberében, a IX. Magyar Állandó Értekezleten mondott zárszavában kitért arra, hogy a „IX. MÁÉRT-on résztvevő politikusok egybehangzóan elítélték a szlovák nyelvtörvényt, azonban egyúttal reményüket is kifejezték, hogy Szlovákia figyelembe fogja venni a Velencei Bizottság vonatkozó ajánlásait”.<sup>12</sup> Gál Kinga európai parlamenti képviselő pedig közleményben hívta fel a figyelmet arra, hogy Andrulla Vasziliu, az oktatásügyért, kultúráért, többnyelvűségért és ifúságpolitikáért felelős európai biztos „reményét fejezte ki (...), hogy Szlovákiában az új kormány a Velencei Bizottság ajánlásainak megfelelően módosítja a nyelvtörvényt”.<sup>13</sup> Németh Zsolt, a Külügyminisztérium parlamenti államtitkára 2010 októberében úgy fogalmazott: „Szlovákia maga fordult a Velencei Bizottsághoz állásfoglalásért, ezért Magyarország abban bízik, hogy eleget is tesz majd az abban foglaltaknak.”<sup>14</sup>*

A fenti kijelentések fényében nehezen indokolható, hogy a magyar kor-

8 ■ Lásd: [http://szajerjosef.blog.hu/2011/06/17/magyarorszag\\_a\\_velencei\\_bizottsag\\_velemenyet\\_nem\\_tudja\\_elfogadni](http://szajerjosef.blog.hu/2011/06/17/magyarorszag_a_velencei_bizottsag_velemenyet_nem_tudja_elfogadni).

9 ■ Lásd: [http://index.hu/belfold/2011/06/22/semmiben\\_sincs\\_igaza\\_a\\_velencei\\_bizottsagnak/](http://index.hu/belfold/2011/06/22/semmiben_sincs_igaza_a_velencei_bizottsagnak/).

10 ■ Lásd: <http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=154147>.

11 ■ Lásd: <http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=154598>.

12 ■ Lásd: <http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=155027>.

13 ■ Lásd: <http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=155777>.

14 ■ Lásd: <http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=154598>.

15 ■ Állásfoglalás a magyarországi alkotmányozási folyamat során felmerült három jogi kérdéstről. A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) 614/2011. sz. állásfoglalása, CDLAD(2011)001, Strasbourg, 2011. március 28., 1. pont.

16 ■ 614/2011. sz. Velencei Bizottság CDLAD(2011)001 számú jelentés.

17 ■ Lásd: <http://www.szajer.fideszeu.hu/cikk/367/>.

mány nem tartja megfontolandónak a Velencei Bizottság jelentésében foglaltakat, és nyilvánvaló, hogy kettős mércével mér: míg másoktól elvárja, hogy teljesítsék a Velencei Bizottság ajánlásait, addig az Alaptörvény esetében arra hivatkozik, hogy az ajánlásoknak nincs kötéreje.

Emlékeztetünk továbbá arra is, hogy a magyar kormány az alaptörvényjavaslat benyújtása előtt maga is a Velencei Bizottsághoz fordult: „2011. február 21-én Navracsics Tibor, Magyarország miniszterelnökhelyettese, közigazgatási és igazságügyi miniszter azzal a kérrsel fordult a Velencei Bizottsághoz, hogy a Bizottság adjon jogi állásfoglalást három olyan konkrét kérdésben, amelyek a Magyar Köztársaság új alkotmányának szövegezése során merültek fel.”<sup>15</sup> Azt pedig nem gondoljuk, hogy hazánk miniszterelnökhelyettese hivatalos úton olyan szervezet véleményét kéri bármely kérdésben, amelynek álláspontja egyébként érdektelen.

## A VELENCEI BIZOTTSÁG JELENTÉSE ÉS A MAGYAR REAKCIÓK

### I. B. A JELENTÉS ELŐZETES MEGJEGYZÉSEI

[Jelentés 10–13.]

1. A Velencei Bizottság utal a korábbi, a magyar kormány által elkészíteni kért jelentésére,<sup>16</sup> kitérve arra, hogy abban foglalt megjegyzéseit „részben” figyelembe vették. A testület azonban már itt jelzi, hogy az Alkotmánybírók hatáskörének csökkentése kapcsán erre nem került sor. Álláspontjuk szerint az alkotmányozással kapcsolatban megfogalmazott korábbi kritikák – így a szűk időkeret, a politikai és társadalmi konszenzus hiánya, illetve az alaptörvényjavaslat megvitatására nyitva álló korlátozott lehetőségek – a folyamat végső szakaszára vonatkozó információk fényében továbbra is érvényesek. A Velencei Bizottság kitér továbbá arra, hogy bár az Alaptörvény vitája és elfogadása során nem volt valódi párbeszéd a kormánypártok és az ellenzék között, a testület tagjainak magyarországi látogatása során kapott információk szerint a két fél együtt fog működni az Alap-

törvényt „végrehajtó” törvények megalkotása során.

### Az előzetes megjegyzésekkel kapcsolatos kormányzati reakciók

2. Gulyás Gergely nyilatkozata szerint „[a] kormány és az Országgyűlés a Velencei Bizottság iránymutatásait eddig is figyelembe vette. Maga a Velencei Bizottság is üdvözlöi azt, hogy a márciusi ajánlásai jelentős részét a kormány figyelembe vette.”<sup>17</sup> Ezzel szemben azonban a Velencei Bizottság állásfoglalásában korábbi javaslatainak nem „jelentős”, hanem csak „részbeni” figyelembevételét ismeri el, és külön kiemeli az Alkotmánybírósággal mint az alkotmány fő őrével kapcsolatos ajánlások teljesítése terén jelzett hiányosságokat. Mindemellett az országgyűlési képviselő más megszólalásaiból a fentiekkel ellentétben éppen az tűnik ki, hogy valójában nem tartják megfontolandónak a Velencei Bizottság megállapításait.

3. Az alkotmányozás folyamatára vonatkozó kritikáról Pröhle Gergely szerint „utólag már minek beszélni”<sup>18</sup> – e megállapításból az szűrhető le, hogy az új alkotmány széles körű elfogadottsága továbbra sem elsődleges szempont a kormányzat számára. Gulyás Gergely ugyanakkor jogosnak nevezte a Velencei Bizottság azon kifogását, miszerint nem volt megfelelő dialógus a kormány és az ellenzék között az alkotmányozás során,<sup>19</sup> de az egyeztetés hiánya miatt szerinte „a felelősség szinte kizárólag az ellenzéket terheli”.<sup>20</sup> Ezzel szemben az alkotmányozási eljárásnak nincs egyetlen olyan mozzanata sem, amely azt mutatná, hogy a kormányoldal egyenlő jogú felekként kezelte volna a rivális politikai erőket – ez mutatkozott meg többek között az Alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló határozat négyötödös többséghez kötéséről szóló rendelkezés hatályon kívül helyezésében vagy az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság összetételének meghatározásában. Az ellenzék számára így nem maradt más út, mint hogy visszautasítsa a részvételt egy olyan folyamatban, amire érdemi hatással eleve nem lehet.<sup>21</sup>

4. A társadalmi egyeztetés hiányára vonatkozó kritika kapcsán Gulyás Gergely megjegyezte: „úgy gondoljuk, hogy onnantól kezdve, hogy a Magyarországon található összes jogi kar, az összes kisebbségi önkormányzat, az összes közjogi tisztségviselő, szakszervezetek és mindenki, egyházak elmondhatták a véleményüket, mi úgy gondoljuk, hogy ez a része elégséges”.<sup>22</sup> Ennek kapcsán felhívjuk a figyelmet arra, hogy egyrészt az említett szereplők véleményét elvileg az az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság használta fel, amelynek szabályozási koncepcióját végül „munkaanyagnak” minősítette le az Országgyűlés,<sup>23</sup> másrészt a nevezett „konzultációra” olyan időpontban került sor, amikor még nem volt ismert az Alaptörvény tervezett szövege vagy akár csak koncepciója, így értelemszerűen az abban részt vevő felek akkoriban nem is nyilváníthattak véleményt az Alaptörvény általuk nem ismert szövegéről.

## II. ÁLTALÁNOS MEGJEGYZÉSEK

5. A Velencei Bizottság szerint Magyarország újonnan elfogadott alkotmánya meg kíván felelni azoknak a sztenderdeknek, amelyek az Európa Tanács tagállamai által elfogadott modern alkotmányokat általában jellemzik. A testület üdvözlöi azt a tényt, hogy az Alaptörvény a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok védelmének elvére épülő alkotmányos rendet hoz létre. A Jelentés ugyan-

akkor kitér arra, hogy az Alaptörvény értékelését nehezíti, hogy nem minden esetben világos az egyes rendelkezései között fennálló kapcsolat, illetve hogy az új alkotmány szövege gyakran a sarkalatos törvényekre bízta a részletesebb szabályok meghatározását. Az Alaptörvény elfogadása így egy hosszabb folyamat kezdetét jelenti. A Velencei Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy e folyamat sikerességének záloga, hogy a lehető legszélesebb körű társadalmi konszenzusra épüljön.

### Az általános megjegyzésekkel kapcsolatos kormányzati reakciók

6. A kormányzati megszólalók rendre azt hangsúlyozták, hogy a Velencei Bizottság szerint az Alaptörvény megfelel a hatalommegosztás és a jogállamiság elvének.<sup>24</sup> A Jelentés a fentieknek megfelelően valóban úgy foglal állást, hogy az Alaptörvény egy ezen elvekre épülő alkotmányos rendet hoz létre, de e megállapítást követően több mint húsz oldalon keresztül sorolja azokat a problémákat, amelyek a hivatkozott elvek teljes körű érvényesülése ellen hatnak. Önmagában az, hogy az Alkotmány deklarálja Magyarország jogállamiságát, és hogy ugyancsak kinyilvánítja, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik, nyilvánvalóan nem írja felül az egyes rendelkezésekből fakadó problémákat.

### A. Sarkalatos törvények [Jelentés 22–27.]

7. A Velencei Bizottság külön fejezetet szentel Jelentésében a sarkalatos törvényeknek, kiemelve, hogy az Alaptörvényből a sarkalatos törvények széles körben való alkalmazása következik – a szöveg több mint ötven esetben utal e kétharmados törvényekre. A testület felhívja a figyelmet arra, hogy a sarkalatos törvények indokolatlan tárgykörökben alkalmazása problematikus lehet. Álláspontja szerint bizonyos esetekben, így például az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendelkezések esetében, az Alaptörvénynek sokkal pontosabbnak, részletesebbnek kellene lennie,

18 ■ Lásd: [http://index.hu/belfold/2011/06/22/semmitben\\_sincs\\_igaza\\_a\\_velencei\\_bizottsagnak/](http://index.hu/belfold/2011/06/22/semmitben_sincs_igaza_a_velencei_bizottsagnak/).

19 ■ Lásd: [http://index.hu/belfold/2011/06/22/semmitben\\_sincs\\_igaza\\_a\\_velencei\\_bizottsagnak/](http://index.hu/belfold/2011/06/22/semmitben_sincs_igaza_a_velencei_bizottsagnak/).

20 ■ Lásd: a Duna Televízió Közbeszéd című műsora, 2011. június 22.

(<http://www.dunatv.hu/video/videoplayer?vid=705587>).

21 ■ Lásd még: Eötvös Károly Intézet – Magyar Helsinki Bizottság – Társaság a Szabadságjogokért: Megállapítások a Magyarországon zajló alkotmányozásról ([http://helsinki.hu/dokumentum/Megallapitasok\\_a%20Magyarorszagon\\_zajlo\\_alkotmanyozasrol\\_EKINT\\_HelsinkiBizottsag\\_TASZ.pdf](http://helsinki.hu/dokumentum/Megallapitasok_a%20Magyarorszagon_zajlo_alkotmanyozasrol_EKINT_HelsinkiBizottsag_TASZ.pdf)), 7. pont.

22 ■ Lásd: [http://galamus.hu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=76444&catid=69&Itemid=106&limitstart=2](http://galamus.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=76444&catid=69&Itemid=106&limitstart=2).

23 ■ 9/2011. (III. 9.) OGY határozat Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről.

másfelől viszont vannak olyan kérdések – mint a család-, adó- és szociálpolitika –, amelyeket egyszerű többséggel megalkotandó törvényekben kellene szabályozni. A Velencei Bizottság ez utóbbi körrel kapcsolatban kitér arra, hogy a törvényhozónak mozgástérre van szüksége annak érdekében, hogy megfelelően tudjon reagálni az új körülményekre és kihívásokra. Minél több szakpolitikai döntés kerül ki az egyszerű többség kezéből, „annál kevesebb jelentősége lesz a jövőben tartandó választásoknak, és annál több lehetősége van a kétharmados többségnek arra, hogy bebetonozza saját politikai preferenciáit és az ország jogrendjét”. A testület utal arra is, hogy az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve értelmében a választások során biztosítani kell „a nép véleményének kifejezését” a törvényhozó testület megválasztását illetően, és értelmetlenné válik a választás, ha a fenti módon szűkítik a választott képviselők mozgásterét. Ha az érintett tárgykörök kapcsán nemcsak az alapelveket, hanem a részlet-szabályokat is sarkalatos törvénybe foglalják, „maga a demokrácia elve kerül veszélybe”.

8. A testület emellett felhívja a figyelmet, hogy már márciusi jelentésében is emlékeztette Magyarországot arra: alapvető jelentőségű, hogy az állam működésével és az alapvető jogokkal kapcsolatos legfontosabb garanciákat az alkotmány szövegében, és ne alacsonyabb szintű normákban határozzák meg.<sup>25</sup>

9. A sarkalatos törvények által szabályozni kívánt tárgyak köre tehát jelenleg túl tág a Velencei Bizottság szerint, így a testület kifejezetten javasolja a sarkalatos törvények körének szűkítését az olyan esetekre, amikor a kétharmados többség követelménye valóban indokolt.<sup>26</sup>

### A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos kormányzati reakciók és értékelésük

10. Gulyás Gergely, a Fidesz országgyűlési képviselője több megszólalásában utalt a Velencei Bizottság „tárgyi tévedéseire”, példaként

említve a sarkalatos törvényekre vonatkozó megállapításokat: „A Velencei Bizottság ott követett el a mi álláspontunk szerint hibát, hogy ők semmi mást nem csináltak, mint az alaptörvényben megszámlálták azt, hogy hányszor említi az alaptörvény a sarkalatos törvényt szót. (...) a valóság az, hogy huszonhat területet fog sarkalatos törvény szabályozni a jövőben. Korábban huszonnyolc volt. Van egy elmozdulás. (...) vannak olyan területek, például a családvédelem, illetve a köztelherviselés, a nyugdíjrendszer alapjai, amik kétharmados törvénybe kerültek. És itt meg a Velencei Bizottság azt határozza meg, hogy mikor elfogadható ez, és mikor nem. Mi az, amit szerinte már nem helyes kétharmados törvényben rögzíteni. Ez természetesen vitakérdés, de ami ténykérdés, hogy nem szabályoz az új alaptörvény sem több területet kétharmados körben, mint ahogy azt a jelenleg még hatályos alkotmány tette.”<sup>27</sup>

11. Az idézett reakcióból kitűnik, hogy a Velencei Bizottság sarkalatos törvényekre vonatkozó kritikáját alapvetően mennyiségi, és nem tartalmi kérdésként igyekszik beállítani a kormányzat, miközben egyértelmű, hogy a testület kritikája szerint az Alaptörvény megfosztja a jelenlegi kormánytöbbséget elváltó, de kétharmados többséggel nem bíró erőt saját kormányprogramja megvalósításának lehetőségétől, és alkalmas arra, hogy a jelenlegi kormánytöbbség hosszú

24 ■ Lásd pl.: [http://index.hu/belfold/2011/06/22/semmiben\\_sincs\\_igaza\\_a\\_velencei\\_bizottsagnak/](http://index.hu/belfold/2011/06/22/semmiben_sincs_igaza_a_velencei_bizottsagnak/), Gulyás Gergely napirend előtti felszólalása a 2011. június 14-i parlamenti ülésnapon ([http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo.naplo\\_fadat?p\\_ckl=39&p\\_uln=98&p\\_felsz=12&p\\_szoveg=&p\\_f\\_elszig=12](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=98&p_felsz=12&p_szoveg=&p_f_elszig=12)), illetve <http://www.szajer.fidesz.eu.hu/cikk/367/>.  
25 ■ 614/2011. sz. állásfoglalás, 52. pont  
26 ■ Az Európai Parlament által 2011. július 5-én elfogadott határozat szintén kitér a sarkalatos törvényekkel kapcsolatos problémákra, lásd: L., M., N. és 1. b pontok.

27 ■ Lásd: [http://galamus.hu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=76444&catid=69&Itemid=106&limitstart=2](http://galamus.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=76444&catid=69&Itemid=106&limitstart=2) és <http://www.szajer.fidesz.eu.hu/cikk/367/>.

28 ■ Lásd még: Eötvös Károly Intézet – Magyar Helsinki Bizottság – Társaság a Szabadságjogokért: A harmadik hullám – az alkotmányozás ([http://helsinki.hu/dokumentum/A\\_harmadik\\_hullam\\_Alkotmanyozas.pdf](http://helsinki.hu/dokumentum/A_harmadik_hullam_Alkotmanyozas.pdf)), 6–7. o.

időre biztosítsa saját család-, nyugdíj- és adópolitikai elképzeléseinek érvényesülését. Összességében tehát az Alaptörvény megnehezíti a politikai váltógazdaságot és egyenlőtlené teszi a demokratikus politikai versenyt.<sup>28</sup>

12. Gulyás Gergely ugyancsak a fenti interjúban úgy nyilatkozott: „[azzal], hogy túl sok területet szabályoz kétharmados törvény, nem értünk egyet, mert ennek Magyarországon '90 óta közjogi hagyománya van”. Sajnálatos, hogy ugyanezt az érvet nem tartották a kormánypárti politikusok megfontolandónak sem akkor, amikor megszüntették annak a lehetőségét, hogy a jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát bárki kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál, sem akkor, amikor felszámolták az Európában is példaértékű országgyűlési biztosi rendszert.

13. A fent idézett interjúban Gulyás Gergely azt is mondta, hogy „az alapvető jogok kétharmados szabályozása bizonyos területeken megszűnt, azért, mert ott az alapjogvédelem elért szintjét az Alkotmánybíróság garantálni tudja”. Azonban az, hogy az Alkotmánybíróság képes garantálni az alapjogvédelmi szintet az érintett alapjogok (így a gyülekezési és egyesülési jog) esetében – ahogy minden más alapjog esetében is –, egyáltalán nem teszi szükségtelenné a széles körű konszenzuskényszert a vonatkozó törvények megalkotása során. A megkülönböztetéssel az alkotmányozó tulajdonképpen egy sem alkotmányjogilag, sem más szempontok alapján nem indokolható hierarchiát teremt az egyes alapjogok között, ráadásul még az sem világos, miért épp az adott alapjogokra vonatkozóan vélte úgy az alkotmányozó, hogy „az alapjogvédelem elért szintjét az Alkotmánybíróság garantálni tudja”.

### B. Értelmezési szabályok

[Jelentés 28–29.]

14. A Velencei Bizottság álláspontja szerint az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó rendelkezések kevésbé világosak és koherensek, bár az alkotmányozó láthatóan tett erőfeszítéseket az Alaptörvény értelmezése és alkalmazása során alapul szolgáló

legfontosabb elvek, értékek és források meghatározására. Kitér a testület arra is, hogy a „történeti alkotmány” fogalmának a preambulumban és az R) cikkben való megjelenése bizonyos fokú bizonytalanságot eredményez az Alaptörvény értelmezése tekintetében, nincs ugyanis világosan meghatározva, hogy mit ért az alkotmányozó „történeti alkotmányunk vívmányai” alatt.

15. A Velencei Bizottság sajnálatosnak tartja továbbá, hogy sem az R) cikk, sem a bíróságok jogszabályértelmezésére vonatkozó 28. cikk nem említi meg Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeit, és a „Szabadság és felelősség” címet viselő fejezet sem tartalmaz utalást a nemzetközi emberi jogi sztenderdekre.

### III. RÉSZLETES ELEMZÉS [JELENTÉS 31–40.]

#### A. A PREAMBULUM

16. A Jelentés leszögezi, hogy európai sztenderdek hiányában az alkotmányozó akaratán múlik, milyen elemek jelennek meg a preambulumban, ugyanakkor a preambulumnak jelentős „egységesítő” funkciót is be kell töltenie. A testület később kitér arra is, hogy az alkotmánynak tartózkodnia kell attól, hogy értékeket határozzon meg vagy írjon elő, hiszen a társadalom tagjai más és más módon viszonyulhatnak ezekhez az értékekhez.

17. A magyar Alaptörvény preambuluma (a Nemzeti hitvallás) számos nemzeti, történelmi és kulturális utalást tartalmaz – ezek súlyát a Jelentés szerint Magyarország esetében nehéz lenne kétségbe vonni. Kitér a Velencei Bizottság arra is, hogy bár a preambulumban hangsúlyozza a kereszténység kiemelkedő szerepét a magyar történelemben, azt is kimondja, hogy „[b]ecsüljük országunk különböző vallási hagyományait”, továbbá bár nagy hangsúlyt fektet a nemzet és a magyar nemzet szerepére, tetten érhető benne az a törekvés, hogy egyensúlyba hozza a nemzeti és az egyetemes elemeket.

18. A Velencei Bizottság véleménye szerint ugyanakkor számos, aggodalomra okot adó kijelentés és fordulat található az Alaptörvény preambu-

lumában. Ezek a szövegrészek és a megközelítés maga azért különösen problematikus, mert az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében<sup>29</sup> a preambulumnak lényeges befolyása van az Alaptörvény értelmezésére és, úgy tűnik, jogi relevanciával bír. Ez azért aggályos, mert a Nemzeti hitvallás szövege nélkülözi a jogi szövegtől megkívánt precizitást, és több ellentmondásos kijelentést is tartalmaz.

19. A Velencei Bizottság aggályának ad hangot az 1949. évi Alkotmány el nem ismerésére és érvénytelenségének kinyilvánítására vonatkozó kijelentéssel kapcsolatban is. Amennyiben ugyanis a Nemzeti Hitvallásnak a fentiek szerint jogi relevanciát tulajdonítunk, akkor az 1949-es Alkotmány *ex tunc* érvénytelennek tekintendő, ami az Alkotmány alapján elfogadott valamennyi törvény érvénytelenségét eredményezheti. Emellett a fenti kijelentés hivatkozási alapul szolgálhat az Alkotmánybírók korábbi döntéseinek figyelmen kívül hagyására is, sőt akár az alkotmányos intézmények legitimitása is megkérdőjelezhetővé válhat. (Ez utóbbi viszont paradox jogi helyzetet eredményezne, hiszen egy illegitim vagy jogilag nem létező Országgyűlés nem fogadhatja el az új alkotmányt.) A Jelentés ugyanakkor kitér arra, hogy a tárgyalat kijelentés politikai állásfoglalásnak is tekinthető, és Magyarország is megerősítette, hogy azt ekként kell értelmezni. A testület mindazonáltal sajnálatosnak tartja, hogy egy ilyen – szerencsétlen belső ellentmondásokkal terhes – kijelentést tartalmaz a normaszöveg.<sup>30</sup>

20. A Jelentés szerint kiemelkedően fontos, hogy az alkotmányozó megfelelő figyelmet szenteljen a szomszédos országokkal való jó viszony fenntartásának, és kerülje az extra-

29 ■ „Az Alaptörvény rendelkezései az azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

30 ■ A preambulumban jogi kötőerejével kapcsolatban lásd az Európai Parlament által 2011. július 5-én elfogadott határozat J. pontját.

31 ■ Lásd még: Eötvös Károly Intézet – Magyar Helsinki Bizottság – Társaság a Szabadságjogokért: A harmadik hullám – az alkotmányozás ([http://helsinki.hu/dokumentum/A\\_harmadik\\_hullam\\_Alkotmanyozas.pdf](http://helsinki.hu/dokumentum/A_harmadik_hullam_Alkotmanyozas.pdf)), 4. o.

territoriális elemek alkalmazását. Úgy tűnik azonban, hogy az Alaptörvény egyrészt különbséget tesz a magyar nemzet és a Magyarország területén élő nemzetiségek között, másrészt a szöveg alapján a magyar nemzetbe a határon túl élő magyarok is beletartoznak. A magyar nemzet fogalmának és Magyarország felelősségének (lásd a D) cikket) ilyen kiterjesztő meghatározása rossz hatással lehet az államközi kapcsolatokra, és etnikai feszültségeket okozhat. Emellett a „velünk élő nemzetiségek” kifejezés sem szerencsés, hiszen a preambulumban kezdetén a „mi, a magyar nemzet tagjai” fordulat szerepel, és a kettő összevetése azt is sugallhatja, hogy a nemzetiségek nem tartoznak az Alaptörvény mögött álló magyar nemzethez. A testület álláspontja szerint az Alaptörvény fogalmazhatna átfogóbban (pl. „mi, Magyarország állampolgárai/polgárai”).

#### A preambulumbal kapcsolatos kormányzati reakciók és értékelésük

21. Szájer József a már többször hivatkozott blogjában azt írta: a Velencei Bizottság „elismeri, hogy a jogalkotó joga az alkotmány bevezetőjének meghatározása, hivatkozás a magyar történelem és alkotmánytörténet kiemelkedő eseményeire”. Való igaz, hogy a Velencei Bizottság állásfoglalása szerint az alkotmányozó belátásán múlik, milyen elemeket jelenít meg a preambulumban, és a megjelenő történelmi utalások fontosságát nehéz lenne megkérdőjelezni. Szájer József ugyanakkor hallgat a Velencei Bizottság fenti súlyos kifogásairól. Így nem reflektál arra sem, hogy bár a Velencei Bizottság álláspontja szerint az alkotmánynak tartózkodnia kell attól, hogy értékeket határozzon meg, az Alaptörvény és a preambulumban egészét egy konzervatív-jobboldali ideológia hatja át – ez pedig mindazokat, akik nem fogadják el a közösség értékeiként meghatározott ideologikus értékeket, illetve nem az Alaptörvényjavaslat szerint ideálisnak tekintett életformát követik, korlátozza abban, hogy alapvető jogaikat a közösség teljes jogú tagjaiként gyakorolhassák.<sup>31</sup>

22. Véltetően az 1949-es Alkotmány érvénytelenségének kinyilvánítá-

sa kapcsán megfogalmazott kritikára is utalt Szájer József, amikor úgy nyilatkozott: „Több esetben azért fogalmaznak meg [ti. a Velencei Bizottság] aggodalmat, mert az Alaptörvény szövegének helytelen vagy korlátozó értelmezése vezethetne jogsérelemhez. Ez megkérdőjelezi a magyar hatóságok jóhiszeműségét.” Pröhle Gergely helyettes államtitkár szintén kifogásolta, hogy azokban az esetekben, ahol az alaptörvényi szabályozás több megoldást is lehetővé tesz, a jelentés készítői mindig rosszhiszeműséget feltételeztek, és példaként említette többek között „a preambulumban (Nemzeti Hitvallásban) felsorolt értékek alkotmányos védelmével kapcsolatos bizonytalanság[ot]”.<sup>32</sup> Az említettek azonban figyelmen kívül hagyták, hogy az Alaptörvény szövege maga az ellentmondások forrása, és a Velencei Bizottság aggályokra okot adó értelmezése minden további nélkül levezethető a szövegből. Egy alkotmány – a jogrendszer és az állami berendezkedés alapja – esetében ezért megengedhetetlen, hogy ilyen „rosszhiszemű” értelmezést tegyen lehetővé.

## B. ALAPVETÉSEK

### D) cikk [Jelentés 41–45.]

23. A Velencei Bizottság aggályosnak tartja a nem túl precízen és túl tágan megfogalmazott „Magyarország felelősséget visel a határon kívül élő magyarok sorsáért” kifejezést. A „felelősség” szó használata a testület álláspontja szerint azért sem szerencsés, mert akként is értelmezhető, hogy feljogosítja a magyar hatóságokat arra, hogy más államok állampolgáira vonatkozó döntéseket hozzanak. Ez pedig Magyarország és az érintett államok közötti hatásköri összeütközéshez vezethet. A testület kifejti továbbá, hogy a magyar hatóságok nem dönthetnek arról, hogy a határon túl élő magyarok élvezhetnek-e kollektív jogokat, vagy létrehozhatnak-e önkormányzatokat. Ugyanakkor a Jelentés úgy látja, hogy a cikk szövege értelmezhető úgy is, hogy azzal Magyarország a határon túl élő magyarok támogatására vállal kötelezettséget az érintett

állammal együttműködve. A Jelentés szerint Magyarország megerősítette, hogy ez utóbbi, szűkítő értelmezést kell irányadónak tekinteni.

### Az Alaptörvény D) cikkével kapcsolatos kormányzati reakciók és értékelésük

24. A fentiek alapján kevésbé érthető, hogy mire alapozta Pröhle Gergely azt a kijelentését, hogy „a határon túli magyarok iránt felelősséget vállaló kormányt erősíti a bizottság állásfoglalása, amely elismeri, hogy az új alkotmány hatálya nem terjeszkedik túl az ország határain.”<sup>33</sup> Gulyás Gergely is tagadta az Alaptörvény extraterritoriális hatályát, ami azért is érdekes, mert az új választójogi törvény kapcsán egyúttal kijelentette, hogy a határon túliak is rendelkeznek majd választójoggal.<sup>34</sup> A Velencei Bizottság kritikája fényében érthetetlen Gulyás Gergely azon nyilatkozata is, mely szerint a nemzetiségek kérdésében „példamutató” a magyar alkotmány.<sup>35</sup>

25. A fenti problémakörre (is) utalt Szájer József, amikor blogjában ezt írta: „Más esetekben olyan pontokon fogalmaznak meg bírálatot, amelyek a jelenleg még hatályos alkotmányban is benne vannak.” A hatályos Alkotmány 6. § (3) bekezdése ugyanis így szól: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.” Az összehasonlítás azonban egyrészt azért sántít, mert a hatályos szöveg szerint Magyarország felelősséget „érez” – tehát nem „visel” – a határon túl élő magyarok sorsáért, másrészt jelenlegi Alkotmányunk sokkal szűkebben fogalmaz, és nem ejt szót sem a kollektív,

sem az egyéni jogokról, sem pedig az önkormányzatokról. Emellett hangsúlyoznunk kell, hogy a Velencei Bizottság nem a hatályos Alkotmány és az Alaptörvény összehasonlítását végezte el, és önmagában az, hogy valami a hatályos Alkotmányban is szerepel, nyilvánvalóan nem jelenti automatikusan azt, hogy semmilyen kifogás nem emelhető azzal szemben. [Vö. Elemzés 63.] Ahogy a Velencei Bizottság fogalmazott Szájer József megnyilvánulására reagálva: „Ha valamely problematikus részlet már szerepelt a korábbi alkotmányban, azt az új alaptörvény elfogadásakor meg kell változtatni.”<sup>36</sup> Arról sem szabad feledkezni, hogy a Velencei Bizottságnak a D) cikkel kapcsolatban kifejtett kritikáját a preambulumba vonatkozó állásfoglalásával együtt kell értelmezni, és megállapításait annak fényében kell értékelni, hogy az Alaptörvény összemossa a politikai és a kulturális nemzet fogalmát. Az Alaptörvény ugyanis – bár erre a Velencei Bizottság sajnos nem tér ki külön – lehetővé teszi a választásokon való részvételt a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők (a határon túl élő magyarok) számára is. Így olyan személyek vehetnek részt a törvényhozó szerv tagjainak megválasztásában, akikre a magalkotott törvények hatálya többnyire nem terjed ki, tehát ténylegesen nem viselik a politikai döntések következményeit.

### H) cikk [Jelentés 45.]

26. A Velencei Bizottság sajnálatosnak tartja, hogy az Alaptörvény nem garantálja kifejezetten a nemzeti kisebbségek nyelvének védelmét, míg a magyar nyelv védelmét kinyilvánítja. A testület hozzáteszi ugyanakkor, hogy az Alaptörvény XXIX. cikke rendelkezik arról, hogy a nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához. [Lásd ehhez: Jelentés 82.]

### L) cikk [Jelentés 46–50.]

27. A Velencei Bizottság a házasság nő és férfi életközösségeként való meghatározása kapcsán nemzetközi forrásokra is utalva megállapítja, hogy az azonos nemű párok házasságkötése vonatkozásában nem alakult ki

32 ■ Lásd: [http://index.hu/belfold/2011/06/22/semmiben\\_sincs\\_igaza\\_a\\_velencei\\_bizottsagnak/](http://index.hu/belfold/2011/06/22/semmiben_sincs_igaza_a_velencei_bizottsagnak/).

33 ■ Lásd: [http://www.nol.hu/kulfold/20110623a\\_kritika\\_tevedes](http://www.nol.hu/kulfold/20110623a_kritika_tevedes).

34 ■ Lásd: [http://www.nol.hu/kulfold/20110623a\\_kritika\\_tevedes](http://www.nol.hu/kulfold/20110623a_kritika_tevedes), <http://www.szajer.fideszeu.hu/hu/cikk/367/>.

35 ■ Lásd: a Duna Televízió Közbeszéd című műsora, 2011. június 22.

(<http://www.dunatv.hu/video/videoplayer?vid=705587>).

36 ■ Lásd: <http://www.168ora.hu/itthon/kilogvaaklubbol78210.html>.

közös európai mérce, így a magyar alkotmányozó szabadon dönthet arról, hogy lehetővé teszi-e az azonos nemű párok házasságkötését. A testület emellett megjegyzi, hogy az Alaptörvény szövege nem zárja ki az azonos nemű párok elismert együttélésének valamilyen formáját, bár a házasságot valóban nem teszi lehetővé számukra. A Jelentés idézi az Emberi Jogok Európai Bíróságát is, amely – amellett, hogy megállapítja az európai szintű konszenzus hiányát – úgy fogalmaz, hogy növekszik Európában az egyetértés az azonos nemű párok házasságának elismerése tekintetében.

#### N) cikk [Jelentés 51.]

28. A „kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét” az Alaptörvény szerint az Alkotmánybíróságnak is tiszteletben kell tartania. A Jelentés értelmezésében ez a rendelkezés prioritást ad a költségvetési megfontolásoknak az alapvető jogok korlátozhatóságáról szóló bírói mérlegelés során. A Velencei Bizottság szerint a költségvetési érveknek lehet ugyan szerepük a normák értelmezése és alkalmazása során, de ezek nem olyan jelentőségűek, hogy felülírják az alkotmányos korlátokat és garanciákat, és nem akadályozhatják meg az Alkotmánybíróságot abban, hogy alapjogsérelem esetén megsemmisítse a vizsgált jogszabályt. [Lásd ehhez: Elemzés 45.]

#### O) cikk [Jelentés 52.]

29. A cikk szerint képességei és lehetőségei szerint mindenki „köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni”. A Velencei Bizottság meglátása szerint a rendelkezés nem világos, túl tág, és bonyolult lehet az alkalmazása. Nem egyértelmű, hogy milyen „hozzájárulás” követelhető meg a norma címzettjeitől, ahogy az sem, hogy ki fogja meghatározni a hozzájárulás mikéntjét. Kérdésként merül fel továbbá, hogy vajon a nem magyar állampolgárokra is vonatkozik-e a szakasz, és amennyiben igen, az milyen következményekkel jár.

#### T) cikk [Jelentés 53–55.]

30. A jogszabályokról szóló rendelkezés kapcsán a jelentés kitér arra, hogy a jogszabályi hierarchia kérdését nem rendezi teljes körűen az Alaptörvény. (Ez a kritikai megjegyzés nem tekinthető megalapozottnak, hiszen az egyes jogszabályokra vonatkozó rendelkezésekből kirajzolódik a jogszabályi hierarchia.) A Velencei Bizottság véleménye szerint továbbá bonyolítja a jogszabályi hierarchiát, hogy különleges jogrend esetén egyes törvények alkalmazása rendelettel felfüggeszhető, és lehetővé válik a törvényi rendelkezésektől való eltérés. Ezzel kapcsolatban azonban semmilyen kifejezett arányossági követelmény nem található az Alaptörvényben – a Jelentés szerint a vonatkozó sarkalatos törvénynek ezt megfelelően rendeznie kell.

### C. SZABADSÁG ÉS FELELŐSÉG

#### a) A jogokról és a jogkorlátozásról általában

[Jelentés 56–61.]

31. A hatályos Alkotmányhoz képest az alapjogok biztosítása és korlátozásuk lehetőségének meghatározása a Velencei Bizottság szerint a következők miatt problematikus:

- a) Egyrészt az Alaptörvény alapjogi fejezete különböző típusú rendelkezéseket tartalmaz, holott egy alkotmánynak világos különbséget kell tennie az elvek, a jogi garanciák, a szabadságjogok és a felelőségek között, és ezeket szisztematikus rendben kell tartalmaznia. [Jelentés 58.]
- b) Másrészt az alapjogokról szóló rendelkezések tele vannak határozatlan fogalmakkal és olyan hivatkozásokkal, amelyek jövőben megalkotandó törvények körébe utalják a jogok tartalmának és határainak pontos meghatározását. [Jelentés 59.] Ez azt a veszélyt rejti magában, hogy az alacsonyabb rendű jogszabályok lerontják az Alaptörvény által biztosítani kívánt jogokat.<sup>37</sup>

nyabb rendű jogszabályok lerontják az Alaptörvény által biztosítani kívánt jogokat.<sup>37</sup>

- c) Harmadrészt a jogok korlátozásának módjára vonatkozóan az Alaptörvény jóval megengedőbb, mint akár az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (Emberi Jogok Európai Egyezménye, EJEE), akár a hatályos Alkotmány. [Jelentés 60.] Míg az Alkotmány kifejezetten tiltja a jog lényeges tartalmának akár törvénnyel való korlátozását is (8. § (2) bekezdés), addig az Alaptörvény csak a „lényeges tartalom tiszteletben tartásáról” szól (I. cikk (3) bekezdés). Az EJEE pedig részletesen, a lehető legegységesebben rögzíti azokat a feltételeket, amelyek mellett az adott alapjog legitim módon korlátozható (pl. „csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a közrend, közegészség vagy az erkölcsök, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek” – és hozzátehetjük, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata szerint a szintén meglehetősen homályos tartalmú „erkölcsök” sem elegendő feltétel).

32. Ezek az észrevételek önmagukban is figyelmeztetőek, de álláspontunk szerint egy további szempont értékelése még fenyegetőbbé teszi őket. Amint arra a Jelentés is felhívja a figyelmet [Jelentés 57.], az Alaptörvény az állampolgári köteleességek és felelősség kiemelésével (lásd pl. O) és P) cikkeket) az államnak az egyénnel szembeni kötelezettségei helyett az egyénnek a (köztelebről meg nem határozott) közösséggel szembeni kötelezettségeit hangsúlyozza. Az Alaptörvény R) cikkének (3) bekezdése pedig az alapjogok értelmezője számára is kötelezővé teszi (a történeti alkotmány vívmányain túl) az alkotmányos értékek figyelembevételét is.

33. Álláspontunk szerint hazánk nemzetközi kötelezettségeivel nem áll

37 ■ Ebben a tekintetben sokatmondóak az utóbbi időben elfogadott törvények, például az egyházügyi törvény, valamint a büntető-eljárási garanciákat föllazító törvény.

összhangban az Alaptörvény I. cikke, amely meghatározatlan tartalmú alkotmányos értékekre hivatkozva teszi lehetővé alapvető jogok korlátozását. Az Egyezmény pontosan meghatározza a legitím korlátozási okokat, ráadásul azoknak csak szűk értelmezését engedi meg. Ezzel szemben az Alaptörvény I. cikke megfoghatatlanul tág megfogalmazású.

## b) Részletes megjegyzések

### II. cikk – önrendelkezéshez való jog [Jelentés 61–68.]

34. A Velencei Bizottság megállapítása szerint tagállami mérlegelésen múlik az élethez való jog kezdetének meghatározása, tekintettel az egyedi körülményekre és a társadalom szükségleteire. [Jelentés 63.] A Bizottság szerint a magzati élet fogantatástól kezdődő védelmére való utalás nem ütközik az EJEE értékeibe. A Velencei Bizottság azonban úgy vélte, hogy nem világos a jogalkotó szándéka az abortusz jövőbeli szabályozása kapcsán.

35. Álláspontunk szerint ezzel együtt is az új megfogalmazás alkalmas adhat a nők önrendelkezési joga elért védelmi szintjének csökkentésére. Ez pedig elfogadhatatlan, mert Magyarországon nem az európai minimumkövetelmény érvényesül, hanem a nők önrendelkezési jogára tekintettel lévő alkotmányos gyakorlat, amely megköveteli a nők döntési szabadságának biztosítását. A Jelentés az abortusszal kapcsolatban utalhatott volna az Európa Tanács Parlamenti Bizottsága „A biztonságos és jogszerű abortuszhoz hozzáférés Európában”<sup>38</sup> c. jelentésére is, amely felhívja a tagállamokat, hogy garantálják a nők számára az abortuszhoz való hozzáférés hatékony gyakorlását, és biztosítsanak informált döntési szabadságot számukra. A Jelentés által hivatkozott A, B és C v. Írország ügyben a Bíróság azt is megállapította, hogy az államnak kötelessége megteremteni a megengedett terhességmegszakítás választásának feltételeit.

36. A Jelentés sajnálatosnak nevezi azt is, hogy az élet és a méltóság deklaráció szintjén magas fokú védelme

ellenére hiányzik az Alaptörvényből a halálbüntetés tilalma. [Jelentés 68.]

### IV. cikk – személyi szabadsághoz való jog [Jelentés 69–70.]

37. A Jelentés szerint mehökkentő a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés lehetőségének belefoglalása az Alaptörvénybe (másik kérdés, hogy az utóbbi uniós normák megsértését is felveti, lásd Kafkaris v. Cyprus, no. 21906/04). [Jelentés 69–70.] Ebben a tekintetben cinikusnak és embertelennek tartjuk azt a kormánypárti megnyilvánulást, mely szerint a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés „nem hozta kilátástalan helyzetbe az elítéltet”.<sup>39</sup>

### VII. cikk – vallásszabadság [Jelentés 71–73.]

38. A vallásszabadság jogával kapcsolatban a Jelentés megelégszik annak rögzítésével, hogy az állam és az egyház közötti, közösségi célok érdekében való együttműködés rögzítése „nem alapít államegyházat”. [Jelentés 73.] Ez valójában egy rendkívül alacsony elvárás. Ha el is fogadjuk, hogy az állam és az egyházak közötti együttműködés megengedhető, valamint hogy egyes egyházak történelmi szerepének elismerése nem feltétlenül diszkriminatív (éppen a Velencei Bizottság 2004-es útmutatója alapján),<sup>40</sup> a Jelentésnek abból a megállapításából, amely szerint „az állam és az egyház szétválasztása elkerülhetetlen következménye a joguralomnak, az emberi jogok tiszteletének és a demokrácia eszméjének” [Jelentés 72.], szigorú szabályok, pontos garanciák és a határok egyértelmű kijelölése következik. Ám az Alaptörvénynek a Velencei Bizottság általi jóindulatú értelmezését a Jelentés megszületése óta elfogadott egyházügyi törvény indokolatlanná teszi. A törvény fényében meg kell állapítanunk, hogy a

38 ■ *Access to safe and legal abortion in Europe*

39 ■ Lásd: [http://index.hu/belfold/2011/06/22/semmben\\_sincs\\_igaza\\_a\\_velencei\\_bizottsagnak/](http://index.hu/belfold/2011/06/22/semmben_sincs_igaza_a_velencei_bizottsagnak/).

40 ■ Lásd: <http://www.osce.org/odihr/13993>.

41 ■ Elsősorban: 57/2001. (XII. 5.) AB határozat.

magyar kormány csak a deklarációk szintjén elkötelezett az alkotmányosság elvei mellett, valójában kiüresíti és az ellenkezőjükre fordítja azokat. Az egyházügyi törvény diszkriminál a felekezetek között, és a törvény erejével szentesíti a kormánynak az egyes egyházakkal való politikai alapú együttműködését. A deklarációkkal kapcsolatban érdemes arra is felhívni a figyelmet, hogy a honvédelmi kötelezettségek körében az Alaptörvény (XXXI. cikk) a lelkiismereti szabadság érvényesülése érdekében polgári szolgálatról nem, csak fegyver nélküli katonai szolgálatról szól. [Lásd: Jelentés 84.]

### IX. cikk – sajtószabadság [Jelentés 74.]

39. A Jelentés két tekintetben találta problémásnak az Alaptörvény sajtószabadság-klauszúlját. Egyrészt a sajtószabadság védelmét mint állami kötelezettséget és nem mint egyéni jogot írja le az Alaptörvény. Ebből a Jelentés szerint „úgy tűnik, hogy a sajtószabadság védelme az állam akaratán múlik, illetve azon, hogy a szabadság szellemében kíván-e fellépni (ti. annak védelmében – a szerzők.)”. Ennek a konstrukciónak negatív hatásai lehetnek a jogvédelemre, így például a sajtószabadságot sértő törvények alkotmányos vizsgálatakor. Másrészt a Jelentés e szakasznál is problematikusnak nevezi a sarkalatos törvények kiterjedt, ám tisztázatlan tartalmú megfogalmazását.

40. Álláspontunk szerint a sajtószabadságot nem kellőképpen védi az új Alaptörvény, ám ez elsősorban nem abból ered, hogy az nem egyéni jogként van megfogalmazva. A magyar alkotmányos gyakorlat<sup>41</sup> eddig a sajtószabadság részeként értelmezte a sajtó szerkesztési szabadságát. Ennek az érvényre juttatása lesz nehezebb az új intézményi környezetben.

41. Az igazi visszalépést a kormány hivatalba lépése óta az alkotmány e szakaszának többszöri átírása jelenti. Az alkotmány egyértelmű sajtószabadságot védő megfogalmazását kétértelmű és aktuálpolitikai érdeket szolgáló megfogalmazások vették át (a médiatörvény szavaival egybe-



csengő fogalmak, pl. szabad tájékoztatás állami biztosítása), illetve az alkotmányba írt kétharmados, sajtót érintő törvénykörre vált a média-törvény nagy része. Így a minden nemzetközi bíráló szerint rendkívül korlátozó médiatörvények parlamenti módosítása szinte teljesen, alkotmányos normakontrollja pedig részben ellehetetlenül.

#### **XV. cikk – a diszkrimináció tilalma** [Jelentés 75–80.]

42. Az egyenlőségi klauzula egyfelől tartalmazza (a hatályos Alkotmányhoz képest) a fogyatékoság szerinti, viszont nem tartalmazza a szexuális orientáció szerinti diszkrimináció tilalmát (ami a hatályos Alkotmányban sem szerepel). A Velencei Bizottság azon reményét fejezi ki, hogy az Alkotmánybíróság e cikk értelmezése során az „egyéb helyzet” kifejezésbe bele fogja érteni a szexuális orientációt az Emberi Jogok Európai Bíróságához hasonlóan. Álláspontunk szerint rossz üzenetet hordoz egy új alkotmány írásakor az, hogy nem nevesítik külön védett tulajdonságként a szexuális orientációt, amikor azt egyébként az Európai Unió Alapjogi Chartája – amely állítólag mintaként szolgált az Alaptörvény alapjogi katalógusának megírása során – tartalmazza, és emellett az Emberi Jogok Európai Bíróságának és a magyar Alkotmánybíróságnak a gyakorlata is egyértelmű a tekintetben, hogy a szexuális orientáción alapuló hátrányos megkülönböztetés tilos.

#### **XXIII. cikk – választójog** [Jelentés 81.]

43. Sajnálatosnak tartjuk, hogy a Jelentés nem szól a gondnokság alatt lévők választójogára vonatkozó alaptörvénybeli kitételről. Bár a Velencei Bizottság saját véleményében megengedhetőnek tartja a fogyatékos személyek választójogának egyéni döntésen alapuló korlátozását, ez ellentmond az ENSZ Fogyatékos Személyek Jogairól szóló Egyezményének, amely szerint a fogyatékosággal élő személyeknek másokkal egyenlő alapon kell biztosítani a választójog gyakorlását.

## **D. ÁLLAMSZERVEZET**

### **Az Alkotmánybíróság** [Jelentés 91–101.]

44. A Jelentés az államszervezeti kérdések közül az Alkotmánybíróság (AB) helyzetével foglalkozik a leghosszabban. Kiindulópontként azt rögzíti, hogy a magyar AB a rendszerváltás óta létfontosságú szerepet töltött be a fékek és ellensúlyok rendszerében. [Jelentés 91.] E funkció betöltésének fenyegetettségére utal a Bizottság, amikor magáévá teszi mindazokat a kritikákat, amelyek a testület létszámának gyors megemlése, a megbízatási idő meghosszabbítása, az újraélezhetőség kizárásának mellőzése és az elnök parlament általi megválasztása kapcsán a magyar belpolitikában és a közvéleményben folyamatosan napirenden vannak. [Jelentés 9497.]

45. Ugyancsak az Alkotmánybíróság garanciális szerepét gyengíti a Jelentés szerint az, hogy továbbra sem teljes az AB normakontroll-hatásköre, pedig ennek tarthatatlanságát a Bizottság már a 2011 márciusában nyilvánosságra hozott véleményében is kifejtette. A korlátozás értelmében a költségvetési tárgyú törvényeket az AB mindaddig nem vizsgálhatja, amíg az államadósság meghaladja a teljes hazai össztermék 50%-át. A Jelentés elismeri, hogy az államadósság mértékének visszaszorítása legitím cél, amelynél fogva az ilyen irányú törekvések a demokrácia, az emberi jogok, valamint a jogállamiság nemzetközi és európai sztenderdjei alapján mindaddig nem képezhetik bíráló tárgyát, amíg a költségvetés végrehajtása érdekében megalkotott jogszabályok (adóemelések, megszorítások) összegeztethetőnek bizonyulnak az említett sztenderdekkel [Jelentés 121.]. Az Alaptörvény ezzel szemben azonban azt tartalmazza, hogy az államadósság visszaszorítása olyan fontos cél, amit akár alkotmányellenes törvények útján, azaz alapvető jogok megsértése árán is érvényre kell juttatni, [Jelentés 123.] A Jelentés – a strasbourgi bíróság gyakorlatát is felidézve – hangsúlyozza, hogy a jogalkotónak megfelelő egyensúlyt kell teremtenie az egyéni jogok mindenkori érvénye-

sülésének igénye és a közösség érdekei által diktált követelmények között. Ennek biztosításához pedig elengedhetetlen, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabályokat kivétel nélkül felülvizsgálhassa az alkotmányban rögzített valamennyi alapjoggal összefüggésben, különös tekintettel az olyan rendkívüli jelentőséggel bíró előírásokra, mint a hátrányos megkülönböztetés vagy a tulajdontól való önkényes megfosztás tilalma. [Jelentés 127.]

46. Az AB hatásköreiben bekövetkezett változások kapcsán a Jelentés üdvözlö az alkotmányjogi panasz bevezetését, ugyanakkor az előzetes normakontroll kibővítésének, valamint az *actio popularis* alapján induló normakontroll eltörlésének következményeiről már nem tesz említést, feltehetőleg azért, mert az említett két hatáskörrel kapcsolatos véleményét a Bizottság részletesen kifejtette a magyar kormány felkérésére készült márciusi véleményében. Ezeket az Alaptörvény készítői csak részben vették figyelembe. Míg ugyanis a Velencei Bizottság az előzetes normakontroll szűk alkalmazásának megtartása mellett érvelt annak érdekében, hogy az AB ne kerüljön politikai játszmák keresztútjába, az Alaptörvény a korábbinál jóval nagyobb teret enged a még ki nem hirdetett törvények előzetes felülvizsgálatának.

47. A magyar közjogi hagyományokra tekintettel a Velencei Bizottság – legalább szűk körben – megőrizendőnek tartotta az *actio popularis* is, amit a kormány annyiban figyelembe is vett, hogy az alapvető jogok biztosát is felruházta az utólagos normakontroll kezdeményezésének jogával.

48. Nem cáfoljuk a Velencei Bizottság azon korábbi megállapítását, miszerint az *actio popularis* eltörlése önmagában nem sért európai alapjogvédelmi sztenderdet. A magyar alkotmányos kultúra és a jelenlegi politikai környezet alapján azonban úgy véljük, hogy a magánszemélyek és a jogvédő szervezetek absztrakt indítványozási jogának felszámolása az alapjogvédelem hazánkban elért szintjének jelentős visszaeséséhez fog vezetni.

49. Gulyás Gergely az AB-vel kapcsolatos kritikákra így reagál: „Téve-

dés, hogy az AB gyengült volna: bár a költségvetési kérdésekben – mint azt a Velencei Bizottság is kifogásolta – az előzetes normakontroll lehetősége megszűnt, az utólagos megmaradt. Alapjogi panaszokat illetően azonban a Legfelsőbb Bíróság fölé került. Az AB-hoz jogerős ítélettel szemben is fordulhatnak alapjogi panasszal azok, akik úgy vélik, jogsérelem érte őket. Igaz, jogérdek nélkül ezt – ellentétben a jelenlegi gyakorlattal – már nem lehet megtenni. (Ezt a bizottság német példára hivatkozva nem is kifogásolta, mondván, ez az AB tehermentesítését szolgálja.) – Jogérdek nélküli panasszal az AB-hoz fordulni legfeljebb a rendszerváltás után, a jogállam megszilárdulása idején lehetett indokolt – vélte Gulyás, megjegyezve, hogy erre ilyen módon a kormánynak, a parlament ötödének,<sup>42</sup> valamint – épp a „velenceiek” javaslatára – az alapjogi ombudsmannak továbbra is lehetősége van.” Ez az álláspont azonban nyilvánvalóan nem cáfol egyet sem a Velencei Bizottság kritikái közül (mivel nem válaszol rájuk). A helyzet azonban – tegyük hozzá – még ennél is súlyosabb, hiszen az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy a kétharmados hatalommal rendelkező párt (akár a jelenlegi, akár bármelyik jövőbeni) egymaga jelöljön és válasszon, praktikusán delegálja a testületbe bírakat, ami önmagában alkalmas arra, hogy aláássa a testület függetlenségét.

### A bíróságok

[Jelentés 102–110.]

50. A rendes bíróságok szabályozása kapcsán a Jelentés erős hiányérzetnek ad hangot, miután az új alkotmány a bíróságok működésére nézve csak egy nagyon általános szabályozási keretet ad. Ennek eredményeként olyan garanciális rendelkezésekkel is adós marad az Alaptörvény, mint annak rögzítése, hogy az igazságszolgáltatás önálló hatalmi ágként működik. Bár ez a követelmény a Jelentés szerint a hatalommegosztás általános elvéből is levezethető (Alaptörvény C) cikk), szükségesnek tartja, hogy az igazságszolgáltatás függetlenségének alapelve, illetve a bíróságok autonóm igazgatásának garanciái legalább a

vonatkozó sarkalatos törvényben megjelenjenek.

51. A Jelentés azt is megjegyzi, hogy a túl általános, bizonytalan tartalmú rendelkezések miatt az Alaptörvényből egyáltalán nem olvasható ki a kilátásba helyezett átfogó igazságszolgáltatási reform iránya. Az igazságszolgáltatás jövőbeni rendszerét övező fokozott bizonytalanság miatt a Jelentés nyomatékosan kéri a kormányzatot, hogy bármilyen módon is változtat a bíróságok és irányításuk rendszerén, az maradéktalanul feleljen meg a hatalommegosztás, a jogállamiság követelményeinek, és hatékony garanciákkal védje a bírák függetlenségét, pártatlanságát és elmozdíthatatlanságát. [Jelentés 103–104.] Ugyancsak a transzparencia hiányát kifogásolja a Jelentés a bírósági igazgatás jövőbeni rendszerével összefüggésben. Nem világos, hogy az Alaptörvény azért mellőzi-e az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsra való utalást, mert a jövőben már nem ez az intézmény lesz felelős a bíróságok igazgatásáért, ahogyan az sem, hogy milyen megoldások és folyamatok segítik majd az igazságszolgáltatási reform tényleges végrehajtását. A Jelentés ezért felhívja a kormányzatot, hogy bármilyen koncepciót is választ, a bírósági igazgatás függetlenségét kellő garanciák mellett biztosítsa, és ne hagyjon teret a politikai befolyásnak. [Jelentés 106.]

52. Megjegyezzük, hogy az a tény, hogy ezek a kritikák a kormányzat részéről érdemi válasz nélkül maradtak, tovább fokozzák a bizonytalanságot. Mindamelllett, hogy kormányoldaltól már több fórumon is úgy nyilatkoztak,<sup>43</sup> hogy az átkeresztelt Legfelsőbb Bíróság jelenlegi elnöke marad a jogutód Kúria elnöke is, a Jelentés megerősíti, hogy az Alaptörvény – az erre vonatkozó átmene-

ti rendelkezések hiányában – nyitva hagyja azt a kérdést, hogy a névcseréből következik-e a jelenlegi főbíró leváltása. [Jelentés 107.]

53. Kimerítően foglalkozik a Jelentés a bírák nyugdíjkorhatárának leszállításával és a bírósági titkárok helyzetével is. A bírói függetlenségre és az elmozdíthatatlanság követelményére tekintettel a Jelentés elvi alapon kérdőjelezi meg a bírák idő előtti elbocsátását, és utal az intézkedés súlyos gyakorlati következményeire is. A háromszáz legtapasztaltabb bíró elküldése ugyanis alááshatja a bíróságok működőképességét, veszélybe sodorhatja az ügyek elbírálásának folyamatosságát, ezzel együtt pedig a jogbiztonságot is. A bírói jogállásra vonatkozó európai sztenderdek alapján a Jelentés aggályosnak véli az Alaptörvénynek azt a rendelkezését is, amely lehetővé teszi, hogy egyes bírói hatáskörben bírósági titkárok is eljárjanak, hiszen annak értelmében olyan személyek ítélkezhetnek bírói minőségben, akik nem bírák. [Jelentés 108–109.]

54. Végezetül kritikával illeti a Jelentés az Alaptörvény 28. cikk (3) bekezdésében foglaltakat is, amelyek értelmében az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor a bíróságoknak azt kell feltételezniük, hogy a szabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. A Jelentés leszögezi, hogy ezt a rendelkezést az alkotmány értelmezésekor nem lehet irányadónak tekinteni, mert gazdasági és erkölcsi igények nem relativizálhatják az alkotmány normatív tartalmát. [Jelentés 110.]

### Az ügyészség

[Jelentés 111–113.]

55. Az ügyészségre vonatkozó új alkotmányos szabályozás az egyetlen az államszervezeti változások körében, amelynek kapcsán a Jelentés a hatályos Alkotmánnyal összehasonlításban egyértelműen pozitív előrelépésről számol be. A dicséret annak szól, hogy az Alaptörvény a legfőbb ügyész és az ügyészség elsődleges funkcióját – a hatályos Alkotmányjog ellenében – nem a személyek jogainak védelmében, hanem az

42 ■ A képviselő nyilatkozata itt helyesbítésre szorul: az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint ehhez a képviselők egynegyedének és nem ötödének támogatása szükséges.

43 ■ Lásd: <http://inforadio.hu/hir/belfold/hir-426973>.

44 ■ CDLAD(2009)048 Or. Eng., Opinion on the Draft Law of Ukraine on the Office of the Public Prosecutor, Venice, 1213 June, 2009. [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDLAD\(2009\)048e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDLAD(2009)048e.asp)

ügyész igazságszolgáltatásban, azon belül is elsősorban az állam büntetőigényének érvényesítésében való közreműködésében határozza meg. A Jelentés visszautal egy 2009-es véleményére, amelyben az ukrán ügyész-ségi törvény kapcsán kifejtette, hogy modern demokráciákban a személyek jogainak általános jellegű védelme és érvényesítése nem az ügyész feladata, ilyen hatáskörrel az ügyészt csak szűk körben, az egyének önrendelkezési jogára figyelemmel javasolt felruházni.<sup>44</sup> A Jelentés ezért örömmel nyugtázza, hogy az új alkotmány normaszövege összhangba került az imént említett tendenciával. [Jelentés 111–112.]

56. Az ügyészek alkotmányos státusa kapcsán a Jelentés ugyanakkor megjegyzi, hogy az Alaptörvény e téren meglehetősen lakonikusan fogalmaz, az ügyészség szervezete és működése csak a releváns sarkalatos törvény elfogadása után lesz majd megismerhető. Mindazonáltal úgy látja, hogy a változásra utaló alkotmányi rendelkezések hiánya ebben a vonatkozásban a status quo megőrzését sejteti. [Jelentés 113.]

### **Az alapvető jogok biztosa** [Jelentés 114–115.]

57. Az államhatalmi szervek széleskörű szervezetalkítási szabadságára, valamint a lehetséges különböző strukturális megoldásokra figyelemmel a Jelentés alapvetően nem bírálja a magyar ombudsman-rendszer átszervezését, a vonatkozó megjegyzések alapján azonban megállapítható, hogy a Bizottság tart az alapjogvédelem már elért védelmi szintjének csökkenésétől. Amint az ismeretes, az alaptörvény a mind ez idáig autonóm kisebbségi jogi biztost (a jövő nemzedékek ombudsmanjával együtt) az általános biztos irányítása alá helyezi, az információk jogokért felelős szakombudsman pedig adatvédelmi hatósággal váltja fel. A Velencei Bizottság szerint rendkívül fontos, hogy ez az újjászervezés ne csorbítsa a kisebbségi jogok, valamint a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága alapjogainak már létező garanciáit. [Jelentés 115.]

58. Mindemellett, hogy teljes mértékben osztjuk a Jelentés szerzőinek aggályait, az adatvédelmi biztos intézményének eltörlése fényében paradoxnak tartjuk a Jelentés azon megjegyzését, miszerint az újjászervezés során „fontos annak biztosítása, hogy a független intézmények számának csökkenése ne eredményezzen kedvezőtlen változást a fékek és ellensúlyok rendszerében.” [Jelentés 115.] Ugyanis az Alaptörvény értelmében a parlamentnek felelős független adatvédelmi biztost olyan hatóság váltja majd fel, amelynek elnökét a miniszterelnök javaslatára nevezi ki a köztársasági elnök. Az adatvédelmi hatóság a végrehajtó hatalomtól tehát nem lesz független, hanem ahhoz a hatalmi ághoz kötődik majd, amellyel szemben a leginkább meg kellene védenie az állampolgárok információs jogait. Mindezek fényében aligha elképzelhető, hogy az újjászervezés végbe mehet a függetlenség sérelme és a fékek és ellensúlyok gyengítése nélkül.

### **A Költségvetési Tanács** [Jelentés 128–129.]

59. Az Alaptörvény közpénzügyi fejezetében szereplő Költségvetési Tanács mellett sem megy el szó nélkül a Jelentés. A Költségvetési Tanács az Alaptörvény 44. cikke szerint a Magyar Nemzeti Bank elnökéből, az Állami Számvevőszék elnökéből és a köztársasági elnök által hat évre kinevezett elnökből áll, és rendeltetése, hogy a költségvetés megalapozottságát vizsgálja. A Jelentés megállapítása szerint az Alaptörvény jelentős politikai hatalommal ruházza fel a Költségvetési Tanácsot, hiszen a költségvetési törvény parlamenti elfogadását a Tanács előzetes hozzájárulásához köti, amivel lényegében vétőjogot biztosít számára az Országgyűlés döntésével szemben. [Jelentés 118–119.] A Jelentés kifejti, hogy a költségvetés a parlamenti többség kezében rendkívül fontoságú eszköz politikai programjának kifejezésre juttatása és végrehajtá-

sa szempontjából. Annak elfogadása éppen ezért a Parlament egyik legfontosabb hatásköre, és rendszerint privilégiuma is. [Jelentés 118–119.] Ha az Országgyűlés e döntése a jövőben egy demokratikus legitimitációt nélkülöző tanács (ti. egyetlen tagja sem közvetlen választással kerül be) jóváhagyásától válik függővé, megkérdőjelezhető lesz a költségvetési döntések legitimitása. Mindemellett nem világos a Tanács politikai mozgásterének terjedelme sem, hiszen az Alaptörvény nem határozza meg pontosan a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulásának feltételeit. A Jelentés szerzői ezért csak bízni tudnak abban, hogy a jogalkalmazó kerüli majd az „előzetes hozzájárulás” merev értelmezését, és ez a hatáskör inkább igazodik majd a Költségvetési Tanács Alaptörvényben meghatározott funkcióihoz („az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv”, „amely közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében”), és nem a költségvetési törvény elfogadása feletti abszolút hatalmat fogja jelenteni. A Jelentés arra is utal, hogy e kérdésben, az Alkotmánybíróság mondhatja majd ki az utolsó szót.

60. Gulyás Gergely mindezzel kapcsolatban annyit jegyzett meg, hogy „(...) a költségvetési tanácsnál meggyőződésem, hogy az egy előremutató szabályozás, és öt-tíz év múlva ugyan ez a testület (értsd a Velencei Bizottság) is máshogy foglalna állást, mert a felelős költségvetési politika európai szinten is egy olyan kérdés, ami előtérbe kerül. Látjuk a gazdasági válságokat az Európai Unió országaiban.”<sup>45</sup> Ezzel lényegében semmisnek tekintette a Jelentés fent ismertetett kritikáit.

### **A helyi önkormányzatok** [Jelentés 116–119.]

61. Több szempontból is elégedetlen a Jelentés az Alaptörvény helyi önkormányzatokkal kapcsolatos rendelkezéseivel. Mindenekelőtt hiányolja a helyi önkormányzás elvének kifejezett rögzítését, amit az Alaptörvény – a hatályos Alkotmánnyal ellentétben – nem deklarálna. A Jelentés ennek kapcsán emlékezteti Magyarországot, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Char-

45 ■ Lásd: [http://galamus.hu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=76444&catid=69&Itemid=106&limitstart=2](http://galamus.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=76444&catid=69&Itemid=106&limitstart=2).

tája (Charta), amely a magyar államot is köti, minimumelvárásként megköveteli legalább egyes, a helyi közhatalomgyakorlás európai alapjait képező alapelvek tisztéletben tartását, beleértve mindenekelőtt a helyi önkormányzás elvét. [Jelentés 116.] Hivatkozva a Charta 2. cikkelyére, miszerint „a helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni”, a Jelentés azt tanácsolja Magyarországnak, hogy a helyi önkormányzatokat szabályozó sarkalatos törvényben fektesse le ezt az elvet, valamint a Charta más, fontos alapelveit is. Ez utóbbiak közé sorolja a Jelentés a szubszidiaritás és a pénzügyi önállóság elvét, a feladatkörrel arányos pénzügyi forrásokra való jogosultságot, illetve a helyi önkormányzásához való jog védelmét. Magyarország nem felel meg továbbá a mindezek érvényesüléséhez szükséges hatékony garanciák rögzítéséről sem. [Jelentés 117.]

62. Foglalkozik a Jelentés az Alaptörvény azon rendelkezésével is, amely lehetővé teszi a bíróságok számára, hogy ha az önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének bírósági határozatban megállapított határidőig nem tesz eleget, a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeljék, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg (Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdés). A Velencei Bizottság nincs meggyőződve arról, hogy ez a rendelkezés nem sérti a Charta 8. cikk 2. bekezdését, miszerint „[a] helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Mindazonáltal magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi

önkormányzatokra ruházták át.” Emiatt javasolja a Velencei Bizottság, hogy a sarkalatos törvényben különös figyelmet kapjon annak elhatárolása, hogy mi tartozik a helyi önkormányzatok saját hatáskörébe, és melyek azok a feladatok, amelyeket a központi kormányzat delegál helyi szintre, továbbá az is, hogy mi vizsgálható kizárólag törvényességi és mi célszerűségi szempontokra tekintettel.

63. A hatályos Alkotmánnyal szemben is megfogalmaz egy kritikát a Jelentés. Mind a 89-es Alkotmány, mind az új Alaptörvény lehetővé teszi ugyanis, hogy az Országgyűlés a Kormány javaslatára – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően – feloszlassa a helyi önkormányzat alkotmányellenesen működő képviselő-testületét. A Velencei Bizottság aggályosnak tartja, hogy egy ilyen fontos döntést nem a bíróságok jogsultak kimondani.

#### A különleges jogrend

[Jelentés 134–139.]

64. A Jelentés szerint nem egyedi, hogy a különleges jogrendet ilyen részletességgel szabályozza egy alkotmány. Az Alaptörvény e fejezete a Jelentés szerint általánosságban megfelel az európai sztenderdeknek. Felhívja ugyanakkor a figyelmet arra is, hogy a vonatkozó sarkalatos törvények esetében világosabb megfogalmazásra lenne szükség, mivel a szöveg alapján nem egyértelmű, hogy a sarkalatos törvény általi szabályozás követelménye csak a rendkívüli intézkedésekre, vagy az egyes törvények alkalmazásának felfüggesztésére és a törvényi rendelkezésektől való eltérésre is vonatkozik-e. (A Velencei Bizottság ez utóbbit tartaná kívánatosnak.) A Jelentés hozzáteszi, hogy az 54. cikk (4) bekezdésének általános megfogalmazása az utóbbi, tágabb értelmezést erősíti, de hangsúlyozza, hogy a vonatkozó sarkalatos törvény megalkotása vagy

módosítása során a fentiek tisztázva kell megállapítani a törvény szabályozási tárgykörét. A Jelentés emellett felhívja Magyarországot figyelmét arra, hogy az alapvető jogok gyakorlásának különleges jogrendben való felfüggesztése és korlátozása meg kell feleljen az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 15. cikkében és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 4. cikkében foglalt követelményeknek.

65. A testület fenti kritikájával kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy az idézett bekezdések magyar szövege alapján egyértelműnek tűnik, hogy a „sarkalatos törvényben meghatározottak szerint” kitétel az egyes törvények alkalmazásának felfüggesztésére és a törvényi rendelkezésekről való eltérésre is vonatkozik.

#### Záró rendelkezések

[Jelentés 141–150.]

66. A Jelentés szerint a záró rendelkezések 2. pontjában foglalt, az 1949. évi XX. törvényre való utalás ellentétesnek tűnik a preambulumnak az 1949-es Alkotmány érvénytelenségének kinyilvánítására vonatkozó kitételével. A Velencei Bizottság hajlik arra az értelmezésre, hogy ez az ellentmondás megerősíti, hogy a preambulum vonatkozó megállapításának nincs jogi relevanciája, ugyanakkor szükségesnek tartja, hogy ezt a magyar hatóságok kifejezetten kinyilvánítsák. A Jelentés kitér arra, hogy az átmeneti rendelkezések megalkotásának különös jelentősége van annak fényében, hogy az Alaptörvény egyes rendelkezései többféleképpen értelmezhetők, és lehetőséget nyújt a kérdéses pontok tisztázására. A testület kiemeli: az átmeneti rendelkezések nem szolgálhatnak arra, hogy a jelenleg hatályos Alkotmány alapján megválasztott vagy kinevezett személyeket megfosszák hivataluktól.

Az állásfoglalás elkészítésében közreműködött:

**Hegyi Szabolcs, Novoszádek Nóra, Szigeti Tamás, M. Tóth Balázs és Vissy Beatrix**