

Strasbourg, 2013. június 17.

CDL-AD(2013)012

720/2013. sz. vélemény

Eredeti: angol

**JOGGAL A DEMOKRÁCIÁÉRT EURÓPAI BIZOTTSÁG**  
**(VELENCEI BIZOTTSÁG)**

**VÉLEMÉNY**  
**MAGYARORSZÁG ALAPTÖRVÉNYÉNEK**  
**NEGYEDIK MÓDOSÍTÁSÁRÓL**

**Elfogadva a Velencei Bizottság**  
**95. plenáris ülésén**  
**(Velence, 2013. június 14-15.)**

**Christoph GRABENWARTER (tag, Ausztria),**  
**Wolfgang HOFFMANN-RIEM (tag, Németország),**  
**Hanna SUCHOCKA (tag, Lengyelország),**  
**Kaarlo TUORI (tag, Finnország) és**  
**Jan VELAERS (tag, Belgium)**

**megjegyzései alapján**

*A Magyar Helsinki Bizottság fordítása*

## Tartalom

I. Bevezetés.....	3
II. Előzetes megjegyzések .....	3
III. Az Alaptörvény „Alapvetés” és „Szabadság és felelősség” részeinek módosításai .....	6
A. A házasság és a család védelme (L cikk).....	6
B. Kommunista múlt (3. cikk) .....	7
C. Az egyházak elismerése (4. cikk).....	9
D. A politikai pártok hozzáférése a médiához (5. cikk (1) bekezdés) .....	12
E. A szólásszabadság korlátozása (5. cikk (2) bekezdés) .....	14
F. Felsőoktatási intézmények autonómiája (6. cikk) .....	16
G. Hallgatók pénzügyi támogatása (7. cikk) .....	16
H. Hajléktalanság (8. cikk).....	17
IV. A jogállam és a bíróságok függetlensége.....	19
A. Az Országos Bírósági Hivatal elnökének szerepe (13. cikk).....	19
B. Ügyek áthelyezése az Országos Bírósági Hivatal elnöke által (14. cikk) .....	20
V. Alkotmánybíróság .....	21
A. Egyes rendelkezések alkotmányos szinten történő elfogadása az Alkotmánybíróság határozataira adott reakcióként.....	21
B. A korábbi esetjog (19. cikk) .....	24
C. Az alkotmánymódosítások felülvizsgálata (12. cikk (3) bekezdés).....	27
D. A költségvetési tárgyú jogszabályok felülvizsgálata (17. cikk (1) bekezdés) .....	31
E. A rendes bíróságoktól érkező kérelmek 30 napos elbírálási határideje (12. cikk (1) bekezdés) .....	32
F. A Kúria és a legfőbb ügyész kérelme absztrakt normakontroll iránt (12 cikk (2) bekezdés).....	33
G. Különadó a fizetési kötelezettséggel járó bírósági ítéletek esetére (17. cikk (2) bekezdés) .....	33
VI. Alkotmányosság .....	34
A. Sarkalatos törvények használata .....	34
B. Az alkotmány instrumentális használata .....	36
VII. Következtetések.....	37

## **I. Bevezetés**

1. 2013. március 11-én kelt levelében Thorbjørn Jagland, az Európa Tanács főtítkára kérte a Velencei Bizottság véleményét arról, hogy összhangban van-e Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (a továbbiakban: „Negyedik Módosítás”) az Európa Tanács sztenderdjeivel.

2. 2013. március 13-án kelt levelében Martonyi János, Magyarország külügyminisztere kérte a Velencei Bizottság véleményét a Negyedik Módosításról, tekintettel azon nemzetközi kötelezettségekre, amelyek Magyarország Európa Tanácsban való tagságából fakadnak.

3. 2013. április 12-én a Velencei Bizottság delegációja látogatást tett Budapesten, mely delegációnak tagja volt Wolfgang Hoffmann-Riem, Hanna Suchocka, Kaarlo Tuori és Jan Velaers, akikkel együtt tartott a Titkárság részéről Thomas Markert és Schnutz Dürr. A delegáció találkozott (időrendi sorrendben) Répássy Róberttel, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium államtitkárával, Sólyom László korábbi köztársasági elnökkel, Gaudi-Nagy Tamással és Gyüre Csabával (Jobbik), Rétváry Bencével (KDNP), a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium államtitkárával és Vas Imrével (Fidesz), Mesterházy Attilával, a Magyar Szocialista Párt (MSZP) elnökével, Bárándy Gergellyel (MSZP), Galambos Gáborral (MSZP), Szabó Vilmosmal (MSZP), Schiffer Pállal (LMP), Varjú Lászlóval (Demokratikus Koalíció), Szabó Tímeával (Együtt 2014) és Szájer József európai parlamenti képviselővel (Fidesz), valamint a következő civil szervezetekkel: Magyar Helsinki Bizottság, Társaság a Szabadságjogokért, és az Eötvös Károly Intézet.

4. 2013. május 15-én a Velencei Bizottság delegációja Christoph Grabenwarter és Hanna Suchocka, valamint a Titkárság részéről Thomas Markert és Schnutz Dürr részvételével Bécsben találkozót tartott a következő független szakértőkkel: Delvolvé úrral, a párizsi Panthéon-Assas egyetem professzor emeritusával, Kruzslicz Péterrel, a Szegedi Egyetem tanársegédjével, és Patyi Andrással, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektorával, emellett a magyar kormány delegációjával, amelynek tagja volt Gáva Krisztián, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közjogi kodifikációért felelős helyettes államtitkára, Baranyai Gábor, a Külügyminisztérium helyettes államtitkára, és Kertész Ágnes, Magyarország brüsszeli európai uniós Állandó Képviselője Jogi Szolgálatának vezetője. Ez a jelentés mindkét látogatás eredményeire figyelemmel készült.

5. A Velencei Bizottság hálóját fejezi ki a magyar hatóságoknak a budapesti és a bécsi látogatások szervezése során tanúsított kiváló együttműködésükért. A Bizottság köszönetet mond a független szakértőknek és a magyar hatóságoknak az általuk nyújtott magyarázatért.

6. Ezt a jelentést a Demokratikus Intézmények Albizottságában tárgyalták meg 2013. június 13-án, és az álláspontok Martonyi János külügyminiszterrel folytatott megbeszélését követően a Velencei Bizottság azt a 95. plenáris ülésén fogadta el (Velence, 2013. június 14–15.).

## **II. Előzetes megjegyzések**

7. 2013. március 11-én Magyarország Országgyűlése elfogadta az Alaptörvény (CDL-REF(2013)014) negyedik módosítását (CDL-REF(2013)016 – egységes szerkezetbe foglalt

változat). A Velencei Bizottságot felkérték, hogy vizsgálja meg, összhangban van-e a Negyedik Módosítás az Európa Tanács sztenderdjeivel és azon nemzetközi kötelezettségekkel, amelyek Magyarország Európa Tanácsban való tagságából fakadnak.

8. Ezt a véleményt azon korábban elfogadott vélemények fényében indokolt olvasni, amelyeket a Velencei Bizottság 2011 óta a magyar alkotmányos és más jogszabályok tárgyában megfogalmazott. A Negyedik Módosítás értékelése szempontjából a következő vélemények bírnak kiemelkedő jelentőséggel:

- Vélemény az új magyar alkotmány szövegezése során felmerült három jogi kérdésről;<sup>1</sup>
- Vélemény Magyarország új alkotmányáról;<sup>2</sup>
- Vélemény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII törvényről és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényről;<sup>3</sup>
- Vélemény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényről;<sup>4</sup>
- Vélemény a magyar Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényről;<sup>5</sup>
- Vélemény az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvényről és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészégi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvényről;<sup>6</sup>
- A Magyarországra vonatkozó, CDL-AD(2012)001 számú vélemény elfogadását követően elfogadott vélemény a bíróságokkal kapcsolatos sarkalatos törvényekről.<sup>7</sup>

9. A magyar kormány technikai megjegyzések formájában hasznos magyarázatokkal szolgált a Negyedik Módosítás értelmezése kapcsán (a Negyedik Módosítás szövegéhez csatoltan a CDL-REF(2013)014 sz. dokumentumban), és egy annál részletesebb, „Háttéranyag az Alaptörvény negyedik módosításával kapcsolatban” elnevezésű dokumentum formájában (CDL-REF(2013)019, a továbbiakban: „Háttéranyag”). A budapesti megbeszélések során a magyar kormány képviselői szintén bemutatták a T/10593. számú törvényjavaslatot (CDL-REF(2013)017, a továbbiakban: „a Törvényjavaslat”), amely a Negyedik Módosítás végrehajtásáról szól (CDL-REF(2013)014). A mandátumával összhangban jelen vélemény nem értékeli sem a Törvényjavaslatot, sem más, alacsonyabb szintű jogszabályt, és nem értékeli a Negyedik Módosítást az azt végrehajtó szabályozás általános kontextusában, azonban alkalmanként utalni fog rendes jogszabályokra.

10. A technikai megjegyzések és a Háttéranyag mellett érvel, hogy a Negyedik Módosítás legnagyobb részében az Átmeneti Rendelkezések Alaptörvénybe ültetését végzi el, amelyet a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat<sup>8</sup> semmisített meg formális okokból. E tekintetben fontos megjegyezni, hogy a Velencei Bizottsághoz érkezett megkeresés az Átmeneti Rendelkezések

---

<sup>1</sup> Elfogadva a Velencei Bizottság 86. plenáris ülésén (Velence, 2011. március 25–26.), CDL-AD(2011)001

<sup>2</sup> Elfogadva a Velencei Bizottság 87. plenáris ülésén (Velence, 2011. március 17–18.), CDL-AD(2011)016

<sup>3</sup> Elfogadva a Velencei Bizottság 90. plenáris ülésén (Velence, 2012. március 16–17.), CDL-AD(2012)001

<sup>4</sup> Elfogadva a Velencei Bizottság 90. plenáris ülésén (Velence, 2012. március 16–17.), CDL-AD(2012)004

<sup>5</sup> Elfogadva a Velencei Bizottság 91. plenáris ülésén (Velence, 2012. június 15–16.), CDL-AD(2012)009

<sup>6</sup> Elfogadva a Velencei Bizottság 91. plenáris ülésén (Velence, 2012. június 15–16.), CDL-AD(2012)008

<sup>7</sup> Elfogadva a Velencei Bizottság 92. plenáris ülésén (Velence, 2012. október 12–13.), CDL-AS(2012)020

<sup>8</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, *Magyar Közlöny* (Hivatalos Lap), 2012/184, [CODICES: HUN-2012-3-010]

véleményezésére is,<sup>9</sup> de a Bizottság a vélemény elkészítését elhalasztotta az alkotmánybíróági vizsgálat lezárásáig. Miután az Alkotmánybíróság megsemmisítette az Átmeneti Rendelkezések nagy részét, a Bizottság nem kezdte újra ezt a munkát. Mindazonáltal az Átmeneti Rendelkezések számos pontját érte kritika a fent felsorolt véleményekben, és jelen vélemény ezekre a megjegyzésekre szükség esetén utalni fog.

11. A magyar kormány emellett benyújtott egy véleményt a Negyedik Módosításról, amelyet Martonyi János felkérésére Francis Delpérée,<sup>10</sup> Pierre Delvolvé,<sup>11</sup> és Eivind Smith<sup>12</sup> készítettek el, és amely arra a következtetésre jut, hogy a Negyedik Módosítás egyes rendelkezései összhangban vannak az európai sztenderdekkel, egyeseket lehet úgy értelmezni, hogy azok összhangban vannak az európai sztenderdekkel, és egyes rendelkezések „*vitatható természetűek*” a sztenderdek fényében. Ez a vélemény részletesen elemzi az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó esetjogát is, az elemzés keretében pedig az Európai Unió jogát és az Emberi Jogok Európai Egyezményét (EJEE) jelöli meg.<sup>13</sup>

12. A Velencei Bizottság általánosan követett gyakorlatának megfelelően a Negyedik Módosítást szélesebb körben véleményezi. Magyarországot köti az Európa Tanács Alapokmányának három pillére, ezek: emberi jogok, demokrácia és joguralom. Jelen vélemény a Negyedik Módosítást az összes felsorolt sztenderdre<sup>14</sup> és azon nemzetközi kötelezettségekre tekintettel is értékeli,<sup>15</sup> amelyek Magyarország Európa Tanácsban való tagságából származnak. Az emberi jogi kötelezettségeken és az Európa Tanács sztenderdjein kívül ezek a kötelezettségek a joguralom részeként<sup>16</sup> felölelik a demokratikus alapelveket, különösen a fékek és ellensúlyok elvét és a bírói függetlenséget. Ezért, a Negyedik Módosítás jogi kontextusát is figyelembe véve, jelen vélemény

- a) a Negyedik Módosítás egyes rendelkezéseit egyenként elemzi az Alkotmánybíróság releváns döntései fényében, illetve
- b) rendszerszinten elemzi ezen rendelkezések összességének a fékek és ellensúlyok magyarországi rendszerére, valamint a joguralomra gyakorolt hatását.

13. Jelen vélemény tervezetére adott válaszként a magyar kormány eljuttatta az „A magyar kormány megjegyzései a Velencei Bizottság által az Alaptörvény negyedik módosítása tárgyában készített vélemény tervezetéről” (a továbbiakban: „a Kormány Megjegyzései”) és a Delvolvé úr által készített „Megjegyzések azon érvekről, amelyek felhozhatók a Velencei Bizottság által az Alaptörvény negyedik módosítása tárgyában készített vélemény tervezetével szemben” c. dokumentumot. Ezen szövegek egyik állítása az, hogy számos esetben a

<sup>9</sup> Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése Monitoring Bizottságának 2012. március 13-i döntése

<sup>10</sup> Szenátor, professor emeritus a Leuveni Katolikus Egyetemen, a Nemzetközi Alkotmányjogi Akadémia elnöke

<sup>11</sup> Akadémikus, professor emeritus a Párizsi Panthéon-Assas Egyetemen

<sup>12</sup> Az Oslói Egyetem Közjogi és Nemzetközi Jogi Intézetének egyetemi tanára, a Norvég Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Intézetének elnöke, a Nemzetközi Alkotmányjogi Szövetség alelnöke

<sup>13</sup> 5. oldal *seq.* (francia verzió)

<sup>14</sup> Az Európa Tanács főtitkárnak kérelme a Velencei Bizottság felé arra irányult, hogy a Bizottság vizsgálja meg a Negyedik Módosítást „az Európa Tanács sztenderdjeivel való összeegyeztethetőség szempontjából”.

<sup>15</sup> Martonyi miniszter úr kérelme kifejezetten „Magyarországnak az Európa Tanácsban való tagságából eredő nemzetközi kötelezettségeire” vonatkozott.

<sup>16</sup> Jelentés a joguralomról, elfogadva a Velencei Bizottság 86. plenáris ülésén (Velence, 2011. március 25–26.), CDL-AD(2011)003rev, 55. pont

Negyedik Módosítás csak „felhatalmazó rendelkezéseket” tartalmaz, és az azokat végrehajtó rendelkezések csökkenthetik az alkotmányos rendelkezések hatókörét és hatását. Azonban jelen vélemény a Negyedik Módosítást magát vizsgálja, és nem az azt végrehajtó szabályokat, amelyek véleményezését nem is kérték tőle. A Bizottság ezeket a „felhatalmazó rendelkezéseket” a terjedelmük tekintetében értékeli, koncentrálna az abban rejlő kockázatokra. Bizonyos esetekben az is megtörténhet, az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek talál olyan végrehajtó rendelkezést, amely nem követi az Alaptörvény által meghatározott irányt.

14. Jelen vélemény a Negyedik Módosítás és az azt végrehajtó szabályozás angol nyelvű fordítása alapján készült el. Megtörténhet, hogy a fordítás nem tükrözi pontosan minden tekintetben az eredeti verziót, illetve egyes megjegyzések lehetnek fordítási hiba eredményei.

### **III. Az Alaptörvény „Alapvetés” és „Szabadság és felelősség” részeinek módosításai**

#### **A. A házasság és a család védelme (L) cikk)**

15. A Negyedik Módosítás 1. cikke az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdését a következő rendelkezéssel váltja fel:

*„Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.”<sup>17</sup>*

16. A 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban,<sup>18</sup> amelyet már a 2012. január 1-je óta hatályban lévő Alaptörvény alapján hozott meg, az Alkotmánybíróság megsemmisítette a családok védelméről szóló törvény 7. §-át, amely a család fogalmát a természetes személyek érzelmi és gazdasági közösségét megvalósító olyan kapcsolatrendszerként határozta meg, amelynek alapja egy férfi és egy nő házassága, vagy egyenesági rokon kapcsolat, vagy a családba fogadó gyámság. Az Alkotmánybíróság szerint ez a családfogalom túl szűk volt. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint az állam köteles védeni a tartós, érzelmi és gazdasági közösséget jelentő társas kapcsolatokat (például az olyan kapcsolatokat, amelyekben a partnerek egymás gyermekeit is nevelik, vagy akiknek nincs, vagy nem lehet gyermekük, az unokát nevelő nagyszülő, stb.).

17. A család fogalmával kapcsolatban a magyar kormány által készített Háttéranyag mellett érvel, hogy ez a rendelkezés a családi kapcsolatokat „alapját” határozza meg, és nem magának a családnak a fogalmát, így nem zár ki olyan törvényi rendelkezést, amely szélesebb értelemben veszi védelmébe a családi kapcsolatokat.

---

<sup>17</sup> A Kormány megjegyzései rámutattak arra, hogy az L) cikk (1) bekezdésének magyar szövege az „illetve” szót használja, amely „és/vagy”-ot jelent angolul, és amelyet „vagy”-nak kell fordítani.

<sup>18</sup> 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, *Magyar Közlöny* (Hivatalos Lap), 2012/175; [CODICES: HUN-2012-3-009]

18. Az L) cikk (1) bekezdése nemcsak azt tartalmazza, hogy a család a „*nemzet fennmaradásának alapja*”, hanem azt is, hogy „*a családi kapcsolat alapja a házasság és a szülő-gyermek viszony*”.

19. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga alapján a házasság fogalmának egy férfi és egy nő közösségeként való meghatározása a magyar hatóságok mérlegelési szabadságába tartozik.<sup>19</sup>

20. Az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdésének nem lenne szabad kizárnia a család és a családi élet egyéb garanciáit. Az EJEE 12. Cikke biztosítja a nők és a férfiak számára a házasságkötés jogát. Az utóbbi évtizedek során az Emberi Jogok Európai Bírósága fokozatosan tágította az EJEE 8. Cikkének hatókörét a családi élethez való jog kapcsán.<sup>20</sup>

### **B. Kommunista múlt (3. cikk)**

21. A Negyedik Módosítás 3. cikke egy új U) cikkel egészíti ki az Alaptörvényt, amely elítéli Magyarország kommunista múltját (U) cikk (1) bekezdés), felhív a kommunista diktatúra működésének valóságát feltárására (U) cikk (2) bekezdés), megalapítja a Nemzeti Emlékezet Bizottságát (U) cikk (3) bekezdés), kötelezi a kommunista diktatúra hatalombirtokosait arra, hogy tőrjék a szerepükkel és cselekvéseikkel kapcsolatos tények nyilvánosságra hozatalát (U) cikk (4) bekezdés), lehetővé teszi az ilyen személyek nyugdíjának és más állami juttatásainak csökkentését (U) cikk (5) bekezdése), meghosszabbítja a kommunista diktatúrák alatt elkövetett és nem üldözött bűncselekmények az elévülési idejét (U) cikk (6)–(8) bekezdés), megtiltja az áldozatok számára új kárpótlási jogcím bevezetését (U) cikk (9) bekezdés), és dokumentumok közlevéltárakban történő elhelyezéséről rendelkezik (U) cikk (10) bekezdés).

22. Utalva a totalitárius kommunista rendszerek által elkövetett bűncselekmények nemzetközi elítélésének szükségességéről szóló, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1481 (2006) sz. határozatára,<sup>21</sup> a Velencei Bizottság elismeri és érti Magyarország arra irányuló szándékát, hogy tisztázza a viszonyát a kommunista múlttal.

23. A nagyon hosszú U) cikk (1) bekezdése hasonlít azokra a politikai nyilatkozatokra, amelyeket a politika átmenet idején sok más posztkommunista országban elfogadtak. Az ilyen típusú rendelkezések jobban illenek egy alkotmány preambulumaiba, mert csak marginális normatív erejük van. Valójában az Alaptörvény preambuluma már a Negyedik Módosítás előtt is tartalmazta a következő mondatot: „*Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és a kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését.*”

24. A kommunista rendszerben részt vevő szervezetek és vezetőik polgári és büntetőjogi felelősségéről szóló normatív rendelkezéseket és a jogutód szervezetekkel kapcsolatban az U) cikk rendelkezéseit, különösen annak (6) bekezdését elsősorban a büntetőjog törvényesség-

---

<sup>19</sup> EJEB: Schalk és Kopf v. Ausztria, 2010. november 22., kérelem száma: 30121/04, 58. pont; Gas és Dubois v. Franciaország, 2012. március 15., kérelem száma: 25951/07, 66. pont; X és mások v. Ausztria, 2013. február 19., kérelem száma: 19010/07, 105–110. pontok

<sup>20</sup> EJEB: Schalk és Kopf v. Ausztria, 2010. november 22., kérelem száma: 30141/04, 91. és 94. pontok; X és mások v. Ausztria, 2013. február 19., kérelem száma: 19010/07, 95. pont

<sup>21</sup> A Közgyűlés 2006. január 25-i vitája (5. ülés), elfogadta a Közgyűlés 2006. január 25-én (5. ülés)

elve alapján kell megítélni, amelyet az EJEE 7. Cikke tartalmaz, valamint az egyenlőség elve alapján.

25. A Háttéranyagban a Kormány mellett érvel, hogy a 90-es évek elején Németországban is hasonló szabályt fogadtak el az elévülési idő számítása kapcsán.

26. A Bizottságnak tudomása van arról, hogy számos európai államban különleges szabályokat fogadtak el, amelyek az ország és lakossága számára diktatúrát és terrort hozó korábbi rendszerek restaurációja ellen irányultak. Azonban minden egyes ilyen állam esetén a sajátos körülményeket is számba kell venni. Míg az igaz, hogy Ausztriában olyan különleges alkotmányos szabályt fogadtak el, amely tilt mindenféle nemzetiszocialista tevékenységet,<sup>22</sup> azt nem szabad elfelejteni, hogy erre rögtön a második világháború után került sor, a náci rendszer végén. A magyar kormány által hivatkozott németországi szabályozást közvetlenül a német újraegyesítés után fogadták el, és nem is alkotmányos szabályként, hanem rendes jogszabályként. Ezek a szabályok egyértelmű határidőket tartalmaznak, amelyek következtében a Kelet-Németországban a kommunista időszak alatt elkövetett bűncselekmények legtöbbször üldözhetősége már elévült 2000-ben. Az U) cikk (7)–(8) bekezdései alapján azonban az elévülési idő újratekintődik az Alaptörvény hatálybalépésének napjával, vagyis 2012. január 1-jén – tehát több mint húsz évvel azt követően, hogy Magyarország felszabadult a kommunista uralom alól.

27. Az ilyen szabályok elfogadásának időpontja lényeges. A lusztrációval kapcsolatos, nemrégiben hozott döntésében a Velencei Bizottság azt is tárgyalta, hogy az egyéni felelősséget megalapozó rendelkezéseket be kell-e vezetni több mint húsz évvel a demokratikus átmenet után: *„Nagyon hosszú idővel azt követően, hogy egy országban megkezdődött a demokratizálódási folyamat, a lusztrációs intézkedések bevezetése azzal a kockázattal jár, hogy megkérdőjelezi azok aktuális célja. A bosszú nem lehet elsődleges a demokrácia védelmével szemben. Ebből a Bizottság álláspontja szerint az következik, hogy több mint húsz évvel a totalitárius rezsim végét követően lusztrációs intézkedések bevezetéséhez nagyon meggyőző indokok kellene. Ugyanakkor a Bizottság emlékeztet arra is, hogy minden demokratikus állam szabadon követelheti meg a lojalitás egy minimális szintjét a közszolgáitól, és ezért hivatkozhat a korábbi vagy aktuális magatartásukra annak indokolása céljából, hogy elbocsátja őket hivatalukból, vagy pedig kizárja őket az alkalmazásból.”*<sup>23</sup>

28. Az U) cikkel a fő probléma az, hogy egyáltalán nem rendelkezik olyan eljárásról, amely lehetővé teszi minden egyes eset egyéni vizsgálatát, hanem a múltért általános fogalmak („hatalombirtokosok”, „vezetők”) és bizonytalan kritériumok használatával tulajdonít felelősséget egyéneknek anélkül, hogy az egyéni vizsgálatnak bármilyen lehetősége lenne e tekintetben. A Kormány Megjegyzései rámutatnak, hogy az U) cikk „erkölcsi és politikai

<sup>22</sup> Verbotsgesetz 1947, BGBl. 1947/25; néhány rendelkezést már 1945-ben beiktattak.

<sup>23</sup> CDL-AD(2012)028, Amicus curiae rövid tájékoztató Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságnak a közhivatal gyakorlása, a dokumentumokhoz való hozzáférés és a közzététel, az állambiztonsági szervekkel való együttműködés korlátozása feltételeinek meghatározásáról szóló törvényről („lusztrációs törvény”), elfogadva a Velencei Bizottság 93. plenáris ülésén (Velence, 2012. december 14–15.), 17. pont.

E tekintetben érdemes megismételni, hogy mit mondott ki a lengyel alkotmánybíróság a lengyel lusztrációs törvényről szóló határozatában: „a lusztráció célja mindenekelőtt abban áll, hogy megvédje a demokráciát a totalitarizmus felidézésével szemben, miközben a másodlagos célja, amely az elsődleges cél megvalósításának van alárendelve, azoknak az egyéni megbüntetésére, akik együttműködtek a totalitárius rendszerrel”.



természetű” és „irányokat” határoz meg a büntetőjogi felelősség kapcsán, amelyet nem közvetlen az U) cikk, hanem rendes jogszabályok alapozhatnak meg. Jelen véleménynek a tárgya azonban a Negyedik Módosítás. Az U) cikk nem az Alaptörvény preambulumban, hanem a rendelkező részei között kapott helyet. A Velencei Bizottság számára nem nyújtottak be véleményezésre végrehajtási rendelkezéseket. Amint arra fentebb már utaltunk, ez a vélemény a „felhatalmazó rendelkezéseket” értékeli az általuk jelentett kockázatokra tekintettel. Továbbá megtörténhet az is, hogy az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek talál olyan, végrehajtást szolgáló jogszabályokat, amelyek nem követik az Alaptörvény által meghatározott „irányokat”. Ezért a vonatkozó európai jogállami sztenderdek és különösen az EJEE 6., 7. és 8. Cikkei alapján eljárási biztosítékok és egyértelmű kritériumok meghatározása szükséges.<sup>24</sup>

29. A Bizottságnak az az álláspontja, hogy általában az egyéni felelősség kérdését, és különösen az elévülési időket a büntető törvénykönyvnek vagy más rendes jogalkotási aktusnak kell szabályoznia, és nem az alkotmánynak. Amennyiben ezek a szabályok mégis alaptörvényi szinten maradnak, akkor ezen rendelkezéseknek elégséges mozgásteret kell biztosítaniuk az arányosságra tekintettel, amely lehetővé teszi minden konkrét eset egyéni körülményeinek mérlegelését.

### C. Az egyházak elismerése (4. cikk)

30. A Negyedik Módosítás 4. cikke az Alaptörvény VII. cikkét módosítja és az egyházak elismerésével kapcsolatos szabályokat tartalmaz, amelynek értelmében az Országgyűlés sarkalatos törvényben „*egyres vallási tevékenységet végző szervezeteket egyházként ismerhet el, amelyekkel az állam a közösségi célok elérése érdekében együttműködik*”.<sup>25</sup> Továbbá a módosított VII. cikk (4) bekezdése szerint: „*A vallási tevékenységet végző szervezetek egyházként való elismerésének feltételeként sarkalatos törvény huzamosabb idejű működést, társadalmi támogatottságot és a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasságot írhat elő.*”<sup>26</sup>

31. A Velencei Bizottság emlékeztet arra, hogy a már 2012. január 1-je hatályban lévő Alaptörvény alkalmazásával meghozott 6/2013. (III. 1.) AB határozatában<sup>27</sup> az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenesek, és ezért megsemmisítette azokat. Az Alkotmánybíróság egyik kifogása az volt, hogy a törvény nem tartalmazta azt a kötelezettséget, hogy az elismerés iránt benyújtott kérelem elutasítása esetén indokolt, fellebbezéssel támadható döntést kell hozni. A parlamenti döntés így politikai döntés lehet ahelyett, hogy a törvényi kritériumok alkalmazását vinné véghez. Az Országgyűlés döntésére vonatkozó határidő hiányában jogorvoslat sem áll rendelkezésre. A 4. cikkel bevezetett új rendelkezések eredménye az, hogy lehetővé teszik a 6/2013. (III. 1.) AB határozat figyelmen kívül hagyását.

<sup>24</sup> Lásd még Delpérée, Devolvé és Smith véleményét.

<sup>25</sup> Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdés

<sup>26</sup> Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdés

<sup>27</sup> 6/2013. (III. 1.) AB határozat

32. Míg a VII. cikk eredeti változatát a Bizottság az EJEE 9. Cikkével összhangban lévőknek találta a Magyarország új alkotmányáról szóló véleményében,<sup>28</sup> az egyházak Országgyűlés általi elismerésének eljárását alkotmányos szintre emelte a VII. cikk (2) bekezdése. A Bizottság ezt az eljárást a magyar lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényről szóló véleményében kritizálta:

*„72. A Velencei Bizottság különösen aggódik amiatt, hogy a törvény nem tartalmaz eljárási biztosítékokat arra, hogy semleges és pártatlanul fogják alkalmazni az egyházak elismerésére vonatkozó rendelkezéseket<sup>29 [38]</sup>.*

*73. Az egyházkénti elismerés iránti kérelmeket közvetlenül az Országgyűlés vallási ügyekkel foglalkozó bizottságához kell benyújtani, amely végül az elismerés tárgyában egy törvényjavaslatot nyújt be az Országgyűlésnek. Az elismerésről szóló törvényt a képviselők kétharmadának kell elfogadnia.*

*74. A rapportőrök rendelkezésére álló legutóbbi információk szerint az Országgyűlés 2012. február 29-én elfogadott egy elismerési törvényt, 32 elismert egyházzal. A rapportőrök és a külvilág számára egyáltalán nem ismert, hogy milyen módon, milyen kritériumok és bizonyítékok alapján tudták az országgyűlési bizottság, majd az országgyűlési képviselők pár nap alatt megtárgyalni a listán szereplő 32 egyházat, dűlőre jutni a vallási tevékenység és az egyházak törvényi fogalma kapcsán felmerülő bonyolult kérdésekben, mindezt anélkül, hogy nem kerültek a népszerű előítéletek hatása alá.*

...

*76. Az előbbieket alapján azt a következtetést lehet levonni, hogy egy vallásos közösség (szervezet) elismerése vagy újbóli elismerése teljesen az Országgyűlés döntésén múlik, ami pedig többé vagy kevésbé elkerülhetetlenül politikai megfontolások alapján dönt. Nem pusztán azért, mert az Országgyűlés aligha képes arra, hogy a törvényben szereplő fogalmak részletes vizsgálatát és alkalmazását elvégezze, hanem azért is, mert ez az eljárás nem nyújt elégséges biztosítékokat a törvény semleges és pártatlan alkalmazására. Továbbá arra is ésszerűen lehet számítani, hogy az Országgyűlés összetétele változni fog a választásokat követően, ami új egyházak tetszőleges elismerését és régiek törlését eredményezheti, ami potenciálisan káros következményekkel jár a jogbiztonságra és a vallási közösségek önbizalmára.*

*77. A törvény legelső alkalmazása alapján nyilvánvaló, hogy az alkalmazott kritériumok bizonytalanok, és ezenkívül az is, hogy az eljárás tökéletesen átláthatatlan. A magyar*

---

<sup>28</sup> „Mint ahogy azt a Velencei Bizottság a vallásra és hitre vonatkozó jogalkotás felülvizsgálatáról szóló 2004-es útmutatójában is kimondta: »Az, hogy a jogalkotás elismeri a különböző vallásoknak egy bizonyos állam történelmében játszott eltérő szerepét, egészen addig megengedett, amíg azt nem egy meglévő hátrányos megkülönböztetés igazolására használják.« (II.B.3. fejezet). E háttér ellenére a VII. cikk összhangban van az EJEE 9. Cikkével.» CDL-AD(2011)016, 73. pont

<sup>29 [38]</sup> Lásd: EJEB, Metropolitan Church of Bessarabia v. Moldova, 116. pont: „szabályozó hatalmának gyakorlása során [...] a különböző vallásokkal, vallási felekezetekkel és meggyőződésekkel való kapcsolatában az állam kötelessége, hogy semleges és pártatlan maradjon”.

*Országgyűlés döntésének motívumai nem nyilvánosak és indokai nem ismertek. Az elismeréssel kapcsolatos döntést egy országgyűlési bizottság hozza meg jogszabály (pozitív döntés esetében) vagy határozat (negatív döntés esetében) formájában. Ez nem tekinthető a megfelelő eljárással szemben támasztott sztxenderdekkel összeegyeztethetőnek.*<sup>30</sup>

33. A Háttxeranyagban a magyar kormány kitart amellett, hogy az egyházak országgyűlési elismerése nem akadályozza meg a többi vallási közösséget a vallása vagy vallásos meggyőződésének egyházként történő szabad gyakorlásában a szó teológiai értelmében, jogilag a „vallásos tevékenységet végző szervezet” formájában.

34. A Bizottság álláspontja szerint ez a kijelentés nem egyértelmű a hatókörét illetően. Nem szabad elfelejteni, hogy a vallásos szervezeteket nemcsak akkor védi az EJEE, amikor a szűk értelemben vett vallásos tevékenységet gyakorolják. A 9. Cikk első bekezdése magában foglalja a vallás gyakorlásának jogát istentisztelet, tanítás, gyakorlat és szertartások formájában. Az EJEE értelmében a vallásos tevékenységet végző szervezeteket a magyar Országgyűlés általi elismeréstől függetlenül védelem illeti meg, és nemcsak akkor, amikor a szoros értelemben vett vallásos tevékenységet végzik, hanem akkor is, amikor például közösségi munkát végeznek, feltéve, hogy – a kialakult joggyakorlatnak megfelelően – annak „bizonyos valós kapcsolata van a hittel”.<sup>31</sup> A 9. Cikk a 14. Cikkkel együtt alkalmazva azt írja elő az EJEE-ben részes államok számára, hogy „maradjanak semlegesek és pártatlanok, amikor a vallásszabadság területén gyakorolják szabályozó hatalmukat”.<sup>32</sup>

35. A Háttxeranyag nem foglalkozik az elismerés megtagadásával szembeni jogorvoslat hiányával. A VII. cikk (2) bekezdése az elismerési kritériumok helytelen alkalmazása esetére a következő jogorvoslatra utal: „A sarkalatos törvény egyházi elismerésekkel kapcsolatos rendelkezéseivel szemben alkotmányjogi panasznak van helye.” A budapesti megbeszélések során a Velencei Bizottságot arról tájékoztatták, hogy ilyen jogorvoslat bevezetését tervezik, de hogy ez a jogorvoslat a parlamenti eljárás ellenőrzésére korlátozódik. Úgy tűnik, hogy egy ezzel kapcsolatos törvény vitája éppen most folyik az Országgyűlésben, de azt nem nyújtották be a Velencei Bizottságnak véleményezés céljából. Azonban egy pusztán eljárási jogorvoslat kétségtelenül elégtelen az EJEE 13. Cikke alapján, tekintettel az EJEE 9. Cikkére. Az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdése tartalmi kritériumokat határoz meg, így pusztán az alkalmazott eljárás felülvizsgálata nem teszi lehetővé annak ellenőrzését, hogy a kritériumokat megfelelően alkalmazta-e az Országgyűlés.

36. Az Alaptörvény negyedik módosítása megerősíti, hogy az Országgyűlés kétharmados többségének lesz hatásköre az egyházak elismerésére. Ezenkívül a „közösségi célokért történő együttműködésre való alkalmasság” új kritériuma nem meghatározott és túl tág teret biztosít az Országgyűlés számára ahhoz, hogy egyes vallások előnyben részesítése céljából használja fel ezt a fordulatot. Precíz kritériumok hiányában és anélkül, hogy az egyházi elismerésre irányuló kérelem diszkriminatív elutasítása esetére lenne jogorvoslat, a Velencei Bizottság szerint a belső jog nem nyújt megfelelő jogorvoslatot az EJEE 13. Cikke értelmében.

<sup>30</sup> CDL-AD(2012)004, elfogadva a Velencei Bizottság 90. plenáris ülésén (Velence, 2012. március 16–17.)

<sup>31</sup> Lásd már az Emberi Jogok Európai Bizottságának Aroowsmith v. Egyesült Királyság döntését, kérelem száma: 7050/75, 1997. május 16., 3. pont.

<sup>32</sup> EJEB, Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas v. Ausztria, kérelem száma: 40825/98, 2008. július 31-i ítélet, 97. pont

#### D. A politikai pártok hozzáférése a médiához (5. cikk (1) bekezdés)

37. A Negyedik Módosítás 5. cikkének (1) bekezdése az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése helyébe lép, és kimondja: (1) „*politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül közölhető*”, illetve (2) „*az országgyűlési képviselők általános választásán országos listát, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek által és érdekében, az országgyűlési képviselők és az európai parlamenti képviselők választását megelőzően, kampányidőszakban politikai reklám – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – kizárólag közszolgálati médiaszolgáltatások útján, egyenlő feltételek mellett tehető közzé*”. A második szabály tiltja a kereskedelmi médiában az ilyen szervezetek által a választások előtt folytatott kampányt – még az ingyeneset is. Ezt a szabályt a választási eljárásról szóló 2012. évi törvény 146–148. §-ai hajtják végre (CDL-REF(2013)018).

38. Ezt a szabályt alkotmányos szinten az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 07.) AB határozatára<sup>33</sup> reakcióként fogadták el, amely a választási eljárásról szóló törvénynek a választási kampányra vonatkozó 151. §-át semmisítette meg, amely szerint a pártok csak nagyon korlátozott időkeretben hirdethettek volna, és a politikai kampányidőszakban kizárólag a közszolgálati rádióban és televízióban tehettek volna közzé politikai reklámot. Az Alkotmánybíróság szerint „*a tilalom jelentősen korlátozza a politikai véleménynyilvánítás jogát a választási kampány idején*”, ami „*a választói akarat zavartalan kialakításának és kinyilvánításának célja érdekében súlyosan aránytalan korlátozás*”.<sup>34</sup>

39. A Háttéranyagban kifejtett kormányálláspont szerint a rendelkezés célja az, hogy egyenlő feltételekkel és ingyenesen biztosítsák az országos támogatottsággal rendelkező pártok számára a politikai reklámok közzétételének lehetőségét. A *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti v. Norvégia* ügyre<sup>35</sup> hivatkozva a Kormány rámutatott arra is, hogy a fizetett politikai hirdetések számos európai országban tilosak.

40. A *TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti v. Norvégia* ügyben hozott ítéletében az EJEB valóban a televízióban folytatott politikai kampány általános tilalmát vizsgálta meg. Az EJEB álláspontja az volt, hogy „*nem állt fenn [...] ésszerű arányosság a politikai reklámok tiltásának legitim célja és a cél elérése érdekében alkalmazott eszközök között. Ezért az a korlátozás, amit a tilalom és a bírság kiszabása valósított meg a kérelmező szabad véleménynyilvánítása tekintetében, nem tekinthető szükségesnek egy demokratikus társadalomban a 10. Cikk (2) bekezdése alapján mások jogainak védelme érdekében, a részes államok számára rendelkezésre álló mérlegelési szabadság ellenére sem. Következésképpen megsértették az Egyezmény 10. Cikkét.*”<sup>36</sup>

41. Az EJEB egy friss, a televíziós hirdetések tárgyában hozott döntésében, az *Animal Defenders International v. Egyesült Királyság* ügyben elismerte, „*hogy nincs európai konszenzus a fizetett politikai hirdetések kapcsán,*”<sup>37</sup> és kijelentette, hogy a brit kormány „*szélesebb mozgástérrel rendelkezett akkor, amikor a közérdekről folytatott viták*

<sup>33</sup> 1/2013. (I. 07.) AB határozat

<sup>34</sup> IV. rész, 1.2. bekezdés

<sup>35</sup> EJEB, 2008. december 11., *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti v. Norvégia*, kérelem száma: 21132/05

<sup>36</sup> 78. pont

<sup>37</sup> 2013. április 22., kérelem száma: 48876/08

*korlátozásáról döntött*”. Az EJEB abban az ügyben úgy ítélte meg, hogy meggyőző indokokat hoztak fel politikai reklámok nagy-britanniai tilalma mellett, és hogy a rendelkezés nem valósított meg aránytalan beavatkozást a kérelmező civil szervezet szólásszabadságába.

42. A Velencei Bizottság megjegyzi, hogy amikor az EJEB mérlegelte egyrészt a kérelmező civil szervezet jogát ahhoz, hogy közérdekű információkat és gondolatokat közöljön, amit a nyilvánosság jogosult megkapni, és másrészt a hatóságok igényét arra vonatkozóan, hogy védjék a demokratikus vitát és eljárást az erős pénzügyi csoportok azon torzító hatásától, hogy azok előnyösebben jutnak hozzá a befolyásos médiákhoz, különös figyelmet fordított arra a tényre, hogy *„Nagy-Britanniában a politikai reklámokra vonatkozó komplex szabályozási rendszert szigorú és lényegre törő felülvizsgálatnak vetették alá, és mind a parlamenti, mind a bírói szervek azt helybenhagyták. A jogszabály megalkotása előtt a tilalmat egy átfogó vizsgálatnak vetették alá, amit pártközi támogatással, ellenszavazat nélkül fogadtak el. A tilalom arányosságát a Felsőbíróságon és a Lordok Házában is részletesen megvizsgálták.”*

43. Az Emberi Jogok Európai Bírósága arra is rámutatott, hogy a fizetett politikai reklámok brit tilalmát kiegyensúlyozta az, hogy a politikai pártok szabadon kampányolhattak pártpolitikai (fontosabb politikai események), pártválasztási és népszavazások kapcsán folytatott kampány során. Így az EJEB figyelembe vette, hogy egy pártokon alapuló demokráciában a pártoknak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a választások előtt a nézeteiket terjesszék. Magyarországon szinte egyetlen, a brithez hasonló szabály sincsen. Ezért a nagy-britanniai helyzet jelentősen különbözik a magyartól.

44. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a politikai hirdetésekre vonatkozó korlátozásokat az adott részes állam jogi szabályozására tekintettel kell vizsgálni. Amikor a politikai hirdetéseket a választási kampányban is korlátozzák, akkor nagyon erős érvek kellene ahhoz, hogy a szabályozás szükségességét egy demokratikus államban indokolni lehessen. A magyar hatóságok szerint a politikai hirdetések megtiltása a választási kampány idején *„a demokratikus véleményformáláshoz szükséges megfelelő információk terjesztését és az esélyegyenlőség biztosítását”*<sup>38</sup> célozza. A Velencei Bizottság nem ért egyet azzal, hogy ez elégséges indok a választások előtti, kereskedelmi médiában megjelenő politikai hirdetések megtiltásához.

45. A Velencei Bizottság nagy jelentőséget tulajdonít a magyar Alkotmánybíróság által az 1/2013. (I. 7.) AB határozatban elvégzett értékelésnek, ahol az Alkotmánybíróság rámutatott: amellett, hogy a politikai hirdetések befolyásolják a választókat, egyúttal tájékoztatják is őket, és az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a politikai hirdetések kereskedelmi televíziókra vonatkozó tilalma a médiának éppen azt a típusát célozza meg, amely egyébként a legtöbb választóhoz eljut.<sup>39</sup> Valóban különös figyelmet kell fordítani az Alaptörvény módosított IX. cikk (3) bekezdésének hatásaira. Mivel a kormánynak általában több lehetősége van a nyilvános megjelenésre, a kormányzó pártok helyzetét már emiatt is közvetetten elősegíti az, hogy annak képviselői a kormányzati tevékenységek és nyilatkozatok kapcsán médiafelülethez jutnak. A politikai hirdetések teljes tilalma a kereskedelmi médiában, amit Magyarországon többen néznek, mint a közszolgálati médiát, az ellenzéki pártokat meg fogja

<sup>38</sup> Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés

<sup>39</sup> 1/2013. (II. 26.) AB határozat, 22. oldal. A határozat angol fordítása elérhető a következő címen: [http://www.mkab.hu/letoltesek/en\\_0001\\_2013.pdf](http://www.mkab.hu/letoltesek/en_0001_2013.pdf).

fosztani egy fontos lehetőségtől ahhoz, hogy hatékonyan tudják kommunikálni nézeteiket, és ezáltal ellensúlyozni tudják a kormány domináns pozícióját a médiamegjelenések terén.

46. A módosított IX. cikk (3) bekezdése értelmében csak „*az országgyűlési képviselők általános választásán országos listát, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek*” tehetnek közzé hirdetést közszolgálati médiaszolgáltatás útján, egyenlő feltételek mellett. A 2012. évi választási eljárásról szóló törvény (CDL-REF(2013)018) 127. § (8) bekezdése szerint az országos listát nem állító pártok, valamint a független jelöltek rendelkezésére álló műsoridő az egy országos listára jutó műsoridő harmincad része. Az országos listát nem állító szervezetek és a független jelöltek esetén is indokolt lenne egy alkotmányos garancia.

47. Végül a szabályozás szintje kapcsán: az Alaptörvény IX. cikkének (3) bekezdése az egyik olyan, meglehetősen részletes, a Negyedik Módosítás által bevezetett rendelkezés, amelynek időről időre történő módosítása szükséges lehet, ezért azt szokásosan rendes jogszabályokban szabályozzák. Azok alkotmányos szintre történő emelésével ki is vonják őket az alkotmányos felülvizsgálat alól.

#### **E. A szólásszabadság korlátozása (5. cikk (2) bekezdés)**

48. A Negyedik Módosítás 5. cikk (2) bekezdése az Alaptörvény IX. cikkét egy (5) bekezdéssel egészíti ki, ennek értelmében:

*„A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.”*

49. Míg a Háttéranyag az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB határozatára hivatkozik,<sup>40</sup> amely szerint a közösségek méltósága a szólásszabadság alkotmányos korlátjának alapjául szolgálhat, úgy tűnik, hogy a IX. cikk (5) bekezdését az Alkotmánybíróság számos döntésére adott reakcióként fogadták el alkotmányos szinten:

- Ugyanebben a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy azáltal, hogy a büntetőjog szankcionálta az olyan magatartást, amely a nyilvánosságban gyűlöletet kelthet a magyar nemzet vagy más nemzeti, etnikai vagy faji csoporttal vagy az emberek egyéb csoportjával szemben, a büntető törvénykönyv sértette a jogbiztonság alkotmányos követelményét, mivel nem volt egyértelműen megfogalmazott és konkrét. A jogalkotói szándék vonatkozásában egyértelmű üzenetet kell hordoznia a szabályozásnak a jogellenesnek minősített cselekmény kapcsán, ez alkotmányos követelmény.
- Az Alkotmánybíróság a 18/2004. (IV. 25.) AB határozatban úgy ítélte meg, hogy a gyűlöletbeszéd szabályozása során a jogalkotó köteles figyelembe venni azt, hogy csak azon legveszélyesebb magatartások esetében korlátozhatja a jogalkotó a kifejezés

<sup>40</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, *Magyar Közlöny* (Hivatalos Lap), 53/1992, [CODICES: HUN-1992-S-002]

szabadságát büntetőjogi eszközökkel, amelyek elérik „az emberek nagyobb tömegében a szenvedélyeket magas fokra lobbantó lázongó kifakadás” szintjét, az alkotmányos értékrendben igen magasan álló alanyi alapjogokat veszélyeztetnek, ami egyben a köznyugalom és a közrend megzavarásához vezethet (e veszély közvetlen és nyilvánvaló).<sup>41</sup>

- A 95/2008. (VII. 3.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a szólásszabadság büntetőjogi eszközökkel történő korlátozása csak szélsőséges esetben fordulhat elő. Ezek azok az ún. veszélyes cselekmények, amelyek alkalmasak az emberek nagyobb tömegében érzelmeket felkorbácsolni, amelyek az alkotmányos értékek között előkelő helyet elfoglaló alapvető jogokat veszélyeztetnek, és amelyek a béke nyilvánvaló és közvetlen megsértésének veszélyét okozzák.<sup>42</sup>

50. A Háttéranyag rámutat, hogy a rendelkezést a magyarországi rasszista (aminek célpontja a roma közösség) és antiszemita beszéd elleni küzdelem egyik eszközeként fogadták el. A Velencei Bizottság üdvözli a magyar jogalkotó ezen szándékát. A Háttéranyag utal az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (97) 20 számú ajánlására, amely felszólítja a tagállamokat a gyűlöletbeszéddel szembeni küzdelemre, amit számos európai országban büncselekménynek minősítettek. A magyar nemzet védelmére vonatkozó speciális előírással kapcsolatban a Kormány azt adta elő, hogy ezt Magyarországon hagyományosan büntetik. Hasonló szabályok más európai országokban is léteznek.

51. A Bizottság rámutat, hogy mivel a IX. cikk (5) bekezdése korlátozza a szólásszabadságot, annak összhangban kell lennie az EJEE 10. Cikk (2) bekezdésének foglalt korlátozási klauzulával, különösen azzal a feltétellel, hogy a szólásszabadság korlátozását „*jogszabálynak kell előírnia*”.

52. Az „*etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának megsértésére*” irányuló szólás tiltása kapcsán kijelenthető, hogy a demokratikus társadalmakban szükségesnek tekinthető az olyan beszéd szankcionálása, sőt megelőzése is, amely intolerancián alapuló gyűlöletet terjeszt, arra uszít, azt támogatja vagy igazolja.<sup>43</sup> Azonban kétséges, hogy minden olyan módja a szólásszabadság gyakorlásának, amelynek célja az „*etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának megsértése*”, az említett fajta gyűlöletbeszédnek minősül. A módosításban használt fogalmak az olyan széles körű alkalmazás lehetőségét is magukban hordozzák, ami nem felel meg annak a világosságnak és precizitásnak, ami szükséges ahhoz, hogy a szólásszabadság korlátozását „*jogszabály által előírtnak*” lehessen tekinteni.

53. A módosított XI. cikk (4)–(5) bekezdései nem eléggé szűken írják körül a tilalmat. A szövegezésben nincs utalás arra, hogy a védelem csak azon közösségek és tagjaik védelme

<sup>41</sup> 18/2004. (IV. 25.) AB határozat, *Magyar Közlöny* (Hivatalos Lap), 2004/70, [CODICES: HUN-2004-1-004]

<sup>42</sup> 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, *Magyar Közlöny* (Hivatalos Lap), 2008/98, [CODICES: HUN-2008-2-005]

<sup>43</sup> Emberi Jogok Európai Bírósága, 2006. július 6., *Erbakan v. Törökország* ügy, kérelem száma: 59405/00, 56. pont, eredeti szöveg franciául: „*A cet égard, la Cour souligne que la tolérance et le respect de l'égalité de tous les êtres humains constituent le fondement d'une société démocratique et pluraliste. Il en résulte qu'en principe on peut juger nécessaire, dans les sociétés démocratiques, de sanctionner voire de prévenir toutes les formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance (y compris l'intolérance religieuse), si l'on veille à ce que les »formalités«, »conditions«, »restrictions« ou »sanctions« imposées soient proportionnées au but légitime poursuivi.*”

céljából született meg, amelyeket a Háttéranyag felsorol. Ezzel ellentétben a „magyar nemzet méltóságának” beillesztése a IX. cikk (5) bekezdésébe (megjegyzendő, hogy ez egy olyan fogalom, aminek nincs köze a IX. cikk (4) bekezdésében használt emberi méltóság fogalmához) kétségeket ébreszt az Emberi Jogok Európai Bírósága legutóbbi gyakorlatának tükrében.<sup>44</sup> Ugyanis ezt a rendelkezést arra is fel lehet használni, hogy csorbítsák a magyar intézményekkel és közhivatalt viselőkkel szembeni kritika lehetőségét, ami ellentétes azzal a követelménnyel, hogy a korlátozásnak szükségesnek kell lennie egy demokratikus társadalomban.

#### **F. Felsőoktatási intézmények autonómiája (6. cikk)**

54. A Negyedik Módosítás 6. cikke az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdését módosítja. Ez a szakasz egyrészt előírja, hogy a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, másrészt megteremti az alapját ezen intézmények szervezeti rendjének törvényi szabályozására, és arra, hogy törvény keretei között a Kormány határozza meg a felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét és felügyelje a gazdálkodást.

55. Úgy tűnik, ennek a szabálynak az alkotmány szintjén történő elfogadása reakció volt az Alkotmánybíróság 62/2009. (VI. 16.) AB határozatára,<sup>45</sup> amelyben az Alkotmánybíróság kijelentette, hogy az egyetemek gazdasági autonómiája korlátozható, de – mivel az a tudományos élet szabadsága megvalósításának garanciájaként szolgál – minél inkább kapcsolatban áll a tudományos tevékenységgel egy gazdasági tevékenység, annál erősebb az autonómia alkotmányos védelme.

56. A Háttéranyagban a Kormány mellett érvel, hogy ez a rendelkezés kizárólag az egyetemek központi költségvetésből való finanszírozására vonatkozik és nincs hatása a kutatás és az oktatás szabadságának túlsúlyára. Azonban ez a korlátozás nem vezethető le a Negyedik Módosításból.

57. Az egyetemekkel kapcsolatos pénzügyi szabályokat szokásosan rendes jogszabályok tartalmazzák. A rendelkezés alkotmányos szintre történő emelése az Alkotmánybíróság általi felülvizsgálat lehetőségét zárja ki.

#### **G. Hallgatók pénzügyi támogatása (7. cikk)**

58. A Negyedik Módosítás 7. cikke az Alaptörvény XI. cikkét módosítja a következőképpen:

*„Törvény a felsőfokú oktatásban való részesülés anyagi támogatását meghatározott időtartamú olyan foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz.”*

---

<sup>44</sup> Lásd: EJEB, Altug Taner Akcam v. Törökország ügy, kérelem száma: 27520, 2011. október 25-i ítélet, 93. pont, melyben az EJEB kimondta, hogy az a büntetőjogi rendelkezés, amely „a török nemzet” védelmét célozza, „túl széles és bizonytalan volt és ezért állandó fenyegetést jelentett a véleménynyilvánítás szabadságához való jog gyakorlására nézve. Más szavakkal, a rendelkezés megfogalmazása nem teszi lehetővé az egyének számára, hogy magatartásukat szabályozzák, vagy előre lássák cselekedeteik következményeit.”

<sup>45</sup> 62/2009. (VI. 16.) AB határozat



59. Az Alkotmánybíróság a 32/2012. (VII. 4.) AB határozatban formai okokból megsemmisítette az ezzel kapcsolatos kormányrendeletet, kimondva, hogy az ösztöndíjakat törvényi szinten kell szabályozni. Azonban a döntés indokolásából kiderül az is, hogy a megsemmisített szabályozás tartalmával kapcsolatban is komoly alkotmányossági aggályok merültek fel. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az állami ösztöndíjban részesült hallgatóknak az arra vonatkozó kötelezettsége, hogy a diploma megszerzése után a képzési idő kétszeresének megfelelő időtartamban Magyarországon kell dolgozniuk húsz éven belül, kapcsolatban állt az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított, a munka és foglalkozás szabad megválasztásához fűződő joggal, tekintettel az Európai Unióról szóló szerződés 45. cikkében biztosított, a munkavállalók szabad mozgásához való jogra és az Európai Unió Bíróságának vonatkozó esetjogára.<sup>46</sup>

60. A Háttéranyagban a Kormány amellet érvel, hogy ez az előírás nem korlátozza a mozgás szabadságát, mert a hallgatók szabadon dönthetnek a Kormány által felajánlott feltételek szerint az ösztöndíj elfogadásáról vagy annak visszautasításáról. A Kormány pénzügyi támogatása megfeleltethető a képzési díjról való lemondásnak is, ami más országokban is létező gyakorlat. Emellett még az ösztöndíj elfogadása után is választhatja azt a hallgató, hogy külföldön tanul és visszafizeti azt. Az ösztöndíj elfogadása helyett a külföldön dolgozni kívánó hallgatók választhatják a „Diákhitel 2”-t is, ami nem tartalmaz a munkavégzés helyére vonatkozó korlátozást, és amit csak a végzést követő húsz éven belül kell visszafizetni. Mivel a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat<sup>47</sup> a kormányrendeletet csak formai okból semmisítette meg, az Alaptörvény 7. cikkét nem lehet arra adott reakciónak tekinteni.

61. Jelen vélemény keretein belül a Velencei Bizottság álláspontja szerint a legfontosabb kérdés a szabályozás szintje. Az Alaptörvény XI. cikkének (3) bekezdése az egyik olyan, részletes, a Negyedik Módosítás által bevezetett rendelkezés, amit szokásosan rendes jogszabályokba szoktak foglalni, és nem kellene az alkotmány részét képeznie. Az ilyen szabályok alkotmányos szintre történő emelésének az a következménye, hogy kivonják őket az alkotmányos felülvizsgálat alól.

## **H. Hajléktalanság (8. cikk)**

62. A Negyedik Módosítás 8. cikke az Alaptörvény XXII. cikkét módosítja a következőképpen:

---

<sup>46</sup> C-11/06 és C-12/06 Rhiannon Morgan v. Bezirksregierung Köln és Iris Bucher v. Landrat des Kreises Düren egyesített ügyek, European Court Reports 2007, I-09161. oldal. Ebben a döntésében az Európai Unió Bírósága kimondta: „25. Követzőként fel kell idézni, hogy a nemzeti törvényhozás, amely az érintett tagállamok bizonyos polgárait hátrányos helyzetbe hozza kizárólag azért, mert a szabad mozgáshoz és a letelepedéshez való jogukat egy másik tagállamban gyakorolták, az Unió minden polgárára nézve korlátozza az EUSz. 18. Cikk (1) bekezdésében foglalt szabadságokat (lásd: C-406/04 De Cuyper ügy [2006] ECR I-6947, 39. pont; Tas Hagen and Tas ügy, 31. pont; és Schwarz and Gootjes-Schwarz ügy, 93. pont). 26. Valójában a Szerződés által a mozgásszabadsággal kapcsolatban az Unió polgárainak nyújtott lehetőségek nem lehetnek teljes mértékben hatékonyak, ha egy tagállam polgára akadályoztatva van azok igénybevételében olyan akadályok által, amelyet származási államának törvényhozása gördített egy másik tagállamban való tartózkodásának útjába, büntetve ezáltal annak tényét, hogy ezeket a lehetőségeket igénybe vette (lásd, általánosságban: C-224/98 D’Hoop [2002] ECR I-6191 sz. ügy, 31. pont; C-224/02 Pusa [2004] ECR I-5763 sz. ügy, 19. pont; és Schwarz and Gootjes-Schwarz, 89. pont).”

<sup>47</sup> 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Magyar Közlöny (Hivatalos Lap), 2012/85 [CODICES: HUN-2012-2-005]

*„(1) Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.*

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

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

63. A Velencei Bizottság üdvözli, hogy a XXII. cikk első és második bekezdése az állam és a helyi önkormányzatok kötelezettségévé teszi a törekvést hajléktalan emberek védelmére. A XXII. cikk (3) bekezdése kapcsán a Velencei Bizottság megjegyzi, hogy a 2012. november 14-én megszületett 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában<sup>48</sup> a magyar Alkotmánybíróság elvégezte a szabálysértésekről szóló törvény felülvizsgálatát és megállapította, hogy az elkerülhetetlenül bekövetkező közterületen való élés büntetése sérti az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz való jogot, amit nem indokolhat sem a hajléktalanok közterületekről való eltávolításának a célja, sem az arra való ösztönzés, hogy ezek az emberek vegyék igénybe a szociális ellátórendszert. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak büntetés helyett a szociális igazgatás és a szociális ellátás eszközeivel kell kezelnie. Az új XXII. cikk (3) bekezdése erre a döntésre adott reakció.

64. A Háttéranyagban a Kormány amellet érvel, hogy a XXII. cikk (3) bekezdése csak egy felhatalmazó rendelkezés, aminek egyrészt nem célja a hajléktalan emberek kriminalizálása, másrészt nem is tartalmaz a hajléktalanságra vonatkozó tilalmat. A Kormány állítása szerint csak meghatározott közterületen való tartós élés tiltható, ha ez szükséges a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében. Az Alkotmánybíróság (a törvények kapcsán) és a Kúria (az önkormányzati rendeletek kapcsán) biztosítja majd az ezen kritériummal való összhangot. A Kormány rámutat, hogy Belgiumban és a Cseh Köztársaságban törvény tiltja lakott területeken és városokban a sátrak felállítását és az azokban való élést.

65. Jelen vélemény keretein belül a Velencei Bizottság álláspontja szerint a legfontosabb kérdések a meghatározatlanság és a szabályozás szintje. Az Alaptörvény XXII. cikkének (3) bekezdése az egyik olyan részletes, a Negyedik Módosítás által bevezetett rendelkezés, amit szokásosan rendes jogszabályokban szoktak foglalni, és nem kellene az alkotmány részét képeznie. Az ilyen szabályok alkotmányos szintre történő emelésének az a következménye, hogy kivonják őket az alkotmányos felülvizsgálat alól.

---

<sup>48</sup> 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, *Magyar Közlöny* (Hivatalos Lap), 2012/151, [CODICES: HUN-2012-3-006]

## IV. A jogállam és a bíróságok függetlensége

### A. Az Országos Bírósági Hivatal elnökének szerepe (13. cikk)

66. A Negyedik Módosítás 13. cikke az Alaptörvény 25. cikk (4)–(7) bekezdéseit módosítja; az (5) és a (6) bekezdés a következőképpen szól:

*„(5) A bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi. A bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában.  
(6) Az Országos Bírósági Hivatal elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. Az Országos Bírósági Hivatal elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”*

67. A Háttéranyag álláspontja szerint az Országos Bírósági Hivatal elnöke fölött az Országos Bírói Tanács, a legfelsőbb bírói önkormányzati fórum, illetve az Országgyűlés hatékony ellenőrzést látnak el. A dokumentum ezenkívül utal a németországi helyzettel kapcsolatos kritikákra is, állítva, hogy ott a Bírói Választási Bizottsággal történt konzultációt követően a miniszter jelöli ki a bírókat. Azonban a szövetségi miniszter csak olyan szövetségi bírókat nevezhet ki, akiket a választási bizottság is támogat (*Richterwahlausschuss*), lásd ehhez Németország alaptörvényének 95. cikk (2) bekezdését.

68. A Velencei Bizottság két korábbi véleményében<sup>49</sup> is erősen kritizálta az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének hatásköreit és a megfelelő felelősségre vonhatóságának hiányát. A Bizottság hangsúlyozta, hogy az Országos Bírói Tanács, mint kontrollt ellátó elem szerepét erősíteni kell a rendszerben.

69. Bár törvényi szinten a helyzet javult az Európa Tanács főtitkára és a magyar hatóságok közötti párbeszéd során, hiszen csökkentették az OBH elnökének hatásköreit, növelték az Országos Bírói Tanács hatásköreit és az OBH elnöke feletti ellenőrzést is,<sup>50</sup> a Negyedik Módosítás ezzel ellentétes irányba hat, és az OBH elnökének pozícióját alkotmányos szintre emeli. Így az OBH elnökének a hatáskörébe tartozik a „*bíróságok központi igazgatásának*” ellátása, és a „*a bírói önkormányzati szervek*” pusztán „*részt vesznek a bíróságok igazgatásában*”. A legfőbb bírói önkormányzati szervről, az Országos Bírói Tanácsról még csak említést sem tesz az Alaptörvény.

70. Az Átmeneti Rendelkezések (CDL-REF(2012)018) 11. cikk (4) bekezdése az OBH elnökét pusztán a Legfelsőbb Bíróság és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács jogutódjaként definiálta „*a bíróságok igazgatása tekintetében, sarkalatos törvényben meghatározott kivétellel*”. Mivel a vonatkozó sarkalatos törvényről negatív véleményt

<sup>49</sup> CDL-AD(2012)001, Vélemény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényről és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényről, elfogadva a Velencei Bizottság 90. plenáris ülésén (Velence, 2012. március 16–17.), 118. pont; CDL-AD(2012)020, Vélemény a bírósági szervezetrendszerrel szembeni sarkalatos törvényekről, amelyeket módosítottak a Magyarországról szóló CDL-AD(2012)001 vélemény elfogadását követően, elfogadva a Velencei Bizottság 92. plenáris ülésén (Velence, 2012. október 12–13.), 88. pont

<sup>50</sup> CDL-AD(2012)020, 86. pont

fogalmazott meg, a Velencei Bizottság számára nem világos, hogy milyen indok szolgált az OBH elnöki pozíciójának Alaptörvényben történő megerősítése mellett anélkül, hogy bármilyen utalás lenne a pozícióval kapcsolatban szükséges korlátozásokra, illetve fékekre és ellensúlyokra. A Velencei Bizottság nem tehet mást, mint megismétli ezt a kritikát.

71. A Negyedik Módosítás a főtítkárral folytatott párbeszéd eredményeképpen elért előrelépést<sup>51</sup> veszélyezteti. A Negyedik Módosítás visszalépést jelent, és anélkül ad újabb legitimitációt az OBH elnökének, hogy erősítené az elszámoltathatóságát. Még a T/10593 sz. törvényjavaslat sem tartalmaz semmilyen rendelkezést, amely növelné az OBH elnökének elszámoltathatóságát vagy erősítené az Országos Bírói Tanácsot, ahogy azt korábban a Velencei Bizottság kérte.

## **B. Ügyek áthelyezése az Országos Bírói Hivatal elnöke által (14. cikk)**

72. A Negyedik Módosítás 14. cikke az Alaptörvény 27. cikkét módosítja a következő (4) bekezdéssel:

*„Az ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése és a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése érdekében sarkalatos törvényben meghatározottak szerint az Országos Bírói Hivatal elnöke sarkalatos törvényben meghatározott ügyek tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki.”*

73. Az Alkotmánybíróság már a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatban<sup>52</sup> az Emberi Jogok Európai Egyezményébe ütközőnek találta a legfőbb ügyész ügyáthelyezési jogát. Ezen döntés felülbírálata céljából ezt az áthelyezési jogot „alkotmányossá” tették az Átmeneti Rendelkezések 11. cikkének (4) bekezdésével.<sup>53</sup> A Negyedik Módosítás az OBH elnökének ügyáthelyezési jogát most az Alaptörvénybe foglalja, amit az Átmeneti Rendelkezések 11. cikkének (3) bekezdése tartalmazott. A Bizottság örömmel veszi tudomásul, hogy az Alaptörvény a legfőbb ügyész ügyáthelyezési jogát már nem ismeri.

74. Az ügyáthelyezést a Velencei Bizottság már korábban erősen kritizálta: „Az ügyáthelyezés rendszere nem egyeztethető össze a törvényes bíróhoz való joggal, ami lényegi elemét képezi a jogállamiságnak, ezért azt módosítani szükséges. Amíg ezt a problémát nem kezelik, további ügyáthelyezésre nem lenne szabad sort keríteni.”<sup>54</sup>

75. A Kormány Megjegyzései (44. bekezdés) arra utalnak, hogy 2013. június 7-én a magyar kormány bejelentette, hogy az ügyáthelyezési rendszert mind alkotmányos, mind törvényi szinten eltörlik. A Velencei Bizottság üdvözli a Kormány ezen szándékát, és reméli, hogy az Országgyűlés hamar elfogadja majd a Kormány ez irányú előterjesztését.

---

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> 166/2011. (XII. 20.) AB határozat

<sup>53</sup> Lásd e tekintetben: CDL-AD(2012)001, 90. pont.

<sup>54</sup> CDL-AD(2013)001, 92. pont

## V. Alkotmánybíróság

76. A második világháború óta Európában az alkotmánybíróságokat tipikusan a demokratikus átmenet során hozták létre; először Németországban és Olaszországban, majd Spanyolországban és Portugáliában, végül Közép- és Kelet-Európában. Ezen bíróságok célja az előző rezsimek örökségének felszámolása és a rezsimek által megsértett emberi jogok védelme volt. A hatalom egységének elve helyett, amely kizárt mindféle ellenőrzést a parlament felett,<sup>55</sup> a hatalommegosztás elvét vezették be. A parlament (amely a kommunista párt teljes irányítása alatt működött) meghatározó szerepe helyett a különböző állami szervek közötti fékek és ellensúlyok rendszerére alapozott rendszer jött létre. Ennek következtében a parlament is köteles tiszteletben tartani az alkotmány szupremáciáját, és ezt felügyelhetik más szervek is, különösen az alkotmánybíróság. Egy alkotmányos demokráciában az alkotmánybíráskodás központi jelentőségű a fékek és ellensúlyok szempontjából. Ennek a jelentősége még nagyobb lehet akkor, ha a hatalmon lévő koalíció nagy többséggel rendelkezik, és gyakorlatilag minden állami intézmény élére a saját politikai nézetei szempontjából megfelelő személyeket tud kinevezni.

77. A Negyedik Módosítás számos módon hat ki az Alkotmánybíróság szerepére. Mint arra fentebb utaltunk, korábbi alkotmánybírósági döntésekre reagálva több szabályt alkotmányos szintre emeltek. Más rendelkezések pedig az Alkotmánybíróság joggyakorlatát közvetlenül érintik és a működésére is kihatnak.

### A. Egyes rendelkezések alkotmányos szinten történő elfogadása az Alkotmánybíróság határozataira adott reakcióként

78. A magyar kormány azzal érvel, hogy az Országgyűlést az Alkotmánybíróság kötelezte arra, hogy újra bevezesse a Negyedik Módosítás rendelkezéseit alaptörvényi szinten, amikor a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában megsemmisítette az Átmeneti Rendelkezéseket.

79. Azonban a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban az Átmeneti Rendelkezéseket „*részben megsemmisítették formális okból,*”<sup>56</sup> de az Alkotmánybíróság nem kötelezte arra az Országgyűlést, hogy a megsemmisített szabályokat fogadja el az Alaptörvény részeként. Az Alkotmánybíróság így foglalt állást: „*Az Országgyűlésnek felül kell vizsgálnia a megsemmisített nem átmeneti rendelkezések szabályozási tárgyait, döntenie kell arról, hogy ezek közül melyek újraszabályozására van szükség, és milyen jogforrási szinten.*”<sup>57</sup>

80. Az Átmeneti Rendelkezések számos rendelkezése hibás volt, amelyeket korábban többek között a Velencei Bizottság is kritizált. Ennek ellenére ezeket a szabályokat megtartották vagy meg is erősítették. Továbbá a Negyedik Módosítás nem csupán az Átmeneti Rendelkezések megsemmisített szabályait tartalmazza. Mint arra fentebb rámutattunk, számos esetben egyéb

---

<sup>55</sup> Az előző rendszerben Lengyelországban (ahol az alkotmánybíróság 1985 óta létezett) 1990-ig az összes alkotmánybírósági határozatot, amely jogszabályi rendelkezést semmisített meg, felül kellett vizsgálnia (ismételten szavazni róla) a parlamentnek. Az alkotmánybíróság minden döntését felülrírhatta a parlament, mint az államhatalom legfőbb szerve.

<sup>56</sup> V. rész

<sup>57</sup> V. rész, kiemelés hozzáadva

tárgykörök szabályozását is alkotmányos szintre emelték az Alkotmánybíróság korábbi döntéseire adott reakcióként.<sup>58</sup>

81. E tekintetben kijelenthető, hogy egy olyan állandó gyakorlat alakult ki az utóbbi időben Magyarországon, hogy alkotmánymódosításokkal reagálnak az Alkotmánybíróság döntéseire, és a Negyedik Módosítás is ebbe a mintába illik. Az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek talált és ezért megsemmisített szabályokat alkottak meg újra, most már alkotmányos szinten. A rendes jogszabályok „alkotmányosításának” ez a mintája kizárja az Alkotmánybíróság általi felülvizsgálat lehetőségét.

82. Maga az Alkotmánybíróság jutott a következő megállapításra a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában: *„Ugyanakkor egyéni képviselői indítvány alapján olyan jelentős alkotmánymódosításokra került sor, mint például az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése, az öt évre visszamenőlegesen kivethető különadó bevezethetősége, az országgyűlési képviselők számának csökkentése, a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság alkotmányi szintre emelése. Több esetben olyan rendelkezések kerültek be az Alkotmányba, amelyek a szabályozási tárgykúrnál fogva nem az Alkotmányba valók (pl.: végkielégítések utólagosan megállapított adókötelezettsége). Az Alkotmányba rövid időn belül nagyszámú, és nem az Alkotmány szabályozási tárgykörébe tartozó rendelkezés került be, a gyakori módosítások megnehezítették az Alkotmány hatályos normaszövegének a követését és megállapítását. Az említett módosításokkal a közjogi hagyományoktól és gyakorlattól gyökeresen eltérő olyan új alkotmánymódosítási gyakorlat alakult ki, amely veszélyeztette az Alkotmány stabilitását és időtállóságát, ezen keresztül az alkotmányos jogállam elveit és követelményeit.”*

83. A 2010-es választások óta először a korábbi Alkotmányt számos alkalommal módosították abból a célból, hogy a törvényhozást kivonják az alkotmányos ellenőrzés alól, majd az Átmeneti Rendelkezéseket és az Alaptörvényt használták ebből a célból.

1. Az Országgyűlés már 2010-ben módosította az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdését, hogy alkotmányos alapot biztosítson egy olyan jogszabálynak, amely visszamenőleges hatállyal adóztatta meg a korábbi magas rangú kormányzati hivatalnokok által „jó erkölcsbe” ütköző módon megszerzett juttatásokat. Amikor az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a törvény alapján kifizetett juttatások nem minősülhetnek „jó erkölcsbe” ütközőnek (184/2010. (X. 28.) AB határozat),<sup>59</sup> az Országgyűlés másodszor is módosította az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdését, hogy kifejezetten lehetővé tegye a visszamenőleges hatályú adóztatást, és annak alapján újra elfogadott egy jogszabályt. Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB határozatában<sup>60</sup> megint megsemmisítette a törvényt az emberi méltóság sérelme miatt.

<sup>58</sup> Az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdése a 43/2012. (XII. 20.) AB határozathoz (családi kötelék) kapcsolódik; az Alaptörvény VII. cikke az 1/2013. (I. 7.) AB határozathoz (egyházak elismerése); az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése az 1/2013. (I. 7.) AB határozathoz (politikai pártok médiához való hozzáféréseinek korlátozása); az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése a 30/1992. (V. 26.) AB határozathoz, a 18/2004. (V. 25.) AB határozathoz és a 95/2008. (VII. 3.) AB határozathoz (szólásszabadság); az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése a 69/2009. (VI. 25.) AB határozathoz (egyetemek autonómiája); az Alaptörvény XI. cikk (3) bekezdése a 32/2012. (VII. 4.) AB határozathoz (hallgatók állami támogatása); az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése pedig a 38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz (hajléktalanság).

<sup>59</sup> 184/2010. (X. 28.) AB határozat, *Magyar Közlöny* (Hivatalos Lap), 2010/165, [CODICES: HUN-2010-3-009]

<sup>60</sup> 37/2011. (V. 10.) AB határozat, *Magyar Közlöny* (Hivatalos Lap), 2011/49, [CODICES: HUN-2011-2-005]

2. Az Alkotmány 46. § (3) bekezdését 2010-ben módosították, hogy felülírják az Alkotmánybíróság 1/2008. (I. 11.) AB határozatát,<sup>61</sup> amely megsemmisítette azt a rendelkezést, amely a bírósági titkárok ítélkezését lehetővé tette.
3. Az Átmeneti Rendelkezések 11. cikk (4) bekezdésének megalkotásával az Országgyűlés alkotmányos alapot teremtett annak a törvénynek az újbóli megalkotásához, amely lehetővé tette a legfőbb ügyész számára az ügyáthelyezést, amelyet az Alkotmánybíróság a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatával<sup>62</sup> semmisített meg.
4. A 164/2011. (XII. 20.) AB határozat<sup>63</sup> felülírása érdekében, amelyben az Alkotmánybíróság eljárási okból megsemmisítette az egyházakról szóló törvényt, mert azt az Országgyűlés Házsabályával ellentétesen az utolsó pillanatban módosítva fogadták el, az Országgyűlés először a Házsabályt módosította olyan tartalommal, hogy lehetővé tette a zárószavazás előtti módosítót javaslatok benyújtását ahelyett, hogy a hatályban lévő szabályok alapján újra elfogadta volna a törvényt. Ezt követően az Országgyűlés az új Házsabály alapján újra elfogadta a törvényt, és annak alkotmányos védelmet is adott azáltal, hogy az Átmeneti Rendelkezések 21. cikk (1) bekezdésével az egyházak elismerésére vonatkozó szabályt alkotott.
5. Amikor az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz fordult és kétségbe vonta az Átmeneti Rendelkezések alkotmányos voltát, az Országgyűlés elfogadta az Alaptörvény első módosítását annak érdekében, hogy az Átmeneti Rendelkezéseket megóvja az Alkotmánybíróság általi alkotmányos felülvizsgálattól.

84. A magyar kormány képviselői helyesen mutattak rá arra, hogy az alkotmányozó hatalom – ami Magyarországon az országgyűlési képviselők kétharmadát jelenti – szuverén döntésébe tartozik egy alkotmány elfogadása és annak módosítása. Önmagában az alkotmánymódosítások lehetősége egy alkotmányos demokráciában fontos ellensúlyt jelent az alkotmánybíróságnak a törvényhozó hatalom feletti hatáskörével szemben, egyben egy fontos elemét képezi az alkotmányos demokráciát meghatározó kényes, a fékekre és ellensúlyokra épülő rendszernek. Ugyanakkor ez az eljárás csak különös esetekben lehet igazolható, alapos előkészítő munka, széles körű nyilvános vita után és nagyfokú politikai konszenzus birtokában – ami általában mind szükséges az alkotmánymódosításokhoz.

85. A budapesti megbeszélések során a kormánytöbbség képviselőinek többsége egyetértett abban, hogy egyes esetekben az Országgyűlés az Alaptörvény módosításával reagált az Alkotmánybíróság döntéseire, de rámutattak arra, hogy ugyanez megtörtént Ausztriában is, ahol az Országgyűlés szintén alkotmánymódosításokhoz folyamodott az Alkotmánybíróság döntéseinek felülírása céljából. Azonban a Velencei Bizottság álláspontja szerint – annak ellenére, hogy ez a példa helytálló – arra is emlékeztetni szükséges, hogy 1988-ban az osztrák

---

<sup>61</sup> 1/2008. (I. 11.) AB határozat

<sup>62</sup> 166/2011. (XII. 20.) AB határozat, *Magyar Közlöny* (Hivatalos Lap), 2011/155, [CODICES: HUN-2011-3-008]

<sup>63</sup> 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, *Magyar Közlöny* (Hivatalos Lap), 2011/155, [CODICES: HUN-2011-3-006]

alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányellenes szabályok alkotmányba foglalását az alkotmánybíróság tekintheti a jövőben az Alkotmány teljes módosításának, amit az egyszerű alkotmánymódosítás esetén megkövetelt kétharmados többséggel nem lehet elfogadni az alkotmány 33. cikk (4) bekezdése alapján.<sup>64</sup> Később az alkotmánybíróság meg is semmisített egy alkotmánymódosítást.<sup>65</sup> Így végül az osztrák alkotmánybíróság meg tudta tartani az ellenőrző szerepét abban a kérdésben, hogy az alkotmánymódosítások sértenek-e alapvető elveket.

86. Az európai sztenderdek alapján, különösen az Európa Tanács Alapokmánya fényében, Magyarország köteles fenntartani a demokráciát, az emberi jogok védelmét és a jogállamiságot. Ezért a magyar Országgyűlés szuverenitása a nemzetközi jog által korlátozott.

87. A Velencei Bizottság aggodalmát fejezi azzal kapcsolatban, hogy a rendes jogszabályok alkotmányos felülvizsgálat alól való kivonása rendszerszintűvé vált. Ez súlyosan és aggodalomra okot adóan aláássa az Alkotmánybíróság, mint az alkotmány védelmezőjének szerepét. Ez problémát jelent a jogállamiság, de még annál is inkább a demokrácia szempontjából. A fékek és ellensúlyok a demokrácia lényegi alkotóelemét jelentik. Az Alkotmánybíróság hatáskörének csökkentése (költségvetési kérdések)<sup>66</sup> és néhány esetben annak teljes elzárása (alkotmányba írt tárgykörök) attól, hogy a rendes jogalkotás az Alaptörvény sztenderdjeinek való megfeleléseit ellenőrizhesse, a demokratikus fékek és ellensúlyok és hatalmi ágak elválasztásának sérelmét jelenti.

## **B. A korábbi esetjog (19. cikk)**

88. A Negyedik Módosítás 19. cikke a Záró és vegyes rendelkezések közé iktatja be az 5. pontot, amelynek értelmében: *„Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”*

89. A Háttéranyag magyarázata szerint ez azt jelenti, hogy annak ellenére, hogy a 2012. január 1. előtt hozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik, azok nem veszítik el kötelező erejüket, és az Alkotmánybíróság által megsemmisített törvények nem lépnek újra hatályba. Azonban az Alkotmánybíróság a továbbiakban nem lesz jogosult (és köteles) ezekre a döntésekre hivatkozni. Tartalmilag az Alkotmánybíróság juthat ugyanazokra a következtetésekre, de ezt a nélkül teheti meg, hogy hivatkozna a korábbi esetjogára. A Kormány álláspontja szerint ez tekinthető az Alkotmánybíróság mozgásterét bővítő rendelkezésnek is, mert az Alkotmánybíróság így szabadabban döntheti el, hogy pusztán megismétli egy korábbi döntés jogi indokolását, vagy új érveket dolgoz ki anélkül, hogy kötve lenne az előző Alkotmány alapján kidolgozott esetjogához. A Kormány Megjegyzései (52. bekezdés) rámutatnak, hogy a Negyedik Módosítás hatályba lépése óta is utalt már az Alkotmánybíróság a korábbi esetjogára.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> G72/88; G102/88; G103/88; G104/88; G122/88; G123/88; G124/88; G125/88; G126/88; G136/88; G143/88; G151/88; G152/88; G154/88; G155/88; G156/88; G157/88; G158/88; G159/88; G160/88. számú, 1988. szeptember 29-i döntések, VfSlg 11.829.

<sup>65</sup> G/12/00, G 48-51/00 számú 2001. március 10-i döntés, VfSlg 16.327., 18. o.

<sup>66</sup> Lásd alább a D. pontban.

<sup>67</sup> Lásd a legutóbbi, II/3484/2012 számú, 2013. június 12-i döntést.



90. A Bizottság attól tart, hogy a Záró és vegyes rendelkezések 5. pontja jogbizonytalanságot fog eredményezni. Az Alkotmánybíróság döntései nemcsak az Alkotmánybíróság számára szolgálnak iránymutatásul, hanem a rendes bíróságok számára is, amelyek az alkotmányos kérdések értelmezése során az Alkotmánybíróság esetjogára támaszkodnak. Így ugyan az lehetséges, hogy később majd az Alkotmánybíróság ugyanarra a döntésre jut, mint a korábbi határozataiban, azonban a rendes bíróságok ezt a fontos hivatkozási alapot azonnal elvesztik.

91. A Velencei Bizottság már az új alkotmányról adott véleményében aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a preambulum hivatkozása az 1949-es Alkotmány érvénytelenségére „felhasználható lehet arra, hogy az alapján az Alkotmánybíróság gazdag esetjogának figyelmen kívül hagyása mellett érveljenek, ami – bár »érvénytelen« alkotmányon nyugodott – fontos szerepet játszott abban a folyamatban, hogy Magyarország jogállami demokráciává vált”.<sup>68</sup>

92. Funkcionális nézőpontból az alkotmánybíróságok feladatát az alkotmány szupremáciájának védelmezéseként lehet leírni, aminek az alkotmány értelmezésével tesznek eleget, és ez az alkotmányban foglalt elveknek megfelelő, koherens jogfejlődéshez vezet. A korábbi esetjog fontos forrását jelenti a koherens jogfejlődésnek, még ha már hatálytalan alkotmányos rendelkezéseken alapul is. Magyarországon az Alkotmánybíróság sok emberi jogi elvet dolgozott ki az évek során, és alkalmazta azokat a gyakorlatában. A halálbüntetés eltörléséről szóló alkotmánybírósági határozat<sup>69</sup> úttörő jelentőségű és nemzetközileg is elismert volt. Többek között ez ösztönözte Dél-Afrika,<sup>70</sup> Litvánia,<sup>71</sup> Albánia<sup>72</sup> és Ukrajna<sup>73</sup> alkotmánybíróságait a halálbüntetés eltörlésére.

93. Téves felfogás, hogy az alkotmánybíróságok számára kívánatos a széles mozgástér. Az alkotmánybíróságoknak nem szabad önkényes döntéseket hozniuk, hanem az alkotmányos koherenciát kell biztosítaniuk az alkotmány és a korábbi esetjog alapján. Ezenkívül pedig bármelyik alkotmánybíróság szabadon eltérhet korábbi döntéseitől, amennyiben azt indokkal alátámasztottan teszi.

94. Még ha az alkotmányozó hatalom attól is tartana, hogy az Alkotmánybíróság a régi Alkotmányt tartja életben azáltal, hogy a korábbi esetjogára támaszkodik, és ezzel csökkenti az Alaptörvény hatását, a korábbi esetjog teljes eltávolítása sem nem adekvát, sem nem arányos lépés. Bármilyen alkotmánymódosítást követően az alkotmánybíróságok feladata, hogy azokra a szabályokra és elvekre hivatkozzanak csak, amelyeket a módosítás nem érintett.

---

<sup>68</sup> CDL-AD(2011)016, 35. pont

<sup>69</sup> 23/1990. (X. 31.) AB határozat, *Magyar Közlöny* (Hivatalos Lap), 107/1990 [CODICES: HUN-1990-S-003]

<sup>70</sup> CCT 3/94 sz., 1995. június 6-i döntés, *Állam v. Makwanyane és mások*, South African Law Reports 391 (CC) [CODICES: RSA-1995-3-002]

<sup>71</sup> 2/98 sz., 1998. december 9-i döntés, *Valstybes Zinios*, 109-2004 számú, 1998. december 11-i döntés [CODICES: LTU-1999-1-003]

<sup>72</sup> 65. sz., 1992. december 10-i döntés, *Fletorja Zyrtare*, 33, 1301, [CODICES: ALB-1999-3-008]

<sup>73</sup> 11-rp/99 sz., 1999. december 29-i döntés, *Ophitsinyi Visnyk Ukrayiny*, 4/2000 [CODICES: UKR-2000-1-003]

95. Semmi nem utal, hogy a magyar Alkotmánybíróság nem tartotta volna tiszteletben ezeket a korlátokat. Ellenkezőleg, a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban,<sup>74</sup> amelyet már az Alaptörvény hatályba lépését követően fogadtak el, az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy az Alkotmánybíróság akkor használhatja az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott döntéseiben kidolgozott érveket, ha „*az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges*”. Ez azt mutatja, hogy az Alkotmánybíróság pontosan tudatában van a nevezett korlátoknak. Ezért szükségtelen volt egy olyan rendelkezést elfogadni, amit úgy is lehet értelmezni, mint amely megfosztja az Alkotmánybíróságot a korábbi esetjogra történő hivatkozás lehetőségétől. A magyar Alkotmánybíróságot jogilag nem kötötte a korábbi esetjoga, további elveket és érveket dolgozhatott volna ki, vagy szükség esetén felcserélhette volna azokat újjal, az új Alaptörvény tartalmának függvényében.

96. A Velencei Bizottság ezért nem tud egyetérteni a magyar hatóságok azon érvével, hogy az Alkotmánybíróságnak szabadabbnak kell lennie a döntéshozatala során. Amint az kiderült, nem volt szükséges az Alkotmánybíróság esetjogát hatályon kívül helyezni annak érdekében, hogy az Alkotmánybíróság megújíthassa joggyakorlatát a szükséges esetekben. Az alkotmánybíróságok megközelítéséből inherensen következik, hogy egy alkotmányt a benne foglalt szabályok és elvek alapján értelmeznek. Ezek az elvek magán az alkotmányon is túlmutatnak, és közvetlen kapcsolatban állnak az Európa Tanács alapelveivel: a demokráciával, az emberi jogokkal és a jogállamisággal. Éppen ezek az elvek tükröződnek az Alkotmánybíróság felállítása óta kialakított gyakorlatában.

97. A magyar hatóságok arra is utaltak, hogy a lengyel alkotmány 1997-ben történt elfogadása során megfosztották jogerejüktől az Alkotmánybíróság által a korábbi „kisalkotmány” alapján hozott döntéseket.<sup>75</sup> Azonban a két eset jogi kontextusát világosan meg kell különböztetni egymástól. Lengyelországban az alkotmányosságról hozott döntést az országgyűlés, a Szejm hatáskörébe utalták, amely konkrét esetekben hozott egyedi alkotmánybírósági döntéseket valóban felülbírált, de nem bírálta felül automatikusan az összes döntést. A lengyel alkotmánybíróság még mindig figyelembe veszi az Alkotmánybíróság esetjogának teljes örökségét az új esetek eldöntése során. És ami a legfontosabb: mind az alkotmány, mint az alkotmánybíróságról szóló törvénnyel kapcsolatos átmeneti rendelkezések szűkítették e korlátozások tárgyi és időbeli hatályát.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> 22/2012. (V. 11.) AB határozat, *Magyar Közlöny* (Hivatalos Lap), 57/2012 [CODICES: HUN-2012-2-004]

<sup>75</sup> A lengyel alkotmány 239.1. cikke a következőképpen rendelkezik: „Az Alkotmány hatálybalépésének napját követő két éven belül az Alkotmánybíróság olyan határozata, amely az Alkotmány hatálybalépése előtt elfogadott jogszabály alkotmányellenességéről rendelkezik, nem jogerős, azt a Szejm felülvizsgálja, és elutasíthatja az Alkotmánybíróság döntését kétharmados szavazati aránnyal, olyan szavazáson, melyen a törvényben meghatározott számú képviselők legalább fele jelen van. Az előbbi rendelkezés nem érinti azokat a döntéseket, amelyeket az Alkotmánybíróság elé terjesztett jogkérdésre válaszul hoztak meg.”

<sup>76</sup> A Lengyelország alkotmánybíróságáról szóló törvény átmeneti rendelkezéseinek 89. cikke a következőképpen rendelkezik: „1. A Lengyel Köztársaság Alkotmánya, melyet 1997. április 2-án fogadtak el, hatálybalépésének napját követő két évig az Alkotmánybíróság olyan döntései, amelyek az Alkotmány hatálybalépését megelőzően született jogszabályok alkotmányellenességéről rendelkeznek, nem jogerősök, és a Szejm felülvizsgálatának tárgyát képezik, amely kétharmados szavazati aránnyal elutasíthatja az Alkotmánybíróság döntését, olyan szavazáson, amelyen a törvényben meghatározott számú képviselők legalább fele jelen van. Ezt a rendelkezést nem lehet alkalmazni az Alkotmánybíróság elé terjesztett jogkérdésekre vonatkozó döntésekre.

2. A Szejm az 1. pontban meghatározott döntést annak az Alkotmánybíróság elnöke által a Szejm elé terjesztésének napjától számított legkésőbb hat hónapon belül megvizsgálja.

98. Magyarországon az Alkotmánybíróság korábbi esetjogának hatályon kívül helyezése minden esetre vonatkozik, időbeli korlátozás nélkül. Továbbá arra annak fényében kell tekinteni, hogy az Alkotmánybíróság pozíciójának szisztematikus korlátozására és az államhatalom kontrolljára való képességének korlátozására egy olyan időszakban került sor, amelyben az alkotmánybírói döntésekre adott reakcióként a kormánytöbbség gyakran módosította az első Alkotmányt, valamint az Átmeneti Rendelkezéseket és az Alaptörvényt is.

99. Továbbá maga az Alaptörvény is a kontinuitásra hív fel az alkotmányos kérdések tekintetében, és próbál kapcsolatot keresni a múlttal – kivéve a kommunista korszakot. Ezért található a preambulumban számos utalás a „történeti alkotmányra”, de még világosabb ez az R) cikk (3) bekezdésében, amely szerint „*az Alaptörvényt a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni*”. Annak ellenére, hogy a történeti alkotmány fogalma meglehetősen meghatározatlan marad, aligha lehet tagadni, hogy az előző, 1989-es demokratikus alkotmány és annak Alkotmánybíróság általi értelmezése ennek a fogalomnak a részét képezi.

### **C. Az alkotmánymódosítások felülvizsgálata (12. cikk (3) bekezdés)**

100. A Negyedik Módosítás 12. cikk (3) bekezdése az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdését módosítja a következő tartalommal: „*Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.*”

101. A magyar kormány szerint ez a rendelkezés szélesíti az Alkotmánybíróság hatáskörét, mert a Negyedik Módosítást megelőzően az Alkotmánybíróság egyáltalán nem rendelkezett az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörrel, vagyis még eljárási szempontból sem vizsgálhatta felül azokat. E tekintetben a Kormány utal az Alkotmánybíróság esetjogára, amely kizárja az alkotmányos rendelkezések bírósági felülvizsgálatának lehetőségét.<sup>77</sup>

102. Ezek az érvek nem veszik figyelembe a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatot,<sup>78</sup> amelyben az Alkotmánybíróság lehetséges hatáskörére tett utalást az alkotmánymódosítások tartalmi alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára nézve is. Míg az Alaptörvény 24. cikkének szövege a módosítás előtti formájában „bármelyik jogszabály” esetében hatáskört telepített az Alkotmánybíróság számára az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára, és jó érvek szólnak amellet, hogy az Alaptörvény szövegezőinek eredeti szándéka szerint az

---

3. Amennyiben a döntést megalapozottnak találja, a Szejm a döntéssel érintett jogszabályt megfelelően módosítja, vagy, részben vagy egészben, hatályon kívül helyezi, a 2. pontban meghatározott határidőn belül.

4. Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességéről rendelkező döntése, amelyet a Szejm az Alkotmánybíróság elnöke által történő előterjesztéstől számított hat hónapon belül nem vizsgált felül, vagy amely felülvizsgálat tárgyát képezte, de azt a Szejm nem módosította megfelelően, vagy annak alkotmányellenes rendelkezéseit nem helyezte hatályon kívül, jogerőssé válnak és ez azt eredményezi, hogy a jogszabály vagy annak kérdéses rendelkezései hatályukat veszítik azon a napon, melyen az Alkotmánybíróság elnöke közzéteszi azok joghatásának elvesztéséről szóló nyilatkozatát a Lengyel Köztársaság Dziennik Ustaw-ban.”

<sup>77</sup> Az Alkotmánybíróság maga mutatja be korábbi joggyakorlatát a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban, 2.11. pont.

<sup>78</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, *Magyar Közlöny* (Hivatalos Lap), 2012/184. [CODICES: HUN-2012-3-010]

alkotmánymódosítások nem minősültek „jogszabálynak”, az Alkotmánybíróság egyértelműen ezt az értelmezést dolgozta ki a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban.

103. Az a gondolat, hogy az Alkotmánybíróságnak nem szabad felülvizsgálnia az Alaptörvény rendelkezéseinek tartalmát, általános szabályként az Európa Tanács sok tagállamában közös alap.<sup>79</sup> Belgium alkotmányának felülvizsgálatáról szóló véleményében a Bizottság kijelentette:

*„49. [...] Belgium az olyan hagyománnyal rendelkező országok közé tartozik, mint például Franciaország, amely határozottan elutasítja az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatát. Az Alkotmánytanács szerint »mivel az alkotmány megalkotója szuverén, az alkotmánymódosítások nem képezhetik tárgyát más szervek felülvizsgálatának (amelyeket szintén maga az alkotmány hozott létre)«. Habár Ausztriában és Németországban létezik a felülvizsgálat lehetősége, ezek az esetek nem vezethetők vissza közös európai sztenderdekre.*

*50. A legtöbb alkotmányos rendszer azon feltételezés alapján működik, hogy minden alkotmányos szabály hasonló normatív státusszal bír, és hogy ezért az alkotmányt módosító autoritás rendelkezik felhatalmazással a korábban létező, egyéb alkotmányos szabályok módosítására is. Ebből az következik, hogy – általában – egy alkotmányos szabály nem játszható ki egy másikkal szemben. Az alkotmánymódosítások bírósági vizsgálatának hiánya annak a gondolatnak tudható be, hogy az alkotmánymódosítást maga a nép legitimálja, és abban a népszuverenitás testesül meg. A népet a parlament képviseli, amely alkotmányozóként jár el. Az alkotmány módosítására vonatkozó felhatalmazás azért is nagyobb, mert azzal szemben különös feltételeket szabnak (minősített többség).*

*51. A népszuverenitás és a jogállamiság részben kibékíthetetlen ellentétben álló értekeinek mérlegelésén múlik, hogy a jogállamiságból fakadó korlátokat engedünk-e bevezetni az alkotmánymódosításokkal szemben, vagy lehetővé tesszük-e azok bírósági vizsgálatát. Ebben a kontextusban a legtöbb alkotmány a népszuverenitásnak tulajdonít elsőbbséget. A belga eljárás egyértelműen az ezen mérlegeléssel kapcsolatosan kialakult sokszínű európai megközelítések által kirajzolt mozgástéren belül van, és nem lépi át a legitim jogi megoldások határait.”<sup>80</sup>*

104. Amint a hivatkozott véleményből is kiderül, néhány országban az alkotmánybíróságok bizonyos feltételek mellett jogosultak felülvizsgálni az alkotmánymódosításokat, például Ausztriában, Bulgáriában, Németországban és Törökországban.<sup>81</sup> A portugál alkotmány 288. cikke jelentős korlátokat állít az alkotmánymódosítások elé, amelyeknek való megfelelés az alkotmánybíróság által ellenőrizhető.<sup>82</sup> A Cseh Köztársaság alkotmánybírósága 2009-ben semmisített meg egy olyan alkotmánymódosítást, amely az Alsóház képviselői

<sup>79</sup> Jelentés az alkotmánymódosításról, CDL-AD(2010)001, 227. pont

<sup>80</sup> Jelentés Belgium alkotmányának felülvizsgálatáról, elfogadva a Velencei Bizottság 91. plenáris ülésén (Velence, 2012. június 15–16.), CDL-AD(2012)010

<sup>81</sup> Jelentés az alkotmánymódosításról, CDL-AD(2010)001, 230. és azt követő pontok

<sup>82</sup> Lásd a bíróságnak a Portugál Nyelvet Beszélő Országok Alkotmányos Igazságszolgáltatásának Konferenciája (CJCPLP) első közgyűlésére készült jelentését, amely itt elérhető:

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/files/conferencias/cjcplp201005/201005-portugal.pdf>, 23. o.

mandátumának hosszát csökkentette.<sup>83</sup> Egy sajátos esetet jelent Dél-Afrika alkotmányának elfogadása, amelyet az alkotmánybíróság is jóváhagyott olyanként, ami összhangban van a korábban elfogadott alkotmányos elvekkel.<sup>84</sup>

105. Az osztrák alkotmánybíróság jogosult felülvizsgálni az alkotmánymódosításokat a tekintetben, hogy azok összeegyeztethetők-e az alkotmány alapvető elveivel. Például 2001-ben az osztrák alkotmánybíróság érvénytelennek nyilvánított egy alkotmányos szabályt, mert az megakadályozta az alkotmánybíróságot az említett szabály alkotmányosságának vizsgálatában.<sup>85</sup> Bulgáriában az alkotmánymódosítások arra tekintettel vizsgálhatók felül, hogy megváltoztatják-e „*az államszervezet vagy a kormányzás formáját*”.<sup>86</sup> A német alaptörvény megváltoztathatatlan rendelkezéseket is tartalmaz, és az alkotmánybíróság vizsgálhatja ezen szabályok érvényesülését.<sup>87</sup> A török alkotmány szintén tartalmaz megváltoztathatatlan szabályokat.<sup>88</sup> A török alkotmány 148. cikke szerint az alkotmánybíróság csak az alkotmánymódosítások elfogadásának eljárását ellenőrizheti, de úgy tűnik, hogy a bíróság ennél szélesebb értelmezést alakított ki az alkotmánymódosítások felülvizsgálatával kapcsolatos saját hatásköre kapcsán. Az összes ilyen esetben az alkotmányoknak van egy belső hierarchiájuk (nem módosítható szabályok vagy alapvető elvek), és a „rendes alkotmányos szabályokat” ezen magasabb rendű előírások és elvek alapján vizsgálják felül.<sup>89</sup>

106. Az ilyen belső hierarchia nem sztenderd Európában, bár egy olyan jelenség, amely egyre több olyan országban feltűnik, ahol az alkotmánybíróságoknak van hatáskörük alkotmányos szabályok megsemmisítésére. A magyar Alaptörvény konkrét viszonylatában azonban a

---

<sup>83</sup> Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a „jogszabály” kifejezés a cseh alkotmány 87.1.a cikkében, amely felhatalmazza az Alkotmánybíróságot arra, hogy hatályon kívül helyezze azokat a jogszabályokat, vagy azok rendelkezéseit, amelyek ellentétesek az alkotmányos renddel, az alkotmányos jogszabályokra is vonatkozik. Az alkotmánymódosításoknak követniük kell a cseh alkotmány 9.2. cikkében foglalt, a joguralom elvén nyugvó demokratikus állam alapvető követelményeit (PI. US 27/09 sz., 2009. szeptember 10-i döntés, Šbířka zákonu (Hivatalos Lap), 6/2009. sz. Coll [CODICES: CZE-2009-3-007]).

<sup>84</sup> CCT 23/96 sz., 1996. szeptember 6-i döntés, Ex parte Chairperson of the Constitutional Assembly: In re Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996, South Africa Law Reports 744 (CC) [CODICES: RSA-1996-3-016]

<sup>85</sup> 2001. október 11-i döntés, G/12/00, VfSlg 16.327/2001. [CODICES: AUT-2001-1-003]

<sup>86</sup> Az ilyen rendelkezés módosítása nem a Parlament, hanem a Nagy Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozik (Bulgária alkotmányának 158.A.iii. cikke). 03/04 sz., 2004. július 5-i döntés, Darzhaven vestnik (Hivatalos Lap), 61, 2004. július 13. [CODICES: BUL-2004-1-001]; 07/05 sz., szeptember 1-jei döntés, Darzhaven vestnik (Hivatalos Lap), 74. sz., 2005. szeptember 13. [CODICES: BUL-2005-3-004]; 06/06 sz., 2006. szeptember 13-i döntés, Darzhaven vestnik (Hivatalos Lap), 78, 2006. szeptember 26. [CODICES: BUL-2006-3-002].

<sup>87</sup> A német alaptörvény 79.3 cikke a következőképpen rendelkezik: „*Tiltott az alaptörvény olyan módosítása, amely kihatással van a szövetségi állam tartományi berendezkedésére, a tartományoknak a jogalkotási eljárásban való részvételére, vagy az 1. és a 20. cikkben foglalt alapelvekre.*” Lásd a Szövetségi Alkotmánybíróság 1 BvR 1452/90, 1 BvR 1459/90, 1 BvR 2031/94 számú, 1996. április 18-i döntéseit [CODICES: GER-1996-1-009].

<sup>88</sup> A török alkotmány 4. cikke a következőképpen rendelkezik: „*Az Alkotmány 1. cikkét, amely az államformát köztársaságként határozza meg, a köztársaság jellemzőiről rendelkező 2. cikket, és a 3. cikket nem lehet módosítani, vagy ilyen módosítást előterjeszteni.*”

<sup>89</sup> Jelentés az alkotmánymódosításról, CDL-AD(2010)001, 230. és azt követő pontok. További háttéranyagként a magyar kormány benyújtott egy szakvéleményt a Negyedik Módosításról, amely elismeri, hogy ritka esetekben az alkotmánybíróságok felülvizsgálhatják az alkotmánymódosításokat, ha azok sértik az emberi méltóságot [Rechtsgutachten zur Verfassungs- und Europarechtskonformität der Vierten Verfassungsnovelle zum ungarischen Grundgesetz vom 11./25. März 2013, Prof. Rupert Scholz, Berlin, 2013. április 18., 21. oldal (kizárólag németül elérhető)].

Velencei Bizottság megjegyzi, hogy úgy tűnik, a magyar Alkotmánybíróság óvatos utalást tett arra, hogy ilyen hierarchia létezik az Alaptörvényen belül: „Az alkotmányozó hatalom ugyanakkor kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe...” és „az Alaptörvény módosításai tehát nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben. A tartalmi és szerkezeti koherencia az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállami követelmény, amelyet az alkotmányozónak kell biztosítania.”<sup>90</sup> Úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság a nemzetközi jogból fakadó hierarchiát is megállapított: „Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekben foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett *ius cogens*. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.”<sup>91</sup>

107. Az alkotmánymódosítások elfogadásához vezető eljárások felülvizsgálatával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában következőképpen foglalt állást: „Az Alkotmánybíróság tehát ebben az ügyben sem tért el attól a korábbi gyakorlatától, hogy az Országgyűlés döntéshozatali eljárását – függetlenül attól, hogy alkotmányozó vagy törvényhozó hatalomként járt-e el – a közjogi érvényesség szempontjából – tehát abból a szempontból, hogy az Országgyűlés maradéktalanul betartotta-e (korábban az Alkotmányba, jelen ügyben az Alaptörvénybe foglalt) eljárási szabályokat – vizsgálja.” Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját megerősítette a II/648/2013. sz. döntésében: „A törvényalkotás közjogi érvénytelenségére vonatkozó megállapításait az Alkotmánybíróság az egyes alkotmányi rendelkezésekre, illetve azok módosításaira is kiterjesztette, megállapítva azt, hogy nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi, vagy az alkotmányt módosító rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára.”

108. Ezen jogfejlesztés egészére tekintettel nem lehet osztani azt az álláspontot, hogy az Alkotmánybíróság ellenőrzési hatásköreit a Negyedik Módosítás kiszélesítette volna. A Negyedik Módosítás megerősíti az Alkotmánybíróság hatáskörét az eljárási tárgyú felülvizsgálatok kapcsán, ugyanakkor szembemegy a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat további jogfejlesztésével. Úgy tűnik, ezt a fejleményt az Alkotmánybíróság elfogadta az egyik utóbbi, II/648/2013. sz. határozatában, amelyben így foglalt állást: „A hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom. Ebből következően nem vonja hatáskörébe az alkotmányt és az azt módosító új normák felülvizsgálatát kifejezett felhatalmazás nélkül.” Azonban ugyanabban a döntésében kimondta: „az Alkotmánybíróság tekintetbe veszi továbbá Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket. Mindezen szabályok ugyanis – különös tekintettel az Alaptörvénybe is beépített értékeikre – olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül.”

---

<sup>90</sup> III. 6. pont

<sup>91</sup> IV. 7. pont

#### D. A költségvetési tárgyú jogszabályok felülvizsgálata (17. cikk (1) bekezdés)

109. A Negyedik Módosítás hatálybalépése előtt az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése azt mondta ki, hogy *„amíg az államadósság meghaladja a bruttó nemzeti össztermék felét”* az Alkotmánybíróság a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag *„az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül”*. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben foglalt eljárási szabályok megsértése miatt megsemmisíthette ezeket a törvényeket.

110. A Velencei Bizottság már korábban is hangsúlyozta a korábbi Alkotmány hasonló módosításával kapcsolatban fennálló súlyos aggályait<sup>92</sup> az új magyar alkotmány szövegezése során felmerült három jogi kérdéstről szóló véleményében: *„Az Alkotmánybírósággal és annak a demokratikus társadalomban betöltött szerepével kapcsolatban rá kell mutatni, hogy a hatáskörök egy megfelelően széles köre elengedhetetlen annak biztosításához, hogy a bíróság felügyelhesse a társadalom alapvető elvei és rendszerei alkotmányosságát, beleértve az összes alkotmányos alapjogot is. Ezért a bíróság hatáskörének korlátozása olyan módon, hogy bizonyos törvényeket csak az Alkotmány meghatározott részeire tekintettel vizsgálhat, ellentétes a magyar Országgyűlésben helyt foglaló alkotmányozó nyilvánvaló céljával, »az alapvető jogok védelmi szintjének magyarországi erősítésével«”*.<sup>93</sup>

111. A Bizottság ezt a kritikáját megismételte az Alaptörvény tekintetében a Magyarország új alkotmányáról szóló véleményében,<sup>94</sup> és az Alkotmánybíróságról szóló törvény kapcsán<sup>95</sup> is. Az új alkotmányról szóló véleményében a Velencei Bizottság kijelentette, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálati hatáskörének ilyen korlátozása azt a benyomást kelti, hogy az államháztartási hiánynak a GDP 50%-ára történő leszorítása olyan fontos cél, amit még alkotmányellenes szabályokkal is meg szabad valósítani.<sup>96</sup>

112. A Negyedik Módosítás 17. cikke az Alaptörvény 37. cikk (5) bekezdését a következőképpen módosítja: *„A (4) bekezdést azon törvényi rendelkezések esetében, amelyek abban az időszakban léptek hatályba, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, ezen időszak tekintetében akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.”* Ez annyit jelent, hogy a költségvetési nehézségek idején elfogadott pénzügyi tárgyú szabályok alkotmányos felülvizsgálata nemcsak ezen nehézségek idején kizárt, hanem azt követően is, mikor a költségvetési problémák már megszűntek. Így az Alaptörvényt potenciálisan sértő szabályok alkotmánybírósági kontrolljának tilalma állandósul.

113. A Velencei Bizottság újból megismétli az Alkotmánybíróságnak a jogszabályok felülvizsgálatával kapcsolatos hatásköre korlátozására vonatkozó súlyos aggályait. A

<sup>92</sup> CDL-AD(2011)001, 9. pont

<sup>93</sup> CDL-AD(2011)001, 54. pont

<sup>94</sup> CDL-AD(2011)016, 98. pont

<sup>95</sup> CDL-AD(2012)009, 38. pont

<sup>96</sup> CDL-AD(2011)016, 123. pont

potenciálisan alkotmányellenes szabályok megvédése a felülvizsgálattól nem más, mint közvetlen támadás Magyarország Alaptörvényének szupremáciája ellen. A Bizottság különösen aggódik amiatt, hogy ezen rendelkezés és a költségvetési nehézségek közötti kapcsolatot a Negyedik Módosítás megszüntette, és így a kivételt intézményesítette. Ez a szabály megerősíti azt az értékelést, hogy a Negyedik Módosítás gyengíti az Alkotmánybíróság helyzetét abban, hogy az Alaptörvény és elvei védelmezője lehessen, mely elvek magukban foglalják a demokrácia, az emberi jogok védelme és a jogállamiság európai sztenderdjait is.

114. A Kormány Megjegyzéseiben amellet érvel, hogy *„az új szabály valódi jelentése az, hogy amint a költségvetési hiány a GDP 50%-a alá csökken, az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja azon szabályok alkotmányosságát, amelyeket a moratórium ideje alatt fogadtak el. Ez egyetlen korlát az, hogy az ilyen szabályokat csak ex nunc hatállyal semmisítheti meg, vagyis a döntésnek nem lehet visszamenőleges hatálya.”* A Bizottság ilyen jelentést az (5) bekezdésből nem tud levezetni, de ez lehet fordítási hiba eredménye is. A Bizottság kész egy felülvizsgált fordítást is értékelni, de kitart azon hatásköri korlátozásokkal kapcsolatos kritikája mellett, amelyek a Negyedik Módosítást megelőzően hatályos szabályozásra is vonatkoztak már.

#### **E. A rendes bíróságoktól érkező kérelmek 30 napos elbírálási határideje (12. cikk (1) bekezdés)**

115. A Negyedik Módosítás 12. cikk (1) bekezdése az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontját módosítja. E szerint az Alkotmánybíróság *„b) bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját”*.

116. Ez azt jelenti, hogy a valamely rendes bíróságtól származó konkrét felülvizsgálati ügyben az Alkotmánybíróságnak 30 napon belül le kell zárnia az eljárását, beleértve a döntés meghozatalát is. Míg az Alaptörvény ilyen rövid határidőt ír elő, a törvényjavaslat 12. cikke módosítja az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 57. §-át, mely módosítás értelmében az Alkotmánybíróság köteles a jogszabály megalkotóját tájékoztatni a megtámadott szabályról [(1a) bekezdés], illetve amely kimondja: *„(1b) Ha a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője – figyelemmel arra is, hogy az ügy a személyek széles körét érinti-e – az ügyvel kapcsolatos álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztatni kívánja, véleményét az (1a) bekezdés szerinti közzétételtől számított 30 napon belül – soron kívüli eljárás esetén 15 ... napon belül – megküldi az Alkotmánybíróságnak. ...”* Ennek következtében soron kívül eljárás esetén a nagyon rövid, 30 napos határidőn belül 15 napos véleményezési határidőt kell biztosítania a jogszabály megalkotójának.

117. Még ezen további komplikáció nélkül is nagyon nehéznek tűnik a jogszabályok alkotmányos felülvizsgálatát 30 napon belül elvégezni, különösen az egyéni alkotmányjogi panaszok Alkotmánybírósághoz történő benyújtásának bevezetése idején, ami jelentős többletmunkaterhet eredményez. Míg az érthető, hogy a magyar hatóságok gyors eljárásokat szeretnének a rendes bíróságok előtt, ezt nem szabad olyan módon tenni, amivel a fékek és ellensúlyok lényegi elemét képező alkotmánybírósági felülvizsgálatot hatástalanná teszi.



118. A Kormány Megjegyzései (61. bekezdés) azt tartalmazzák, hogy a magyar kormány be fog nyújtani egy, az Alaptörvény 24. cikk (2) b) pontját módosító javaslatot, amely a 30 napos határidőt 90 napra emeli. A Velencei Bizottság örömmel nyugtázza ezt a fejleményt, de álláspontja szerint ez a határidő még mindig túl szűk, annak realiztikusabbnak kellene lennie, például 9 hónapnak.

#### **F. A Kúria és a legfőbb ügyész kérelme absztrakt normakontroll iránt (12 cikk (2) bekezdés)**

119. A Negyedik Módosítás 12. cikk (2) bekezdése az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontját módosította, amely jelenleg így szól: [az Alkotmánybíróság] „e) a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját”.

120. Ennek alapján a Kormány és az országgyűlési képviselők egynegyede mellett már a Kúria és a legfőbb ügyész is kezdeményezhetik jogszabályok absztrakt normakontrollját az Alkotmánybíróságnál. Ennek azonban az a veszélye, hogy ez a hatáskör a Kúriát (és a legfőbb ügyészt) a politikai küzdőtér területére vonhatja. Alapesetben a konkrét ügyekben elérhető normakontrollnak elégségesnek kell lennie az Alkotmánybírósághoz való hozzáférés biztosításához.

#### **G. Különadó a fizetési kötelezettséggel járó bírósági ítéletek esetére (17. cikk (2) bekezdés)**

121. A Negyedik Módosítás 17. cikk (2) bekezdése az Alaptörvény 37. cikkét egy új (6) bekezdéssel egészíti ki:

*„Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, ha az Alkotmánybíróság, 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, tartalmában és elnevezésében is kizárólag és kifejezetten az e kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó, a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulást kell megállapítani.”*

122. A Háttéranyag mellett érvel, hogy az euró bevezetésének feltételül szabott konvergenciakritériumok teljesítése céljából a hazai vagy az európai bíróságok nem várt döntései miatt előálló költségeket ellensúlyozni kell. Az Országgyűlés e nélkül a szabály nélkül is be tudna vezetni bármikor új adókat. Bármely új adónak összhangban kell lennie az Alaptörvénnyel (különösen a jogbiztonság és a diszkriminációtilalom elvével). Az ilyen különadók még elő is segítik a bírósági határozatok szükséges végrehajtását.

123. Azonban tipikus esetben a költségvetésben kellene erre forrást találni. Az alkotmány vagy az európai normák megsértése esetén a kormány nem lesz köteles a költségvetésből fedezni ezeket a költségeket, hanem a terheket közvetlenül az adófizető állampolgárokra hárítaná. A 37. cikk (6) bekezdése így lehetővé teszi a magyar kormány számára az olyan

alkotmánybírósági vagy egyéb bírósági döntések fegyelmező hatásának kikerülését, amelyek fizetését kötelezettséget írnak elő.

124. A bírósági döntések miatt keletkező fizetési kötelezettségek kapcsán kivetett különadónak fontos szimbolikus értéke van: annak az is lehet az eredménye, hogy nyomást gyakorol a bírákra, akikre úgy tekinthetnek, mint akik felelősek a különadó kiszabásáért, pedig a hibát valójában a Kormány vagy az Országgyűlés követte el, amely az alkotmánnyal vagy az európai joggal ellentétes szabályt alkotott. Ez a nyomás súlyosan veszélyezteti a bírói függetlenséget.

125. A Bizottság elismeri azokat a súlyos pénzügyi nehézségeket, amelyekkel Magyarország szembenéz, de határozottan ellenzi azt a kormányzati érvet, hogy az Alaptörvény 37. cikk (6) bekezdését úgy lehet és kell értelmezni, mint amely (részben) megoldást nyújt ezekre a problémákra.

126. A Bizottság emlékeztet arra, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország jogállam. A jogállamiság fogalmának központi eleme, hogy az emberek bízhatnak a „saját” bíróságaikban. Egy különadó azzal a következménnyel is járhat, hogy erős ellenérzéseket kelt általában a bíróságokkal, vagy az Alkotmánybírósággal, illetve az Európai Unió Bíróságával szemben. Az Alaptörvény 37. cikk (6) bekezdése azzal a veszéllyel jár, hogy a bírósági rendszerbe vetett bizalom eltűnik, pedig a célnak annak kellene lennie, hogy az emberek a bírósági döntéseket úgy fogadják el, mint amelyek nélkülözhetetlenek a jogállamiság működéséhez. Ugyanis a jogrend működéséhez járul hozzá az a bíróság, amely az alkotmány vagy az európai uniós sztenderdek sérelmét próbálja orvosolni.

127. Végezetül, az Alaptörvény 37. cikk (6) bekezdése az ilyen adók önkényes kivetéséhez is vezethet. Bár úgy szól, hogy „*hozzájárulást kell megállapítani*”, az elég nyilvánvaló, hogy nem minden költségvetési hatással járó bírósági döntés vezethet ilyen különadóhoz, és valójában úgy tűnik, hogy az Átmeneti Rendelkezések 2011. december 31-én hatályos 29. cikk (1) bekezdését, amely megegyezett az Alaptörvény most vizsgált rendelkezésével, soha nem alkalmazták. Semmilyen kritérium nincs arra, hogy mikor kell az ilyen különadót kivetni, így minden egyes bíróságnak szembe kell néznie azzal a veszéllyel, hogy az ő ítéletét választják majd ki különadó alapjául.

128. A Kormány Megjegyzéseiben (63. pont) olvasható, hogy a magyar kormány kezdeményezni fogja a magyar Országgyűlésnél, hogy törölje el a bírósági döntések miatt előálló váratlan fizetési kötelezettségekre vonatkozó különadót, és így az Alaptörvény 37. cikk (6) bekezdésének hatályon kívül helyezését is. A Velencei Bizottság üdvözli ezt a szándékot.

## **VI. Alkotmányosság**

### **A. Sarkalatos törvények használata**

129. Az alkotmány(ok) módosítása mellett az Országgyűlés jelenlegi kétharmados többsége számos sarkalatos törvényt is elfogadott, amelyeket egy következő – kisebb – többség számára nehéz lehet majd módosítani. Súlyosan veszélyezteti a demokráciát a gazdasággal,

társadalommal, pénzügyekkel, a családokkal, vagy az oktatással, stb. kapcsolatos szakpolitikák ilyen széles körű sarkalatos törvényekkel való szabályozása azok bebetonozása céljából.

130. A Magyarország új alkotmányáról szóló véleményében a Velencei Bizottság kijelentette: *„Minél több szakpolitikai kérdést utalnak az egyszerű többségnél nagyobb konszenzust igénylő kérdések körébe, annál többet veszítenek jelentőségükből a jövőbeni választások, és annál több lehetősége van a kétharmados többségnek arra, hogy a saját politikai preferenciáit és ezzel az ország jogrendjét is bebetonozza.”*<sup>97</sup>

131. Az új alkotmányról szóló véleményében a Velencei Bizottság kifejezte abbéli reményét, hogy a jövőben *„lesz együttműködés a többségi koalíció és az ellenzék között az alkotmányos szabályokat végrehajtó törvények előkészítése során”*. A véleményre adott válaszában a Kormány teljes mértékben osztotta ezt az elképzelést.<sup>98</sup> Azonban a Bizottság delegációjának látogatása során az derült ki, hogy a sarkalatos törvényeket gyors eljárásban fogadták el és módosították, azokat gyakran egyéni képviselők indítványozták, ezzel kikerülve a Kormány által benyújtott javaslatokra vonatkozó ellenőrzést. A gyors eljárás gyakran az ellenzékkel és a civil társadalommal folytatott megfelelő egyeztetés lehetőségét is kizárta.

132. A Háttéranyagban a Kormány azzal érvel, hogy a sarkalatos törvények teljes száma nem változott a korábbi alkotmányhoz képest. A Bizottság ezt nem vitatja. Azonban a lényeg nem a sarkalatos törvények száma, hanem azok tárgya és a sarkalatos szintre emelt szabályozás részletessége. Ahelyett, hogy ezen szabályokban pusztán alapvető elveket neveznének sarkalatosnak, teljes jogszabályokat emeltek sarkalatos szintre, számtalan részletszabállyal együtt. A Bizottság határozottan kritizálta ezt a gyakorlatot, mindhiába.

133. *„A választások, amelyeknek az Emberi Jogok Európai Egyezményének Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 3. cikke alapján biztosítaniuk kellene »a nép véleményének szabad kifejezését a törvényhozó testület megválasztása útján«, értelmüket vesztenék, ha a törvényhozó nem lenne képes a törvényhozás azon fontos területein módosításokat elérni, amelyeket egyszerű többséggel kellett volna szabályozni. Ha bizonyos tárgyak vonatkozásában nem csupán alapvető elveket, hanem nagyon specifikus és »részletes szabályokat« is sarkalatos törvényben fogadnak el, magának a demokráciának az elve kerül veszélybe.”*<sup>99</sup>

134. Az a tendencia, hogy a következő választásokon megválasztott jövőbeni többség sok területen azért nem tud majd törvényt alkotni, mert a sarkalatos törvények megkötik a kezét, csak erősödik a Negyedik Módosítással. Számos olyan szabály, amely már az Alaptörvényben kapott helyet, természetéből adódóan nem alkotmányos, és nem kellene azokat alkotmányba foglalni (pl. hajléktalanság, kommunista múlttal kapcsolatos rendelkezések, hallgatói támogatások, egyetemek pénzügyi ellenőrzése). Amellett, hogy ezáltal lehetetlenné teszik ezen szabályok Alkotmánybíróság általi vizsgálatát, ez azt is biztosítja, az Országgyűlés jövőbeni kormányzati többségei, amelyeknek nincs kétharmaduk, nem tudják módosítani ezeket a szakpolitikákat.

<sup>97</sup> CDL-AD(2011)016, 24. pont

<sup>98</sup> CDL(2011)058, Magyarország kormányának álláspontja a Magyarország új alkotmányáról készült véleményről, elfogadva a Velencei Bizottság 87. plenáris ülésén (Velence, 2011. június 17–18.), továbbítva 2011. július 6-án a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma által, 2. o.

<sup>99</sup> CDL-AD(2011)016, 24. pont

## B. Az alkotmány instrumentális használata

135. A Bizottság már az új magyar alkotmány szövegezése során felmerült három jogi kérdéséről adott véleményében is kifejezte az aggályait a magyarországi alkotmány elfogadásának folyamatával kapcsolatban.<sup>100</sup> A Bizottság delegációjának több látogatása során is az alkotmány elfogadásához vezető eljárás átláthatóságának hiányáról és a magyar társadalom nem megfelelő bevonásáról szerzett tudomást. A Bizottság kritikával illette az igazi konzultáció hiányát és sajnálattal jegyezte meg, hogy hiányzott a politikai erők közötti és általában a társadalmon belüli azon egyetértés, ami egy alkotmány legitimitásához szükséges.

136. Az Alaptörvény 2012. január 1-jén lépett hatályba. Azóta az alkotmányt már négy alkalommal módosították. Az új alkotmány hatálybalépése előtt a korábbi Alkotmányt 12 alkalommal módosították a 2010-es választásokat követően. A gyakori alkotmánymódosítás az alkotmánnyal kapcsolatos instrumentális felfogás aggasztó jele, ahogy az is, hogy a különleges kétharmados többséget igénylő alkotmányozásra a széles körű politikai konszenzus elérése érdekében tett valódi erőfeszítések és megfelelő nyilvános vita nélkül került sor. Ahogy azt a Bizottság nemrég Romániával kapcsolatban megfogalmazta: *„úgy tűnik, hogy egyes szereplők azon a véleményen voltak, hogy minden, amit az alkotmány betűje alapján meg lehet tenni, azt meg is szabad tenni. Az e mögötti gondolat az lehetett, hogy a többség bármit megtehet, amit meg akar tenni, merthogy az a többség. Ez nyilvánvalóan téves felfogása a demokráciának. A demokrácia nem redukálható a többség uralmára; a többségi hatalomgyakorlást korlátozza az alkotmány és a jog, elsősorban a kisebbség érdekeinek védelme érdekében. Természetesen egy országgyűlési ciklus alatt a többség kormányozza az országot, de nem szabad semmibe vennie a kisebbséget. Köteles tiszteletben tartania azokat is, akik a legutóbbi választásokat elvesztették.”*<sup>101</sup>

137. A budapesti látogatás során és a Bizottság számára betérjesztett írásos anyagban a magyar kormány a parlamenti szuverenitásra utalt, mint ami a legitimáció végső forrása, és amit semmi nem korlátoz. A Bizottság soha nem vonta kétségbe az Országgyűlés szuverén jogát arra, hogy alkotmányt fogadjon el vagy módosítsa azt, hanem ennek eljárását és módját kritizálta Magyarországgal kapcsolatban. Egy ország alkotmányának az alkotmányosság eszméjét kell megtestesítenie egy társadalomban, azt az eszmét, hogy az alkotmány valóban egy alapvető dokumentum, és nem pusztán egy esetleges politikai deklaráció. Ezért mind elfogadása, mind alkalmazása módjának azt a meggyőződést kell erősítenie a társadalomban, hogy az – a természetéből fakadóan is – egy stabil törvény, ami nincs kitéve az éppen aktuális többség szeszélyes döntéseinek. Egy alkotmány állandóságát nem lehetséges pusztán a parlamentben hatalmon lévők és az ellenzék számbeli erejének viszonyából fakadó matematikai megfontolásokra alapozni. Az alkotmányos és a rendes politikai kérdéseket világosan el kell egymástól választani, mert az alkotmány nem része a „politikai

<sup>100</sup> CDL-AD(2011)001, 16–19. pontok

<sup>101</sup> CDL-AD(2012)026, Vélemény a Románia Kormánya és Parlamentje által tett lépéseknek az alkotmányos elvekkel és a joguralom elvével való összeegyeztethetőségéről, tekintettel az egyéb állami intézményekkel szemben tett lépésekre, az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló 47/1992. törvény módosításának Kormány általi rendkívüli elrendelésére, és a Romániában tartandó népszavazás szervezéséről szóló 3/2000. sz. törvény módosításának és kiegészítésének Kormány általi rendkívüli elrendelésére; elfogadva a Velencei Bizottság 93. plenáris ülésén, 2012. december 14–15.), 74. pont

játszmáknak”, hanem a játék szabályait határozza meg. Ezért az alkotmánynak semleges és általánosan elfogadott szabályokat kell meghatároznia a politikai eljárások kapcsán. Az elfogadása és a módosítása tekintetében is széles körű konszenzusra kell törekedni.

## VII. Következtetések

138. Az Alaptörvény negyedik módosítása számos szempontból megváltoztatta az alkotmányt, beleértve az emberi jogokat, a rendes bírósági szervezetrendszert és az Alkotmánybíróság szerepét Magyarországon.

139. Az alkotmányjogban, talán még inkább, mint más jogterületeken, nem elegendő egy rendelkezés önmagában való értékelése, szükséges annak alkotmányos szövegkörnyezetét is figyelembe venni. Önmagában annak ténye, hogy egy rendelkezés egy ország alkotmányában is szerepel, nem jelenti azt, hogy az bármely másik alkotmányba is illeszkednék. Minden alkotmány a különböző hatalmak kiegyensúlyozásának eredménye. Ha egy hatalmat az egyik állami szerv gyakorol, a többi hatalomnak képesnek kell lennie arra, hogy hatékonyan kontrollálja e hatalom gyakorlását. Minél több hatalma van egy intézménynek, annál szigorúbb kontrollmechanizmust szükséges kiépíteni. Az összehasonlító alkotmányjogot nem lehet leszűkíteni arra, hogy más államok alkotmányainak rendelkezéseit felkutatva igazoljuk a saját államunk egy alkotmányos rendelkezésének demokratikus legitimitását. Minden alkotmány a fékek és ellensúlyok összetett rendszere, és minden rendelkezést annak érdemi tartalma szerint kell megvizsgálni a hatalmi egyensúly, mint egész érdekében.

140. Azonban a Negyedik Módosítás maga idéz elő vagy állandósít hiányosságokat Magyarország alkotmányos rendszerében. A legsúlyosabb aggályok az Alkotmánybíróság szerepével és kisebb mértékben a rendes bíróságokkal kapcsolatosak. Az emberi jogok területén általánosságban számos kérdést az Alkotmánybíróság korábbi döntéseinek figyelmen kívül hagyásával szabályoztak.

141. Ezek az alkotmánymódosítások nem csak azért problematikusak, mert az alkotmányossági felülvizsgálatot rendszerszinten meggátolják, hanem tartalmukat tekintve is, hiszen ezek a rendelkezések szembemennek az Alaptörvény alapelveivel és az európai sztenderdekkel. Így különösen:

- a kommunista múltra vonatkozó rendelkezések általánosságban, egyedi értékelés nélkül állapítanak meg felelősséget;
- hiányoznak az egyházként való elismerés egyértelmű feltételei és nincs az elutasító döntéssel szemben hatékony jogorvoslati lehetőség;
- a hirdetések korlátozása aránytalanul nagy hatással van az ellenzéki pártokra; és
- a közösségek méltóságáról szóló rendelkezések megfogalmazása túl tág és a „*magyar nemzet méltóságának*” külön védelme megteremti annak a kockázatát, hogy Magyarországon a jövőben a véleménynyilvánítás szabadsága magyar intézmények és tisztségviselők védelme érdekében korlátozható lesz.

142. A bírósági szervezetrendszer területén a Negyedik Módosítás alkotmányi rangra emeli az Országos Bírósági Hivatal elnökének az Országos Bírói Tanácshoz képest túlon túl erős pozícióját, mely utóbbi testületről az Alaptörvény még csak említést sem tesz. Ugyanakkor a

Velencei Bizottság melegen üdvözli a Kormány bejelentését, miszerint javasolni fogja az Országgyűlésnek az ügyáthelyezési rendszer megszüntetését mind alkotmányos, mind törvényi szinten.

143. A Velencei Bizottság üdvözli továbbá a Kormány kijelentését, miszerint kezdeményezni fogja az Országgyűlés eljárását annak érdekében, hogy hagyják el a bírói döntésekből eredő váratlan kiadások esetére szóló különadót. Ezenkívül a Bizottság üdvözli a Kormány kijelentését, miszerint kezdeményezni fogja az Országgyűlés eljárását, hogy hosszabbítsák meg a határidőt az Alkotmánybíróság számára a bírói kezdeményezésekről való döntést illetően 30 nappól 90 napra. Ez az előterjesztés javulást eredményezne, de a határidő így is elég rövid és sokkal közelebb kellene állnia a valósághoz. A Bizottság reményét fejezi ki a tekintetben, hogy az Országgyűlés hamarosan el fogja fogadni ezeket az előterjesztéseket.

144. Más közép-kelet-európai országokhoz hasonlóan Magyarország is alkotmányba foglalta a hatalmi ágak elválasztásának, valamint a fékek és ellensúlyok rendszerének elvét, és felállított egy alkotmánybíróságot. Ez a bíróság hamar híressé vált Európában és külföldön az alkotmányos alapelveket fejlesztő döntései miatt. A Negyedik Módosítás komolyan befolyásolja Magyarország Alkotmánybíróságának szerepét, több módon:

1. A Negyedik Módosítás számos rendelkezése alkotmányos rangra emel bizonyos kérdéseket, mintegy az Alkotmánybíróság döntéseire való válaszképpen. Az Alkotmánybíróság döntéseire adott azon reakció, hogy az alkotmányellenessé nyilvánított rendelkezéseket beemelik az alkotmányba, rendszeres hozzáállássá vált, amelyet már a régi Alkotmány és az Átmeneti Rendelkezések, most pedig magának az Alaptörvénynek az esetében is alkalmaznak. Ez azzal fenyeget, hogy az Alkotmánybíróságot megfosztják legfőbb funkciójától, mint az alkotmányosság őre, és mint a fékek és ellensúlyok demokratikus rendszerének ellenőrző szerve.
2. A korábbi gyakorlatára való támaszkodás lehetőségének elvétele szükségtelenül megszakítja az Alkotmánybíróság olyan elvekre épülő gyakorlatának a folytonosságát, amelyek túlmutatnak magán az Alkotmányon és közvetlenül kapcsolódnak az Európa Tanács alapelveihez: a demokráciához, az emberi jogok védelméhez és a joguralom elvéhez.
3. Ahelyett, hogy hatályon kívül helyezték volna az Alkotmánybíróság hatáskörkorlátozását, miszerint esetlegesen alkotmányellenes költségvetési vonatkozású jogszabályokat nem vizsgálhat felül, a Negyedik Módosítás állandósítja ezt a rendszert, amely védi az esetlegesen alkotmányellenes törvényeket az alkotmányos felülvizsgálattól még akkor is, ha a költségvetési problémák már kisebbek.

145. Összességében ezek az intézkedések fenyegetést jelentenek az alkotmányos igazságszolgáltatására és a Magyarország Alaptörvényben foglalt alapelvek szupremáciájára. Az Alkotmánybíróság szerepének korlátozása azzal a kockázattal jár, hogy az negatív hatással lehet az Európa Tanács három pillérére: a hatalommegosztásra, mint a demokrácia egy alaptételére, az emberi jogok védelmére és a joguralom elvére.

146. A Velencei Bizottság nyomatékosítja, hogy a magyar Alaptörvényt nem lehet politikai eszköznek tekinteni. Az általános és az alkotmányos politika közötti szükségszerű

különbségtételt és az előbbi alárendeltségét az utóbbinak nem lehet figyelmen kívül hagyni, különben a demokrácia és a joguralom elvei sérülhetnek Magyarországon.

147. Végző következtetésként megállapítható, hogy a Negyedik Módosítás állandósítja az Országos Bírósági Hivatal elnökének problematikus pozícióját, komolyan aláássa Magyarországon az alkotmányos felülvizsgálat lehetőségét és veszélyezteti a fékek és ellensúlyok alkotmányos rendszerét. A sarkalatos törvények *en bloc* abból a célból történő felhasználásával együtt, hogy a jelenlegi többség által hozott döntéseket állandósítsák, a Negyedik Módosítás nem más, mint az alkotmány instrumentális, a kormánytöbbség politikai eszközeként való felfogásának az eredménye, és egyben az alkotmányos jelentőségű és rendes politikai döntések közötti lényeges különbségek megszűnésének jele.

148. A Velencei Bizottság továbbra is a magyar hatóságok rendelkezésére áll, hogy segítséget nyújtson jelen és más területeken.