

Hanák András

SÖTÉTSÉG DÉLBEN: AZ ALKOTMÁNYOSSÁG ALKONYA MAGYARORSZÁGON

Esszémben azt vizsgálom, hogy miként jutott el a magyar világ az Alaptörvénytől az Alaptörvény negyedik módosításáig.¹ Nem részletes és hiteles krónikát írok erről a jelenségről, még csak nem is a folyamat szintézisét kutatom; meglátásaimat kívánom rendezni ebben az írásban az alkotmányosság állapotáról.

NINCS DEUS EX MACHINA

Az alkotmányosság alkonya együtt halad a magyar világ és kultúra tágabb szféráiban tapasztalható romlással. A piaci, fél-piaci gazdasági rend jelentős területeinek visszaállamosításával, szabályozási eszközöknek álcázott tönkretételével, a korrupció megannyi formájának megtűrésével. Amit az alkotmányosság terén tapasztalunk, az – a magamfajta amatőr alkotmányjogász számára

– a rendszer romlásának virágait jelenti. Írásom mégis megmarad az alkotmányosság alkonyának követése horizontján. Ez is hatalmas és szerteágazó téma. Mert mi az alkotmányosság? Ezt e helyütt nem festem le határozott ecsetvonásokkal. Az előttünk zajló folyamat egyik „előnye” éppen abban áll, hogy egyre kifinomultabban látjuk, miben is áll a pozitívista (akár kelsen, akár schmitti vagy akár a 1989 előtti ancien régime-ben érvényesülő) *alkotmány* és a hús-vér *alkotmányosság* különbsége.² Látjuk, hogy miként jutottunk el az 1989-es alkotmányos elképzelés és felfogás (jobb híján: ’constitutional design’) válságához és hanyatlásához. Az alkotmányosság a demokratikus rend alapvető normarendszere, amely működő hatalommegosztást valósít meg, elismeri, és kellő súllyal védi az alapvető emberi jogokat, ezáltal korlátozza az állam, a többség önkényes döntéseit, eljárásait. Ezt kiegészíti egy erős ethosz és működő kultúra, amely megfontolt módon ismeri el, és kellő eréllyel érvényesíti, hogy minden hatalom korlátozott; sőt, ha lehet, olyan kölcsönösen korlátozó elvek érvényesülnek, hogy egyik hatalmi ág, döntési centrum sem lehet túlsúlyos. Ezt néha a fékek és ellen-

súlyok rendjének nevezik: nincs okom, hogy ettől eltérjek. Csupán még egy ecsetvonást tennék fel a vázlatra: a modern alkotmányosság fontos elve az, hogy a közhatalom önmagában is korlátozott (jobb híján ez volna a ’limited government’), ami egész egyszerűen azt jelenti, hogy a közhatalom bármely formája nem léphet át egy határt az egyén, a közösségek életének szabályozása terén. Nem hatolhat be a hálózatokba, a számítógépekbe, a fejekbe és lelkekbe, nem mondhatja meg, hogy melyik az üdvöztető út a jó és erényes élethez. Nem kötelezhet arra, hogy brokkolit együnk ebédre és spenótot vacsorára.

Minderre tekintettel mindazt, ami 2010 nyara óta történik, érdemes egy részben eltervezett, részben improvizált folyamatnak tekinteni, amelynek minden esetlegessége mellett mégis jól látható iránya van. Hömpölyög, akár a Duna, de azt nem tudjuk, hogy

mikor ér el a folyam az értől az óceánig. Többen eltérően látjuk, hogy hol tart a folyam, de ez kevésbé hangsúlyos szempont írásom lényegi meglátásait illetően. A folyamat, a haladás, az irány a lényeges. Az bizonyos, hogy többről, sajnos, jóval többről van szó, mint hogy a kétharmados parlamenti többséggel, és ily módon szinte korlátlan alkotmányozó és alkotmánymódosító többséggel bíró politikai élcsapat a napi politikai érdekei alá gyűri az alkotmányosságot. Ez ugyan igaz, de jóval többről van szó, mert ennek az élcsapatnak határozottan megfogalmazott hosszú távú célja, értékrendje van, amelyet a Nemzeti Hitvallásban oly fennkölt (mások szemében cinikusan kenetteljes) módon öltöttek szavakba. És ne tévesszen meg bennünket az, hogy olykor még a kenetteljes körültekintéssel megfogalmazott Hitvallás is alkalmi módosításokra szorul. Most, a negyedik módosítás során veszi észre az éles szem, hogy a kommunista diktatúrák helyett elég az egyes számban fogalmazott „diktatúra”,³ és hogy jogrendünk alapja, az Alaptörvény már nem „szerződés”, hanem a szöveg fennköltségébe jobban illeszkedő „szövetség”.⁴

Ennek a politikai felfogásnak fontos eleme a permanens alkotmányos „forradalom” eszméje, amely a napi szükségleteken felül – igen határozott elképzelésekkel – a jövőt kívánja szilárd, visszafordíthatatlan alapokra helyezni. Egyszerűbb szavakkal: bonthatatlanul betonoz. Abban az alkotmányosság felfogását széles körben valló megfigyelők egyetértének, hogy Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása („negyedik módosítás”) öles lépés, amely – hacsak nem szerez valaki ismét kétharmados többséget – már nem teszi lehetővé a jogállamisághoz való visszatérést. Meglehet, hogy nem vagyunk a folyamat „legalján”, és abban szinte bizonyos vagyok, hogy még nem láttunk mindent, ami a Fidesz többség tarsolyából előhúzható. Különösen így van ez a demokratikus rend dinamikáját fenntartó szabad választások tekintetében. Itt még akár újabb alkotmánymódosítás, kisebb-nagyobb törvényhozás és több tucat egyedi döntés, praktika eredményezheti azt, hogy a politikai vetélkedés pályája olyannyira lejtene fog, hogy azon hamarosan a (barnainges) koalíciós társal együtt ismét – az urnához járuló polgárok jóvoltából – kényelmes kétharmados többség lesz. Márpedig akkor könnyen meglehet, hogy ebben a négy esztendőben látjuk meg a folyamat végét.

PROVIZÓRIKUS KORSZAK – ÁTMENETI RENDELKEZÉSEK

2011. december 31-én (egyek hírnökök szerint december 30-án éjfél tájban) az Országgyűlés az obligát kétharmados többséggel elfogadta a terjedelmes, purgáló preambulumból és 32 cikkből álló alkotást, amely a Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései („Ár.”) címet viseli. Érdemes e köré, tehát az Ár. elé és után csoportosítani az eseményeket, holott jellegét és funkcióját tekintve az Ár. nem volt markáns történelmi fordulópont. Több szempontból éppen az esetlegessége és esendősége hozta úgy, hogy az események kifejtésében mégis jelentős szerephez jutott. Máig visszatér a kérdés, hogy alkotmányjogi státuszát illetően mi volt ez a kétségtelenül alkotmánymódosításnak szánt instrumentum. A választ a 45/2012. (XII.28.) AB határozatból (a „45-ös Határozat”) – részben – tudjuk: közjogilag érvénytelen jogalkotási termék; sem alkotmánymódosítás, sem törvény, sem átmeneti, sem végleges normarendszer. Olyan, amely valóban hatályba léptető átmeneti szabályokat és érdemi, alkotmányos jelentőségű szabályokat egyaránt tartalmazott, ame-

lyet nem az előírt formában és rendben fogadott el az alkotmánymódosítóvá vedlett törvényhozó instancia. Olyan termék, amely szinte utolsó lehetőséget adott az Alkotmánybíróság számára, hogy jelezze: vannak még korlátok, amelyeket – amíg a korlátlanságot eltűrő bírák nem kerülnek egyértelmű többségbe – nem léphet át az alkotmánymódosító elán. Olyan produktum, amely az alkotmánybíróvági döntés dinamikájában végül is azt készítette elő, hogy a törvénybe foglalt választójogi regisztráció tartalmi, érdemi módon bukjon el, és hogy az élcsapat számára olyan fontos és kedves egyházügyi koncepció is csatát veszítsen.

Mindez – dióhéjban – azzal vette kezdetét, hogy Szabó Máté indítványozta az Ár. közjogi érvénytelenségének megállapítását. Az alkotmányozó erre kissé flegmatikus alkotmánymódosítással reagált. Nem érezvén semmilyen veszélyt, 2012 júniusában az Alaptörvény első módosításaként kimondták, hogy az Ár. az Alaptörvény részét képezi.⁵ Ez volt az Alaptörvény első módosítása. A tárgyilagosság kedvéért tegyük hozzá, hogy ugyanezen első módosítás a köztársasági elnök javadalmazása tekintetében – Schmitt Pál távozását követően – kiegészítette a szöveget a „volt köztársasági elnök” szövegrésszel.⁶ Bizonyos részletekre a hivatalnok precizitásával odafigyeltek. De a lényeg abban állt, hogy szabályos alkotmánymódosítással az Alaptörvénybe kívánták utólag beemelni az Ár. szövegét. Ezzel az annyi biztosítható volt, hogy az Ár-ról az Alkotmánybíróság – ha minden kötél szakad – csak közjogi érvénytelenséget állapíthasson meg, érdemi alkotmányértést semmiképpen sem. Ezt követően 2012. november elején az alkotmánymódosító hatalom ismét lépett,⁷ az Alaptörvény második módosításában a választójogi névjegyzéket úgy vezette be a magyar alkotmányos rendbe, hogy azt az Ár-ba csomagolták be,⁸ amelyről júniusban kimondták, hogy az végső soron az Alaptörvény részét képezi. Még mindig nem élt bennük a kétely, a gyanú, a veszélyérzet, hogy ha az alkotmánybírák az Ár. közjogi érvénytelenségét állapítják meg, azzal az Ár-ban foglaltak is olyan csatát veszíthetnek, hogy az annak ellenére érzékeny veszteség lehet, hogy a háborút a fegyverzetét tekintve egyértelműen erősebb fél – az alkotmányjogi érvénytelenség kiküszöbölésével – előbb-utóbb meg tudja nyerni. A döntő könnyelműség a második módosítás volt. Az, hogy a választójogi regisztráció alapjait az Ár-ba, annak 23. cikkébe és nem az Alaptörvénybe tették be. Ettől kezdve nyugodtan mondhatjuk, hogy úsztak az Ár-ral. Egy sarokba szorított és kétségbeesettségében elszánt

Alkotmánybíróság 2012 decemberében hamar észrevette a lehetőséget; azzal, hogy Áder János köztársasági elnök nem kerülhette el a választójogi törvény felületét karcoló normakontroll indítványát, elég volt december 28-án megállapítani az Á. közjogi érvénytelenségét, mert ez által a politikailag és alkotmányosságát illetően is rendkívül vitatott regisztráció alkotmányos alapja dőlt ki egy időre. Elegendő időre ahhoz, hogy ne lehessen sebtében betömni a léket. Rá alig egy hétre ugyanis, a köztársasági elnök indítványát követő 30 napon belül, egészen pontosan 2013. január 4-én az 1/2003. (I.5.) AB határozatban (a „Választójogi Határozat”) már a választójogi törvényről érdemi, tartalmi alkotmányellenességet lehetett megállapítani. Ezt tetézte, hogy február 26-án az egyházügyi törvény is érdemi módon bukott el a 6/2003 (III.1.) AB határozat (a „Második Egyházügyi Határozat”) által. A 45-ös Határozatot, e két döntést, a december elején hozott családjogi döntést, amely tartalmi alkotmányellenesség miatt semmisítette meg a család definícióját,⁹ továbbá a 2011. év végi (a büntetőeljárás, a médiatörvényt és az egyházügyi törvényt megsemmisítő) triáoszt bizonyára történeti alkotmányunk vívmányai közé sorolja majd az alkotmányosság eszméjét tisztelő utókor.

Joggal tehetjük fel a kérdést: miért választották az „átmeneti rendelkezések”-formát – se hús, se hal – az alkotmányozó atyák? Annyi bizonyos, hogy a produktum mindkét műfajban a másodlagos frissességű termékek kategóriájába tartozik. Ám ne feledjük, igen mozgalmas és sűrű időszak volt ez a magyar alkotmányosság történetében. Az Alkotmánybíróság 2011 decemberében három jelentős törvényt buktatott el: a büntetőeljárás törvény¹⁰ és a médiatörvény¹¹ jelentős rendelkezéseit semmisítette meg lényegében „kötelező minimumként”, és közjogi érvénytelenség miatt az egész egyházügyi törvényt megsemmisítésre került (az „Első Egyházügyi Határozat”).¹² Miközben a kormányzati kommunikátorok az Alkotmánybíróság döntései által megerősített magyar demokrácia erejét, a fékek és egyensúlyok működését kürtölték világgá, a kormánypárt erős emberei, így Lázár János frakcióvezető már a méltó válaszon dolgoztak. Minőségi hírszerző tevékenységük eredményeként egyébként már kellő időben tudták, hogy az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenség miatt megsemmisíti az egyházügyi törvényt. Erre tekintettel igyekeztek a törvényt még az Alkotmánybíróság döntésének kihirdetése előtt visszavonni, majd amikor ez nem sikerült, rögvest megalkották a „rekontra” egyházügyi törvényjavaslatot, hogy azt – a meghitt karácsonyi hangulatban – néhány nap alatt vigyék át a parlamenti törvénygyár futószalagjain. Az alkotmányozó honatyák ek-

kor már készültek az Alaptörvény 2012. január elseji hatálybalépésére. Úgy vélték, hogy ehhez még szükségesnek mutatkozik néhány életbeléptető rendelkezés, és ha már ilyesmin dolgoztak, úgy találták, hogy több mint húsz év demokrácia után ismét érdemes a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenettel foglalkozni, és ennek keretében a kommunizmus bűneit a volt állampárti vezetők, a jogutódok, a jogutódok vezetői fejére olvasni.¹³ És amikor ezzel megelégedetten végeztek, nem tudtak ellenállni a csábításnak, hogy néhány nem jelentéktelen alkotmánymódosító rendelkezéssel koronázzák meg az Úr 2012-i esztendejét. Így – többek közt – betették az Ár-ba az egyházként való elismerés országgyűlési hatáskörben való meghatározását, az Országos Bírósági Hivatal elnökének bíróságkijelölési jogát, a legfőbb ügyész vádathelyezési jogát.

Magabiztosságuk, arroganciájuk vezetett oda, hogy – mivel a kétharmadnyi gomb ehhez is rendelkezésre állt – ezt a műveletet, illetve terméket is egyszerű alkotmánymódosításnak tartották. Az első módosítás 1. cikke szerint az Á. az Alaptörvény részét képezi, de nem így nevezték el, és nem ilyen módon fogadták el, nem így hirdették ki. Nem így helyzeték el az Alaptörvény szerkezetében, szövegében. Végül is az egész éven át tartó átokfutó előretörésükből, az Alkotmánybíróság nem igazán határozott válaszaiból, különösen a 61/2011. (VII.13.) AB határozatból (a „61-es Határozat”) azt a következtetést vonták le, hogy ha valami nem tetszik az Alkotmánybíróságnak, és azt alkotmányellenesnek tartja, akkor elegendő a kifogásolt dolgokat az Alaptörvénybe rakni, hogy azok a jövőt illetően immunissá váljanak a további alkotmánybírósági vizsgálat alól. Ami pedig a közjogi érvénytelenséget illeti, elég megkurtítani a házszabályt, hogy minél kevesebb érdemi parlamenti vitával, minél gyorsabban lehessen törvényjavaslatot elfogadni. Lázár János 2011. december végén magabiztosan úgy nyilatkozott, hogy a „formai okokkal” ezt követően már nem lehet nagy gond, ha pedig tartalmilag köt bele valamibe az Alkotmánybíróság, a kétharmados többség kedve ellenére, akkor azt majd betesszük az Alaptörvényt hatályba léptető törvénybe, a jövőt illetően pedig egy újabb és újabb Alaptörvény-módosításba; ezek megsemmisítésére ugyanis nem terjed ki az alkotmánybírák hatásköre. Alapjában véve jól kalkulált, bár a részletek tekintetében nem volt eléggé körültekintő. Az Alkotmánybíróság pedig – lásuk be – a 45-ös Határozatban nem éppen a legmeggyőzőbb érveléssel jutott a közjogi érvénytelenség megállapítására. Az alkotmánymódosító atyák kétségtelenül több téren esetlenkedtek az Á. elfogadása során, abba beleraktak tücsköt-bogarat, mégis a

maga módján mindenki jól tudta, hogy azért kell mindent a közjogi érvénytelenséggel jutalmazni, mert az alkotmánymódosításnak sem minősülő Á. érdemi szabályait – ebben az esetben arra irányuló indítvány hiányában – érhető módon nem kívánta elbírálni az alkotmánybírák többsége.

A kétségtelenül egyoldalú küzdelem pedig folytatódott tovább a negyedik módosításig.

ALKOTMÁNYSÉRTŐ ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS – FÁBÓL VASKARIKA?

Ezen a ponton érdemes visszatekintenünk az alkotmánymódosító többség és az Alkotmánybíróság első jelentős csörtéjére. Az alkonyulás folyamatának egyik kiemelkedő alkotmányjogi kérdése abban állt, hogy alkotmánymódosítás lehet-e alkotmányellenes. Mivel az Alkotmánybíróság addigi precedensei azt sugallták, hogy nem – mert ez, kissé leegyszerűsítve, *fogalmilag lehetetlen* – akkor kivonható-e az Alkotmánybíróság alkotmányőri felügyelete alól szinte bármely jogalkotói termék, ha az alkotmánymódosításként jelenik meg, vagy annak jól megfogalmazott alkotmánymódosító rendelkezés ágyaz meg. Megelőlegezem: a kérdésre adott, meglehetősen bizonytalan és megkésett alkotmánybíróvási válasz, miszerint „tartalmilag” alkotmányértőnek minősülő alkotmánymódosítások – akárcsak boszorkányok – nem léteznek, nem volt perdöntő a hatalmi ágak közti eredménytelen küzdelemben. A kétharmados nyomulással szemben tartós és erős védelmet aligha nyújthatt volna annak felismerése, hogy ilyen boszorkányok mégis léteznek. Nem beszélve arról, hogy nem kevés bátorság kellett volna e boszorkányok máglyára küldéséhez. De a „61-es Határozat” által megfogalmazott alkotmánybíróvási válasz azért nem volt teljességgel irreleváns. Érdemi módon befolyásolta azt, hogy mely területen, milyen gyorsan ért célba az alkotmányosságát félretevő akarat.

Az Alkotmánybírósággal szembeni küzdelem első fontos állomása volt a 89-es alkotmány 2010. novemberi módosítása, amely – válaszként az Alkotmánybíróság 98%-os visszamenő hatályú „pofátlanság-adót” megsemmisítő döntésére¹⁴ – felhatalmazást adott a visszamenőleges hatályú, büntető jellegű különadók elfogadására, és ezzel párhuzamosan lényeges mértékben korlátozta az Alkotmánybíróság hatáskörét a költségvetési, pénzügyi tárgyú jogalkotás felülvizsgálhatósága tekintetében.¹⁵ Az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett, a populáris akciót akkor még nem törölte le a populizmusra igencsak hajló parlamenti többség. Az indítványok

között volt a szerző határozott hangvételű indítványa, amelyet – az idő múlásával elárulhatom – Gadó Gáborral közösen írt.¹⁶ Gadó Gábor készítette el a közjogi érvénytelenségre vonatkozó igényes okfejtést, jelen írás szerzője pedig érvelt a tartalmi, érdemi alkotmányellenesség megállapíthatósága mellett. Igyekezvén elkerülni az önfényezés vétségét, visszatérek az indítványunkra, mert utólag is úgy tűnik számomra, hogy gyakorlatias, pragmatikus érvelése, amelyet olykor valóban expresszív, szenvedélyes szöveg egészített ki, legalább olyan jól ragadta meg a problémát, mint a teoretikusabb alkotmányjogi elemzésekre, a nemzetközi összehasonlításra építő érvelés.¹⁷ Érvelésünk lényege abban állt, hogy az alkotmánymódosítások kirívó ellentétben álltak a hatályos alkotmány elveivel, értékeivel, egészen konkrét szabályaival. És ha egy kirívó ellentmondás nem hárítható el az alkotmány értelmezésével, akkor nincs más út, mint a választás a két össze nem egyeztethető megoldás között, vagyis az alkotmánymódosító törvény megsemmisítése.

MIRE KÉPES ADRIAN LEVERKÜHN?

A kirívó ellentét érzékeltetésére példát kínáltam fel. Azt tételeztem, hogy az alkotmány olyan, mint egy szimfónia; mondjuk, Beethoven jól ismert Kilencedik szimfóniája. Ezt a D-mollban írott művet, amely az Örömóda vokális része miatt már önmagában is rendhagyó, alapvetően meghatározza az összhangzata. A művet csak korlátozott módon módosíthatjuk, ha történetesen erre vállalkozunk. Módosítás esetén a meglévő adottságaihoz – elsősorban az összhangzathoz – alkalmazkodni kell. Komponálhatunk egy újabb kórust – mondjuk, az első tételbe –, de csak igen óvatosan térhetünk át egy másik hangzatra, mondjuk a D-dúrba.¹⁸ Amit már nem tehetünk meg, az a moll hangzat elegyítése az atonális zenével, a modern dodekafónia elegyítése a Kilencedik szimfóniával. Schönberg és Adrien Leverkühn dodekafóniája önmagában megáll, de az már egy másik zenemű, példánkban egy másik alkotmány. Természetesen az alkotmányozó hatalom nincs elzárva attól, hogy merőben új zeneművet, új alkotmányt írjon, mint ahogy ezt meg is tette 2011 áprilisában, de ha a Kilencedik szimfóniát kívánja módosítani, azt jól meghatározható korlátok között teheti meg. Nincs korlátlan uralma a szöveg és a harmónia felett. Nem vagyok biztos abban, hogy az alkotmánybírák – már akik egyáltalán elolvasták az indítványt, és nem csupán írnok-tanácsosaikra támaszkodtak – megértették-e a hasonlatot.

Ma is úgy gondolom, hogy a 61-es Határozatban elbírált alkotmánymódosítás úgy viszonyult az akkor hatályos alkotmányhoz, mint tűz a vízhez. Nem voltak kibékíthetőek; illetve, aki intellektuális kibékítésükre tett kísérletet, az igen rosszul értette és szolgálta a 89-es alkotmány rendjét és az ennek alapján kialakított alkotmányosság eszméjét: mert nem lehet egyszerre közteherviselést hirdetni és közben visszamenő hatályú diszkriminatív és büntető jellegű közterheket kivetni. Az alkotmányosság nem ismeri az ily módon tétélezett „kivétel erősíti a szabályt” bölcseletet. Továbbá, az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése során nem lehet négy tetszőlegesen kiválasztott alapjogot kivételként kezelni, de legalább ugyanennyi vagy talán kétszer annyi hasonlóan nélkülözhetetlen alapjogot kihagyni a kivételek közül. A tulajdonjogot nem lehet oly módon alkotmányos védelem nélkül hagyni, hogy az funkcióit és a piaccgazdaságban hordozott értékét tekintve teljesen kiüresedjen. Ekkora önkény nem egyeztethető össze az alkotmányosság szellemével, ha történetesen az Alkotmánybíróság hatáskörének megnyirbálásáról van szó.

A 61-es Határozat különösebb okfejtés nélkül rögzítette, hogy csak közjogi érvénytelenség megállapítására van hatásköre az Alkotmánybíróságnak (bár a konkrét indítvány kapcsán nem állapított meg közjogi érvénytelenséget), de az érdemi, tartalmi megítélés tekintetében erre semmilyen felülvizsgálati és jogorvoslati lehetősége nincsen.¹⁹ Stumpf István párhuzamos véleménye azért megjegyezte, hogy ha majd eljön az a konkrét helyzet, amely során az alkotmány és annak módosítása között olyan ellentmondás jön létre, amelynek feloldása további döntést kíván meg, akkor ő és a hozzá csatlakozó Paczolay Péter tudni fogják, hogy mi a teendő. Lényegében azt mondták, hogy az Alkotmánybíróság majd akkor lép közbe, ha itt a farkas. A döntés 2011 nyarán egyértelmű üzenet volt az alkotmánymódosításba beleszédülő többségnek: a szép számú indítványban felvetett utak egyikén sem kíván elindulni az Alkotmánybíróság. A kör tehát – ha volt – bezárult. Azt legfeljebb a Határozat négyszögesítette.

A 61/2011. AB határozat az egyik mélypontja a magyar alkotmánybíráskodásnak, mert a döntéssel teljes mértékben elveszett annak a lehetősége, hogy a kétségtelenül bonyolult problémát mégis meg lehessen oldani megfontolt módon, hogy az Alkotmánybíróság ne csupán formai értelemben bírálhasson el alkotmánymódosítást, hogy ne csak közjogi érvénytelenséget állapíthasson meg. Hanem, ha

minden kötél szakad, ha valóban tűz és víz összebékítésére szólít fel az alkotmánymódosító többség, akkor éppen az alkotmány integritásának védelmében mondhatta ki az Alkotmánybíróság, hogy a tűz vagy a víz az úr. A döntés azzal gazdagította alkotmányos kultúránkat, hogy alkotmánymódosítással mindent meg lehet tenni, tekintet nélkül arra, hogy ha ezen szörnyűségek akár egyszerű feles, akár kétharmados sarkalatos törvényben lennének kimondva, akkor igen kevés gondolkodás után sütné rájuk az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség billogát.

Az Alkotmánybíróság számára magától értetődő az a megközelítés, hogy az ideális alkotmány egy egységes, koherens és zárt rendszer, amelyben mindennek megvan a maga szerepe, értelme. Akár a világűrben, minden bolygó helye világos, mozgása kiszámítható. Kiindulópontként elfogadható ez a hasznos fikció, ha tudomásul vesszük, hogy a legtöbb alkotmány távol áll az ideális alkotástól, és nincs benne tökéletes összhang – mivel az alkotmányok olykor versengő érdekeket védenek, konkuráló értékeket érvényesítenek. Minden alkotmányban fellelhető eltérő súlyú „joghézag” vagy ennél összetettebb ellentmondás, amely azt kívánja meg, hogy az alkotmányt értelmező szervek igyekezzenek a hézagot betömni, az ellentmondást feloldani. Magyarországon ez a feladat 1990 óta döntően az Alkotmánybíróságra hárul.

Különös feladat annak megállapítása, hogy egy meglévő, működő, organikus módon fejlődő alkotmány miként módosítható oly módon, hogy ne teremtse koherenciazavart. Ismétlem, kisebb-nagyobb ellentmondás, hétköznapi koherenciazavar nem szokatlan; az alkotmány címzettjei, barátai és annak őre, az Alkotmánybíróság el tudják rendezni

MINDÖSSZE KÉT FONTOS TERÜLETEN NEM SZÜLETETT REKONTRA: A VÁLASZTÓJOGI NYILVÁNTARTÁS ÉS AZ ÜGYÉSZI VADÁTHELYEZÉSI JOG TEKINTETÉBEN

az ilyen zavaros helyzeteket. Néhány döntésükkel esetleg újakat teremtenek, de rendszerint ezek is megoldhatók a rendes üzletmenet szerint. És a módosítás célja természetesen a változtatás igénye. A változás többnyire súrlódásokkal jár. Egyszer-egyszer előfordul

olyan alkotmánymódosítás is, amely súlyos koherenciazavart, ellentmondást okoz, ami elsősorban a jogállamiság, a hatalommegosztás, az egyenlő bánásmód és az emberi jogok alapjait veszélyezteti. Az alkotmány integritásán örökődőknek ilyenkor részen kell lenniük, mert – éppen az integritás védelmében – az alapvető intézményeket veszélyeztető alkotmánymódosítási törekvéseket nem tűrhetik meg. Ilyen érelemben az alkotmányellenes alkotmánymódosítás nem fogalmi lehetetlenség, nem mérce nél-

küli, elbírálhatatlan konfliktus; ugyanis nem egyszerű „alkotmányhézagról” van szó, hanem jókora résről, szakadékról. Az ilyen részt, a tátongó szakadékot fel kell ismernie a felelős alkotmánybíróknak. Egy működő alkotmánybírósnak észre kell vennie, ha sötétség van délben. A 2010 óta elfogadott alkotmánymódosítások nem egy esetben teremtettek jókora részt, jogállami keretek közt áthidalhatatlan szakadékot. Az Alaptörvény elfogadása óta annyiban valóban más lenne a helyzet, hogy – érdemi legitimitását ezúttal nem firtatva – valóban „új kezdetről” volna szó, ha az Alaptörvény létrehozói ne mondták volna oly sok alkalommal, hogy a legtöbb téren nincs jelentős eltérés a 89-es alkotmány és az Alaptörvény között. Az Alaptörvény ugyanakkor nehezebb műfaj, mint a 89-es alkotmány,²⁰ az alkalmazása révén alakulófélben levő „alaptörvényességről” egy szűk esztendő alatt is több, komoly következményekkel járó belső ellentmondás derült ki. Nem csupán archaizáló hóbortot hozott a felszínre: az Alaptörvény alapján kialakult szellemi közeg és napi gyakorlat alkotmányos diszfunkcionalitást, olykor válságot idéz elő. Ennek megnyilvánulása az Alaptörvény tetszőleges, rutinszámba menő módosítása, az Alkotmánybíróság döntéseinek oly módon történő megkontrázása, hogy a kifogásolt alkotmánysértés szennyesét berakják az alkotmánymódosítás mosógépebe.

KÉSŐ BÁNAT?

Az Ár. elbírálása során az Alkotmánybíróság ismét szembesült az alkotmánymódosítás – vagy legalább is a magát alkotmánymódosításnak nevező kentaurrendelkezések – alkotmányosságának elbírálásával. Ne feledjük, hogy jószerével az utolsó mohikán, az alapvető jogok biztosá vitte az indítványt az Alkotmánybíróság elé. Ha a biztos helyére egy kezes bárány kerül 2013 őszén, alig marad olyan személy, aki a kirívó alkotmánysértésekkel szemben akár az indítványig eljutna. A jelenlegi felállásban az ellenzéki oldalon vélhetően az országgyűlési képviselők egynegyede lehetne indítványozói pozícióban, ha egy jól kalibrált Alaptörvény-módosítás nem emeli a küszöböt magasabbra; egyharmadra vagy még magasabbra. A 45-ös Határozat inkább a dolgok további dinamikájának meghatározása miatt vált lényegessé. Őszintén szólva, a kentaurrendelkezés közjogi alkotmányellenességének megállapítása nem igazán jelentős a jövő szempontjából, mivel nagyon valószínűtlen, hogy ismét hasonló kentaurt terjesztene elő a parlamenti többség. A 45-ös Határozat inkább két más vonása miatt halad az elhíresülés út-

ján. Az egyik Bihari Mihály alkotmánybíró egy (voltképpen három) mondata a többség zsarnokságainak korlátairól; arról, hogy „adott esetben” mit tehet majd az Alkotmánybíróság – Bihari szavai szerint – a demokratikus jogállam alkotmányos követelményeinek, garanciáinak és értékeinek *törtetlen* érvényesülésének vizsgálata terén. A másik Stumpf István párhuzamos véleményében feltűnő, valóban párhuzamos érvelés a mellett, hogy az Alkotmánybíróság mégiscsak vizsgálhatja az alkotmánymódosítás tartalmi alkotmányosságának kérdését, és ha kell, meg is semmisíthet valóban bűnben fogant és bűnbe esett alkotmánymódosítást.

Bihari Mihály három mondata az alkotmánymódosítás esetleges érdemi alkotmányellenességéről meglátásom szerint túl van értékelve. Úgy tűnik, hogy a kommentárok, ismertetők talán többet olvasnak bele, mint amennyi valójában benne van, vagy ami jó szemmel kiolvasható belőle. Ráadásul az érvelés fals hangon szóló megállapításait is kevesen vették észre eddig.²¹ Helyes ezért, ha szó szerint idézzük fel az érvelés szövegét: „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 törtetlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.”²² Több kérdést vet fel e három mondat, mint amennyit megold. Igencsak szőrmentén utal arra, hogy miként értelmezendők, mi módon használandók a döntéshozatal során a tartalmi követelmények. Miként a garanciák és az értékek? De legfőként: a szöveg még csak jelzésszerűen sem utal arra, hogy mi lehet az „adott eset”, amikor az Alkotmánybíróság mozdul és lép. A 61/2011. AB határozat által 2011 júliusában elbírált alkotmánymódosítás nem volt ilyen „adott eset”? Miért nem? Ha akkor nem kaptunk magyarázatot, akkor legalább most illetett volna erről is mondani valamit. Vajon az Ár-ba foglalt tartalmi alkotmánymódosítások, ha nem állna fenn az amúgy sem vitathatatlan közjogi érvénytelenség, akkor – amúgy egymást közt – megvalósítanák az „adott esetet”? Vagy még nem állt elő az alkotmánysértő, vagy az Alaptörvénnyel össze nem egyeztethető alkotmánysértések kritikus tömege?

Ha annyira fontos lett volna az alkotmánybíró számára, hogy e téren világosan fogalmazzon, akkor egyértelművé tehetné volna, magyarázhatta volna,

hogy miért és mennyiben tér el felfogása az általa írt 61/2011-es határozatban foglaltaktól. Tehát azt tehetné volna, amit egy tapasztalt alkotmánybíró tenné. Az ilyen doktrínák ugyanis nem egyik napról a másikra alakulnak, fejlődnek: az alapokat egyszer le kell fektetni. Meggyőződésem, hogy ha az Alkotmánybíróság és Bihari alkotmánybíró már 2011-ben elvégzi az alapozást, akkor a „nem egyik napról a másikra” fejlődő doktrína 2012 végén nem lenne olyan csenevész. . Vagy az Alkotmánybíróság lenne halott vagy tetszhalott – vethetnék szemünkre azok, akik úgy vélik, hogy a tartalmi alkotmányellenesség 2011 nyarán történt megállapítása esetében 2012 tavaszán az egész Donáti utca a Kúria egyik közigazgatási tanácsává lett átminősítve. Részben talán igazuk is lehet az ily módon vélekedőknek, de ha volt valamilyen terv a túlélésre, akkor ez csak azon alapállásból lett volna lehetséges, amelyet Stumpf István alakított ki 2012 végére. E nélkül – úgy tűnik – a folytonosságra alapozó túlélési stratégia²³ sem lehet igazán sikeres.

Mit mond tehát párhuzamos véleményében Stumpf István, akinek kétségtelenül sikerült meglepnie a határozat 57. oldaláig eljutó elemzőket?²⁴ A zárt és ellentmondásmentes alkotmány fikcióját felmelegítő, a hézagmentes alkotmány szöveg ideáját meg nem tagadó alkotmánybíró eljut az alkotmányt módosító törvény tartalmi vizsgálatának szükségességéhez. Megjegyzendő, hogy ő már a 61/2011-es határozat során is párhuzamosan érvelt: akkor még sem a közjogi érvénytelenséget, sem az érdemi alkotmányellenességet nem tartotta megállapíthatónak, de igen óvatosan és eléggé jól burkoltan jelezte, hogy ha valóban jön a farkas, akkor ő tudni fogja, hogy mit kell tennie.²⁵

Az alkotmánybíró álláspontja szerint az alkotmánymódosítás során érvényesülő implicit beépülési parancsnak vannak tartalmi követelményei is, amelyeket a beépítendő normának teljesítenie kell. Az alkotmánymódosítások nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvény koherens rendszerében. Vegyük észre, hogy a koherens ebben az értelemben más, mint a joghézagmentes vagy ellentmondásmentes alkotmányos szöveg. A párhuzamos vélemény szerint a módosító szöveg tartalmi követelményei kapcsán az alkotmány funkcionális egységéből kell kiindulni. Amennyiben tehát az ellentét az Alaptörvény rendszerén belül feloldhatatlannak bizonyul, az Alkotmánybíróságnak ki kell mondania a módosító rendelkezés alaptörvény-ellenességét.²⁶

Stumpf alkotmánybíró nem áll meg itt, és ebből látszik, hogy a bírói talár alatt ő még mindig a politikai mellényét viseli, mert nyomatékosan felhívja a

figyelmet arra, hogy különösen akkor kerülhetne sor az alaptörvény-ellenesség megállapítására, amikor az Alkotmánybíróság által korábban már alaptörvény-ellenesnek kimondott jogszabály rendelkezését kívánná visszacsempészni az alkotmánymódosító többség.²⁷ Az ilyen „rekontra” beépülése az Alaptörvény rendszerébe – Stumpf szerint – feloldhatatlan ellentmondást okozna. A korábban megsemmisített rendelkezéseknek a visszahozatala, az Alaptörvény rendelkezései közé iktatása pusztán a beépülés formai kritériumait tudná kielégíteni, de képtelen lenne tartalmi értelemben véve az Alaptörvény integritás részévé válni.²⁸

Vajon mit mondana Stumpf István a negyedik módosítás rekontra és szubkontra megoldásaira? Lehet-e, akar-e még ezzel a *szájkosárral* megszólalni?

Természetesen van, vagy lehet még kiút, ha lazábban értelmezi az Alkotmánybíróság a szájkosarat. Ha ugyanis tartalmi vizsgálatot nem végezhetnek, akkor (a szöveg erős meggyúrásával) arra az eredményre is juthatnak, hogy valamely alkotmánymódosítás által okozott kirívó ellentmondás vizsgálata éppen hogy csak belefér a megengedett formai vizsgálatba, amelynek közjogi érvénytelenség lehet az eredménye.²⁹ Egyszerűbben fogalmazva: a feloldhatatlan ellentmondás nem tartalmi vétség lenne, hanem formai közjogi érvénytelenség. Ennyi marad. Egy ugyan kétes kimenetelű vészkijárat, amely első ránézésre sokkal szűkebb, mint a pénzügyi, költségvetési tárgyú jogszabályok alkotmánybírói felülvizsgálatát az emberiméltóság-kivételre alapozó vészkijárat.³⁰

Az általam vázolt folyamatban az Alkotmánybíróság egy „fordított sziszifuszi szerepbe” szorult tetsület: minden lépésével tovább süllyed a mocsárban, és amikor végre megkapaszkodik, szilárd talajt érez a lába alatt, és megkísérel visszamászni, az alkotmányozók kihúzzák alóla a nehezen meglelt szilárd talajt. Sziszifusz sorsa talán még jobban is alakult, hiszen ő legalább felmászott, mielőtt visszacsúszott volna.

A süllyedő Sziszifusz határozatokban megjelenő retorikája mégis módfelett visszafogott. Alig olvashatunk közérthető értékelést és a szakmán túliak által is jól érthető üzenetet. Sem a szenvedély, az aggodalom, sem az indignáltság nem üt át a szövegeken: mintha nem is az alkotmányosság alkonyának, de legalább is igen komoly válságának lennénk tanúi. Más országokban az ilyen vagy hasonló esetekben, a nagyobb társadalmi konfliktusokat érintő alkotmánybírói döntések kapcsán megengedett a szenvedélyes hang, a kordában tartott pátosz, az érthető, ám erős szavak használta. E helyett a jogász érvelés szenvtelensége, differenciátlansága uralja a

magyar alkotmánybíróági indoklásokat. Egy idő óta igen kevés új teória jelenik meg, fehér holló a kreatív jogfejlesztő felfogás, a felelős értelmezés. Pedig jól tudjuk, hogy nem megy egyszerre a doktrínák megalapozása, felépítése, alakítása. Sok tétel meg kell alapozni ahhoz, hogy ha eljön az ideje, alkalmas és alkalmazható legyen.

Nem kívánom tagadni, hogy jól látható: az egyébként érthető taktikázás révén, a közjogi érvénytelenség túlzottan nyomatékos használatával az alkotmánybírák eddig nem kívánták feladni a küzdelmet. 2012 végén azzal kellett szembesülniük, hogy nehézsúlyú ellenfelekkel kell megküzdeniük. Ráadásul az alkotmányosság 89-es felfogását, a folytonosság fontosságát hangsúlyozó bírák 2013 tavaszán ki-sebbségbe szorulnak.

A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS ANOMÁLIÁI

Nem elemzem a módosítás minden cikkelyét és bekezdését, mivel azt a közeljövőben megteszik mások. Inkább a módosításba sűrített rendelkezések jellegét és funkcióját tipizálom, az általam érzékelt veszélyeket elemzem. A módosítás szerzői, támogatói az elmúlt napokban gyakorta kérik számon a honi és külhoni bírálóktól, hogy legalább egy konkrétumot mondjanak a módosítás demokráciát bénító, az európai értékekkel ütköző megoldásaira.

Íme, néhány konkrétum, amelyeket a továbbiakban tipizálok.

Elsőként említhetem a „rekontra alkotmánymódosításokat”, amelyek nyilvánvalóan az Alkotmánybíróság korábbi döntéseivel szemben meghozott – kétes természetű – vétót érvényesítenek. Az alkotmánymódosító többség ezeket úgy igyekszik beállítani, mintha maga az Alkotmánybíróság kérte volna ezen módosításokat. Stumpf István szavai a 45/2012. AB határozat párhuzamos véleményében, a második egyházügyi határozatban, valamint a választójogi határozatban nem ilyen természetű kérészt fogalmaztak meg, ha a „kérés” szó értelmét még annak megszokott értelmében fogjuk fel. Ezen rekontra-k között említhetjük az egyházügyi törvényt két ízben is megsemmisítő alkotmánybíróági határozatokra adott méltatlan és alkotmánysértő választ.³¹

Az Alkotmánybíróság először közjogi érvénytelenség miatt, majd 2013 februárjában tartalmi kifogások okán semmisítette meg az egyházi státusz létesítésének azon megoldását, amely (i) objektív kritériumok lefektetése nélkül, (ii) úgy helyezi az Országgyűlés hatáskörébe a döntést, hogy (iii) az nem biztosítja az eljárás és a döntés felülvizsgálatá-

nak a pártatlan és tisztességes eljárás elvei szerint meghatározott garanciáit. Második alkalommal is rezgett a lécz a közjogi érvénytelenség tekintetében,³² de az Alkotmánybíróság mégis igen komoly tartalmi alkotmánysértést állapított meg. Egyrészt kimondta, hogy az egyházi státusz feletti döntéseknek a „politikai karakterű” Országgyűléshez történő telepítése nem egyezethető össze az Alaptörvényben rögzített tisztességes eljárás követelményével. Az egyházi státusz elismeréséről szóló állami döntés során az Országgyűlés – az általa alkotott törvény szerint – nem az objektív mércéket megfogalmazó törvényi feltételek érvényesülését vizsgálja az önmaga alkotta jog jogalkalmazójaként, hanem többségi elven alapuló, politikai szempontokat is érvényesítő politikai eljárást folytat le. Az Országgyűlés számára biztosított döntés az egyházi státusz létesítéséről igazi alkotmányjogi anomália.³³

Ezzel összefügg a második lényeges megállapítás: az ilyen eljárás az egyházi elismerés és elutasítás tekintetében nem biztosít olyan alkotmányosan elfogadható szintű jogorvoslati lehetőséget, amely módot adna a döntés tény- és jogkérdésekben történő felülvizsgálatára és az esetleges jogséremlmek kiküszöbölésére.³⁴ Az alkotmánymódosító többség a negyedik módosítás 4. cikke szerint egyáltalán nem hallotta meg a törvényhozó többségnek küldött üzenetet. Pedig Stumpf István többségi véleménye úgy szólt a törvényhozó lányának, hogy az alkotmánymódosító menyé is értsen belőle. A 4. cikk lényegében megismétli az Alkotmánybíróság által kifogásolt dolgokat; így továbbra sem biztosít alkotmányosan elégséges jogorvoslatot. Sőt, a jogorvoslat terén a „sarkalatos törvényi rendelkezésekkel” szembeni panasz egészen sarlatán hozzáadásával még ront is a helyzeten. És ha minden igaz, akkor lényegében ezek a rendelkezések válnak alkotmányossá. A mentőövként bedobott alkotmányjogi panaszról³⁵ azért Szájer és Gulyás képviselőknek is tudniuk kell, hogy az vagy porhintés, vagy komoly tévedés. Ugyanis csak az egyházi *elismerés* megadása történik olyan törvénymódosítással, amellyel szemben az „új panasz” igénybe vehető, de ebben az esetben nincs szükség a panaszra; ám mivel az egyházi elismerés *elutasítása* nem törvényi rendelkezéssel, hanem egyedi határozat formájában születik meg, amikor valóban szükség lenne megfelelő jogorvoslatra, akkor a negyedik módosításban mentőövként odadobott, amúgy is soványka panasz sem vehető igénybe.

A fajsúlyos rekontra-k között említendő ebben a típusban a család fogalmának meghatározása a negyedik módosítás 1. cikkében, amely szembe megy az Alkotmánybíróság azon határozatában foglaltakkal, amely megsemmisíti a családvédelmi törvény lé-

nyegi pontjait, így a családdefiníciót. Nem jelentéktelen rekontra a hajléktalanok helyzetének szabályozására adott felhatalmazás, a „röghözkötés” további szabályozásának alkotmányjogi megágyazása. Ilyen válasz az Országos Bírói Hivatal elnökének biztosított bíróságkijelölési jog.

Azt kell mondanom, hogy mindössze két fontos területen nem született rekontra: a választójogi nyilvántartás és az ügyészi vádathelyezési jog tekintetében. Az első esetben az erő feltehetően azért adott helyet az észnek, mert a többség felismerte, hogy a regisztrációval ebben a parlamenti ciklusban maga alatt vágja a fát. A kezdeményezés majd egy más alkalommal fellelegíthető. A második eset, az ügyészi vádathelyezés alkotmányos megerősítése pedig igazán botrányos lett volna a Velencei Bizottság előtt, ráadásul felesleges is, ha már az Országos Bírói Hivatal elnökének van bíróságkijelölési joga, ami persze feltehetően szintén nem fog sokkal kedvezőbb elbírálásban részesülni.

Második típusként hivatkozom a megágyazó, menlevelet biztosító alkotmánymódosításokra, amelyek az egyébként alkotmányellenesnek minősíthető sarkalatos vagy egyszerű feles törvényeknek kívánnak oly módon immunitást, menlevelet biztosítani, hogy a törvény „paramétereit” egy alkotmánymódosítás adja meg, amely tág keretet teremt arra, hogy a megszülető törvényi szabályozás kiállja az „alkotmányosság próbáját”. Ezek egy része egybeesik a fent említett rekontra típusú módosításokkal, de van köztük önjáró és önálló típus is, ha az Alkotmánybíróság évekkal ezelőtt hozott határozataival való szembefordulást (szólás, gyűlöletbeszéd) ilyennek tekinthetjük. A negyedik módosítás 5. cikk (5) bekezdése az új Ptk-val³⁶ karöltve visszahozza a közösségek méltóságának védelmét, a nem kellően behatárolt vagy nem is arra érdemesült csoportok „jó hírnevét” sértő beszéd, megnyilvánulás szankcionálhatóságát, amely korábbi változatait az Alkotmánybíróság – lényegében az átsugárzás vélelmének gyenge volta miatt – több ízben is, legutóbb a 96/2008 (VII.3.) AB határozatban alkotmányellenesnek minősítette.

Az új Ptk. 2:54 §-ának (5) bekezdése alapján a közösség bármely tagja jogosult a személyisége lényeges vonásának minősülő, így a magyar nemzethez, valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséghez való tartozásával összefüggésben a *közösséget* nagy nyilvánosság előtt súlyosan sértő vagy kifejezőmódjában indokolatlanul bántó jogsérelem alapján személyiségi jogi pert indítani. Látható,

hogy egy igen lazán meghatározott körű, közösséget ért sértő kijelentés esetében megengedett, hogy a közösség tagja saját személyiségi jogát érvényesíthesse. Első változatában még szerepelt az a feltétel is, hogy a kifogásolt kijelentés és a helyzet alkalmas arra, hogy a közösség tagjában megalapozottan a fenyegetettség érzését keltse. Ez a fordulat kikerült a tényállás végső változatából.

A negyedik módosítás ennek a felfogásnak ágyaz meg azzal, hogy meglehetősen sommásan megállapítja, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. A Ptk. szabálya ugyan csak 2014. március 15-én lép hatályba, de megjegyzendő, hogy a törvényhozó előbb fogadta el új Ptk-t, mint hogy a negyedik módosítás erre alkotmányos alapot teremtett volna.

Nem könnyű megállapítani, hogy az alkotmánymódosító többség mikor döntötte el, hogy alaptörvényi szinten szakítanak az Alkotmánybíróság egyik legmarkánsabb doktrínájával, a gyűlöletbeszéd szankcionálhatóságának igen erős tilalmával. A negyedik módosítás 5. cikkéhez fűzött indoklás arra hivatkozik, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata világossá tette, hogy törvényi szinten nem biztosítható „hatékony fellépés” a gyűlöletbeszéd szemben, ezért a hatékony fellépést az Alaptörvény módosításával indokolt megalapozni. Nem helytálló ez a rövid és sommás értékelés. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata azt tette világossá, hogy a korábbi – nem kellően pontos, precíz és körültekintő – törvényi megoldások nem bizonyultak alkotmányosnak. De szinte minden alkotmánybírósági határozat rámutatott arra is, hogy a létező alkotmány keretei között is létezik alkotmányos megoldás. Azt legfeljebb egy kis munkával és tisztességes értelmező hozzáállással meg kell találni. De azt sohasem mondta az Alkotmánybíróság, hogy olyan – a negyedik módosításban meglelt – módosításra volna szükség, amely túlzottan „tág”, bizonytalan csoport-meghatározással és az egyéni sérelem pusztá törvényi vélelmzésével lényegében szükségtelen és aránytalan módon korlátozza a szólásszabadságot.

Harmadik sorban vizsgálom a hatásköri tilalmak megerősítését, különösen az Alkotmánybíróság működése tekintetében. Ezek összefüggenek az első két típusal, céljuk a biztosabbnál is biztosabbra való törekvés: hogy legyen nadrágtartó és nadrágszija is. Hiszen ha valamilyen ok miatt az alkotmánymódosító megoldások mégis az Alkotmánybíróság elé kerül-

hetnek, talán a vészkiírást segítségével, amely mégis a közjogi érvénytelenséget kifogásolja a tartalmi alkotmányértés helyett vagy okán, ha még a szuperlojális fiskálisokból álló testületben sem lehet teljesen bízni, akkor indokolt még szorosabbra csavarni a hatásköri szabályokat. Ezek látszólag kibővülnek, mert alkotmánymódosítás közjogi semmisségére a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész is tehet javaslatot, de mindezt csak a kihirdetéstől számított 30 napon belül kell megtenni. Igen feszes határidő. Ezzel szemben kerül alkotmánymódosító bebetonozásra az a hatásköri szabály, hogy az Alkotmánybíróság alkotmánymódosítást tartalmi megfontolásból, érdemi alkotmányellenesség miatt sohasem vizsgálhat, és nem is semmisíthet meg. És még a köztársasági elnökben sem bízunk a negyedik módosítás: az elnöki jogkör úgy módosul, hogy az elnök is csak közjogi érvénytelenség miatt indítványozhat.

Negyedik típusként tárgyalhatjuk a precedensek körében végzett tabula rasa-t, annak a módosító indítvánnyal megszelídítettebb formájában is. Első nekifutásként a negyedik módosítás 19. cikke azt mondotta volna ki, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott alkotmánybírói határozat és annak indoklása az Alaptörvény értelmezése során nem vehető figyelembe. Ez is részben rekontra módosítás, mivel a 22/2012 (V.11.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a 89-es alkotmányon alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett érvelés, elvi jelentőségű megállapítás értelemszerűen irányadó az Alaptörvényt értelmező, alkalmazó döntésekben. A döntés a testület működésének és döntéseinek folytonosságát volt hivatva alátámasztani. Az első javaslatra tett szép számú bírálat hatására a 19. cikk megszelídült, és az alkotmányjogász számára kissé „megkegyült” szöveggel került elfogadásra. E szerint az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírói határozatok a *hatályukat* veszítik, ám e rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Ez a megoldás is számos problémát vet fel. Nyilván egy bírói határozat nem tudja hatályát veszíteni, legfeljebb valami olyasmit lehet elgondolni, hogy a rendelkező részben meghatározott joghatást nem érinti a szabály, és így nem kerül sor új eljárásra azonos és hasonló ügyekben. De a rendelkező részt és az indoklást nyugodtan „elfelejtheti” az Alaptörvény alapján ítéző Alkotmánybíróság. Mi több, ezeket figyelembe sem veheti a taláros testület – többek között erre mondják a negyedik módosítás magyarázóit, hogy ily módon csak növelték az Al-

kotmánybíróság hatáskörét, szellemi mozgáskörét. Mindkét dolgot megteheti: hivatkozhat is a korábbi határozatra, és el is vetheti.

Aligha ez volt a cél, és kétlem, hogy ez lesz az eredmény. A korábbi határozatokra történő hivatkozás negligálásának veszélye elsősorban abban áll, hogy az Alkotmánybíróság több alapvető jelentőségű doktrínáját – így az alapjogi korlátozás tesztjét (a szükségesség és arányosság mércéje), a diszkrimináció tilalmának és az egyenlő bánásmód gyakorlatának alapjait – a precedensek alakították ki. Precedensek vitték tovább, alakították, módosították az összes alapjog tekintetében kialakított doktrínákat. Nem biztos, hogy azokat minden esetben megfelelően alkalmazták a bírák, de a kiindulóponttól eddig igen kevesen mondták azt a komolyság szándékával, hogy elhibáztak. Ugyan az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése az alapjogi korlátozás tekintetében kellően részletes szabályt ad, és a jórészt a korábbi precedensekre épít, és az is igaz, hogy az egyenlőséget deklaráló XV. cikk is különb, mint a 89-es alkotmány szövege, de mind a szabadságjogok érvényesítése, mint az egyenlőség alkalmazása során nélkülözhetetlenek maradnak a precedensek. Most a módosítással annak a lehetőségét teremtik meg, hogy a korábbi precedenseket megingathassák. Mást akarnak, másféle értelmezést és másféle védelmet, és nem kétséges, hogy más is lesz ez az alapjogvédelem. Ha nem is Pokol Béla bonyolultnak tűnő, de végletesen egyszerű alkotmányvédő (romboló) felfogása érvényesül,³⁷ de mindenképpen egy olyan új korszak jön el, amelyben nem tudhatjuk, hogy mi lesz az alapjogok sorsa, a diszkrimináció tilalmának jövője.

Végül ötödik típusként említtem az ÁR-ból örökölt szöveget, amely a kommunizmus prózai purgálását végzi el – mintegy 20 év késéssel – az Alaptörvény új U) cikkében. Joggal nevezhetjük e műves munkát kommunistaellenes kiáltványnak. A jórészt hitvalló szöveg mellett azért van benne konkrétum is. Mielőtt erre térnék rá, egy megjegyzésem van: kérdéses, hogy amikor az MSZMP-ét és a kiszolgálásukra létrehozott egyéb politikai szervezeteket nevezi kissé sommásan „bűnöző szervezeteknek” az új U) cikk (1) bekezdése, akkor tudatában volt-e a jogalkotó és az ÁR. elbírálása során az Alkotmánybíróság, hogy ez kinek is szól. Még ha a régi monopolszakszervezetet és a KISZ-t figyelmen kívül is hagyom, ilyen személy a Kormány külügyminisztere és belügyminisztere, sőt, az ÁR-t elbíráló alkotmánybírói testület talán fele érintett lehetett e megnevezés

A CSALÁDMEGHATÁROZÁS
ALAPTÖRVÉNYBEN RÖG-
ZÍTETT ULTRAKONZERVA-
TIVIZMUSA ÉS MEREVSÉ-
GE MÁR A KÖZELJÖVŐBEN
IS KONFLIKTUSOKAT FOG
KIVÁLTANI.

kapcsán. És ez – részben – magyarázza is döntésüket. Senki sem szereti, ha akár közvetve is, de „bűnöző szervezetek” tagjának tekintik. Akkor sem, ha rá mint egyszerű tagra az Alaptörvény módosítása nem állapít meg különösebb konkrét szabályt.

VESZÉLYEK ÉS VÉSZHELYZETEK

Kezdjük a veszélyeket az el nem évülő elévülés vasból fakarikájával. Az U cikk (1) bekezdése tehát az MSZMP-ét, jogelődjeit, a kiszolgáltatásukra létrehozott egyéb politikai szervezeteket nevezi bűnöző szervezeteknek, és vezetőikre vonatkoztatva kijelenti, hogy azok „el nem évülő felelősséggel” tartoznak a múlt megannyi bűnéért.³⁸ Ebben a felelősségben az MSZMP jogutódjaiként elismert politikai szervezetek a „törvénytelenül felhalmozott vagy örökösöként [sic] is” osztoznak az elődjeik felelősségében. Ugyan nem könnyen értelmezhető, hogy milyen felelősségről van szó, de az el nem évülő felelősség elévülési szabályaiból arra a következtetésre lehet jutni, hogy itt nem egy egyszerű „lex Biszku” készül, nem is más személyre szabott „Bill of Attainder” típusú büntetőszabály.

Az U cikk (6) – (8) bekezdései ugyanis meghatározott, a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével elkövetett – külön törvényben meghatározásra kerülő –, súlyos bűncselekmények büntethetősége tekintetében, amelyeket az elkövetéskor hatályos büntető szabály figyelmen kívül hagyásával nem üldöztek, újrarendezi az elévülést. Az ilyen elévülés megszakadását és nyugvását mondja ki az Alaptörvény U) cikke. Ha az elévülés 1990. május 1. előtt állott be, akkor az elévülés az Alaptörvény hatályba lépésének napjától újra indul. Ha az elévülés 1990. május 1. után állott be, akkor az elévülés csak azzal az idővel hosszabbodik meg, amennyitől a kommunista diktatúra „fosztotta meg” a jogállamot a bűncselekmények üldözésétől. Mindezzel a jogállamiság szempontjából mégis van egy jelentős probléma. A fenti elévülési szabályok nem vesznek tudomást arról, hogy végső soron a rendszerváltás óra eltelt nem kevés, majdhogynem 23 év alatt mindezen súlyos bűncselekmények elkövetőit felelősségre lehetett volna vonni. Hasonló elévülési szabályoknak a rendszerváltások hajnalán van létjogosultságuk. Több szomszédos rendszerváltó ország élt ezzel a lehetőséggel, Németország is alkotmányjogilag elfogadott megoldást talált – több mint 20 éve. De 23 évnyi jogállami működést követően a jelzett elévülési szabályok felvetése egyszerűen képtelenség. Meglehet, hogy az U) cikk elévülést újrakezdeményező megoldásai nem a *nullum*

crimen sine lege elvét sértik, de más alkotmányos büntetőjogi szabályt, továbbá a tisztességes bírói eljárásokra vonatkozó szabályt bizonyosan. De mivel az U) cikk része az Alaptörvénynek, azt érdemi szempontból nem vizsgálhatja az Alkotmánybíróság, csak majd a meghozandó törvény kapcsán lehet annak alkotmányosságáról, a törvény alapján esetlegesen folytatandó eljárásokról többet mondani.

Természetesen tisztában vagyok azzal, hogy az egész U) cikk nagyon „szimbolikus”, de ha egyszer az el nem évülő elévülés koncepciója – akár a puska – megjelenik a színpadon, akkor az esetleg el is sült.

Különös veszélyeket vizionálok a szólásszabadságot korlátozó módosításokban: egyrészt a politikai reklám és kampány szabályozása terén, másrészt a gyűlöletbeszédre vonatkozó jogi megközelítés gyökeres átalakítására való törekvés kapcsán.³⁹ Ahol ez megvalósult, ott a tapasztalatok azt mutatják, hogy nem a kisebbségi áldozatok védelmét, hanem a többségi entitás tagjainak védekezését segítik elő ezek a szabályok.

A családmeghatározás Alaptörvényben rögzített ultrakonzervatívizmusa és merevsége már a közeljövőben is konfliktusokat fog kiváltani. Minden esetben, amikor valamilyen alanyi jog vagy kedvezmény a családi státushoz kötődik, a családdefiníció szűk volta miatt igen sok olyan személy és reláció marad majd ki ezekből, akik számára ez a helyzet kifejezetten alkotmányosértő, megkülönböztető vagy csak egyszerűen materiálisan hátrányos lesz. Ne gondoljuk azt, hogy Amerika olyan mesze van tőlünk, ahol éppen most fog a Legfelső Bíróság dönteni az azonos neműek közötti kapcsolatban élők szövetségi adójáról, számtalan kedvezményéről, jogairól. A családi státusztól függő számtalan kedvezmény és jogosultság – azonos és különeműek közötti kapcsolatokban – magyar tájon is súlyos anomáliákat idézhet elő.

A rekontra módszere, az, amit korábban úgy neveztem, hogy a szennyes megtisztítása az alkotmánymódosítás mosógépében, azt a benyomást alakítják ki, hogy a módosítások által nem érintett alapjogok is veszélybe kerülhetnek. Ha az onnipotens alkotmányozó nem vesz komolyan bizonyos alapjogokat, az amúgy impresszívnek szánt alapjogi katalógus többi alapjoga sincs biztonságban. Ha korábban a folytonosság, a folyamatosság hívei reménykedhettek, ez a remény most köddé vált. Míg korábban az Alkotmánybíróság még mondhatta, hogy nem eszik forrón a kását, majd a láthatatlan alkotmány, a precedensek révén megszelídítik a fenevadat, a negyedik módosítás után ezt már nem lehet állítani. Ezt követően csak jobbára bólogatni lehet: helyes a bőgés, oroszlán!

UTÓSZÓ

A történet természetesen folytatódik. Lapzártá előtt egyetlen fejleményre mindenképpen illő rámutatni. Szabó Máté biztos a negyedik módosítás közjogi érvénytelensége mellett érvelve az Alkotmánybíróság előtt indítványozta a módosítás megsemmisítését. Meg kell emelnünk kalapunkat a biztos előtt. Bár eddigi működését, és részben egyéb közszereplését, a korábbiakban több bírálata is illette, meg kell állapítanunk, hogy amikor a biztos észlelte, hogy szinte egyedül maradt, aki fontos kérdésekben indítvánnyal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, megfontoltan, sőt, alappal állíthatjuk, bátran élt ezzel a jogával. Ezzel tesztelte az új összetételű bíróság felfogását. A teszt eredménye, hogy a testület 2013. május 21-én kihirdetett határozatában nem találta megalapozottnak az alapvető jogok biztosának az Alaptörvény negyedik módosítása közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítványát, tartalmi vizsgálatot pedig hatáskör hiányában nem végzett. (*A határozat kommentárjára a Fundamentum következő számában visszatérünk. A szerk.*) Mindenesetre a biztostól bátor tett volt az indítvány, amelyet az alkotmányosság védelmezőjeként bölcsen lépett meg. És ha körülnézünk, jelenleg az alkotmányosság védelmezői között az államszervezetben belül ő az utolsó mohikán. Szeptemberi távozása után sápadt arcú törzsfőnökök maradnak a porondon.

JEGYZETEK

1. Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.)
2. A két fogalom különbségére SÓLYOM László is felhívta a figyelmet Az alkotmányosság esélyei című esszéjében, *Heti Világgazdaság*, 2012. január 7.
3. Negyedik módosítás 21. cikk (1) bekezdés a) pont.
4. Negyedik módosítás 21. cikk (1) bekezdés a) pont.
5. Magyarország Alaptörvényének első módosítása (2012. június 18.) 1. cikk (1) bekezdés.
6. Magyarország Alaptörvényének első módosítása (2012. június 18.) 1. cikk (2) bekezdés.
7. A magyar alkotmányos rendben is megkülönböztethető az alkotmányozó, az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalom, de mindaddig, amíg nem azonosíthatók markánsan eltérő feltételek és eljárások e három instrumentum elfogadása terén, az eltérésnek nagy jelentősége nincs. Az alkotmánymódosító hatalomról elmondható, hogy származtatott vagy konstituált hatalom.
8. Magyarország Alaptörvényének második módosítása (2012. november 9.) 1. cikk.
9. 43/2012. (XII.20.) AB határozat, Alkotmánybíróság Határozatai, 2012/13, 788.
10. 166/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 545.
11. 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478.
12. 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 440.
13. Az Á. jó egy oldalnyi saját Preambuluma az MSZMP-ét és a kiszolgálásukra létrehozott egyéb politikai szervezeteket különösebb kertelés nélkül „bűnöző szervezeteknek” nevezi meg, vezetőik tekintetében olyan el nem évülő felelősséget állapít meg az elnyomó rendszer fenntartásáért, irányításáért, az elkövetett jogsértésekért és a nemzet elárulásáért, amely tekintetében aztán a 2. cikkben az el nem évülő felelősség elévülésének, annak megszakadásának, illetve nyugvásának szabályait rögzíti.
14. 184/2010. (X.28.) AB határozat, ABH 2010, 900.
15. Az alkotmányt módosító 2010. évi CXIX. törvény.
16. Az indítvány szövege ma is megtekinthető a Galamus portál alkotmányjogi beadványok tára rovatában – [www.galamus.hu/Cikkeink/Galamus-csoport/egyeb/Alkotmánybírósági beadványok tára](http://www.galamus.hu/Cikkeink/Galamus-csoport/egyeb/Alkotmanybirsagi-beadvanyok-tara).
17. Ádám Antal indítványának témái és érvelése megjelent CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: Túl az alkotmányon... *Közjogi Szemle*, 2010/4, 1–2.
18. A zenei hasonlat részben azért született, mert Sólyom Lászlót kívántam ilyen körmönfontan befolyásolni. A Heti Válaszban vele készült interjú alapján úgy tűnt, hogy hajlik arra, hogy az Alkotmánybíróságnak módosítania kell merev álláspontján az alkotmányellenes alkotmánymódosítás nehéz kérdésében, de Sólyom akkor nem kívánt ezzel a témával a nyilvánosság elé állni. Azt reméltem, hogy a zenét kedvelő és Doktor Faustus történetét jól ismerő volt elnök a zenei hasonlatra építve határozottabban érvelhet. Azt már nem firtattam, hogy vajon Sólyom László olvassa-e az indítványunknak teret adó Galamus portált.
19. Még azon melegében, 2011 júliusában elemeztem a 61-es Határozatot, a bírák által kifejtett álláspontokat. HANÁK András: Az égben és nem az égen, *Galamus*, 2011. július 26. Nemzetközi összehasonlítást ad és a 61-es Határozat gyenge pontjaira hívja fel a figyelmet HALMAI Gábor: Alkotmányos alkotmánysértés, *Fundamentum*, 2011/2, 81–98.
20. Tóth Gábor Attila jegyzi meg, hogy az Alaptörvény egy „jókora önellentmondás”, mivel nemzetközileg igyekszik szalonképesnek mutatkozni, de befelé törzsi fogalmakkal operál, a hatalmon levő kormányzat aktuális céljait szolgálja. „Az Alaptörvény főbb problémái nem oldhatók meg jogértelmezéssel” – TÓTH Gábor Attila alkotmányjogással SÓLYOM Péter beszélget, *Fundamentum*, 2012/4, 71–72.
21. Jó szemmel mutat rá a Bihari Mihály által írt többségi vélemény fals hangjaira SÓLYOM Péter: A szuverén furkósbotja: Alaptörvény, *Szuverén*, 2013. február 26.

22. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Alkotmánybíróság Határozatai, 2013/1, 29.
23. A folytonossági stratégia a 22 év alatt felhalmozódott precedensjog használatával törekszik az Alaptörvényt közel hozni a 89-es alkotmányhoz.
24. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Alkotmánybíróság Határozatai, 2013/1, 35–38.
25. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 336.
26. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Alkotmánybíróság Határozatai, 2013/1, 36–38.
27. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Alkotmánybíróság Határozatai, 2013/1, 38.
28. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Alkotmánybíróság Határozatai, 2013/1, 38.
29. Ezt a lehetőséget felveti (és megvalósulását igen valószínűtlennek tartja) HALMAI Gábor: Ilyen ez a harc, *Magyar Narancs*, 2013. március 14.
30. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt kivétel az emberi méltósághoz való jog fordulatában.
31. Az első 164/2011. (XII.20.) AB határozat, a második a 6/2013. (III. 1.) AB határozat.
32. Nem szép dolog végjegyzetben megjegyezni, de sajnos csak itt tudom megemlíteni, hogy a közjogi érvénytelenség tana mennyire bizonytalan lábakon áll az alkotmánybírósági gyakorlatban, mivel az erre vezető körülmények, a jogalkotási előírások megsértése igen kidolgozatlan. A következmények tekintetében sem egyértelmű a helyzet, mint azt a Második Egyházügyi Határozat is jelzi. Annyi bizonyosnak látszik, hogy a tan jelenlegi formájában nem védi érdemi módon a deliberatívnak nevezett döntéshozatali eljárás szilárd kereteit.
33. 6/2013. (III.1.) AB határozat, Alkotmánybíróság Határozatai, 2013/7, 334, 364.
34. 6/2013. (III.1.) AB határozat, Alkotmánybíróság Határozatai, 2013/7, 334, 365.
35. A negyedik módosítás 4. cikk (1) bekezdése által módosított Alaptörvény VII. cikk új (2) bekezdése az egyházi elismerésre vonatkozó sarkalatos *törvényi rendelkezésekkel* szemben biztosít alkotmányjogi panaszt.
36. Az új Ptk. (2103. évi V. törvény) utolsó módosítókkal elfogadott 2:54. § (5) bekezdése.
37. POKOL Béla: Gondolatok az alkotmánybírósági döntések elvi alapjaihoz, *Jogelméleti Szemle*, 2012/1.
38. Hosszú lenne az Alaptörvény U) cikkének (1) bekezdésébe került (a)-tól (i) pontig tartó bűnlistát felsorolni. Nyilván erkölcsi felelősséget olvasnak a „bűnöző szervezetek” vezetőinek fejére, csak az (i) pont fogalmaz meg olyan köztörvényes bűncselekményeket, amelyeket politikai okokból nem üldözött a kor igazságszolgáltatása. Mindez nem jelenti azt, hogy a meghozandó törvény csak ezen bűncselekmények esetében fogja lehetővé tenni az elévülés meghosszabbítását.
39. Ha nem is filológiai pontossággal, de annyit megjegyezhetek, hogy a Ptk. 2:54. § (4) bekezdésébe foglalt igen bizonytalan kontúrú gyűlöletbeszéd-tényállás több módosító indítványt ért meg a végszavazás előtti napokban, és ebben az egy-két nap leforgása alatt lezajlott folyamatban az igazságügy-miniszternek – a helyzetet kis mértékben menteni kívánó – indítványa is elbukott. Igazi szólásszabadság elleni puccs zajlott le, amelynek egyetlen pozitív oldala az, hogy a Ptk. továbbra is egyszerű többséggel módosítható.