

Strasbourg, 2011. június 20.

CDL-AD(2011)016

621/2011. sz. vélemény

Eredeti nyelv: angol

JOGGAL A DEMOKRÁCIÁÉRT EURÓPAI BIZOTTSÁG
(VELENCEI BIZOTTSÁG)

VÉLEMÉNY
MAGYARORSZÁG ÚJ ALKOTMÁNYÁRÓL

Elfogadva a Velencei Bizottság
87. plenáris ülésén
(Velence, 2011. június 17–18.)

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

megjegyzései alapján

A Magyar Helsinki Bizottság fordítása

TARTALOM

I. Bevezetés	3
A. Háttérinformációk.....	3
B. Előzetes megjegyzések	4
C. A vélemény célja	5
II. Általános megjegyzések	5
A. A sarkalatos törvények.....	6
B. Értelmezési szabályok	8
III. Különös megjegyzések	8
A. Preambulum	8
B. Alapvetés.....	11
C. Szabadság és felelősség (I–XXXI. cikk).....	14
a) Általános megjegyzések.....	14
b) Különös megjegyzések.....	15
D. Az állam	22
IV. Következtetések	32

I. Bevezetés

1. 2011. március 26-án Párizsban tartott találkozóján a Parlamenti Közgyűlés Monitoring Bizottsága úgy döntött, felkéri a Velencei Bizottságot, hogy véleményezze Magyarország új alkotmányát.
2. Egy jelentéstevőkből álló munkacsoportot állítottak fel, a következő tagokkal: Hanna Suchocka asszony, valamint Wolfgang Hoffmann-Riem, Christoph Grabenwarter, Kaarlo Tuori és Jan Velaers urak.
3. 2011. május 17–18-án a munkacsoport – a Velencei Bizottság Titkársága részéről Thomas Markert úr és Artemiza Chisca asszony kíséretében – Magyarországra látogatott, hogy találkozzon a hatóságok, a magyar Országgyűlésben képvisellel rendelkező politikai pártok, az Alkotmánybíróság és a civil társadalom képviselőivel. A Velencei Bizottság mindannyiuknak köszönetét szeretné kifejezni az ezen alkalomból folytatott megbeszélésekért, illetve a magyar hatóságoknak a látogatás kiváló megszervezéséért.
4. Jelen véleményt, amely a jelentéstevők megjegyzésein alapul, a Velencei Bizottság Velencében, 2011. június 17–18-án tartott 87. plenáris ülésén fogadta el.

A. Háttérinformációk

5. A Magyar Köztársaság jelenlegi alkotmányát 1949. augusztus 20-án fogadták el. Ez az ország első és egyetlen írott alkotmánya, és Magyarország volt az egyetlen közép-kelet-európai ország, amely nem alkotott teljesen új alkotmányt a kommunizmus bukását követően.¹
6. Egy új alkotmány megalkotásának ötlete 1988-tól merült fel Magyarországon. A deklarált cél a többpártrendszer, a parlamentáris demokrácia és a szociális piacgazdaság megvalósítása volt. Az idő szorítása miatt azonban nem volt mód új alkotmány szövegezésére, és az Országgyűlés egy átfogó módosítást fogadott el az 1949-es alkotmányhoz kapcsolódóan (1989. évi XXXI. törvény). Az Alkotmány preambuluma 1989-ben módosított szövege kimondja: az ideiglenesen, egy új alkotmány elfogadásáig marad hatályban.²
7. 1989 óta az Alkotmányt számos alkalommal módosították, így a közelmúltban is több mint tíz alkalommal, a kormánykoalíció kétharmados többségét felhasználva.
8. Amikor a jelenlegi magyar Kormány 2010-ben hatalomra került, újra napirendre vették az új alkotmány megalkotását és elfogadását, és az a jelenlegi kormánytöbbség fontos programjává vált. E célból felállították a Nemzeti Konzultációs Testületet és az Alkotmány-előkészítő eseti bizottságot. Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottságot 2010 júniusában hozták létre, és 2010. július 20-án kezdte meg munkáját. A bizottság elkészített egy szabályozási koncepciót, amelyet végül csak az alkotmányozási folyamatot segítő

¹ Lásd még Lettorság sajátos esetét: 1990. május 4-én a Lett Köztársaság Legfelsőbb Tanácsa kikiáltotta Lettorság függetlenségét és elfogadta az 1922-es alkotmány 1., 2., 3. és 6. cikkét. Az alkotmány többi része „függőben maradt”, amíg felül nem vizsgálták a modern körülményekkel való összhang megteremtése érdekében; az alkotmányt a lett parlament 1993. július 6-án iktatta be újból teljes körűen.

² „A többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg.” – a Magyar Köztársaság Alkotmánya (az 1989. évi XXXI. törvény szerint módosított és újból beiktatott 1949. évi XX. törvény)

„munkaanyagoknak” tekintettek. Mindeközben a Fidesz-KDNP soraiból választott képviselők elkészítettek egy szövegtervezetet, amelyet 2011. március 14-én benyújtottak a magyar parlamentnek. A javaslatot 2011. április 18-án fogadta el a magyar parlament a Fidesz-KDNP koalíció szavazataival, a köztársasági elnök pedig 2011. április 25-én írta azt alá. Ahogy az alkotmányban a „Záró rendelkezések” jelzik, az új alkotmány 2012. január 1-jén lép hatályba. Az átmeneti rendelkezések elfogadása még hátravan.

9. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2011. március 26-án úgy döntött, hogy a Velencei Bizottság véleményét kéri az elfogadott alkotmánnyal kapcsolatban.

B. Előzetes megjegyzések

10. A Velencei Bizottság már korábban is nyújtott jogi segítséget a magyar hatóságoknak a jelenlegi alkotmányozási folyamat kapcsán. CDL-AD(2011)001 számú, a 86. plenáris ülésén (Velence, 2011. március 25–26.) elfogadott véleményében a magyar hatóságok kérésére három, az új alkotmány megalkotásának folyamata során felmerült jogi kérdéssel foglalkozott: az EU Alapjogi Charta rendelkezéseinek lehetséges belefoglalása az új alkotmányba, az előzetes normakontroll szerepe és jelentősége az Alkotmánybíróság hatáskörei között, és az *actio popularis* szerepe és jelentősége az utólagos alkotmányossági felülvizsgálat kapcsán. A Bizottság jogi véleményt adott e három specifikus kérdéssel, és – az új alkotmány tervezetének hiányában – ismertette a legmegfelelőbb opciókat, amelyek véleménye szerint a magyar kontextusban alkalmazhatóak lennének. E vonatkozásban a Bizottság megjegyzi, hogy e fenti véleményében foglalt javaslatokat részben figyelembe vették (lásd azonban a 122. pontot).

11. 2011 márciusában elfogadott véleményében a Velencei Bizottság arra tekintettel, hogy a civil társadalomban számos aggály merült fel az új alkotmány elfogadásával kapcsolatos folyamat átláthatatlansága és a magyar társadalommal való nem megfelelő konzultáció miatt, általános megjegyzéseket is megfogalmazott az alkotmányozási folyamattal kapcsolatban. Kritizálta az új alkotmány szövegezésének, megvitatásának és elfogadásának folyamatát a szűk időkeret miatt, valamint azért, mert a tervezet megvitatására a politikai erők, a média és a civil társadalmon részéről csak korlátozott lehetőségek álltak rendelkezésre. Sajnálattal jegyezte meg, hogy sem az alkotmányozási folyamattal, sem a jövőbeli alkotmány tartalmával kapcsolatban nem volt lehetséges a – politikai erők közötti, illetve társadalmi – konszenzus megteremtése.³ Az új alkotmány megvitatásának utolsó szakaszáról és az elfogadásáról kapott információk fényében a fenti megállapítások továbbra is érvényesek.

12. A Velencei Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy a teljes mértékben sikeres és legitim alkotmányozási folyamatnak előfeltétele egy olyan alkotmányos kultúra, amely világosan elválasztja az alkotmányos kérdéseket a hétköznapi politikától, és úgy tekint az alkotmányra, mint az – érthető és akár egészségesnek is tekinthető politikai nézeteltérésekkel jellemezhető – szokásos demokratikus folyamatok általánosan elfogadott keretére.

13. A Bizottság megjegyzi azonban, hogy míg a kormánytöbbség és az ellenzék közötti valódi párbeszédre az új alkotmány megvitatása és elfogadása kapcsán nem volt lehetőség, a Velencei Bizottsággal a 2011. májusi látogatása során megosztott információk szerint a végrehajtási jogszabályok megalkotása során a többségi koalíció és az ellenzék együttműködik majd.

³ Lásd: CDL-AD(2011)001, Vélemény a magyarországi alkotmányozás során felmerült három jogi kérdéssel, 16–19. pont

C. A vélemény célja

14. Általában véve a Velencei Bizottság üdvözli, hogy a volt kommunista országok új és modern alkotmányt fogadnak el abból a célból, hogy egy olyan új keretet teremtsenek a társadalom számára, amely biztosítja a demokráciát, az alapvető szabadságokat és a jogállamiságot.

15. Amikor a Velencei Bizottság értékeli egy új alkotmányt, akkor elsősorban azt próbálja megvizsgálni, hogy az alkotmány rendelkezései megfelelnek-e az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE), és összhangban állnak-e az Európa Tanács tagállamai által általában elfogadott jogállami sztenderdekkel és alapvető értékekkel.

16. Az alábbi elemzés az elfogadott alkotmány angol fordításán alapszik, amelyet a magyar Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium bocsátott rendelkezésre, és amelyet a magyar Kormány hivatalos honlapján nyilvánosságra hoztak. Megtörténhet, hogy a fordítás nem tükrözi pontosan minden tekintetben az eredeti változatot; egyes megjegyzések és kihagyások következhetnek fordítási problémákból.

17. Az alábbi megjegyzések nem arra irányulnak, hogy mély elemzését adják a teljes alkotmánynak. Céljuk, hogy alapos betekintést nyújtsanak meghatározott témakörök szabályozásába.

II. Általános megjegyzések

18. Magyarország egy olyan új alkotmányt fogadott el, amelynek célja, hogy megfeleljen egy modern alkotmány általános jellemzőinek az Európa Tanács adta kereteken belül. A Velencei Bizottság különösen üdvözli azt, hogy az új alkotmány a demokrácián, a jogállamiságon és az alapjogok védelmén, mint alapvető elveken nyugvó alkotmányos rendet hoz létre. Észrevételezi, hogy annak megszövegezése során más európai uniós országok, így Lengyelország, Finnország, Svájc vagy Ausztria alkotmányai inspirációs forrásként szolgáltak. Különös erőfeszítést tett az alkotmányozó annak érdekében, hogy szorosan kövesse az EJEE, valamint meghatározott mértékben az EU Alapjogi Chartájának szabályozási technikáját és tartalmát.

19. Magyarország új alkotmányának különleges jellemzője, hogy miközben a fent említett sztenderdekből merít, alkotmányos garanciák olyan speciális változatait is tartalmazza, amelyek részben lelhetők fel néhány európai alkotmányban. A legtöbbjük a nemzeti tradícióhoz és identitáshoz kapcsolódik. Ezeket az európai uniós jogban fontos tényezőnek tekintik (Az Európai Unióról szóló szerződés, 6. cikk)⁴ és az EJEE alapján is elismerik. A Velencei Bizottság e tekintetben azon a véleményen van, hogy míg e speciális garanciák egy része a nemzeti alkotmányos autonómia részének tekinthető, más garanciákat az európai sztenderdek, mindenekelőtt az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) esetjoga fényében kell elemezni (lásd az alkotmány egyes rendelkezései kapcsán tett megjegyzéseket).

20. A feladatot egyes esetekben nehezítheti, hogy esetenként nem világos az alkotmány egyes rendelkezései közötti kapcsolat, illetve az a tény, hogy az alkotmány szövege gyakran sarkalatos (organikus) törvényekre bízva az egyes tárgykörökre (alapvető jogok, intézményi

⁴ „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományyaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.” [6. cikk (3) bekezdés]

kérdések, a bíróságok működésének strukturális megoldásai, stb.) vonatkozó részletes szabályok meghatározását.

21. Általánosabban szólva: míg az új alkotmány 2011. áprilisi elfogadása nagy lépést jelent a jelenlegi kormánykoalíció és Magyarország számára, az alkotmány szövege is megerősíti, hogy az alkotmány elfogadása csupán a kezdete egy hosszabb, egy átfogó és koherens új alkotmányos rend kialakítására irányuló folyamatnak. Ez a folyamat számos jogszabály elfogadását vagy módosítását, új intézményi megoldások és egyéb kapcsolódó intézkedések kialakítását foglalja magában. E folyamatok teljes sikerének záloga, hogy azok a lehető legszélesebb körű társadalmi konszenzuson alapuljanak.

A. A sarkalatos törvények

22. Az alkotmány a sarkalatos törvények széles körben való alkalmazását írja elő, a társadalmat érintő legfontosabb kérdések részletes szabályozására. A szöveg több mint 50 esetben utal a sarkalatos törvényekre, beleértve a T) cikk (4) bekezdésében foglalt definíciót is.⁵ Sarkalatos törvényben kell szabályozni többek között olyan tárgyköröket és területeket, mint a családpolitika (L) cikk), a minisztériumok vagy más közigazgatási szervek megjelölése [17. cikk (4) bekezdés], az „önálló szabályozó szervek” vezetőinek megbízási ideje és e szervek feladatköre [23. cikk (2) és (4) bekezdés], a bíróságok [25. cikk (7) bekezdés], a közpénzügyek, a közszolgáltatások, a nyugdíjrendszer, stb. alapvető szabályai (40. cikk), az Állami Számvevőszék [43. cikk (4) bekezdés], a Költségvetési Tanács [44. cikk (4) bekezdés], a honvédség [45. cikk (2) és (5) bekezdés], a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok [46. cikk (6) bekezdés], a nemzetiségek jogai [XXIX. cikk (3) bekezdés], stb.

23. E sarkalatos törvények – amelyeket más jogrendszerekben „organikus törvények” néven ismernek – elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának, minősített többségének a szavazata szükséges. A választott szabályozási megoldás célja, hogy megelőzze az alkotmányhoz kapcsolódó kérdéskörök túl könnyű megváltoztatását, amelyek ugyanakkor nem olyan alapvető jelentőségűek, hogy azokat maga az alkotmány szabályozza. A minősített többség követelménye rávilágít a széles körű konszenzus szükségességére is ezeken a területeken. Az olyan tárgyköröket, mint a választások vagy a parlament házszabálya, gyakran szabályoznak sarkalatos törvényekben. Az ilyen organikus törvények léte nem a magyar alkotmányos rendszer sajátos vonása, más alkotmányok, pl. Albánia,⁶ Ausztria,⁷ Horvátország,⁸ Franciaország⁹ és Montenegró¹⁰ alkotmányai szintén él ezzel a lehetőséggel meghatározott kérdéskörök szabályozása kapcsán. Mindemellett a jelenlegi magyar Alkotmánynak már részét képezi a sarkalatos törvények átfogó – bár kevésbé széles körű – rendszere.

24. Ettől függetlenül a Velencei Bizottság úgy véli, hogy a sarkalatos törvények túl széles körben történő alkalmazása mind az alkotmánnyal, mind pedig a „rendes” [egyszerű többséggel megalkotandó – A fordító megjegyzése.] törvényekkel összefüggésben problematikus. Meglátása szerint vannak olyan tárgykörök, amelyek kapcsán az alkotmánynak kétségtelenül több részletszabályt kellene tartalmaznia. Idetartozik például a bírósági rendszer. Másfelől vannak olyan kérdések, amelyeket a rendes törvényekre és a többségi akaratra kellett/lehetett volna hagyni, mint például a családokra vonatkozó jogi

⁵ „A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

⁶ 81. cikk 2. bekezdés

⁷ Lásd többek között: 14. cikk 10. bekezdés, 14. cikk 8. bekezdés, 30. cikk 2. bekezdés, 37. cikk 2. bekezdés

⁸ Lásd többek között: 6., 7., 11., 23., 25., 27. és 34. cikk

⁹ 91. cikk 3. bekezdés

¹⁰ 91. cikk 3. bekezdés

szabályozás, vagy a szociális és adópolitika. A Velencei Bizottság figyelemmel van arra a követelményre, hogy a parlamenteknek képesnek kell lenniük a rugalmas eljárásra, az új keretfeltételekhez való alkalmazkodásra és az új társadalmi kihívásokkal való szembenézésre. A demokratikus rendszer működésképesége a változásra való állandó képességében gyökeredzik. Minél több szakpolitikai kérdés kerül ki *[a parlamentben – A fordító megjegyzése.]* az egyszerű többség kezéből, annál kisebb jelentősége lesz a jövőben tartandó választásoknak, és annál több lehetősége van a kétharmados többségnek arra, hogy bebetonozza saját politikai preferenciáit és az ország jogrendjét. A választások, amelyeknek az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. Cikke szerint biztosítaniuk kellene „a törvényhozó testület megválasztását illetően [...] a nép véleményének kifejezését”, értelmetlenné válnának, ha a törvényhozó nem lenne képes a törvények olyan fontos elemeinek megváltoztatására, amelyeket egyszerű többséggel kellett volna törvénybe foglalni. Ha egyes tárgykörök kapcsán nemcsak az alapvető elveket, hanem a „részletes szabályokat” is sarkalatos törvénybe foglalják majd, maga a demokrácia elve kerül veszélybe.¹¹ Ez növeli a hosszan tartó politikai konfliktusok, a jogtalan nyomásgyakorlás és a társadalmi költségek felmerülésének veszélyét a végül szükségessé váló reformok jövőbeli elfogadása kapcsán. Egy meghatározott arányú szavazattöbbség szükségessége ugyanakkor teljes mértékben igazolható lehet olyan esetekben, mint az alapvető jogok lényegét képező kérdések, az igazságszolgáltatási garanciák, vagy a parlament eljárásának szabályai.

25. Elismerve, hogy az államok széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek az alkotmányos rendelkezések körének és részletességük szintjének meghatározásában, valamint a hazai jogi szabályozás különböző szintjeinek meghatározása kapcsán, a Velencei Bizottság úgy véli, hogy a sarkalatos törvények által szabályozott kérdéseknek az új magyar alkotmányban meghatározott köre túlságosan tág.

26. Mindemellett, figyelemmel a sarkalatos törvények széles körben való alkalmazására, fontos világosan elhatárolni a sarkalatos törvényeket más törvényektől és magától az alkotmánytól. Az új magyar alkotmány egyetlen tekintetben tesz ilyen megkülönböztetést: a sarkalatos törvények elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmados többsége szükséges, míg magának az alkotmánynak az esetében az összes országgyűlési képviselő kétharmados többsége. Ami a tartalmat illeti, az ilyen típusú törvények alkalmazásának megfelelő indokolása nagyon sokszor hiányzik. A Bizottság fel kívánja idézni, hogy amint azt márciusi jelentésében is kimondta, *„az alkotmányok általában olyan rendelkezéseket tartalmaznak, melyek az állam működése, illetve az egyes alapvető jogok védelme szempontjából legfontosabb kérdéseket szabályozzák. Ezért elengedhetetlen, hogy a kapcsolódó legfontosabb garanciákat az alkotmány szövegében, és ne alacsonyabb szintű normákban határozzák meg”* (52. pont).

27. Végezetül a Velencei Bizottság azt javasolja, hogy csökkentsék a sarkalatos törvényekben szabályozott tárgyköröket és szűkítsék e törvények körét az alkotmányban azon területekre, amelyek esetében a kétharmados követelményét erős indokok támasztják alá.

¹¹ Lásd különösen a következő cikkeket: L) cikk (3) bekezdés – a családok védelme; VII. cikk (3) bekezdés – az egyházakra vonatkozó részletes szabályok; VIII. cikk (4) bekezdés – a pártok működésének és gazdálkodásának részletes szabályai; IX. cikk – a sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályok; XXIX. cikk (3) bekezdés – a Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályok, a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának szabályai; XXXI. cikk (3) bekezdés – a katonai szolgálat részletes szabályai; 38. cikk (1) bekezdés – a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményei; 38. cikk (2) bekezdés – az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének köre, valamint a nemzeti vagyon elidegenítésének korlátai és feltételei; 40. cikk – a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályai; 41. cikk – monetáris politika.

B. Értelmezési szabályok

28. A Bizottság érdeklődve figyeli a magyar alkotmányozó annak érdekében tett erőfeszítéseit, hogy útmutatást nyújtson az új alkotmány megfelelő értelmezése és alkalmazása során használandó fő elvekkel, értékekkel és forrásokkal kapcsolatban. Ezeket az erőfeszítéseket gátolja azonban, hogy különböző, az alkotmány értelmezéséhez kapcsolódó, releváns rendelkezések kevésbé világosak és koherensek.

29. A „történeti alkotmány” fogalma, amelyet mind a preambulum, mind a kifejezetten az alkotmány értelmezéséről szóló R) cikk használ, bizonyos fokú bizonytalanságot visz az alkotmány értelmezésébe. Nincs világosan meghatározva, melyek „történeti alkotmányunk vívmányai”, amelyekre az R) cikk utal.

30. Sajnálatos továbbá, hogy sem a fent említett R) cikk, sem pedig a bíróságok értelmezési kötelezettségeiről szóló 28. cikk nem tesz említést Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeiről, és a „Szabadság és felelősség” fejezet sem tartalmaz semmilyen utalást a nemzetközi emberi jogi instrumentumokra. A nemzetközi és a hazai jog közötti kapcsolatok dualista modelljében a nemzetközi emberi jogi egyezmények tiszteletben tartása biztosításának fontos eszközét jelenti a bíróságok és a hatóságok azon kötelezettsége, hogy az alkotmánynak az alapvető jogokról és szabadságokról szóló rendelkezéseit az emberi jogi egyezmények fényében értelmezzék. Így különösen fontos egy ilyen kötelezettség levezetése a Q) cikk (2) bekezdéséből, amely szerint *„Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját”*. Azon kötelezettség, hogy az alkotmány rendelkezéseit a Magyarországra kötelező nemzetközi emberi jogi egyezmények fényében értékeljék, vonatkozik többek között az I. cikk (3) bekezdésére is, amely kimondja, hogy *„[a]lapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”*. Ez például azt jelentené, hogy a lehetséges korlátozásoknak összhangban kellene lenniük az EJEE jogkorlátozási klauzuláival is (lásd még a megjegyzéseket lejjebb a 28. cikk kapcsán).

III. Különös megjegyzések

A. Preambulum

31. A Bizottság felidézi, hogy a preambulumnak mindenképp politikai céljuk van, emellett megjelenítik azokat a politikai deklarációkat, amelyeknek az a célja, hogy hangsúlyozzák az alaptörvény, valamint annak értékei és garanciái jelentőségét az érintett állam és lakossága számára. Ennek következtében a preambulumnak jelentős egységesítő funkciót is be kell tölteniük. Az erre vonatkozó európai sztenderdek hiányában az alkotmányozó akaratán múlik, milyen specifikus elemek jelennek meg a preambulumban.

32. Az új alkotmány preambuluma valóban számos nemzeti, történelmi és kulturális utalást tartalmaz, így például Szent István királyra, a keresztény tradícióra és a magyar kultúrára és nyelvre. Magyarország esetében nehéz lenne kétségbe vonni ezeknek a tényezőknek a fontosságát, és különleges szerepüket a magyar állam és nemzet felépítésében és fenntartásában. Ami a vallási aspektust illeti, észlelhető, hogy miközben a preambulum hangsúlyozza a kereszténység kiemelkedő szerepét Magyarország történelmében, azt is kimondja: *„Becsüljük országunk különböző vallási hagyományait.”* Egy ilyen kijelentés kulcsfontosságú. Megfelelő módon figyelembe kellene venni az alkotmány jövőbeli

alkalmazása és értelmezése során, és ki kellene terjeszteni minden vallás, vallási tradíció és más lelkiismereti meggyőződés védelmére.

33. Meg kell jegyezni azt is, hogy bár *[az alkotmány megszüvegezői – A fordító megjegyzése.]* nagy hangsúlyt fektettek a nemzeti elemre és a magyar nemzet szerepére,¹² törekedtek arra is a preambulumban, hogy egyensúlyba hozzák a nemzeti és az egyetemes elemeket: *„Hisszük, hogy nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez. Tiszteljük más népek szabadságát és kultúráját, együttműködésre törekszünk a világ minden nemzetével.”*

34. Ettől függetlenül számos olyan kijelentés és fordulat található a preambulumban, amely aggodalomra adhat okot. Ezek a kijelentések és fordulatok, valamint az alapul fekvő megközelítés annál is inkább problematikusak, mert az alkotmány R) cikk (3) bekezdése¹³ szerint a preambulumnak lényeges befolyása van a teljes alkotmány értelmezésére, és úgy tűnik, hogy jogi jelentőséggel is bír. Habár a preambulumokra általában úgy tekintenek, mint az alkotmány értelmezésére szolgáló számos eszköz közül az egyikre, a preambulumra való utalás az R) cikk (3) bekezdésében problémákhoz vezethet a magyar esetben, mert a preambulum szövege nélküli a jogi szöveg esetén nélkülözhetetlen precizitást, és több potenciálisan egymásnak ellentmondó kijelentést tartalmaz. A „történeti alkotmányra” való utalás eléggé homályos, arra tekintettel, hogy az egyes történelmi időszakok is különböző fejlődési szakaszokra tagolhatók Magyarország esetében és így a „történeti alkotmány” kifejezésnek nincs világos és konszenzusos értelme.

35. Először is jogi természetű problémák merülhetnek fel *[a preambulum értelmezésével összefüggésben – A fordító megjegyzése.]* Ez történhet abban az esetben, ha a régi, 1949-es alkotmányról szóló részt szigorúan formálisan értelmezzük: *„Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét.”* Amennyiben ehhez a kijelentéshez jogi következményeket kívánnak társítani, csak úgy lehet értelmezni, mint amely *ex tunc* érvénytelenséghez vezet – egyébként elegendő lett volna kinyilvánítani, hogy a korábbi alkotmányt hatályon kívül helyezték. A korábbi Alkotmány *ex tunc* érvénytelensége arra az eredményre vezethet, hogy minden, a korábbi Alkotmány alapján elfogadott állami aktus elveszti a jogi alapját, és így azok is érvénytelenné válnak. Emellett ez a kijelentés használható lenne érveként arra is, hogy figyelmen kívül hagyják a magyar Alkotmánybíróság gazdag esetjogát, amely ugyan ezen az „érvénytelen” alkotmányon alapult, de fontos szerepet játszott abban, hogy Magyarország a jogállamiság elve alapján működő demokratikus állammá vált. Még az olyan alkotmányos intézmények is elveszítenék legitimitásukat, mint az Országgyűlés, és jogilag nem létezőnek kellene tekinteni őket. Ez jogi paradoxonhoz vezetne, hiszen egy illegitim, vagy éppen nem létező parlament nem fogadhat el egy új alkotmányt.

36. Ugyanakkor a fent említett bekezdés politikai deklarációnak is tekinthető, egy olyan kijelentésnek, amely nem jelenti, hogy a korábbi Alkotmány alapján született – különösen az 1989 után hozott – aktusok és jogszabályok érvénytelenné válnak. A fenti kijelentés tehát inkább olyannak tekinthető, mint amely világos határvonalat húz a jelenlegi demokratikus rendszer és a korábbi kommunista rezsim közé. Az 1949-es Alkotmányt az Országgyűlés döntése, valamint az 1989 és az 1990-es választások óta elfogadott módosítások legitímálták. Ezt a preambulum szövege világosan kimondja: *„Hazánk 1944. március*

¹² „Büszkék vagyunk arra, hogy népünk évszázadokon át harcokban védte Európát, s tehetségével, szorgalmával gyarapította közös értékeit.”

¹³ „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselőt megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének. Emellett az új alkotmány a „Záró rendelkezések” között a jelenlegi Alkotmány rendelkezéseire utal az Alaptörvény elfogadásának jogi alapjaként.¹⁴

37. A Bizottság tudomásul veszi, hogy a magyar hatóságok szerint, amelyekkel májusi budapesti látogatása során találkozott, az 1949-es Alkotmány érvénytelenségéről szóló deklaráció csupán politikai állásfoglalásként értelmezendő. Mindazonáltal a Bizottság sajnálatosnak tartja, hogy egy ilyen fontos kijelentés és egy ilyen szerencsétlen belső ellentmondás a preambulum részét képezi, tekintet nélkül annak lehetséges jogi és politikai implikációira. A Bizottság bízik abban, hogy Magyarország Alkotmánybírósága tisztázni fogja ezt az érzékeny kérdést az új alkotmány jövőbeli értelmezése során. Az átmeneti rendelkezések elfogadása szintén egy lehetőség arra, hogy a kérdést jogi szempontból tisztázzák.

38. A Bizottság úgy véli továbbá, hogy bár nem szokatlan, hogy egy alkotmány preambuluma vagy az általános elvekről szóló fejezete rendelkezéseket tartalmaz az alkotmány alapjául szolgáló értékekről, egy alkotmánynak kerülnie kell, hogy egyszer és mindenkorra értékeket határozzon meg vagy állapítson meg, amelyek kapcsán a társadalmon belül különböző igazolható elképzelések léteznek. Az ilyen értékek megvitatását, ahogy a jogalkotási következményeit is, a társadalmon belüli, erkölcsi kérdésekkel kapcsolatos vitákra és a szokásos demokratikus folyamatokra kell hagyni, tiszteletben tartva mindeközben az ország emberi jogi és egyéb nemzetközi kötelezettségeit.

39. Különös jelentősége van annak is, hogy az alkotmányozó megfelelő figyelmet fordítson a szomszédos országokkal való jó viszony elvére, és kerülje az extraterritoriális elemek és megfogalmazások alkalmazását, amelyek a szomszédos államok körében nehezítést válthatnak ki. Ebben a tekintetben úgy tűnik, hogy a preambulum a magyar nemzet és a Magyarország területén élő (más) nemzetiségek közti különbségtétel premisszáján alapszik. Viszont a magyar nemzet a más országokban élő magyarokat is magában foglalja. A preambulum kimondja: *„Ígérjük, hogy megőrizzük az elmúlt évszázad viháraiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét.”* Ez a kijelentés nyilvánvaló történelmi utalásokat is magában foglal, és a D) cikkel együtt olvasandó, amely megteremti Magyarország felelősségét a *„határain kívül élő magyarok sorsáért”*. A magyar nemzet és Magyarország felelősségének ilyen tág értelmezése rossz hatással lehet az államközi kapcsolatokra és etnikai feszültségeket okozhat (lásd lent a D) cikk kapcsán tett megjegyzéseket is).

40. A preambulum azonban így folytatódik: *„a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők”*. Míg ez a kijelentés a befogadás irányába tett erőfeszítésként is értékelhető, azt is meg kell jegyezni, hogy a preambulum „mi, a magyar nemzet tagjai” nevében íródott, ami azt sejteti, hogy a „velünk élő nemzetiségek” nem képezik részét az alkotmány megalkotása mögött állóknak. Az alkotmányra úgy kell tekinteni, mint az ország állampolgárainak összessége, nem pedig csupán a domináns etnikai csoport demokratikus akaratképzésének eredményére. Így a használt nyelvezet lehetne átfogóbb / átfogóbbnak kellene lennie (mint pl.: „Mi, Magyarország állampolgárai...”). Az is elengedhetetlen, hogy az alkotmány rendelkezéseinek értelmezése kapcsán is az átfogó megközelítést részesítsék előnyben.

¹⁴ „Ezt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el.” (Záró rendelkezések, 2. pont)

B. Alapvetés

D) cikk

41. A Velencei Bizottság úgy véli, hogy a D) cikkben foglalt kijelentés, amely szerint „Magyarország [...] felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért”, egy nagyon érzékeny problémát, az államok szuverenitását érinti, valamint az eléggé tág és nem túl pontos megfogalmazás aggályokat vethet fel. A Velencei Bizottság különösen a „felelősség” kifejezés használatát tartja szerencsétlennek ebben a kontextusban. Ezt a kifejezést úgy is lehet értelmezni, mint amely feljogosítja a magyar hatóságokat arra, hogy döntéseket hozzanak és lépéseket tegyenek más államok magyar származású állampolgárai érdekében, és így hatásköri összeütközéshez vezethet a magyar hatóságok és az érintett ország hatóságai között. Az ilyen lépések magukban foglalják többek között a „közösségi önkormányzataik létrehozásá[nak]” vagy az „egyéni és közösségi jogaik érvényesítésé[nek]” a támogatását.

42. A Velencei Bizottság emlékeztet arra, hogy míg az államok legitim módon védelemben részesíthetik saját állampolgáraikat azok külföldi tartózkodása alatt, amint azt a „Jelentés a nemzeti kisebbségeknek az anyaországaik által biztosított kedvezményekről” című dokumentum¹⁵ is jelzi, „a kisebbségvédelemért elsősorban a lakóhely szerinti állam felelős”. Ebben a jelentésben a Bizottság valóban hozzátette azt is az előzőekhez, hogy „az anyaországok szerepet játszanak a határaikon túli kisebbségek védelmében és [közösségeik – A fordító megjegyzése.] megőrzésében, azt célozva, hogy az eredeti nyelvi és kulturális kötelek erősek maradjanak”. Ugyanakkor úgy foglalt állást, hogy a kisebbségvédelem fennálló, többoldalú és kétoldalú egyezmények alkotta kereteinek tiszteletben tartása prioritás kell, hogy legyen. Egy állam egyoldalú intézkedései a határain túli kisebbségek tekintetében csak akkor legitimek, „ha az államok területi szuverenitásának elveit, a *pacta sunt servanda* elvét, az államok közötti baráti kapcsolatok és az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának elvét tiszteletben tartják”. A Bizottság utalni kíván továbbá e tekintetben a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény (a továbbiakban: Keretegyezmény) 2. cikkére,¹⁶ amely egyezményben Magyarország is szerződő fél. Ezzel kapcsolatban üdvözli az új alkotmány Q) cikkének rendelkezéseit, amelyek hangsúlyozzák a nemzetközi jog és a magyar jog közötti „összhang” biztosításának jelentőségét,¹⁷ és hangsúlyozni kívánja fontosságukat.

43. Ami a „kollektív jogok” tárgykörét illeti, meg kell jegyezni, hogy amint a Keretegyezmény magyarázata is jelzi, „a Keretegyezmény elveiből folyó jogok és kötelezettségek egyénileg vagy másokkal együtt gyakorolhatóak”, a Keretegyezmény „nem számol kollektív jogokkal a nemzeti kisebbségek kapcsán”. Ez természetesen nem gátolja Magyarországot abban, hogy a saját területén kollektív jogokat biztosítson a saját nemzetiségeinek. Mindazonáltal a magyar hatóságok nem dönthetnek arról, hogy a más államokban élő magyarok élvezhetnek-e kollektív jogokat, vagy létrehozhatnak-e saját önkormányzatokat.

44. A Velencei Bizottság bízik abban, hogy az alkotmány jövőbeli értelmezése, illetve a későbbi jogalkotási lépések és szakpolitikák az említett rendelkezés¹⁸ olyan értelmezésén

¹⁵ CDL-INF(2001)19, Következtetések

¹⁶ „A jelen Keretegyezmény rendelkezéseit jóhiszeműen, a megértés és a türelmesség szellemében, valamint az Államok közötti jószomszédosság, baráti kapcsolatok és együttműködés elveivel összhangban kell alkalmazni.”

¹⁷ „(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általános elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

¹⁸ „Magyarország [...] felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért [...]”

alapulnak majd, amely szerint ez a kijelentés nem az extraterritoriális döntéshozatal alapját jelenti, hanem kötelezettségvállalást a külföldi magyarok támogatására vonatkozóan, és arra, hogy Magyarország az érintett államokkal együttműködésben támogatja őket az identitásuk megőrzésére és fejlesztésére irányuló erőfeszítéseikben. A Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy a Bizottság jelentéstevőivel folytatott párbeszéd során a magyar hatóságok formálisan is megerősítették az említett kijelentés e szűk értelmezését.

H) cikk

45. A Velencei Bizottság sajnálatosnak tartja, hogy a H) cikk, amely a magyar nyelv – mint az ország hivatalos nyelve – védelméről szól, nem tartalmaz alkotmányos garanciát a nemzeti kisebbségek nyelveinek védelme vonatkozásában. Ugyanakkor megállapítja, hogy a XXIX. cikk biztosítja e nyelvek használatát Magyarország „nemzetiségei” számára, és úgy értelmezi ezt a rendelkezést, mint amely magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy az állam védje ezeket a nyelveket és támogassa megőrzésüket és fejlődésüket (lásd a preambulomot és az alkotmány Q) cikkét is).

L) cikk

46. Az új alkotmány L) cikke egy alkotmányos garanciát foglal magában a házasság intézményének védelmére, amelyet a *„férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösség[ként]”* határoz meg, illetve a család – mint *„a nemzet fennmaradásának alapj[a]”* – védelmére. A házasság e definícióját azért érte kritika, mert értelmezhető úgy, mint amely kizárja az azonos nemű párok életközösségének elismerését.

47. A Velencei Bizottság megjegyzi e tekintetben, hogy az EJEB a 2010. június 24-én a Schalk és Kopf kontra Ausztria ügyben hozott ítéletében kimondta: *„ugyan a házasság intézménye jelentős társadalmi változásokon ment keresztül az Egyezmény elfogadása óta, a Bíróság megjegyzi, hogy nincs európai szintű konszenzus az azonos neműek házassága kapcsán. Jelenleg az Egyezményben részes 47 állam közül nem több mint hat engedélyezi az azonos neműek házasságát”* (58. §).

48. Az EJEB döntése 105. §-ában kimondta továbbá, hogy a *„Bíróság nem tehet mást, mint megjegyzi, hogy kialakulóban van egy, az azonos nemű párok jogi elismerése irányába mutató európai szintű konszenzus. Ráadásul ez a folyamat az elmúlt évtizedben rohamosan felgyorsult. Mindazonáltal még nincsenek többségben azok az államok, amelyek jogi elismerést biztosítanak az azonos nemű párok számára. A kérdéses területet ezért még mindig olyannak kell tekinteni, mint a kialakulóban levő jogok egyikét, kialakult konszenzus nélkül, amelynek kapcsán az államok mérlegelési szabadságot kell élvezzenek a jogszabályi változások bevezetésének időzítése tekintetében (lásd: a fent idézett Courten-ügy; lásd még: M.W. kontra Egyesült Királyság (döntés), 11313/02 sz. kérelem, 2009. június 23. – mindkettő az élettársi kapcsolatról szóló törvény bevezetéséhez kapcsolódott az Egyesült Királyságban).”*

49. Emellett, habár nem érinti kifejezetten a tradicionális házasság intézményét, az EU Alapjogi Chartája a 9. cikkben kimondja: *„A házasságkötéshez és a családalapításhoz való jogot az e jogok gyakorlását szabályozó nemzeti törvények szerint biztosítani kell.”* Továbbá a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 23. cikke is megállapítja, hogy *„[a] család a társadalom természetes és alapvető egysége, és joga van a társadalom és az*

állam védelmére”.¹⁹ Ez a cikk elismeri továbbá a „házasságkötésre alkalmas korban levő férfiak és nők házasságkötési és családalapítási jogát”.²⁰

50. Az ezen a területen kialakult európai sztenderdek hiányában és a fent bemutatott esetjog fényében a Bizottság arra a következtetésre jut, hogy a házasság definíciója a magyar állam és törvényalkotó hatáskörébe tartozik, és úgy tűnik, e definíció jelenlegi formájában nem tiltja meg az azonos nemű párok életközösségének elismerését (bár ezen életközösségek nem élvezhetnek védelmet a házasság intézményének égíse alatt). A Bizottság megjegyzi e tekintetben, hogy az azonos nemű párok bejegyzett élettársi kapcsolata (noha bizonyos határok között) 2009 óta jogi védelmet élvez Magyarországon.

N) cikk

51. Az N) cikk (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság köteles tiszteletben tartani „a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét”. Úgy tűnik, ez a kijelentés elsőbbséget ad a költségvetési gazdálkodás szempontjának a szembenálló érdekek mérlegelése során az alapjogok megsértésének eseteiben. A Velencei Bizottság azon az állásponton van, hogy pénzügyi indokok ugyan hatással lehetnek a normák értelmezésére és alkalmazására, de önmagukban nem elégségesek az alkotmányos korlátok és garanciák felülírásához. Ezen indokok semmilyen módon nem gátolhatják az Alkotmánybíróságot azon feladatának elvégzésében, hogy megvizsgálja az állami aktusokat, és amennyiben sértik az alkotmányt, érvénytelennek nyilvánítsa azokat. (Lásd lejjebb a további megjegyzéseket a 24. cikk kapcsán.)

O) cikk

52. Az O) cikk rendelkezései, amelyek kötelezettséget fogalmaznak meg minden személy számára, miszerint „képességei és lehetőségei szerint köteles[ek] az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni”, nem világosak, túl tágak és nehézséget jelenthet az alkalmazásuk. Különösen az nem világos, hogy milyen hozzájárulás lehet elvárható „mindenkitől”, hogy ki fog erről dönten, és hogy mi a jelentősége a „mindenki” fordulatk. Felvethető az a kérdés is, hogy egy ilyen kötelezettség kiterjeszhető-e a nem állampolgárokra is, és ilyen esetben ennek milyen következményei lennének.

R) cikk (Lásd fent a megjegyzéseket az „Értelmezési szabályok” cím alatt.)

T) cikk

53. Azon jogszabályok listáját, amelyek általánosan kötelező magatartási szabályt állapíthatnak meg, valamint a kihirdetésükre vonatkozó kapcsolódó szabályokat [T) cikk (3) bekezdés] az alkotmány T) cikke állapítja meg. A lista tartalmazza a törvényeket, a kormányrendeleteket, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletét, a miniszterelnöki rendeletet, a miniszteri rendeleteket, valamint az önálló szabályozó szervek és az önkormányzatok rendeleteit. Emellett jogszabály „a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete”. A T) cikk (3) bekezdése leszögezi, hogy „jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel”. Emellett a 23. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy az önálló szabályozó szerv által kiadott rendelet törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a

¹⁹ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 23. cikk 1. bekezdés, 1966. december 16., 999 U.N.T.S. 171, elérhető: <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm#art23>.

²⁰ *Id.* 23. cikk 2. bekezdés

Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Egyéb tekintetben a felsorolt jogszabályok hierarchiája nyitott kérdés marad.

54. A jogszabályok közötti hierarchikus viszonyt némileg bonyolítják a „különleges jogrendre” vonatkozó rendelkezések, amelyek feljogosítják a Honvédelmi Tanácsot [49. cikk (4) bekezdés], a köztársasági elnököt [50. cikk (3) bekezdés] és a Kormányt [51. cikk (4) bekezdés, 52. cikk (3) bekezdés és 53. cikk (2) bekezdés], hogy felfüggeszék „egyes törvények alkalmazását” és eltérjenek a törvényi rendelkezésektől. Ezt a hatáskört nem korlátozza semmilyen kifejezett arányossági követelmény, azt megfelelő sarkalatos törvényben kellene megfelelően szabályozni.

55. A T) cikk (4) bekezdése úgy határozza meg a „sarkalatos törvényeket”, mint „olyan törvény[ek]”, amely[ek]nek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges” (lásd a kapcsolódó megjegyzéseket fent az „Általános megjegyzések” alatt).

C. Szabadság és felelősség (I–XXXI. cikk)

a) Általános megjegyzések

56. A „Szabadság és felelősség” fejezet, amelyet az I–XXXI. cikkek alkotnak, az alapvető jogokat szabályozza, és részben az EU Alapjogi Chartájának struktúráját követi.

57. A Bizottság emlékeztet arra, hogy az EU Alapjogi Chartája az egyént és az egyéni méltóságot helyezi a középpontba. Ezzel párhuzamosan a Bizottság megjegyzi, hogy az alkotmány számos rendelkezése különös hangsúlyt fektet a polgárok felelősségére és kötelezettségeire, amely mintha a hangsúly eltolódását jelezné az államnak az egyes állampolgárokkal szemben fennálló kötelezettségeiről a polgároknak a közösséggel szemben fennálló kötelezettségei felé. Tekintettel a kapcsolódó alkotmányi rendelkezések határozatlanságára, kívánatos lenne az olyan kötelezettségek (és jogi következményeik) pontosítása, mint az alábbiak:

- *„Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” (O) cikk);*
- *„A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” (P) cikk).*

58. Ráadásul úgy tűnik, hogy a „Szabadság és felelősség” fejezet különböző jogi jelleggel bíró rendelkezések gyűjteménye. Lefedi az alapvető elveket és jogokat, az úgynevezett szociális jogokat, illetve az egyének felelősségét is. Az alapvető jogok nem korlátozódnak az egyénekre, hanem a közösségekre²¹ és a „törvény alapján létrehozott jogalanyokra” is vonatkoznak. A Bizottság véleménye szerint az alkotmányoknak világosan különbséget kell tenniük az elvek, a jogi garanciák, a szabadságok és a felelősségek között, és szisztematikus rendben kell azokat megjeleníteniük.

59. Az új magyar alkotmány az „alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályok” megállapítását „speciális törvényekre” utalja [I. cikk (3) bekezdés]. Az alkotmány nem ad iránymutatást a „speciális törvények” tekintetében, és nem határozza meg vagy korlátozza

²¹ "(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait."

alkalmazási körüket. Mivel a II–XXI. cikkek számos bizonytalan tartalmú kifejezést tartalmaznak, úgy tekinthetők, mint amelyek túl széles mérlegelési szabadságot biztosítanak a garanciák tartalmának és a kötelezettségek határainak e speciális törvények általi meghatározására vonatkozóan.²² Ennek a konstrukciónak az eredményeképp úgy tűnik, fennáll a veszélye annak, hogy a speciális törvények lerontják az alkotmánynak a szabadságokkal és felelősséggel kapcsolatos rendelkezéseit. A Bizottság arra bátorítja a magyar hatóságokat, hogy bizonyosodjanak meg róla, hogy a kapcsolódó speciális törvények megalkotásának/módosításának folyamán megfelelő szintű normavilágosságot és megfelelő garanciákat biztosítanak az alapvető jogok élvezete és hatékony védelme érdekében, az alkalmazandó nemzetközi sztenderdekkel összhangban. A Velencei Bizottság hangsúlyozza, hogy az alapvető jogok tartalmának meghatározása *par excellence* alkotmányos tárgykör.

60. Szintén elengedhetetlen a normavilágosság a jövőbeli jogalkotás kapcsán az alapvető jogok korlátozásával összefüggésben.²³ Emellett az alkotmány által biztosított azon jogok esetében, amelyeket a Magyarország által ratifikált nemzetközi és európai emberi jogi egyezmények is biztosítanak, az e nemzetközi instrumentumokban meghatározott korlátozási klauzulákat is teljes mértékben tiszteletben kell tartani. Például az EU Alapjogi Charta 52. cikk (1) bekezdése többek között azt a követelményt is tartalmazza, hogy egy jogállamban az emberi jogok „a törvény által” korlátozhatóak.²⁴

b) Különös megjegyzések

II. cikk

61. A „Szabadság és felelősség” fejezet II. cikke kimondja, hogy az emberi méltóság sérthetetlen. Emellett minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, mely jog az alapvető emberi jogok minden modern katalógusában megtalálható. Speciális szabályként a II. cikk biztosítja az embrionális és magzati élet védelmét a fogantatástól kezdve.

62. Ez a védelmi kötelezettség bizonyos körülmények között összeütközésbe kerülhet az EJEE 8. Cikkével. A terhesség megszakítását szabályozó törvények az érintett nő magánszféráját érintik, hiszen amikor a nő terhes lesz, magánélete szorosan összekapcsolódik a fejlődő magzattal.

63. Az EJEB esetjoga értelmében az abortuszra vonatkozó állami szabályok a magánszféra és a közérdek közti tradicionális mérlegeléshez kapcsolódnak, de – terápiás abortusz esetében – azokat az államnak a leendő anya fizikai integritásának biztosítására irányuló kötelezettségének a fényében is kell értékelni (az EJEB 2006. február 7-i döntése, Tysiac. / POL, 5410/03 sz., 107. §). Ami az EJEE 2. Cikkét illeti, az EJEB azon az állásponton van, hogy a területet érintő közös sztenderdek hiányában az államok mérlegelési szabadságába tartozik, hogy a speciális körülmények és a saját társadalmuk igényei fényében hol határozzák meg azt a jogi fordulópontot, ahol az élethez való jog kezdődik (az EJEB 2004. július 8-i döntése (NK), VO/. FRA, 53924/00 sz., 82. §).

²² A „speciális törvények” („special Acts”) kifejezést az alkotmány hivatalos, a Bizottság rendelkezésére bocsátott fordítása tartalmazza. Más fordításokban a „törvény” („legislative acts”) kifejezés szerepel.

²³ „Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

²⁴ „Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.”

64. Ugyanakkor az ENSZ a Gyermek jogairól szóló Egyezményének preambuluma kimondja, hogy „– amint azt a Gyermek Jogairól Szóló Nyilatkozat is említi – »a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után« egyaránt”. Ezen egyezmény 24. Cikk (2) bekezdése megköveteli továbbá, hogy a „részes államok [...] alkalmas intézkedéseket [tegyenek] arra, hogy [...] d) biztosítsák az anyák terhesség alatti és szülés utáni gondozását; [...]”

65. Azonban ez nem eredményezi a magzat élethez való abszolút jogának elismerését. Amennyiben az EJEE 2. Cikke a magzatra is vonatkozna, és védelmét e cikk szerint – bármilyen kifejezett korlátozás hiányában – abszolútnak tekintenék, úgy az abortusz még abban az esetben is tilalmas lenne, amikor a terhesség fenntartása súlyos veszélyt jelent a terhes nő életére. Ez azt jelentené, hogy a meg nem született magzat élete nagyobb érték, mint a terhes nő élete (a Bizottság 1980. május 13-i döntése, X./ UK, 8416/78 sz., 19. §).

66. A fentiek fényében a magyar alkotmány II. cikke nem olvasható úgy, mint amely a meg nem született gyermek életét nagyobb értéknek tartja az anya életénél, és nem vonja magával szükségszerűen a magyar állam kötelezettségét az abortusz büntetendővé tételére. Az anya és a meg nem született gyermek különböző, és néha egymással ütköző jogainak vagy szabadságainak mérlegelése kötelező. Feltéve, hogy az érdekek ezen egyensúlya megvalósul, a II. cikk biztosítékainak a meg nem született gyermekre való kiterjesztése összhangban van az EJEE követelményeivel.

67. Jelenleg nem világos, hogy a magyar jogalkotó hogyan fogja szabályozni az abortuszt a jövőben. Felmerültek olyan aggályok, hogy a fenti rendelkezés használható az abortuszt korlátozó vagy akár tiltó jogalkotási vagy közigazgatási lépések igazolására. Ezen eshetőség kapcsán a Velencei Bizottság tekintetbe veszi, hogy a magyar hatóságoknak különös figyelmet kell fordítaniuk az EJEB esetjogára, beleértve a nemrég, 2010. december 16-án az A, B és C kontra Írország ügyben hozott ítéletet is. Ebben az ítéletben az EJEB úgy ítélte meg, hogy az ír jogszabály „megfelelő egyensúlyt teremtett az első és a második kérelmező magánélethez való joga és a meg nem született gyermek oldalán felhozott jogok között”. Ítéletében az EJEB többek között figyelembe vette, hogy Írország engedélyezi az abortuszt olyan esetekben, amikor a terhesség a várandós anya életét veszélyezteti.

68. A Velencei Bizottság hozzá kívánja tenni, hogy az EJEE hatodik, a halálbüntetés eltörléséről szóló kiegészítő jegyzőkönyve, és a tizenharmadik, a halálbüntetés minden körülmények között történő eltörlésére vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyve fényében, melyeket Magyarország is ratifikált, és tekintetbe véve, hogy a magyar hatóságok szándéka, hogy magas szintű védelmet biztosítsanak az emberi élet számára, sajnálatos, hogy sem a II. cikk, sem az alkotmány egyetlen másik rendelkezése sem említi kifejezetten a halálbüntetés teljes tilalmát.

IV. cikk

69. A feltételes szabadságra bocsátás lehetősége nélküli életfogytig tartó szabadságvesztés lehetővé tétele²⁵ miatt – még akkor is, ha azt csak szándékos és erőszakos bűncselekmények esetén teszi lehetővé – az új magyar alkotmány IV. cikke nem felel meg az európai emberi jogi sztenderdeknek, amennyiben úgy értelmezendő, hogy *de facto* és *de jure* kizárja az

²⁵ „Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki.” [IV. cikk (2) bekezdés]

életfogytig tartó szabadságvesztés mérséklését. Közelebbről: csak bizonyos feltételek mellett van összhangban az EJEE 3. Cikkével, ahogy azt az EJEB az esetjogában alkalmazza. 2008. február 12-i ítéletében (Kafkaris kontra Ciprus, 21906/04 sz.) az EJEB a következőképpen foglalta össze az esetjogot:

„97. Az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása egy felnőtt elkövetőre önmagában nem tiltott vagy nem összeegyeztethetetlen az Egyezmény 3. vagy bármelyik másik cikkével. [...] Ugyanakkor a Bíróság azt is kimondta, hogy a nem mérsékelhető életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása egy felnőttre kérdést vethet fel a 3. Cikk alapján [...].

98. Annak megállapítása során, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztés az adott esetben mérsékelhetőnek tekinthető-e, a Bíróság annak a tisztázására törekedett, hogy állítható-e, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítéltnek van bármilyen esélye a szabadulásra. A Bíróság a tárgykörrel kapcsolatos esetjogának elemzése megmutatja, hogy ha a nemzeti jog lehetővé teszi az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetés felülvizsgálatát annak megváltoztatása, csökkentése, megszüntetése vagy a fogvatartott feltételes szabadságra bocsátása céljából, az elégséges a 3. Cikknek való megfeleléshez. A Bíróság úgy vélte például, hogy számos esetben, amelyekben a fogva tartás felülvizsgálat tárgyát képezte az életfogytig tartó szabadságvesztés egy minimális időtartamának letöltése után, amely felülvizsgálat feltételes szabadságra bocsátást eredményezhetett, nem volt megállapítható, hogy a szóban forgó életfogytig tartó szabadságvesztést töltőket megfosztották a szabadulás minden reményétől (lásd például: a fenti idézett Stanford-ügy; Hill kontra Egyesült Királyság (döntés), 19365/02 sz., 2003. március 18.; és a fenti idézett Wynne-ügy). A Bíróság úgy vélte, hogy azonos módon ítéltető meg az az eset is, ha a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége nélküli szabadságvesztésnek nincs meghatározott, minimálisan kitöltendő időtartama, és ha a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetést töltők számára egyébként korlátozott (lásd például a fenti idézett Einhorn-ügyet, 27. és 28. §). Ebből az következik, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztés nem válik „nem mérsékelhetővé” pusztán a miatt a tény miatt, hogy a gyakorlatban teljesen kitölthető. A 3. Cikk szempontjából elegendő, ha az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetés de jure és de facto mérsékelhető.

101. E döntés meghozatala során a Bíróság figyelemmel volt a büntetőpolitika az Európa Tanács legtöbb tagállamában érvényesülő sztenderdjeire, különösen a büntetések felülvizsgálatára és a szabadlábba helyezéssel kapcsolatos megoldásokra [...]. Szintén figyelembe vette a hosszú tartamú szabadságvesztést, különösen az életfogytig tartó szabadságvesztést töltő fogvatartottakkal való bánásmódra vonatkozó növekvő aggályokat, amelyeket az Európa Tanács számos dokumentuma tükröz (lásd fent a 68–73. §-t).”

70. E tekintetben a Velencei Bizottság utal korábbi megjegyzésére, amelyben hangsúlyozta annak különös jelentőségét, hogy az alapvető jogokra és szabadságokra vonatkozó alkotmányi rendelkezéseket a Magyarországra nézve kötelező emberi jogi egyezmények és a kapcsolódó esetjog fényében értékeljük, amint az az új alkotmány I. cikk (3) bekezdéséből és a Q) cikk (2) bekezdéséből következik (lásd a kapcsolódó megjegyzéseket fent, az „Értelmezési szabályok” cím alatt).

VII. cikk

71. A VII. cikk tartalmazza a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságát. Második bekezdése szerint az állam és az egyházak különváltan működnek, és az egyházak önállóak. Emellett az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal.

72. Az EJEE 9. Cikke biztosítja a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadságot. Ez a szabadság többek között magában foglalja azt a szabadságot, hogy valaki rendelkezzen, illetve ne rendelkezzen vallási meggyőződéssel, és hogy gyakorolja, vagy ne gyakorolja a vallását (az EJEB 1999. február 18-i ítélete (NK), *Buscarini és mások* ./ SMR, 24645/94 sz., 34. §). Az EJEE 9. Cikke nemcsak az egyénekre, hanem az egyházakra és a vallási közösségekre is vonatkozik. Az EJEB szerint az államnak semleges és pártatlan módon kell eljárnia a különböző vallási meggyőzések gyakorlásának biztosítása során, annak érdekében, hogy fenntartsa a közbiztonságot, valamint a vallási összhangot és toleranciát egy demokratikus társadalomban. Az állam és az egyházak elválasztása elkerülhetetlen következménye a joguralomnak, az emberi jogok tiszteletének és a demokrácia eszméjének.

73. Az egyházak és az állam közösségi célok érdekében való, a VII. cikk szerinti együttműködése nem hoz létre egy államegyházat (noha léteznek ilyen rendszerek Európában), amennyiben kifejezetten kimondja, hogy az egyházak önállóak és az államtól különváltan működnek. Az állam és az egyházak közötti együttműködés hozzáadott értéknek tekinthető az általános állami szakpolitikához ezen a területen, és akár meg is erősítheti az állam semleges és pártatlan döntőbírói és szervezői szerepét. Emellett az Európai Unió működéséről szóló szerződés 17. cikke²⁶ kimondja, hogy az Európai Uniónak nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet kell fenntartania az egyházakkal és a világnézeti szervezetekkel. Emellett, ahogy azt a Velencei Bizottság 2004-es, a vallásra és világnézeti meggyőződésre vonatkozó szabályok felülvizsgálatával kapcsolatos útmutatója is kimondja, „megengedhető az olyan szabályozás, ami elismeri a történelmi különbségeket a különböző vallásoknak az egyes országok történelmében játszott szerepében, amíg ezt nem használják a diszkriminációs gyakorlat igazolására” (II.B.3 fejezet). Erre tekintettel a VII. cikk összhangban van az EJEE 9. Cikkével.

IX. cikk

74. A Velencei Bizottság problematikusnak találja, hogy a sajtószabadságot nem egyéni jogként, hanem állami kötelezettségként fogalmazza meg az alkotmány. Ugy tűnik, ez a szabadság az állam akaratán múlik, és azon, hogy a szabadság szellemében akar-e eljárni a kötelezettség tekintetében. Ennek a konstrukciónak kihatása van a védelem tartalmára, irányára és minőségére, ahogy a sikeres bírósági jogorvoslat esélyére is az alkotmányos jogok megsértése esetén. A IX. cikk még inkább problematikus azért, mert a (3) bekezdése erre a szabadságra, valamint a felügyeletére vonatkozó részletes szabályokat egy sarkalatos törvényre hagyja – anélkül, hogy legalább meghatározná egy ilyen törvény célját, tartalmát és korlátait. Ha egyszer elfogadják, semmilyen későbbi (egyszerű) többségnek nem lesz módja arra a gyakorlatban, hogy a törvényt megváltoztassa. A Bizottság a IX. cikk (és más, a szabadságokra vonatkozó normák) módosítását javasolja oly módon, amely kifejezetten világossá teszi, hogy az alkotmányi garanciák kiterjednek az egyéni jogokra.

XV. cikk

²⁶ „(1) Az Unió tiszteletben tartja és nem sérti az egyházak és vallási szervezetek vagy közösségek nemzeti jog szerinti jogállását a tagállamokban. (2) Az Unió ugyanígy tiszteletben tartja a világnézeti szervezetek nemzeti jog szerinti jogállását. (3) Elismerve identitásukat és különleges hozzájárulásukat, az Unió nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tart fenn ezekkel az egyházakkal és szervezetekkel.” (Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, egységes szerkezetbe foglalt változat, 2008. április 30., 17. cikk)

75. A XV. cikk garantálja, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő, és kimondja, hogy külön intézkedésekkel kell segíteni ezen elv hatékony megvalósulását. Emellett a XV. cikk (2) bekezdése értelmében *„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja”.*

76. A XV. cikk nem tartalmaz semmilyen utalást a szexuális orientáción alapuló diszkrimináció tilalmára, ez azonban az európai alkotmányok többségében közösnek tűnik. Ezzel szemben a különböző nemzetközi instrumentumok, így a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (2. és 26. cikk), az Európai Unió működéséről szóló szerződés (19. cikk), és a 2000/78/EC irányelv (az ún. „Foglalkoztatási Irányelv”) és újabban az EU Alapjogi Chartája [21. cikk (1) bekezdés] védelmet biztosítanak a szexuális orientáción alapuló diszkrimináció ellen.

77. A Velencei Bizottság fel szeretné hívni a magyar hatóságok figyelmét a diszkrimináció tilalmának jelentéséhez kapcsolódó legújabb esetjogra, mégpedig egy nemrég, 2010. szeptember 28-án (a J.M. kontra Egyesült Királyság ügyben hozott) ítéletre, amelyben az EJEB kimondta a következőket (54. §):

„54. Amint azt a Bíróság esetjoga megállapítja, ahhoz, hogy egy kérdés a 14. Cikk alá essen, különbségnek kell fennállnia az összehasonlítható helyzetben levő személyekkel való bánásmódban, amely különbségtétel az e rendelkezés által kifejezetten vagy nem kifejezetten lefedett okokon alapszik. Az ilyen különbségtétel a bánásmód tekintetében akkor diszkriminatív, ha nincs ésszerű és objektív magyarázata, azaz nem szolgál semmilyen legitim célt vagy nincs ésszerű arányossági kapcsolat az alkalmazott eszköz és az elérni kívánt cél között. Az államoknak mérlegelési szabadságuk van a tekintetben, hogy értékeljék, a különbségek igazolják-e, és ha igen, mennyiben az amúgy hasonló helyzetben levőkkel szembeni eltérő bánásmódot, és ez a mérlegelési szabadság általában tág, ha gazdasági vagy szociális stratégiához kapcsolódó általános intézkedésekre vonatkozik (lásd legújabban: Carson és mások kontra Egyesült Királyság [NK], 42184/05 sz., 61. §, 2010. március 16.). Azonban amikor a panasz tárgya a szexuális orientáción alapuló diszkrimináció, a szerződő államok mérlegelési szabadsága szűk (Karner, 41. §; Kozak kontra Lengyelország, 13102/02 sz., 92. §, 2010. március 2.). Az államnak különösen meggyőző és nyomós okokat kell tudnia felhoznia, hogy igazolni tudja az ilyen alapon való eltérő bánásmódot (E.B., 91. §).”

78. Emellett az EJEB a nemrég, 2010. június 24-én a Schalk és Kopf kontra Ausztria ügyben hozott ítéletében maga foglalta össze az esetjogát (lásd: 87. §).²⁷

²⁷ „87. A Bíróság számos, szexuális orientáción alapuló diszkriminációval kapcsolatos ügygel foglalkozott. Némelyeket kizárólag a 8. Cikk alapján vizsgált, nevezetesen a nagykorúak közötti homoszexuális kapcsolatokat büntetőjogi tilalmával kapcsolatos ügyeket (lásd: Dudgeon kontra Egyesült Királyság, 1981. október 22., Series A no. 45; Norris kontra Írország, 1988. október 26., Series A no. 142; és Modinos kontra Ciprus, 1993. április 22., Series A no. 259) és a homoszexuálisoknak a fegyveres erőktől való leszerelésével kapcsolatos ügyeket (lásd: Smith és Grady kontra Egyesült Királyság, 33985/96 és 33986/96 sz., ECHR 1999-VI). Más ügyeket a 14. Cikk alapján vizsgált, a 8. Cikkkel összefüggésben. Ezek közé tartozott többek között az eltérő beleegyezési korhatár kérdése a homoszexuálisok esetében a büntetőjogban (L. és V. kontra Ausztria, 39392/98 és 39829/98 sz., ECHR 2003-I), a szülői jogosultságok kérdése (Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal, 33290/96 sz., ECHR 1999-IX), a gyermek örökbefogadásának engedélyezése (Fretté kontra Franciaország, 36515/97 sz., ECHR 2002 I; és a fent idézett E.B. kontra Franciaország ügy), valamint az elhunyt partner bérleményének örökléséhez való jog (a fent idézett Karner-ügy).”

79. A XV. cikk egy nyílt végű felsorolás („vagy egyéb helyzet”). Emiatt a magyar alkotmány azt a benyomást keltheti, hogy a fenti tulajdonságon alapuló diszkrimináció nem tekintendő elítélendőnek. A Velencei Bizottság azonban abból a feltételezésből indul ki, hogy a magyar Alkotmánybíróság a diszkrimináció alapjául szolgáló okokat olyan módon fogja értelmezni, amely értelmezés szerint a XV. cikk tiltja a „szexuális orientáción” alapuló diszkriminációt is. Ez áll összhangban az EJEB esetjogával, amely a „szexuális orientációt” olyan tulajdonságnak tartja, amely az EJEE 14. Cikk szerint nem szolgálhat megkülönböztetés alapjául, bár az EJEE 14. Cikkének szövege nem tartalmazza ezt a védett tulajdonságot.

80. Fontos megjegyezni ebben a tekintetben, hogy az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény tiltja a diszkriminációt az olyan tulajdonságok alapján, mint a szexuális orientáció és a nemi identitás, a foglalkoztatás, az oktatás, a lakhatás, az egészségügy, illetve az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés területén.

XXIII. cikk

81. Az új alkotmány XXIII. cikkének (6) bekezdése kimondja, hogy „[n]em rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése [...] miatt a bíróság a választójogból kizárt”. A Velencei Bizottság úgy véli, hogy az EJEB az első kiegészítő jegyzőkönyv 3. Cikkéhez kapcsolódó esetjoga²⁸ kiemelt relevanciával bír majd ennek az alkotmányi rendelkezésnek a jövőbeli értelmezése és alkalmazása tekintetében.

XXIX. cikk

82. A Bizottság észrevételezi, hogy míg a jelenlegi alkotmány kijelenti, hogy az állam kötelezettsége biztosítani a nemzeti és etnikai kisebbségek számára kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást és a saját nyelven való névhasználat jogát,²⁹ az új alkotmánynak a Magyarország „nemzetiségeinek” védelmével foglalkozó alapvető rendelkezései csak a nemzeti kisebbségekhez tartozó polgárok jogai iránti „tiszteletre” (respect) utalnak, anélkül, hogy bármilyen pozitív kötelezettséget állapítanának meg az állam számára. A „védelem” kifejezést nem használja a szöveg a kisebbségi jogokkal összefüggésben, és a „támogat” (promote) kifejezés is csak a preambulumban jelenik meg a „magyarországi nemzetiségek nyelv[e] és kultúráj[a]” kapcsán.³⁰ Azonban az igaz, hogy a preambulumban szereplő elköteleződést tartalmaz az állam részéről a nemzetiségek védelme iránt. A Velencei Bizottság azt várja a magyar hatóságoktól, hogy bizonyosodjanak meg róla: ez a megközelítés a gyakorlatban nem eredményezi a Magyarországon korábban garantált kisebbségvédelem szűkülését (lásd továbbá a megjegyzéseket az „Az alapvető jogok biztosa” cím alatt).

XXXI. cikk

83. A XXXI. cikk előírja, hogy minden nagykorú, magyar állampolgárságú, magyarországi lakóhellyel rendelkező férfi katonai szolgálatot teljesít,³¹ akinek pedig a lelkiismereti meggyőződésével a fegyveres szolgálat teljesítése összeegyeztethetetlen, fegyver nélküli

²⁸ Lásd különösen: Hirst kontra Egyesült Királyság (No. 2), 74025/01 sz., 2006. október 6-i ítélet; és Frodl kontra Ausztria, 20201/04 sz., 2010. április 8-i ítélet.

²⁹ A Magyar Köztársaság 1949-es, módosított alkotmánya, 68. § (2) bekezdés

³⁰ A fordító megjegyzése: az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdése valamennyi részjogosítvány esetében a nemzetiséghez tartozó személyek *jogait* említi. Hasonlóképpen, a Nemzeti Hitvallás a nemzetiségek nyelvének és kultúrájának *megővését* említi.

³¹ A fordító megjegyzése: az Alaptörvény e kötelezettséget kifejezetten *rendkívüli állapot idejére vagy megelőző védelmi helyzetben írja elő*.

szolgálatot teljesít. Emellett minden nagykorú, magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgár számára honvédelmi munkakötelezettség írható elő rendkívüli állapot idejére, és polgári védelmi kötelezettség írható elő honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében.

84. A lelkiismereti szolgálatmegtagadók kivétele felvethet egy speciális problémát. Míg az igaz, hogy az EJEE a tagállamokra hagyja annak eldöntését, hogy meghatároznak-e a fegyveres szolgálat teljesítésére irányuló kötelezettséget, a fegyver nélküli szolgálatnak a XXXI. cikkben foglalt kötelezettségét rendszerszintű megközelítéssel kell értelmezni. A fegyver nélküli szolgálatot a hadseregen kívül kellene teljesíteni ahhoz, hogy elkerülhető legyen a potenciális összeütközés az EJEE 9. Cikkével (gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság). Ez hasonlítana más európai államok szabályozására, valamint arra a gyakorlatra, ahogy azok a fegyveres és fegyver nélküli szolgálatot kezelik.

85. Az EJEE 4. Cikke tiltja a rabszolgaságot, a szolgaságot és a kényszermunkát. A kifejezett kivételeket a (3) bekezdés sorolja fel, és ezek közé tartozik többek között a katonai jellegű szolgálat, illetőleg a katonai szolgálatot lelkiismereti okokból megtagadó személyek esetében olyan országokban, amelyekben ezt elismerik, a kötelező katonai szolgálat helyett megkívánt szolgálat, valamint a közösség létét vagy jólétét fenyegető szükségállapot vagy természeti csapás esetén előírt szolgálat (lásd még lent a megjegyzéseket az „A különleges jogrend” cím alatt).

86. Az EJEE 4. Cikkére figyelemmel a honvédelmi munkakötelezettség előírása rendkívüli állapot idején, ahogy az a XXXI. cikk (4) bekezdésében szerepel, összhangban van az emberi jogi sztenderdekkel. A magyar állampolgárok azon kötelezettsége, hogy polgári védelmi kötelezettséget teljesítsenek honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében, szintén az EJEE 4. Cikk (3) bekezdése által meghatározott kereteken belülre esik. Az olyan szituációk, amelyek természetszerűleg maguk után vonják a honvédelmi feladatok ellátásának szükségességét, illetve a katasztrófák „szükségállapotnak”, valamint „természeti csapásnak” tekinthetőek.

87. Mindemellett a magyar alkotmány XXXI. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető.

88. A gazdasági szolgáltatás nyújtása szintén a 4. Cikk (3) bekezdése által meghatározott kivétel alá eshet, amely a közösség létét vagy jólétét fenyegető helyzetek esetén érvényesül. Ezzel ellentétben az anyagi szolgáltatás nyújtását az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. Cikke alapján kell megítélni,³² amely biztosítja a javak tiszteletben tartásához való jogot. Az olyan közterhek, mint az adók, az első kiegészítő jegyzőkönyv 1. Cikkében biztosított jog érvényesülésébe való beavatkozásnak tekintendőek. Az ilyen beavatkozás akkor igazolható, ha megfelelő egyensúly alakul ki a javak tiszteletben tartásának joga és a szóban forgó közérdek között.³³ Ezért különös figyelmet kell szentelni a XXXI. cikk (5) bekezdésében

³² „Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.

Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.”

³³ Lásd e tekintetben az EJEB kapcsolódó esetjogát, különösen az EJEB 1984. december 18-i ítéletét a Sporrong v. Lönnroth./SWE ügyben, 7151/75 sz., 73. §

foglalt rendelkezés gyakorlati megvalósításának az említett egyensúly tiszteletben tartása érdekében.

D. Az állam

89. A Velencei Bizottság megjegyzi, hogy az új alkotmány fenntartja a jelenlegi parlamentáris rendszert. Megjegyzi továbbá, hogy az ország nevében bekövetkezett változás ellenére (Magyar Köztársaság helyett Magyarország, A) cikk, „Alapvetés”) Magyarország jelenlegi államformája – a köztársaság, amely a demokrácia, a jogállamiság és a hatalom megosztásának elvén alapszik (amint azt az „Alapvetés” fejezet rendelkezése is megerősíti) – fennmarad. Külön (habár nem egyenlő arányban kibontott) részek szólnak a hatalmi ágakról, a fő közhatalmi intézményekről és az egymással való kapcsolataikról. A parlamenti többség hatásköreinek és az Alkotmánybíróság pozíciójának az új magyar alkotmányból következő gyengítése a fékek és ellensúlyok magyar rendszerében a Velencei Bizottság számára aggodalomra ad okot.

23. cikk (Önálló szabályozó szervek)

90. A 23. cikk azzal a joggal ruházza fel az Országgyűlést, hogy sarkalatos törvényben önálló szabályozó szerveket hozhasson létre. A magyar hatóságok szerint ezt a rendelkezést főleg azért alkották meg, hogy lehetővé tegyék az európai uniós szabályok által megkívánt önálló szabályozó szervek felállítását. Mindazonáltal, mivel a rendelkezés szövege nem jelzi kifejezetten ezt a célt, annak veszélye is felvethető, hogy ez az eszköz (túl széles körben alkalmazva) a mindenkori Országgyűlés többsége által gyakorolható hatáskörök csorbítására is használható.

24. cikk (Az Alkotmánybíróság)

91. Az Alkotmánybíróság 1990 óta létfontosságú szerepet játszik a fékek és ellensúlyok magyar rendszerében. Emellett a Velencei Bizottság örömmel jegyzi meg, hogy az Alkotmánybíróság esetjoga révén nemzetközi elismertségre tett szert.

92. A 24. cikk nem szabályozza részleteiben az Alkotmánybíróság mandátumát, szervezetét és működését, sarkalatos törvényre hagyva, hogy pontosabban meghatározza annak hatáskörét, valamint a kapcsolódó szabályokat és eljárásokat. Emellett az alkotmány további rendelkezései is relevánsak az Alkotmánybíróság működése szempontjából (lásd a kapcsolódó megjegyzéseket az „Értelmezési szabályok”, „A közpénzek”, stb. címek alatt).

93. Ami az Alkotmánybíróság összetételét illeti, az új alkotmány tizenegyről tizenötre növeli a tagjainak a számát, és a megbíztatásuk időtartamát kilencről tizenkét évre növeli. Emellett az Alkotmánybíróság elnöke megválasztásának jogát az Alkotmánybíróság helyett az Országgyűléshez telepíti (kétharmados többséget megkívánva), valamint az elnök megbíztatását az alkotmánybírói hivatali idejének lejártáig meghosszabbítja.

94. A Velencei Bizottság elismeri, hogy az a szabályozási megoldás, amely szerint az Alkotmánybíróság elnökét egy politikai szereplő választja az adott testület helyett, széles körben elfogadott jelenség. Megjegyzi ugyanakkor, hogy Magyarország jelenlegi Alkotmánya szerint az alkotmánybírák választották az elnököt maguk közül, amely rendszert általában erősebb garanciának tartják az alkotmánybíróság függetlensége szempontjából.

95. Ami az alkotmánybírák megbízási idejének hosszát illeti – amelyet tizenkét évre növeltek –, az Alkotmánybíróságról szóló törvénynek lehetőleg ki kellene mondania, hogy a mandátumuk nem megújítható, hogy tovább növeljék az alkotmánybírák függetlenségét.³⁴

96. A Bizottság megjegyzi, hogy jelenleg tárgyalnak a még hatályban levő Alkotmány olyan további módosításairól, amelyek a fenti, az alkotmánybírák számát, megbízási idejüket és az Alkotmánybíróság elnökének megválasztását érintő változások bevezetésére irányulnak. A tervezett változások és az a kezdeményezés, hogy azokat a jelenlegi Alkotmány módosítása útján közvetlenül az új alkotmány elfogadása után bevezessék, aggályokat vetett fel a magyar társadalomban és a Velencei Bizottság részéről is aggodalomra ad okot.

97. A Bizottság meglátása szerint a fent említett, az Alkotmánybíróság összetételében és az alkotmánybírák megválasztása módjában bekövetkező változásokat az Alkotmánybíróság hatáskörével összefüggésben kell értékelni. Egyfelől a Velencei Bizottság meglepődéssel veszi tudomásul az egyéni alkotmányjogi panasz bevezetését. Másrészt az Alkotmánybíróság hatásköreinek 2010-es csorbítása fényében,³⁵ amelyet az új alkotmány megerősít, valamint az előző bekezdésekben említett legújabb fejlemények fényében a Bizottság aggódik, hogy az új alkotmány számos rendelkezése még inkább alááshatja az Alkotmánybíróság, mint a magyar jogrend alkotmányosságának biztosítója tekintélyét (lásd még a kapcsolódó megjegyzéseket fent az 51. pont alatt).

98. Az alkotmány speciális kritériumokat állapít meg az állami költségvetés kezelése tekintetében, és szigorú korlátozásokat vezet be az államadósság vonatkozásában. Mindazonáltal ahelyett, hogy az Alkotmánybíróságnak teljes körű ellenőrzési jogot biztosítana a költségvetés és az adózással kapcsolatos törvények alkotmányossága tekintetében, a Költségvetési Tanács számára biztosít speciális beavatkozási jogot. Összhangban a Költségvetési tanács „vétőjogával”, az Alkotmánybíróság hatásköreinek említett csorbítása, amely a költségvetést, az adókat, valamint az egyéb pénzügyi tárgyú törvényeket érinti, akkor érvényesül, ha az államadósság a teljes hazai össztermék 50%-át meghaladja. Azonban a belátható jövőben ez a helyzet nem változik. Az Alkotmánybíróság hatáskörének e korlátozása kiterjed az állami költségvetés „végrehajtására” is, amely még tovább növelheti azon törvények számát és körét, amelyek nem esnek majd alkotmányossági felülvizsgálat alá. Erősen ajánlott, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörét, szervezetét és működését szabályozó sarkalatos törvény [amint azt a 24. cikk (5) bekezdése előírja] minden szükséges kérdést tisztázzon e tekintetben (lásd még a kapcsolódó megjegyzéseket az „A Költségvetési Tanács” cím alatt).

99. E tekintetben a Bizottság emlékeztet a már említett 2011. márciusi véleményében az Alkotmánybíróság szerepe és funkciói kapcsán tett megjegyzéseire:

„a kellően széles hatáskörök biztosítása elengedhetetlen annak érdekében, hogy az Alkotmánybíróság a társadalom legfontosabb elveinek és kereteinek, így többek

³⁴ Lásd: CDL-AD (2009) 042, Vélemény a Lettország alkotmánybíróságáról szóló törvény módosításainak tervezetéről, 14. §. Lásd még: CDL-INF(96) 2, Vélemény Magyarország alkotmánya szabályozási koncepciójáról (6/1995.), 15. §, amely megállapítja: „annak biztosítása érdekében, hogy a bírák teljes mértékben függetlenek legyenek az őket megválasztó szervtől, kívánatosabb lenne, ha a megbízási idő – feltéve, hogy elegendő hosszúságú – nem lenne megújítható”.

³⁵ Lásd: CDL-AD(2011)001, 9. § „Egy 2010. novemberi alkotmánymódosítás eredményeként az Alkotmánybíróság hatásköreit súlyosan korlátozták. E módosítás szerint az Alkotmánybíróság a központi költségvetéshez, a központi adónemekhez, illetékekhez és járulékokhoz, a vámokhoz, valamint a helyi adók központi feltételeihez kapcsolódó törvények alkotmányosságát kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogok összefüggésében vizsgálhatja. Ugyanígy, e törvényeket az Alkotmánybíróság kizárólag a fent említett jogok sérelme esetén semmisítheti meg.”

között valamennyi alkotmányban biztosított alapvető jognak az alkotmányosságát ellenőrizhesse. Következésképp az Alkotmánybíróság hatásköreinek olyan szűkítése, aminek eredményeként bizonyos állami aktusokat az alkotmánynak csak egy korlátozott része alapján vizsgálhat felül, ellentétes a magyar Országgyűlés alkotmányozással kapcsolatos nyilvánvaló céljával, ami »az alapvető jogok védelmének erősítése Magyarországon« (54. pont; lásd még: 51–53. pontok).

100. A 6. cikk (8) bekezdése³⁶ úgy is tekinthető, mint az Alkotmánybíróság hatáskörének potenciális korlátozása. A Bizottság hangsúlyozza e tekintetben, hogy ahhoz, hogy újfent az Alkotmánybíróságra utalják, a törvénynek a szövegét tekintve lényegesen el kell térnie a korábban felülvizsgált változattól. Egyébként egy második felülvizsgálat felesleges. A soron kívüli elintézés a (8) bekezdésben foglalt követelménye szintén problematikus. Ha egy törvény alkotmányosságával kapcsolatos kétségeket az eltérő szövegezés nem oszlatta el teljes mértékben, az Alkotmánybíróságnak elegendő időt kellene biztosítani az újabb mérlegelésre. Ha az Országgyűlés számára sürgős a törvény elfogadása, az Országgyűlés dönthet úgy, hogy a kifogásolt a rendelkezés nélkül fogadja el azt, és gondoskodik a későbbi módosításáról, vagy olyan módon módosítja a rendelkezést, amely kétségkívül figyelembe vesz minden kifogást.

101. Amint fent jeleztük, az új alkotmány N) cikk (3) bekezdésének rendelkezései azt a kötelezettséget róják az Alkotmánybíróságra, hogy tartsa tiszteletben „a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét” a feladatai ellátása során. A Bizottság által kívánatosnak tartott értelmezés szerint ez a kötelezettség legfeljebb az Alkotmánybíróság, mint közhatalmi intézmény adminisztratív irányítása vonatkozásában értelmezhető, és nem olyan értelmezési elvként, mint amelyet az alkotmányossági felülvizsgálat vonatkozásában is alkalmazni kell. Emellett úgy véli, hogy ezt az elvet nem szabad olyan módon alkalmazni, amely negatívan befolyásolja az Alkotmánybíróság pénzügyi autonómiáját és az általában vett függetlenségét a működése tekintetében (lásd fent a megjegyzéseket az N) cikk kapcsán).

25–28. cikkek (A bíróság)

102. Az új alkotmány a magyar bíróságok működésére nézve csak egy nagyon általános keretet határoz meg, egy sarkalatos törvényre hagyva „a bíróságok szervezetének és igazgatásának, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását” [25. cikk (7) bekezdés]. Ugyan a 26. cikk (1) bekezdése világosan előírja, hogy az egyes bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve, hiányzik annak világos kimondása, hogy a bíróságok egy külön hatalmi ágat képeznek és függetlenek. Ez azonban következik a hatalommegosztás az „Alapvetés” C) cikkében foglalt általános elvéből. Javasolt a bírói hatalmi ág függetlenségére vonatkozó világos utalás és a bíróságok autonóm igazgatása konkrét garanciáinak a megfelelő sarkalatos törvénybe foglalása.

103. 2011. májusi budapesti látogatása során a Bizottságot arról tájékoztatták, hogy előkészítés alatt áll a magyar bírósági rendszer széles körű reformja. Mindazonáltal az alkotmány nagyon kevés információt tartalmaz erről a fontos reformról, és kevés információ áll a magyar társadalom rendelkezésére annak részleteiről.

104. Az alkotmány ezen része szintén elég határozatlan tartalmú és általános rendelkezéseket tartalmaz. Ez jelentős mértékű bizonytalanságot von maga után a tervezett

³⁶ „Az Országgyűlés által a (6) bekezdés szerint megtárgyalt és elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata a (2) és a (4) bekezdés szerint ismételtlen kérhető az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróság az ismételt indítványról soron kívül, de legkésőbb tíz napon belül határoz.”

reform tartalma tekintetében, és aggályokra ad okot, mivel bármilyen radikális változásra lehetőséget ad. Erősen ajánlott, hogy a magyar hatóságok biztosítsák, hogy bármilyen jövőbeli, a bíróságokat érintő változás és a tervezett reform egésze teljes mértékben megfeleljen a hatalommegosztás és a jogállamiság követelményeinek, és hogy hatékony garanciák álljanak rendelkezésre a bírák függetlensége, pártatlansága és elmozdíthatatlansága vonatkozásában.

105. A bírósági rendszerre vonatkozó rendelkezések nagyon általános jellegűek. A 25. cikk (4) bekezdése csak azt mondja ki, hogy a „bírósági szervezet többszintű”, és a részletes szabályozást egy sarkalatos törvény körébe utalja. Mivel az átmeneti rendelkezések hiányoznak az új alkotmányból, nem csupán azt nehéz értelmezni, hogy mit jelent a bírósági szervezet „többszintűsége”, hanem azt is, hogy a létező bíróságokat fenntartják-e, és a jövőbeli struktúra hogyan fogja befolyásolni a bírák jogállását.

106. Fontos megjegyezni azt is, hogy az új alkotmány nem tartalmaz semmilyen utalást az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsra, amely a jelenlegi Alkotmány (50. §) szerint a bíróságok igazgatását végzi. Így nem világos, hogy ez a testület továbbra is létezik-e majd, milyen megoldásokat fognak találni a bíróságok megfelelő igazgatásának biztosítására addig, amíg az igazságszolgáltatási reformot eredményesen végre nem hajtják, és a reform milyen mechanizmusokat fog életbe léptetni. A Velencei Bizottság felhívja a magyar hatóságokat, hogy biztosítsák: bármilyen mechanizmust választanak is, erős garanciákat biztosítanak a bírósági igazgatás függetlensége kapcsán, és nem hagynak teret a politikai beavatkozásnak.

107. Az új alkotmány 25. cikk (1) bekezdése értelmében a „Kúria” (ez a magyar Legfelsőbb Bíróság történelmi elnevezése) lesz a legfőbb bírósági szerv Magyarországon. Átmeneti rendelkezések hiányában, és annak ellenére, hogy az elnök megválasztásának szabályai az új alkotmány szerint változatlanok maradnak,³⁷ felmerül a kérdés, hogy a bírói fórum nevében bekövetkező változás azt eredményezi-e majd, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökének helyébe a „Kúria” új elnöke lép. Ami a bírákat illeti, őket „– sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – a köztársasági elnök nevezi ki” [26. cikk (2) bekezdés]. Ez szintén értelmezési szabadságot hagy a tekintetben, hogy meg kell-e változtatni a legfelsőbb fórum összetételét, vagy sem.

108. Amint a 26. cikk (2) bekezdése kimondja, az általános öregségi nyugdíjkorhatár vonatkozik majd a bírákra is. Míg a Bizottság megérti, hogy a bírák nyugdíjkorhatárának csökkentése (70 évről 62 évre) a bírósági rendszer tervezett reformjának része, a bírák függetlenségére, jogállására és elmozdíthatatlanságára vonatkozó alapvető elvek és szabályok fényében megkérdőjelezhetőnek találja ezt az intézkedést. Különböző források szerint ez a rendelkezés azt vonja maga után, hogy a legtapasztaltabb bírák közül nagyjából 300 fő lenne köteles egy éven belül nyugdíjba vonulni. Ezzel összhangban 300 bírói helyet kell majd betölteni. Ez alááshatja a bíróságok működőképességét, hatással lehet a folytonosságra és a jobbiztonságra, és utat nyithat a bíróságok összetétele illetéktelen befolyásolásának is. Az e döntéshez vezető indokokra vonatkozó, kellően világos információk hiányában a Bizottság csak bízni tud abban, hogy megfelelő megoldásokat találnak majd a reform során az ezen intézkedés által előidézett nehézségek és kihívások a jogállamiság követelményeinek megfelelő kezelésére.

109. A 27. cikk (3) bekezdése, amely azt mondja ki, hogy „[t]örvény által meghatározott ügyekben, egyesbíró hatáskörében bírósági titkár is eljárhat, akire e tevékenysége során

³⁷ „A Kúria elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. A Kúria elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” [26. cikk (4) bekezdés]

alkalmazni kell a 26. cikk (1) bekezdését”, szintén nélkülözi a pontosságot és kérdésekre ad okot. Eljárhat-e bíróként a bírósági titkár, aki nem bíró? Amennyiben igen, úgy ez a rendelkezés megkérdőjelezhetőnek látszik a bírák jogállásához kapcsolódó európai sztenderdek szempontjából. Ezért elengedhetetlen, hogy a 27. cikk (3) bekezdésében hivatkozott „ügyeket” meghatározó jogszabályok megalkotása során az alkalmazandó sztenderdeket teljes mértékben tiszteletben tartsák. Különösen azt kell világosan meghatározni, hogy milyen követelményeknek kell megfelelni ahhoz, hogy bírói feladatokat végezessen valaki, általánosabb szinten pedig azokat a feltételeket, amelyek a bírák és a bíróságok kompetens voltát, függetlenségét és pártatlanságát hivatottak garantálni (vö. EJEE 6. Cikk).

110. Úgy tűnik, a 28. cikk a jogszabályok alkalmazása során követendő értelmezési irányelveket tartalmaz a bíróságok számára: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” A Bizottság értelmezése szerint mivel ez a kijelentés az „A bíróság” című részben található, csak a rendes bíróságokra vonatkozik, az Alkotmánybíróságra nem. Tekintettel a rendelkezés elég általános jellegére, a Bizottság inkább egy politikai deklarációnak tekinti azt, mint egy alkotmányos értelmezési irányelvnek. Mindazonáltal a fenti vélelmet nem szabad arra használni az alkotmány értelmezésével összefüggésben, hogy viszonylagossá tegyék az alkotmány normatív tartalmát a konkrét morális és gazdasági igényekre tekintettel.

29. cikk (Az ügyészség)

111. A jelenlegi alkotmány IX. fejezetéhez képest az új alkotmány 29. cikke fejlődést tükröz az ügyészség szerepének megközelítésében. Míg a jelenlegi alkotmány a legfőbb ügyész elsődleges feladatának a jogvédelmet látszik megtenni,³⁸ addig az új alkotmány a legfőbb ügyész és az ügyészség igazságszolgáltatáshoz való hozzájárulására összpontosít.

112. A legfőbb ügyész és az ügyészség jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben; képviseli a közvádat a bírósági eljárásban; felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett és törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol [29. cikk (2) bekezdés]. Ez a megközelítés összhangban áll a Velencei Bizottságnak a bírósági rendszer függetlenségére vonatkozó európai sztenderdekről szóló jelentésében³⁹ tett megállapításaival:

*81. A Velencei Bizottság továbbá a következőt állapította meg az ügyészségről szóló ukrán jogszabálytervezetről szóló véleményében:
„17. [...] Az emberi jogok általános védelme nem az ügyészi tevékenység megfelelő terepe. Azt jobb, ha egy ombudsman valósítja meg, mint ha az ügyészség.”⁴⁰*

113. Ami az ügyészek jogállását illeti, az alkotmány nagyon lakonikus. Kizárólag az ügyészek kinevezését és a legfőbb ügyész megválasztását szabályozza, és egy jövőbeli sarkalatos törvény körébe utalja az ügyészség szervezetének és működésének, a legfőbb ügyész és az

³⁸ „A Magyar Köztársaság legfőbb ügyésze és az ügyészség gondoskodik a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak védelméről, valamint az alkotmányos rendet, az ország biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény következetes üldözéséről.” [51. § (1) bekezdés]

³⁹ CDL-AD(2010)040, Jelentés a bírósági rendszer függetlenségére vonatkozó európai sztenderdekről: II. rész – Az ügyészség, Velence, 2010. december 17–18.

⁴⁰ CDL-AD(2009)048, Vélemény az ügyészségre vonatkozó ukrán jogszabálytervezetről, Velence, 2009. június 12–13., kiemelés a szerzőktől

ügyészek jogállásának és javadalmazásának részletes szabályait [29. cikk (7) bekezdés]. Az alkotmány rendelkezései nem jeleznek olyan különös változást, amely az ügyészek jogállására hatással lenne.

30. cikk (Az alapvető jogok biztosa)

114. A 30. cikk értelmében az alapvető jogok biztosa váltja fel egy személyben a korábbi négy országgyűlési biztost (specializálódott ombudsmant), akinek az általános felelőssége az „alapjogvédelem” lesz. Helyetteseinek feladata speciálisan a „jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak” védelme lesz [30. cikk (2) bekezdés]. Amint az a VI. cikk (3) bekezdésből következik, az adatvédelemért és az információszabadságért felelő biztost a „személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog” érvényesülésének ellenőrzésével megbízott független hatóság fogja felváltani. Miközben az alapvető jogok biztosára vonatkozó részletes szabályokat egy külön törvény állapítja meg, nem áll rendelkezésre információ az új adatvédelmi hatóság jövőendő hatásköreiről és működéséről, és nincs utalás semmilyen kapcsolódó későbbi jogszabályalkotásra.

115. A Velencei Bizottság elismeri, hogy az államoknak tág mérlegelési szabadságuk van az ilyen intézményi megoldások tekintetében, amelyek nagymértékben függenek a sajátos hazai helyzetűtől. Mindemellett az államok demokratikus fejlődésének különböző állomásain egyetlen, illetve több ombudsman alkalmazása lehet a megfelelőbb megoldás.⁴¹ Emellett azonban a Bizottság fontosnak tartja, hogy a fenti átszervezés ne járjon a jogok védelmére és előmozdítására szolgáló garanciák meglévő szintjének csökkenésével a nemzeti kisebbségek védelme, a személyes adatok védelme és a nyilvánosság számára releváns információk átláthatósága tekintetében. Általánosabban fogalmazva: fontosnak tartja annak biztosítását, hogy a független intézmények számának csökkenése ne legyen negatív hatással a fékek és ellensúlyok magyar rendszerére és annak hatékonyságára.

31–35. cikkek (A helyi önkormányzatok)

116. Az új alkotmány 31. cikk (1) bekezdése kimondja: „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” Mindazonáltal a helyi önkormányzás elvét a szöveg kifejezetten nem említi. A Velencei Bizottság emlékeztet arra, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, amely Magyarországot is köti, megköveteli egy minimális számú, a helyi demokrácia európai alapját adó elvnek való megfelelést, beleértve kiindulópontként a helyi önkormányzás elvét.⁴²

⁴¹ Lásd: CDL-AD(2007)020, Vélemény az ombudsmani intézmény lehetséges reformjáról Kazahsztánban, Velence, 2007. június 1–2., 25. §: „Mindent összevetve azonban a harmadikként megnevezett alternatíva követése tűnik kívánatosnak **Kazahsztánban**, ahol az ombudsmani intézmény jelenleg a megszilárdulás és a fejlődés állapotában van, valamint az, ha **a specializálódott ombudsmanok funkcióit a nemzeti ombudsman átfogó intézménye alá szervezik**, olyan módon, hogy egy külön osztályt hoznak létre és/vagy kineveznek egy helyettes ombudsmant az adott terület tekintetében. A speciális funkciót betöltő feltehetően közvetlenül használt látja majd az általános ombudsman jogállásának és legitimitásának, és ez a kapcsolat valójában hozzáadott erőt és hatékonyságot kölcsönözhet mind a speciális funkciót betöltő, mind a nemzeti intézménynek. Ha ezt a megközelítést követik, akkor az lenne a helyénvaló, ha a helyettes ombudsmant, illetve az osztályvezetőt vagy az ombudsman nevezné ki, vagy az ombudsmant kinevező hatóság (parlament/köztársasági elnök) nevezné ki az ombudsman javaslatára.”

⁴² „A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.” (Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, 3. Cikk 1. bekezdés)

117. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 2. Cikke szerint a „helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban, és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni”. Javasolt, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok meghatározására szolgáló sarkalatos törvény megfelelő módon kimondja ezt, valamint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában lefektetett többi fontos elvet: a szubszidiaritás elvét, a pénzügyi függetlenség, valamint az erőforrások és a feladatkörök összemérhetőségének elvét, a helyi önkormányzás jogi védelmét, és a helyi hatóságok államigazgatási felügyeletének korlátait. Megfelelő garanciákat is kell biztosítani ezen elvek hatékony megvalósítására.

118. Ami a helyi hatóságok felügyeletét illeti, az új alkotmány feljogosítja a fővárosi és a megyei kormányhivatalokat, hogy – bírósági döntés alapján – helyi rendeleteket alkossanak, ha a helyi önkormányzatok elmulasztják „törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségüket” [32. cikk (5) bekezdés]. Jelenleg a Kormány felügyeli a helyi önkormányzatok törvényes működését, és csak a kereset eszközével képes reagálni a hiányosságokra, anélkül, hogy helyi rendeletet alkothassa a helyi önkormányzat nevében. Részletesebb szabályok hiányában a fenti rendelkezés problematikus lehet a helyi önkormányzás elve szempontjából. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 8. Cikkének 2. bekezdése értelmében „[a] helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Mindazonáltal magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át.” Következésképpen ajánlott, hogy a helyi önkormányzatokról szóló jövődő jogszabály világosan fogalmazzon e tekintetben. Így különösen: világosan különbséget kell tenni egyfelől a helyi hatóságok saját hatáskörei és a központi kormányzat által rájuk ruházott hatáskörök között, másfelől a helyi hatóságok tevékenysége jogszerűségének ellenőrzése és a döntéseik célszerűségének felülvizsgálata között.

119. A 35. cikk (5) bekezdése, amely lehetővé teszi az Országgyűlés számára, hogy felozlassa a helyi képviselő-testületet az Alaptörvény megsértésére hivatkozással, szintén aggodalomra ad okot. Úgy tűnik, ez a jelentős döntés nem igényel jogerős bírósági döntést, és az Alkotmánybíróság szerepe e tekintetben csupán tanácsadó jellegűnek tűnik. Javasolt, hogy az ilyen helyzetekben alkalmazandó, sarkalatos törvény által megállapítandó különös szabályok [35. cikk (4) bekezdés] megfelelő módon vegyék figyelembe a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának releváns elveit és tartalmazzanak garanciákat azok tiszteletben tartásának lehetővé tétele érdekében.

36–45. cikkek (A közpénzek)

Az Alkotmánybíróság hatásköre

120. A közpénzekről szóló fejezet olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek fejlődést kívánnak elérni az állam pénzügyei tekintetében. A 36. cikk (4) bekezdése, a 36. cikk (5) bekezdése és a 37. cikk (2)–(3) bekezdései speciális korlátozásokat írnak elő az Országgyűlés és a Kormány költségvetéssel kapcsolatos döntései tekintetében.

121. Azon alkotmányi rendelkezések elfogadása, amelyek arra irányulnak, hogy az államadósságot a teljes hazai össztermék 50%-a alatt tartsák, legitim célt szolgál. Ennek megfelelően nem kritizálható a demokrácia, az emberi jogok, valamint a jogállamiság nemzetközi és európai elvei alapján – azzal a feltétellel, hogy a költségvetést az adók emelésével vagy az állam költségeinek csökkentésével végrehajtó törvények megfelelnek ezeknek a szttenderdeknek.

122. Ebből a szempontból súlyos aggályokat vet fel az új alkotmány 37. cikk (4) bekezdése, amely nyíltan következmény nélkül hagyja az alkotmány megsértését, mikor kimondja, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre a kifejezetten felsorolt területekre korlátozódik. A 37. cikk (4) bekezdése a következőképpen szól:

„(4) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében 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, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. [...]”

123. Márciusi véleményében a Velencei Bizottság már kifejezte sajnálatát az Alkotmánybíróság hatásköreinek 2010 novemberében egy alkotmánymódosítással bevezetett (fentiekben kifejtett) súlyos korlátozása kapcsán. Meglátása szerint egy ilyen korlátozás azt a benyomást kelti, hogy az államadósságnak a teljes hazai össztermék 50%-ában való maximalizálása olyan fontos célnak tekinthető, amely akár alkotmányellenes jogszabályokkal is elérhető (lásd a kapcsolódó megjegyzéseket az Alkotmánybíróságról szóló fejezetben).

124. Fontos megjegyezni ebben a tekintetben, hogy az Alkotmánybíróság korlátozott hatásköre annak vizsgálatára, hogy egy adózási jogszabály sérti-e az élethez és az emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jogot vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokat, még mindig lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára, hogy szankcionálja az adóketési hatáskörrel való potenciális visszaéléseket. Egy újabb keletű, 2011. május 6-án kelt határozatában az Alkotmánybíróságnak egy 98%-os, öt évre visszamenő hatállyal kiszabott adóról szóló törvényről kellett döntenie. Határozatában az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy *„bevállással lezárt adóévben, visszaélés nélkül megszerzett bevételnek a visszaható hatályú adóztatása [...] az egyén autonómiájába való olyan mértékű közhatalmi beavatkozás, amelynek nincs alkotmányosan elfogadható indoka, ezért az sérti az adófizetők emberi méltóságát”*.

125. Emellett, amint az az EJEB esetjogából következik,⁴³ az adójogszabályok az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyve 1. Cikkének hatókörébe esnek. Az EJEB szerint a polgárookra túlzott terhet róvó, visszamenőleges hatályú adójogszabály az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. Cikke megsértésének tekinthető.⁴⁴

126. Emellett annyiban, amennyiben a 37. cikk (4) bekezdésében szereplő „a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról” kifejezés lefedi az állami költségeket csökkentő jogszabályokat is, a Velencei Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy amint azt az EJEB esetjoga jelzi, a „javak” fogalma az első kiegészítő jegyzőkönyv 1.

⁴³ Lásd pl.: EJEB-döntés, 19276/05 sz., Allianz – Slovenska poist’ovna a.s. és mások kontra Szlovákia, 2010. november 9.

⁴⁴ EJEB, di Belmonte kontra Olaszország, 2010. június 16., 72638/01 sz.; lásd még: EJEB, National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society és Yorkshire Building Society kontra Egyesült Királyság, 1997. október 23-i ítélet, 80–82 §. Lásd még a magánszemélyek a fizetéshez való jogtól való visszamenőleges hatályú megfosztása tárgyában: EJEB, Pressos Compania Naviera SA és mások kontra Belgium, 1995. november 20-i ítélet, Series A, n° 332.

Cikkében kiterjed minden vagyoni jogra, beleértve mind a járulékfizetéshez kötött, mind az ahhoz nem kötött szociális juttatásokat.⁴⁵

127. Ugyan az EJEB egy újabb keletű ítéletében elismerte, hogy az államoknak széles mérlegelési szabadságuk van ezen a területen,⁴⁶ ez a mérlegelési szabadság nem korlátlan. Egyfelől a jogalkotónak megfelelő egyensúlyt kell teremtenie a közösség általános érdeke által diktált követelmények és az egyének alapvető jogainak védelmére vonatkozó követelmények között, nem róva aránytalan és túlzott terhet bizonyos magánszemélyekre (első kiegészítő jegyzőkönyv, 1. Cikk). Másfelől tiszteletben kell tartani a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét: az azonos vagy összehasonlítható helyzetben levő személyek nem kezelhetők eltérően objektív és ésszerű indok nélkül (EJEE, 14. Cikk). Ezért azokban az országokban, amelyek egy alkotmánybíróság felállítása mellett döntöttek, elengedhetetlen, hogy ez a bíróság jogosult legyen valamennyi jogszabály értékelésére a tekintetben, hogy azok összhangban állnak-e az alkotmányban biztosított emberi jogokkal, különös tekintettel az olyan rendkívüli jelentőséggel bíró emberi jogokra, mint a hátrányos megkülönböztetés vagy a tulajdontól való önkényes megfosztás tilalma.

A Költségvetési Tanács

128. A Költségvetési Tanács intézményének és hatásköreinek, ahogy az összetételének és a létrehozatala módjának is [44. cikk (4) bekezdés]⁴⁷ jelentős kihatása van az állami költségvetés elfogadására és az Országgyűlés kapcsolódó hatáskör-gyakorlására. Ez kulcsfontosságú kérdés az Országgyűlés szempontjából, hiszen a jogalkotás mellett a költségvetés a parlamenti többség fő eszköze arra, hogy megjelenítse és megvalósítsa a politikai programját. A 44. cikknek a 36. cikk (4)–(5) bekezdéseivel összefüggésben értelmezett (3) bekezdése vétőjogot látszik biztosítani a nem parlamenti szerv Költségvetési Tanács számára az Országgyűlés döntésével szemben a belátható jövőre nézve.

129. Az állam költségvetésének elfogadása az Országgyűlés alapvető hatásköre, és általában fő kizárólagos privilégiuma. E döntésének egy másik hatóság beleegyezésétől való függővé tétele – amely hatóság korlátozott demokratikus legitimitációval rendelkezik, hiszen a tanács egyetlen tagját sem közvetlenül választják – ezért problematikus, és negatív hatással lehet a költségvetési döntések demokratikus legitimitációjára. Az ilyen döntéseket tovább bonyolíthatja az a tény, hogy a tanács olyan tagokból fog állni, akiket az előző kormánytöbbség nevezett ki. Ráadásul a 36. cikk (4)–(5) bekezdéseiben foglalt, korábban idézett általános követelményektől eltekintve az alkotmány nem határoz meg semmilyen feltételt a Költségvetési Tanács „előzetes hozzájárulása” tekintetében. A Velencei Bizottság bízik abban, hogy a magyar hatóságok el fogják kerülni az „előzetes hozzájárulás” túl szigorú/korlátozó értelmezését, és ezt a feltételt úgy fogják értelmezni és végrehajtani, amint az a 44. cikk (1)–(2) bekezdéseiből következik, vagyis mint „a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében” „törvényben meghatározott módon” való közreműködést az Országgyűlés törvényhozó tevékenységének támogatása és a központi költségvetés megalapozottságának vizsgálata keretében (nem pedig mint abszolút hatalmat a költségvetés elfogadásának megakadályozására). Mivel az alkotmány rendelkezéseinek – a 36. cikk (4)–(5) bekezdéseinek, de úgyszintén a 44. cikk (1)–(2) bekezdéseinek – való megfelelés forog kockán, mindenképpen az Alkotmánybírósághé kell legyen az utolsó szó ebben a tekintetben.

⁴⁵ Lásd különösen az EJEB következő, nemrég hozott ítéletét: Plalam S.P.A. kontra Olaszország, 2010. május 18., 36. §

⁴⁶ *Idem*, 46. §

⁴⁷ „A Költségvetési Tanács tagja a Költségvetési Tanács elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. A Költségvetési Tanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre.”

A szabályozás szintje

130. A közpénzekről szóló fejezet számos rendelkezése hivatkozik sarkalatos törvényekre. Ezek a rendelkezések olyan tárgykörökhöz kapcsolódnak, mint a közteherviselés és a nyugdíjrendszer, a Magyar Nemzeti Bank szervezete és működése, valamint a monetáris politikáért való felelőssége, az Állami Számvevőszék szervezete és működése, és a Költségvetési Tanács működése.

131. Amint azt a Bizottság korábban jelezte, nem létezik semmilyen sztenderd vagy pontos kritérium annak meghatározására, hogy mely tárgyköröket kell magában az alkotmányban, illetve minősített többséget igénylő törvényekben szabályozni. Mindazonáltal a Bizottság a demokráciában rendszerint érvényes többségi elvvel ellentétesnek ítéli meg, hogy egy adott politikai többség egy adott időpillanatban létező szociális, fiskális és pénzügyi szakpolitikáit kétharmados többséggel bebetonozza az alkotmányba vagy a sarkalatos törvényekbe. Ez azt eredményezi, hogy kifejezetten nehéz lesz „a törvényhozó testület megválasztását illetően [...] a nép véleményének kifejezését” (EJEE első kiegészítő jegyzőkönyve, 3. Cikk) közvetíteni a jövőbeli választások során e politikák megváltoztatására. Így a sarkalatos törvények megalkotásának módja kulcsfontosságú (lásd a kapcsolódó megjegyzéseket az „Előzetes megjegyzések” és az „A sarkalatos törvények” címek alatt).

45–46. cikkek (A Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok)

132. Magyar alkotmányos tradíció, hogy a fegyveres szervek és a rendőrség tárgykörét az alkotmány szabályozza (lásd a jelenlegi Alkotmány VII. fejezetét). Sok országban ez egy „rendes” törvény tárgya.

133. A Velencei Bizottság megjegyzi, hogy – összhangban a preambulumban hivatkozott alkotmányos értékekkel – a 45. cikk rendelkezései világosan meghatározzák az ország katonai védelmének célját, nevezetesen Magyarország függetlenségének, területi épségének és az állam határainak védelmét. Dicséretes, hogy az alkotmányi rendelkezések utat nyitnak a nemzetközi egyezményekből fakadó közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátásának.

48–54. cikkek (A különleges jogrend)

134. A 48–54. cikkek rendelkezései arra a helyzetre vonatkoznak, amikor az állam szerveinek rendes működésében súlyos zavar áll be, és nem lehet hasznát venni azoknak a szabályoknak, amelyek azokban az időszakokban alkalmazandóak, amikor ilyen zavarok nem állnak fenn. A magyar alkotmánynak nem egyedi vonása, hogy a különleges jogrendet ilyen részletességgel szabályozza (lásd e tekintetben a lengyel és a német alkotmányt).

135. Az új alkotmány meghatározza a különleges jogrend különböző típusai (rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet) bevezetésének feltételeit, valamint a kapcsolódó rendkívüli intézkedések meghozatalának különös feltételeit.

136. Ahhoz, hogy a különleges jogrend összhangban legyen az európai sztenderdekkel, eleget kell tenni bizonyos speciális feltételeknek. Az alkotmány maga mondja ki az I. cikk – alapvető jogok korlátozására vonatkozó – (3) bekezdésében, hogy „[a]lapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”.

137. A Velencei Bizottságnak az emberi jogok veszélyhelyzetekben való védelméről szóló véleményében foglalt következtetései⁴⁸ fényében a magyar alkotmány e fejezete általában véve összhangban levőnek tűnik az európai sztenderdekkel.

138. Világosabb fogalmazásra lenne szükség az 50. cikk (3) bekezdésében, az 51. cikk (4) bekezdésében, az 52. cikk (3) bekezdésében és az 53. cikk (1)–(2) bekezdéseiben hivatkozott sarkalatos törvény szabályozási tárgyköre tekintetében. E rendelkezések szövegezése alapján nem teljesen világos, hogy a sarkalatos törvény csupán a „rendkívüli intézkedésekre” vonatkozik, vagy – ami tanácsos lenne – az egyes törvények alkalmazásának felfüggesztésére és a törvényi rendelkezésektől való eltérésre is. Az 54. cikk (4) bekezdésének általános szövegezése ezt a tágabb értelmezést látszik megerősíteni: „A különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.” A megfelelő sarkalatos törvénynek az alkotmány követelményei szerinti megalkotása vagy módosítása során ezt a kérdést tisztázni kell, és annak megfelelően kell megállapítani a törvény szabályozási tárgykörét.

139. A Bizottság szintén észrevételezi, hogy az 54. cikk (1) bekezdése szerint „[k]ülönleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(5) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható”. Mivel Magyarországot köti az EJEE 15. Cikke és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 4. cikke is, a különleges jogrendnek e cikkek rendelkezéseinek is meg kell felelnie (lásd még fent a megjegyzéseket a T) cikk kapcsán).

Záró rendelkezések

140. Amint azt a Bizottság korábban jelezte, a Záró rendelkezések 2. pontjában foglalt, az 1949-es Alkotmányra való hivatkozás ellentétesnek tűnik a preambulum azon kijelentésével, amely az 1949-es magyar alkotmányt érvénytelennek nyilvánítja. A Velencei Bizottság hajlik arra, hogy úgy értelmezze ezt a nyilvánvaló ellentmondást, mint annak a ténynek az igazolását, hogy a hivatkozott kijelentésnek nincs jogi következménye. Mindazonáltal javasolt, hogy ezt a magyar hatóságok kifejezetten tisztázzák. Az átmeneti rendelkezések elfogadása (amint azt a Záró rendelkezések 3. pontja megkívánja) – amely különös fontossággal bír annak fényében, hogy az új alkotmány egyes rendelkezései kapcsán esetlegesen eltérő értelmezések létezhetnek – kiváló lehetőség lehet a szükséges tisztázási feladatok elvégzésére. Az átmeneti rendelkezéseket azonban nem szabad arra használni, hogy megszüntessék az előző alkotmány alapján megválasztott vagy kinevezett személyek megbízatását.

IV. Következtetések

141. Az új alkotmány elfogadása, amelynek célja, hogy Magyarországot a hatalommegosztás, az alapvető jogok védelme és a jogállamiság elvein alapuló demokratikus államként megerősítse, dicséretes lépés.

142. A Velencei Bizottság üdvözli az annak érdekében tett erőfeszítéseket, hogy a közös európai demokratikus értékekkel és sztenderdekkel összhangban álló alkotmányos rendet hozzanak létre, és hogy az alapvető jogokat és szabadságokat a Magyarországot kötő nemzetközi instrumentumokkal, így többek között az EJEE-vel és az Európai Unió újabb

⁴⁸ CDL(2006)015, 35. § és 38. §

keletű Alapjogi Chartájával összhangban szabályozzák. Megjegyzi, hogy a jelenlegi parlamentáris rendszer és az ország államformája – a köztársaság – fennmarad. A Bizottság örömmel nyugtázza az egyéni alkotmányjogi panasz bevezetését az alkotmányossági felülvizsgálat magyar rendszerébe.

143. A Velencei Bizottság megjegyzi, hogy 2011. márciusi javaslatait, amelyeket azt követően fogalmazott meg, hogy a hatóságok segítséget kértek tőle az alkotmányozási folyamat során felmerült specifikus jogi kérdésekkel kapcsolatban, részben figyelembe vették.

144. Ezzel szemben sajnálatos, hogy az alkotmányozási folyamatra – beleértve az új alkotmány szövegezését és végleges elfogadását is – kihatott az átláthatóság hiánya, a kormánytöbbség és az ellenzék közötti párbeszéd hiányosságai, a megfelelő társadalmi vitára való elégtelen lehetőségek, és a nagyon szűk időkeret. A Bizottság reményét fejezi ki, hogy a végrehajtási jogszabályok elfogadásának folyamata átláthatóbb és inkluzívabb lesz, megfelelő lehetőséget biztosítva a számos jelentős, szabályozásra váró kérdéstről szóló valódi vitára. A Bizottság felhív minden érintett pártot, hogy – a politikai háttérükön és irányultságukon túlmutatóan – alakítsanak ki egy nyílt és konstruktív hozzáállást, és működjenek együtt hatékonyan ennek a folyamatnak a során.

145. Azon kérdések jelentős száma, amelyek esetében a részletes szabályokat a kétharmados többséget megkívánó sarkalatos törvényekre utalják – beleértve olyan tárgyköröket is, amelyeket a „rendes” politikai folyamatokra kellene hagyni, és amelyekről általában egyszerű többséggel döntenek –, aggályokat vet fel. Kulturális, vallási, morális, szociális-gazdasági és pénzügyi szakpolitikák nem betonozhatóak be egy sarkalatos törvénybe.

146. Az Alkotmánybíróság hatásköreinek korlátozása az adózási és költségvetési kérdések tekintetében, valamint a Költségvetési Tanácsnak biztosított kiemelkedő szerep az állami költségvetés elfogadása kapcsán további érzékeny kérdéseket jelentenek, amelyek aggályokat vetnek fel a demokrácia működésére gyakorolt potenciális hatásuk fényében.

147. Emellett az új alkotmány eléggé általános alkotmányos kereteket állapít meg az olyan kulcsfontosságú területek tekintetében, mint a bíróságok, és további fontos társadalmi struktúrák tekintetében. Ez szintén aggodalomra ad okot, mivel hatással lehet az elérhető garanciák és védelem minőségére és szintjére, valamint az érintett területek esetében alkalmazandó sztetenderdek hatékony érvényesítésére is. Az ilyen fontos kérdésekre vonatkozó elvekkel kapcsolatos garanciákat általában az alkotmány tartalmazza, különösen, ha nagyobb reformot terveznek, mint a magyar bíróságok esetében. A feltételes szabadságra bocsátás lehetősége nélküli életfogytig tartó szabadságvesztés kérdéseket vethet fel a Magyarországra nézve kötelező nemzetközi normákkal és a kapcsolódó esetjoggal való összeegyeztethetőség szempontjából.

148. Ami az alapvető jogok alkotmányos védelmét illeti, a Bizottság úgy véli, hogy az alkotmánynak pontosabban kellene meghatároznia e jogok tartalmát, valamint erősebb garanciákat kellene biztosítania hatékony védelmük és az egyének általi gyakorlásuk biztosítása érdekében, összhangban azokkal a nemzetközi emberi jogi instrumentumokkal, amelyeknek Magyarország aláírója. A Velencei Bizottság emlékeztet arra, hogy amint a 2011. márciusi véleményében⁴⁹ jelezte, az *„alkotmányok általában olyan rendelkezéseket tartalmaznak, melyek az állam működése, illetve az egyes alapvető jogok védelme szempontjából legfontosabb kérdéseket szabályozzák. Ezért elengedhetetlen, hogy a*

⁴⁹ CDL-AD(2011)001, 52. §

kapcsolódó legfontosabb garanciákat az alkotmány szövegében, és ne alacsonyabb szintű normákban határozzák meg.”

149. A preambulum jelentősége az alkotmány értelmezése szempontjából, valamint annak néhány potenciálisan problematikus kijelentése és kifejezése szintén kérdésekre adtak okot, amelyeket a magyar hatóságoknak megfelelő módon tisztázniuk kell. Ebbe a körbe tartozik a preambulumnak a külföldi magyarok jogainak védelmével kapcsolatos szóhasználata, valamint az új alkotmány további, kapcsolódó rendelkezései, amelyek problematikusnak tekinthetők és aggodalomra adhatnak okot az államközi kapcsolatok vonatkozásában.

150. A Velencei Bizottság bízik abban, hogy a fent említett aggályokat megfelelő módon – az alkalmazandó sztenderdekkel teljes összhangban – tisztázzák, illetve azokra megfelelő válaszokat adnak majd az új alkotmány jövőbeli értelmezése és alkalmazása során, vagy – amennyiben szükséges – annak módosításával. A sarkalatos és a további „végrehajtási” törvények előkészítése és elfogadása jó lehetőség erre. A Velencei Bizottság készen áll arra, hogy – kérésükre – segítséget nyújtson a magyar hatóságoknak e folyamat során.