



EÖTVÖS KÁROLY
I N T É Z E T

AZ EÖTVÖS KÁROLY INTÉZET ÁLLÁSPONTJA A TERVEZETT HETEDIK ALAPTÖRVÉNY-MÓDOSÍTÁSRÓL

Az október 2-i kvótanépszavazás érvénytelensége ellenére a kormány a „nem” szavazatok arányára hivatkozva benyújtotta az Alaptörvény hetedik módosítását. Az EKINT álláspontja szerint azonban a kormány által kezdeményezett és elvesztett népszavazás nem erősíti, hanem legitimációs tekintetben éppen aláássa az erre alapozott alaptörvény-módosítást.

Az alaptörvény-módosításra hivatkozva, amelynek eljárása most sem elégíti ki a demokratikus minimumkövetelményeket, Magyarország nem mentesülhet az uniós döntések végrehajtása alól. Így az alaptörvény-módosítás főként a kormányzati propaganda újabb eszközének tűnik, de az új szabályok kockázatosak, hiszen felhasználhatók a kormány politikai érdekeit szolgáló döntések jogi indokaként.

1. A KORMÁNYZATNAK FELELŐSSÉGET KELL VÁLLALNIA DÖNTÉSEIÉRT. FELELŐSSÉGÉT NEM HÁRÍTHATJA EL AZ OKTÓBER 2-I KVÓTANÉPSZAVAZÁS KIMENETELÉRE HIVATKOZVA.

Az október 2-i népszavazás közjogi szempontból minden fázisában hibás volt.¹

A népszavazási kérdést annak ellenére hitelesítette a Nemzeti Választási Bizottság, majd a Kúria, hogy az az egyértelműség elemi igényének sem felelt meg. Más szavakkal: **az október 2-án szavazásra bocsátott kérdésben jogszerűen nem lehetett volna referendumot tartani.** A választópolgárok mellett a kormányzat maga sem tudta, milyen jogalkotási kötelezettsége következne egy esetlegesen eredményesen záruló népszavazásból; szeptember folyamán is, tehát fél évvel azután, hogy a kormány megfogalmazta népszavazási kérdését, a hírek arról szóltak, hogy a kormány mérlegeli, mik lehetnek a népszavazás jogi következményei.² A miniszterelnök pedig úgy nyilatkozott, hogy nem árulja el a népszavazás eredményessége esetére tervezett kormányzati lépéseket.³ Egyfelől tehát **világos volt, hogy az érvényes és eredményes**

¹ Az EKINT tanulmányban elemezte a népszavazás közjogi megítélését: *Üzenjük Magyarországnak*, IV. rész. <http://ekint.org/lib/documents/1473849159-UzenjukMagyarorszagnak.pdf>

² Index.hu a 2016. szeptember 15-ei kormányinfóról: http://index.hu/belfold/2016/09/15/lazar_janos_kormanyinfo_62_tajekoztatoja_kvotanepszavazas_migransok/

³ A nyilatkozat leiratát ld.:

népszavazásból sem következett volna azonosítható jogalkotási kötelezettség, másfelől viszont a miniszterelnök és kormánya titokban tartották a népszavazást követően általuk tervezett politikai, jogi és az Alaptörvényt illető lépéseiket. Például már soha nem tudjuk meg, mit tettek volna, ha a népszavazás érvényesen a nem voksok többségével zárul. Ilyesmi alkotmányos államban aligha történhet meg.

A népszavazást előkészítő kormányzati kampány nem csak az emberiség erkölcsi követelményét sértette, hanem súlyosan jogsértő is volt.⁴

Végül, a népszavazás érvénytelen lett, mivel azon nem szavazott érvényesen a választópolgárok több mint fele.⁵ Az érvénytelen (és így szükségképpen eredménytelen) népszavazáshoz nem fűződnek közjogi következmények: az nem kötelezi az Országgyűlést sem döntéshozatalra, sem attól való tartózkodásra. **Az Alaptörvény szabályai szerint tehát az október 2-i népszavazás nem alapoz meg semmilyen kormányzati döntéshozatalt.** A parlament és a kormány mozgásterére a menekültügyi döntéshozatal terén változatlan maradt, a népszavazás után is ugyanazon nemzeti és uniós jogi keretek között hozhat döntéseket, mint a referendumot megelőzően. Másik oldalról ez azt is jelenti: **a kormányzat az október 2-át követően hozott döntéseinek igazolását és az azokért való politikai felelősségvállalást nem háríthatja el azzal az indokkal, hogy a döntés meghozatalára a referendum eredménye kötelezné,** így azzal pusztán *végrehajtja* a választópolgárok akaratát.

2. AZ OKTÓBER 2-I NÉPSZAVAZÁS NEM LEGITIMÁLJA AZ ALAPTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSÁT, SŐT A LEGITIMÁCIÓ HIÁNYÁT BIZONYÍTJA.

Miután a népszavazás közjogilag sikertelen volt, a kormányzat akként próbált érvelni, hogy a referendumból nem jogi kötelező erő, hanem politikai felhatalmazottság következik, ami megalapozza az Alaptörvény újabb, immár hetedik módosítását.⁶ Ez az érvelés azonban hamis, az október 2-i népszavazás kimenetele nem igazolja az Alaptörvény módosítását.

Az EKINT már többször kifejezte, hogy az alkotmánymódosítás olyan szabályozása, amely kizárólag a parlament kétharmados többségének támogatását követeli meg (ráadásul egy erős többségi elemeket tartalmazó vegyes választási rendszer mellett) a szöveg megváltoztatásához, nem képes megfelelően garantálni az alkotmány stabilitását és így az alkotmányosság

<http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-a-kossuth-radio-180-perc-cimu-musoraban20160916>

⁴ *Üzenjük Magyarországnak*, II.3. rész.

⁵ Alaptörvény 8. cikk (4) bek.

⁶ Ld. pl. <http://www.miniszterelnok.hu/a-nepszavazas-elerte-celjat/> Az alaptörvény-módosítási javaslat indokolása szerint: „Az október 2-i népszavazáson az érvényesen szavazó választópolgárok 98 százaléka a voksolt nemmel a kényszerbetelepítésre. Ezzel létrejött az új egység Magyarorszáért. Ez az új egység pártok felett áll, nemzeti ügynek tekinti Magyarország szuverenitásának megvédését, a kötelező betelepítési kvóta elutasítását. A 98 százalékos egybehangzó akarata kötelez, az Országgyűlésre hárul a feladat, hogy azt közjogi erővel ruházza fel.”

védelmét.⁷ Az alkotmány kellő stabilitásának, a kormányzati politikai érdekekkel szembeni védelmének biztosítására megfontolhatók lehetnek olyan eljárási megoldások, amelyek az alkotmány módosítását (vagy az alkotmány bizonyos jellegű rendelkezéseinek megváltoztatását) népszavazáshoz kötik, amelyen a parlament erről szóló döntését a választópolgároknak is meg kell erősíteniük. A nép közvetlen bevonásának tehát, a társadalmi vita mellett alapvetően az alkotmánymódosítást utólag megerősítő népszavazás formájában, fontos legitimáló szerepe lehetne egy alkotmánymódosítási folyamatban.

Az október 2-i népszavazás azonban több okból sem tekinthető olyan választópolgári döntésnek, amely politikai felhatalmazást adott volna alaptörvény-módosításra, és így legitimálná az Alaptörvény hetedik módosítását.

A népszavazás közjogilag szabályozott jogintézmény, amelynek lehetséges tárgykörét, érvényességi és eredményességi kritériumait az Alaptörvény rögzíti.⁸ E szabályozási keretek között **a referendumhoz, mivel nem lett érvényes, nem kapcsolódik jogkövetkezmény;** utána a kormányzat saját felelősségi körében, kormányzati ügyekben szabadon hozhat döntéseket. A szabályozás értelmében az **Alaptörvény módosításáról ma Magyarországon nem tartható népszavazás,** vagyis nincs alkotmányos módja annak, hogy az Alaptörvény módosításáról szóló döntések meghozatalába bevonják a választópolgárokat. **A jogállamiság semmibe vételét jelenti, hogy ennek ellenére a kormány az elbukott kvótanépszavazás után arra hivatkozik, hogy abban az alkotmány-módosítást kívánó népakarat jutott kifejezésre.**

A népszavazási kérdés egyenes értelmében nyilvánvalóan nem az Alaptörvény módosításáról szolt, a hatályos alaptörvényi rendelkezések ezt – mint fentebb írtuk – eleve ki is zárják. A kormányzati nyilatkozatok ugyan felvillantották ezt a népszavazást követő lehetséges lépésként, de csak a szavazást közvetlenül megelőző időszakban, homályos utalások formájában. Az első kormányzati nyilatkozat, amely egyértelművé tette, hogy a referendum alapján a kormányzat az Alaptörvény módosítását tervezi, napokkal a szavazás előtt jelent meg.⁹ Ezek alapján **semmiképpen sem állítható, hogy a nemmel szavazó választópolgárok akár csak közvetetten az Alaptörvény módosítására (különösen nem adott tartalmú módosítására) adtak volna politikai felhatalmazást az Országgyűlés számára.**

Felmerülhet, hogy bár a népszavazási kérdés közjogilag értelmezhetetlen volt, a kormány kampányának keretei között politikailag azonosítható tartalmat hordozott.¹⁰ Egyrészt a nem szavazat áttételesen a kormány hónapok óta zajló

⁷ Ld. pl. *Legyen köztársaság! Alkotmánypolitikai vázlat Magyarország politikai válsága idején*, 5. pont. <http://ekint.org/alkotmanyosság/2015-03-15/legyen-koztarsasag-alkotmanypolitikai-vazlat-magyarorszag-politikai-valsaga-idejen>

⁸ Alaptörvény 8. cikk.

⁹ Lázár János a szeptember 22-i kormányinfón:

http://index.hu/belfold/2016/09/22/lazar_janos_63_kormanyinfo/

Az alaptörvény-módosítás benyújtásának előzményeiről ld. pl.:

http://index.hu/belfold/2016/10/10/orban_benyujtotta_az_alaptorveny_modositast/

¹⁰ *Üzenjük Magyarországnak*, V-VI. rész.

menekültellenes kampányának támogatásaként értelmezhető, ennek alapján magyarázható úgy, hogy azt juttatja kifejezésre, hogy a választópolgárok a menekülők emberi jogainak érvényesüléséért viselt felelősségben kisebb (illetve zéró) részt akarnak vállalni. Másrészt a kormányzati kampány az Európai Uniót adott esetben Magyarországgal szembenálló hatalomként ábrázolta, így a nem szavazat magyarázható úgy, hogy a választópolgárok az EU-val szemben a nemzeti döntési jogkörök védelmét és megerősítését várják el.

Az Alaptörvény ilyen tartalmú módosítását az igazolhatná, ha mögötte a politikai közösség széles körű konszenzusa áll. A népszavazás azonban ennek a társadalmi egyetértésnek a meglétét semmiképpen nem bizonyította, **sőt amellet is érvelhetünk, hogy a referendum érvénytelensége éppen az ellenkezőjét juttatta kifejezésre.** A kormány példátlan erőforrás mozgósításával és jelentős, részben törvénytelen eszközökkel folytatott országos propagandát hónapokon keresztül, és ennek ellenére sem lett meg az 50%-os részvétel. Továbbá, különféle társadalmi szereplők a gyűlöletkampány elutasítására, bojkottra hívtak fel, ezért az alacsony részvétel, illetve az érvénytelen szavazatok száma a bojkott sikereként és a kormányzati törekvések kudarcaként is értelmezhető. Másfelől, az eredmény még akkor sem lenne a kormány támogatásaként értelmezhető, ha magasabb lett volna a részvétel, éppen a demokratikus vitát megcsúfoló állami gyűlöletkampány miatt.

Mindent egybevetve, a szuverenitást, az államformát, az alkotmány identitását érintő kérdésekben (mint amelyekről a tervezett hetedik alaptörvény-módosítás is szól) **az alkotmányos elvek szintjén a megerősítő népszavazás mellett szólhatnak érvek.** Ám a kormány által kezdeményezett és elvesztett népszavazás **nem erősíti az erre alapozott alaptörvény-módosítást, hanem a módosítás legitimációjának hiányát bizonyítja.**

3. AZ ALAPTÖRVÉNY-MÓDOSÍTÁSI ELJÁRÁS MOST SEM ELÉGÍTI KI A DEMOKRATIKUS MINIMUMKÖVETELMÉNYEKET.

Az EKINT az Alaptörvény legutóbbi, terrorveszélyhelyzetről szóló hatodik módosítása kapcsán is többször felhívta a figyelmet arra, hogy az Alaptörvény módosítására csak a legszélesebb körű, érdemi társadalmi és szakmai vitát követően kerülhet sor.¹¹ A széles körű konszenzus az alkotmányos tárgyak szintjén azért szükséges, mert az alkotmány fejezi ki a politikai közösség közös alapértékeit, együttműködésének kereteit. **Az alkotmány módosítása tehát fundamentális jelentőségű, így az nem mosódhat össze a kormányzati ügyekkel, amelyek – az alkotmányos keretek között – az éppen hatalmon lévő kormányzat politikájával összhangban alakíthatóak.** Azonban a 2010 óta kormányzó pártok láthatóan nem törekszenek arra, hogy legalább az Alaptörvény módosításaihoz megszerezzék az ellenzék és a választópolgárok támogatását. **Ez világosan mutatja, hogy az Alaptörvényre nem a**

¹¹ Az Alaptörvény hatodik módosítása és a demokratikus nyilvánosság igénye (2016. május 2.) <http://ekint.org/alkotmanyossag/2016-05-02/az-alaptorveny-hatodik-modositasa-es-a-demokratikus-nyilvanossag-igenye>; Az EKINT álláspontja a hatodik alaptörvény-módosítás nyilvános megvitatásáról (2016. április 8.) <http://ekint.org/alkotmanyossag/2016-04-08/az-ekint-allaspontja-a-hatodik-alaptorveny-modositas-nyilvanos-megvitasarol>

kormányzati hatalomgyakorlás korlátait meghatározó alkotmányként, hanem a hatalomgyakorlásuk egyik eszközeként tekintenek.

A demokratikus vitát lehetetlenné teszi, ha a tervezett módosítás tartalmát csak a parlamenti benyújtás idején ismerhetjük meg. A tervezett hetedik módosítás pedig éppen így vált nyilvánossá október 10-én. Míg a magyar választópolgárok csak parlamenti benyújtásakor tudhatták meg, milyen módosítást tervez a kormány, a miniszterelnök nyilatkozata szerint a módosítás szövegét az Európai Bizottság elnökének már korábban megküldték.¹²

A hetedik alaptörvény-módosítás elfogadásának menetrendje ezt követően is kizárja, hogy a módosításról valódi vita folyjon: október 17-én ugyanis le is folytatták általános vitáját az Országgyűlésben, majd a benyújtás után egy hónappal, november 8-án zárószavazást tartanak.

4. A HETEDIK ALAPTÖRVÉNY-MÓDOSÍTÁS IS ANNAK A KORMÁNYZATI PROPAGANDAKAMPÁNYNAK RÉSE, AMELLYEL A KORMÁNY A MENEKÜLTEK GÁTLÁSTALAN KIHASZNÁLÁSÁVAL TERELI EL A KÖZVÉLEMÉNY FIGYELMÉT A VALÓDI GONDOKRÓL, ÍGY PRÓBÁLJA ERŐSÍTENI HATALMÁT.

Az alaptörvény-módosítás két helyen, a preambulum (Nemzeti Hitvallás) mellett az Alaptörvény önmeghatározását és értelmezési elveit rögzítő R) cikkben helyezi el a Magyarország alkotmányos identitásának védelmére vonatkozó állami kötelezettséget. Az uniós klauzulát pedig azzal a korlátozással toldja meg, miszerint az EU-s hatalomgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát. A népszavazás tárgyához szorosabban kapcsolódó módosításnak tűnik az, amely az Alaptörvényt az idegen népesség betelepítésének tilalmával, illetve azzal egészíti ki, miszerint idegen állampolgár Magyarország területén csak az Országgyűlés által megalkotott törvény szerinti eljárásban, a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet.

Az október 2-i népszavazás után kézenfekvő, és a hetedik alaptörvény-módosítás indokolása azt kifejezésre is juttatja,¹³ hogy a kormányzat szándékai szerint a módosításoknak a nemzeti szuverenitás védelmét kellene megalapozniuk az uniós döntésekkel szemben.

A kormány azt sulykolja, hogy a hetedik alaptörvény-módosítás Brüsszelnek szóló üzenet. Valójában az új alaptörvényi szabályoknak azonban semmilyen jogi jelentőségük nem lesz az uniós intézmények számára. A közösségi jogot – az unió hatáskörébe tartozó tárgykörökben – az

¹² Ld. pl.

http://index.hu/belfold/2016/10/09/hetfon_kerul_az_orzaggyules_ele_az_alaptorveny-modositas/

¹³ „Ez az új egység pártok felett áll, nemzeti ügynek tekinti Magyarország szuverenitásának megvédését, a kötelező betelepítési kvóta elutasítását.”

Európai Bíróság szerint elsőbbség illeti meg még a tagállamok alkotmányosaival szemben is.¹⁴ Az elsőbbség a később alkotott nemzeti joggal szemben is fennáll, a tagállamok az Európai Bíróság szerint nem adhatnak elsőbbséget későbbi egyoldalú jogalkotásuknak a kölcsönösen elfogadott uniós jogrendszerrel szemben.¹⁵ **Az EU intézményei előtt tehát bizonyosan nem lehet sikerrel hivatkozni az Alaptörvénybe az uniós csatlakozást követően és egyoldalúan beírt rendelkezésekre. A módosítás alapján Magyarország nem mentesülhet az uniós döntések végrehajtása alól.** A kvótahatározat olyan másodlagos uniós jog, ami közvetlenül kötelez valamennyi uniós tagállamot, ezért ha Magyarország nem hajtja végre, akkor kötelezettségszegési eljárás indítható ellene.

A kormány azzal próbálja alátámasztani a módosítások hatásosságát, hogy az EU-nak tiszteletben kell tartania a tagállamok nemzeti identitását. Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét.” Az Európai Bíróság gyakorlatában¹⁶ a nemzeti identitás kiterjed értékekre és intézményekre is, és főként az alkotmányos identitást fedi le, de nem találjuk meg pontosan körülhatárolt felfogását. A luxemburgi bíróság esetről esetre mérlegeli, hogy az adott tagállam nemzeti identitása kap-e elsőbbséget vagy az uniós jog. A nemzeti identitás egyrészt a kizárólag tagállami hatáskörök védelmét, másrészt azt szolgálja, hogy a tagállamok megőrizhessék a sajátos, az adott közösség számára fontos értékeket és jellemző alkotmányos megoldásokat. Bár tartalmát a bírósági jogértelmezés alakítja, az bizonyos, hogy a nemzeti identitás védelméről szóló bekezdést a szerződés egészével összhangban kell értelmezni. **Nem adható a nemzeti identitás védelmének olyan értelmezés, amely ellentétes az uniós alapértékeivel, és lehetővé tenné az alapértékekkel összhangban hozott döntések bojkottját**

A hetedik alaptörvény-módosítás tehát céljával ellentétben aligha alkalmas arra, hogy az Európai Bíróság a kvótahatározat vagy később más uniós jog végrehajtása alól felmentést biztosítson a nemzeti identitás tiszteletben tartására tekintettel, mivel **a módosítás a nemzeti identitás meghatározásához nem sokat ad hozzá.** Bárhol is húzható meg a nemzeti identitás határa, azt biztosan nem foglalja magában, hogy az alkotmányt éppen azzal a céllal módosítják, hogy a kvótahatározatot Magyarországnak ne kelljen végrehajtania. **Az egyes uniós jogi kötelezettségek kikerülése céljából**

¹⁴ 11/70. sz., Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel.

¹⁵ 6/64. sz., Costa v. ENEL.

¹⁶ A nemzeti identitásra például az alábbi tartalommal hivatkoztak a tagállamok: köztársasági államforma (C-208/09 Sayn-Wittgenstein), a hivatalos nyelv védelme (C-391/09 Runevič-Vardyn and Wardyn), a történelem, kultúra és tradíció megőrzése (C-51/08 Commission v Luxembourg), a bíróság szervezete (393/10 O'Brien), hatáskör megosztás a szövetségi, állami és regionális szint között (C-151/12 Commission v Spain).

kiötlött nemzeti identitásnak beállított szabályokat az Európai Bíróság szinte biztosan nem fogja elfogadni.

A közösségi jog és a nemzeti alkotmányok viszonya évtizedek óta napirenden lévő elméleti és gyakorlati kérdés a nemzeti alkotmánybíróságok előtt is. A nemzeti alkotmányértelmezés fenntarthatja azt az igényt, hogy az alkotmányos megkötések (így például a közhatalom-gyakorlás alapjogi korlátai) az EU keretében történő hatáskörgyakorlásra is irányadók. **Az elvi lehetősége adott annak, hogy az Alkotmánybíróság érvényre juttassa az alapvető alkotmányos garanciákat, az alkotmányos identitást, illetve az uniós klauzula szerint korlátokat az EU jogával szemben. Ezzel a lehetőséggel azonban eddig nem élt a magyar Alkotmánybíróság, jóllehet elvileg a korábbi alkotmányos szabályozás alapján megtehetette volna.** Az Európa-klauzula értelmezése során nem is körvonalazta, hogy milyen hatáskörátadás lenne túlzott mértékű, ahogy nem tért ki arra sem, hogy az alapvető jogok megfelelő szintű biztosítása hogyan juttatható érvényre. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint közvetlenül nem vizsgálja az uniós jogi aktusok alkotmányosságát, csak az azok átültetésére, végrehajtására szolgáló belső jogi aktusok alkotmányellenességét ellenőrzi.

Mindezek alapján tehát **az új alaptörvényi szabályok komolyabb jogi jelentőséget legfeljebb magyar jogi fórumok előtt kaphatnak**, anélkül, hogy ennek bármiféle alkotmányos gyakorlata lenne. **Mindebben viszont ott rejlik a kockázat, hogy a jelen összetételű Alkotmánybíróság az új előírásokra nem akkor hivatkozik, amikor (minden valószínűség szerint csak szélsőséges esetekben) az alkotmányosság követelné meg, hanem amikor a kormány politikai érdeke diktálja így.**

Az uniós kvótahatározatra legközvetlenebbül reagáló **alaptörvény-módosítás** (betelepítés tilalma, Magyarországon élés feltételei) **konfliktusa az EU-s előírásokkal is inkább csak látszat: valójában összhangba hozható vele.** Az EU nem rendelkezett betelepítésről, a döntés értelmében a tagállamoknak – a kvóták arányában – a menedékkérelmek elbírálásában kell részt venniük. A menedékkérők ezután akkor – ahogyan az alaptörvény-módosítás fogalmaz – *élhetnek* Magyarországon, ha a kérelmüket magyar törvények szerint magyar hatóságok pozitívan bírálták el. **Úgy tűnik, a kvótahatározat és a tervezett alaptörvényi előírás között nincs feloldhatatlan ellentét.**

Mi akkor a valódi cél? A kormányzat ahelyett, hogy a válságágazatokkal (oktatás, egészségügy) és a nyomasztó korrupciós helyzettel, a növekvő szabadsághiánnyal nézne szembe, nem is sikertelenül, elterelő hadműveletekkel kísérletezik, próbálja terelni a közvélemény figyelmét. A kormányzat bűnbakot kereső propagandájának fókuszában már közel két éve a menekült emberek állnak. 2015 januárjában a Charlie Hebdo-merényletet követően tartott megemlékezés után Orbán Viktor nyilatkozatában összemosta a menekülteket a bevándorlókkal és a terroristákkal. Nem sokkal később a kormány az adófizetők pénzén országos plakátkampányt indított, és hamisan kérdező nemzeti konzultációt kezdeményezett a bevándorlásról és a terrorizmusról. A közmédia a menekültek ellen hangoló, sőt uszító tudósításokkal erősített rá a polgárok

természetes félelmeire. Mindeközben megépült a déli határvidéken a kerítés, és bevezették, majd jogellenesen hosszú ideig fenntartották a menekültügyi válsághelyzetet. Már 2016 elején felvetették egy új különleges jogrend, a terrorveszélyhelyzet intézményesítését, amit néhány hónappal később hatodik módosításával az Alaptörvénybe is iktattak. Tavasszal a kormány már a magyar jog szerint elismert menekültek integrációját segítő szociális ellátásokat is megvonta. A helyzetet tovább élezte a kormány által 2016 februárjában kezdeményezett népszavazás. Most a hetedik alaptörvény-módosítás parlamenti vitájánál tartunk.

Mivel az Alaptörvénybe bekerülő új rendelkezéseknek valódi jogi jelentőség nem tulajdonítható, **alappal juthatunk arra a következtetésre, hogy az alaptörvény-módosítás nem több, mint egy újabb lépés a közvélemény figyelmének elterelését és a kormány hatalmi helyzetének megerősítését célzó kormányzati propaganda-hadjáratban.**

5. AZ ALKOTMÁNYOS TARTALOM NÉLKÜLI SZÖVEGEK, AZ IRRACIONÁLIS UTALÁSOK KOCKÁZATOT REJTENEK MAGUKBAN: AZOKAT AZ ÖNÁLLÓSÁGÁT VESZTETT ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG A KORMÁNY ÉRDEKEINEK SZOLGÁLATÁBA ÁLLÍTHATJA.

Az alkotmányos identitás roppant bizonytalan tartalmú fogalom, amely meghatározásának a magyar alkotmányos gyakorlatban nincsenek előzményei. **Az alkotmányos identitás tartalmát több tényező együttesen határozza meg:** az alkotmányszöveg mellett ilyen a múlt, amiben az alkotmány gyökerezik, vagyis az alkotmány létrejöttének története, a sajátos alkotmányos berendezkedés, szokások, valamint ilyen az alkotmány gyakorlata, mindenekeelőtt az alkotmánybírói jogértelmezés. Az alkotmányos identitás az alkotmányszöveg mellett tehát elsősorban a megszületését, majd pedig alkalmazásának gyakorlatát kísérő politikai és jogértelmezési vitákban alakul és azok alapján azonosítható.

Az 1989-es Alkotmány és gyakorlata ebben a tekintetben világosan beszélt, a harmadik köztársaság alkotmányos identitása racionálisan meghatározható volt. Az EKINT lényegében ennek védelmére hívott fel már 2010-ben, amikor úgy érvelt, hogy a köztársasági alkotmány „alkotmányos alapszerkezetének” megváltoztatása már kívül esik a – szokásos eljárási szabályok szerinti – alkotmánymódosítás fogalmi körén.¹⁷

Az Alaptörvény esetében ezzel szemben nehéz lenne az alkotmányos identitás azonosítása, mert szövegén kívül ehhez kevés fogódzó áll rendelkezésünkre. Adódik ez abból, hogy az Alaptörvény elfogadását nem előzte meg társadalmi, politikai és szakmai vita, amelynek nyomán identitása feltárható lenne. **A negyedik alkotmánymódosítás az identitás meghatározásához segítségül hívható két évtizedes alkotmánybírói gyakorlattal is szakított, amikor azt formálisan hatályon kívül helyezte, ugyanakkor bekerült az Alaptörvénybe több olyan rendelkezés, amely**

¹⁷ Ld. ehhez Miklósi Zoltán: A többség és az alkotmány. *BUKSZ* 2010. nyár.

ellentmond az alkotmányosságnak, sőt az alaptörvényi szabályoknak is¹⁸ – ezzel legalábbis zavart okozva, ha az alaptörvényi rendelkezések közös identitását keressük. Találhatunk az Alaptörvényben a történeti alkotmány vívmányaira utaló rendelkezést,¹⁹ amely akár rokonítható lehetne az alkotmányos identitás fogalmával, illetve tekinthetnénk az identitás egyik meghatározó faktorának. **A történeti alkotmány vívmányai azonban hasonlóan bizonytalan kategória** a jogirodalomban és az alkotmánybírói gyakorlatban egyaránt, ez sem ad tehát hasznos támpontot az identitás azonosításához.

Az alkotmányos identitás kategóriája a jövőben mindenképp az alkotmánybírói jogértelmezés által formálódhat. Alaptörvénybe foglalásával **egy nagyon bizonytalan tartalmú fogalom értelmezésének lehetősége kerül az Alkotmánybíróság kezébe, ezért is lenne elvárható a testülettől, hogy ez az értelmezés nyilvánosan ellenőrizhető, igazolható és meggyőző erejű érvelésen alapuljon.** Az alkotmánybírói döntésekhez azonban akkor is jogi kötelező erő fűződik, ha a határozatok indokolásai nem teljesítik ezeket az elvárásokat.

Az Alkotmánybíróságnak immár valamennyi hivatalban lévő bírója olyan eljárásban nyerte el mandátumát, amelyben jelölésükhöz és megválasztásukhoz is elegendő volt a kormányzó pártok támogatása.²⁰ **E testület kezében az új alaptörvényi szabályok – még ha főként propagandaeszköznek is tűnnek – kockázatot rejtenek magukban, hiszen számonkérhető jogi érvelés nélkül is felhasználhatják őket a kormány politikai érdekeit szolgáló döntések indokaként.** Az alkotmányos identitás Alaptörvénybe kerülő fogalma ráadásul nem csak uniós ügyekben válhat hivatkozási alappá, hanem más alkotmányossági, alapjogi kérdések eldöntése során is. **Az alkotmányos identitás védelmére hivatkozva akár még az is elképzelhető, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek végrehajtása is veszélybe kerülhet.**

2016. november 7.

¹⁸ Ezek részletezéséhez ld. *Elmúltnégyév. A jogállam pusztulása 2010-2014.*

<https://sites.google.com/site/ruleoflawinhungary//elmultnegyev>

¹⁹ Alaptörvény R) cikk (3) bek. szerint az Alaptörvény rendelkezéseit ... történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.

²⁰ Ld. ehhez: *Egypárti alkotmánybírák a kétharmad szolgálatában.*

<http://ekint.org/alkotmanyossag/2015-03-17/az-alkotmanybirosagot-kisajatitotta-a-fidesz-kdnp>