



ÚJRA DÜBÖRÖG A KÉTHARMAD – AZ EKINT ÁLLÁSPONTJA AZ ALAPTÖRVÉNY HETEDIK MÓDOSÍTÁSÁRÓL

A frissen megalakult Orbán kormány nem tétlenkedett, és még a nyár előtt alkotmánymódosító csomagot nyújtott be. Amíg a T/332. számú javaslat a „gránitszilárdságú” Alaptörvény hetedik módosítását tartalmazza,¹ addig a T/333. számú pedig a törvényi változásokat rögzíti. A javaslat tehát több ponton módosítana az alkotmány szövegén is. A változtatások közös motívuma, hogy a kormány már régóta szeretne volna megvalósítani cselekvési lehetőségeit bővítő, szabadságainkat tovább korlátozó elképzeléseit, de azokra a parlamenti mandátumok kétharmada birtoklásának hiányában eddig nem volt lehetősége. Elemzésünkben először azzal foglalkozunk, vajon az államnak milyen képe van magáról (szuverenitás és alkotmányos identitás), majd azzal, hogy mit gondol polgáraitól (gyülekezési jog gyakorlása) és azok jogérvényesítési lehetőségéről (közigazgatási bíróság létrehozása). Az elemzés utolsó része a menekült emberek ügyét érintő módosítások jelentőségére tér ki.

1. VAN ÚJ A NAP ALATT? - AZ ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS, A NÉPESSÉG, AZ ÁLLAMFORMA VÉDELME

Az Alaptörvény hetedik módosítása kiegészítené a Nemzeti Hitvallás 1. cikkét és az Alapvetés R) cikkét az alkotmányos identitás védelmére vonatkozó állami kötelezettséggel. Továbbá, meghatározva az Európai Unió keretén belüli hatáskörgyakorlás korlátait, kiegészítené az Európai Unió klauzulát [E) cikk]. A javaslat szerint az uniós részvételünk során az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokat és szabadságokat biztosítani kell, nem korlátozható Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési joga. A módosítás nyomán az Alaptörvény megtiltaná az idegen népesség betelepítését, illetve azzal egészülne ki, miszerint idegen állampolgár Magyarország területén csak az Országgyűlés által megalkotott sarkalatos törvény szerinti eljárásban, a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet.

Előzmények

A hetedik módosítás elemeinek komoly története van, hiszen szinte szó szerint ugyanilyen alkotmánymódosító javaslatot nyújtott be a kormány már 2016 őszén. A kormány által kezdeményezett 2016. október 2-i **kvótanépszavazás érvénytelensége** ellenére a kormány a nem szavazatok többségére hivatkozva **benyújtotta az Alaptörvény hetedik módosítását**, amihez nem sikerült a parlamenti képviselők kétharmadának szavazatát megszereznie, így a **javaslatból nem lett alkotmánymódosítás**. Sem a referendum, sem az Alaptörvény elmaradt

¹ T/332. számú javaslat: Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása
<http://www.parlament.hu/irom41/00332/00332.pdf> Utolsó letöltés: 2018.05.31.



módosítása nem teremtett legitim hivatkozási alapot a kormánynak arra, hogy folytassa menekültellenes politikáját, azonban a még 2015-ben benyújtott ombudsmani indítvány alkalmat adott az Alkotmánybíróságnak arra, hogy biztosítsa a hiányzó közjogi alapot a kormányzati menekültpolitikához. **A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat lényegében alkotmányos előírásokká minősítette az elbukott hetedik Alaptörvény-módosítás fordulatait.**² Az alkotmánybírói határozat mindenkit kötelező rendelkező része szerint az Alkotmánybíróság vizsgálhatja, hogy az uniós hatáskörgyakorlás sérti-e (a) az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy (b) Magyarország szuverenitását, illetve (c) történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.³ A kormány azonban folytatva Brüsszel-ellenes politikáját 2018 februárjában **Alaptörvény értelmezést kérve fordult az Alkotmánybírósághoz.**⁴ A kérdések arra vonatkoztak, hogy vannak-e olyan tárgykörök, például Magyarország lakosságának összetétele, alkotmányos önazonossága, amelyek feletti teljes kontroll elvesztése Magyarország szuverenitásának sérelmével járna, valamint a tervezett uniós szintű menekültügyi elosztási mechanizmus (állandó kvóta) végrehajtásában való részvétel sérti-e az ország szuverenitását. A kormány a 2018. áprilisi választásokon kétharmadot szerezve úgy döntött nem várja meg az Alkotmánybíróság döntését, és újra benyújtotta a néhány új bekezdéssel kiegészített hetedik Alaptörvény-módosítást, amit most a kétharmad birtokában nagy valószínűséggel el is fog fogadni az Országgyűlés.

Mi változhat a hetedik módosítás után?

Milyen következményei lehetnek annak, ha az Alaptörvény szövegébe belekerül Magyarország alkotmányos identitásának, népességének, államformájának a védelme?

a) Uniós szinten

Ahogy arra már a hetedik módosítás 2016-os első benyújtáskor felhívtuk a figyelmet: a kormány hiába indokolja a módosításokat azzal, hogy azok a nemzeti szuverenitás védelmét alapozzák meg az uniós döntésekkel szemben. **Valójában az új alaptörvényi szabályoknak nem lesz jogi jelentőségük az uniós intézmények számára az uniós jog végrehajtása tekintetében.**⁵

A kormány a hetedik módosítás részletes indokolásában úgy fogalmaz, hogy „az uniós jog értelmében a tagállamok nemzeti és politikai önazonossága szempontjából jelentősnek ítélt, alkotmányában megjelenő politikai és társadalmi értékválasztását nem lehet megkérdőjelezni.” Ez a mondat önmagában még talán igaz is lehet, hiszen ugyan megkérdőjelezni nem fogják, de **jogi következménye nem lesz a deklarációnak.**

² EKINT: Az Alkotmánybíróság, ahol tud, segít

<http://www.ekint.org/alkotmanyossag/2016-12-02/az-alkotmanybirosag-ahol-tud-segit>

³ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [56]

⁴ <https://bit.ly/2Meb9e0> Utolsó letöltés: 2018.05.31.

⁵ Az EKINT álláspontja a tervezett hetedik alaptörvény-módosításról

<https://bit.ly/2sVDeOb>



Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdése szerint „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 gyakorlatában⁶ 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 politikai-kulturális 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.**⁷

A közösségi jogot – az uniós hatáskörébe tartozó tárgykörökben – az Európai Bíróság szerint elsőbbség illeti meg még a tagállamok alkotmányaival szemben is.⁸ 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.⁹ **Az EU intézményei előtt tehát bizonyosan nem lehet sikerrel hivatkozni az uniós csatlakozást követően és egyoldalúan betoldott alaptörvényi rendelkezésekre. A módosítás alapján Magyarország nem mentesülhet az uniós döntések végrehajtása alól.**¹⁰

b) A hazai ítékezés szintjén

Másrészt arra a következtetésre is eljuthatunk, hogy **a módosítások még a magyar bíróságok előtt sem hoznak változást, azaz szükségtelenek**, mert az Alkotmánybíróság gyakorlatából már most levezethetőek azok a rendelkezések, amelyek szövegszerűen az Alaptörvénybe kerülnének. Azonban egy alkotmány szövege mindig fontos. Az alkotmánybírák folyamatosan értelmezik az Alaptörvény rendelkezéseit, és az alapján hozzák meg mindenkre kötelező döntéseiket. Fennáll annak a veszélye, hogy **a függetlenségét**

⁶ 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).

⁷ Az EKINT álláspontja a tervezett hetedik alaptörvény-módosításról

<https://bit.ly/2sVDeOb>

⁸ 11/70. sz., Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel.

⁹ 6/64. sz., Costa v. ENEL.

¹⁰ Az EKINT álláspontja a tervezett hetedik alaptörvény-módosításról

<https://bit.ly/2sVDeOb>



vesztett Alkotmánybíróság¹¹ nem csak valóban indokolt esetekben, hanem bármikor felhívhatja a nehezen meghatározható alkotmányos identitás védelmének szükségességét, ha a kormány érdekei azt kívánják.

c) Az idegen népesség betelepítésének tilalma

Az idegen népesség betelepítésének alaptörvényi tilalma merő, noha nyilvánvalóan tudatos és alkotmányosan indokolhatatlan, árnyékbokszolás. **Egyrészt a menekültjogi eljárásokban soha nem népesség, mindig egyének** menekült státuszáról kell döntení egyedi eljárásban, másrészt az eddigiekben az **uniós kötelezettségek keretében a menekültjogi eljárások lefolytatását és nem a menekültek befogadását kellett vállalnunk.**

Különösen értelmetlen az idegen népesség betelepítésének ma önmagában is ésszerűtlen tilalmát az alkotmányos identitás, azaz a történelmi alkotmány kontextusában az Alaptörvényben emlegetni. **Magyarország ezeregyszáz éves történetében**, legalábbis sikeres történelmi korszakaiban, **mindig befogadó ország volt.** Ezek a népmozgalmak az individuális és az állam által szervezett bevándorlást egyaránt magukban foglalták. A besenyők, a kabarok önálló törzsi szervezetben még a honfoglalókkal érkeztek. Az erdélyi szászok a tizenkettedik században királyi döntés alapján (II. Géza), de a 13. században a szintén törzsi szervezetben befogadott kunok és a jászok ugyancsak szervezeten, idegen népességként és a középkori magyar állam akaratából érkeztek. A szerbek csoportos betelepülése az oszmán birodalom elleni küzdelmek különböző hullámaiban a 14. századtól hasonlóan történt, fejedelmeik és a magyar uralkodók akaratából, A magyarországi németek nagy része szintén kollektívan, uralkodói döntésekkel (III. Károly, Mária Terézia, II. József) érkezett Magyarországra. Miközben nem tudható, valójában mi a tartalma a történelmi alkotmánynak, az egészen biztos, hogy **az idegen népesség betelepítésének tilalma a történelmi alkotmányból nem vezethető le.**

2. ÜVÖLT A CSÖND - A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA ÉS AZ OTTHON NYUGALMA

A Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításáról szóló T/332. számú javaslat bár a szöveg szintjén az Alaptörvény VI. cikkét érinti, valójában a gyülekezési jogot garantáló VIII. cikk és a véleménynyilvánítás szabadságát rögzítő IX. cikk tartalmára gyakorol egyelőre fel nem mérhető mértékű hatást. A módosítással a magánszférájogokat védő VI. cikkbe tervezett betoldás szerint **a véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem**

¹¹Democracy Reporting International: Ítélj az eredményekből – 5 tény a magyar 'illiberális államról'
http://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2017/03/DRI_Report_Hungary_2017_hu.pdf és

Egypárti alkotmánybírák a kétharmad szolgálatában:

http://ekint.org/lib/documents/1479651894-ekint_tasz_mhb_egyparti_alkotmanybirok_2015.pdf

Utolsó letöltés: 2018.05.31.



járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével, külön is hangsúlyozva, hogy az állam jogi védelemben részesíti az otthont, „annak nyugalma megóvása érdekében.”

Mit készít elő az alaptörvény-módosítás?

Annak felfejtéséhez, hogy milyen okból volt szükség az Alaptörvény szóban forgó módosítására, külön erőfeszítésekre van szükség, mivel a javaslatához kapcsolt részletes indokolás ebben nem nyújt segítséget. A technológiai fejlődés következményeiről szóló homályos bevezetés után az indokolásból annyi derül ki, hogy az alkotmányozó azt kívánta rögzíteni, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának és a gyülekezési jog gyakorlásának „többek között” külső korlátja lehet mások magán- és családi életének, valamint otthonának tiszteletben tartásához való joga. **Önmagában emiatt az Alaptörvényt módosítani igazán felesleges**, hiszen maga az Alaptörvény is tartalmazza az évtizedes alkotmánybírószáki gyakorlaton alapuló szükségességi-arányossági tesztet, ami alapján esetről esetre kell eldönteni, alapvető jogok konfliktusa esetén melyik élvez elsőbbséget. Szükségtelen a gyülekezési és a véleménynyilvánítási jog, illetve a magánszférajogok lehetséges ütközését példálózó jelleggel kiemelni. Hasonlóan céltalannak tűnik az otthonnak biztosított jogi védelem betoldása, figyelemmel arra, hogy a VI. cikk az otthont eddig is a magánszféra részeként rendelte védeni.

Az indoklás utal a 13/2016. (VII. 18.) AB határozat által felelevenített tengerentúli joggyakorlatra, de nem állítja, hogy a tervezett módosítással a határozatban tett alkotmánybírószáki megállapításokra reagálna. Ilyesmit nem is állíthatna, hiszen az Alkotmánybíróság az Alaptörvény őreként nem alkotmánymódosításokat javasol. A testület a határozatban az Alaptörvény VI. cikk jelenleg is hatályos (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet észlelt a gyülekezési jog törvényi szintű szabályozásával kapcsolatban, amiatt, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférajogok és a gyülekezési jog ütközése feloldásának szempontjait, illetve annak eljárási kereteit.

Ettől még azonban nem szükséges alkotmányt módosítani. Az alkotmánybírószáki határozat végrehajtását tehát legfeljebb a hiányolt szempontok törvényi rögzítése szolgálhatná,¹² amelyhez csak akkor szükséges alkotmánymódosítással előkészíteni a terepet, ha az alkotmányozó az eddigi alkotmányos sztenderdtől el akar térni. Ha egy alkotmánymódosítás szükségtelen, akkor minden esetben egyúttal helytelen is. A tervezet alapján **az eltérés iránya világos - a demokratikus jogállamban kitüntetett szerepet betöltő gyülekezési jog és a véleménynyilvánítás szabadságának kommunikációs anyajoga ezentúl gyakrabban lesz kénytelen engedni.**

¹² Az Alkotmánybíróság által erre tűzött határidő, 2016. december 31-e lassan másfél éve eltelt.



Mi változhat a hetedik módosítás után?

Az eddigi irányhoz képest az eltérés pontos tartalma az alkotmánymódosítás tervezete alapján nem mérhető fel. A gyülekezési törvény alapján a gyülekezési jog gyakorlása eddig sem járhatott mások jogainak és szabadságának sérelmével.¹³ A törvény megkülönböztet tiltási és feloszlatai okokat, melyek közül az előzetes tiltási okokra az alkotmánybírói gyakorlat hagyományosan a gyülekezési jog legsúlyosabb korlátozásaként tekint, hiszen a bejelentéshez kötött rendezvény megtiltása a gyülekezési jog gyakorlásának ellehetetlenüléséhez vezet. Ezeket a tiltási okokat a gyülekezési törvény taxatív felsorolja, a rendőrség ezeket önkényesen nem bővítheti. A gyülekezési törvény szerint¹⁴ a **rendőrség kizárólag akkor tilthatja meg a rendezvényt, ha** a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. **Ezen okokban közös, hogy fennállásuk a rendezvény megtartása előtt is létező, objektív körülmények függvénye** – például tudható, hogy hol helyezkednek el a népképviselői szervek és a bíróságok, illetve milyen útvonalakon biztosítható a közlekedés egy településen.

A később, már a **rendezvény tartama alatt kibontakozó alapjogsértő helyzetek kezelésére ott a feloszlatai**, amelynek keretében eddig is lehetőség volt az olyan rendezvények befejezésének kikényszerítésére, melyek magánszférájukat sértették.¹⁵ **Az alkotmánymódosítás tervezete arra enged következtetni, hogy az a tiltási okok a gyülekezési jog jelenlegi sztenderdjével össze nem egyeztethető bővítésének ágyaz meg.**

A gyülekezési jognak lényegi eleme a zavarás – a rendezvények üzenetet közvetítenek, amelyet csak akkor lehet célba juttatni, ha a demonstráció nem marad észrevétlen. Ezt az értelmezést megerősíti az Alkotmánybírói Határozat is, amely hangsúlyozta, hogy a gyülekezési jog gyakorlása érintheti mások Alaptörvényben foglalt jogait,¹⁶ és a kollízió ténye önmagában nem szolgáltat a rendezvény megtiltásához elegendő alapot. A határozat a tiltási okok bővítése helyett a kommunikációs jogok kiemelt szerepére való tekintettel inkább azt azonosítja problémaként, hogy a törvényi szintű szabályozás nem teszi lehetővé a tiltásnál enyhébb korlátozások alkalmazásának lehetőségét.¹⁷

¹³ A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 2. § (3) bekezdése szerint.

¹⁴ Gytv. 8. § (1) bekezdés.

¹⁵ Gytv. 14. § (1) bekezdés. Ennek megfelelően felosztható például a foglyul ejtett közönség tesztjét sértő demonstráció, mellyel összhangban a véleménynyilvánítás szabadsága jelenleg sem terjed ki arra, hogy bárki elzárjon másokat a vélemény elöl való kiterés lehetőségétől.

¹⁶ 13/2016. (VII. 18.) AB határozat [34] bekezdés.

¹⁷ 13/2016. (VII. 18.) AB határozat [52] bekezdés. Stumpf István különvéleménye kifejezetten is hangsúlyozta, hogy a határozatban megállapított mulasztás nem értelmezhető a törvényhozó részére a gyülekezési jog diszkrecionális korlátozására adott felhatalmazásként. A kommunikációs jogok kiemelt szerepét kifejezetten is alátámasztja az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának az alkotmánymódosítás általános indokolása által szelektíven idézett gyakorlata, amely a véleménynyilvánítás szabadsága és a magánszféra határhelyzeteiben az európai felfogáshoz képest is fokozottan a véleményszabadság oldalán áll [{National Socialist Party of America v. Village of Skokie \[432 U.S. 43 \(1977\)}](#)



Magánlakások mindenütt vannak; olyan otthonok, melyek nyugalját mások véleménynyilvánítása megzavarhatja, még a gyülekezési jog gyakorlása tekintetében emblemikus közterületeken is szép számmal akadnak. Az alkotmánymódosítás szélesre tárhatja a kaput a kommunikációs jogok olyan mérvű korlátozása előtt, amely azok tartalmát kiüresíti. A gyülekezési jog gyakorlása attól alanyi jog, hogy gyakorlása nem más engedélyétől, hanem a demonstrálni kívánók elhatározásától függ. **Demokratikus jogállamokban a vélemény szabad – a diktatúrában kuss van. A demokrácia viszont zajos műfaj, a csendes polgár többé nem polgár, inkább alattvaló.**

3. SAJÁT BÍRÓSÁGOT A KORMÁNYNAK! – KÖZIGAZGATÁSI FELSŐBÍRÓSÁG LÉTREHOZÁSA

a) A közigazgatási bíróságok

Az Alaptörvény hetedik módosításáról szóló javaslatával a kormányzat megágyaz egy rendes bíróságoktól elkülönült, önálló közigazgatási bírósági szervezetrendszer létrehozásának is: "A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bíróságok legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság, amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz." [T/233. számú törvényjavaslat 6. cikk (3) bekezdés]

A kormányzati vezetők elmúlt napokban tett nyilatkozataikban nem győzik hangsúlyozni, hogy a közigazgatási különbíráskodás a demokratikus világ több országában, például Franciaországban is létező és jól működő jogintézmény. A módosító javaslat előterjesztői azt már nem teszik hozzá, hogy az autokratikus vagy kívülről korlátozott hibrid rezsimek – amelyek tudományos-rendszertani kritériumainak a jelenlegi magyar állam működése teljes mértékben megfeleltethető¹⁸ – egyik fő jellemzője éppen az, hogy a demokrácia klasszikus (jog)intézményeit is elsősorban hatalmuk megerősítésére és fenntartására használják.¹⁹ Mára az is köztudott, hogy egy autokratikus államban a hagyományosan a demokrácia védelmére rendelt intézmények képesek a jogállami működés útjába állva erősíteni a rezsimek autokratikus működését.²⁰

¹⁸ Bozóki András – Hegedűs Dániel: A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezsimek a rendszertipológia tükrében. Politikatudományi Szemle, 2017/2. szám. 7–34.

¹⁹ Kis János: *Az autokráciák fogalmi topográfiájához*. Előadás „A nép nevében?” című konferencián. DE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék – CEU Politikatudományi Tanszék, 2016. január 12., elérhető a YouTube-on: <https://www.youtube.com/watch?v=wSvZNjPnJBE> Utolsó letöltés: 2018.05.31.

²⁰ Dawn Bracanti: Democratic Authoritarianism: Origins and Effects. *Annual Review of Political Science*, 2014. 17: pp. 313-326.



A javaslat, helytelenül, a történeti alkotmány vívmányaként tárgyalja a magyar állam történetében mindössze ötven évig létezett elkülönült közigazgatási bírósági rendszert. Valójában a fennálló egységes bírósági rendszer megbontásához azt kellene az alkotmányozónak bizonyítania, hogy a rendszerváltás óta működő a bírósági rendszerbe integrált jogállami közigazgatási bírósági rendszer diszfunkcionálisan működik. Erről viszont egyetlen szó sem hangzott el. Noha az új közigazgatási bírászkodás részletei a – szintén módosítani tervezett – bírósági szervezeti törvényből derülnek majd ki, a különbíróságok bevezetésének valódi célja jól sejthető: a Nemzeti Együttműködés Rendszerének eddig eltelt nyolc éve és az autokratikus illiberális államok imént vázolt sajátosságai alapján is. Az állami intézmények, például a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Versenyhivatal, a Médiahatóság, Közbeszerzési Döntőbizottság vagy a Nemzeti Választási Bizottság eddig is jó eséllyel döntöttek a kormány érdekeinek megfelelően, a bíróságokon azonban mind a mai napig születnek a kormányzat érdekeivel ellentétes, a jogállamiság értékeinek megfelelő ítéletek. A módosító javaslat alapján a közigazgatási bíróságokhoz kerül az összes közigazgatási jogvita, azaz minden állami hatósággal kapcsolatos jogvita, az adó- és építéshatósági ügyektől, a közbeszerzésektől, az állam átláthatóságával, az információszabadsággal kapcsolatos ügyeken, a politikusok bírálhatóságát, a sajtószabadság kereteit meghatározó döntéseken keresztül egészen a választási jogvitáig. Szinte minden ide fog tartozni, aminek a hatalom számára tétje van. Ezekben a kormányzat számára kényes ügyekben eddig a Kúria határozta meg az ítélezés irányelveit, ám miután a kormány elégedetlen a legfelsőbb bírói fórum működésével – amely elégedetlenségnek a miniszterelnök is hangot adott nemrég –, most egy hozzá lojális felsőbíróság megteremtésének alapjait rakja le az elmúlt nyolc évben már jól bejáratott módon, alkotmánymódosítás formájában. Orbán Viktor szerint a Kúria „intellektuálisan nem nőtt fel a feladatához”. Álláspontunk szerint viszont intellektuális és erkölcsi, morális jogi éretlenséggel inkább az vádolható, aki miniszterelnökként, a végrehajtó hatalom vezetőjeként képtelen belátni a hatalmi ágak elválasztása elvének fontosságát, ezért aztán nem is képes azt tiszteletben tartani.

b) A bírói jogértelmezés korlátozása

A bírának a módosítás utáni megváltoztatni kívánt szerepét illetően külön figyelmet érdemel az Alaptörvény 28. cikkének tervezett változtatása. Eddig a bíróságokat az Alaptörvény arra kötelezte, hogy a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét az Alaptörvénnyel, általános céljokkal, a józan ésszel, a közjónak megfelelően, erkölcsös és gazdaságos szempontokkal értelmezzék. Az Alaptörvény tervezett módosítása ezt úgy módosítaná, hogy a jogszabályok értelmezésekor elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve indoklását kell figyelembe venni, azaz, noha odáig nem süllyed a javaslat, hogy az Alaptörvényt kizárja a bírói értelmezés köréből, az Alaptörvényben ma is megjelenő jogelvek kikerülnének a kötelező értelmezés köréből. Ennek a szövegnek kiáltó képtelensége, hogy az értelmezés során az Alaptörvény elé kerülnek *magában az Alaptörvényben(!)* a jogszabályok indoklásai, amelyek nem normák. Ezt a furcsaságot magyarázzák az igazságügyi miniszternek azon a



megnyilvánulásai, amelyek – miközben az alkotmánykonform jogértelmezés mindig alapvető jogalkalmazói feladat – korlátozni kívánja a bírák jogát a jogszabályok értelmezésére.²¹

4. NINCSEN SZÁMOTOKRA HELY

A T/333-as törvényjavaslat büntetőjogi szankciókat helyez kilátásba egyének és civil szervezetek ellen, szabadságvesztéssel fenyegeti azokat, akik jogi vagy egyéb segítséget nyújtanának háború elől menekülő embereknek. A korábbi Stop Soros! tervezetekkel szemben az új a menekültüggyel és migrációval foglalkozó szervezetek és munkatársaik büntetőjogi fenyegetését célozza meg. Ennek az eredeti koncepcióval szembeni nemzetközi tiltakozásokon túl az is oka lehet, hogy a civilek elleni támadásokra egyelőre nem egyetértően reagáló társadalomban könnyebb a kormánykritikus civilek leszalámizását azokkal kezdeni, akik olyan kiszolgáltatott és védelemre szoruló csoporttal foglalkoznak, akik Magyarországon már évek óta első számú közellenségnek számítanak.

A javaslat szövege szerint (11. §) elzárással büntetendő az, aki „szervező tevékenységet folytat annak érdekében, hogy a) Magyarországon menedékjogi eljárás kezdeményezését tegye lehetővé olyan személy részére, aki hazájában vagy a szokásos tartózkodási helye szerinti országban vagy olyan más országban, amelyen keresztül érkezett, nincs faji, nemzeti hovatartozása, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, vallási, illetve politikai meggyőződése miatt üldözésnek kitéve, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelme nem megalapozott.”

Az, hogy a kérelmező üldöztetéstől való félelme megalapozott-e vagy sem, csak a hatóságok által lefolytatott menedékjogi eljárás során derül ki, így gyakorlatilag minden olyan ember elesne a civil szervezetek jogi és egyéb segítségétől, aki még nem kapott menekült státuszt, így az összes kérelmező, illetve a kérelme benyújtására várakozó is. A menekültek segítőitől a büntetőjogi tényállás azt is megköveteli, hogy előzetesen értékelje, hogy a segített személyt valóban üldözik-e vagy csak azt hiszi, hogy őt üldözték. Az sem tudjuk, hogy mi számít szervező tevékenységnek. A tervezet csak példákat említ, ilyen többek között az információs anyagok készítése, terjesztése, vagy a hálózat építése, de egyik kategóriánál sem értelmezhető ezeknek a magatartásoknak a mibenléte. Ha valaki ráadásul ezt a szervezői tevékenységet rendszeresen vagy „több személynek segítséget nyújtva” teszi, akkor egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A benyújtott törvényjavaslat ezen túl sem felel meg a normavilágosság alkotmányos követelményének sem. A bevezetendő büntetőjogi kategória, a „jogellenes bevándorlás elősegítése” értelmezhetetlen, mert a magyar jog nem ismeri a bevándorlás fogalmát.

A tisztességes eljáráshoz, az információhoz és a menedékhez való jog mindenkit megillet, ezeket számos, Magyarország által is ratifikált egyezmény biztosítja. Az pedig, hogy egy EU-

²¹ Magyar Idők: Trócsányi: A bírói kormányzás mélyen antidemokratikus 2018.05.26

<https://magyaridok.hu/interju/trocsanyi-a-biroi-kormanyzas-melyen-antidemokratikus-3127498/>

Utolsó letöltés: 2018.05.31.



s országban, 2018-ban elzárással és börtönnel fenyegetik a háború elől menekülő embereknek segítőkét példanélküli lépés, és rendkívül borús jövőt ígér az emberi jogokért küzdőknek.

A T/332. számú alaptörvény-módosítás kiüresíti az elmúlt években egyébként is erősen korlátozott menedékjogot. A tervezet szerint az Alaptörvény XIV. cikke többek között a következővel egészül ki: „Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.”

Ez, ha szellemében nem is, de szövegszerűen megfelel a vonatkozó uniós gyakorlatnak, azt eredményezi, hogy a hatóságok senkinek nem fognak menekült státuszt adni, hiszen 2015 nyara óta Magyarország minden szomszédját biztonságos harmadik országnak tekinti, ahol nincsenek üldöztetésnek kitéve a kérelmezők. Eszerint a menedékjogra érdemes emberek üres logikai osztály, mert a magyar hatóságok szerint mindegyikük biztonságos harmadik országból érkezik. Annak ellenére, hogy minden országnak lehetősége van arra, hogy saját maga határozza meg azt, hogy melyik országot tartja biztonságosnak, és melyiket nem, figyelembe kell vennie például az UNHCR ajánlásait, és alaposan meg kell vizsgálnia azt, hogy az adott országban lehetősége van-e a kérelmezőnek hozzájutnia például a tisztességes eljáráshoz, vagy van-e számára megfelelő szociális ellátás. Ráadásul a kérelmeket minden esetben egyéni, eseti alapon kellene elbírálni, de a gyakorlatban ez már most sem így történik. Azóta, hogy az ún. mélységi elfogást kiterjesztették az egész országra, az embereknek csak a magyar- szerb határon lévő tranzitónában van lehetőségük beadni kérelmüket hosszú várakozás után, ráadásul többségüket eddig is elutasították arra hivatkozva, hogy Szerbia biztonságos harmadik ország, holott a fent részletezett kritériumoknak valójában nem felel meg. Így ha megszavazzák a 7. alaptörvény-módosítást, a menekültstátusz megszerzése szinte lehetetlen lesz, ezzel Magyarország nemcsak nemzetközi jogi kötelezettségeit szegi meg, de az alapvető emberi normákat is.

2018.06.08.

Eötvös Károly Intézet