

AZ ALAPTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSAI

Az Alaptörvény öt módosítását a közjogi rendszer törvényi részleteinek kimunkálása során felvetődött jogi és társadalmi problémák, valamint egyes európai intézmények által jelzett kifogások indokolták. Az első és a harmadik rövidebb, a korrigálás szándékával született módosítás volt. A második módosítás a nagy politikai, de jogi vitát is kiváltó választási regisztráció bevezetését szolgálta. Ez előbb formáljogi indokkal került ki az Alaptörvény átmeneti rendelkezései közül, majd politikai döntés alapján is lekerült a napirendről. A negyedik volt a legnagyobb terjedelmű és egyben a legtöbb vitát kiváltó módosítás, amelynek legnagyobb részét az Alaptörvénynek a korábban önálló dokumentumba foglalt – és az Alkotmánybíróság által formai(!) okokból részben megsemmisített – átmeneti rendelkezései teszik ki. A további módosítások valódi tartalmának feltárása után világossá válik, hogy azok nem egyes alkotmánybírói döntések ellen, hanem éppen azokat figyelembe véve, bizonyos, az alkotmányozó által kiemelt fontosságúnak minősített alapjogok, vagy alkotmányos értékek hatékonyabb érvényesülését voltak hivatva biztosítani. Mindezek mellett – az európai intézmények észrevételeire is tekintettel – került sor az ötödik módosításra, amely cizellálta a negyedik módosítás egyes rendelkezéseit, illetve el is törölt bizonyos vitás pontokat. A módosítások az alkotmányozás részét képezik, amely az alkotmányozó feladata, a létrejött új szöveget pedig az alkotmány örének kell tartalmának megfelelően védenie.

• • • • •

Három év telt el Magyarország Alaptörvényének elfogadása és több mint kettő a hatálybalépése óta. Az azóta bekövetkezett öt módosítás természetesen élénk érdeklődést váltott ki nemcsak a hazai közvéleményben, de nemzetközi szinten is. Talán maga az alkotmányozó sem gondolta, hogy ennyi korrekcióra lesz szükség, pedig az alkotmányok módosítása természetes velejárója az alapjogok, illetve a közjogi rendszer fejlődésének. Az Alaptörvény esetében inkább annak „bejáratása”, a közjogi rendszer törvényi részleteinek kimunkálása során felvetődött problémák, valamint egyes európai intézmények által jelzett kifogások indokolták a módosításokat. Az alkotmányok maguk rendelkeznek módosításuk lehetőségéről, illetve egyes esetekben, bizonyos rendelkezések vonatkozásában módosíthatatlanságuk szabályairól.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdésének a) pontja alkotmányozó hatalomként határozta meg az Országgyűlést, amely „megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát;” kifejezetten azonban nem rendelkezett az Alkotmány módosításának lehetőségéről. Az Alkotmány módosításai azonban mégis erre a pontra hi-

vatkoztak, s tették ezt a „többről a kevesebbre” következtetés elve alapján, azaz ha az Országgyűlésnek joga van az egész Alkotmány megalkotására, akkor részleges „újraalkotásnak”, vagyis módosításnak joga sem lehet tőle elvitatni.¹

Az Alaptörvény változtatott ezen országgyűlési jogkör szabályozásán, pontosabban explicit szabályozatlanságán. Az Országgyűlés legfontosabb feladat- és hatásköreinek 1. cikk (2) bekezdésbeli felsorolásában már nemcsak az Alaptörvény megalkotására, de a módosítására vonatkozó kifejezett rendelkezés is megjelenik. Emellett az S) cikk nemcsak az Alaptörvény elfogadására, de a módosítására vonatkozó alapvető eljárási szabályokat is tartalmazza. Az Alaptörvény alapján tehát nemcsak „levezetett” jogköre az Országgyűlésnek az Alaptörvény módosítása, hanem immár kifejezett. A külön említés ellenére ugyanakkor az Alaptörvény rendszerében nem indokolt külön alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalomról beszélni. Az Alaptörvény megalkotásának és módosításának joga ugyanis ugyanazt a testületet illette/illetti meg, ugyanazon elv alapján (mint a népszuverenitás legfőbb letéteményese) ugyanazon eljárási szabályok szerint, így a módosítás jogának kifejezett nevesítése nem jelent mást, mint a korábbi logikai úton történő levezetés inkorporációját a szövegbe. Az Alaptörvény e tekintetben tehát nem teremtett új minőséget, csak pontosította az alkotmányozói hatalom tartalmát.²

Az Alaptörvénynek az Országgyűlés által elfogadott valamennyi módosítása preambulumában rögzíti, hogy azt az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom alkotja meg, utal továbbá az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontjára. A módosítások posztambuluma rögzíti ezen túl, hogy a módosítás elfogadása során teljesülnie kell az Alaptörvényben meghatározott két feltételnek: 1. az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom; 2. a képviselők kétharmadának szavazatával fogadja el [1. cikk (2) bekezdés a) pont és S) cikk (2) bekezdés].

Az Alaptörvény S) cikk (4) bekezdése rendelkezik az Alaptörvény módosításainak speciális, a jogszabályoktól eltérő megjelöléséről is. E követelményeknek megfelelően az Alaptörvény módosításai sorszámmal, valamint a kihirdetés napjának megfelelő dátummal kerültek kihirdetésre. A formai egyöntetűség mellett megállapítható, hogy a módosítások – a negyedik kivételével – kis terjedelműek. Egyebekben meglehetősen heterogének: van olyan, amely csak egyetlen témát, egyetlen cikket érint (második és harmadik módosítás), mások több kérdéssel, több cikkel is foglalkoznak (első és ötödik módosítás). E tekintetben is kivétel a negyedik módosítás, amely egyrészt több ponton is módosította az Alaptörvényt, másrészt pedig az Alkotmánybíróság instrukciójának megfelelően beemelte az Alaptörvénynek korábban önálló dokumentumba foglalt átmeneti rendelkezéseit. Ez volt tehát a legterjedelmesebb módosítás, tartalmilag azonban jóval kevesebb korrekciót hajtott végre az Alaptörvényen, mint amire terjedelme alapján első látásra gondolnánk. De lássuk most a módosításokat egyenként!

1 SZENTE Zoltán et al.: *Az Országgyűlés hatáskörei*. In: Az Alkotmány kommentárja. I. köt. Szerk.: Jakab András. Századvég Kiadó, Bp., 2009. 560.

2 Az Alaptörvény ráadásul nem rendelkezik örökkévalósági klauzulával sem, amellyel kapcsolatban – az egyszerűen módosítható és az alkotmány újraalkotását igénylő részek vonatkozásában – felvethető lenne az alkotmányozó és alkotmánymódosító jogkör megkülönböztetése.

1. AZ ALAPTÖRVÉNY ELSŐ MÓDOSÍTÁSA

Az Alaptörvény elfogadását követő – mind politikailag, mind jogalkotási szempontból meglehetősen mozgalmas – bő egy év elteltével került sor az első módosításra. A módosítás három témát érintett.

A módosítás lényegi eleme Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) (a továbbiakban: Átmeneti) 30. cikkét helyezte hatályon kívül, amely lehetővé tette pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szerv (Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete), valamint a Magyar Nemzeti Bank összevonásával egy új szervezet felállításának lehetőségét. A vonatkozó cikk törlésének indoka az európai intézmények, elsősorban az Európai Központi Bank által megfogalmazott, a jegybanki függetlenséggel összefüggő aggályok. Emellett azonban kétségtelen, hogy az Átmenetiben, külön nevesítés nélkül, egy új alkotmányos intézmény létrehozása lehetőségének biztosítása nem állt összhangban az Alaptörvény egészének szabályozási logikájával, különösen a 41. cikk Magyar Nemzeti Bankra vonatkozó szabályaival. A két szerv alkotmányi szinten értelmezhető összevonásához elkerülhetetlen lett volna a 41. cikk módosítása, mint ahogy az később az Alaptörvény negyedik módosításával végül meg is történt. A cikk törlése tehát alkotmányjogi szempontból is indokolt volt.

A módosítás másik eleme az Alaptörvényben a Záró rendelkezések kiegészítésével azt szándékozta pontosítani, egyértelművé tenni, hogy a Záró rendelkezések 3. pontja szerint az Országgyűlés által alkotmányozói minőségben, külön eljárásban elfogadott Átmeneti az Alaptörvény részét képezi. Ez ugyan – a javaslat indokolása szerint – az Alaptörvény S) cikkéből és a Záró rendelkezések 2. (és 3.) pontjából is következett, illetve az Átmeneti 31. cikk (2) bekezdése expliciten is tartalmazta, de az egyértelműség, az értelmezés teljes zártsága érdekében az Alaptörvény törzsszövegébe is indokolt volt beemelni. Természetesen nyomatékot adott a módosítás indokoltságának, hogy az alapvető jogok biztosa utólagos normakontroll iránti beadványában kérte az Alkotmánybíróságtól az Átmeneti megsemmisítését jogforrási jellegének tisztázatlansága miatt. Az alkotmányozó így kívánt ráerősíteni abbéli akaratnyilvánítására, hogy az egységes, koherens rendszert alkotó alkotmányi szabályokat két dokumentumban helyezi el és ez a két dokumentum együtt alkotja az Alaptörvény tartalmát.

Végül a módosítás harmadik eleme a köztársasági elnökre vonatkozó sarkalatos törvényi tárgykört egészítette ki a volt köztársasági elnököt érintő szabályozás körével [12. cikk (5) bekezdés]. A módosítás indoka az előterjesztő szerint, hogy a nemzet egységét kifejező köztársasági elnök méltóságával, az általa tisztsége betöltését követően is betöltött aktív közéleti szereppel az áll összhangban, ha mind a hivatali idejére, mind az azt követő időszakra rá vonatkozó szabályok ugyanolyan arányú, meggyőző konszenzusról tanúskodó többségű támogatottsággal kerülnek kialakításra. Természetesen ez a többségi követelmény biztosíthatja e szabályok stabilitását is.

2. AZ ALAPTÖRVÉNY MÁSODIK MÓDOSÍTÁSA

Az Alaptörvény második, 2012 őszi módosítását a választói regisztráció intézményének bevezetési szándéka indokolta. Heves politikai vitákat követően fogadta el az Országgyűlés az

Alaptörvény e módosítását, amely az Átmeneti 23. cikkét egészítette ki a választójog gyakorlásának kérelemre történő névjegyzékbe vételhez kötéséről szóló rendelkezésekkel. Ennek értelmében a magyarországi lakóhellyel rendelkező választók személyesen, vagy elektronikus úton, míg a csak külföldi lakóhellyel rendelkező választók levélben vagy elektronikus úton regisztrálhatnak. A regisztrációt nem egyszeri, hanem valamennyi általános országgyűlési választást megelőzően újra el kell végezni legkésőbb a szavazást megelőző tizenötödik napig. Az Országgyűlés nem sokkal később elfogadta a már ezen alaptörvényi rendelkezéseknek is megfelelő választási eljárási törvényt. Az elfogadott törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányossága vonatkozásában a köztársasági elnök az Alkotmánybírósághoz fordult. Sajátos helyzet alakult ki az Alkotmánybíróság előtti több eljárás folytán, hiszen ezekben a hetekben érett meg döntésre az alapvető jogok biztosa által az Átmeneti megsemmisítésére vonatkozó indítvány is. Az Alkotmánybíróság 45/2012. (XII.29.) számú határozatával formai okokra hivatkozva, közjogi érvénytelenség címén semmisítette meg, de nem az egész Átmenet, csupán annak a testület álláspontja szerint az átmenetiség követelményének meg nem felelő rendelkezéseit, köztük a választási regisztrációra vonatkozó szabályokat. Az Alkotmánybíróság röviddel e döntés meghozatala után döntött a köztársasági elnök indítványáról, amely érintette ugyan a választási regisztráció egyes szabályait, de magát az intézményt – tekintettel annak az Átmenetiben rögzített alkotmányos lehetőségére – nem támadta. A választási regisztráció intézményének az Átmenetiből formai okból történt kihúzásával azonban a törvényben rögzített regisztrációs szabályok már nem bírtak alkotmányos alappal, ezért azokat az Alkotmánybíróság – kiterjesztve vizsgálódását az indítványban nem vitatott alapvető törvényi rendelkezésekre is – megsemmisítette [1/2013. (I. 7.) AB határozat]. E két határozat következményeit az Alaptörvény negyedik módosítása volt hivatva kezelni.

3. AZ ALAPTÖRVÉNY HARMADIK MÓDOSÍTÁSA

Az Alaptörvény harmadik módosítása a sarkalatos törvények körét bővítette ki a termőföld és az erdők, valamint a fenntartható mezőgazdasági termelés védelmének biztosítása érdekében a P) cikk kiegészítésével. Az új rendelkezés a cikkben a természeti erőforrások védelme között kiemelt kötelességként megfogalmazott termőföld- és erdővédelem vonatkozásában konkrét jogalkotói feladatokat határoz meg.

Először is egy olyan minősített többségű, vagyis fokozott védelmi szintet biztosító törvény megalkotását írja elő, amely a termőföld megszerzésére és hasznosítására vonatkozóan más javakhoz képest speciális korlátokat és feltételeket állapít meg. E korlátok meghatározása azonban célhoz kötött, azok az említett javak védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára történő megőrzését kell, hogy szolgálják. A jogalkotó az elmúlt évben eleget tett ennek a törvényalkotási kötelezettségnek a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény megalkotásával. Ez a törvény valóban meghatározza, hogy ki, milyen feltételekkel, mekkora termőföldterület tulajdonjogát szerezhetheti meg, illetve meghatározza a tulajdonszerzéssel kapcsolatos hatósági eljárás szabályait is. Ugyancsak tartalmazza a törvény a termőföld haszonélvezetének, használatának és hasznosításának speciális szabályait, hogy ki, milyen feltételekkel, mekkora terület vonatkoz-

sában és milyen időtartamban gyakorolhatja az ezen jogviszonyokból eredő tulajdonosi részjogosítványokat. A különös szabályok betartatását a törvény egy ellenőrzési rendszer megteremtésével kívánja biztosítani.

Másodszor az Alaptörvény módosítása olyan sarkalatos törvényi rendelkezések megalkotását is előírja, amelyek a mezőgazdasági termelés-szervezés, a mezőgazdasági üzem³ oldaláról kívánják biztosítani a P) cikkben meghatározott célokat. Ebben a törvényben kell tehát lennie azoknak a garanciáknak, feltételeknek, amelyek biztosítják, hogy a termelés, a gazdálkodás, valamint a mezőgazdasági üzem megszervezése, kialakítása és fenntartása során a termőföld védelme és a jövő nemzedékek számára történő megőrzése kiemelt szempont legyen. E rendelkezések megszületése még várat magára; megalkotásuk lehetséges a földforgalmi törvény módosításával, vagy egy új törvény elfogadásával is.

4. AZ ALAPTÖRVÉNY NEGYEDIK MÓDOSÍTÁSA

A negyedik módosítás volt a legterjedelmesebb és a legnagyobb érdeklődést kiváltó alaptörvény-módosítás, pedig benyújtásának alapvető indoka nem erre predesztinálta volna.

Az Alkotmánybíróságnak a már említett 45/2012. (XII.29.) számú határozata az Átmeneti egy részét – a testület által valóban átmenetinek minősített rendelkezések kivételével – megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság szerint „az Alaptörvény normaszövegét kiegészítő vagy azt módosító rendelkezéseknek be kell épülniük az Alaptörvény normaszövegébe („beépülési parancs”).” Az alkotmánybírói határozat rögzítette, hogy az Országgyűlés jogosult dönteni abban, hogy a megsemmisített rendelkezéseket beemeli-e az Alaptörvénybe, vagy törvényi szintű – az Alaptörvénnyel konform – szabályozást választ. Az Alkotmánybíróság ezzel a döntésével olyan útra lépett, amely túlmegy a pusztán aktivista szerepfelfogáson.⁴

Az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontja rögzítette, hogy „Az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el.” A Záró rendelkezések 2. pontja teremtette meg az eljárásjogi folytonosságot a korábbi alkotmány azon rendelkezésével, amely szerint azt az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom, tagjainak kétharmadával fogadja el. Az alkotmányozó úgy döntött, hogy az Alaptörvény bizonyos rendelkezéseit egy formailag elkülönülő dokumentumban, de ugyanolyan – az Alkotmányból származtatott – alkotmányozói minőségében adja ki, ezzel kívánta tehermentesíteni az Alaptörvényt – mondjuk így – „törzsszövegét”.

Ennek alapján az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom, tagjai kétharmadának szavazatával 2011. december 30-án elfogadta az Átmenetit. Az Átmeneti már a címevel is jelzi, hogy tartalmilag az Alaptörvényhez tartozik. Formailag a 31. cikk (2) bekezdésével önmagát is a korábbi alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontja, valamint 24. § (3) bekezdése szerinti, illetve az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontja szerinti alkotmányozói hatalom eredményének tekinti, sőt tovább erősíti e köteleket azáltal, hogy kijelenti: „Az Átmeneti rendel-

3 Az Alaptörvény negyedik módosításával a mezőgazdasági üzemek egyik fajtájaként a családi gazdaságok kifejezetten is nevesítésre kerültek a P) cikkben a sarkalatos törvényi tárgykör részeseként.

4 MOLNÁR Benedek – NÉMETH Márton – TÓTH Péter: *Mérlegen az Alaptörvény*. HVG-ORAC, Bp., 2013. 147.

kezések az Alaptörvény részét képezik.” Erre erősített rá a már említett tartalommal az Alaptörvény első módosítása. Az Átmeneti tehát egyértelműen megfelelt az Alaptörvény törzsszövegében vele szemben támasztott kívánalmaknak. Az Alkotmánybíróság a „beépülési parancs” újonnan felfedezett dogmájával így az Alaptörvény normatív szövegével és az alkotmányozó akaratával ellentétesen alakította gyakorlatát.⁵

Az alkotmányozó Országgyűlés tudomásul vette a döntést, és élve jogával nemcsak a megsemmisített rendelkezéseket, hanem a tényleges – meg nem semmisített – átmeneti rendelkezéseket is a maguk egészében beillesztette az Alaptörvénybe, létrehozva így formálisan is az Alaptörvény egységét.

A formai mellett tartalmi módosításokra is sor került.

A módosítással több tekintetben bővült az alkotmányvédelem, alapjogvédelem lehetősége.

Ilyennek minősíthető az Alaptörvény módosításának eljárási szempontú alkotmánybírói vizsgálatát lehetővé tevő alaptörvényi rendelkezés. A korábbi alkotmány, illetve az arra épült alkotmánybírói gyakorlat értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmány módosításokat formai, de csakis formai szempontból felülvizsgálhatta. Az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépésével ellenben formálisan megszűnt az alaptörvény-módosítások alkotmánybírói vizsgálatának a lehetősége. Mindez közvetett következménye volt annak, hogy az Alaptörvény – a korábbi Alkotmánytól eltérően – egyértelmű különbséget tett egyrészt az Alaptörvény és annak módosításai, másrészt pedig a jogszabályok fogalma és jogforrási szintjei között. Az Alaptörvény 2012. január 1-jétől hatályos R), S) és T) cikkeiből világosan látszik, hogy az Alaptörvény a „jogszabály” fogalmába nem értette bele az Alaptörvényt és annak módosításait, hanem azokat a jogrendszer alapjaként, a jogszabályok mércéjeként kezelte. Az Alaptörvénynek ezek, a 2012. január 1-jétől hatályos rendelkezései nem irányultak az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítésére, már csak azért sem, mert az Alaptörvény 2011. áprilisi elfogadásakor az addigi alkotmánybírói gyakorlat alapján még fel sem merült az, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatná az alkotmány módosításokat. Ugyanis formai szempontú vizsgálatot is csak 2011 júliusában – tehát már az Alaptörvény elfogadását követően, de még a régi alkotmány hatálya alatt – a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban végzett először az Alkotmánybíróság. Az Alaptörvény 2012. január 1-jén hatályba lépett rendelkezései tehát egyszerűen olyan, az alaptörvényi és az egyéb jogszabályi szint egyértelmű elkülönítését célzó jogdogmatikai pontosítások voltak, amelyek az akkori alkotmánybírói gyakorlatot tükrözték és az Alaptörvény egészének szövegében végig következetesen érvényesülnek. Mindazonáltal tény, hogy az Alaptörvénynek és az alaptörvény-módosításoknak a „jogszabály” fogalmán kívüli kezelése azzal a következménnyel is járt, hogy az Alkotmánybíróságnak a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörébe 2012. január 1-től formai szempontból nem lehetett beleérteni az Alaptörvényt, illetve az alaptörvény-módosítások felülvizsgálatát.⁶ A módosítás ezt a kérdést a korábbi következetes, több mint tíz hatá-

5 Erről bővebben lásd GÁVA Krisztián: Magyarország Alaptörvénye és annak átmeneti rendelkezései. *Magyar Közigazgatás*, 1/2012. 131–135.

6 JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC, Bp., 2011. 199–200.

rozatban megjelenő, alkotmánybíróági gyakorlattal összhangban rendezte.⁷ A 2012. január 1-jétől hatályos helyzethez képest kifejezett előrelépésként értékelendő, hogy a módosítás az Alkotmánybíróság hatáskörét kiterjesztette az Alaptörvény, illetve az alaptörvény-módosítás felülvizsgálatára is, mégpedig az eddigi gyakorlatnak megfelelően úgy, hogy azok csak formai okokra hivatkozással vizsgálhatóak felül az Alkotmánybíróság által. E vizsgálat kezdeményezését a még ki nem hirdetett Alaptörvény, vagy annak módosítása vonatkozásában a köztársasági elnök, a kihirdetést követően pedig az utólagos normakontrollra jogosult személyi kör kezdeményezheti [24. cikk (5) bekezdés]. A vizsgálatra harmincnapos határidőt állapított meg a módosítás az alkotmányi szintű normák jogi érvényességével kapcsolatos hosszú távú bizonytalanság elkerülése érdekében [24. cikk (6) bekezdés]. Fel kell hívni a figyelmet e körben arra is, hogy Európában az Alkotmánybíróságok túlnyomó többségének nincs kifejezett hatásköre az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatára.⁸ Legfeljebb az örökkévalósági klauzulával rendelkező alkotmányok esetében merülhet fel ez, de ebben a körben sem ismert egyetlen olyan konkrét eset sem, hogy tartalmi okokra hivatkozva került volna megsemmisítésre egy alkotmánymódosítás.

A módosítás eredményeképpen az Alkotmánybíróság nagyobb szabadságot kapott vizsgálatának kiterjesztéséhez. Korábban az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) szerint az „Alkotmánybíróság a jogszabálynak az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja és megsemmisítheti, ha ennek elmaradása a jogbiztonságot sértene”. A módosítás az indítványhoz kötöttség fenti szabályozását alaptörvényi szintre emelte a 24. cikk (4) bekezdésében, a szükséges feltételeken azonban enyhített, mivel már csak a szoros összefüggést kívánja meg, a jogbiztonság sérelmének lehetőségét nem.

Az alapjogvédelem lehetőségének kiterjesztését jelentette az utólagos normakontroll kezdeményezésére jogosultak körének bővülése is a Kúria elnökével és a legfőbb ügyéssel [24. cikk (2) bekezdés e) pont].

A negyedik módosítás érintette az Alkotmánybíróság eljárásának gyorsítását a bírói kezdeményezések tekintetében, amennyiben harmincnapos határidőt állapított meg a döntés meghozatalára [24. cikk (2) bekezdés b) pont].⁹ Ezenkívül a módosítás bizonyos tekintetben a bírósági eljárásokhoz közelítette az Alkotmánybíróságét, amikor alaptörvényi szinten rögzítette, hogy vizsgálata során az Alkotmánybíróság a jogszabály megalkotóját, a törvény kezdeményezőjét vagy képviselőjüket meghallgatja és/vagy véleményüket beszerzi, amennyiben az ügy „a személyek széles körét érinti” [24. cikk (7) bekezdés]. Az Abtv. ex lege ilyen-

7 Az Alaptörvény módosításának tartalmi vizsgálatával szemben számos alkotmányjogász fogalmazott meg elvi álláspontot, újabban azonban ennek oldása irányába ható vélemények is megjelentek. Lásd: MOLNÁR - NÉMETH - TÓTH: 48. és 92., SÓLYOM László: Normahierarchia az alkotmányban. *Közjogi Szemle*, 1/2014. 7., de a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat is felveti aiuscogens érvényesülése érdekében az ezzel ellentétes alkotmány-módosítás tartalmi felülvizsgálatának elméleti lehetőségét.

8 DELPÉRÉE, Francis - DELVOLVÉ, Pierre - SMITH, Eivind: *Opinion on the fourth amendment of the Constitution of Hungary*. 15-17. <http://www.kormany.hu/download/d/e0/e0000/Traduc%20-%20opinion%20on%204th%20amendment.pdf>.

9 Az ötödik módosítás az elbírálási határidőt 90 napra emelte [Az Alaptörvény ötödik módosítása 6. cikk (2) bekezdés].

nek minősíti a törvénnyel, kormányrendelettel összefüggésben indult eljárást, egyebekben pedig a testület esetről esetre állapíthatja meg e feltétel teljesülését [Abtv. 57. § (1a) bekezdés]. Az eljárás nagyobb átláthatósága érdekében a módosítás alaptörvényi szinten biztosítja az eljárás ezen szakaszának nyilvánosságát. Ezen előírások természetesen nem érintik az Alkotmánybíróság eddig is fennálló lehetőségét arra, hogy a fentiekén kívül bármely érintett véleményét beszerezze, vagy bárkit az adott kérdésben meghallgasson.

Az Alkotmánybíróság hatáskörének bővítését jelentette a speciális államadósági szabály időszakáról arra az időszakra való áttérés egyértelmű szabályozása, amikor az államadósság már nem haladja meg a GDP felét. A 37. cikk új (5) bekezdése alapján azokat az egyes pénzügyi tárgyú törvényeket is, amelyeket az Országgyűlés akkor hozott, amikor az államadósság meghaladta a GDP 50 százalékát, az Alkotmánybíróság a jövőre nézve megsemmisítheti, amikor az államadósság a kritikus szint alá esik. (Az Átmenetiben található szabály alapján erre nem lett volna lehetősége). Azaz, csak visszamenőlegesen, arra az időszakra vonatkozóan nem semmisítheti meg az Alkotmánybíróság az érintett pénzügyi tárgyú törvényeket, amely időszakban az államadósság a GDP 50 százalékát meghaladta.

Komoly érdeklődés övezte azt a módosítást, amely hatályon kívül helyezi az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatokat, azzal, hogy ez az aktus nem érinti a határozatok által kifejtett joghatásokat (Záró és vegyes rendelkezések 5. pont). A rendelkezés célja, hogy az Alaptörvény rendelkezései az Alaptörvény összefüggéseivel együtt, a korábbi alkotmány rendszerétől függetlenül kerüljenek értelmezésre.

E rendelkezéssel az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom egyértelművé teszi, hogy az Alkotmánybíróság nincs kötve a korábbi alkotmány alapján meghozott határozataihoz. Ez természetesen nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a testület az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésekor a korábbival megegyező következtetésre jusson, ahogyan azt a lehetőséget is biztosítja, hogy az Alaptörvény egészének kontextusában a korábbi döntésekkel ellentétes megállapításokat tegyen. E rendelkezés tehát nem korlátozza, hanem éppen ellenkezőleg, kiszélesíti az Alkotmánybíróság szabadságát az Alaptörvény értelmezése tekintetében.

Az Alkotmánybíróság már röviddel az Alaptörvény hatálybalépését követően foglalkozott korábbi, az Alkotmány alapján hozott határozatainak hivatkozhatóságával, idézhetőségével. Akkor is azt állapította meg, hogy a korábbi határozataiban található érveket alkalmazhatja, ha az alaptörvényi és az alkotmányi szöveg azonossága, vagy hasonlósága alapján az értelmezés ezt lehetővé teszi [22/2012 (V. 11.) AB határozat]. A negyedik módosítás hatálybalépését követően ismét foglalkozott a kérdéssel a testület és cizelláltabb megfogalmazásban is arra az értelmezésre jutott, hogy az Alkotmánybíróság „felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.” Emellett a testület a döntések, illetve az azok alapjául szolgáló érvek, indokok átláthatósága érdekében az Alaptörvénnyel összhangban állónak minősítette a korábbi határozatok hivatkozását, idézését is [13/2013. (VI. 17.) AB határozat].

Az egyik leginkább vitatott és félremagyarázott módosítás az L) cikket egészítette ki a családi kapcsolat alapjának meghatározásával. Itt nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy a rendelkezés egyrészt csak a családi kapcsolat alapját határozza meg – amelynek az alkotmányozó kiemelt védelmet kíván nyújtani –, de nem magát a családot, másrészt pedig azt, hogy ez az alaptörvényi szabály nem zárja ki a tágabb értelemben vett családi kapcsolatok törvényi védelmét.¹⁰ Az egyéb családi kapcsolatokat is el lehet, sőt más alaptörvényi szabályokból következően el is kell ismerni törvényi szinten. Az Alaptörvény 2012. január 1-jétől hatályos, a korábbi Alkotmányhoz képest új jogokat is nevesítő VI. cikke szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. Mindemellert az Alaptörvény II. cikke a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan rögzíti az emberi méltóság sérthetlenségét is, amelyből korábban az Alkotmánybíróság a magán- és családi élethez való jog kifejezett alkotmányi nevesítésének hiányában levezette – egyebek mellett – a házasságon kívüli párkapcsolati formák védelmének kötelezettségét is. Az Alaptörvény II. és VI. cikke a jövőben is hasonlóképpen megköveteli a hagyományos család jogi fogalmi körébe nem tartozó kapcsolatok védelmét is. Mindazonáltal önmagában a jogi fogalmat illetően is fontos megjegyezni, hogy bár a szülő-gyermek kapcsolat alapja leggyakrabban a vér szerinti leszármazás, ezt az Alaptörvény nem teszi kizárólagossá, és az Alaptörvény L) cikke értelmében is szülő-gyermek kapcsolatnak minősülhet a jogi úton, például az örökbefogadással létrejött kapcsolat is. A módosítás senkit nem zár ki annak lehetőségéből, hogy természetes vagy mesterséges, illetve jogi úton (örökbefogadással) gyermeke legyen, és így az alaptörvényi értelemben vett családi kapcsolatot keletkeztessen. Azt sem zárja ki továbbá a módosítás, hogy az olyan személy is az alaptörvényi értelemben vett családi kapcsolat részesének, illetve szülőnek minősüljön, aki ténylegesen egy háztartásban nevel – mostoha- és nevelőszülőként vagy nevelőszülőként – egy gyermeket. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben a fenti értelmezéssel összhangban a család védelmének elve kiterjed mind a törvény alapján létrejött, mind a tényleges családi kapcsolatokra.

A módosítás átvette az Átmenetiből a kommunista diktatúrával kapcsolatos rendelkezéseket is. Az Alaptörvény U) cikk (1) bekezdésében foglalt – az Átmeneti preambulumból átvett – általános, deklaratív megállapításokat követően az U) cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a kommunista diktatúra működésének valóság-hű feltárását és a társadalom igazságérzetét a (3)-(10) bekezdésben foglalt konkrét, normatív rendelkezésekben meghatározottak szerint kell biztosítani. Csak ez utóbbi bekezdések hordoznak tehát a kommunista rezsim morális elítélésén túlmutató tényleges normatartalmat, és ezáltal nem következik a módosításból több, mint amit már az Átmeneti is megállapított. A konkrét rendelkezések a Nemzeti Emlékezet Bizottságának felállítására,¹¹ a diktatúra hatalombirtokosainak közszereplőkkel azonos megítélés alá vonására, a diktatúra egyes vezetői kiemelt juttatásai csök-

10 A hagyományos családmodell támogatását pedig az Emberi Jogok Európai Bírósága is elismerte. DELPÉRÉE – DELVOLVÉ – SMITH: I. m. 14.

11 Ennek törvényi feltételeit a Nemzeti Emlékezet Bizottságáról szóló 2013. évi CCXLI. törvény teremtette meg.

kentésének lehetőségére,¹² valamint arra terjednek ki, hogy egyes, a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével a kommunista diktatúra időszakában elkövetett súlyos bűncselekmények büntetősége tekintetében kizárható legyen az elévülés.¹³ Ez utóbbi javaslat nem töri meg a „nullum crimen sine lege” elvét, mivel csak azok a kommunista diktatúrában elkövetett cselekmények tartoznak a hatálya alá, amelyeket már az elkövetés időpontjában is büntetni rendelt az akkor hatályos büntető törvény, ugyanakkor pártállami politikai érdekből a bűncselekmény üldözése mégsem történt meg. A módosítás továbbá figyelemmel van az 1990. május 2-a és az Alaptörvény hatálybalépése között eltelt időre is: a jogállam csak annyi további időt kap az érintett bűncselekménynek az Alaptörvény hatálybalépését követő üldözésére, amennyitől a kommunista diktatúra időszaka fosztotta meg. Hasonló rendelkezéseket fogadtak el Német-, Cseh-, és Lengyelországban is. Az e rendelkezésen alapuló büntetőeljárásokat az Emberi Jogok Európai Bírósága nem tartotta egyezményesértőnek, és elfogadta az államoknak a totalitárius rendszerek elfogadhatatlan gyakorlatától való elhatárolódásra vonatkozó ilyenfajta törekvéseit.¹⁴ A módosítás – a kommunista múlt feltárásának, a diktatúrával kapcsolatos emlékezet megőrzésének további biztosítása érdekében – az Átmenetihez képest egyetlen új rendelkezésként azt rögzíti, hogy a kommunista állampártnak, valamint az annak közreműködésével létrehozott, illetve befolyása alatt álló szervezetek iratait közlevéltárban kell elhelyezni [U) cikk (10) bekezdés]. Ezek az iratok korábban különböző, nem állami szervezetek őrzésében voltak, így egységes kezelésük, kutathatóságuk nem volt teljes mértékben biztosított.

Az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatának [6/2013. (III. 1.) AB határozat] figyelembevételével az alkotmányozó és a törvényalkotó Országgyűlés korrigálta az egyházakra vonatkozó szabályozást. Az Alaptörvény módosítása [VII. cikk új (2) és (3) bekezdés] és a hozzá kapcsolódó törvénymódosítás szerint a vallási tevékenység szervezeti kerete a vallási közösség, amelynek két típusa az Országgyűlés által elismert „egyház” és a „vallási tevékenységet végző szervezet”.¹⁵ Az Országgyűlés által elismert egyház bevett egyház, míg a vallási tevékenységet végző szervezet különös egyesületi formaként működő magánjogi jogalany. A bevett egyház az elismeréssel közjogi jogalannyá válik. Az Alaptörvény új VII. cikk (4) bekezdése alapján törvény a huzamosabb idejű működésen és a társadalmi támogatottságon kívül már a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasság feltételéhez is kötheti a speciális egyházi státusz biztosítását. Hangsúlyozni kell, hogy amikor az Or-

12 Az Európai Unió tisztviselőinek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról, valamint egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXII. törvénnyel módosított az egyes nyugdíjak felülvizsgálatáról, illetőleg egyes nyugdíjkiegészítések megszüntetéséről szóló 1991. évi XII. törvény tartalmaz ilyen felülvizsgálati szabályokat.

13 Ennek törvényi szabályait az emberiség elleni bűncselekmények büntetendőségéről és elévülésének kizárásáról, valamint a kommunista diktatúrában elkövetett egyes bűncselekmények üldözéséről szóló 2011. évi CCX. törvény fektette le.

14 Erről lásd különösen a K.-H. W. kontra Németország, 37201/97. számú ügyet; Sterletz, Kessler and Krenz kontra Németország, 34044/96., 35532/97. és 44801/98. számú egyesített ügyeket; Ludmila Polednová kontra Csehország, 2615/10. számú ügyet.

15 A vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvény 6. § (1) bekezdés.

szágyűlés az együttműködésre való alkalmasságot mérlegeli, az ez alapján meghozott döntése nem érinti az egyházalapítás és az egyház néven működő vallási szervezetek alapításának, működésének szabadságát.

A vallási szervezetek közötti különbségtétel lehetőségét maga az Alkotmánybíróság is elismerte, valamint meghatározta az ahhoz kapcsolódó alkotmányos követelményt: „*Nem alkotmányos elvárás, sem az, hogy minden egyház ténylegesen azonos jogosultságokkal rendelkezzen, sem az, hogy minden egyházzal ténylegesen ugyanolyan mértékben működjön együtt az állam. A vallásszabadsághoz való joggal összefüggő jogok érvényesítésében meglévő gyakorlati különbségek alkotmányos határok között maradnak mindaddig, amíg nem diszkriminatív jogi szabályozásból erednek, illetve amíg nem diszkriminatív gyakorlat eredményei.*”[6/2013. (III.1.) AB határozat]. Az e feltételeknek megfelelő országgyűlési eljárással és döntéssel szemben tehát nem vethető fel alkotmányossági kifogás.

A módosítás a kampányköltségek csökkentése és a pártok esélyegyenlőségének biztosítása érdekében a IX. cikk új (3) bekezdésének beiktatásával megtiltotta a fizetett politikai reklámokat mind a kereskedelmi, mind a közszolgálati rádiókban és televíziókban. Biztosította ugyanakkor a politikai reklámok médiaszolgáltatások útján történő ingyenes és egyenlő alapon való közzétételének lehetőségét, kampányidőszakban pedig a közszolgálati médiaszolgáltatások feladatává tette a politikai reklámok közzétételét. Mindemellett a módosítás egyáltalán nem érintette a nem médián keresztül történő politikai hirdetéseket (pl. plakátokat, szórólapokat). Ennek kapcsán fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a nyugat-európai országok nagy többségében, így Belgiumban, Dániában, Franciaországban, Németországban, Írországban, Máltán, Norvégiában, Portugáliában, Svédországban, Svájcban és az Egyesült Királyságban is tiltottak a fizetett politikai reklámok a médiában.¹⁶

Az alapjogvédelem tekintetében komoly lépést jelentett az Alaptörvény IX. cikkének módosítása útján [új (4) és (5) bekezdés] az emberi méltóság fokozottabb védelmének rögzítése és ezzel összefüggésben a közösségek méltóságának megsértése esetén a polgári jogi fellépés lehetőségének biztosítása, amely határozott alkotmányozói válasz a gyűlöletbeszéddel szemben.

A módosítás első eleme – amely szerint a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát emeli alkotmányos szintre. A másik újítás a közösségek méltóságát sértő megnyilvánulások elleni polgári jogi fellépés lehetőségének a biztosítását célozza.¹⁷ Az Alkotmánybíróság számos határozatában – először a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban – mutatott rá arra, hogy „közösségek méltósága a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos korlátja lehet”. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a közösségek méltósága önálló alapjokként ugyan nem értelmezhető, azonban a természetes személynek elidegeníthetetlen joga, hogy az emberi méltóságának az egy közösséghez tartozásával összefüggő sérelme a jogrend által is védelemben részesüljön [96/2008. (VII. 3.) AB határozat]. Ki

kell emelni, hogy ez utóbbi alkotmánybíróági határozat kifejezetten elismerte annak alkotmányos lehetőségét, hogy a jogalkotó polgári jogi eszközöket biztosítson a gyűlölködő magatartásokkal szemben. Fontos megjegyezni – ha úgy tetszik, az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával szembeni kritikaként is – hogy Európa nagy részében nem jelent problémát – közvetlen erőszak veszélyének hiányában sem – a gyűlöletbeszéddel szembeni büntetőjogi fellépés lehetőségének biztosítása.

A módosítás a X. cikk (3) bekezdésének kiegészítésével a közpénzek hatékony kezelése érdekében az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjének meghatározását, valamint a gazdálkodás felügyeletét a Kormány feladatává teszi, tekintettel arra, hogy azok az állami szervezetrendszer részei, működésük a központi költségvetésből biztosított. Ez kiterjed arra, hogy a Kormány – törvényi keretek között – szabályokat állapítson meg ezen intézmények gazdálkodására, valamint arra, hogy a gazdálkodást érintően fenntartói jogkör keretében a megfelelő intézmények útján felügyeleti jogot gyakoroljon. A gazdálkodási jogkörök e szabályozása a kutatási és tanszabadság érvényesülését nem érinti.

A fiatalok oktatásába fektetett ráfordításoknak a közösség javára fordítása érdekében végrehajtott módosításnak egyoldalú jelzője volt a röghöz kötés. A konkrét törvényi szabályoknak az érintettekkel folytatott egyeztetések eredményeképpen történt kialakítása során azonban alapvetően egyetértés volt az alaptörvényi szabály, mint kiindulópont indokoltságát illetően. A XI. cikk új (3) bekezdéseként beiktatott módosítás az Alaptörvény O) cikkével összhangban lehetővé teszi, hogy törvény feltételhez kösse a hallgatók egészben vagy részben államilag finanszírozott képzési formákban történő részvételét. E feltétel két összetevője az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése szerinti értékteremtő munka megléte, és az, hogy ez Magyarország közösségeinek érdekét szolgálja. Ennek megfelelően a törvény foglalkoztatás vagy vállalkozás keretében való munkavégzés követelményét állíthatja, akként, hogy az – Magyarországon vagy külföldön – magyar joghatóság alá tartozó jogviszonyban valósuljon meg. Azt a tanulmányok lezárultát követő időtartamot, amely a felsőfokú oktatásban való részesedéshez nyújtott támogatással arányos feltételt képez, a törvényhozó a tanulmányok idejével megegyező időtartamban határozta meg, amelytől a kormányrendeletével a volt hallgatókra kedvezőbb – rövidebb – időtartamot is megállapíthat. Mindemellett a törvény mentesülési szabályokat is tartalmaz, azaz, hogy mely esetekben nem kell teljesíteni a munkavégzési kötelezettséget.¹⁸ Világossá kell tenni azt is e körben, hogy az Alkotmánybíróság e szabályozást már vizsgálta, és bár megsemmisítő tartalmú határozatot hozott, de nem tartalmi kifogása volt, kizárólag a szabályozási szintre tekintettel (a kormányrendeletben való szabályozás miatt) állapított meg alkotmányellenességet. A testület azt írta elő, hogy a hallgatókkal kötendő megállapodásokat magasabb szintű jogi normának kell szabályoznia.

Az előzőkhez hasonlóan nagy érdeklődés övezte a közterületek védelme érdekében az azokon életvitelszerűen megvalósuló tartózkodás megtiltásának lehetővé tételét biztosító rendelkezést. A XXII. cikk ezen módosítása egyrészt az állam és a helyi önkormányzatok feladataként rögzíti a hajlék nélküli emberekről való gondoskodást, másrészt pedig kizárólag

¹⁶ Lásd az Emberi Jogok Európai Bíróságának „TV Vest AS & Rogaland Pensjonisparti v. Norway” ügyben hozott ítéletét.

¹⁷ Ennek részletszabályait a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2: 54. § (5) bekezdése, illetve a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 347-348/B. §-ai tartalmazzák.

¹⁸ A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 48/A-48/S. §.

közrendi, közbiztonsági, közegészségi okokból, valamint a kulturális értékek védelme érdekében teszi lehetővé az életvitelszerű közterületi tartózkodás megtiltását törvényben, vagy helyi önkormányzati rendeletben. Az Alaptörvénnyel konform tiltásnak fontos eleme, hogy okszerű, igazolható összefüggésnek kell lennie a közterület-használat és a tiltás indoka között, továbbá az arányosság követelményének is meg kell felelnie. Ezek a garanciák és a megtartásokat biztosító alkotmánybírói kontroll alkalmasak a parttalan tiltások megakadályozására. A vonatkozó törvényi szabályozás hangsúlyos rendelkezése továbbá, hogy a szabálysértés csak akkor állapítható meg, ha a tiltott területen életvitelszerűen tartózkodó személy a közterületet a hatóság képviselőjének kérésére nem hagyja el, szankciója pedig alapvetően közérdekű munka lehet.

A módosítás – függetlenségének megerősítése érdekében, figyelemmel a Velencei Bizottság által is megfogalmazott észrevételekre – alaptörvényi szintre emeli a bírósági szervezet központi igazgatását ellátó szervre vonatkozó szabályozást, meghatározva a választás szabályait is. A módosítás értelmében az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése rögzíti egyrészt azt, hogy a bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke végzi, másrészt változatlanul tartalmazza azt is, hogy a bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában. Az OBH elnökét – a módosítás értelmében – a bírák közül kilenc évre az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választja az Országgyűlés [25. cikk (6) bekezdés].

A negyedik módosítás nem érintette a bírák, ügyészek, közjegyzők jogviszonyának Alaptörvényben foglalt felső korhatárát, amely továbbra is az általános öregségi nyugdíjkorhatárral egyezik meg. Az Átmenetiből azonban nem került áttemelésre e rendelkezéseknek a hivatalban lévő személyekre vonatkozó fél-, illetve egyéves átmeneti időt rögzítő szabálya [Átmeneti 12. és 13. cikk], hanem az Európai Bíróságnak a bírói, ügyészi és közjegyzői korhatárra vonatkozó ítéletének, valamint az Európai Bizottsággal folytatott egyeztetések eredményeképpen törvényi szinten kerültek rögzítésre a hosszabb, fokozatosabb átmenetet biztosító rendelkezések, amelyek értelmében tíz év alatt 70 évről 65 évre csökken e jogviszonyok felső korhatára is.¹⁹

Mindemellett pontosított megfogalmazásban, de a negyedik módosítás is fenntartotta az OBH elnökének az általános illetékességűtől eltérő bírósághoz történő ügyáthelyezési jogát [27. cikk (4) bekezdés]. A módosítás azonban már nem vette át a legfőbb ügyésznek – a gyakorlatban egyébként soha nem alkalmazott – az általános illetékességű bíróságtól eltérő bíróság előtti vádemelésre vonatkozó utasításadási jogát [Átmeneti 11. cikk (4) bekezdés].

A negyedik módosítással az ügyészség közvádloi szerepe mellett kifejezett megjelenítésre került közérdekvédelmi funkciója is [29. cikk].

A módosítás nem elvi jelentőségű újdonságként, hanem – a korábbi szabályozás lényegét nem érintve – pontosításként rendelkezik arról, hogy a fővárosi vagy megyei kormányhivatal a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettségének elmulasztása mellett már az önkormányzat határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását is kérheti a bíróságtól. A bíróság pedig elrendelheti, hogy a mulasztó önkormányzat he-

¹⁹ Minderről az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvény módosításokról szóló 2013. évi XX. törvény rendelkezett.

lyett ne csak a rendeletet, hanem az önkormányzati határozatot is a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg. [32. cikk (5) bekezdés.]

Végezetül elhagyásra került az Átmenetihez képest az önkormányzati és az európai parlamenti választások időpontjának összekötése, ezzel szemben az Alaptörvény 35. cikk (2) bekezdése az ötvenkénti októberi időpontot határozza meg az önkormányzati választások időpontjaként.

A negyedik módosítást ért legjellemzőbb kritika, hogy az korábban alkotmányellenesnek nyilvánított törvényi rendelkezéseket emelt alaptörvényi szintre. Ha számba vesszük az imént kifejtett módosítási pontokat, legfeljebb két-három ponton merülhet föl, hogy korábbi alkotmánybírói határozatokat közvetlenül érint. Az L) cikk esetében azonban nincs szó a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvénynek (a továbbiakban: családvédelmi törvény) az Alkotmánybíróság 43/2012. (XII. 20.) AB határozatával megsemmisített 7. §-a beemeléséről, hiszen – ahogy a fentiekben kifejtésre került – az Alaptörvényben nem a család fogalmának kategorikus megfogalmazásáról van szó, mint a törvényben, hanem az alkotmányozó által a család alapjaként meghatározott kapcsolatok kiemelt védelméről.²⁰ A XXII. cikknek az életvitelszerű közterület-használat tiltását lehetővé tevő módosítása sem a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszeréről szóló 2012. évi II. törvénynek (a továbbiakban: Szabstv.) a 38/2012. (XI. 14.) AB határozattal megsemmisített 186. § bekezdését emelte az Alaptörvénybe, hanem tartalmilag is átalakítva, megfelelő garanciákkal biztosított korlátok között tette lehetővé az államnak, illetve az önkormányzatoknak tiltott övezetek kijelölését. A Szabstv. egyedül a világörökséghez tartozó területet határozza meg tiltott övezetként. A gyűlöletbeszéd elleni polgári jogi fellépés lehetőségének alaptörvényi biztosítását ugyan részben az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata indukálta, de ez nem közvetlenül egy döntéshez köthető, nem egy konkrét határozattal szembeni alkotmányozói fellépés volt, hanem azt egyes közösségek félelemérzetének – a gyűlöletbeszéd riasztó mértékű fokozódása miatti – növekedése, és a hazai társadalmi igényeknek, valamint a nemzetközi – a gyűlöletbeszédrel szembeni fellépés tendenciáival összhangbanlévő – elvárásoknak az alkotmányozó részéről történt – és az Alkotmánybíróság által sajnálatosan elmulasztott – felismerése indokolta.

Azt a kifogást, hogy a negyedik módosítással „nem alkotmányba való rendelkezések” kerültek az Alaptörvénybe, érdemben nem lehet alátámasztani, mert nincsenek sem belső jogi, sem nemzetközi jogi korlátozások, sőt egyértelmű sztemerdek sem az Alaptörvény, vagy az alkotmányok tartalmi szabályozási körére vonatkozóan. Egy-egy kérdés alkotmányi szintű rendezését indokolhatja annak akut, a társadalom széles rétegeit érintő jellege. Elég csupán arra utalni, hogy az Egyesült Államok Alkotmányának kiegészítései tartalmazták/tartalmazzák a szesztilalmat és a fegyverviselési jogot, vagy, hogy a svájci alkotmány külön rendelkezéseket szentel az állatok levágásának, a desztillált italoknak, az abszintnak, vagy a szerencsejáték-termékeknek.²¹

²⁰ A családvédelmi törvény módosítására sem került sor.

²¹ DELPÉRÉE – DELVOLVÉ – SMITH: I. m. 51-52.

5. AZ ALAPTÖRVÉNY ÖTÖDIK MÓDOSÍTÁSA

Az országgyűlési ciklus utolsó módosítására 2013 őszén került sor és alapvetően az Alaptörvényt ért legérzékenyebb, elsősorban európai kritikákra adott választ.

Az egyházak státuszára vonatkozó szabályozás vonatkozásában a módosítás eredményeképpen a VII. cikk (2) bekezdése világosan rögzíti – a vallás együttes kinyilvánításának, gyakorlásának, tanításának (1) bekezdésben biztosított joga konkretizálásaként –, hogy a vallási közösségek szabadon alakíthatók, ezek szervezeti formáit sarkalatos törvény határozza meg. A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 7. §-aszerint minden vallási közösség használhatja az „egyház” elnevezést, ezzel is rögzítve, hogy a vallási közösségek között az állam teológiai értelemben nem tesz különbséget. A módosítás világossá teszi azonban a vallási közösségek jogi státusza közötti különbségtétel alapját, amelyet az állammal való együttműködésben határoz meg. Az Országgyűlés a módosítás értelmében már nem elismerésről dönt, hanem arról, hogy a vallási közösség alkalmas-e az együttműködésre. Az e feltételnek megfelelő vallási közösség ex lege válik bevett egyházzá.

A IX. cikk (3) bekezdésének módosításával az alkotmányozó kampányidőszakban – a közszolgálati rádióban és televízióban kötelezően biztosítandó politikai reklám mellett – lehetővé tette az ingyenes televíziós és rádiós politikai reklámok bemutatását is.²²

A módosítás a Velencei Bizottsággal folytatott konzultáció alapján megszüntette továbbá a bírósági ügyek áthelyezésének lehetőségét, valamint az Országos Bírósági Hivatal (OBH) igazgatási tevékenységét felügyelő Országos Bírói Tanács is alaptörvényi státuszt kapott az OBH függetlenségének biztosítására [25. cikk (5) és (6) bekezdés].

Emellett az alkotmányozó világos döntést hozott a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó önálló intézmény (PSZÁF) megszüntetéséről és ezen állami feladatnak a Magyar Nemzeti Bank részére történő átadásáról [41. és 42. cikk]. A módosítás új jegybanktörvény elfogadását tette szükségessé, amelyre – a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII., valamint a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvények tartalmi összevonásával – az Alaptörvény módosításával egyidejűleg került sor.

Végül pedig, a módosítás megszüntette – az egyébként is inkább szimbolikus jellegű – ún. különadó kivetési kötelezettséget. A korábban az Átmeneti 29. cikkével, a negyedik módosítással az Alaptörvény 37. cikk (6) bekezdésébe pontosítva átemelt rendelkezés szerint a hazai, vagy nemzetközi jogalkalmazó szervek által az államra rótt fizetési kötelezettség teljesítéséhez szükséges, erre rendelt költségvetési forrás hiányában a teljesítés érdekében a kötelezettségnek megfelelően nevesített adót kell kivetni. Az állam adókivetési lehetősége alaptörvényi rendelkezés nélkül is biztosított, a rendelkezésnek pedig az Európai Bíróságot nevesítő tartalma miatt különösen érzékeny reakciót váltott ki az Európai Unió szervei részé-

²² Az erre vonatkozó részletszabályok az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCVII. törvénnyel kerültek be a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvénybe (147-147/E. §).

ről. Mindezek alapján a módosítás a különadó kivetésének lehetőségét nem, de annak – elégségsnek nem mondható – kötelezettségét szüntette meg.

6. A MÓDOSÍTÁSOK LÉTJOGOSULTSÁGA ÉS AZ ALKOTMÁNYOZÓ HATALOM

Magyarország Alaptörvényének C) cikke rögzíti, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. E rendszerben az Országgyűlés, mint a legfőbb népképviselői szerv, elsősorban jogalkotói feladatot lát el. E feladatkörében az Országgyűlés nemcsak törvényalkotó, de kizárólagosan rendelkezik az alkotmányozói hatalommal is: megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét. Az Országgyűlés alkotmányozói hatalmát a korábbi alkotmány is rögzítette, ebbéli szerepe nem volt kétséges a demokrácia elmúlt csaknem negyedszázadában. Az alkotmányozás tehát az Országgyűlés feladata, az Alaptörvény védelmét azonban egy másik, tőle független szerv látja el.

Az Alaptörvény 24. cikke szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Mint ahogy az alkotmányozó sem dönthet egyedi ügyekben egy-egy jogszabály alkotmányosságáról, az Alkotmánybíróság sem léphet fel az alkotmányozás igényével. Az Alkotmánybíróság azonban nemcsak az Alaptörvény szövegét védi, de bíraskodási gyakorlatával magát az alkotmányozói hatalmat is, az alkotmányozói akarattal össze nem férő jogalkotással szemben. Az Alaptörvénynek az Alkotmánybíróság gyakorlatában megjelenő értelmezése visszajelzésül is szolgál az alkotmányozó számára, hogy az általa megalkotott normaszövegnek mi is a pontos, részletesen kifejtett tartalma. Amennyiben ez az Alkotmánybíróság által értelmezett tartalom nem esik egybe az alkotmányozó szándékával, akaratával, miért ne változtathatná azt meg az alkotmányozó?²³

Az Alkotmánybíróságnak fontos szerepe van az Alaptörvény értelmezésében és az értelmezett rendelkezések védelmében, de ő csak őre, nem ura az Alaptörvénynek. Nem tilthatja meg, hogy az alkotmányozó a társadalmi elvárásoknak, illetve az azokat leképező saját elképzeléseinek megfelelően alakítsa, módosítsa annak rendelkezéseit.

Valóban vannak olyan alkotmányok, amelyek maguk rendelkeznek egyes rendelkezéseik megváltoztathatatlanságáról.²⁴ Magyarország Alaptörvényében nincsenek ilyen az alkotmányozót korlátozó szabályok.²⁵ Az európai alkotmányos szabályozásokat áttekintve mindez az államok túlnyomó többségére is igaz, ha ott valamelyik politikai erőt alkotmányozási képességet biztosító többséggel ruhazza fel a választópolgárok közössége.

²³ Franciaországból és Belgiumból is ismerünk ilyen konkrét eseteket. MOLNÁR – NÉMETH – TÓTH: I. m. 76.

²⁴ E rendelkezésekre tekintettel már felmerülhet az alkotmánybíróságok alkotmánymódosításokat vizsgáló hatásköre. E hatáskör kiterjesztő értelmezésének kritikájára lásd Olivier LEPSIUS: Le contrôle par la Cour constitutionnelle des lois de révision constitutionnelle dans la République fédérale d'Allemagne. *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 27 (Dossier : Contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles). janvier 2010, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-27/le-controle-par-la-cour-constitutionnelle-des-lois-de-revision-constitutionnelle-dans-la-republique-federale-d-allemande.51426.html>.

²⁵ PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013. 175. (204. lj.)

Tény, hogy a demokratikus Magyarország első húsz évében nem volt meg a politikai konszenzus az alkotmányozáshoz, az alkotmányos rendszer módosításához és ez jelentős jogfejlesztő terepet nyitott az Alkotmánybíróság számára.²⁶ Ha azonban a testület értelmezési tevékenysége során kikristályosodó „láthatatlan alkotmány” rendelkezéseit az immár potenssé vált alkotmányozó a normaszöveg módosításával nem helyezhetné új értelmezési keretbe, vitathatatlanná lenne az alkotmányozói hatalom elvonása.

Az alkotmánymódosításoknak önmagukban nem az a céljuk – és ez a fentiek szerint az Alaptörvény eddigi módosításaira is igaz –, hogy egyes korábban törvényi szinten megalkotott szabályok Alaptörvénybe emelésével azok alkotmánybírósági kontrollját elkerüljék. Az alkotmánymódosítással az alkotmányozó átalakítja az Alaptörvényt, illetve annak egy-egy fogalma, rendelkezése tartalmát. Az így kialakított új alaptörvényi környezetet az Alkotmánybíróságnak újra kell értékelnie és a módosulásnak megfelelően saját értelmezését, gyakorlatát is módosítania. Az alkotmányozó Országgyűlés nem felülbírálja az Alkotmánybíróságot, hanem a testület által értelmezett, kifejtett, de az Országgyűlés által nem megfelelőnek tartott alaptörvényi szabályon kíván változtatni. Nem törli azt el, csak új értelmet ad neki. Ez nem szembefordulás az Alaptörvény korábbi szabályával, hanem korrekció, nem ellentmondás az Alaptörvényen belül, hanem az újraértelmezés sarokpontja.

²⁶ Bizonyos esetekben egyenesen normaalkotásról lehet beszélni. MOLNÁR – NÉMETH – TÓTH: I. m. 194.