

# HÁTTÉRANYAG AZ ALAPTÖRVÉNY NEGYEDIK MÓDOSÍTÁSÁHOZ

## I. ELŐZMÉNYEK

### 1. A módosítás indoka

Az Országgyűlés 2013. március 11-én **elfogadta az Alaptörvény negyedik módosítását** (a továbbiakban: Módosítás). A Módosítást 2013. március 25-én hirdették ki, és április 1-jén lépett hatályba. A Módosítás elfogadását az **Alkotmánybíróság 2012. decemberi döntése** – a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat – **tette indokolttá**, amelyben a testület az Alaptörvény **átmeneti rendelkezéseinek egy részét jogtechnikai okokból megsemmisítette**. Az alkotmányozó Országgyűlés azzal a kifejezett szándékkal fogadta el az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseit, hogy azok az Alaptörvénnyel jogilag egyenrangú szabályokat képezzenek. Az Alkotmánybíróság határozatában foglaltak szerint azonban az Országgyűlés nem megfelelő megoldást választott. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Átmeneti Rendelkezések különböző típusú – egyrészt valódi átmeneti jellegű, másrészt érdemi, nem átmeneti jellegű – szabályokat tartalmaztak, és úgy vélte, hogy **az érdemi jelentőségűnek tartott rendelkezések az Alaptörvény főszövegébe való beillesztés nélkül – az alkotmányozó eredeti szándéka ellenére – nem tekinthetőek alkotmányi szintű szabályoknak**.

Az Alkotmánybíróság határozatának értelmében az egységes Alaptörvény csak egy alkotmányt jelenthet, ezért minden olyan szabályt, amely tartalmilag az Alaptörvény kiegészítésére vagy módosítására irányul, csak maga az Alaptörvény tartalmazhat. A határozat indokolásának megfogalmazásában: *„az Alaptörvény normaszövegét kiegészítő vagy azt módosító rendelkezéseknek be kell épülniük az Alaptörvény normaszövegébe („beépülési parancs”).*” Az alkotmánybírósági határozat emellett **rögzítette** azt is, hogy *„az Alkotmánybíróság döntését követően az alkotmányozó feladata és felelőssége a részleges megsemmisítés utáni helyzet tisztázása. Az Országgyűlés köteles egyértelmű és világos jogi helyzetet teremteni. Az Országgyűlésnek felül kell vizsgálnia a megsemmisített nem átmeneti rendelkezések szabályozási tárgyait, döntenie kell arról, hogy ezek közül melyek újraszabályozására van szükség és milyen jogforrási szinten. Arról, hogy az újraszabályozandó rendelkezések közül mely rendelkezéseket kell az Alaptörvényben elhelyezni és melyeket kell törvényi szinten újraszabályozni, szintén az Országgyűlésnek kell határoznia. Az Alaptörvénybe tartozó és újraszabályozandó tárgyak kizárólag az Alaptörvény S) cikke szerinti eljárásban alkothatók meg és be kell, hogy épüljenek az Alaptörvény normaszövegébe.”*[45/2012. (XII. 29.) AB határozat]

Mindebből látható, hogy a **megsemmisítés indoka formai természetű** – közjogi érvénytelenség – volt, azaz a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság **nem tartalmi kritikát mondott** az Átmeneti Rendelkezésekben foglalt szabályozásról, hanem formailag tartotta elfogadhatatlannak, hogy két különálló dokumentumban szerepeljenek alkotmányi szintű rendelkezések.

Tekintettel arra, hogy az alkotmányozó Országgyűlés eredeti szándéka is az volt az Átmeneti Rendelkezések 2011-es elfogadásakor, hogy e rendelkezések alkotmányi szintű szabályok legyenek, az Alkotmánybíróság határozatában foglaltakból egyenesen következett, hogy e **szándékot az Országgyűlés akkor tudja az alkotmánybírósági határozatnak megfelelő módon érvényre juttatni, ha az Átmeneti Rendelkezéseket teljes egészében beépíti az Alaptörvény főszövegébe**.

Az Alkotmánybíróság döntését követően tehát a **Módosítás fő célja, hogy a formális eljárási okokból megsemmisített szabályokat magába az Alaptörvény szövegébe illessze be.** Emellett – az Alkotmánybíróság döntésével is összhangban – az alkotmányozó Országgyűlés nem csak a megsemmisített rendelkezéseket, hanem a tényleges – **meg nem semmisített – átmeneti rendelkezéseket is a maguk egészében beillesztette az Alaptörvénybe.** A Módosítás az Átmeneti rendelkezések egyes megsemmisített rendelkezéseit az Alaptörvény egy-egy cikkéhez illeszti be, a meg nem semmisített részeket pedig teljes egészében a Záró és vegyes rendelkezések rész végére helyezi el.

A fentiek mellett meg kell jegyezni azt is, hogy az Átmeneti Rendelkezések formai okokból való megsemmisítését követően az Alkotmánybíróság egy későbbi határozatában, az 1/2013. (I. 7.) AB határozatban közvetett módon tartalmilag is kifogásolt egy, az Átmeneti Rendelkezések között is szereplő szabályt, akkor, amikor a választási eljárásról szóló törvény választási regisztrációra vonatkozó, az Átmeneti Rendelkezésekben is rögzített előírását alaptörvény-ellenesnek minősítette. Ezt a tartalmi alaptörvény-ellenességet megállapító alkotmánybírósági határozatot tiszteletben tartva a **Fidesz-KDNP frakciónövetség** – amely egy demokratikus választáson szerzett jogszerű felhatalmazás folytán rendelkezik alkotmányozó többséggel az Országgyűlésben – **elállt a választási feliratkozás bevezetésének tervétől,** és ennek megfelelően a Módosítás a választási regisztráció intézményét nem is jeleníti meg az Alaptörvény szövegében.

## 2. A módosítás terjedelme

Figyelemmel arra, hogy a Módosítás alapvetően az Átmeneti Rendelkezésekben már korábban is szereplő szabályokat építi be az Alaptörvény szövegébe, a Módosítás a terjedelme ellenére jelentős mértékben pusztán technikai módosítása az Alaptörvénynek. A Módosítás legtöbb rendelkezése nem tér el az alkotmányozó szándéka szerint már korábban is alkotmányi szintű szabályként kezelni kívánt Átmeneti Rendelkezések korábbi szövegétől, vagy ahhoz közvetlenül kapcsolódik. Ennek megfelelően nem indokolt túlbecsülni ennek a Módosításnak a jelentőségét és újdonságát. A 13 oldalas módosítás a korábbi alaptörvényi szintű szabályokhoz képest (vagyis ha az Alaptörvény és az Átmeneti Rendelkezések együttes tartalmához viszonyítjuk) **valójában csak 5 százaléknyi új rendelkezést tartalmaz,** és nem tekinthető vadonatúj szabályozásnak.

Fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy az újonnan **beépített rendelkezések túlnyomó többsége nem korlátozza a későbbi** – kétharmados többséggel nem rendelkező – **kormányok mozgásterét,** hiszen csak **lehetőséget biztosít bizonyos szabályozásra,** nem pedig kötelezettségként írja elő az annak megfelelő tartalmú szabályozást.

## II. A MÓDOSÍTÁS EGYES RENDELKEZÉSEI

### 3. A család fogalma

A Módosítás kiegészíti az Alaptörvény házasság és család védelmét deklaráló L) cikkét, kifejezésre juttatva, hogy a **családi kapcsolat alapjának a házasságot és a szülő-gyermek viszonyt tekinti.** Az Alaptörvénybe foglalás indoka az, hogy az alkotmányozó hatalom kiemelt fontosságot tulajdonít a hagyományos értelemben vett családnak, mivel az a nemzet fennmaradásának alapja. Hangsúlyozni kell ugyanakkor egyrészt azt, hogy a rendelkezés **csak a családi kapcsolat alapját határozza meg, nem magát a családot,** másrészt pedig azt, hogy ez az alaptörvényi szabály **nem**

**zárja ki a tágabb értelemben vett családi kapcsolatok törvényi védelmét.** 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. Mindemellett 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. Ez a szabályozási mód – amely egyrészt nevesít egyes csoportokat, másrészt a nem nevesített csoportokat sem hagyja védelem nélkül – nem példátlan az Emberi Jogok Európai Egyezményében sem, amely például a 12. cikkében kiemeli a férfiak és a nők házasságkötéshez való jogát, az általánosabb megfogalmazású 8. cikke alapján ugyanakkor más, házasságon kívüli párkapcsolatoknak is védelmet nyújt. A fentebb említett alaptörvényi rendelkezések, illetve az Alaptörvénynek a nemzetközi jog és a belső jog összhangját megkövetelő Q) cikke biztosítékot jelentenek arra, hogy a Módosítás nem érinti hátrányosan a hagyományos családi kapcsolatok jogi fogalma alá nem tartozó személyeket.

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 – mostohaszülőként vagy nevelőszülőként – egy gyermeket.**

Annak alátámasztására, hogy a Módosítás és annak lehetséges következményeivel kapcsolatos aggodalmak megalapozatlanok, meg kell említeni az Országgyűlés által nemrégiben – 2012. február 11-én – elfogadott, a **Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényt**, amely 2014. március 15-én lép hatályba. A Parlament által elfogadott változtatások között kiemelkedő, hogy az eddig önálló törvényben szabályozott **családjog anyaga beépül az új Polgári Törvénykönyvbe.** Ez a módosulás nem csupán a családjog magánjogi háttérének és összefüggéseinek a jelenleginél hangsúlyosabb érvényre juttatását teszi lehetővé, hanem azt is, hogy a családjogi szabályoknak a gyorsan változó **társadalmi viszonyokhoz** és a **nemzetközi elvárásokhoz** (elsősorban az Európa Tanács dokumentumaihoz és a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság családjogi tárgyú ítélezési gyakorlatához) igazítása is megtörténjék. A Polgári Törvénykönyv Családjogi Könyve alapján – összhangban a strasbourgi Bíróság gyakorlatával – a család védelmének elve kiterjed mind a törvény alapján létrejött (pl.: házasság, leszármazás, örökbefogadás), mind a tényleges (pl.: mostohaszülő – mostohagyermek, nevelőszülő – nevelt gyermek) családi kapcsolatokra.

**Az élettársi kapcsolatokat illetően – az azonos és a különemű élettársak közötti megkülönböztetés nélkül – a Polgári Törvénykönyv az általános magánjogi szabályokat a Kötelmi jogi Könyvben, míg azokat az élettársi kapcsolatra vonatkozó családjogi szabályokat, ahol az együttélés eléri az egy évet és közös gyermek is van, a Családjogi Könyvben, a házasságra**

vonatkozó rendelkezéseket követő részben tartalmazza. Ez utóbbi esetben **bővülnek az élettársak jogai és kötelezettségei a hatályos szabályozáshoz képest**, ugyanis a törvény az életközösség megszűnésekor tartási és lakáshasználati jogot biztosít a rászoruló élettárs részére. Ezzel a kódex kifejezésre juttatja, hogy ebben az esetben az élettársak viszonyát családjogi kapcsolatnak tekinti; annak elismertségét, támogatottságát azonban nem helyezi a házasság szintjére. A Kötelmi jogi Könyv körében szerepel továbbra is az élettársak fogalma, valamint szerződéses viszonyaik bővebb kifejtésére is itt került sor. A vagyoni jogok tekintetében a kódex növeli az élettársak vagyoni önállóságát, de biztosítja a vagyonszaporulatra nézve a szerzésben való közreműködésükkel arányos részesedésre vonatkozó jogosultságukat.

**A Módosítás, illetve az új Polgári Törvénykönyv sem érinti a bejegyzett élettársi kapcsolat külön törvényben szabályozott jogintézményét, amely 2009 óta létezik Magyarországon.** A bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény lehetővé teszi, hogy nagykorú azonos nemű személyek anyakönyvvezető előtt bejegyzett élettársi kapcsolatot létesíthessenek. A hivatkozott törvény egy generális utaló szabály által teszi egyértelművé, hogy az azonos nemű személyek bejegyzett élettársi kapcsolatának joghatásaira a jogszabályok házasságra irányadó rendelkezései alkalmazandók. Ennek megfelelően a jogintézmény többek között a házassággal azonos vagyoni jogi, öröklési jogi joghatásokkal jár. A bejegyzett élettársi kapcsolat anyakönyvvezető előtti akaratnyilvánítással jön létre, a házassághoz képest azzal az eltéréssel, hogy bejegyzett élettársi kapcsolatot csak tizennyolcadik életévüket betöltött személyek köthetnek.

Mindezek alapján Magyarországon – az Alaptörvény II. és VI. cikkéből is következően – **az azonos nemű párokat a bejegyzett élettársi viszony keretében a heteroszexuális párokéhoz hasonló jogvédelem illeti meg, amely kielégíti a nemzetközi jogi követelményeket is.** Az Emberi Jogok Európai Bíróságának értelmezése szerint a tagállamok nem kötelesek házasságkötési jogot biztosítani az azonos nemű pároknak, amellet, hogy bizonyos élethelyzetekben az együttélésükhöz a házastársakéhoz hasonló joghatásokat kell társítaniuk az általános diszkriminációtólalomból következően (vö. pl. Schalk és Kopf kontra Ausztria ügyben hozott 2010. június 24-ei ítélet).

A nemzetközi kitekintésben érdemes kiemelni, hogy a hagyományos családot számos ország alkotmánya a nemzet fennmaradásának és növekedésének alapjaként tekinti, és az állam védelme alá helyezi (például **Bulgária, Észtország, Görögország, Litvánia, Románia**). Érdemes továbbá megjegyezni, hogy bár **Németországban** az alkotmány szövege a család definícióját nem tartalmazza, a házasságot és a családot, mint intézményt, továbbá a családban történő nevelést különleges alkotmányjogi védelem alá helyezi. Bár maga az alkotmány nem definiálja, de házasság a német jog szerint fogalmilag csak különböző nemű személyek között létezhet, az azonos neműek közötti bejegyzett élettársi kapcsolat azzal nem egyenrangú. A német alkotmány család-fogalma – az alkotmánybíróság általánosan elismert definíciója alapján – az a szülő-gyermek viszonyra alapuló átfogó közösség, amely ideális esetben a házasságban élő szülők és gyermekek közösségét fedi, de ma elfogadottan a mostoha-, az örökbefogadott és a nevelt gyermekeknek a szülőkhöz való kapcsolatát, valamint a gyermekét egyedül nevelő szülő és a gyermek viszonyát is magában foglalja, továbbá a gyermeknevelés céljával létrejött, házasságon kívüli tartós kapcsolat beletartozik. Mindazonáltal e korszerűsített, kibővített **új családfogalom is a házasságon, illetve - legalább - házasságképes személyek egymáshoz és gyermekeikhez való viszonyán alapul.**

#### 4. Az Alkotmánybíróságot érintő módosítások

##### a) Az Alaptörvény módosításának alkotmánybírósági vizsgálata

A Módosítás megeremti az Alaptörvény és annak módosítása előzetes, valamint – határidő megszabásával – utólagos alkotmánybírósági kontrolljának lehetőségét a megalkotásra vonatkozó eljárási szabályok megtartása tekintetében. Hangsúlyozni kell, hogy ez új hatáskört jelent az Alkotmánybíróság számára, mert az Alaptörvény alapján eddig semmilyen jogi lehetősége nem volt az Alaptörvény módosításainak felülvizsgálatára. A rendelkezés összhangban van a korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági joggyakorlattal, amely alapján – legutóbb a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban – az Alkotmánybíróság kifejezetten megerősítette, hogy nincs hatásköre az Alkotmány módosításainak érdemi tartalmi felülvizsgálatára (ezzel együtt legalább 15 döntésében jutott erre a megállapításra). Az Átmeneti Rendelkezésekről szóló 45/2012. (XII. 29.) AB határozat sem írta felül ezt a korábbi gyakorlatot.

A Módosítás háttérének jobb megértése érdekében fontos megjegyezni, hogy a korábbi Alkotmány alapján azért alakulhatott ki az az alkotmánybírósági álláspont, amely szerint az alkotmánymódosításokat – formai szempontból – felül lehetett vizsgálni, mert a korábbi Alkotmány szövege nem tett egyértelmű különbséget az Alkotmány és az egyéb jogszabályok fogalma között. Ennek következtében akkoriban egyrészt az alkotmánymódosításokra – alkotmányozó többséggel elfogadott – törvények formájában került sor, másrészt a jogszabály fogalmába az alkotmánymódosító törvények, sőt elviekben maga az Alkotmány is beletartozott. Ebből fakadt, hogy 2012. január 1. előtt az Alkotmánybíróság a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörébe az alkotmánymódosítások felülvizsgálatát is beleérthette. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata egyébként mindemellett hosszú ideig tagadta az alkotmánymódosítások bármilyen felülvizsgálatára vonatkozó hatásköre fennállását, és formai szempontú (közjogi érvénytelenség miatti) vizsgálatot is csak a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban végzett először (de alkotmányellenességet ténylegesen akkor sem állított meg). A tartalmi vizsgálatot pedig soha nem tartotta megengedhetőnek.

Néhány **idézet** az említett gyakorlat alátámasztására:

*„Az Alkotmánybíróság nem semmisítheti meg (...) az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az Alkotmány előírásai közé iktatott, az az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.”* (ABH 1994, 862.)

*„Alkotmánymódosítás esetén az Alkotmányt módosító törvény hatálybalépéséről rendelkező norma ugyan nem lesz az Alkotmány szövegének része, de az olyan, az Alkotmány normatartalmának módosításához elengedhetetlenül szükséges rendelkezés, mely nélkül maga az alkotmánymódosítás nem történhet meg. (...) Az alkotmánymódosítást azonnal hatályba léptető rendelkezés és az alkotmánymódosítás eredményeként az Alkotmány normaszövegévé váló rendelkezések között fennálló szoros összefüggés miatt az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja a hatályba léptető rendelkezés alkotmányosságát, mert ez azt is jelentené, hogy az alkotmányvédelemre intézményesített Alkotmánybíróság alkotmányos jogkörét túllépve, az alkotmányozó hatalom*

jogkörét venné át, a felülvizsgálat során az Alkotmány rendelkezéseit nem csupán értelmezné, hanem szükségszerűen minősítené.” (ABH 1998, 816, 818-820.)

„Az **Alkotmány alkotmányossági vizsgálata fogalmilag kizárt**, ebből következően az Alkotmányon belüli vélt vagy valós ellentmondás feloldására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.” (ABH 2008, 1863, 1868.)

„Az Alkotmánybíróság hatáskörének az Alkotmány felülvizsgálatára való kiterjesztése ellen szóló egyik legfontosabb érv az, hogy **az Alkotmánybíróság nem alkothatja és nem változtathatja meg az Alkotmányt, amelyet védeni hivatott, és amelyet mérceként kell alkalmaznia a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során.** Ezt erősíti, hogy az Alkotmánybíróság működése során mindvégig következetesen elhatárolódott az Alkotmány, illetve annak rendelkezései vizsgálatától. (...) **A hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom. Ebből következően nem vonja hatáskörébe az Alkotmányt és az Alkotmányt módosító új normák felülvizsgálatát az Alkotmányba foglalt, kifejezett felhatalmazás nélkül.**” (ABH 2011, 290, 322.)

„Az alkotmánymódosítások közjogi érvénytelenségének felülvizsgálhatóságával kapcsolatban, vagyis **abban a kérdésben, hogy a jogalkotási eljárás során elkövetett súlyos eljárási törvénysértés esetén megsemmisíthető-e az alkotmánymódosítás,** illetve akár már az Alkotmányba beépült rendelkezés, **az Alkotmánybíróság eddig még nem hozott döntést.** Az Alkotmány egyes rendelkezései, illetve az alkotmánymódosítások alkotmányellenességének megállapítását kérő indítványokkal kapcsolatban kialakított alkotmánybírósági gyakorlatot áttekintve az állapítható meg, hogy az Alkotmánybíróság nemcsak az alkotmányi rendelkezések megsemmisítésétől zárkózott el, hanem azok alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítványok esetében is hatáskörének hiányát állapította meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint **nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára, hiszen a törvény- vagy akár alkotmányellenesen létrejött, a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisnek, vagyis olyannak tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna.** Az Alkotmánybíróság ezért vizsgálta az Alkmód. [a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény] létrejöttének körülményeit.” (ABH 2011, 290, 317.)

A korábbi Alkotmány, illetve az arra épült alkotmánybírósági gyakorlat értelmében tehát az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosításokat formai, de csakis formai szempontból felülvizsgálhatta. Az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépésével ellenben teljes egészében megszűnt az alaptörvény-módosítások alkotmánybírósági vizsgálatának a lehetősége. Mindez egy 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 alkotmánybírósági gyakorlat alapján még fel sem merült az, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatná az alkotmánymódosításokat. 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-én hatályba lépett rendelkezései tehát egyszerűen olyan, az alaptörvényi és az egyéb jogszabályi szint egyértelmű elkülönítését célzó

jogdogmatikai pontosítások voltak, amelyek az akkori alkotmánybírósági gyakorlatot tükrözték, az Alaptörvény egészének szövegében végig következetesen érvényesülnek, és semmilyen kritika tárgyát nem képezték sem akkor, sem pedig az Alaptörvény elfogadása óta eltelt két évben. 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 egyáltalán nem lehetett beleérteni – formai szempontból sem – az Alaptörvény, illetve az alaptörvény-módosítások felülvizsgálatát. 2012. január 1-től tehát az Alkotmánybíróságnak semmilyen alapja nem volt arra, hogy az alaptörvény-módosításokat – akár csak formai okból is – felülvizsgálja, és ilyen ügyben az elmúlt másfél évben nem is kellett döntenie az Alkotmánybíróságnak. Az Átmeneti Rendelkezésekről szóló 45/2012. (XII. 29.) AB határozat sem jelentett az alaptörvényi szintű szabályokról szóló alkotmánybírósági állásfoglalást. Az Országgyűlés szándéka ugyan az Átmeneti Rendelkezések alaptörvényi szintű szabályokként való elfogadására irányult, de ezzel szemben az Alkotmánybíróság épp azt állapította meg, hogy az Átmeneti Rendelkezések megsemmisített rendelkezései nem voltak alaptörvényi szintűek. Az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy mivel az Átmeneti Rendelkezések megalkotására vonatkozóan maga az Alaptörvény tartalmazott egy felhatalmazó rendelkezést, az Átmeneti Rendelkezések szükségszerűen az Alaptörvény alatti szinten helyezkednek el, noha azt bizonytalannak tartotta, hogy ezen belül pontosan mi is a jogforrási státuszuk. Az Átmeneti Rendelkezések kifogásolt rendelkezéseit az Alkotmánybíróság épp azért semmisítette meg, mert egyrészt túlterjeszkedtek az Alaptörvény által adott felhatalmazás keretein, másrészt jogbizonytalanságot okozott a jogforrási státuszuk rendezetlensége.

A 45/2012. (XII. 29.) AB határozat tehát nem az Alaptörvény, és nem is egy alaptörvény-módosítás felülvizsgálatáról szólt, ugyanakkor az annak kapcsán kialakult közjogi vita felszínre hozta az Alaptörvény jogszabályfogalmán kívül eső alaptörvény-módosítások alkotmánybírósági felülvizsgálhatóságának kérdését is. A Módosítás ezt a kérdést a korábbi következetes alkotmánybírósági gyakorlattal összhangban rendezte. A 2012. január 1-jétől hatályos helyzethez képest kifejezett előrelépésként értékelendő, hogy a Módosítás az Alkotmánybíróság hatáskörét kiterjeszti 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. A vizsgálatra 30 napos határidőt állapít meg a Módosítás az alkotmányi szintű normák jogi érvényességével kapcsolatos hosszú távú bizonytalanság elkerülése érdekében.

Fel kell hívni a figyelmet e körben arra is, hogy **a csak nagyon kevés nemzeti alkotmány teszi kifejezetten lehetővé az alkotmánymódosítások felülvizsgálatát, a tartalmi felülvizsgálat lehetősége pedig egészen kivételes.** Az Alkotmánybíróság maga is vizsgálta ezzel összefüggésben a nemzetközi gyakorlatot a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában: *„Az Alkotmánybíróság az alkotmánytörvények felülvizsgálhatóságára vonatkozóan elsősorban azt vizsgálta, hogy más országok, különösen az ún. európai típusú (centralizált) alkotmánybíráskodási modellt követő országok alkotmánybíróságainak, illetve alkotmánybíráskodást ellátó egyéb szervezeteinek (pl. legfelsőbb bíróságainak, a továbbiakban együtt: alkotmánybíróság) hatáskörei között megtalálható-e és mennyire elterjedt az Alkotmány, illetve annak módosításainak felülvizsgálatára és esetleges megsemmisítésére vonatkozó jogkör. **Előzetes normakontroll hatáskörben elvétve van arra példa, hogy az alkotmánybíróságok - alkotmányuk kifejezett rendelkezése alapján - felülvizsgálhatják az alkotmány módosítását.** Ilyen példa Románia, Algéria, Kirgizisztán (ex officio eljárásban), vagy Kambodzsa (a király kezdeményezésére). Az **utólagos normakontroll hatáskörben történő, az***

**alkotmány, illetve annak módosítására irányuló alkotmánybíróági felülvizsgálatra - Alkotmányban biztosított jogosítványok alapján - nagyon kevés államban van lehetőség a nemzetközi gyakorlatot áttekintve.** A Török Köztársaság alkotmányának 148. cikk (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság - formai szempontokra tekintettel - vizsgálhatja az alkotmánymódosításokat. Az Orosz Föderáció Alkotmányának 125. cikk (2) bekezdés b) pontja lehetővé teszi, hogy az Orosz Föderáció Alkotmánybírósága döntsön a Föderáció alanyai alkotmányának a Föderáció alkotmányával való összhangjáról. Hasonló hatásköre van Bosznia-Hercegovina Alkotmánybíróságának is [Alkotmány 6. cikk (3) bekezdés a) pont].

*A magyar alkotmánybíráskodással több hasonlóságot mutató, európai államok alkotmánybírósgai közül néhány - kifejezett alkotmányi rendelkezés hiányában is - lehetőséget ad az alkotmánymódosítási eljárások alkotmányossági felülvizsgálatára. Formai okokra alapozottan, meghatározott feltételek esetén Ausztria, Ciprus, Franciaország, Németország és Spanyolország alkotmányvédő szerve nem zárkózik el teljesen az alkotmányossági felülvizsgálattól. A tartalmi vizsgálat lehetőségének a kérdésével a ciprusi, a német és az osztrák Alkotmánybíróság foglalkozott, s mindhárom országban igen megosztott volt az álláspont a kérdésben. Az osztrák Alkotmánybíróság álláspontja szerint különbséget kell tenni az alkotmány technikai szempontú módosítása, a körülmények igényelte adaptáció megvizsgálhatósága (ahol inkább nem az alkotmánybírák álláspontja), illetve a koncepcionális átdolgozás megvizsgálhatósága között (amelyre inkább igen választ adtak az alkotmánybírák).*

*A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 79. cikk (3) bekezdése szerint „a jelen alaptörvény olyan megváltoztatása, amely a Szövetség tartományokra való felosztását, a tartományok alapvető közreműködését a törvényhozásban vagy az 1. és 20. cikkben megállapított alapelveket érintené, nem megengedett.” Az Alaptörvény 1. cikke az „Alapjogok” című fejezet első rendelkezése, a 20. cikk pedig a demokrácia, a népszuverenitás és a hatalommegosztás elvét tartalmazza. A német alkotmánybíróság 1960-ban és 1970-ben vett vizsgálat alá alkotmánymódosítást, de azt egyik esetben sem semmisítette meg. Álláspontja szerint az alkotmánymódosítás során elsősorban az értelmezés a feladata; ennek során az Alkotmány egésze alapján, abba belehelyezve, az alkotmányos értékrend biztosításával kell a módosítást értelmezni.*

**A vizsgált európai alkotmánybírósgok gyakorlatában alig volt példa az alkotmánymódosítás alkotmányellenességének kimondására** (ilyen kivétel a Török Köztársaság Alkotmánybíróságának az iszlám fejkendő viselésével kapcsolatban hozott E.2008/16, K.2008/116 határozata), ám ennek lehetőségét több állam alkotmánybírósága nem zárja ki.” (ABH 2011, 290, 311-312.)

**Ausztriában** az alkotmány megkülönbözteti az egyszerű (kétharmados többséget igénylő) alkotmánymódosításokat az átfogó (népszavazás útján történő megerősítést is igénylő) alkotmánymódosításoktól. Az osztrák alkotmánybíróság terjedelemtől függetlenül azokat az alkotmánymódosításokat is átfogónak tekinti, amelyek a „jogállam”, a „demokrácia”, a „szövetségi állam” és a „köztársaság” alkotmányos alapelveinek valamelyikének megszüntetésére vagy jelentős korlátozására irányulnak. Ez az alkotmánybírósgai gyakorlat felfogható úgy, hogy az egyszerű alkotmánymódosítások számára tartalmi mércét állít, ezt a mércét azonban az alkotmánybíróság az átfogó alkotmánymódosításokra vonatkozó eljárási követelmények védelmében vezette le. Ha tehát az átfogó alkotmánymódosításra irányadóan az osztrák alkotmányban meghatározott eljárási követelmények teljesülnek (népszavazás), az olyan alkotmánymódosításra a fenti „tartalmi” mérce nem vonatkozik. Meg kell továbbá jegyezni, hogy az egyszerű alkotmánymódosításokkal szembeni



tartalmi mércét is csak két esetben alkalmazta ténylegesen az osztrák alkotmánybíróság (a taxiengedélyekkel, illetve egyes közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályok alkotmányi szintre emelése miatt, mivel az alkotmánymódosítás a jogállamiságot sértő módon az alkotmánybíróság hatáskörének megkerülését szolgálta). Mindemellett az osztrák alkotmány terjedelmében jóval meghaladja a magyar Alaptörvényt, és a gyakran módosuló alkotmány főszövegén kívül számtalan, becslések szerint több mint 80 egyszerű törvény is tartalmaz alkotmányi szintű – az alkotmánybíróság által nem vizsgálható – politikai célokat köbe véső részletszabályt. Ezzel szemben Magyarországon a sarkalatos törvények nincsenek kivonva az Alkotmánybíróság vizsgálata alól, és éppen az Átmeneti Rendelkezőket hatályon kívül helyező Módosításnak is köszönhetően egyetlen egységes Alaptörvény létezik.

**Németországban** az alkotmány maga határozza meg, hogy mely rendelkezéseinek megváltoztatására nincs lehetőség még alkotmánymódosítás útján sem (örökkévalósági klauzula), így ahhoz mérten lehetséges az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata. E német szabályozás azonban egyrészt nem elterjedt, általános minta Európában, másrészt a magyar alkotmányjogban ilyen kifejezett rendelkezés soha nem is volt, illetve tartalmi felülvizsgálatra a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban sem volt soha példa. Ezért a Módosításnak sem róható fel, hogy nem teremt ilyen lehetőséget, amellet, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörét szűkítő szabályként pedig végképp nem fogható fel. Meg kell továbbá jegyezni, hogy amint arra a magyar Alkotmánybíróság is rámutatott a német alkotmányban foglalt kifejezett jogalap ellenére a német alkotmánybíróság ténylegesen soha nem semmisített meg alkotmánymódosítást, és a német testület is leszögezte, hogy az alkotmánymódosítás kapcsán is elsősorban az értelmezés a feladata.

Meg kell továbbá jegyezni, hogy egyes országokban, például **Hollandiában, Finnországban, az Egyesült Királyságban** alkotmánybíróság sincsen.

A Módosítás tehát **a nemzetközi gyakorlatban is ritka hatáskörrel ruházza fel az Alkotmánybíróságot**, akkor, amikor kifejezetten lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság formai, eljárási okokból vizsgálhassa az Alaptörvényt, illetve az alaptörvény-módosításokat, akár előzetes, akár utólagos normakontroll keretében. Az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatának lehetőségére pedig nemzetközi összehasonlításban is alig található példa, és a korábbi magyar alkotmánybírósági gyakorlatból sem következett ennek lehetővé tétele.

#### **b) Az utólagos normakontroll indítványozására jogosultak körének kiterjesztése**

További fontos újítása a **Módosításnak, hogy az utólagos normakontroll kezdeményezésének jogát a Kúria elnökére és a legfőbb ügyészre is kiterjeszti**. Így az igazságszolgáltatási rendszer legfontosabb szereplőinek is közvetlenül lehetősége nyílik az általuk alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabályok alkotmánybírósági vizsgálatának kezdeményezésére. A Módosítás e két új szereplőt is felruházza az Alaptörvénnyel vagy az Alaptörvény módosításával kapcsolatos formai alkotmánybírósági kontroll kezdeményezésének jogával.

#### **c) A bírói kezdeményezésre történő alkotmánybírósági eljárás 30 napos határidőhöz kötése**

A Módosítás a **bírói kezdeményezésre történő alkotmánybírósági normakontroll esetére – a perek további elhúzódásának megakadályozására**, a tisztességes eljáráshoz való jogra tekintettel – **30 napos határidőt szab** az Alkotmánybíróság számára. A garanciális jellegű változtatással nem állhat elő olyan helyzet, hogy a bíróság előtti jogérvényesítés bizonytalan ideig függőben marad az

Alkotmánybíróság előtti eljárás elhúzódására tekintettel. A 30 napos **határidő az Alkotmánybíróság más eljárásában eddig is jelen volt**, nem jelent érdemi többletterhet a testület számára.

Ki kell emelni, hogy ilyesfajta bírósági eljárási határidőket Európa számos országának alkotmánya tartalmaz. **Franciaországban** az Alkotmánytanács kihirdetést megelőző alkotmányossági kontrolljának határideje egy hónap, mely a Kormány kérésére nyolc napra csökkenthető. Hasonlóan, **Portugáliában** előzetes normakontroll eljárásban az Alkotmánybíróság 25 napon belül hoz határozatot, mely időhatárt a köztársasági elnök sürgős esetben csökkentheti.

#### **d) Felek meghallgatása, nyilvánosság az Alkotmánybíróság eljárásában**

A Módosítás az Alaptörvény **24. cikk új (7) bekezdése** beiktatásával az Alkotmánybíróság **eljárásának átláthatóbbá tételét szolgálja** azzal, hogy előírja a jogszabály megalkotójának, törvény kezdeményezőjének vagy ezek képviselőinek meghallgatását, vagy véleményének beszerzését sarkalatos törvényben meghatározottak szerint. Az **ennek megfelelő szabályozás gyakori Európában**, több ország az ezzel kapcsolatos alapelveket (nyilvánosság, felek meghallgatása) kifejezetten az alkotmányban rögzíti (pl. **Ciprus, Írország**, stb.).

Az Országgyűléshez benyújtott, az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló T/10593. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: Javaslat) az **Alkotmánybíróságról szóló törvény módosításával részletesen meghatározza a fentieket**. A Javaslat szerint az Alkotmánybíróság értesíti a jogszabály megalkotóját és a törvény kezdeményezőjét a normakontrollal vagy alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárás indulásáról, illetve megküldi a vonatkozó indítványt. Ezt követően, amennyiben a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője – figyelemmel arra is, hogy az ügy a személyek széles körét érinti-e – az ügyel kapcsolatos álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztatni kívánja, lehetőséget kap arra, hogy véleményét az említett tájékoztatástól számított 30 napon belül [soron kívüli eljárás esetén 15, illetve az Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdése szerinti eljárásban 5 napon belül] megküldje az Alkotmánybíróságnak. A jogszabály megalkotója és a törvény kezdeményezője közös vélemény kialakításában is megállapodhat.

Emellett a Javaslat alapján a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője – véleményének megküldésével egyidejűleg – kérheti az Alkotmánybíróságtól a nyilvános meghallgatás lehetőségének biztosítását. Ez esetben az Alkotmánybíróság 15 napon belül [soron kívüli eljárás esetén 8, illetve az Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdése szerinti eljárásban 3 napon belül] a jogszabály megalkotóját, illetve a törvény kezdeményezőjét vagy ezek képviselőjét a teljes ülés keretén belül meghallgatja. A jogszabály megalkotója és a törvény kezdeményezője ez esetben is felléphet közösen: közös képviselőt is állíthat a meghallgatásra. Az eljárás ezen szakasza lehetőséget teremt a jogalkotónak, hogy megvilágítsa a testület számára az adott jogszabály megalkotásával elérni kívánt célját, illetve az egyes szabályozási megoldások motivációit.

A Javaslat az eljárás ezen szakaszának nyilvánosságát is biztosítja a vélemény honlapon való közzétételének kötelezettségével, illetve a nyilvános meghallgatás előírásával. Hangsúlyozni kell, hogy a fenti előírások **nem érintik az Alkotmánybíróság eddig is fennálló lehetőségét arra, hogy bármely érintett véleményét beszerezze, vagy bárkit az adott kérdésben meghallgasson**.

#### **e) Az alkotmánybírósági eljárás indítványhoz kötöttsége elvének alaptörvényi szintre emelése**

A Módosítást megelőzően az indítványhoz kötöttséggel összefüggő szabályokat az Alkotmánybíróságról szóló törvény tartalmazta, kimondva, hogy az „Alkotmánybíróság a jogszabálynak az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja és megsemmisítheti, ha ennek elmaradása a jogbiztonságot sértené”.

A Módosítás az **indítványhoz kötöttség fenti szabályozását alaptörvényi szintre emelte, a szükséges feltételeken azonban enyhített, így** az Alkotmánybíróság abban az esetben vonhatja vizsgálat alá a jogszabálynak az indítvánnyal nem érintett rendelkezését, ha az a felülvizsgálni kért szabállyal szoros tartalmi összefüggésben áll. Tehát míg a **korábbi törvényi szabály** a szoros tartalmi összefüggés mellett **a jogbiztonság sérelmét is megkívánta** az eltéréshez, addig a Módosítás csupán az előbbit írja elő. E rendelkezés tehát nem szűkíti a testület hatáskörét a korábbiakhoz képest, ellenkezőleg, a **korábbi törvényi szabálynál bővebb körben enged eltérést az indítványtól a testület számára.**

Ehhez **hasonló szabályozás vonatkozik a német Alkotmánybíróságra**, mely absztrakt normakontroll esetében ugyanazon törvény más rendelkezéseit is megsemmisítheti, ha azok ugyanazon okból alkotmányellenesek, míg a **francia Alkotmánytanács utólagos normakontroll esetén csak az indítvánnyal érintett kérdésben alkot véleményt.**

#### **f) Az Alaptörvény hatálybalépése előtti alkotmánybírósági határozatok**

A Módosítás **hatályon kívül helyezi az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatokat, azzal, hogy ez az aktus nem érinti a határozatok által kifejtett joghatásokat.** 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.

Hangsúlyozni kell továbbá, hogy **a rendelkezés azt sem zárja ki, hogy az Alkotmánybíróság hivatkozzon a korábbi határozataira**, hiszen azok a történeti alkotmány részei, és maga az Alaptörvény rögzíti R) cikkében, hogy rendelkezéseit a Nemzeti hitvallással és a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni. Az pedig, hogy az értelmezés során a történeti alkotmány mely aspektusát veszi figyelembe az Alkotmánybíróság, az kizárólag saját belátásától függ.

Ki kell emelni, hogy a Módosítás e körben figyelemmel volt arra is, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat több elemét is alaptörvényi szintre emelte már az alkotmányozó (pl. házasság fogalma; hatalommegosztás; szükségességi-arányossági teszt az Alkotmánybíróság eljárásában; állami erőszakmonopólium; általánosan kötelező magatartási szabályok csak Alaptörvényben nevesített jogszabályban és jogalkotó által állapíthatóak meg; stb.).

Hangsúlyozni kell továbbá, hogy a **Módosítás e rendelkezése sem kivételes az európai alkotmányos gyakorlatban**. Az 1997-ben elfogadott új lengyel alkotmány 239. cikk (3) bekezdése például a következőképpen rendelkezett: „Az Alkotmány hatályba lépése napján az Alkotmánybíróság törvények értelmezését tartalmazó határozatai elveszítik általánosan kötelező jellegüket, de az Alkotmánybíróság törvények általánosan kötelező értelmezését figyelembe vevő jogerős bírói határozatok, és a közhatalmi szervek más jogerős döntései hatályban maradnak.”

**g) Az Alkotmánybíróságnak az államadósság-korlát megszünése utáni hatáskörére vonatkozó átmeneti szabály**

A **Módosítás az Alaptörvény 37. cikk új (5) bekezdésének beiktatásával** sem állapít meg új korlátozást az Alkotmánybíróság hatásköreit illetően, éppen ellenkezőleg: **szűkítő értelmű változtatással ismétli meg az Átmeneti Rendelkezőkben megtalálható rendelkezést**, amelynek célja a speciális államadóssági szabály időszakáról az arra az időszakra való áttérés egyértelmű szabályozása, amikor az államadósság már nem haladja meg a GDP felét. **Az új rendelkezés 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 Átmeneti Rendelkezőkben 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.

A **Módosítás rendelkezése** tehát pusztán egy átmeneti szabály, amelyből nem fakad az Alkotmánybíróság jogköreit érintő új korlátozás. E szabály kapcsán is fel kell azonban hívni a figyelmet az Alkotmánybíróság hatásköreinek az egyes pénzügyi tárgyú törvény vonatkozásában bevezetett korábbi – nem a **Módosításból fakadó** – korlátozások körülményeire. Az Alaptörvény egyik, számos rendelkezésében tükröződő kiemelt célja az volt, hogy biztosítsa az ország gazdasági stabilitása megteremtésének és megőrzésének feltételeit. E cél fényében értékelendő az, hogy az Alaptörvény szerint ideiglenesen – mindaddig, amíg az ország államadóssága nem csökken lényegesen (a GDP 50%-ára) – az Alkotmánybíróság szűkebb körben vizsgálhatja felül a költségvetési és adótörvényeket. Mindez – az államadósság mértékére vonatkozó költségvetési tanácsi kontroll mellett – növeli a nehéz gazdasági helyzetekben a mindenkori kormánytöbbség gazdaságpolitikai mozgásterét, nem képezi azonban akadályát a hatékony alapjogvédelemnek sem. Az Alaptörvényben meghatározott egyes alapjogok sérelmét az Alkotmánybíróság továbbra is vizsgálhatja, és ahogyan erre az elmúlt időszak alkotmánybírósági döntéseiben volt is példa (98%-os adó visszamenőleges bevezetése), az Alkotmánybíróságot a korlátozó szabály nem akadályozza meg abban, hogy például az emberi méltósághoz való jog sérelmére hivatkozással érdemben felülvizsgáljon adótörvényeket. Az Alkotmánybíróság tehát a korlátozott utólagos vizsgálat során is el tudja látni a legalapvetőbb alapjogvédelmi funkciót, mindemellett az előzetes normakontroll és a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során egyáltalán nem áll fenn a hatásköri korlátozás az Alaptörvény szerint.

**h) A **Módosításhoz kapcsolódóan: a **Módosítást végrehajtó törvényjavaslat további, Alkotmánybíróságot érintő rendelkezései******

A Javaslat a **jogérvényesítés lehetőségének szélesebb körűre nyitása érdekében** – az Alkotmánybíróság 42/2012. (XII. 20.) AB határozatára is figyelemmel – **eltörli az alkotmányjogi panasz eljárásban a kötelező jogi képviselőt**. Az Alkotmánybíróság az idézett határozatában ugyanis leszögezte: „az alkotmányjogi panasz az alapvető jogok védelmére szolgáló eszköz lévén, az alapvető jogokkal esik egy tekintet alá, ezért nem tekinthető alkotmányosnak az alkotmányjogi panasz kizárása a „szociálisan hátrányos helyzetben levők” számára biztosított jogi segítségnyújtásból”. A Javaslat ezért **garanciális jellegű változtatást** kezdeményezve, a kötelező jogi képviselő eltörlésével szélesebb kör számára tenné elérhetővé a jogérvényesítés e fórumát.

## 5. A kommunista diktatúrával kapcsolatos rendelkezések

A Módosítás a formai okokból megsemmisített Átmeneti Rendelkezések közül veszi át a **kommunista diktatúrával kapcsolatos rendelkezéseket**. Az Alaptörvény U) cikk (1) bekezdésében foglalt általános, deklaratív megállapításokat követően az U) cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a kommunista **diktatúra működésének valóságát 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 Rendelkezések is megállapítottak. A konkrét rendelkezések **a Nemzeti Emlékezet Bizottságának felállítására, a diktatúra hatalombirtokosainak közszereplőkkel azonos megítélés alá vonására, a diktatúra egyes vezetői kiemelt juttatásai csökkentésének lehetőségére**, valamint arra terjednek ki, hogy **egy, a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével a kommunista diktatúra időszakában elkövetett súlyos bűncselekményeknek büntethetősége** tekintetében kizárható legyen az elévülés. Ez utóbbi javaslat **nem törli 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 törvényt Németországban is elfogadtak az 1990-es évek elején a büntetőjogi elévülési idők számításáról**. E törvény szerint „[a]zoknak a cselekményeknek az üldözésére vonatkozó elévülési idő kiszámításánál, amelyet a Német Szocialista Egységpárt jogtalan uralma alatt követtek el, azonban az egykori Német Demokratikus Köztársaság állami és pártvezetésének kifejezett vagy feltehető akaratának megfelelően politikai vagy a szabad jogállami rend alapelveivel összeegyeztethetetlen okok miatt nem üldöztek, az 1949. évi október 11-től 1990. évi március 17-ig terjedő időszak számításán kívül esik. Ebben az időszakban az elévülés nyugodott.” Hasonlóképpen **Csehországban és Lengyelországban is fogadtak el ilyen szabályokat az elévülés nyugvásáról**. Az e rendelkezésen alapuló büntetőeljárásokat – noha értelemszerűen mindig konkrét esetek vizsgálata során – **az Emberi Jogok Európai Bírósága nem tartotta egyezményesértőnek**, és elfogadta az államoknak a totalitárius rendszerek elfogadhatatlan gyakorlatától való elhatárolódásra vonatkozó ilyenfajta törekvéseit (ld. pl. 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).

A Módosítás az Átmeneti Rendelkezésekhez képest egyetlen új rendelkezésként azt rögzíti még a fentiek mellett, hogy a kommunista állampártnak, valamint az annak közreműködésével létrehozott, illetve befolyása alatt álló szervezetek iratait közlevéltárban kell elhelyezni.

## 6. Az egyházakra vonatkozó rendelkezések

A Módosítás az egyéni és kollektív vallásgyakorlás – bármely személy és szervezet részére biztosított – jogához kapcsolódóan **az állam számára biztosítja azt a lehetőséget, hogy a vallási tevékenységet végző szervezetek számára speciális egyházi státuszt biztosítson.** Az Országgyűlés a sarkalatos törvényben meghatározott feltételeknek megfelelő egyházakat ismerhet el. Ezek a követelmények az Alaptörvény új VII. cikk (4) bekezdése alapján **a huzamosabb idejű működés, a társadalmi támogatottság és a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasság.**

A Módosítás az Átmeneti rendelkezések szövegét jelentős változtatással emeli az Alaptörvénybe. Az elismerés egyik lehetséges új kritériumaként határozza meg a Módosítás a közösségi célok érdekében az állammal történő együttműködésre való alkalmasságot, arra tekintettel, hogy a **speciális egyházi jogállás célja éppen az, hogy az elismert egyházak a közösségi célok érdekében hatékonyan tudjanak tevékenykedni.** A Módosítás az egyéni és kollektív vallásgyakorlás – bármely személy és szervezet részére biztosított – jogához kapcsolódóan az Országgyűlés számára biztosítja azt a lehetőséget, hogy a vallási tevékenységet végző szervezetek számára speciális egyházi státuszt biztosítson, az elismerés részletes feltételeit és eljárásrendjét, valamint a bevett egyházakat sarkalatos törvény határozza meg.

A Módosításhoz kapcsolódó, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény módosítására irányuló sarkalatos törvény javaslata (a továbbiakban: törvényjavaslat) szerint **a vallási tevékenység szervezeti kerete a vallási közösség,** amelynek **két típusa** az Országgyűlés által elismert „**egyház**” és a „**vallási tevékenységet végző szervezet**”. 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 állam által felkínált jogi keretek igénybevételére **minden vallási közösség számára azonos feltételek mellett van lehetőség.** A különbség abban áll, hogy a magánjog által szabályozott jogállás a bevett egyházakra vonatkozó feltételekhez képest jelentősen kedvezőbb feltételek mellett érhető el, a vallási tevékenységet végző szervezetnek ugyanis nem kell megfelelnie a bevett egyházakra vonatkozó feltételeknek. A magánjogi keret igénybevételének feltételei a vallási tevékenységet végző szervezet fogalmából következnek. Ez alapján az ilyen jogalanynak vallási tevékenységet kell végeznie és tagjai olyan természetes személyek lehetnek, akik azonos hitelveket vallanak. E jogállás sajátossága ugyanakkor, hogy a vallási tevékenységet végző szervezetet – az általa végzett vallási tevékenységre tekintettel – **más civil szervezetre vonatkozó szabályokhoz képest is kedvezőbb helyzetbe kívánja hozni a jogalkotó.**

Azok a vallási tevékenységet végző szervezetek, amelyeknek az Országgyűlés nem biztosítja ezt a speciális egyházi státuszt, teológiai értelemben egyházként, állami jogi szempontból pedig a törvényjavaslat által számukra biztosított sajátos jogalanyként (vallási tevékenységet végző szervezet) az állami jogrend keretein belül működnek a saját belső szabályuk szerint. Az állami jog

egyházfogalma nem követi az egyház teológiai fogalmát, ez a megkülönböztetés az állam és az egyház elválasztásának elvéből is következik. Hangsúlyozni kell tehát, hogy amikor az **Országgyűlés** az együttműködésre való alkalmasságot mérlegeli, az ez alapján meghozott **döntése nem érinti a vallási tevékenységet végző szervezetek teológiai önmeghatározását.**

A speciális **egyházi jogállás biztosítása vagy annak hiánya nem érinti a vallási tevékenységet végző szervezetek** az Emberi Jogok Európai Egyezményének 9. és 14. cikke szerint **vallásszabadsághoz és megkülönböztetéstől való mentességhez fűződő jogát.** Ez a jog az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése alapján illeti meg mind az elismert egyházakat, mind az egyéb vallási tevékenységet végző szervezeteket. Azok a vallási tevékenységet végző szervezetek, amelyeknek az Országgyűlés nem biztosítja ezt a speciális egyházi státuszt – ettől függetlenül – **szabadon gyakorolhatják teológiai értelemben vett egyházként vallásukat vagy egyéb vallási meggyőződésüket.** A jog számukra egy sajátos jogállást biztosít, bár hasonló elnevezéssel, mint a civil szervezeteké, de több garancia biztosítása mellett. Ezen, civil szervezeteken belüli sajátos jogállás alapján lehetőségük van (magasabb) költségvetési támogatáshoz hozzájutni az általuk fenntartott oktatási, egészségügyi, szociális és egyéb intézményekre tekintettel. A vallási tevékenységet végző szervezetek önállóak, őket az állam nem ellenőrizheti vagy felügyelheti. Az Alaptörvény új VII. cikk (3) bekezdése egyértelművé teszi, hogy **az állam és az egyház elválasztásának elve a speciális egyházi jogállással rendelkezőkre és a vallási tevékenységet végző szervezetekre egyaránt vonatkozik,** tekintet nélkül a vallási vagy egyéb meggyőződés egyéni vagy közösségi gyakorlására.

Fontos kiemelni, hogy a speciális egyházi jogállású egyházak és a vallási tevékenységet végző szervezetek közötti **különbségtétel alkotmányosságát az Alkotmánybíróság is elismerte.** *[Az egyház az adott vallás és az állami jog számára nem ugyanaz. A semleges állam nem követheti a különböző vallások egyház-felfogásait.]* *Tekintettel lehet viszont mindarra, amiben a vallási közösségek és az egyházak általában, történelmüket és társadalmi szerepüket illetően különböznek az Alaptörvény alapján létrehozható (VIII. cikk) társadalmi szervezetektől, egyesületektől, érdekképviselőktől. Az Alaptörvény azt biztosítja, hogy „a vallási közösségek - az egyesülési jog alapján létrehozható szervezeti formák mellett - szabad elhatározásuk szerint igénybe vehetik az állami jog által »egyház«-ként meghatározott jogi formát is. Az állam e jogintézménnyel van tekintettel az egyházak sajátosságaira, és teszi lehetővé, hogy a jogrendbe sajátos minőségükben illeszkedjenek. A vallási közösség az általa választott jogi szervezeti formának megfelelő jogállást nyeri el; vallási közösség voltából fakadó sajátosságait ennek keretei között érvényesítheti.”* [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1991, 48, 53.] *Az Alaptörvény tehát - az Alkotmányhoz hasonlóan - az „egyház” kifejezést az egyesülési szabadság alapján általában igénybe vehető szervezeti formához képest sajátos jogi formában elismert vallási közösség értelemben használja.”* 6/2013. (III.1.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint továbbá **nincs alkotmányos követelmény arra vonatkozóan, hogy minden egyházat azonos jogosultságok illessenek meg, vagy hogy az állam valamennyi egyházzal azonos módon működjön együtt, feltéve, hogy a megkülönböztetés ésszerű indokon alapul.** *[„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]

A Módosítás és a törvényjavaslat célja az Alaptörvény az Alkotmánybíróság döntésének megfelelő módosítása a speciális egyházi jogállás nevesítése, a különbségtétel alkotmányosságát biztosító objektív és ésszerű követelmények meghatározása és az elismerésre vonatkozó döntéssel szemben a jogorvoslat igénybevétele.

**A vallási közösségek elismerése, illetve jogállásuk szabályozása rendkívül változatos képet mutat Európában. Litvániában** többszintű a különböző vallási közösségek jogállása. A hagyományos vallási közösségeket, összesen kilencet, törvény sorolja fel. E kiemelt státuszú hagyományos vallási közösségeken kívül a többi, nem hagyományos vallási szervezetet nyilvántartásba kell venni. A nyilvántartásba vett vallási közösségek közül is azonban egyeseket az állam elismer, másokat pedig nem. A nem hagyományos vallási közösségeket az igazságügyi minisztérium javaslatára a parlament, a Seimas ismerheti el, feltéve, hogy ezek a közösségek legalább 25 éve egyesületként működnek. Ha a parlament az elismerést megtagadja, azt legkorábban tíz év múlva lehet ismét kérni. A különböző jogállású vallási közösségek eltérő jogosultságokkal rendelkeznek, és az alacsonyabb szintű jogállás kevesebb állami támogatásra jogosít. A hierarchia első helyen a törvényben felsorolt hagyományos egyházi közösségek, másodikikon a parlament által elismert nem hagyományos közösségek (összesen két-három közösség kapott ilyen elismerést), harmadikon pedig a regisztrált, de a parlament által nem elismert közösségek állnak. Összehasonlításként: Magyarországon a legmagasabb szintű jogállás megszerzéséhez 20 évet kell vallási tevékenységet végző egyesületként működni, és a kérelem egy év után ismét benyújtható. Magyarországon továbbá jelenleg 32 vallási közösség rendelkezik a legmagasabb szintű jogállással. **Ausztriában** az elismerés miniszteri hatáskörbe tartozik, de emellett a parlament törvényben is dönthet ilyen tárgykörben. Ez történt például a Szír Ortodox Egyház esetében. **Belgiumban** az elismerésről az igazságügyi minisztérium javaslatára a parlament dönt, az elismerést szövetségi törvénybe kell foglalni, és azzal szemben nem lehet jogorvoslattal élni. Az el nem ismert egyházak közhasznú egyesületként működnek. **Spanyolországban** a történelmi egyházak szerződést kötöttek az állammal, egyéb vallási közösségek elismerése miniszteri hatáskörbe tartozik. Mindemellett az Európai Unió egyes államainak alkotmánya maga rendelkezik az adott állam uralkodó vallásáról, kiemelve azokat a többi vallási közösség közül. Az alkotmányban kiemelt vallási közösség például **Dániában** és **Finnországban** az Evangélikus Lutheránus Egyház, **Görögországban** a Keleti Ortodox Egyház, **Máltán** a Római Katolikus Egyház.

## 7. A politikai reklámok kérdése

A választási **kampány költségeinek csökkentése és a pártok esélyegyenlőségének biztosítása érdekében** a Módosítás **új szabályokat** állapít meg a **politikai reklámokra** vonatkozóan. A Módosítás mind a köz-, mind pedig a kereskedelmi médiában (ideértve a rádiókat és a televíziókat) tiltja fizetett politikai hirdetések közzétételét. Ez az általános tilalmi szabály egyaránt kiterjed a kampányidőszakra és az azon kívüli időszakokra is. **Biztosítja** ugyanakkor a Módosítás a **politikai reklámok médiaszolgáltatások útján történő ingyenes és egyenlő alapon való közzétételének lehetőségét**. Mindemellett a Módosítás egyáltalán nem érinti a nem médián keresztül történő politikai hirdetéseket (pl. plakátokat, szórólapokat). Meg kell jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság a korábbi választási eljárási törvényben szereplő szabályozás felülvizsgálata kapcsán kifejtette azt is:



„a kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulása érdekében a törvényhozó korlátokat, feltételeket állíthat a politikai hirdetés közzétételére vonatkozóan” [27/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 289, 295.].

Az országgyűlési és az európai parlamenti választási **kampányidőszakra vonatkozóan** a Módosítás **azt célozza, hogy a közszolgálati médiumok az országos listát állító pártok számára egyenlő mértékben ingyenesen biztosítsák a politikai reklámok közzétételét.** Ez a megoldás – amely egyrészt kizárja a médiában a fizetett politikai reklámokat, másrészt pedig pozitív kötelezettségként kampányidőszakban előírja a médiaszolgáltatók számára a politikai reklámok ingyenes közzétételét – **hasonló ahhoz, amelyet több európai ország is követ** az Emberi Jogok Európai Bíróságának a 2008-as 'TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti v. Norway' ügyben hozott ítéletében is hivatkoztak szerint. Az ítélet is utal 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.** Egyes államokban (például Dániában, Írországban) emellett főszabály szerint teljesen tiltott a médiában a politikai reklám, illetve Franciaországban a politikai célú kereskedelmi reklám és a közszolgálati médiában a fizetett politikai reklám közzététele. Mindazonáltal számos államban (Belgium, Csehország, Észtország, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Olaszország, Lettország, Luxemburg, Málta) írják elő azt is, hogy a médiában meghatározott ingyenes adásidőt kell biztosítani a politikai reklámok számára, és ezt a kötelezettséget a legtöbb esetben (pl. Csehország, Észtország, Franciaország, Lettország, Luxemburg) csak a közszolgálati média számára írják elő.

Meg kell mindemellett jegyezni, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága fenti – Norvégiát elmarasztaló – ítélete alapjául szolgáló tényállás a Módosításban foglaltakkal, ez utóbbi ugyanis, a norvég esettel – illetve több más európai állam szabályozásával – szemben, nem tiltja a politikai reklámok közzétételét, csak a fizetett hirdetéseket zárja ki, illetve meghatározott esetekben a kampányidőszakban, az egyenlőség biztosítása érdekében, csak a közszolgálati médiában teszi lehetővé a közzétételt. Ki kell továbbá emelni, hogy **az Emberi Jogok Európai Bírósága rögzítette az ítéletben azt is, hogy nincs e tárgykörben európai konszenzus,** és az egységes megoldások hiánya azt erősíti, hogy a politikai viták korlátozására egyébként irányadó mércénél nagyobb mozgásteret kell biztosítani a tagállamoknak a politikai reklámok szabályozása terén.

#### **8. A véleménynyilvánítás szabadságával és az emberi méltóság biztosításával összefüggő rendelkezések**

A Módosítás **két alapvető tétellel egészíti ki a véleménynyilvánítás szabadságát meghatározó alaptörvényi rendelkezést.**

Az egyik – amely szerint a **véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát emeli alkotmányos szintre.** Az Alkotmánybíróság ugyanis elvi élel állapította meg, hogy az „*alkotmányos oltalom alatt álló emberi méltóság (...) az értékítéletben megnyilvánuló véleménynyilvánítási szabadság külső korlátja lehet*” [36/1994. (VI. 24.) AB határozat]. A Módosítás ezen alkotmányos tételt rögzíti, és nem lehetetleníti el azokat a korábbi alkotmányértelmezéseket, amelyek például a közszereplőkre vonatkozó szigorúbb tételket állapították meg.

A másik újítása a Módosításnak a **közösségek méltóságát sértő megnyilvánulások elleni polgári jogi fellépés lehetőségének a biztosítását** célozza. 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 alapjogként 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. Ezzel kapcsolatban érdemes felidézni a 30/1992. (V. 26.) AB határozat megállapítását, amelyre később is hivatkozott a testület: „[a] gyalázkodásra bírálattal kell hogy feleljen. E folyamatba tartozik az is, **hogy számolni kelljen magas kártérítésekkel**. Büntetőjogi büntetésekkel azonban nem a közvéleményt és a politikai stílust kell formálni – ez paternalista hozzáállás –, hanem más jogok védelmében az elkerülhetetlenül szükséges esetekben szankcionálni”. A 18/2004. (V. 25.) AB határozatban pedig az Alkotmánybíróság az alábbiakat fejtette ki: „[a]hogy az Alkotmánybíróság a rémhírterjesztés törvényi tényállásának alkotmányosságát vizsgáló határozatában megállapította, »[a] büntetőjogi eszközrendszer ultima ratio szerepe kétségtelenül azt jelenti, hogy akkor alkalmazandó, ha más jogági eszközök már nem elegendők. Ugyanakkor ennek megítélésénél az Alkotmánybíróság nem a jogrendszer adott állapotát tekinti irányadónak, hanem figyelemmel van fejlesztésének lehetőségeire is. A jogi eszköztár hiányossága önmagában nem érv valamely magatartás bűncselekménnyé nyilvánítása mellett, nem teszi sem szükségessé, sem arányossá az alkotmányos alapjog büntetőjogi korlátozását.« Minthogy **léteznek a szólásszabadságot szűkebb körben és kevésbé kíméletlenül korlátozó, mégis hatékony eszközök a személyiségvédelemre**, közelebbről a becsmérlési tényállásban foglalt elkövetési magatartások elleni fellépésre, az Alkotmánybíróság a becsmérlés vagy megalázás magatartások esetében az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében foglalt szabad véleménynyilvánításhoz való jog aránytalan korlátozásának tartja a büntetőjogi szankció kilátásba helyezését.”

A Módosítás elsősorban az Alkotmánybíróság ezen elvi megállapításait veszi figyelembe, tehát nem a Módosítás vezeti be a magyar jogrendszerbe ezt az alkotmányos szabályozási lehetőséget. A Módosítás ugyanakkor a 96/2008. (VII. 3.) AB határozatban foglaltakra reagálva elvi érveléssel állapítja meg azt is, hogy az egyes közösséghez tartozó személyek a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíthetik. A Módosítás tehát világossá teszi, hogy a közösségnek célzott sértés a közösség tagjának alanyi jogsérelmét eredményezheti, és ez a jogsérelem a polgári jogi eszközökkel reparálható.

Fel kell hívni a figyelmet továbbá arra, hogy ezen rendelkezések **jogpolitikai indoka elsősorban az, hogy napjainkban megerősödtek a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségeket (különösen a zsidó és a roma közösséget) sértő kijelentések a közbeszédben**: az Országgyűlés elkötelezett abban, hogy ne engedjen teret a rasszista, antiszemita beszédnek és erre a figyelmet az Alaptörvény szövegének az egyértelművé tételével is felhívja. Megjegyzendő ezzel kapcsolatban, hogy az Európa Tanács 1997-es, a gyűlöletbeszédről szóló ajánlása [Recommendation No. R (97) 20.] tartalmaz olyan ajánlást, amely kifejezetten arra bátorítja a tagállamokat, hogy a gyűlöletbeszéd elleni küzdelem érdekében erősítsék a polgári jogi eszközök igénybevételének a lehetőségét, így például biztosítsanak lehetőséget civil szervezeteknek arra, hogy pert indíthassanak, az

áldozatoknak legyen lehetőségük kártérítés igénylése, illetve a bíróságok válaszadási lehetőséget biztosíthassanak a gyűlöletbeszéd elszenvedőinek, vagy a közlés visszavonását rendelhessék el.

Figyelemre méltó, hogy a polgári jogi **védelemben részesítendő közösségek civil képviselői** (például az Egységes Magyarországi Izraelita Hitközség és a Tett és Védelem Alapítvány) **üdvözltek** a Módosítás rendelkezéseit.

Lényeges kiemelni továbbá, hogy **Európában legalább 14 ország bünteti a gyűlöletbeszédet**, köztük **Belgium, Franciaország, Németország, Svájc, Svédország, Hollandia, az Egyesült Királyság**, továbbá szomszédaink közül **Szerbia és Horvátország**. A német szabályozás szerint például szabadságvesztéssel büntetendők az alábbi magatartások:

„Aki a köznyugalom megzavarására alkalmas módon

1. nemzeti, faji, vallási vagy etnikai származás szerinti csoporttal, a lakosság egyes részeivel, vagy ezen csoportokhoz, vagy a lakosság egy részéhez tartozása miatt bárkivel szemben gyűlöletre felbújt, erőszakos, vagy önkényes tevékenységre felhív vagy
2. mások emberi méltóságát azáltal sérti, hogy a fentiek szerinti csoportot, a lakosság egyes részeit, vagy ezen csoportokhoz, vagy a lakosság egy részéhez tartozása miatt bárkit gyaláz, megvet vagy rágalmaz.”

Az Európában domináns büntetőjogi szabályozás helyett **az alkotmányozó a kevésbé jogkorlátozó polgári jogi eszközökre bizza a jogérvényesítés lehetőségét**. Azt is látni kell, hogy az Alaptörvény rendelkezését végrehajtó polgári jogi szabályozás során a **bíróságoknak lesz a feladatuk, hogy minden egyes esetben mérlegeljék, hogy milyen helyzetekben valósul meg valóban a személyiségi jogok megsértése**, ennek keretében pedig a személyiségi jogi eljárásokban érvényesülő speciális követelményrendszer figyelembe vételével kell, hogy eljárjanak. Azt is figyelembe kell venni, hogy az Alkotmánybíróságnak a továbbiakban is szerepe lesz abban, hogy a szabályozást kialakító törvényi rendelkezéseket – ha azok alkotmányossága vitatható – megsemmisítse.

A 2014. március 15-én hatályba lépő, az **új Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:54. § (5) bekezdése konkretizálja** az Alaptörvényben foglalt rendelkezéseket. Eszerint „[a] közösség bármely tagja jogosult a személyisége lényeges vonásának minősülő, a magyar nemzethez, illetve valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséghez tartozásával összefüggésben a közösséget nagy nyilvánosság előtt súlyosan sértő vagy kifejezésmódjában indokolatlanul bántó jogsérelem esetén a jogsértés megtörténtétől számított harmincnapos jogvesztő határidőn belül személyiségi jogát érvényesíteni. A közösség bármely tagja a jogsértéssel elért vagyoni előny átengedésének kivételével a személyiségi jogok megsértésének valamennyi szankcióját érvényesítheti.” A Polgári Törvénykönyv értelmében szankcióként követelhető: *a)* a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítása; *b)* a jogsértés abbahagyása és a jogsértő eltiltása a további jogsértéstől; *c)* az, hogy a jogsértő adjon megfelelő elégtételt, és ennek biztosítson saját költségén megfelelő nyilvánosságot; *d)* a sérelmes helyzet megszüntetése, a jogsértést megelőző állapot helyreállítása és a jogsértéssel előállított dolog megsemmisítése vagy jogsértő mivoltától való megfosztása; *e)* sérelemdíj.

Hasonló megoldás létezik **Németországban** is, ahol ugyan nincs önálló szabály erre az esetre vonatkozóan a Polgári Törvénykönyvben, de a német Polgári Törvénykönyv (BGB) 823. §-ában foglalt általános kártérítési klauzula alapján kidolgozott bírói gyakorlat szerint a közösséget érintő sérelem esetén is érvényesíthető magánjogi igény. E szabályon keresztül a közösségek méltóságának széles körű polgári jogi védelme is biztosított.

Említést érdemel továbbá az 1881-es **francia** sajtótörvény, amely egyrészt büntetőjogi eszközökkel szabályozza a gyűlöletbeszédet, másrészt lehetővé teszi azt is, hogy a gyűlöletbeszéd miatt indult büntetőeljárásban az érintett közösség tagja polgári jogi (például kártérítési) igényt érvényesíthessen. (48-1, 48-6. §)

Ami a magyar nemzethez tartozók személyiségi jogi védelmét illeti, fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a gyűlöletcselekmények szankcionálására szolgáló büntető törvényi rendelkezések **mindig is hagyományosan büntették a magyar nemzet tagját ért sérelmeket is**. A közösség elleni izgatás tényállása [a Büntető Törvénykönyvről szóló 1974. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 269. §] 1989. október 15-e óta tartalmazza azt, hogy a gyűlöletre uszítás akkor is büntetendő, ha azt a magyar nemzet ellen követik el. A közösség tagja elleni erőszak tényállása (Btk. 174/B. §) 1996. június 15-étől tartalmazza, hogy a tényállást elköveti az is, aki mást valamely nemzeti csoporthoz tartozása miatt támad meg. Látható, hogy a büntető törvénykönyvi magatartások a gyűlöletcselekmények körében a magyar nemzet vagy az ahhoz tartozó személyek elleni bűncselekményeket is büntetni rendelik, nemcsak az egyes kisebbségekhez tartozó személyek elleni cselekményeket. Ezen közjogi hagyományokat viszi tovább a Módosítás, amikor teret enged a magyar nemzet elleni gyűlöletcselekmények polgári jogi szankcionálására.

Rá kell mutatni továbbá arra is, hogy a fent idézett **német** büntető tényállás esetében sem zárja ki semmi, hogy a német nemzet elleni gyűlöletkeltést az alapján szankcionálni lehessen (lásd például a Bundestag hivatala által összeállított kommentárt: <http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2009/volksverhetzung.pdf>). Továbbá a közelmúltban egyes híradások részletesen taglalták azt a vitát, amely a **Skóciában** „fehér britek” ellen elkövetett gyűlölet-bűncselekmények számának a növekedésével voltak kapcsolatosak, ez azt támasztja alá, hogy a brit jog alapján is fel lehet lépni az ilyen támadások ellen is. Mindemelllett a **román** alkotmány 30. cikk (7) bekezdése kifejezetten tiltja – egyebek mellett – Románia, illetve a román nemzet megsértését is (*Any defamation of the country and the nation [...] shall be prohibited by law*)

## 9. A felsőoktatással összefüggő rendelkezések

### a) Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodása feletti kormányzati felügyelet

A közpénzek hatékony kezelése érdekében a Módosítás 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 jogkört gyakoroljon. A gazdálkodási jogkörök e szabályozása a kutatási és tanszabadság érvényesülését nem érinti.

### b) A hallgatói szerződés

Az Alaptörvény a művelődéshez való jog érvényesülése érdekében rögzíti a felsőfokú oktatásban való részesülés hozzáférhetőségét és a képességeik alapján a felsőfokú oktatásban részesülők – törvényben meghatározottak szerinti, tehát nem mindenre kiterjedő és nem feltétlen – támogatását. Annak érdekében, hogy a művelődéshez való jog az állam anyagi támogatásával megvalósuló gyakorlása az Alaptörvény O) cikkével összhangban az egyén mellett a közösség érdekeit is szolgálja, a **javaslat lehetővé teszi, hogy törvény a felsőfokú oktatásban hallgatóként való részvétel anyagi támogatását (a képzés állami finanszírozását) feltételhez kösse.** 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 az – értelemszerűen a tanulmányok lezárultát követő – időtartamot, amely a felsőfokú oktatásban való részesedéshez nyújtott támogatással arányos feltételt képez, a törvényhozó a tanulmányok idejével megegyező időtartamban határozza meg (melytől a kormány rendeletével a volt hallgatókra kedvezőbb – rövidebb – időtartamot is megállapíthat); hasonlóképpen a törvény tartalmazza azt is, hogy a magyar jog hatálya alá tartozó munkavégzési kötelezettséget mely esetekben nem kell teljesíteni (mentesülés).

Hangsúlyozni kell, hogy a képzés állami finanszírozása, és ezzel együtt a **hallgatói szerződés kötése nem az egyetlen lehetőség, hogy egy hallgató önerő nélkül folytasson tanulmányokat** a felsőoktatásban: a kedvezményes „**Diákhitel 2**” konstrukcióban hallgatói szerződés megkötése nélkül, előre meghatározott feltételek mentén van lehetőség a felsőoktatásban való részvételre. Másfelől természetesen az **állami finanszírozást igénybe vevő hallgató sincs korlátozva abban, hogy a tanulmányai végeztével külföldön, akár más európai uniós tagállamban vállaljon munkát,** ez esetben ugyanakkor a képzési díj **utólagos megtérítésére köteles.** A vonatkozó törvény értelmében ez az utólagos megtérítési kötelezettség az oklevél megszerzését követő **huszadik évben** válik esedékessé, és a hallgató kérelmére, az ösztöndíj mértékétől is függően tíz, illetve tizenöt évre szóló **részletfizetés** engedélyezhető. Lényeges továbbá, hogy amennyiben az (rész)ösztöndíjas hallgató a hazai munkaviszonynak csak egy részét teljesítette, a visszatérítési kötelezettség csak a le nem dolgozott rész tekintetében áll fenn. Ki kell emelni továbbá, hogy a munkavállalás időtartamába beleszámít a terhességi-gyermekágyi segély, gyermekgondozási segély, gyermekgondozási díj folyósításának időtartama, illetve az az időszak, amely alatt a volt hallgató álláskereső, és erre tekintettel járadékra jogosult. A törvény a fentiekén túl további mentesítési eseteket is meghatároz.

Világossá kell tenni azt is e körben, hogy az **Alkotmánybíróságnak a szabállyal szemben a korábbi határozatában nem tartalmi kifogása volt,** kizárólag a szabályozási szintre tekintettel (a kormányrendeletben való szabályozás miatt) állapított meg alkotmányellenességet. A testület azt írta elő, hogy a hallgatói szerződéseket magasabb szintű jogi normának kell szabályozni.

Azt is meg kell továbbá jegyezni, hogy **számos európai országban** (például Portugáliában, Hollandiában, az Egyesült Királyságban, Olaszországban) **a felsőoktatásban való részvétel csak tandíjfizetés útján érhető el.** A magyar jogi szabályozás célkitűzései közé tartozik az is, hogy a tandíjfizetési kötelezettség elkerülése mellett **erősítse a társadalmi felelősségvállalást, a magyar adófizetői hozzájárulásaiból megszerzett tudás legalábbis részleges hazai hasznosítását.** A szabályozás, ami egyébként önmagában az Alaptörvény szövegét tekintve **pusztán egy lehetőség,** rugalmasabból a szempontból, hogy a hallgató maga döntheti el, hogy igénybe veszi-e az állami

finanszírozást a tanulmányaihoz. Ha nem veszi igénybe (akár azért mert egyáltalán nem szorul anyagi segítségre, akár azért, mert a kedvezményes „Diákhitel 2” lehetőségével élve teremt maga számára a tanulmányai folytatásához szükséges anyagi feltételeket), akkor semmilyen módon nem kötik őt a hazai munkavállalásra vonatkozó kritériumok. Továbbá, ha igénybe is veszi az állami támogatást, utólag, a tanulmányai elvégzése után még mindig megvan a lehetősége arra, hogy a támogatást visszafizesse, és ezáltal mentesüljön a hazai munkavállalásra vonatkozó feltételek alól.

Ami a hallgató szerződésekkel kapcsolatban felmerülő uniós jogi szempontú kifogásokat illeti, hangsúlyozni kell, hogy sem az Alaptörvényben szereplő – lényegében felhatalmazó jellegű – rendelkezés, sem a felsőoktatási törvényben szereplő konkrét feltételek nem tekinthetők a munkavállalók szabad mozgását jogellenesen korlátozó szabályoknak. Mégpedig azért nem, mert világos és egyértelmű szabályozás mellett minden hallgató egyéni mérlegelésén és döntésén múlik, hogy a hallgató a szerződésből adódó visszafizetési kötelezettség alóli mentesülés feltételeit teljesíti-e, vagy ehelyett azt választja, hogy e visszafizetési kötelezettség teljesítésével mintegy utólag fizeti meg képzése költségeit. A szabályozásban feltételként szabott magyar jog hatálya alá tartozó munkavégzés időtartama és határideje egyébként nem zárja ki a hosszabb külföldi munkavállalást vagy további külföldi tanulmányokat. A munkavállalók szabad mozgását akadályozó vagy korlátozó intézkedés megengedhető, ha az jogszerű célt szolgál és közérdeken alapuló kényszerítő indokok igazolják. A magyar szabályozás által követett jogszerű célként a friss diplomások elvándorlásának megakadályozása és a hiányszakmákban a megfelelően kvalifikált munkavállalók biztosítása határozható meg. **A hallgató szerződés nem más, mint egyfajta tanulmányi szerződés. Ezen, az Unióban is széles körben ismert szerződési forma esetében tanulmányai támogatásának fejében a szerződő tanuló vagy hallgató adott időszakot dolgozik a támogató cégnél, intézménynél. A magyar jogalkotó ezt a formát vette alapul a felsőoktatási rendszer átalakításakor.**

## 10. A közterületek használatának kérdése

A Módosítás **nem kriminalizálja a hajléktalan személyeket és nem is célja, hogy a hajléktalanságot tiltsa.** A Módosítás a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat megállapításait figyelembe véve biztosít alkotmányos lehetőséget arra, hogy az **állam és az önkormányzatok** – egyes közterületeken és meghatározott szigorú szempontrendszer alapján – **megtilthassák az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.**

A Módosítás egyértelműen **illeszkedik azon nemzetközi gyakorlathoz, amely – az Emberi Jogok Európai Egyezményében is bevett fordulattal élve – lehetőséget biztosít az egyes államoknak arra, hogy intézkedéseket tegyenek a közrend, közbiztonság és a közegészség biztosítása érdekében.** Ilyen például az olasz alkotmány, amely a mozgás szabadságának határát az egészségre és a biztonságra való korlátozásnál húzza meg, vagy a **horvát** és a **lengyel** alkotmány, amelyek minden alapjog és szabadság határát mások jogának érvényesülése, a közrend, a közérdeke és a közegészségügy biztosításánál jelölik ki. A mozgás szabadságának az ilyen formájú lehatárolása szerepel a **szlovén, a máltai, a japán, az észt és a litván** alkotmányokban is. A **spanyol** alkotmány külön cikkelyben védi az állampolgárok közegészséghez való jogát, a **román** alkotmány pedig együtt nevesíti azt a közbiztonsággal, a nemzetbiztonsággal összefüggő korlátozó intézkedések bevezetésének a lehetőségével.

A magyar megoldás a nemzetközi példákban is szereplő, egyértelműen kijelölt alkotmányos értékek (a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek) védelme érdekében ad lehetőséget az állami fellépésre. A magyar megoldás a restriktív lehetséges irányát egyértelművé teszi azzal, hogy szabályozási lehetőséget biztosít az államnak és a helyi önkormányzatoknak arra, hogy azok az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást jogellenessé minősíthessék.

A Módosítás a jogellenessé minősítés lehetőségének biztosításán túl – **figyelemmel az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatára is – garanciális, alkotmányos követelményeket állapít meg:** feltétel nélküli felhatalmazás helyett a **tilalom kizárólag a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében valósulhat meg.** Az állam és az önkormányzatok tehát a tilalmat **csak célhoz kötötten** vezethetik be, azaz például a kulturális értékek nem számító lakatlan terület esetében alaptörvény-ellenes lehet a jogkorlátozás, míg a pályaudvarokon, metróállomásokon vagy az Országgyűlés előtti közterületen a tiltás alkotmányosnak bizonyulhat.

Fontos garanciális követelmény, hogy a tilalom **csak a közterület meghatározott részére vezethető be:** alaptörvény-ellenes lesz, ha például egy önkormányzat a teljes területére nézve fog tilalmat megállapítani.

Az alkotmányozó további garanciális elemet is megállapít a Módosításban: a tilalom **kizárólag törvényben vagy helyi önkormányzat rendeletében** vezethető be, azaz a **Kúria vagy az Alkotmánybíróság minden esetben felülvizsgálhatja** majd a szabályokat, és a fenti követelményeket sértő szabályokat megsemmisítheti. Hangsúlyozni kell tehát, hogy az Alkotmánybíróság korábbi döntése szerint az önkormányzati rendelet megalkotására adott korlátok nélküli biankó felhatalmazás tette alkotmányellenessé a korábbi szabályozást, a **Módosítás így a testület által meghatározott kritériumoknak eleget téve szabályoz,** nem kriminalizálja a hajlék nélkül élő személyeket, és nem is tartalmaz általános jellegű tiltó rendelkezéseket a hajléktalansággal kapcsolatban.

Meg kell jegyezni, hogy a korábbi helyzet nem csupán a társadalom többsége számára volt sérelmes, hanem a hajléktalanok számára is, a korábbi tilalom bevezetése előtt 2006 és 2010 között 131 hajléktalan ember fagyott meg Budapest utcáin a Fővárosi Önkormányzat adatai szerint. Ehhez képest a tilalom bevezetését követő évben összesen 1 ember vesztette életét hasonló okokból. Látható tehát, hogy a szabályozással az állam nem csupán a közrend, a közbiztonság és a közegészség védelmében lépett fel a társadalom többsége oldalán, hanem a hajléktalanokkal szemben is fennálló életvédelmi kötelezettségének tett eleget.

Fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy a **közterületen történő szállás vagy a koldulás tiltása bevett a nemzetközi gyakorlatban is.**

**Belgiumban** például törvény tiltja, hogy lakott területen, a városokban sátrakat állítsanak és abban éljenek az emberek.

**Csehországban** a cseh nagyvárosok szinte mindegyike megtiltotta az utóbbi években a városközpontokban a koldulást, és nagyrészt kiszorította a hajléktalanokat a központi közterületekről.

**Olaszországban** a városok önállóan kezelik a hajléktalanproblémát: Bolognában, Padovában például a városi rendőrség bírságozhatja a kapualjakban, padokon meghúzódókat közterület elfoglalásért vagy piszkításért.

**Szlovákiában** helyi önkormányzati szinten, a nagyobb városokban akadnak a hajléktalanok jelenlétének visszaszorítására irányuló rendeleti szabályozások (a köztéri italozás és a város tulajdonában lévő padok használatának tilalma).

Számos európai országban (például **Csehországban, Franciaországban, Horvátországban, Németországban** vagy **Romániában**) a koldulást – különösen ha arra másokat sértő, fenyegető módon kerül sor – szigorúan büntetik. **Németországban** a közbiztonság veszélyeztetésére hivatkozva, a nem szabad akaratból eredő hajléktalanság megszüntetésére a rendőrség a hajléktalant utasíthatja egy, a minimális emberi szükségleteknek megfelelő otthonba vagy lakásba történő beköltözésre.

Az **USA-ban** a Hajléktalanság és Szegénység Nemzeti Jogi Központja (NLCHP) nonprofit szervezet egy 234 városra kiterjedő tavalyi felmérése szerint a települések 40 százalékában tilos nyilvános helyen aludni, 56 százalékában tilos ilyen helyeken „ténferegni” (loitering), 53 százalékában pedig koldulni. A városok 33 százalékában nem szabad nyilvános helyen üldögélni vagy feküdni.

**Kanadában** a koldulást és az autók szélvédőjének mosását tiltották be, pénzbírsággal, illetve börtönbüntetéssel sújtva az „elkövetőket”. A kanadai Ontarióban 2000-ben fogadták el a „biztonságos utcák” törvényét (Safe Streets Act), amely az agresszív koldulás különböző formáit tiltotta be, ezen belül pedig kiemelten foglalkozott az ablakok szélvédőjének mosásával történő pénzkereséssel.

**Ausztráliában** a koldulás szintén a legtöbb államban illegális és ötven dollártól két évig terjedő börtönbüntetéssel sújtható (Walsh 2004).

A szabályozással összefüggésben meg kell végül jegyezni, hogy a **Módosítás** az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítását előíró, a XXII. cikkben foglalt **államcél kiegészítve** – a hajlék nélkül élő személyek iránti szolidaritás és társadalmi felelősségvállalás erősítéseképpen – egyértelművé teszi, hogy ezen államcél többek között úgy valósítandó meg, hogy **az állam és a helyi önkormányzatok törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.**

A Módosításhoz kapcsolódóan utalni kell még arra, hogy a **Kormány – az Alaptörvény garanciális szabályainak figyelembe vételével – az alábbi törvényi szabályozás elfogadását javasolja** az Országgyűlésnek.

A Kormány javaslata szabálysértésként definiálja az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást, azonban ez a **magatartás csak akkor lehet jogellenes, ha a következő két konjunktív feltétel teljesül:**

1. az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás a helyi önkormányzat rendeletében a bemutatott alkotmányos követelmények figyelembevételével kijelölt közterületrészen valósul meg, és
2. a szabálysértést elkövető a kijelölt közterületet a szabálysértési hatóságok képviselői felkérésére önként nem hagyja el.

Fel kell hívni a figyelmet, hogy a **szabálysértés** a Kormány elképzelései szerint **főszabály szerint csak közérdekű munkával lesz büntethető.**



## 11. Az Országgyűlési Őrség alaptörvényi nevesítése

A Módosítás az Országgyűlésről szóló **törvényben megfogalmazott szabályt alaptörvényi szintre emelve** rögzíti, hogy az Országgyűlés biztonságáról Országgyűlési Őrség gondoskodik, mely a mindenkori házelnök irányítása alatt áll. A **hatalmi ágak elválasztásának alapelvéből következően** belátható, hogy **garanciális alkotmányos szabály**, hogy az Országgyűlés biztonságáról nem annak a kormánynak kell gondoskodnia, amelynek ellenőrzésére épp az Országgyűlés hivatott.

A nemzetközi gyakorlatban általában kétfajta modell tipizálható. A modellek közötti különbség abban mutatkozik, hogy a házelnök a parlament biztonságának a garantálásakor elsődlegesen külső (rendőri, katonai) segítségre támaszkodik vagy ezeket a feladatokat az irányítása alá tartozó szervezettel és személyzettel oldja meg. A magyar szabályozás a **világ demokráciáinak nagy többségében (így például Ausztriában, Dániában, Franciaországban, Görögországban, Hollandiában, Írországon, Lengyelországban, Máltán, Németországban, Olaszországban, Portugáliában, Spanyolországban, Svédországban)** alkalmazott megoldást valósítja meg, amely a törvényhozás épületében a rendfenntartó hatalom gyakorlását a törvényhozás elnöke irányításában álló személyekre bízta.

## 12. Az igazságszolgáltatást érintő változások

### a) Az Országos Bírósági Hivatal elnökére vonatkozó szabályok alaptörvényi szintre emelése

A Módosítás **alaptörvényi szintre emeli a bírósági szervezet központi igazgatását ellátó szervezetre vonatkozó szabályozást**, meghatározva a választás szabályait is. A Módosítás értelmében az Alaptörvény 25. cikke rögzíti **egyrészt azt, hogy a bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke végzi, másrészt változatlan tartalmazza azt is, hogy a bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában**. Meghatározza továbbá a Módosítás azt is, hogy az OBH elnökét a bírák közül kilenc évre az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választja az Országgyűlés.

A hatályos jogi helyzeten mindemellett a törvényi szintű szabályok Alaptörvénybe emelése, a bírósági igazgatásra vonatkozó – a Velencei Bizottság által is szorgalmazott – részletesebb alkotmányi szabályozás érdemben nem változtat. A bíróságok igazgatásával összefüggésben ismételten hangsúlyozni kell az alábbi tényeket.

A bíróságok igazgatását végző Országos Igazságszolgáltatási Tanács (a továbbiakban: OIT) nem volt képes hatékonyan ellátni feladatait; többek között azért, mert a Legfelsőbb Bíróság elnökén keresztül (aki az OIT elnöke is volt) egybefonódott az igazgatási és szakmai vezetés. A bíróság reform célul tűzte ki a szakmai és igazgatási vezetés különválasztását; ekként szakmai vezető a Kúria elnöke lett, míg az igazgatási jogkörök – a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) értelmében – az OBH elnökéhez kerültek.

A bíróságok igazgatási függetlenségét a Bszi. azzal biztosítja, hogy az OBH elnökévé csak bíró választható. Előírás még, hogy a bírónak legalább 5 éves szolgálati jogviszonnyal kell rendelkeznie.

**Az OBH elnök tevékenységét erős kontroll alatt végzi. Ezt egyrészt az OBH elnöke tevékenységének nyilvánossága, másrészt az Országos Bírósági Tanács (a továbbiakban:**

**OBT) ellenőrző, felügyeleti szerepe és az Országgyűlés ellenőrző funkciója biztosítja**, amely az OBH elnökének elmozdításához vezethet.

Az Alaptörvény azon rendelkezése alapján, mely szerint a bírósági igazgatásban bírói önkormányzati szervek is közreműködnek, a – kétharmados többséggel elfogadott - **Bszi. létrehozta a legfőbb bírói önkormányzati szervet az OBT-t**. Az OBT ellenőrzi és felügyeli az OBH elnökének tevékenységét. Az OBT 15 tagú és kizárólag bírák alkotják; 14 tagját a bírák választják maguk közül, hivatalból tagja a Kúria elnöke.

#### **Az OBT**

- ellenőrzi az OBH elnökének központi igazgatási tevékenységét, és szükség esetén az OBH elnöke felé jelzéssel él,
- véleményezi az OBH elnöke által kiadott szabályzatokat, ajánlásokat,
- ellenőrzi a bíróságok gazdálkodását, és
- egyetértési jogot gyakorol az OBH elnökének azon jogköre vonatkozásában, amely szerint az ügyek ésszerű időn belül való elbírálása érdekében az eljáró bíróság helyett másik bíróságot jelöl ki az eljárásra,
- személyes meghallgatás alapján előzetes véleményt nyilvánít az OBH elnökének és a Kúria elnökének tisztségére jelölt személyéről,
- meghatározza a pályázat elbírálásánál figyelembe veendő elveket az OBH elnökének és a Kúria elnökének azon jogköre vonatkozásában, amikor az álláshelyet a rangsor második vagy harmadik helyén álló pályázóval kívánja betölteni,
- egyetértési jogot gyakorol azon pályázatok elbírálása során, amelyekben az OBH elnöke vagy a Kúria elnöke az álláshelyet a rangsor második vagy harmadik helyén álló pályázóval kívánja betölteni,
- egyetértési jogot gyakorol azon bírósági vezetői kinevezések esetében, amelyekben a pályázó nem kapta meg a véleményező szerv hozzájárulását [132. § (6) bekezdés],
- dönt az ítélőtáblai, a törvényszéki, a közigazgatási és munkaügyi bírósági, továbbá a járásbírói elnök és elnökhelyettes újbóli kinevezéséhez való hozzájárulás kérdésében, ha az elnök vagy elnökhelyettes ugyanazon tisztséget korábban már két alkalommal betöltötte,
- kinevezi a szolgálati bíróság elnökét és tagjait.

**Az OBT a fenti jogosítványai gyakorlása során szerzett tapasztalatai alapján élhet az OBH elnöke tekintetében biztosított legfontosabb, legerőteljesebb jogosítványával: az OBT tagjai kétharmadának szavzatával meghozott határozatával kezdeményezheti az Országgyűlésnél az OBH elnök tisztségétől való megfosztását** (ezt egyébként nemcsak az OBT, hanem a tisztségre jelölési joggal rendelkező köztársasági elnök is kezdeményezheti).

Az Alaptörvényben említett, a bírósági igazgatásban közreműködő bírói önkormányzati szervek körében **az OBT-n kívül a Bszi. további önkormányzati szervekről is rendelkezik**, amelyek az adott bíróságokon működnek.

Az **összbírói értekezletek** a Kúrán, az ítélőtáblákon és a törvényszékeken működnek. Résztvevőik a Kúriára, az ítélőtáblára, illetve a törvényszék esetében a törvényszékekre és a törvényszék területén működő járásbírói bíróságokra, valamint közigazgatási és munkaügyi bíróságokra beosztott bírák.

Az összbírói értekezlet feladata:

- küldöttet választ az OBT-tagok megválasztásához,

- véleményt nyilvánít a bírósági vezetők pályázatáról, és dönt a bírósági vezetői vizsgálat elrendelésének kezdeményezéséről,
- megválasztja a bírói tanácsot, és évente legalább egyszer beszámoltatja működéséről,
- dönt az OBH elnöke által kinevezett bírósági vezetők felmentésének kezdeményezéséről, és
- kezdeményezi valamely, az OBT feladatkörébe tartozó kérdésnek az OBT napirendjére vételét és az OBT általi megtárgyalását.

A Kúrán, ítéletáblákon és törvényszékeken **bírói tanácsok** működnek, melyek tagjait az összbírói értekezletek választják.

A bírói tanácsok feladata:

- véleményt nyilvánítanak a bíró kinevezése, beosztása, áthelyezése, a hozzájárulása nélkül történő kirendelése tárgyában,
- kezdeményezhetik a járásbírói, valamint a közigazgatási és munkaügyi bírósági elnök, elnökhelyettes, csoportvezető, csoportvezető-helyettes vizsgálatának elrendelését vagy felmentését,
- véleményezik a bíróság éves költségvetési tervét és a jóváhagyott költségvetés felhasználását, és
- véleményezik a bíróság szervezeti és működési szabályzatát és ügyelosztási tervét.

A **kollégium** meghatározott ügyszakba beosztott bírák testülete, amelyek a Kúrián, ítéletáblákon és a törvényszékeken működnek.

A kollégium (szakmai véleményező testület) feladata:

- véleményt nyilvánít - a járásbírói, valamint a közigazgatási és munkaügyi bírósági állásra benyújtott pályázat kivételével - a bírói állaspályázatokról,
- részt vesz a bíró szakmai tevékenységének értékelésében,
- véleményezi az ügyelosztási tervet,
- véleményt nyilvánít a vezetői állaspályázatokról és kezdeményezheti a bírósági vezető bírósági vezetői vizsgálatának elrendelését vagy felmentését.

Érdemes megjegyezni, hogy **Németországban** az ítélkező bíró függetlenségéhez nem társul az igazságszolgáltatás igazgatási értelemben vett függetlensége: a magyar OBH-hoz hasonló szerv nem létezik. Az alkotmány szerint a szövetségi bíróságok bíráit az érintett szakterületért felelős szövetségi miniszter a tartományok érintett szakterületért felelős minisztereiből, valamint velük azonos számú, a szövetségi törvényhozás alsóháza (Bundestag) által választott, jogi végzettséggel és passzív választójoggal rendelkező személyből álló bíróválasztási bizottsággal egyetértésben jelöli, és az államfő nevezi ki. Lényegileg ezzel analóg megoldások érvényesülnek a tartományi bíróságok esetében is. A végrehajtó hatalom igazgatási befolyása a bírósági szervezetre más vonatkozásban is érvényesül, így például a pénzügyminiszter(ek) a költségvetési helyzettől függően biztosítják vagy csökkenthetik a bíróságok költségvetési támogatását. A bírói függetlenség szempontjából számos kritikára adott és ad okot Németországban – mind a jogtudomány képviselői, mind pedig a bírák részéről – az az alkotmányjogi megoldás, hogy a bírák kiválasztására hatáskörrel rendelkező testület nem független a végrehajtó hatalomtól, továbbá az, hogy a bíróságok igazgatása terén nem érvényesül az igazságszolgáltatás, mint hatalmi ág egészének (szervezeti) önállósága.

**Ausztriában** az alkotmány az igazgatási struktúráról részleteiben nem rendelkezik. A magyar OBH elnöke feladatköreinek megfelelő feladatok nagy részét az igazságügyi miniszter látja el. Az alkotmány tartalmazza, hogy bíró kinevezésére az igazságügyi miniszter tesz javaslatot.

## **b) Az Országos Bírósági Hivatal elnökének ügyáthelyezési joga**

A Módosítás a sokat vitatott – az ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése érdekében beillesztett – **ügyáthelyezési jogra vonatkozó rendelkezéseket garanciális jellegű változtatásokkal veszi át** az Átmeneti Rendelkezésekből. Ennek megfelelően egyrészt **kikerül a szabályozásból a legfőbb ügyész vonatkozó hatásköre**: a jövőben a legfőbb ügyésznek már nem lesz lehetősége az ügyek áthelyezésére.

A másik nagyon **lényeges garanciális változtatás**, hogy az **OBH elnöke döntése alapján a jövőben csak sarkalatos törvényben előzetesen meghatározott ügyek csoportja** tárgyalására kerülhet majd sor a törvényben meghatározott illetékességi szabályoktól eltérően.

A szabály célja az ésszerű időn belül hozott határozathoz való alapvető jog biztosítása, valamint a bíróságok ügyterhének megosztása.

[Meg kell jegyezni, hogy az ügyáthelyezés jogintézménye sem az Átmeneti Rendelkezésekben, sem az új Bszi.-ben nem volt előzmény nélküli. A bíróság kijelölésének jogintézménye már a korábbi bírósági szervezeti törvényben is szerepelt, a jogintézményt nem az Átmeneti Rendelkezések, illetve a Bszi. 2012. január 1-től hatályos szabályozása hozta létre. Korábban a Legfelsőbb Bíróság az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökének – aki egyben a Legfelsőbb Bíróság elnöke is volt – indítványára az ügy elbírálására az illetékes bíróság helyett más, azonos hatáskörű bíróságot jelölhetett ki, ha az ügy vagy a bíróságra az adott időszakban érkezett ügyek meghatározott csoportjának elbírálása a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhe miatt ésszerű időn belül másként nem volt biztosítható.

Az Alaptörvény, illetve a Bszi. szerint a bíróság kijelölésének joga az OBH elnökét illeti. Ennek oka, hogy a Kúria kizárólag az ítélezési tevékenység tekintetében lett a Legfelsőbb Bíróság jogutódja, a központi igazgatást érintő kérdésekben a jogutód az OBH elnöke. Mivel a bíróság kijelölése az ügyteher elosztás egyik igazgatási jellegű eszköze, ez a feladat az OBH elnökéhez került.]

A Módosításhoz kapcsolódó, **az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló T/10593. számú törvényjavaslat** (a továbbiakban: Javaslat) a Velencei Bizottság korábbi észrevételeire is tekintettel megfogalmazott szabályokhoz képest – a Bszi. módosításával – **további jogállami garanciákat épít be a kijelölési eljárásba**, amelynek alapvető elvei is megváltoznak.

A Javaslat alapján az **OBH elnöke a törvényszék vagy az ítélőtábla elnöke, illetve a legfőbb ügyész indítványára határozatot hoz** arról, hogy valamely bíróság helyett, egy meghatározott időszakon belül a bíróságra érkező, **meghatározott ügycsoportba tartozó ügyekben** más bíróság vagy bíróságok fognak eljárni. Erre abban az esetben van lehetőség, ha a bíróságnak – fél év ügyforgalmi statisztikai adatai alapján – az országos átlagot meghaladó ügyteherrel kell megbirkóznia. Az OBH elnöke **olyan bíróságokat jelöl ki eljáró bíróságnak, amelyek leterheltsége – fél év ügyforgalmi statisztikai adatai alapján – nem éri el az országos átlagot**. A törvény meghatározza azon ügycsoportokat, amelyek esetében a jogszabály alapján illetékes bíróság helyett más bíróság jelölhető ki.

A Javaslat olyan konstrukciót hoz létre, amely az eljáró bíróság kijelölésének egyediesített rendszere helyett törvényben előírt, a jövőben érkező ügyekre vonatkozó, **objektív szempontokon alapuló, az eseti mérlegelést nélkülöző eljárásrendet vezet be az ügyek ésszerű időn belül való elbírálása és a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése érdekében.**

Az OBH elnökének a fentiek szerinti intézkedése az Országos Bírói Tanács (OBT) ellenőrzése alatt áll, amennyiben az OBH elnöke az eljáró bíróságot **kijelölő határozatát az OBT egyetértésével hozhatja meg.** Ezen túlmenően a Javaslat mind az OBH elnökének határozata, mind az az alapján fogantatosított intézkedés ellen **jogorvoslatot biztosít.**

Az OBH elnökének határozatát a Kúria fellebbezés alapján felülvizsgálja. A fellebbezés benyújtásához a fellebbező részéről jogi érdek valószínűsítése szükséges. A Kúria felülvizsgálata formai, eljárási kérdések vizsgálatára terjed ki. Ennek alapján a Kúria a határozatot helybenhagyja vagy hatályon kívül helyezi, azonban meg nem változtathatja.

A Javaslat **az ügyek tényleges továbbításában esetlegesen felmerülő szabálytalanságok esetére is meghatározza a Kúria jogorvoslati szerepét,** és biztosítja az érintett peres felek panaszhoz való jogát. Ez esetben a Kúria azt vizsgálja, hogy az OBH elnökének kijelölő határozatában foglaltak szerint került-e sor az egyes érintett ügyek továbbítására a kijelölt bírósághoz. Mindemellett minden esetben lehetőség van alkotmányjogi panasz Alkotmánybírósághoz történő benyújtására a Kúria végleges döntése ellen.

Hangsúlyozni kell, hogy a kijelölés csak a bíróságra vonatkozhat, magára az eljáró bíró kijelölésére nem. A kijelöléssel érintett ügyben újabb kijelölésnek nincs helye. A kijelölésre csak erre irányuló indítvány alapján kerülhet sor. Az indítvány megtételére jogosult az ítéletábrla vagy a törvényszék elnöke, továbbá a legfőbb ügyész: az OBH elnöke maga nem kezdeményezheti azt. A kijelölt bíróságon az általános szabályok alapján történik magának az eljáró bírónak a kijelölése a Bszi.-ben meghatározottak szerinti ügyelosztási rend alapján. Tehát a szabályozás a törvényes bíróhoz való jogot biztosítja.

A Javaslat **biztosítja a kijelölésről szóló döntések teljes nyilvánosságát,** az OBH elnökének, valamint a Kúriának az azzal kapcsolatos döntéseit a központi bírósági honlapon is közzé kell tenni.

Érdemes megjegyezni, hogy **Németországban** az alkotmány nem rendelkezik az egyedi ügyek bíróságok közötti átmozgatásának lehetőségéről, és kimondja, hogy senki sem vonható el törvényes bírójától. Az ennek alapján érvényesülő szigorú alkotmányjogi gyakorlat szerint a bíró (formális értelemben) akkor „törvényes”, ha hatáskörét és illetékességét tételes törvényi rendelkezések határozzák meg, oly módon, hogy a szabályozás eleve kizárja az egyedi esetre vonatkozó bírókijelölés lehetőségét. A hatásköri-illetékességi szabályoknak minden lehetséges egyedi esetet át kell fogniuk, a lehető legkisebbre szűkítve a jogalkalmazó mozgásterét. **Ez alól azonban a német jogban – vitatott – kivételt jelenthet a büntetőeljárásban biztosított azon lehetőség, amelynek alapján a vádhatóság meghatározott esetekben választhat, hogy melyik bíróság előtt emel vádat.**

A **holland** alkotmány szintén nem tartalmaz rendelkezést az egyedi ügyek bíróságok közötti áthelyezéséről. A bíróságok szervezetéről szóló törvény 46a. cikke azonban Hollandiában **lehetővé teszi, hogy időszakos kapacitáshiány esetén az igazságügyért felelős miniszter az ún.**

**Igazságszolgáltatási Tanács meghallgatása mellett egyes ügykategóriákat más bíróságokhoz utaljon.** Az ügyek áthelyezése határozott időtartamra szólhat, nem haladhatja meg a három évet, és legfeljebb egy alkalommal, további egy évre hosszabbítható meg. Büntetőügyekben az áthelyezést csak a főügyészi tanács meghallgatását követően rendelheti el az igazságügy-miniszter. Az áthelyezést a hivatalos közlönyben közzé kell tenni.

### **c) A bírák (ügyészek, közjegyzők, végrehajtók) felső korhatára**

Az Átmeneti Rendelkezések korábban azt rögzítette, hogy ha a bíró, illetve az ügyész az általános öregségi nyugdíjkorhatárt 2012. január 1-jét megelőzően betöltötte, szolgálati jogviszonya 2012. június 30-án szűnik meg, illetve, hogy ha az általános öregségi nyugdíjkorhatárt a 2012. január 1. és 2012. december 31. napja közötti időszakban tölti be, szolgálati jogviszonya 2012. december 31-én szűnik meg. A közjegyzők és a végrehajtók vonatkozásában emellett az Átmeneti Rendelkezések azt tartalmazták, hogy 2014. január 1. napjától az általános öregségi nyugdíjkorhatár lesz a felső korhatár a fenti két hivatásrendben.

**A Módosítás ezeket a hivatkozott átmeneti rendelkezéseket nem építette be az Alaptörvénybe.** A bírák és az ügyészek általános nyugdíjkorhatárára vonatkozó – korábban is az Alaptörvény főszövegében szereplő – utalást viszont továbbra is tartalmazza az Alaptörvény, annyiban, amennyiben rögzíti, hogy a Kúria elnökét és a legfőbb ügyészt kivéve a bírák és ügyészek az általános nyugdíjkorhatár elérését követően nem állhatnak szolgálatban.

Hangsúlyozni kell, hogy ezeknek a szabályoknak a módosítása azért nem volt szükséges, mert az Alaptörvény nem határozza meg a pontos életkort, amelynek megállapítása sarkalatos törvény tárgya, és **az Átmeneti Rendelkezésekkel ellentétben az Alaptörvény nem rögzíti a szolgálati jogviszony megszűnésének konkrét, naptári időpontját.** Az Országgyűlés a Módosítással egyidejűleg **elfogadta** azt a törvényjavaslatot is, mely a nyugdíjkorhatárt hivatott meghatározni **összhangban az Alkotmánybíróság 33/2012. (VII. 17.) AB határozatával és az Európai Bíróság 2012. november 6-án kelt C-286/12. számú ítéletével.** Ennek értelmében a szakmai felső korhatár és az általános nyugdíjkorhatár lépcsőzetesen, arányosan – 2023-ra – kerül összhangba egymással.

**Az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló 2013. évi XX. törvényt** (a továbbiakban: Törvény) a Kormány az Európai Bizottsággal folytatott konzultációt követően dolgozta ki, és az eloszlatta az Európai Bíróság, és egyben az Alkotmánybíróság döntéséből is fakadó aggályokat.

A Törvény kiindulópontja, hogy a bírák és az ügyészek tekintetében egységes szabályozás kialakítása szükséges. **A Törvény a bírói és az ügyészi felső korhatárt a betöltött 65. életévben** (a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényben meghatározott öregségi nyugdíjra jogosító legmagasabb öregségi nyugdíjkorhatárban) **határozza meg a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényben meghatározott átmeneti időszakhoz igazodó átmeneti időszakot követően, 2023. január 1-jétől kezdődően.**

2023. január 1-jét megelőzően megfelelő átmeneti idő került előírásra. Ebben az időszakban a bírói és ügyészi felső korhatár olyan ütemben csökken, amilyen ütemben az öregségi nyugdíjra jogosító korhatár nő. Az ennek megfelelő átmeneti időszak végén (2023. január 1. napja) a felső korhatár és az öregségi nyugdíjra jogosító korhatár azonosan alakul (65. életév).

Az átmeneti időszakban (2023. január 1-jét megelőzően) a bíró és az ügyész a rá irányadó nyugdíjkorhatár betöltésekor maga választhat, hogy felső korhatár betöltéséig

- marad az álláshelyén (szolgálati jogviszonya fennáll),
- rendelkezési állományba vonul (a szolgálati jogviszony sajátos szabályozással fennáll) vagy
- nyugállományba vonul.

Mindezek vonatkoznak azon bírókra is, akiket az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabály alapján mentettek fel és azon ügyészekre is, akiknek szolgálati jogviszonya 2012. évben az új szabályok alapján szűnt meg. **A bírót és ügyészt a törvény erejénél fogva megilleti a választás joga, a visszahelyezés érdekében nem kell bírósági eljárást indítani**, ha pedig korábban bírósági eljárást indított, akkor a választási jogosultsága körében a bírósági eljárás okafogyottá válik.

A rendelkezési állomány átmeneti jogintézmény (2023. január 1-jéig áll fenn), amely az öregségi nyugdíjkorhatár betöltésétől választható a (fokozatosan csökkenő) felső korhatár betöltéséig.

A rendelkezési állomány lényegi elemei a következők:

- A rendelkezési állományba helyezett bíró, illetve ügyész szolgálati jogviszonya fennmarad.
- A rendelkezési állományba helyezett bíró, illetve ügyész a rendelkezésre állás ideje alatt a nyugdíján felül olyan összegű kiegészítő juttatásban részesül, amellyel együtt az utolsó illetménye 80 %-ának felel meg a javadalmazása. Amennyiben tényleges munkavégzésre kerül sor (nem rendelkezésre állásra), akkor az utolsó illetményének megfelelő teljes illetményt kap.
- A rendelkezési állományba helyezett bíró, illetve ügyész a törvényben maximált időtartamra – 3 évenként legfeljebb 2 évre – osztható be ítélkezési feladatra, tényleges munkavégzésre.

Azon bíróknak, akiket az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabály alapján mentettek fel és azon ügyészek, akiknek szolgálati jogviszonya 2012. évben az új szabályok alapján szűnt meg és vissza kívánnak térni korábbi beosztási helyükre, vagy rendelkezési állományba helyezésüket kérik, a törvény erejénél fogva meg kell téríteni elmaradt illetményüket, egyéb járandóságukat, a korábbi határozott idejű vezetői kinevezés idejére járó vezetői pótlékot és ezt meghaladó káraiknak érvényesítése érdekében az általános szabályok szerint bírósághoz fordulhatnak. Azon bíróknak és ügyészeknek, akik nem kívánják helyreállítani szolgálati jogviszonyukat, hanem nyugállományba kívánnak vonulni, 12 havi illetménynek megfelelő átalány-kártérítést kell fizetni a törvény erejénél fogva; ebben az esetben is az ezt meghaladó vagyoni káraikat bíróság előtt érvényesíthetik.

A Törvény értelmében a visszahelyezett bírókat a felmentésüket megelőző beosztási helyükön kell továbbfoglalkoztatni, azaz a visszahelyezés ugyanazon bíróságra és ugyanazon ügyszakba történik. Ezen túlmenően azon bírók, akik a korábbi beosztásba visszahelyezést választják és korábban tanácselnöki tisztséget töltöttek be, tanácselnöki vezetői tisztségüket a törvény erejénél fogva visszakapják. Azon bírók, akik korábban határozott idejű egyéb vezetői tisztséget töltöttek be, e vezetői tisztségbe akkor helyezhetőek vissza kérelmükre, ha az időközben nem került betöltésre; a határozott idejű kinevezés idejére járó vezetői pótlékot azonban meg kell téríteni.

A Törvény értelmében a közjegyzők és a bírósági végrehajtók felső korhatára is a betöltött 65. életévben kerül meghatározásra. A közjegyzők esetében a 2013. december 31-ig hatályos szabályozás szerint a felső korhatár a betöltött 70. életév (ez 2014. január 1-jétől kezdődően

változott volna a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárra). Az elfogadott törvényjavaslat a felső korhatárt a bírákhoz és az ügyészekhez hasonlóan a betöltött 65. életévben (a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényben meghatározott öregségi nyugdíjra jogosító legmagasabb öregségi nyugdíjkorhatárban) határozza meg a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényben meghatározott átmeneti időszakhoz igazodó átmeneti időszakot követően 2023. január 1-jétől kezdődően. A bírósági végrehajtók esetében a 2013. december 31-ig hatályos szabályozás szerint a felső korhatár a betöltött 65. életév (ez 2014. január 1-jétől kezdődően változott volna a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárra). A Törvény a felső korhatárt a bírákhoz és az ügyészekhez hasonlóan a betöltött 65. életévben (a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényben meghatározott öregségi nyugdíjra jogosító legmagasabb öregségi nyugdíjkorhatárban) határozza meg. Tekintettel arra, hogy a bírósági végrehajtók esetében a felső korhatár jelenleg is a 65. életév, nincs szükség átmeneti időszakra, illetve átmeneti rendelkezésekre.

### 13. A különadó kivetésének lehetősége

A Módosítás meghatározza azokat a – **szűken megszabott** – eseteket, amikor **különadó kivetésének van helye**. E rendelkezés a korábbi **Átmeneti Rendelkezések szabályát ülteti át** az Alaptörvénybe.

Először is hangsúlyozni kell, hogy a hivatkozott szabály **csak azon időszakban alkalmazandó, amikor az államadósság mértéke az éves bruttó hazai termék 50 százalékát meghaladja**. A korlátozás indoka az, hogy **amíg az állam költségvetési helyzete nem stabil**, addig a kormányzat hatáskörén kívül eső, **előre nem látható döntésekből** (így különösen hazai és nemzetközi bíróságok döntéseiből) **fakadó kiadásokat haladéktalanul bevételekkel kell ellensúlyozni** annak érdekében, hogy az euróbevezetésnek a költségvetési hiányra és az államadósság-GDP arányra vonatkozó konvergenciakritériumai teljesüljenek.

Mindazonáltal a **Módosítás korlátozza a különadók kivetésének a fenti célra való alkalmazását**. Ha a központi **költségvetés elegendő forrást tartalmaz** ahhoz, hogy a (bírósági) döntésben meghatározott fizetési kötelezettség teljesíthető legyen, az adókivetés elkerülendő. A kellő mennyiségű forrás biztosítható a költségvetési kiadások átrendezésével is.

Hangsúlyozni kell mindemellett azt is, hogy a Módosítás említett rendelkezése **nem ruházta fel többletjogosítványokkal a törvényhozót**, hiszen az Országgyűlés **e nélkül is bármikor elfogadhat egy új adónemet bevezető törvényt**. A különadó jelleg nem jelenti továbbá azt sem, hogy az adóztatás általános garanciális szabályai ez esetben mellőzhetők lennének. Az érintett alaptörvényi **rendelkezés alapján elfogadott törvényeknek is meg kell felelniük az Alaptörvényben megszabott eljárási és tartalmi követelményeknek** (pl. jogbiztonság, diszkrimináció tilalma).

Ami a szóban forgó rendelkezéssel kapcsolatban felmerült uniós jogi aggályokat illeti, jelezni kell, hogy a rendelkezés által megfogalmazott feltételek semmiképpen sem jelentik az uniós jog megsértését, mivel nincs szó arról, hogy adott esetben egy az Európai Bíróság által az uniós joggal ellentétesnek minősített adó ne kerülne az uniós joggal összhangban visszatérítésre az érintetteknek, vagy hogy e visszatérítésre vonatkozó joguk csorbulna. A szóban forgó rendelkezés éppen az ilyen és ehhez hasonló bírósági döntésekből adódó visszatérítési kötelezettségek maradéktalan teljesítése érdekében arra hívja fel a jogalkotót, hogy ha nem áll rendelkezésre megfelelő forrás, úgy különadó



kivetésével biztosítsa azt. Következésképpen a rendelkezés többek között az esetleges marasztaló európai bírósági döntések végrehajtását segíti elő. Jelezni kell azt is, hogy az uniós joggal ellentétesnek bizonyuló adók visszatérítésére vonatkozó európai bírósági ítélezési gyakorlat értelmében a tagállamok eljárásjogi autonómiája érvényesül azzal, hogy teljesülnie kell az egyenértékűség és a ténylegesség elvének. Ha ebből a szempontból vizsgáljuk, a szóban forgó rendelkezés mindkét feltételnek megfelel, egyrészt mivel **ugyanolyan szabályokat tartalmaz mind a hazai, mind a nemzetközi és európai uniós bírósági döntésekre vonatkozóan**, másrészt mivel **semmilyen módon nem korlátozza ez ilyen ítéletek végrehajtását, sőt, kifejezetten azok végrehajtását szolgálja a szükséges források megteremtésének elősegítésével**. Kizárólag a szóban forgó rendelkezés alapján elfogadott konkrét adójogszabály vizsgálata során merülhet fel az a kérdés, hogy az bármilyen szempontból korlátozza-e az alapjául szolgáló hazai vagy nemzetközi bírósági döntés végrehajtását, eddig azonban ilyen adójogszabály elfogadására nem került sor, és a szóban forgó alaptörvényi rendelkezésekből semmiképpen sem következik ilyen korlátozás.

#### 14. Az ügyészséget érintő módosítások

A Módosítás értelmében az Alaptörvény ügyészségre vonatkozó rendelkezéseiben az alábbi, **nem elvi jelentőségű, pontosításra irányuló módosítások** történtek:

29. cikk (1) A legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádoló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.

(2) A legfőbb ügyész és az ügyészség **[törvényben meghatározottak szerint]**

- a) törvényben meghatározottak szerint jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben;
- b) képviseli a közvádat a bírósági eljárásban;
- c) felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett;
- d) a közérdek védelmezőjeként az Alaptörvény vagy törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

(3) Az ügyészi szervezetet a legfőbb ügyész vezeti és irányítja, kinevezi az ügyészeket. A legfőbb ügyész kivételével az ügyész szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn.

(4) A legfőbb ügyészt az ügyészek közül a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja kilenc évre. A legfőbb ügyész megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(5) A legfőbb ügyész évente beszámol tevékenységéről az Országgyűlésnek.

(6) Az ügyészek nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

(7) Az ügyészség szervezetének és működésének, a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásának részletes szabályait, valamint javadalmazásukat sarkalatos törvény határozza meg.

#### 15. A kormányhivatalok önkormányzati rendeletek és határozatok megalkotására vonatkozó hatásköre az önkormányzatok mulasztása esetén

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**

**újdonsgként az önkormányzat határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását is kérheti a bíróságtól.** A bíróság pedig elrendelheti, hogy a mulasztó önkormányzat helyett ne csak a rendeletet, hanem az önkormányzati határozatot is a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.

Az Alaptörvény alapján egyértelmű, hogy a kormányhivatalok önkormányzati normapótló aktusai **nem állnak ellentétben a helyi önkormányzathoz való jog – a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában meghatározott – tartalmi elemeivel.** Az Alaptörvény szerint a kormányhivatal vezetője csak akkor alkothat a helyi önkormányzat nevében önkormányzati rendeletet, illetve immár határozatot, ha az önkormányzat a törvényi felhatalmazáson alapuló normaalkotási kötelezettségét elmulasztotta és annak bírósági döntés ellenére sem tett eleget. A kormányhivatal rendeletalkotási, illetve határozathozatali joga a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére nem vonatkozik (csak a törvényi felhatalmazáson alapuló, „átruházott” tárgykörekre), tovább a mulasztó önkormányzatnak bármikor lehetősége van a későbbiekben a kormányhivatal által a nevében kiadott önkormányzati rendeletet (határozatot) módosítani.

A **nemzetközi összehasonlításban a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete** tekintetében a kormányhivatalok felügyeleti jogköre erősségük szerint differenciálható. A csoportosítás alapja az, hogy a kormányhivatal, helyesebben az önkormányzat felett felügyeletet gyakorló szerv milyen eszközrendszerrel rendelkezik az önkormányzat által megvalósított jogsértés megszüntetésére.

A **legerősebb eszközrendszerrel** rendelkező felügyeleti szervek jogosultak arra, hogy az önkormányzat döntését – legyen az rendelet vagy határozat – saját hatáskörükben megsemmisítsék. Az európai országok közül néhány alkalmazza ezt a megoldást, mint például **Németország**, ahol a hatóság a kifogásolt aktusokat megsemmisítheti, sőt súlyosabb esetben megbízottat rendelhet ki, elmozdíthatja a polgármestert és akár fel is oszthatja a községi tanácsot.

Ennél enyhébb megoldást alkalmaznak azok az országok, ahol az önkormányzat felügyeletét ellátó szerv a döntést ugyan nem semmisítheti meg, de a döntés megsemmisítésére irányuló alkotmánybírósági/bírósági eljárás lefolytatásának kezdeményezésével egyidejűleg önállóan jogosult az érintett döntés végrehajtásának, egyes esetekben hatályának felfüggesztésére. Ezt a megoldást alkalmazza **Románia és Csehország.**

A fentieknél **enyhébb eszközöket alkalmaz Magyarország**, amely a helyi önkormányzatot a jogszabálysértés esetén – a fenti tagállamokban használt rendszerhez hasonlóan – először a jogsértés önkéntes megszüntetésére hívja fel. Ezt követően pedig a fokozatosság elvének megfelelően, és biztosítva az önkormányzat bármikori önkéntes teljesítését – kizárólag a bíróság döntése alapján és csak szűk körben – a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási, határozathozatali kötelezettségének elmulasztása esetén – legvégső eszközként pótolhatja az önkormányzat döntését.

A magyar törvényességi felügyeleti eszközhöz **hasonlóan alkalmazza a norma illetve határozatpótlás lehetőségét Franciaország**, ahol bizonyos esetekben a prefektus döntése pótolja az önkormányzat mulasztását. Ennél egy kicsit erősebb jogkört takar, azonban szintén egyfajta aktuspótlási forma működik **Olaszországban**, ahol kormánybiztost küldenek ki az elmulasztott döntések meghozatala céljából, **Nagy-Britanniában** pedig egy másik önkormányzatot bízhatnak meg az ügyek ideiglenes vitelével.

Tekintettel arra, hogy ezek az eljárások igen jelentős felügyeleti befolyást tesznek lehetővé, hiszen lényegében a döntési jogot vonják el az önkormányzattól, az aktuspótlásra minden esetben nagyon szigorú – az országok alkotmányába, valamint az önkormányzati rendszert szabályozó és minősített többséggel elfogadott törvényekbe beépített – feltételek mellett van lehetőség. A döntési jog elvonása csak ideiglenes és korlátozott körű lehet, alkalmazása ellen az önkormányzatnak jogorvoslati lehetőséget biztosítanak és további garanciális rendelkezéseket építenek be a szabályozásba. Ilyen garanciális jellegű például a francia prefektus fellépésének eljárási szabálya. A francia prefektusnak ugyanis a pénzügyi tárgyban meghozandó döntései előtt ki kell kérnie a regionális számvevőszék véleményét eljárásának törvényességéről.

Sajátos eszközrendszert alkalmaznak **Ausztriában**, ahol a helyi közösségek felett a felügyelet megosztott a szövetségi állam és a tartományok között. A felügyeleti hatóság az önkormányzati döntéseket a község véleményének meghallgatása után megsemmisítheti. Kiemelkedő anyagi kihatású döntések meghozatalát a hatóság engedélyhez kötheti, a mulasztó községi önkormányzat helyett a felügyelő hatóság a döntést meghozhatja. Felülvizsgálati lehetőség van a község pénzkezelésére a gazdaságosság, takarékoság és célszerűség érvényesülése érdekében.

A magyar törvényességi felügyeleti rendszerben alkalmazott aktuspótlási jog a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglaltakkal összhangban az Alaptörvény által meghatározott keretek között és a sarkalatos önkormányzati törvényben került szabályozásra, biztosítva ezzel az önkormányzatoknak az eszköz alkalmazásával kapcsolatos valamennyi garanciális szabályt is.

## 16. A társadalmi felzárkózásra vonatkozó alaptörvényi utalás

A Módosítás értelmében az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése kiegészül az „és a társadalmi felzárkózás” szövegrésszel, és ennek következtében az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése **2013. április 1-től azt rögzíti, hogy „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti”. A társadalmi felzárkózás elősegítése az esélyegyenlőtlenség felszámolásának egyik nevesített eseteként a Kormány programjának kiemelt elemét képezi, az Alaptörvényben való megjelenítése kifejezi, hogy a leszakadó társadalmi csoportok felzárkóztatását az alkotmányozó fontos prioritásnak tartja.**

Az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról T/10593. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: Javaslat) a Módosításhoz kapcsolódóan az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló **2003. évi CXXV. törvényben** (a továbbiakban: Ebtv.) **is következetesen megjeleníti a „társadalmi felzárkózás” fogalmát, annak elősegítését az esélyegyenlőség elősegítésével azonos módon és azonos feltételekkel szabályozva.**

A Javaslat nem érinti az Ebtv. hatályos szabályozás koncepcióját, az Ebtv. az eddigiekkel azonos módon, változatlan előírja az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését, és rögzíti azt, hogy az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti a közvetlen hátrányos megkülönböztetés, a közvetett hátrányos megkülönböztetés, a zaklatás, a jogellenes elkülönítés, a megtorlás, valamint az ezekre adott utasítás. Emellett az Ebtv. – a korábban hatályos konstrukciónak és a nemzetközi jogi dokumentumoknak is megfelelően – szabályozza azt is, hogy milyen helyzetekben van helye előnyben részesítésnek, azaz olyan pozitív megkülönböztetésnek, amely nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének a megsértését. Az előnyben részesítés

körében nevesíti a Javaslat a társadalmi felzárkózás elősegítését, az alábbi megfogalmazás szerint, amelyben a hatályos szöveghez képest új szövegrészeket aláhúzással jelöltük.

„Előnyben részesítés

11. § (1) Nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését az a rendelkezés, amely egy kifejezetten megjelölt társadalmi csoport tárgyilagos értékelésen alapuló esélyegyenlőtlenségének felszámolására, illetve tárgyilagos értékelésen alapulóan szükséges társadalmi felzárkózásának elősegítésére irányul, ha az

a) törvényen vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeleten, illetve kollektív szerződésen alapul, és határozott időre vagy határozott feltétel bekövetkeztéig szól, vagy

b) a párt ügyintéző és képviseleti szervének megválasztása, valamint a pártnak a választási eljárásról szóló törvényben meghatározott választásokon történő jelöltállítás során a párt alapszabályában meghatározott módon érvényesül.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott rendelkezés nem sérthet alapvető jogot, nem biztosíthat feltétlen előnyt, és nem zárhatja ki az egyéni szempontok mérlegelését.”

### III. AZ ÁTMENETI RENDELKEZÉSEK TÉNYLEGESEN ÁTMENETI JELLEGŰNEK MINŐSÍTETT RÉSZEINEK MEGISMÉTLÉSE

#### 17. A Legfelsőbb Bíróság elnöke megbízatásának megszűnése, a Legfelsőbb Bíróság és a Kúria közötti eltérések

Noha az Alkotmánybíróság Átmeneti Rendelkezőkkel kapcsolatos döntése nem érintette, a **Módosítás változtatás nélkül átemelte az Alaptörvénybe az Átmeneti Rendelkezők valamennyi, az Alkotmánybíróság által ténylegesen átmenetinek talált szabályát, így a Legfelsőbb Bírósággal összefüggő jogutódlási kérdéseket is.** Utóbbiakkal kapcsolatban érdemes emlékeztetni az alábbiakra.

Az Átmeneti Rendelkezők Módosítással átemelt rendelkezése szerint a **Legfelsőbb Bíróság, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács** (a továbbiakban: OIT) és **elnöke jogutódja** 2012. január 1-től az **ítélkezési tevékenység tekintetében a Kúria, a bíróságok igazgatása tekintetében – sarkalatos törvényben meghatározott kivétellel – az Országos Bírósági Hivatal elnöke.** A korábbi keretek között a Legfelsőbb Bíróság és az OIT szervezeti szempontból lényegében egy egységet alkotott, különös tekintettel arra, hogy az elnökük azonos személy volt. A 2012. január 1-től hatályos bírósági reform a két bírósági szerv szervezeti egységességét megbontva jelentős intézményi átalakításokat hajtott végre. Az **intézményi átalakítás a hatékonyság növelését szolgálta**, a közel másfél évtizedes gyakorlati működési tapasztalatok szerint ugyanis az OIT a korábbi szervezeti keretek között nem volt képes a hatékony és gyors döntéshozatalra, mivel elnöke azonos volt a Legfelsőbb Bíróság elnökével, a két tisztség egyidejű betöltése nehezen volt összeegyeztethető. Ugyanígy, az OIT többi tagja sem főállásban látta el a feladatát, így az OIT ritkán, havonta csupán egyszer ülésezett. Mindemellert az OIT tagjai többségükben bírósági vezetők voltak, az OIT – egy egyértelmű diszfunkcióként – lényegében saját tagjainak felügyeletét látta el.

A Kúria és az Országos Bírósági Hivatal a Legfelsőbb Bíróság és az OIT jogutódja, nem egyszerűen átnevezésről van azonban szó, mivel a **hatáskörök is részben eltérően alakulnak.** A

Kúria például főszabály szerint csak az ítélkezési tevékenység tekintetében jogutód, de a saját tevékenysége vonatkozásában igazgatási hatásköröket is gyakorol a korábbi Országos Igazságszolgáltatási Tanács helyett.

Az Alaptörvény a **Kúriát** a bírói szervezet csúcán álló legfőbb bírói szakmai szervként definiálja, amely **új, alkotmányossági jellegű feladatokat is ellát**: dönt az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, továbbá a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról. Mindemellett a **Kúria a jogegység biztosítása tekintetében is kapott új eszközöket**: a jogegységi határozat és az elvi bírósági határozat meghozatalának joga mellett elvi bírósági döntést is kiadhat, bírósági joggyakorlat-elemző csoportok jöttek létre, illetve a Kúria kollégiuma a Kúria ítélkező tanácsa által hozott határozatot elvi határozatként közzéteheti, ha a határozat a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyben elvi kérdésekre is kiterjed. Emellett a Kúria kollégiuma határozhat arról, hogy az alsóbb fokú bíróságnak a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyben elvi kérdésekre is kiterjedő határozata elvi bírósági döntésként kerüljön kiadásra. Az új szabályozás az új eszközök biztosításán túl a jogegységi eljárást is megújította. Az így **kibővült feladatokat ellátó Kúria, illetve a bírósági szervezet egyaránt koncentrált, hatékony szakmai vezetést igényelt**, olyan szervezet-igazgatási rendszert kellett tehát kialakítani, amelyben a **Kúria elnöke** a szakmai munka elsőszámú felelőse és ennek minőségi ellátása érdekében **mentesíteni kellett a központi igazgatási jogköröktől**. Ezért vált el egymástól a szakmai vezetői (Kúria elnök) és az igazgatási vezetői tisztség (Országos Bírósági Hivatal elnöke). Mindazonáltal szükséges leszögezni, hogy a Legfelsőbb Bíróság és a Kúria közti **jogutódlás nem érinti a Legfelsőbb Bíróság bíráinak státuszát**, a bírák kinevezésének mint a köztársasági elnök által gyakorolt hatáskörnek az érintettsége pedig fogalmilag kizárt. Kijelenthető, a bírósági **reform kiküszöbölte a két tisztség párhuzamosságaiból és személyi átfedéseiből fakadó diszfunkciókat**.

Az Átmeneti Rendelkezések tehát egyértelművé tették a jogutódlás körében a fent írtakat, a Módosítás ezen jogutódlási szabály technikai áthelyezéséről rendelkezett. A **strukturális reformok és változások következménye, hogy az Országgyűlésnek** – a korábbiakkal megegyező kétharmados szavazattöbbséggel – **meg kellett választania az újonnan létrehozott Kúria, valamint OBH új elnökeit**. Annak érdekében, hogy a két új szerv működése 2012. január 1-jétől biztosítható legyen, a 2011. év végéig még hatályos 1949. évi Alkotmány, valamint az új bírósági szervezeti törvény úgy rendelkezett, hogy a Kúria, továbbá az Országos Bírósági Hivatal elnökét 2011. év végéig meg kell választani.

A megváltozott szervezeti-intézményi keretek és hatáskörök, valamint az új bírósági feladatok fokozott elvárásokat támasztanak általánosan minden vezetői tisztség jelöltjével szemben. Éppen ezért a kinevezési feltételek szigorítása valamennyi bírósági vezető tekintetében indokolt volt. A **bírák legnagyobb egyesülete** (amely a magyar bírói kar több mint felét tömöríti) **tette azt a javaslatot a jogalkotónak, hogy a bírósági vezetőkre kiemelt előírások vonatkozzanak**. E javaslat alapján tartalmazza a bírósági szervezeti törvény, hogy a Kúria elnökévé és az Országos Bírósági Hivatal elnökévé csak azt lehet megválasztani, aki legalább 5 éves bírói szolgálati viszonyal rendelkezik. (A bírósági szervezeti törvény emellett a többi bírósági vezetői tisztség esetében – szintén szigorítva a feltételeket – előírja, hogy vezetői tisztséget csak határozatlan időre kinevezett bíró tölthet be. Ez pedig azt jelenti, hogy legalább 3 éves bírói gyakorlat megszerzését követően pályázhat valaki vezetői álláshelyre, hiszen fő szabályként határozatlan idejű kinevezést a

bíró a 3 éves határozott idejű kinevezését követően kaphat.) A konszenzussal létrejött szabályozást szemlélteti az is, hogy az említett feltételeket tartalmazó módosító indítványt az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága nyújtotta be a törvényjavaslathoz, és a benyújtást a bizottság összes tagja – beleértve az ellenzéki képviselőket is – egyhangúlag támogatta. Az újonnan létrejött szervek vezetői esetében tehát a megváltozott feladatok és hatáskörök miatt szigorúbbá vált követelmények szükségessé tették a kinevezendő személyek újólapon történő megmérettetését már az új törvényi feltételek alapján. A köztársasági elnöknek és az Országgyűlésnek a jelöléskor és választáskor a törvényi rendelkezéseket be kellett tartani, tehát csak olyan személyt jelölhetett, illetve választhatott meg, aki a törvényi kinevezési feltételeknek megfelelt.

Fontos leszögezni, hogy a bírósági vezető és így a **Legfelsőbb Bíróság elnöke esetében is a bírókénti elmozdíthatatlanságnak kellett érvényesülnie**, az új szabályozás pedig ezt maradéktalanul biztosította annak kimondásával, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökét e tisztsége megszűnését követően pályázat kiírása nélkül a Kúriára tanácselnöknek kell kinevezni. Tehát a **Legfelsőbb Bíróság elnökének csak az adott vezetői tisztsége szűnt meg, bírói szolgálati viszonya nem**. A Legfelsőbb Bíróság elnöke változatlanul a Legfelsőbb Bíróság jogutódjának, a Kúriának a bírója maradt, illetve pályázat nélkül tanácselnöki kinevezést kapott.

Látható tehát, hogy a **változtatás a bíróságok függetlenségét nem érintette**, mindkét elnök a bírák közül került ki, az Országgyűlés választotta őket, az Országos Bírósági Hivatalnak mint a bíróságok igazgatását végző szervnek sincs köze – ellentétben több európai országgal – a végrehajtó hatalmi ághoz.

Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy **a fentieket az Alkotmánybíróság is elismerte a 3076/2013. (III. 27.) AB határozatban**, amikor elutasította a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettese megbízatása megszűnését kifogásoló alkotmányjogi panaszt. A határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, „a szervezet-átalakításon túl még az adott szervezet funkcióinak, azaz feladat- és hatásköreinek jelentősebb megváltozása is megalapozhat, indokolttá tehet törvényhozói beavatkozást, hiszen a hivatalban lévő vezető kiválasztásánál értelemszerűen nem lehettek tekintettel a megváltozott kompetenciákból adódó alkalmassági, megfelelőségi szempontokra, ugyanakkor nem zárható ki, hogy az új funkciók ellátása más szemléletű, felkészültségű, szakmai előélettel és gyakorlattal rendelkező személyt igényel”. **„Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a bírósági szervezetrendszer teljes körű átalakítása, a Kúria és elnökének feladat és hatásköreit érintő jelentős változások az elnök jogi helyzetét nagymértékben módosították a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesének kinevezése idején fennállott helyzethez képest. Mindezek természetesen járta együtt az elnökhelyettesi funkció, feladat és hatáskör változásaival.”** Az Alkotmánybíróság az elnök és helyette közti bizalmi viszony szükségességére is utalva leszögezte: **„az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a korábbi vezetői megbízatás határidő előtti törvényi megszüntetéséhez ezek a változások kellő indokul szolgálnak”**.

## 18. Az adatvédelmi biztos megbízatásának megszűnése

Noha az Alkotmánybíróság Átmeneti Rendelkezésekkel kapcsolatos döntése nem érintette, a **Módosítás változtatás nélkül átemelte az Alaptörvénybe az Átmeneti Rendelkezések valamennyi, az Alkotmánybíróság által ténylegesen átmenetinek talált szabályát, így azt a**

**rendelkezést is, amely szerint „[a] hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik”.**

E körben is érdemes emlékeztetni arra, hogy az Alkotmánybíróság által is elismerten valódi átmeneti rendelkezésnek, az adatvédelmi biztos megbízatása – 2012. január 1-ével történő – megszüntetésének indokai az alábbiak voltak.

Az Alaptörvény VI. cikke, amellyel, hogy alapjogként rögzítette a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jogokat, rendelkezik arról is, hogy a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi, alkotmányos szintre emelve ezzel az említett alapjogok ellenőrzésére hivatott szerv függetlenségét.

Az adatvédelmi biztosi intézményt ugyanis a 2011. december 31-ig hatályos Alkotmány kifejezetten nem szabályozta, ellentétben az állampolgári jogok országgyűlési biztosával és a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak felügyeletével megbízott országgyűlési biztossal. A biztosi intézmény működése során bebizonyosodott, hogy az ombudsmani hatáskör és eszköztár nem nyújt megfelelő mozgásteret és lehetőséget a jogsértések kivizsgálására és szankcionálására. **Az információtechnológia elterjedése, az ennek nyomán változó társadalmi szokások folytán, illetve a globalizáció által teremtett új helyzetben a '90-es évek közepén létrehozott ombudsmani rendszernél lényegesen hatékonyabb hatósági fellépésre volt szükség.** Erre a szerepre megfelelőbb szervezeti forma a hatóság, így az ombudsmani intézmény helyett az új kihívásokkal szembenézni képes hatóságot kellett kialakítani.

Az új körülmények szükségessé tették, hogy az Alaptörvény koncepciójába illeszkedő és az európai uniós elvárásoknak megfelelő új szabályozás és szervezet jöjjön létre ezen a területen.

Ezen szabályozást tartalmazza az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.), amely létrehozta a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot (a továbbiakban: Hatóság).

A Velencei Bizottság 2012. október 18-án kelt 672/2012. sz. véleményében foglalt általános értékelése szerint az Infotv. „összességében megfelel az alkalmazandó európai és nemzetközi mércéknek”.

A Hatóság függetlenségének követelményét tehát az Alaptörvény alkotmányos szinten rögzítette. Az ebből, valamint a tárgykört szabályozó európai uniós normákból fakadó, a Hatóság függetlenségére vonatkozó követelményt az Infotv. több oldalról is támogatja a Hatóság számára maradéktalanul biztosítja mind a szervezeti, mind a feladat- és hatásköri, mind a személyi, mind a gazdasági-költségvetési önállóságot.

Ezzel kapcsolatban a Velencei Bizottság 672/2012. sz. véleménye kiemelte, hogy „[a] törvény jelenlegi változata különösen részletesen tartalmaz – közvetlenül, vagy általában közvetett módon – a Hatóság függetlenségét biztosító szabályokat. Érdemes megemlíteni, hogy ezek közül néhány biztosíték más európai ország hasonló szabályozásában nem mindig található meg.” Meg kell jegyezni például, hogy az elmúlt években az Európai Bíróság **Németországot** és **Ausztriát** is elmarasztalta az adatvédelmi hatóság függetlenségére irányadó uniós jogi követelmények megsértése miatt.

Az Infotv. megőrizte az adatvédelmi biztos alapvetően ombudsmani típusú eljárását, tekintettel arra, hogy a gyakorlatban egyes esetekben ez a formális közigazgatási eljárásnak nem minősülő vizsgálat, illetve az ennek eredményeként az adatkezelő számára készített ajánlás és a nyilvánosság ereje is megfelelő eszköznek bizonyult a személyes adatok jogszerű kezelésének kikényszerítésére.

**Az új típusú, független Hatóság számára az Infotv. azonban új jogi eszközöket is a rendelkezésére bocsát** annak érdekében, hogy a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjogok érvényesíthetősége átlátható és kellően hatékony legyen.

Az Infotv. rendszerében újdonságként jelentkezik, hogy az ombudsmani típusú vizsgálat lefolytatásának lehetősége mellett **a Hatóság érdemi hatósági jogosítványokat kapott**. Így amennyiben a bejelentést megalapozottnak tartja, az ombudsmani típusú eszközök alkalmazását követően vagy azok helyett hatósági eljárást is indíthat, amely eljárásban a Hatóság a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak alkalmazásával jár el, biztosítva határozatainak hatékony végrehajtását is. A Hatóság ezen eljárásában a korábbi szabályozástól eltérően akár tízmillió forintig terjedő bírságot is kiszabhat az adatvédelmi rendelkezéseket megsértő adatkezelővel szemben.

Mindezek alapján nyilvánvaló, hogy **a Hatóság nem csak nevében különbözik az adatvédelmi biztosi modelltől, hanem a két szervezeti megoldás között – amellett, hogy az európai uniós jog által tartalmazott követelményeknek mindkettő megfelel – mind jogállásában, mind eljárásában, mind az általa alkalmazható jogkövetkezmények tekintetében érdemi eltérés mutatható ki.**

A korábbi adatvédelmi biztos esetében alkalmazott szervezeti modell megváltoztatásáról tehát az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom az Alaptörvény megalkotásával döntött. **Az adatvédelmi biztosi (ombudsmani típusú) modell mint szervezeti keret** – Magyarország álláspontja szerint az európai uniós jog által biztosított tagállami modellválasztás szabadságával összhangban – az **Alaptörvény rendelkezése alapján megszűnt.**

Tekintettel arra, hogy adatvédelmi biztosi pozíciót az Alaptörvény hatálybalépését követően – e jogintézmény híján – betölteni senki nem tudja, az Átmeneti Rendelkezések 16. cikkében foglalt, majd 2013. április 1-jétől az Alaptörvény „ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK” 17. pontjába változatlan tartalommal beillesztett rendelkezés ezen alaptörvényi előíráshoz kapcsolódóan rendezte a hivatalban lévő adatvédelmi biztos mandátumának megszűnését is.

Ezzel összefüggésben **kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság 3076/2013. (III. 27.) AB** határozatában megerősítette korábbi gyakorlatát, [7/2004. (III. 24.) AB határozat, 5/2007. (II. 27.) AB határozat], amely **szertint a szervezet-átalakítás kifejezetten alkotmányos indoka lehet a közjogi tisztségviselők mandátuma lerövidítésének**. E gyakorlatot továbbfejlesztve továbbá a következőket is megállapította: „Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a szervezet-átalakításon túl még az adott szervezet funkcióinak, azaz feladat- és hatásköreinek jelentősebb megváltozása is megalapozhat, indokoltá tehet törvényhozói beavatkozást, hiszen a hivatalban lévő vezető kiválasztásánál értelemszerűen nem lehetnek tekintettel a megváltozott kompetenciákból adódó alkalmassági, megfelelőségi szempontokra, ugyanakkor nem zárható ki, hogy az új funkciók ellátása más szemléletű, felkészültségű, szakmai előélettel és gyakorlattal rendelkező személyt igényel.”



Magyarország álláspontja szerint az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata az adatvédelmi felügyelő hatóság szervezetalakításával összefüggésben is irányadó és alkalmazandó.

## 19. A gondnokoltak választójoga

Noha az Alkotmánybíróság Átmeneti Rendelkezésekkel kapcsolatos döntése nem érintette, a **Módosítás változtatás nélkül átemelte az Alaptörvénybe az Átmeneti Rendelkezések** valamennyi, az Alkotmánybíróság által **ténylegesen átmenetinek talált szabályát, így azt a rendelkezést is, amely szerint „[a]ki az Alaptörvény hatálybalépésekor jogerős ítélet alapján a cselekvőképességét korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt áll, nem rendelkezik választójoggal a gondnokság megszűntetéséig, vagy amíg választójogának fennálltát a bíróság meg nem állapítja”.**

E körben is érdemes emlékeztetni arra, hogy az Alkotmánybíróság által is elismerten valódi átmeneti rendelkezés ahhoz az alaptörvényi rendelkezéshez [XXIII. cikk (6) bekezdés] kapcsolódik, amely szerint „[n]em rendelkezik választójoggal az, akit [...] belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt”.

Az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése ugyan valóban lehetőséget ad a szellemi fogyatékkal élők választójogának a korlátozására, de mégis **hatalmas előrelépést jelent a korábbi Alkotmányban foglaltakhoz képest azáltal, hogy ezt a korlátozást nem teszi kötelezővé és automatikussá.**

A korábbi Alkotmány értelmében azok a személyek, akik bármely okból valamilyen cselekvőképességet kizáró vagy korlátozó gondnokság hatálya alatt álltak, szellemi fogyatkozásuk mértékére tekintet nélkül automatikusan és általános jelleggel ki voltak zárva a választójogból. Ezzel szemben az új Alaptörvény – az Emberi Jogok Európai Bírósága által a *Kiss Alajos kontra Magyarország* ügyben hozott ítéletben foglaltaknak is megfelelően – megköveteli, hogy a gondnokság alá helyezett személyeknél a belátási képesség hiányának vagy korlátozottságának a vizsgálata kifejezett terjedjen ki a választójog gyakorlásának képességére. Ennek megfelelően **csakis egyedi – a szükségességi és arányossági követelményeket szem előtt tartó és alkotmányjogi panasszal is megtámadható – bírói mérlegelés alapján, az egyén tényleges képességeit, körülményeit a választójog szempontjából figyelembe véve kerülhet sor a gondnokság alá helyezett személyek választójogból való kizárására.**

Az Alaptörvénnyel szemben megfogalmazott kritikák arra hivatkoznak, hogy a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény – a politikai részvételei jogokról szóló – 29. cikke még ilyen korlátozást sem tesz lehetővé. Álláspontunk szerint azonban az egyezmény hivatkozott cikkét nem lehet önmagában értelmezni, azt az egyezmény más rendelkezéseivel – különösen a cselekvőképesség, illetve az ehhez kapcsolódó jogok gyakorlásának korlátozását megfelelő garanciák mellett lehetővé tevő 12. cikkel – összefüggésben kell vizsgálni. Megjegyzendő továbbá, hogy a nemzetközi emberi jogi egyezményekben biztosított jogok általában nem jelentik azt, hogy azoknak a szükségességi és arányossági követelményeknek megfelelő korlátozása egyáltalán nem lenne megengedett. Az Alaptörvény – az automatikus korlátozásról szóló korábbi Alkotmánnyal ellentétben – megfelel a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának és az Emberi Jogok Európai Egyezményének is.

Ki kell emelni, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése **nem tartalmaz hátrányos megkülönböztetést jelentő rendelkezést**, és az abban foglaltak nem zárják ki a választójogot érintő belátási képesség megkülönböztetés-mentes vizsgálatára vonatkozó követelmény érvényesülését. Noha az Alaptörvény rendelkezéseit végrehajtó törvényi rendelkezések a belátási képesség választójogra vonatkoztatott vizsgálatát a cselekvőképességet kizáró, illetve gondnokság alá helyezési eljáráshoz társítják, és önmagában – a belátási képesség más területekre is kiterjedő korlátozottsága nélkül – a választójogi képesség hiánya nem állapítható meg, a gondnokság alá helyezési eljárás bárkivel szemben megindítható.

A fogyatékkal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezményben foglalt, a fogyatékoságon alapuló megkülönböztetés tilalmára, és az egyenlő jogok biztosítására vonatkozó rendelkezéseket abszolutizáló kritikák érvelése ellentétben áll azokkal, a szintén a hivatkozott egyezményben foglalt szabályokkal, amelyek a cselekvőképesség korlátozására vonatkozó arányos intézkedések létét egyébként elismerik (ld. 12. cikk). Ha igaz lenne az az érvelés, amely szerint a szellemi fogyatékoság szempontja alapján a választójogot egyáltalán nem lehet korlátozásoknak alávetni, akkor ugyane logika alapján az egyezményben foglalt más jogok sem lennének korlátozhatóak, és így végső soron a cselekvőképesség korlátozására vonatkozó semmilyen intézkedés nem lenne indokolható. Noha e kérdésekben az egyezmény ellentétes értelmezésekre adhat alapot, kizárható, hogy a szerződő felek szándéka lényegében a cselekvőképességi szabályok megszüntetésére is kiterjedt volna.

Hangsúlyozandó továbbá, hogy a **magyar jogszabályok a választójogra vonatkoztatott belátási képesség egyedi eljárásokban, szakértő bevonásával történő vizsgálatára lehetőséget adnak, ugyanakkor semmilyen módon nem determinálják az ez ügyben hozott egyedi jogalkalmazói döntéseket**. Ennek következtében a megfelelő szakértői vizsgálatok elvégzésének az egyedi eljárásokban kell megtörténnie, és **ha a tudomány állása szerinti szakértői vizsgálatok alapján a jogalkalmazó azt állapítja meg, hogy a belátási képesség választójogra vonatkoztatott kizártsága nem bizonyítható, akkor ennek következményeit – a választójogból való kizárás mellőzését – az egyedi eljárásokban kell levonni**. Ennek sem az Alaptörvény, sem más magyar jogszabály nem képezi akadályát.

Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének 2010-ben készített felmérése szerint az Európai Unió tagállamainak túlnyomó többségében – így például **Németországban, Lengyelországban, Belgiumban, Csehországban, Dániában, Bulgáriában, Görögországban, Észtországban, Lettorságban, Litvániában, Luxemburgban, Máltán, Portugáliában, Romániában, Szlovákiában** – a korábbi magyar Alkotmányban foglaltakhoz hasonló teljes, általános tilalom vonatkozik a gondnokság alá helyezett személyek választójogára.

#### **IV. AZ ALAPTÖRVÉNY HARMADIK MÓDOSÍTÁSA – FÖLDTÖRVÉNY SARKALATOSSÁ TÉTELE**

##### **20. A földtörvény és az egyéb sarkalatos törvények**

a) Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdését az Alaptörvény **harmadik módosítása (tehát nem a legutóbbi Módosítás) iktatta be, és 2012. december 22-től hatályos**. A termőföld és az erdők az Alaptörvény értelmében a **magyar nemzet közös örökségének részét képezik, e nemzeti kincsek „védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki**

**kötelessége”**: kiemelt alkotmányos érdek. Ennek megfelelően indokolt volt annak előírása, hogy a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása e célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit sarkalatos törvény határozza meg. A harmadik módosítás ezért az Alaptörvény P) cikkének szövegét a vonatkozó szabályozás stabilitásának biztosítása érdekében kiegészítette az e tárgykör sarkalatos törvényi elfogadására vonatkozó követelménnyel.

Az Alaptörvény harmadik módosítása mindössze egy sarkalatos törvényhozási tárgykört állapít meg, csupán arról szól, hogy mely kérdéseket kell sarkalatos törvényben rendezni. Az Alaptörvény decemberi módosítása ebből következően egyáltalán nem határoz meg tartalmi szabályokat a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzésével és hasznosításával összefüggésben, így fel sem merülhet az, hogy az Alaptörvény előírása bármilyen módon összeütközésbe kerülhet az európai uniós joggal. Önmagában annak, hogy egy tagállam valamely tárgykört milyen jogforrási szinten (sarkalatos törvényben vagy más jogszabályban) szabályoz, uniós jogi szempontból nincsen relevanciája.

Mindemellett meg kell jegyezni, hogy a természeti erőforrások védelme, amelyre tekintettel az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése a sarkalatos törvényi szabályozást előírja, teljes mértékben összhangban van az európai uniós joggal, hiszen az Európai Unió működéséről szóló szerződés 191. cikke maga is hasonlóképpen célul tűzi ki a környezeti, természeti értékek védelmét.

**b) A magyar Alaptörvénnyel szemben megfogalmazott kritikák között felmerültek a sarkalatos törvények nagy számával kapcsolatos kifogások. Ezzel kapcsolatban ugyanakkor le kell szögezni, hogy Magyarországon az alkotmányos hagyományok közé tartozik az, hogy az Alkotmány számos olyan tárgykört határoz meg, amelynek részletes szabályait sarkalatos (minősített, kétharmados) törvényben kell megállapítani. Az új Alaptörvény nem emeli a sarkalatos törvények számát, sőt kis mértékben még csökkenti is azokat a korábban hatályos Alkotmányhoz képest. A sarkalatos törvényi tárgykörök száma az Alaptörvény harmadik módosítását követően sem haladja meg a korábbi Alkotmány szerinti kétharmados törvények számát.**

A Velencei Bizottság által korábban megfogalmazott kritika arra hivatkozott, hogy az Alaptörvény több mint ötvenszer utal sarkalatos törvényekre, és ezzel azt a téves képzetet keltette mintha ennyi tárgykörben lenne szükség sarkalatos törvényt alkotni. **A Velencei Bizottság véleményében is említett több mint 50 utalás azonban az ismétlődő és a technikai jellegű hivatkozásokat is magában foglalja, és ezért jóval kevesebb szabály teremt valóban önálló jogi alapot a sarkalatos törvényi szabályozásra.** Teljesen téves következtetésre jut például a Velencei Bizottság akkor, amikor a minisztériumok megnevezésére vonatkozó rendelkezéseket is sarkalatos törvényi tárgykörbe tartozónak tartja, holott valójában az Alaptörvény a mindenkori Kormány szervezetalakítási szabadságának érdekében éppen ellenkezőleg, úgy szól, hogy sarkalatos törvénynek a minisztérium (és miniszter vagy közigazgatási szerv) megjelölésére vonatkozó rendelkezését egyszerű törvény is módosíthatja.

Az Alaptörvényben meghatározott sarkalatos törvényi tárgykörök szűk értelmezését segíti elő a sarkalatos törvényekben megjelenített ún. **sarkalatossági záradék**, amely pontosan megjelöli, hogy egy adott törvény rendelkezései közül melyeket kell az alaptörvény értelmében sarkalatosnak tekinteni. Például az új adatvédelmi törvényben szigorúan csak az adatvédelmi hatóság szervezetére vonatkozó, az annak függetlenségét garantáló rendelkezések (az egész törvény alig több mint tíz

százaléka) minősülnek sarkalatosnak. Az egy törvényben szabályozott egymással összefüggő rendelkezések közül tehát nem feltétlenül lesz mindegyik olyan, amelyet csak kétharmados többséggel lehet a jövőben módosítani.

Ki kell továbbá emelni azt is, hogy Magyarországon a sarkalatos törvény a jogforrási hierarchia szempontjából az Alaptörvény alatt helyezkednek el, és ebből következően az **Alkotmánybíróság teljes körűen vizsgálhatja azok Alaptörvénnyel való összhangját, és meg is semmisítheti azokat. Ellenben például Ausztriában** számos kétharmados törvény alkotmányerejű törvénynek számít, az alkotmánnyal azonos jogforrási rangon áll, és azokat az alkotmánybíróság nem is vonhatja felülvizsgálat alá.