

ZÁRÓSZAVAZÁS ELŐTT AZ ALAPTÖRVÉNY TIZENHETEDIK MÓDOSÍTÁSA

PONTOSÍTÁSOK, SÚLYOSÍTÁSOK ÉS FENNMARADÓ ALKOTMÁNYOSSÁGI AGGÁLYOK

Az Alaptörvény tizenhetedik módosításának összegző módosító javaslattal alakított szövege sem oszlatta el az Alapjogokért Központ korábbi elemzésében már megfogalmazott alkotmányossági aggályokat a javaslattal szemben. Noha a „társadalmi egyeztetés” során és a nyilvánosságban számos kifogás jelent meg hivatalban lévő közjogi tisztségviselők – köztük a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság elnöke – mandátumának megszakításával, a választójog korlátozásával, és az új közvádloi jellegű szerv garanciális hiányaival kapcsolatban, ezekre a zárószavazásra váró szöveg egyáltalán nem, vagy csak technikai módosításokkal reagált. A jogbiztonság, az intézményi függetlenség, a hatalommegosztás elve és a választójog alkotmányos követelményei körében megfogalmazott kritikák olyan súlyúak, hogy a javaslat elfogadása az eddigi legjelentősebb határátlépést jelenti a rendszerváltoztatás óta.

I. Kiindulópont

Az Alapjogokért Központ korábbi elemzése az Alaptörvény tizenhetedik módosításának társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezetét, valamint a Nemzeti Vagyonvisszaszerzési és Védelmi Hivatal létrehozására irányuló elképzelést vizsgálta alkotmányossági szempontból. Az elemzés leginkább a köztársasági elnök megbízatásának megszüntetését, az országgyűlési képviselői mandátumkorlátot, az alkotmánybírói korhatár hivatalban lévő tagokra való alkalmazását, a sarkalatos törvények körének csökkentését, valamint az új hivatal garanciarendszerének hiányosságait azonosította aggályos elemként. Az ezekre vonatkozó aggályokat továbbra is fenntartjuk.

A mindössze öt napos, eredményeit tekintve transzparensnek nem nevezhető „társadalmi egyeztetést” követően a miniszterelnök benyújtotta az Alaptörvény tizenhetedik módosítását, majd elkészült az Országgyűlés Törvényalkotási Bizottságának összegző módosító javaslata is. Jelen elemzés tárgyát a három szövegváltozat összevetése, illetve a zárószavazásra váró végleges szöveg vizsgálata adja. Rámutatunk, hogy ugyan bizonyos megoldások pontosabbá váltak, más pontokon a jogalkotó visszalépett a korábbi elképzeléseitől, de az alkotmányos rendszert leginkább érintő rendelkezések változatlanul fennmaradtak vagy súlyosabbá váltak.

Az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozatban rögzített klasszikus tétele szerint jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani. Ha egy alkotmánymódosítás jogállamiságra, intézményi bizalomra vagy alkotmányos megújulásra hivatkozik, akkor saját eszközeinek is meg kell felelniük a jogbiztonság, a hatalommegosztás és az intézményi függetlenség követelményeinek.

II. A képviselői választhatóság korlátozása

Az első tervezet szerint nem lett volna választható országgyűlési képviselővé az, aki országgyűlési képviselői megbízatást összesen legalább tizenkét évig már betöltött. A benyújtott szöveg ezt a korlátozást tovább szélesítette: nem lesz választható az sem, akit legalább három választáson országgyűlési képviselővé választottak.

Ez alkotmányjogi szempontból lényeges súlyosítás. A kizárás már nemcsak a Parlamentben eltöltött időhöz, hanem a választói bizalom ismételt kifejeződéséhez is kapcsolódik. Ha a választópolgárok több alkalommal ugyanazt a személyt kívánják képviselőként megbízni, akkor ez alkotmányos értelemben nem kizárási ok, hanem demokratikus legitimációs tény. A javaslat ezzel szemben a választói akarat ismételt megnyilvánulását olyan körülménnyé alakítja, amely a jövőbeni választhatóság elvesztéséhez vezet.

A politikai döntéshozatal megújítása önmagában lehet jogalkotói cél, ebből azonban nem következik a választójog ilyen mértékű korlátozhatósága. A szabály az érintett személy passzív választójogán túl a választópolgárok döntési szabadságát is szűkíti, hiszen előzetesen kizárja annak lehetőségét, hogy a választók az általuk továbbra is alkalmasnak tartott jelöltre szavazzanak.

Az átmeneti szabály annyiban javított az első tervezethez képest, hogy a korlát nem érinti a módosítás hatálybalépésekor fennálló képviselői megbízatásokat. Ez kodifikációs szempontból ugyan üdvözlendő pontosítás, de az alapvető alkotmányossági problémát nem oldja meg. A rendelkezés továbbra is aránytalanul szűkíti a választhatóságot és közvetve a választópolgárok szabad politikai döntését.

III. Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályok

Az első tervezet egyik legsúlyosabb aggálya az volt, hogy a 70 éves felső korhatárt rövid átmenettel a hivatalban lévő alkotmánybírókra is alkalmazta volna. A benyújtott szöveg ezt részben enyhítette, mert az új mandátumszerkezetet főszabály szerint csak a módosítás hatálybalépését követően megválasztott alkotmánybírákra alkalmazta volna. Az összegző módosító javaslat azonban ezt a korrekciót jelentősen árnyalja.

Az összegző módosító javaslat szerint, ha az Alkotmánybíróság tagja a módosítás hatálybalépésének napján már betöltötte a hetvenedik életévét, megbízatása a hatálybalépést követő második hónap első napján megszűnik. Emellett, ha a módosítás hatálybalépésekor hivatalban lévő alkotmánybíró csak később tölti be a hetvenedik életévét, megbízatása a hetvenedik életéve betöltésének napján szűnik meg. A korhatár így nemcsak a hatálybalépéskor hetven év feletti alkotmánybírákat érinti, hanem minden olyan hivatalban lévő bírát, aki a módosítás hatálybalépését követően tölti be a hetvenedik életévét. Vagyis a hivatalban lévő alkotmánybírák megbízatásának időtartamát a módosítás utólagosan, a megválasztásukkor irányadó mandátumfeltételekhez képest rövidítené le.

Az alkotmánybírói mandátum időtartama éppen az Alkotmánybíróság függetlenségének és folytonosságának intézményi garanciája. Ezt a következtetést erősíti a 183/2010. (X. 28.) AB határozat is, amely a Gazdasági Versenyhivatal elnökhelyetteseinek megbízatásával összefüggésben mondta ki, hogy a határozott időre létrejött, intézményi függetlenséget is védő vezetői mandátum nem rövidíthető le utólag bevezetett megszűnési ok visszaható alkalmazásával. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben azt is hangsúlyozta, hogy ha a jogalkotó a vezetői megbízatások rendszerét módosítani kívánja, azt főszabály szerint a jövőre nézve, a már létrejött határozott időtartamú jogviszonyok érintetlenül hagyása mellett teheti meg.

Ez az érv az alkotmánybírák esetében még erősebben érvényesül, az Alkotmánybíróság tagjainak megbízatása közvetlenül az alkotmányos kontroll függetlenségét biztosítja. A 33/2012. (VII. 17.) AB határozat és az Európai Unió Bíróságának C-286/12. számú, Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott ítélete szintén az átmeneti idő, az elmozdíthatatlanság és az életkori szabályozás arányosságának jelentőségére mutat rá.

IV. A köztársasági elnök megbízatásának megszüntetése

A szöveg ezen a ponton nem változott, azaz a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatása a módosítás hatálybalépését követő napon megszűnik, ezt követően pedig az Országgyűlés az új Alkotmány hatálybalépéséig, de legfeljebb öt évre új köztársasági elnököt választ.

Ez továbbra is a módosítás legsúlyosabb alkotmányossági problémája, ami beláthatatlan és hosszútávú következményekkel járhat. A rendelkezés nem általános intézményi reformként jelenik meg, hanem *de facto* egy konkrét, hivatalban lévő közjogi méltóság mandátumának megszakítása. Az indoklás bizalomvesztésre utal, ennek politikai értékelése jogon kívüli kérdés. Alkotmányjogi szempontból az a döntő, hogy a bizalomvesztés nem előre meghatározott, objektív, jogilag számon kérhető megszűnési ok, hanem szubjektív, politikai kategória, ami érvényesen nem indokolható sem társadalmi érülettel, sem pártprogrammal.

A köztársasági elnöki megbízatás határozott időtartama a tisztség alkotmányos stabilitásának egyik garanciája. Ha a hivatalban lévő államfő mandátuma átmeneti alkotmányos rendelkezéssel, konkrét személyi helyzetre szabva megszüntethető, ez olyan precedenst teremt, amely minden más közjogi tisztség stabilitását is gyengítheti. A korábbi elemzés részletesen bemutatta, hogy a köztársasági elnök idő előtti eltávolítására a hatályos alkotmányos rendszer jogi felelősségi eljárást ismer, nem pedig politikai bizalomvesztésre épülő parlamenti döntést.

A Baka kontra Magyarország ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága rámutatott, hogy egy közjogi vezetői mandátum idő előtti megszüntetése nem kezelhető pusztán szervezeti vagy technikai kérdésként. A döntés a bírói vezetői mandátum idő előtti megszüntetését az intézményi függetlenség és az érintett jogvédelmi lehetőségei szempontjából vizsgálta, amellyel jelen ügy bár nem azonos tényállású, de a közjogi vezetői mandátum idő előtti megszakításának alkotmányos érzékenységeire figyelmeztet.

A javaslat ezen a ponton változatlanul személyi hatású alkotmányozási megoldást alkalmaz, ami a jogbiztonság, a hatalommegosztás és a közjogi tisztségek stabilitása szempontjából súlyosan aggályos.

V. Az NVVH alkotmányos szabályozása

A benyújtott javaslat az NVVH tekintetében pontosította az első tervezetet. A hivatal neve Nemzeti Vagyonvisszaszerzési és Vagyonvédelmi Hivatalra változott, és a korábbi, túl nyitott „további feladat- és hatásköröket gyakorol” fordulat helyett a javaslat már közvagyonvisszaszerzési és -védelmi feladatokról beszélt. Az összegző módosító javaslat még tovább szélesítette az alkotmányos feladatmeghatározást. A Hivatal célja már nemcsak a jogellenesen felhasznált, hanem a jogellenesen kezelt közvagyon felkutatásának és visszaszerzésének elősegítésére is kiterjed. Az indokolás szerint ez a lehető szélesebb körben határozná meg az új szerv alapvető feladat- és hatáskörét.

A közvagyon védelme legitim állami cél ugyan, de minél szélesebb feladatkörrel jön létre egy közvádloi jellegű, büntetőhatalmi súlyú szerv, annál erősebb alkotmányos garanciákra van szükség, a függetlenség pusztá kimondása nem elegendő. A kinevezés, a felmentés, az utasíthatóság, a költségvetési önállóság, az elszámoltathatóság, a jogorvoslat és az ügyészséghez való viszony szabályai döntenek el, hogy a függetlenség valódi vagy csupán deklaratív.

A legújabb szöveg továbbra is fordított szabályozási logikát követ. Az Alaptörvény létrehozná a jelentős közjogi és büntetőeljárású súlyú szervet, sőt annak feladatkörét még szélesebbre nyitná, de működésének legfontosabb garanciáit későbbi sarkalatos törvényben szabályozná. Az Alaptörvény szintjén legalább az ügyészséghez való viszonyt, a hatásköri összeütközések kezelését, a vezetők kinevezésének és felmentésének garanciáit, valamint az utasíthatatlanság tartalmát indokolt lenne tisztázni. Ezek nélkül az NVVH létrehozása alkotmányos garanciák hiányában fog szenvedni, amely súlyos jogállamisági problémákat vetít előre.

VI. Sarkalatosság és közpénz-fogalom

A sarkalatos törvények körének csökkentése önmagában nem alkotmányellenes. A túl széles minősített többségi követelmény indokolatlanul szűkítheti a mindenkori parlamenti többség mozgásterét, ebből azonban nem következik, hogy a sarkalatosság széles körű és egyidejű lebontása minden tárgykörben alkotmányosan közömbös lenne.

Az összegző módosító javaslat ezen a ponton több érdemi korrekciót tartalmaz. Visszavonná a termőföldek védelmét biztosító P) cikk (2) bekezdéséhez kapcsolódó sarkalatosság megszüntetését, és fenntartaná a minősített többségi követelményt a nemzeti vagyona vonatkozó 38. cikk (1)–(2) bekezdése tekintetében is. Az indokolás kifejezetten rögzíti, hogy e tárgykörök sarkalatosságának fenntartása az Alaptörvény rendszerében indokolt. Ez alkotmányossági szempontból kedvező változás.

A sarkalatossági kritika azonban ettől nem válik okafogyottá. A javaslat továbbra is több intézményi és alapjogi jelentőségű területen csökkentené a minősített többségi követelményt. Ezeknél a tárgyköröknél továbbra is külön, tárgykörönkénti alkotmányos indoklásra lenne szükség.

Külön figyelmet érdemel a közpénz alkotmányos fogalmának törlése, amelyet az összegző módosító javaslat nem érint. Egy olyan alkotmánymódosításban, amely a közvagyon védelmét és a jogellenesen kezelt vagy felhasznált közvagyon visszaszerzését kiemelt célként jelöli meg, különösen erős igazolást igényel az a megoldás, amely éppen a közpénzek alkotmányos fogalmi támpontját vezeti ki. Ha a jelenlegi közpénz-fogalom szűk vagy pontatlan, akkor alkotmányos szempontból kézenfekvőbb megoldás annak újrafogalmazása, nem pedig teljes törlése.

VII. Önálló szabályozó szervek, hatálybalépés és új jogtechnikai elemek

Az összegző módosító javaslat egyik legfontosabb korrekciója, hogy az önálló szabályozó szervek alkotmányos státuszának átalakítását egyelőre visszavonná. Elhagyná azt a rendelkezést, amely a jogszabályok felsorolásából kivette volna az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletét, és elhagyná az önálló szabályozó szervekre vonatkozó átmeneti rendelkezést is. Az indokolás szerint az új Alkotmány előkészítése során kell részletesen megvizsgálni e szervek önálló alkotmányos jogállását, ezért az Alaptörvényben foglalt meghatározásuk hatályon kívül helyezése jelenleg nem sürgető.

Ez érdemi visszalépés a korábbi intézményi átrendezéshez képest, és jogbiztonsági szempontból kedvező változás. Ezzel az önálló szabályozó szervek korábbi rendeleteinek jogfolytonosságára vonatkozó aggály is okafogyottá válik, hiszen a módosító javaslat az egész érintett blokkot kivenné.

A hatálybalépési szabályok ugyanakkor továbbra is szigorúak. A módosítás főszabály szerint a kihirdetését követő napon lépne hatályba. Az összegző módosító javaslat ugyanakkor az Országgyűlési Őrség megszüntetésével összefüggő rendelkezések hatálybalépésére 2026. október 1-jei időpontot állapítana meg, az indokolás szerint megfelelő felkészülési idő biztosítása érdekében. Ez részleges, de helyes korrekció.

A benyújtott javaslat továbbra is tartalmazza a vármegyei terminológia megyeire cserélését, valamint az átállásra vonatkozó átmeneti szabályt. E rendelkezések politikai-szimbolikus és jogtechnikai természetűek, ezért jelen alkotmányossági elemzés ezek érdemi értékelésére nem tér ki.