

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA

**T/332. számú
javaslat**

Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása

**Előadó: Dr. Trócsányi László
igazságügyi miniszter**

Budapest, 2018. május

Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása

Az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontjában meghatározott hatáskörében eljárva az Alaptörvényt a következők szerint módosítja:

1. cikk

A Nemzeti hitvallás a „Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét.” szövegrészt követően a következő szövegrésszel egészül ki:

„Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.”

2. cikk

Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”

3. cikk

Az Alaptörvény R) cikke a következő (4) bekezdéssel egészül ki:

„(4) Magyarország alkotmányos önazonosságának védelme az állam minden szervének kötelessége.”

4. cikk

Az Alaptörvény VI. cikke helyébe a következő rendelkezés lép:

„VI. cikk

(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.

(2) Az állam jogi védelemben részesíti az otthonot, annak nyugalma megóvása érdekében.

(3) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

(4) A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.”

5. cikk

(1) Az Alaptörvény XIV. cikk (1)-(3) bekezdése helyébe a következő rendelkezések lépnek:

„(1) Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be. Idegen állampolgár – ide nem értve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket – Magyarország területén a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet. A kérelem előterjesztése és elbírálása feltételeinek alapvető szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

(2) Magyar állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet. Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás.

(3) Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.”

(2) Az Alaptörvény XIV. cikke a következő (4) és (5) bekezdéssel egészül ki:

„(4) Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelmük megalapozott. Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.

(5) A menedékjog biztosításának alapvető szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

6. cikk

Az Alaptörvény 25. cikk (1)-(3) bekezdése helyébe a következő rendelkezések lépnek:

„(1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. Bíróság a rendes és a közigazgatási bíróság.

(2) A rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.

(3) A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bíróságok legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság, amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.”

7. cikk

Az Alaptörvény 28. cikke helyébe a következő rendelkezés lép:

„28. cikk

A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuláját, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

8. cikk

Az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában.”

9. cikk

Az Alaptörvény „ZÁRÓ ÉS VEGYES RENDELKEZÉSEK” része a következő 27. ponttal egészül ki:

„27. A közigazgatási bírósági szervezet felállításáig a bíróság dönt

- a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben;
- b) a közigazgatási határozatok törvényességéről;
- c) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről;
- d) a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.”

10. cikk

(1) Az Alaptörvény e módosítása – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a kihirdetését követő napon lép hatályba.

(2) A 7. cikk 2019. január 1-jén lép hatályba.

(3) Az Alaptörvény e módosítását az Országgyűlés az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontja és S) cikk (2) bekezdése alapján fogadja el.

(4) Az Alaptörvény egységes szerkezetű szövegét az Alaptörvény e módosításának hatálybalépését követően haladéktalanul közzé kell tenni a hivatalos lapban.

ÁLTALÁNOS INDOKOLÁS

Az Európát sújtó tömeges bevándorlás és a bevándorlás párti erők tevékenysége Magyarország nemzeti szuverenitását fenyegeti. Brüsszel az Európában tartózkodó és az ideérkező migránsok kötelező, automatikus, kvóta alapú elosztásának bevezetését tervezi, amely veszélyezteti hazánk biztonságát és örökre megváltoztatná Magyarország népességét, kultúráját.

Az Országgyűlésnek - mint a népképviselő legfőbb szervének – kötelessége, hogy a magyar emberek akaratát érvényesítse. A magyar emberek az áprilisi 8-ai országgyűlési választáson újra egyértelművé tették, hogy nem akarják, hogy Magyarország bevándorlóországgá váljon. A magyarok azt sem fogadják el, hogy mások döntsék el helyettük, hogy kivel éljenek együtt.

Magyarország Kormánya ezért ismét az Országgyűlés elé terjeszti az alaptörvény-módosítását. Ennek célja, hogy védje a nemzeti szuverenitást és tiltsa idegen népesség Magyarországra telepítését.

Az alaptörvény-módosítás részeként a szuverenitás és az alkotmányosság védelme érdekében kiegészül a Nemzeti hitvallás. A jövőben - összhangban az Alkotmánybíróság döntéseivel - az állam szerveinek kötelezettsége lesz az alkotmányos önazonosság védelme.

Az alaptörvény-módosítás emellett megteremti az elkülönült közigazgatási bíraskodás szervezeti alapjait, így a magyar történeti hagyományoknak megfelelően újra lehetőség nyílik a Kúriával azonos jogállású Közigazgatási Felsőbíróság felállítására. Az alaptörvény-módosítás szintén a bíróságokat érintő eleme, hogy pontosítja a bírósági jogértelmezést. Ennek alapján a bíróságoknak a jogértelmezés során a jogszabály célját elsősorban a jogszabály preambulumból és az indokolásból kell meghatározniuk.

Az alaptörvény-módosítás fokozottabb jogi védelemben kívánja részesíteni a magán- és a családi életet, valamint az otthon, figyelembe véve az elmúlt évek tendenciáit.

RÉSZLETES INDOKOLÁS

Az 1. cikkhez

A Javaslát a Nemzeti hitvallás olyan kiegészítését tartalmazza, mely deklarálja, hogy Magyarország történeti alkotmányában gyökerező alkotmányos önazonosságának védelmezése az állam alapvető kötelessége.

A 2. cikkhez

Az Európai Unió olyan jog- és értéközösség, amely tiszteletben tartja tagállamainak alkotmányos identitását, a tagállamok államiságának legalapvetőbb kérdéseivel összefüggő önálló döntési jogát. Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdése kifejezetten is jelzi, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok egyenlőségének elvét és a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok politikai és alkotmányos

berendezkedésének. A tagállam nemzeti identitásának meghatározása értelemszerűen az adott állam és az azt alkotó politikai közösség legalapvetőbb, elvitathatatlan joga, amely elsősorban, de nem kizárólag, annak alkotmányában jelenik meg. Helyénvaló ezért, hogy egy állam politikai közössége az alkotmányozón keresztül az állam nemzeti identitásának egyes alkotóelemeit az alkotmányban rögzítse. A nemzeti és az uniós jog egymással való kapcsolatának az egyes államok alkotmányos önazonosságára tekintettel történő értelmezése folyamatosan napirenden van az európai országok alkotmánybíróságai előtt is. Az uniós jog értelmében a tagállamok nemzeti és politikai önazonossága szempontjából jelentősnek ítélt, alkotmányában megjelenő politikai és társadalmi értékválasztását nem lehet megkérdőjelezni. Az E) cikk javasolt kiegészítése a jelenlegi (2) bekezdés „szükség szerint” fordulatát konkretizálná és töltene meg tartalommal, mely lényegében az uniós hatáskörgyakorlás világos pontosítását jelentené.

A 3. cikkhez

A Nemzeti hitvallás kiegészítésével összhangban az Alaptörvény R) cikkének módosítása világossá tenné, hogy Magyarország alkotmányos önazonosságának védelme az állam minden szervének kötelessége.

A 4. cikkhez

A technológiai fejlődés, a digitalizáció és a médianyilvánosság növekedése következtében az egyén magánszférájának védelme olyan új kihívásokkal néz szembe, amelyekre a szabályozásnak is reagálnia kell; a digitális korban a magánélet védelme már nem csak az intimszférára, hanem egy tágabb értelemben vett magánszférára, az egyén családi életére, otthonára, kapcsolattartására is kiterjed.

A korábbi Alkotmány csak a magánszféra néhány elemét nevesítette, de nem adott komplex védelmet. Az Alaptörvény elfogadásával azonban új szabályozási szintre emelkedett Magyarországon a magánélet védelme. Ezzel Magyarország is belépett azon országok sorába, amelyek a magánéletnek alkotmányos szinten nevesített, általános védelmet nyújtanak. A magánélet általános védelmének Alaptörvényben való kifejezése a legmagasabb szintű jogi elismerést nyújtja, amely egyúttal megfelel az Európai Unió Alapjogi Chartája 7. cikkében biztosított védelemnek is.

Az alkotmányozó észlelte a magánszférajogok és egyéb alapvető jogok kollíziójának fontosságát, ezért a Javaslat alaptörvényi szinten kívánja rögzíteni, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának és a gyülekezési jog gyakorlásának többek között külső korlátja lehet mások magán- és családi életének, valamint otthonának tiszteletben tartásához való joga. A Javaslat az említett alapvető jogok kollíziója esetén – az alapvető jogok korlátozhatóságának Alaptörvényben meghatározott általános kereteire és az Alkotmánybíróság gyakorlatára figyelemmel – hangsúlyozza a magánszférajogok ezen elemeinek fokozott védelmét.

A magánszférajogok védelmi köre kiterjed arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik. A 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az amerikai Legfelsőbb Bíróság szerint az otthon nyugalma – „a fáradt emberek utolsó mentsvára” – az a tér, ahova az emberek visszahúzódhatnak a mindennapi nyüzsgés elől {Carey v. Brown [447 US 455 (1980)] és Frisby v. Schultz [487 US 474 (1988)]}.

A fentiekkel is összhangban tartalmazza a Javaslat, hogy az otthon nyugalmának megóvása, mint kiemelten fontos érték az állam által jogi védelemben részesítendő.

Az 5. cikkhez

A XIV. cikk módosítása rögzíti, hogy Magyarország területére idegen népesség nem telepíthető be. Világosan rögzíti, hogy más állam vagy szupranacionális szervezet döntése nem eredményezheti idegen népességhez tartozó személyek betelepítését. Rögzíti továbbá, hogy az idegen állampolgár Magyarország területén csak az Országgyűlés által megalkotott törvény szerinti eljárásban meghozott, a magyar hatóságok által elbírált egyedi kérelem alapján élhet. A szabály ugyanakkor az Európai Gazdasági Térség országainak állampolgárait nem vonatkoztató, hiszen ez esetükben bejelentéssel valósulhat meg.

A XIV. cikk új (1) bekezdése világossá teszi, hogy betelepítés csak a kérelmező alapjogait is garantáló módon, saját akaratából megfogalmazott kérelmére és a magyar állam szervei által egyedileg elbíráltan történhet. Ezzel egyúttal Magyarország alaptörvényi szintre emeli azt a nemzetközi szokásjogban elfogadott, az állami gyakorlat által is igazolt – egyúttal az Egyesült Nemzetek Szervezete Nemzetközi Jogi Bizottsága külföldiek kiutasításának nemzetközi jogi szabályairól szóló tervezetében is rögzített – elvet, hogy „az államnak jogában áll meghatározni azokat a feltételeket, amelyek alapján idegeneket beenged az országába.” Ebből nyilvánvaló, hogy az állami szuverenitás immanensen magában foglalja a külföldi személyek államterületre történő belépésének engedélyezéséhez való elidegeníthetetlen jogot.

Az Alaptörvény jelenleg hatályos XIV. cikk (3) bekezdése alapján Magyarország a nemzetközi jogi kötelezettségeivel összhangban biztosítja az alapvető jogok között a menedékjogot.

Az alapvető jogok bíróság előtt kikényszeríthető, alanyi jogosultságok, amelyek biztosítása az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint nem az állam mérlegelésétől függ. Az alapvető jogokon kívül a jogrendszer – az Alaptörvénynél alacsonyabb szintű jogforrásokban – számos más jogosultságot is tartalmaz, ezek fenntartásában, korlátozásában vagy elvonásában ugyanakkor az államnak széles mozgásteret van.

A Javaslat az Alaptörvényben a genfi egyezmény [lásd az 1989. évi 15. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezményt, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyvet] 31. cikk (1) bekezdéséből kiindulva egyértelművé teszi, hogy a menedékjogra alapvető jogként Magyarországon csak az jogosult, aki közvetlenül olyan területéről érkezik hazánkba, ahol a genfi egyezmény szerinti üldöztetés vagy az attól való félelme megalapozott. Mindenki más esetében (azaz azok esetében, akik Magyarország területére olyan országon keresztül érkeztek, ahol a genfi egyezmény szerinti üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem voltak kitéve) az Országgyűlés szabadon dönthet arról, hogy részükre menedékjogot vagy ahhoz hasonló védelmet biztosít-e, és ha igen, azt milyen anyagi jogi feltételekkel és eljárási szabályok mellett teszi.

A Javaslat a fentiek mellett újabb sarkalatos szabályozási tárgykörökkel egészíti ki az Alaptörvényt. A kimagasló országgyűlési konszenzust előíró rendelkezésnek nem célja, hogy a teljes menedékjogi, idegenrendészeti joganyagot sarkalatos törvény szabályozza: a Javaslat az alapvető szabályok között elsősorban például a menedékjog biztosításának anyagi jogi rendelkezéseit javasolja minősített parlamenti többséggel elfogadni az Országgyűlésnek.

A 6. cikkhez

A közigazgatási bíráskodás elkülönülése, elsősorban az önálló közigazgatási felsőbbíróság léte történeti alkotmányunk vívmánya: a közigazgatási bíráskodás kiépítésének folyamata 1880-ban kezdődött és 1896-ban a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság felállításával teljessé vált. Ez a közigazgatás feletti kontrollmechanizmus 1949-ig működhetett.

A rendszerváltozáskor ugyan létrejött a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának rendszere, de – ahogyan azt az Alkotmánybíróság 1/2017. (I. 17.) AB határozatában is megállapította – „1991 óta azonban számos szervezeti változtatás következett be, amelyre tekintettel szükségesnek mutatkozott a közigazgatási eljárásjog és perjog teljes megújítása, a közigazgatási hatósági eljárásjog, illetve a közigazgatási perjog komplex újraszabályozása”. A perjogi szabályozás pedig csak intézményi reformmal válhat teljessé.

Mintegy hetven évvel az elkülönült közigazgatási felsőbbíróság megszüntetése után az Alaptörvény ismét megteremti a közigazgatás bírói kontrolljának szervezetileg is elkülönült modelljét. Ezáltal úgy válik lehetségessé az állam cselekvéseinek ellenőrzése, hogy az egyszerre biztosítja a bírói függetlenség és a tisztességes eljárás alapelvein keresztül a jogállami követelmények érvényesülését, és érvényre juttatja a közigazgatási jog sajátosságait, belső logikáját.

A módosítás kimondja, hogy a bírósági szervezet rendes bíróságokra és közigazgatási bíróságokra tagozódik. A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bíróságok legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság, míg a rendes bírósági szervezeté változatlanul a Kúria. A két legfelső bírói fórum ellátja az érintett bírósági szervezet vonatkozásában a jogalkalmazás egységességének biztosításával összefüggő feladatokat. A bírósági szervezetre vonatkozó egyéb garanciális rendelkezések változatlanok maradnak, és így mind a rendes, mind a közigazgatási bíróságok esetében megfelelően érvényesülnek.

A 7. cikkhez

Az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok és közvetlen más közhatalmi szervek jogértelmezésére irányadó szabály, amely a jogszabályok értelmezésével kapcsolatosan ad eligazítást, iránymutatást. A Javaslat – a rendelkezéshez kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlatot [lásd erre vonatkozóan például a 3325/2012. (XI. 12.) AB végzést, 3231/2014. (IX. 22.) AB végzést], valamint a Kúriának a rendelkezéssel kapcsolatos értelmezését [lásd például a Kúria Mfv. 10.272/2015/4. számú döntését] nem érintve – megállapítja, hogy a teleologikus jogértelmezés keretében a bíróságoknak elsősorban a jogalkotó által meghatározott célt kell figyelembe venniük.

A jogszabályok preambuluma a törvényalkotásban, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolása – ha azt nyilvánosságra hozzák – a teljes jogalkotási folyamatban megfelelő és autentikus forrása a jogalkotói cél feltárásának. A Javaslat ezen források feltárását, értelmezési segédletként való használatát teszi kötelezővé a bíróságok részére a jogalkalmazási tevékenység során azzal, hogy ezek – értelemszerűen – nem tekinthetők a jogértelmezés ezen fajtája kizárólagos módszerének, hiszen abban változatlanul felhasználhatóak a jogszabály elfogadása kapcsán elhangzott érvek, a történeti alkotmány vívmányai vagy a jogtudomány eredményei is.

A Javaslattal kapcsolatban megjegyezhető, hogy az Országgyűlésnek széles körű mérlegelési joga lesz abban, hogy a jogalkotási eljárás során érintett, közzéteendő indokolások körét, a közzététel módszerét meghatározza.

A 8. cikkhez

Az Alaptörvény hatályos 46. cikke a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok – mint az állam által az Alaptörvény alapján kötelezően működtetendő rendvédelmi funkciókkal rendelkező szervek – funkcionális, feladatköri statuálásáról és szervezetük, működésük, irányításuk alapvető garanciális szabályairól rendelkezik.

A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. Ez a rendelkezés egyrészt kijelöli a rendőrség által mindenképpen ellátandó feladatokat, továbbá egyfajta főszabályként ezen feladatok ellátását elsődlegesen a rendőrség hatáskörévé teszi.

A jogellenes bevándorlás megakadályozása egyrészt kapcsolódik a rendőrség alapvető feladatai közé, másrészt annál – komplexitására tekintettel – szélesebb tevékenységspektrumot is felölel. Emiatt ezen tevékenység ellátásával kapcsolatos feladatkitűzést a rendőrségi „alapvető feladatok” meghatározása mellett tünteti fel a Javaslat az Alaptörvényben. Az Alaptörvény szövegezése egyértelműen jelzi, hogy a jogellenes bevándorlás megakadályozásában részt vevő egyéb szervek (ilyen az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság, stb.) kompetenciáját a Javaslat nem kívánja átrendezni.

A 9. cikkhez

Átmeneti rendelkezéssel szükséges biztosítani azt, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság felállításáig a Kúria, illetve a jelenlegi struktúrában működő bírósági szervezetrendszer megfelelően eljárhasson a közigazgatási bírói útra tartozó ügyekben.

A 10. cikkhez

A cikk a Javaslat hatályba léptető rendelkezését tartalmazza, valamint előírja a módosítást követően az Alaptörvény egységes szerkezetű szövegének közzétételét.