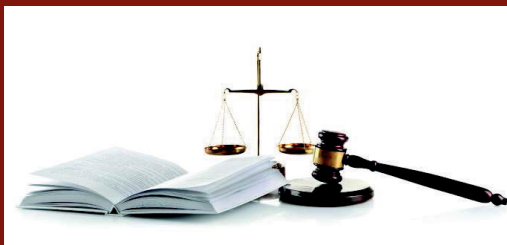


# A kormányzás feletti alkotmánybíróági és bírói kontroll sajátosságai az Alaptörvény hatálybalépését követően



TILK PÉTER



**LUDOVIKA**  
EGYETEMI KIADÓ

Tilk Péter

A KORMÁNYZÁS FELETTI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI  
ÉS BÍRÓI KONTROLL SAJÁTOSSÁGAI  
AZ ALAPTÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSÉT KÖVETŐEN

Vákát oldal

Tilk Péter

A KORMÁNYZÁS FELETTI  
ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI  
ÉS BÍRÓI KONTROLL  
SAJÁTOSSÁGAI  
AZ ALAPTÖRVÉNY  
HATÁLYBALÉPÉSÉT  
KÖVETŐEN

LUDOVIKA EGYETEMI KIADÓ ❖ BUDAPEST, 2020

A mű a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében elnyert, „Államszervezési és kormányzási kihívások Magyarországon az Alaptörvény hatálybalépését követően” című, 2017/96/PTE-ÁJK azonosítójú NKE Államtudományi Kutatóműhely program keretében valósult meg.

Szakmai lektor  
Varga Zs. András egyetemi tanár, alkotmánybíró

A C) pont vonatkozásában Szőke Zoltán törvényszéki tanácselnök bíró  
és Varga Zoltán törvényszéki bíró

A kézirat A) és B) része lezárásának ideje 2018, a C) részé 2020

© Tilk Péter, 2020  
© A kiadó, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# Tartalom

|                                                                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Előszó                                                                                                                                      | 9  |
| A) Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás átalakulása                                                                                  | 11 |
| I. Az Alkotmánybíróság létszámának bővítése                                                                                                 | 13 |
| II. Az alkotmánybírák jelölési módjának megváltozása és hatása az Alkotmánybíróság–Országgyűlés-viszonyra                                   | 14 |
| III. A hivatali idő emelése és az újráválaszthatóság kizárása. Az elnök Országgyűlés általi megválasztása                                   | 14 |
| 1. A megbízási idő emelése és az újráválaszthatóság kizárása                                                                                | 14 |
| 2. Az Alkotmánybíróság elnökének megválasztása                                                                                              | 15 |
| IV. Kötelező alaptörvény-értelmezési szempontok Alaptörvénybe foglalása                                                                     | 18 |
| 1. Az Alaptörvény rendelkezéseinek célja, a Nemzeti hitvallás és a történeti alkotmány vívmányai mint döntéshozatalt befolyásoló szempontok | 19 |
| 2. A költségvetési gazdálkodásra vonatkozó elv mint döntéshozatalt befolyásoló szempont                                                     | 24 |
| 3. Az Alaptörvény N) cikkének alkotmánybíróági értelmezése                                                                                  | 25 |
| 4. Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésének alkotmánybíróági értelmezése                                                                     | 31 |
| V. Hatáskör-egyértelműsítés az Alaptörvény alkotmánybíróági kontrollja tekintetében                                                         | 46 |
| VI. A hatásköröket érintő további változások                                                                                                | 48 |
| 1. Az előzetes normakontroll                                                                                                                | 50 |
| 2. Absztrakt utólagos normakontroll                                                                                                         | 54 |
| 3. Konkrét utólagos normakontroll                                                                                                           | 57 |
| 4. Az alkotmányjogi panasz                                                                                                                  | 58 |
| 5. Jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközése                                                                                             | 74 |

|                                                                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| VII. Az Alkotmánybíróság és a pénzügyi tárgyú törvények vizsgálati lehetősége                                                                              | 75  |
| 1. A pénzügyi tárgyú törvények kontrolljának szűkítése                                                                                                     | 75  |
| 2. A vizsgálatból fősabályként kizárt jogszabályi kör behatárolása                                                                                         | 81  |
| 3. A vizsgálatból fősabályként kizárt jogszabályi kör vizsgálhatóságára vonatkozó anyagi jogi kivétel                                                      | 84  |
| B) Az Alaptörvény 28. cikkének szerepe a jogalkalmazásban                                                                                                  | 89  |
| I. A 28. cikk az Alkotmánybíróság gyakorlatában                                                                                                            | 89  |
| II. A 28. cikk 2019. január 1-jétől hatályos szövege                                                                                                       | 113 |
| C) Az igazságszolgáltatás kontrollja a kormányzás felett – a közigazgatási bíráskodással kapcsolatos, 2017-től bekövetkezett változások Magyarországon     | 117 |
| I. A Kp. tartalmának első alkotmányossági vizsgálata                                                                                                       | 118 |
| 1. A 7. § (4) bekezdés vizsgálata                                                                                                                          | 118 |
| 2. A 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjának alkotmányossági vizsgálata                                                                                      | 121 |
| II. A Kp. tartalmának második alkotmányossági vizsgálata – az indítványok és a 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat                                          | 122 |
| 1. Az indítvány érvei                                                                                                                                      | 123 |
| 2. Az Alkotmánybíróság érvelésrendszere                                                                                                                    | 126 |
| III. Az Alaptörvény hetedik módosítása                                                                                                                     | 132 |
| IV. A közigazgatási bíróságokról szóló törvény és a szabályozási tartalom alakulása, valamint a törvény alkotmánybírósági vizsgálatának eredménye          | 133 |
| 1. A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény egyes főbb eltérései a rendes bíróságokra vonatkozó szabályokhoz képest                      | 133 |
| 2. A Velencei Bizottság 943/2018. számú véleménye és a közigazgatási bíróságok függetlenségét biztosító további garanciákról szóló 2019. évi XXIV. törvény | 135 |

---

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3. A vonatkozó törvények alkotmányosságát eldöntő<br>22/2019. (VII. 5.) AB határozat        | 137 |
| V. A közigazgatási bíróságok sorsának alakulása<br>az Alkotmánybíróság határozatát követően | 145 |
| Felhasznált irodalom                                                                        | 147 |

Vákát oldal

## Előszó

A kiadvány célja, hogy a kormányzás feletti alkotmánybíróági és bírói kontroll az Alaptörvény hatálybalépését követően megjelent sajátosságait bemutassa. A rendelkezésre álló nyolc szerzői ív terjedelem értelemszerűen ennek csak vázlatos kidolgozását engedte meg, azonban így is lehetősége volt a szerzőnek arra, hogy bemutassa az Alkotmánybíróásra vonatkozó szabályozás átalakulását, ezen belül kiemelt fontosságot tulajdonítva az egyes hatáskörök átalakításának. A kiadványban kitér a szerző az Alaptörvénybe került kötelező alkotmányértelmezési szempontokra [N] cikk, R) cikk (3) bekezdés, 28. cikk], illetve azok alkotmánybíróági gyakorlatának – hangsúlyozottan vázlatos – áttekintésére. Az államhatalom feletti kontroll része a közigazgatási bíráskodás is, amely egészen a közelmúltig izgalmas változtatási folyamaton ment keresztül. A kötet – a pályázatban foglalt vállalásnak megfelelően – figyelmet fordít az ezzel kapcsolatosan felmerült alkotmányossági aggályokra és az azokra adott alkotmánybíróági válaszokra is.

A szerző köszönettel tartozik a Nemzeti Közszerzői Egyetemnek és a Pécsi Tudományegyetemnek, hogy a projekt keretei között lehetősége volt a kutatásra és a mű elkészítésére. Köszönet illeti Petrét József egyetemi tanárt, a kutatás vezetőjét, hogy a szerző kutatócsoportban való részvételét biztosította, valamint Varga Zs. András egyetemi tanárt, alkotmánybíró, hogy lektori véleményével és szakmai tanácsaival hozzájárult a munka elkészültéhez és jobbá tételéhez. A munka azonban – a terjedelmi korlát és a pályázati vállalásban foglaltak témája és azok részterjedelmi kötöttsége miatt – korántsem tudta az összes jó tanácsot és felvetést hasznosítani; ez azonban kizárólag a szerző hibája – a kiadvány hiányosságaiért egyedül ő felelős. Köszönet illeti hasznos szakmai tanácsaiért és a C) pont lektorálásáért Szőke Zoltán törvényszéki tanácselnök bírót és Varga Zoltán törvényszéki bírót is.

A szerző köszönetet mond a PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék két demonstrátorának, Bubori Nóra Beátának és Fekete Kristóf Benedeknek, hogy mind kutatómunkájukkal, mind véleményükkel segítették munkáját.

A szerző minden segítő szándékú észrevételt köszönettel fogad a [tilk.peter@ajk.pte.hu](mailto:tilk.peter@ajk.pte.hu) címen.

Pécs, 2018. szeptember; a C) pont aktualizálása tekintetében 2020. augusztus

*Tilk Péter*

## A) Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás átalakulása

A téma vizsgálata előtt röviden szükséges kitérni a kormányzás fogalmára, mivel a kormányzást számos jelentéstartalommal használja a szakirodalom. A kormányzás olyan állami tevékenységfajta, amelynek „célja a társadalom irányítása”,<sup>1</sup> központi eleme a kormányzati döntéshozatal.<sup>2</sup> Ebből is következően a kormányzati döntések jelentős része „jogszabályi formában jelenik meg (törvényekben és kormányrendeletekben), így a jogalkotó tevékenységet ezekben az esetekben csak fogalmilag, megjelenési formájában lehet elválasztani a kormányzástól, mivel tartalmilag *itt a jogalkotás egyben kormányzást is jelent*, azaz kormányzati döntéshozatalt, illetőleg e döntések formai megjelenését”.<sup>3</sup> Ebben a kiadványban a kormányzás feletti alkotmánybírósági és bírói kontrollt a kormányzást végző szervek döntéseit megjelenítő, azokat tartalmazó jogszabályok feletti kontrollként értem.

Figyelemmel arra, hogy a kormányzás feletti alkotmánybírósági kontroll alakulását nem pusztán a hatáskörök megváltoztatása alakította, érdemes röviden érinteni és áttekinteni az ezzel összefüggő aspektusokat is.

A 2010-es országgyűlési választásokat követően a kormányt alakító, kétharmados többséggel rendelkező politikai erő elkezdte elképzelései megvalósítását, amelynek során – akárcsak a korábbi kormányoknak – előbbutóbb találkoznia kellett az Alkotmánybíróság által végzett alkotmányossági kontrollal és annak következményeivel. Egyértelmű volt, hogy a kormányzó erők élni kívánnak kétharmados felhatalmazásukkal. Ezt az Országgyűlés hatáskörén keresztül gyakorolva a korábbi Alkotmány rendszeres módosítására is felhasználták. Ezek egy része technikai jellegű (országgyűlési képviselők létszámának maximalizálása, amit végül az Alkotmány hatálya alatt nem alkalmaztak; miniszterelnök-helyettesi pozíció nevesítése, a „külsős” alpolgármester megjelenése), a módosítások másik része viszont érdemi volt,

---

<sup>1</sup> PETRÉTEI 2009, 324.

<sup>2</sup> PETRÉTEI 2009, 326.

<sup>3</sup> PETRÉTEI 2009, 329.

és közülük több jelentős hatást gyakorolt az alkotmánybíráskodás jövőjére nézve is.

Érezhetővé vált, hogy az új parlamenti többség esetenként hajlamos valamely konkrét, a társadalmat érintő vagy érdeklő probléma megoldása érdekében az alkotmányosság érvényesülésének követelményét némileg háttérbe szorítani és az alkotmányra nem feltétlenül garanciaként, hanem az elképzelések megvalósításának alapjaként tekinteni. Ehhez társult, hogy a fontos döntéseket alkotmányossági szempontból megtorpedózó Alkotmánybíróságot mintegy értetlenkedve szemlélték, és esetenként „feleslegesen behúzott fékként” tekintettek rá – a fék „oldásának” szándékával. Az Alkotmánybíróság döntéseire adott, néha ingerültnek tűnő reagálás – mint például a 98%-os különadó ügyében – gyakran kapkodó alkotmánymódosításhoz vezetett, ami az indokolások esetenkénti abszurdnak mondható tartalmában is tükröződött.

E „kikapcsolt védelmi funkciók” megteremtése lehetővé tette a politikai elképzelések végrehajtását, viszont az alkotmány – vagy annak értékrendje – érvényesülésén csorba eshetett.<sup>4</sup>

Ez a folyamat álláspontom szerint az Alkotmánybíróság „keretek közé helyezésével” csillapodott – az egyes módosítások, majd az Alaptörvény hatálybalépésének eredményeként az Alkotmánybíróság mozgástere és lehetőségei részben szűkültek, ezzel párhuzamosan viszont a kormányzó erők mozgástere tágabbá vált az alkotmányossági szempontok megfelelő alakítása következtében.<sup>5</sup> (Nem hagyható figyelmen kívül, hogy más vonatkozásban az Alkotmánybíróság lehetőségei viszont bővültek, így például az igazságszolgáltatás döntéseinek alkotmányossági kontroll alá helyezésével.)

Milyen megoldásokkal érte el mindezt az évek során a parlamenti többség? Véleményem szerint a fontosabb mozzanatok az alábbiak voltak:

- az Alkotmánybíróság létszámának bővítése;
- a bírák hivatali idejének növelése, pozitív elemként viszont megjelent az újraválasztás kizárása (az „új” bírák tekintetében);
- hatáskör-korlátozás és behatárolás – a *pénzügyi tárgyú törvények vonatkozásában*;

<sup>4</sup> SÓLYOM László (2010): Ezen a lejtőn nehéz lesz megállni! *Iustum Aequum Salutare*, 6. évf. 4. sz. 5–9.

<sup>5</sup> TILK Péter (2012): Gondolatok az Alkotmánybíróság vizsgálati lehetőségeinek a szűkítéséről. In TRÓCSÁNYI László szerk.: *Dikaios Logosz – Tanulmányok Kovács István emlékére*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány. 145–153.

- hatáskör-egyértelműsítés (az Alaptörvény vizsgálati lehetősége csak eljárási okból lehetséges);
- kötelező alaptörvény-értelmezési szempontok Alaptörvénybe foglалása.

Ezek közül nem mindegyik minősíthető negatív hatásúnak: az új szabályozási megoldások között kifejezetten előnyösnek és – alkotmányjogi szempontból – kifejezetten hátrányosnak mondhatókat is találunk.<sup>6</sup>

Ebben az írásban a változások közül néhány olyat tekintek át, amely az Alaptörvény hatálybalépését követően is a szabályozás része maradt – ha nem is változatlan, ám jellegét és tartalmát tekintve rendkívül hasonló formában; illetve néhány olyat, amely az Alaptörvénnyel jelent meg szabályozásunkban.<sup>7</sup>

## I. Az Alkotmánybíróság létszámának bővítése

Az Alkotmánybíróság létszáma a korábbi tizenegyről tizenöt főre emelkedett.<sup>8</sup> Ennek direkt szakmai indoka az alkotmányjogi panaszok számának várható növekedése volt, ezek elintézése pedig viszonylag rövid időt kívánt meg. Szakmai indok tehát a működés gyorsításának a létszámnöveléssel való fokozása. A jelenlegi szervezeti tagozódásban (teljes ülés és öttagú tanácsok) a megemelt létszám ügyintézési időt csökkentő hatása csak az öttagú tanácsok szintjén jelenik meg, viszont az alkotmányjogi panaszok elintézésének éppen ez a „szint” a fő fóruma. A teljes ülés önmagában a létszám emelése miatt nem tud gyorsabban ügyeket intézni a színvonal esése nélkül: hiába dolgoz ki a jelenlegi (optimális esetben) tizenegynél négygyel több bírói stáb több határozattervezetet. A teljes ülés tehát az a szűk keresztmetszet, amely nem tud egy bizonyos mennyiségnél több ügyet átengedni: az ügyek

<sup>6</sup> GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2011): Alkotmánybíróság az Alaptörvényben – új emberek, új hatáskörök. *Jogi Iránytű – Az MTA Jogtudományi Intézetének tájékoztató kiadványa*, 2. évf. 2. sz. 1–2.

<sup>7</sup> TILK Péter (2011a): Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 4. évf. 2. sz. 5–14.

<sup>8</sup> Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdés. A szabály az Alkotmányban is megjelent: a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az Alaptörvénnyel összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében szükséges módosításáról szóló 2011. évi LXI. törvény 3. §-a vezette be.

felhalmozódása így adott esetben a Főtitkárságtól, az elnöktől és a stáboktól a teljes ülés előtti fázisig tolódik, de továbbra is megmarad. Erre is figyelemmel, továbbá a hatásköri átalakulás miatt (egyedi ügyek túlsúlya az absztrakt vizsgálatokkal szemben, azaz a korábbi tendencia megfordulása) a teljes ülés szerepének csökkenéséhez és az öttagú tanácsok felértékelődéséhez vezethetett volna. Az elmúlt hat év gyakorlata viszont azt mutatja, hogy a tanácsok a komolyabb alkotmányjogi kérdéseket felvető ügyeket a teljes ülés elé terjesztik.

## II. Az alkotmánybírák jelölési módjának megváltozása és hatása az Alkotmánybíróság–Országgyűlés-viszonyra

A 2010. június 28-án elfogadott alkotmánymódosítás (az Alkotmány 2010. július 5-i módosítása) az alkotmánybírák jelölésével függött össze. Lényege, hogy a korábbi Alkotmány új 32/A. § (4) bekezdésének értelmében az Alkotmánybíróság tagjaira – a képviselőcsoportok közötti létszámarányokat is figyelembe véve – az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak tagjaiból álló jelölőbizottság tehetett javaslatot. A változás felvetett ugyan az Alkotmánybíróság függetlenségével kapcsolatos fontos kérdéseket, önmagában ugyanakkor a jogállamiság kérdéskörét véleményem szerint nem veszélyeztette. (Jelezni kell, hogy a korábbi években több példa is volt arra, hogy a konszenzusos jelölés nem működött, azaz a változtatás szakmailag is alátámasztható.)

Ez a megoldás az Alaptörvényt követően is megmaradt.

## III. A hivatali idő emelése és az újraválaszthatóság kizárása. Az elnök Országgyűlés általi megválasztása

### 1. A megbízási idő emelése és az újraválaszthatóság kizárása

Az alkotmánybírák *megbízási ideje* kilenc évről tizenkét évre emelkedett. Önmagában ez a változtatás számomra sem pozitív, sem negatív hozadékot nem prognosztizál: előnyös és hátrányos hatásai egyaránt lehetnek.<sup>9</sup> Az elő-

<sup>9</sup> A Velencei Bizottság igazságszolgáltatásra vonatkozó álláspontja eleve a hosszú mandátumokat preferálja. Lásd CDL-PI(2017)008, 25.

nyök között említhető, hogy vélhetően ritkábban kerül sor alkotmánybírói hely betöltetlenné válására, mivel a megválasztás esetleges sikertelensége – az esetek többségében – három évvel későbbre toódik. A hátrányok között a testület tagjai szemléletében való „frissítés” eltolódása, a döntéshozatal esetleges egysíkúvá válása, új szempontok megjelenési lehetőségének viszszaeszküszése fogalmazható meg (ezt azonban enyhíti a bírói létszám emelése, illetve a tanácsadói kör változása, fluktuációja).<sup>10</sup>

A megbízási idő emelésével párhuzamosan azonban szólni kell arról, hogy az újraválasztási lehetőségről nem az Alaptörvény, hanem az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 6. § (3) bekezdése rendelkezik.<sup>11</sup>

Az alkotmánybírókat továbbra is az Országgyűlés választja, kétharmados többséggel.

## 2. Az Alkotmánybíróság elnökének megválasztása

2.1. Jelentős változás állt be az *Alkotmánybíróság elnökének megválasztása* terén. Az eddigiektől eltérően az elnököt nem az alkotmánybírák választják maguk közül, minősített többségű döntéssel, három évre, hanem az *Országgyűlés*, az alkotmánybírák közül, a *megbízási idő lejártáig* szólóan, *kétharmados többséggel*.<sup>12</sup> Ez a megoldás – azon túlmenően, hogy az Alkotmánybíróság önállóságára nézve is visszalépésként értékelhető – több kérdést is felszínre hoz. Ezek áttekintése előtt jelzem: maga az ötlet nem új. 1996. június 4-én, az akkori alkotmányozási folyamatban *Torgyán József* kiskazda pártelnök a következőket mondta el az Országgyűlésben: „[a] kiskazda álláspont az, hogy elfogadhatatlan, hogy ezt a rendkívül fontos, mondhatni az ország alkotmányos működése szempontjából egyik legfontosabb jogkört ne az Országgyűlés döntse el, tehát mi azt javasoljuk, hogy az Országgyűlés válassza meg az alkotmánybírák közül kétharmados többséggel az Alkotmánybíróság

<sup>10</sup> CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (2010): Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon? *Közjogi Szemle*, 3. évf. 3. sz. 26–32.; KELEMEN Katalin (2011a): Az alkotmánybírák választása Európában és hazánkban. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 4. sz. 2–14.

<sup>11</sup> KELEMEN Katalin (2013): Az alkotmánybírák újraválaszthatósága és hivatalviselési ideje. In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András szerk.: *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Budapest–Pécs, Pázmány Press. 241–270.

<sup>12</sup> Ezt tartalmazza az Alaptörvény I. cikk (2) bekezdés e) pontja is, amely szerint az Országgyűlés megválasztja – többek között – „az Alkotmánybíróság tagjait és elnökét”.

elnökét – ha ez sikertelen lenne, a harmadik fordulóban az egyszerű többség is elegendő lenne”.<sup>13</sup> Ez utóbbi elgondolásrész – egyszerű többség – szerencsére most nem került az Alaptörvénybe, az ötlet lényege azonban – úgy tűnik – mára kiérlelődött.

Visszatérve a felmerülő kérdésekhez: egyrészt problémát okozhat az elnök megválasztásának esetenkénti megnehezedése. Kétharmados meg-egyeződés hiányában az elnökválasztás ellehetetlenülhet; ez a teljes ülés általi, minősített többséggel kivitelezhető megoldás mellett jóval nagyobb eséllyel fordulhat elő. Másrészt semmilyen korrekciós lehetőség nem biztosított, ha a testület többsége és az elnök között – bármilyen okból – tartós feszültség jelenik meg, amelynek az esélye is nagyobb a „kívülről” meghatározott személy esetén, akit esetleg a teljes ülés nem választott volna meg az elnöki tisztre. Végül: a jelentős függetlenséggel rendelkező szerv tagjai általi elfogadottság mértéke is csökkenhet az elnök irányában.

Az elnök Országgyűlés általi választásának érdemi jelentősége akkor merülhetne fel, ha a sarkalatos törvényben a jelenlegi jogosítványaihoz képest erősebb jogköröket kap. Amennyiben ez bekövetkezne, akkor is ügyelni kell arra, hogy az elnök érdemi döntési joga, legalábbis véleményem szerint, nem bővíthető.

2.2. Az elnök megválasztási módjának megváltoztatására azonban nem kellett 2012 januárjáig várni. Az Alkotmányt módosító törvényjavaslat 3. §-a alapján<sup>14</sup> a korábbi Alkotmány 32/A. § (5) bekezdésében a „tizenegy” szó „tizenöt”-re változott, mégpedig 2011. szeptember 1-jei hatálybalépéssel. A helyek betöltésére azonban a módosító szándéka szerint nem kellett addig várni: az 5. § szerint ugyanis – amely a kihirdetést követő napon hatályba lépett – „[a]z Országgyűlés az Alkotmánybíróság tizenöt fős teljes létszámának biztosításához szükséges tagokat 2011. július 31-ig választja meg, valamint e határidőig az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ. Az így megválasztott tagok és elnök megbízatására az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdését, az elnök személyére vonatkozó javaslatlételre az Alkotmány 32/A. § (5) bekezdését alkalmazni kellett. Az Alkotmánybíróság így megválasztott elnöke 2011. szeptember 1-jén lép hivatalba, a hivatalban levő elnök megbízatása ezen időpontig meghosszabbodik.”

<sup>13</sup> 184. ülésnap [1996. 06. 04.] (1996). Elérhető: [www.parlament.hu/naplo35/184/1840078.htm](http://www.parlament.hu/naplo35/184/1840078.htm) (A letöltés ideje: 2015. 05. 27.)

<sup>14</sup> T/3199. sz. törvényjavaslat.

Azaz: a még nem hatályos, tizenöt főről rendelkező alkotmányi szabály alapján megtörtént a testület tizenöt főre duzzasztása akkor, amikor a hatályos előírások szerint még csak tizenegy alkotmánybíró lehetett volna. Az alkotmánybíró megbízatása megválasztásával keletkezik, tehát 2011. július 31-ig tizenöt alkotmánybíró lett Magyarországon. Négy tagot így választottak meg, ám szeptember 1-jéig nem léphettek hivatalba, így addig esküt sem tehetek. Az Abtv. akkor hatályos 11. §-a szerint ugyanis „[a]z Alkotmánybíróság tagja a hivatalba lépése alkalmával az Országgyűlés előtt esküt tesz az Alkotmány feltétlen megtartására és kötelességei lelkiismeretes teljesítésére”. Mindez az értelmezési igény a tizenöt főre emelés megválasztás előtti hatálybalépítésével elkerülhető lett volna.

Másrészt a teljes ülés által megválasztott elnök mandátuma a törvény erejénél fogva meghosszabbodott. Ez utóbbi megoldásnak álláspontom szerint két lehetséges értelme lehetett:<sup>15</sup>

- az Országgyűlés el kívánta kerülni, hogy a hivatalban levő elnök 2011 júliusában lejáró mandátuma miatt az Alkotmánybíróság három évre betöltse az elnöki tisztséget: a törvényi hosszabbítással az elnök hivatalban volt tartható, az Országgyűlés pedig még 2011-ben elnököt választott (ebből az következik, hogy bizonyos ok miatt sietős volt az elnöki poszt parlament általi betöltése);
- másodsorban annak lehetséges elkerülése (a testület általi választás kizárása mellett), hogy az elnöki teendőket – így például a fontosabb ügyek szignálását – a hivatalban levő helyettes elnök végezze.

Véleményem szerint mind a még nem hatályos szabályok szerint bekövetkező létszámbővítés, mind az elnök megbízatásának törvény általi, politikai célú meghosszabbítása aggályokat vetett fel az Alkotmánybíróság függetlenségére és a jogállamiság elvére figyelemmel, még ha azokat nem is veszélyeztette közvetlenül. Mindazonáltal a megoldás nem volt elegáns, és az Alkotmánybíróság tekintélyére nézve eredményezhetett negatív hatást.

2.3. Az alkotmánymódosító javaslattal együttesen jelent meg az Abtv. módosítására vonatkozó törvényjavaslat,<sup>16</sup> amely egyrészt – követve az alkotmánymódosítást – tizenöt főre emelte az Alkotmánybíróság létszámát

<sup>15</sup> A létszámbővítés 2011-re történő előrehozását a javaslat indokolása szerint az ügyteher-csökkentési szándék magyarázza, valamint az alkotmányjogi panaszra való felkészülés, nevezetesen, hogy ezek elbírálása során „megfelelő, észszerű határidőben” születhessen döntés.

<sup>16</sup> T/3200. sz. törvényjavaslat.

(2011. szeptember 1-jétől), másrészt egyértelművé tette, hogy a helyettes elnök megválasztása nem követi az elnök megválasztásának változását, azaz maradt a korábbi szabály: a helyettes elnököt a teljes ülés választja, maguk közül. Ez kifejezetten pozitív megoldásnak mondható.

2.4. Az alkotmánymódosítás szerint „[a]z így megválasztott tagok és elnök megbízatására az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdését, az elnök személyére vonatkozó javaslatételre az Alkotmány 32/A. § (5) bekezdését alkalmazni kell”. Ez annyit jelentett, hogy a megválasztott alkotmánybírókat már tizenkét évre választották, másrészt az elnök személyére parlamenti jelölőbizottság tesz javaslatot.

Egy érdekesnek tűnő kérdésre azonban utalni kell. Az akkor hatályos 24. cikk (4) bekezdése kimondta, hogy az Alkotmánybíróság elnökét az „Alkotmánybíróság tagjai közül” választja az Országgyűlés. Az Alkotmánybíróság új elnöke így csak a már hivatalban levő tagok közül kerülhetett ki. Ha az Országgyűlés az új tagok közül kívánt volna elnököt választani, azt a tagok megválasztását követően kellett volna megtennie, mégpedig jelölőbizottság javaslatétele alapján. Az Országgyűlés által kívánt elnök személye tehát meghatározta magát a döntési folyamatot is. Előzetesen nem lehetett ugyanis a bizottság által szabályosan meghallgatni az új bírók közül kívánt elnök-jelöltet, figyelemmel arra, hogy ekkor még nem volt az Alkotmánybíróság tagja, így sérült volna az alkotmánymódosító törvény 5. §-ának követelménye („...az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ...”; illetve „...az elnök személyére vonatkozó javaslatételre az Alkotmány 32/A. § (5) bekezdését alkalmazni kell”).

2.5. Az Abtv.-t módosító törvény 2. § (3) bekezdése kimondta: „[e]z a törvény nem érinti az Alkotmánybíróság hivatalban levő tagjainak megbízatását”. Ez az Alkotmánybíróság és tagjai függetlenségének tiszteletben tartását jelentette.

## **IV. Kötelező alaptörvény-értelmezési szempontok**

### **Alaptörvénybe foglalása**

Az Alaptörvény szövegében megjelenő kötelező alaptörvény-értelmezési szabályok a hatáskörök gyakorlásakor kötelező iránytűként funkcionálnak az Alkotmánybíróság számára.

## 1. Az Alaptörvény rendelkezéseinek célja, a Nemzeti hitvallás és a történeti alkotmány vívmányai mint döntéshozatalt befolyásoló szempontok

Az Alaptörvény *R*) cikkének (3) bekezdése szerint „[a]z Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaisal összhangban kell értelmezni”.<sup>17</sup> „Az Alaptörvény értelmezésére irányuló tevékenység tartalmi meghatározását célzó *R*) cikk (3) bekezdés értéként tételezi: az alaptörvényi rendelkezések célorientált értelmezését; az egyébként preambulumként szereplő, szimbolikus és patetikus, nem normatív jellegű és további értékekkel, értéktételezésekkel telített *Nemzeti hitvallás* értelmezési keretjellegét; továbbá a történeti alkotmánynak a hatályos jog számára releváns vívmányait.”<sup>18</sup> Trócsányi László szerint e rendelkezés alapján „sem az Alkotmánybíróság, sem a rendes bíróságok nem tudják megkerülni azt, hogy a Nemzeti hitvallás rendelkezéseit is az értelmezés tárgykörébe bevonják”.<sup>19</sup>

A rendelkezéssel kapcsolatban több észrevétel megfogalmazható.

1.1. E szabály az Alkotmánybíróság eljárásába (is) esetlegesen beleködöl egyfajta bizonytalansági elemet.

1.1.1. A három figyelembe veendő szempontrendszer közül csak a preambulumként funkcionáló *Nemzeti hitvallás* szövege,<sup>20</sup> tartalma állapítható meg egyértelműen, az ugyanis az Alaptörvény része. A preambulum eddig is beszámítási pont volt az Alkotmánybíróság eljárásában: önmagában (főleg jellege miatt) nem kötelező, de az értelmezésnél figyelembe veendő

<sup>17</sup> Ezzel kapcsolatban lásd JAKAB András (2011): A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *JeMa*, 2. évf. 4. sz. 86–94.

<sup>18</sup> GÁVA Krisztián – SMUK Péter – TÉGLÁSI András (2017): *Az Alaptörvény értékei. Értéktalológus*. Budapest, Dialóg Campus. 28.

<sup>19</sup> TRÓCSÁNYI László (2012): Alaptanok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC. 58.

<sup>20</sup> A Nemzeti hitvallás mint értelmezési keret sajátosságairól részletesen lásd POKOL Béla (2014): Értelmi konkretizálás: Az Alaptörvény alkotmánybírósági értelmezésének vitái. *Jogelméleti Szemle*, 3. sz. 71–111.

volt. Ez az Alaptörvényben a Nemzeti hitvallásra vonatkozóan expressis verbis megjelenik.<sup>21</sup>

1.1.2. A *történeti alkotmányunk vívmányai* kifejezés tényleges tartalmának bizonytalansága miatt nem alkalmas az Alaptörvény koherens és konzisztens interpretációját biztosítani, mert e rendelkezés maga is intenzív értelmezésre szorul, amelyet szükségszerűen és erga omnes hatállyal az Alkotmánybíróságnak kell elvégeznie.<sup>22</sup> Az ezzel kapcsolatos alkotmánybíró-sági gyakorlat azonban kezdetleges.<sup>23</sup> Rixer Ádám szerint „az Alkotmánybíróság mindeközéig kísérletet sem tett arra, hogy a vívmányok lehetséges körére, a vívmányok lehetséges feltalálási helyeként azonosítható történeti forrásokra, jogforrási körre – akár általánosító jelleggel – egy katalógust hozzon létre...”<sup>24</sup> „A történeti alkotmány vívmányai kitétel tehát nagyfokú körületekintést igényel, hiszen még nem kellőképpen tisztázott a történeti alkotmány aktualizált fogalma és ezzel összefüggésben a vívmány fogalma sem.”<sup>25</sup> A történeti alkotmány „eredendően formai, nem pedig tartalmi kategória, az alkotmány alaki jellegére (iratlanságára, összefoglalatlanságára), nem pedig annak tartalmára utaló kifejezés”.<sup>26</sup> Varga Zs. András szerint „[a] »történeti alkotmányunk vívmányai« szövegösszefüggés mindegyik eleme értelmezést igényel. Nem könnyű már annak pontos megválaszolása sem, hogy mi tartozik a történeti alkotmányhoz, de bizonyos, hogy a történeti alkotmány önálló jogszabályokból (törvényekből) állt. Ezek egy része ugyan évszázadokon át hatályban volt, más része viszont be- vagy kikerült a jogi korpuszból.”<sup>27</sup> A vívmányok fogalom pedig „olyan jogi megoldásokat – alapelveket, toposzokat, értelmezési módszereket és korlátokat, intézményi alapjellemzőket – takar, amelyek adott esetben korábban hatályban volt jogszabályokban, szokásjogban, bírói gyakorlatban öltöttek testet, de

<sup>21</sup> Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatával kapcsolatban lásd különösen 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [51]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [35]; 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [37], [56].

<sup>22</sup> Ezzel kapcsolatban lásd Vörös Imre (2016): A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 44–57.

<sup>23</sup> A kérdéskör alkotmánybíró-sági gyakorlatát elemzi: RIXER Ádám (2018): *A vívmány-teszt*. Budapest, Dialóg Campus. 73–76.

<sup>24</sup> RIXER 2018, 75.

<sup>25</sup> HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor (2018): Az alkotmányfejlődés útjai. In HALÁSZ Iván szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Dialóg Campus. 112.

<sup>26</sup> HALÁSZ–SCHWEITZER 2018, 113.

<sup>27</sup> VARGA Zs. András (2018a): A Szent Korona a magyar Alaptörvényben. *Pázmány Law Working Papers*, 1. sz. 8.

amelyeket ma jogi kötőerő nélküli források hordozhatnak, ugyanakkor amelyek a jogértelmezésben mégis irányadók. A »történeti alkotmányunk vívmányai« fogalmat önmagukban ma már nem hatályos normák töltik ki, azzal, hogy a hatályos normák értelmezését ezekkel összhangban kell elvégezni.”<sup>28</sup> A priori „nem határozható meg zárt taxációként, hogy mi tartozik a történeti alkotmányunk vívmányai közé”.<sup>29</sup> Trócsányi László álláspontja szerint a „történeti alkotmány vívmányainak megjelenése az Alaptörvényben azt jelenti, hogy az Alaptörvény mellett ma is élő dokumentumoknak tekinti azokat. A történeti alkotmány egy több évszázados jogalkotás és joggyakorlat terméke, főleg számos szokásjogé, amely hosszú történelmi folyamat eredményeként keletkezett. A történeti alkotmányt ma sem lehet »sutba dobni«, alkotmányos tradíciónk része. Az Alaptörvény támaszkodni akart a magyar alkotmányos hagyományokra, amelyet elődeink mindenkor fontosnak tartottak. Ez jelzés is egyben arra, hogy az alkotmányozó tiszteletben kívánta tartani az alkotmánnyal foglalkozó ősök szellemiségét.”<sup>30</sup> A történeti alkotmány körébe sorolható szabályok kiválasztása tekintetében azonban kellő óvatosság szükséges, ha azok a jelen viszonyokhoz képest nem korszerűek. Trócsányi László szerint például nem állíthatjuk, hogy Szent István *Intelmei* a történeti alkotmány vívmányai közé tartoznának.<sup>31</sup> Több szerző szerint kétségtelen, hogy a vívmányok közé „a Szent István uralkodásától 1944-ig tartó időszak azon alkotmányi természetű jogintézményei tartozhatnak, amelyek nem állnak ellentétben a hatályos Alaptörvénnyel (például parlamentarizmus, bírói függetlenség)”.<sup>32</sup>

A testület először a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban foglalkozott a kérdéssel. A testület leszögezte, hogy: „[a]zt, hogy mi tartozik a történeti alkotmányból a vívmányok közé, az Alaptörvény alapján, az Alkotmánybíróságnak kell megállapítania. [...] A magyar történeti alkotmány konszolidált értelmezésének minimumához tartozik annak elfogadása, hogy a XIX. században végbement polgári átalakulást konstituáló törvények a történeti alkotmány részét képezik.”<sup>33</sup> E törvények teremtették meg – nem jelentéktelen előzmények után – azt a szilárd jogintézményi alapot, amelyre a modern

<sup>28</sup> VARGA Zs. 2018a, 8–9.

<sup>29</sup> VARGA Zs. 2018a, 8.

<sup>30</sup> TRÓCSÁNYI László (2014): *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest, HVG-ORAC. 62–63.

<sup>31</sup> TRÓCSÁNYI 2014, 65.

<sup>32</sup> GÁVA–SMUK–TÉGLÁSI 2017, 7–8.

<sup>33</sup> Vesd össze például HALÁSZ–SCHWEITZER 2018, 112.

jogállam épül. Amikor tehát az Alaptörvény mintegy ablakot nyit közjogunk történeti dimenziójára, ráirányítja a figyelmet azokra az intézménytörténeti előzményekre, amelyek nélkül mai közjogi viszonyaink és általában jogi kultúránk gyökér nélküliek lennének. Az Alkotmánybíróság felelőssége ebben az új helyzetben rendkívüli, mondhatni történelmi: a konkrét ügyek vizsgálatakor kötelezően be kell emelnie kritikai horizontjába a jogi intézménytörténet releváns forrásait.” A 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban pedig elvi élel rámutatott, hogy „[a]z alkotmányteremtő hatalom Magyarországon egy több mint hatvan éves időszakot zárt le az Alaptörvény megalkotásával. Ezen időszak kezdetén, 1949-ben a jogállamiságot nélkülöző szocialista alkotmány megtörte és felfüggesztette történeti alkotmányunkat. Az 1989-ben lezajlott rendszerváltás – a jogállami eszmét szem előtt tartva – a hatályos alkotmány módosításával alakította ki a demokratikus államberendezkedést, amelynek során jelezte, hogy az alkotmánymódosítás egy átmeneti időszakra szól, és a rendszerváltás célja egy új alkotmány elfogadása.”<sup>34</sup>

1.1.3. Az *Alaptörvény rendelkezéseinek célja* szintén komoly fejtörést okozhat az alkotmánybíróknak az Alaptörvény valamely rendelkezésének értelmezésekor. Az Alaptörvény céljának meghatározási kísérlete esetenként a jóslás világába vezetné a testület tagjait. Sajnos az eredeti változathoz<sup>35</sup> írt indokolás sem nyújt sok támpontot: „A Javaslat irányt mutat az Alaptörvény értelmezői számára: az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a Nemzeti hitvallással és a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Ezek az értelmezési szempontok elsődlegesek, azonban nem zárják ki a jogértelmezés egyéb kialakult formáit.” Az utóbbi félmondat akár feleslegesnek is mondható, nehezen képzelhető el ugyanis ezzel ellentétes elvárás.

1.2. A bizonytalan tartalom hatása azonban éppen e rendelkezések „céljával” ellentétes eredményre vezethet: az Alkotmánybíróság ugyanis megteheti, hogy az *R*) cikk e szabályát egyszerűen nem érvényesíti döntéshozatalában. Végso soron ugyanis az Alkotmánybíróság döntése, hogy mit tekint e körökbe tartozónak, az Alkotmánybíróság határozza meg ezek tartalmát stb. Erre figyelemmel az *R*) cikk (3) bekezdése igen könnyen lex imperfectává válhat. Jelzem azonban, hogy nem lehet abból kiindulni, hogy

<sup>34</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlatát illetően lásd még különösen 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [12]–[14]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [34]; 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [35].

<sup>35</sup> T/2627. sz. törvényjavaslat. Elérhető: [www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf) (A letöltés ideje: 2015. 05. 27.)

az Alkotmánybíróság figyelmen kívül hagyja az Alaptörvény egy fontos rendelkezését, ebben az esetben ugyanis saját szerepét nem látná el. Megállapítható, hogy ténylegesen nem is következett be az *R*) cikk (3) bekezdés negligálása.

1.3. Értelmezési zavart okozhat az is, hogy az Alaptörvény 28. cikke – a rendes bíróságokkal kapcsolatban – kimondja: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik.”<sup>36</sup> *Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.* Bár ez a kötelező feltételezés csak a bíróságok tekintetében fogalmazódott meg, kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság értelmezése miért lenne kivétel e további szempontok figyelembevételé alól. Ezt erősíti Stumpf István véleménye is, aki egy konkrét ügy kapcsán mutatott rá, hogy a 28. cikk – bár az Alaptörvény csak a bíróságokkal kapcsolatban fogalmazza meg – az Alkotmánybíróságra is irányadó. Az Alaptörvény 28. cikke „a jogértelmezés kiindulópontjait ugyan szerkezetileg a bírói jogértelmezés irányvonalainak meghatározásához kapcsolódóan rögzíti, de határozott álláspontom szerint a – bírói döntések alaptörvény-ellenességének vizsgálatára jogosult – Alkotmánybíróságra is kötelező kell, hogy legyen a hivatkozott alapelv”.<sup>37</sup> Pokol Béla szerint „az Alkotmánybíróságot ez a rendes bíróságokra vonatkozó értelmezési szabály abban a tevékenységi körében köti, amikor bírói ítéletet vizsgál felül. Itt azonban ez a kötöttség csak az *R*) cikk említett értelmezési direktíváinak fényében áll, hisz számára ez a legfőbb értelmezési iránymutatás, és a bírák 28. cikk szerinti értelmezésének eredményét még ebből a szempontból korrigálhatja.”<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Az Alaptörvény 28. cikkének bírói gyakorlatával kapcsolatban lásd *Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítélkezésben* (2017). Elérhető: [www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/alaptorveny\\_osszefoglalo\\_velemeney.pdf](http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/alaptorveny_osszefoglalo_velemeney.pdf) (A letöltés ideje: 2017. 06. 02.) A Kúria „Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítélkezésben” Joggyakorlat-elemző Csoportjának Összefoglaló véleménye. 2017.

<sup>37</sup> 24/2017. (X. 10.) AB határozat, Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>38</sup> 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

## 2. A költségvetési gazdálkodásra vonatkozó elv mint döntéshozatalt befolyásoló szempont

2.1. Az Alaptörvény *N*) cikkének (1) bekezdése szerint „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”. Ennek az elvnek az érvényesítéséért – a (2) bekezdés alapján – elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős, viszont a (3) bekezdés kimondja: „Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.”

2.2. Az Alkotmánybíróság tehát döntéshozatalakor köteles figyelemmel lenni arra, hogy Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. Kérdés, hogy ez milyen igazodási pontot ad az Alkotmánybíróságnak: ha ugyanis az a célja – ami nem tudható –, hogy az alkotmányossági szempontok mellett költségvetési szempontok is alakítsák a döntéseket, esetenként meg is előzve a más alkotmányossági érveket, akkor a magam részéről ezt nehezen tudom elfogadni. (Azt viszont abszurd felvetésnek tartanám, hogy a szabály célja csupán a saját költségvetés takarékos és észszerű felhasználása volna.)

Az indokolás sem nyújt ehhez érdemi segítséget; az érthető és elfogadható célt – az ország társadalmi és gazdasági egyensúlyát komoly államháztartási problémák ne veszélyeztessék – nem kellő pontossággal meghatározó előírás komoly problémaforrássá változhat. Az indokolás szerint „a kiegyensúlyozottság a kiszámítható állami működést, az átláthatóság a tájékozott és felelős polgárok részvételével zajló demokratikus közéletet, a fenntarthatóság pedig a jövőendő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalást is szolgálja az elsődleges pénzügyi célok mellett”. A kiszámítható állami működést az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése előtt is beleértette a jogállamiság fogalmába, a jövő nemzedékek jogainak védelme is megvalósul, a részvétellel zajló demokratikus közélet pedig az Alkotmánybíróság hatáskörgyakorlásában – különösen a részvételi jogok és garanciák alaptörvényi rögzítésével – nehezen értelmezhető.

2.3. Figyelmet érdemel az is, hogy ez az elvárás éppen az Alkotmánybíróság esetében gyakran végrehajthatatlan lesz: a testület ugyanis – bizonyos kivételektől eltekintve – a 37. cikk (4) bekezdése alapján eleve nem is vizsgálhatja a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel

való összhangját alkotmányjogi panasz, konkrét és absztrakt utólagos normakontroll-eljárásban. E korlát – a 37. cikk (4) bekezdésében foglalt feltétel bekövetkezéséig – alapvetően kihúzza a probléma méregfogát, a mégis vizsgálat alá eső törvények, illetve a korlátozás által nem érintett jogszabályok [a 37. cikk (4) bekezdése csak a törvényekre vonatkozik] kontrollja esetén pedig az Alkotmánybíróság eseti mérlegelésére bízott, miként értelmezi e rendelkezést.

2.4. Végezetül utalok arra, hogy az *N*) cikk (3) bekezdésében foglalt feltétel *lex imperfectának* tűnik: kérdéses ugyanis, ki (mely szerv) állapítja meg, hogy az Alkotmánybíróság tiszteletben tartotta-e a nevesített elvet, és ha nemleges következtetésre jut, milyen következménye lehet az Alkotmánybíróság „mulasztásának”.

### 3. Az Alaptörvény *N*) cikkének alkotmánybírósági értelmezése

Az Alaptörvény *N*) cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„*N*) cikk

(1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.

(2) Az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős.

(3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.”

Az *N*) cikk alkotmánybírósági értelmezése több vonatkozásban is megjelent a Testület gyakorlatában.

*a)* Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az *N*) cikk nem tekinthető alapvető jognak.<sup>39</sup> E rendelkezés alapján konkrét alapjogsérelem tehát nem állapítható meg.

*b)* *Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásában utalt arra, hogy ki kell emelni az új rendelkezést az *N*) cikk (1) bekezdésében, amely a fenntartható költségvetés alaptörvényi parancsát tartalmazza, és ez ismét

<sup>39</sup> 20/2014. (VII. 3.) AB határozat; 26/2013. (X. 4.) AB határozat.

nyilvánvalóan erősebb szerepet ad az államnak, mint az a korábbi alkotmányi kontextusból eredt.<sup>40</sup>

c) Az *N)* cikk értelmezése különös tekintettel jelent meg a szociális biztonsággal kapcsolatos kérdésekkel összefüggésben. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény a szociális biztonsághoz való alkotmányos alanyi jogot nem tartalmaz. Az Alaptörvény XIX. cikkének – e tekintetben releváns – (1) bekezdése szerint: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.” Az első mondat a „törekszik” kifejezéssel egyértelműen deklarálja, hogy Magyarországon a szociális biztonság garantálása nem alanyi alapjog, hanem csak államcél. Ez – összhangban az Alaptörvény *N)* cikkének (1) bekezdésével, amely szerint „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”, e cikk (2) bekezdésével, amelynek értelmében az előbbi elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány, vagyis a két legfontosabb jogalkotó szerv a felelős, valamint ugyanezen cikk (3) bekezdésével, amely szerint valamennyi állami szerv köteles a feladata ellátása során ezen elvet tiszteletben tartani – mindössze annyi kötelezettséget ró Magyarországra, a magyar jogalkotó szervekre, hogy az ország gazdasági állapotát, teljesítő-képességét figyelembe véve határozzák meg az állami szociálpolitikának azon alapelemeit, amelyek garantálása állami feladat. „Ez mindössze a szociális ellátórendszer fenntartását és működtetését követeli meg az államtól, anélkül azonban, hogy bármely ellátás konkrét formájára és mértékére vonatkozóan bárki számára Alaptörvényben biztosított jogot keletkeztetne. A második mondat azon kitétele, miszerint az állampolgárok még egyes speciális esetekben (konkrétan anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén) is csak »törvényben meghatározott« mértékű támogatásra jogosultak, ezt erősíti meg; vagyis az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg.”<sup>41</sup>

d) Az Alkotmánybíróság szerint „az alapvetően megváltozott gazdasági körülmények az államháztartás működési elvét illetően szintén új helyzetet és alaptörvényi rendelkezéseket eredményeztek. A gazdasági

<sup>40</sup> 20/2014. (VII. 3.) AB határozat.

<sup>41</sup> 3217/2014. (IX. 22.) AB határozat.

viszonyok, a pénzügyi és gazdasági válság által elmélyített államháztartási szükséghelyzetben elkerülhetetlen volt az államadósság csökkentése, mint elsődleges rövidtávú államacél megjelölése. Ennek számos – rendes körülmények között – méltányos és jogos igényt és törekvést alá kellett rendelni.<sup>42</sup> „Az Alaptörvény N) cikkével hangsúlyossá tett kényszerű paradigma-váltás érthető módon elsősorban vonatkozott az állami kiadások növekedésében meghatározó szerepet játszó nyugdíjrendszerre. A nyugdíjrendszer 2010-ben megkezdett folyamatos átalakításának egyik vezérlő elve és egyúttal főszabálya az, hogy nyugellátás az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyeket illetheti meg, az »*ex gratia*« jellegű juttatások a megváltozott helyzetben nem vagy csak korlátozottan tarthatók fenn. [...] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a fenntartható, átlátható és kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás és a szociális biztonság új alkotmányos alapelveire támaszkodó alaptörvényi szándékon nyugszik a korábban megállapított korengedményes nyugdíjak csökkentése, megszüntetése, illetőleg szociális járadékká történő átalakítása. A fentiek szerinti alkotmányozói szándéokra épített alaptörvényi felhatalmazás érvényes és hatályos volt a Knymt. elfogadásakor és hatálybalépésekor, miként érvényesnek és hatályosnak tekintendő jelenleg is.”<sup>43</sup> Megerősítette mindezt a 3061/2015. (IV. 10.) AB határozat is.

e) Ugyancsak a korábbi szintből való „visszalépés” indokaként jelent meg az N) cikk, amikor is az Alkotmánybíróság kimondta: „az Alkotmánybíróság a szociális biztonság felfogásával kapcsolatban a gazdasági körülményeket, az államháztartás helyzetét és a fokozatosan romló demográfiai mutatókat olyan tényezőknek értékelte, amelyek nemcsak egy törvénymódosításra, hanem az alkotmányos szabályozás átalakítására is kellő alapot szolgáltatnak {23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [45]–[47]}.”<sup>44</sup> Jelezte az Alkotmánybíróság, hogy a szükségesség körében azt vizsgálta felül, hogy a csökkentés indokolható-e a közérdekkel. „A Mód.tv. elfogadásakor a törvényhozó az Indokolás [51] bekezdésében idézett indokolás tükrében figyelemmel volt az állami nyugdíjak fenntarthatóságának biztosítására az előregedő társadalomban, valamint a nyugdíjak színvonala közti különbségek mérséklésére. Ezek az érvek az Alaptörvény által elismert időskori megélhetést szolgáló ellátási rendszerben is kielégítik a nyugdíj alapjának közérdekre tekintettel

<sup>42</sup> 23/2013. (IX. 25.) AB határozat.

<sup>43</sup> 23/2013. (IX. 25.) AB határozat.

<sup>44</sup> 3238/2017. (X. 10.) AB határozat.

végrehajtott csökkentését, különös figyelemmel arra, hogy Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amelyért elsősorban az Országgyűlés és a Kormány felelős az Alaptörvény N) cikk (1)–(2) bekezdései szerint. Az állami nyugdíjrendszer hosszú távú finanszírozhatóságához és az induló nyugdíjak átlaghoz történő igazításához tartozott tehát hozzá a Tny. 13. §-ának a módosítása.”<sup>45</sup>

Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolásában szintén arra mutatott rá, hogy „Teljes összhangban a korábbi alkotmánybíróági határozatokhoz fűzött különvéleményeimmel [4/2016. (III. 1.) AB határozat; 9/2016. (IV. 6.) határozat és 25/2016. (XII. 21.) AB határozat], nem értek egyet azzal a többnyire minimális többséggel elért alkotmánybíróági határozatokban kialakított Alaptörvény-értelmezésekkel, *amelyek tágítani próbálják az »államcél« tartalmát, megkísérlik azt kiegészíteni és továbbfejleszteni abból a célból, hogy adott esetben az Alaptörvényből származó következményeket határozzanak meg a XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata értelmezésére.* Ezek az értelmezések azonban nemcsak a 23/2013. (IX. 25.) AB határozatban foglalt alapvető alkotmányértelmezéssel ellentétesek, hanem elméleti hatásukban következtelenséget eredményezőek, és – gyakorlati következményeiket illetően – az alkotmányos rendelkezéseken, *különösen az Alaptörvény N) cikkének sérelmén túlmutató problémákat eredményezhetnek, akár a költségvetési gazdálkodást veszélyeztetők lehetnek.*”<sup>46</sup>

Az alkotmánybíró szerint „az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése kizárólag államcél jelöl meg, így az ennek keretében vizsgált törvényi rendelkezések alkotmányossági mércéjét kizárólag az Alaptörvény N) cikkében és XIX. cikkében foglalt alkotmányos szabályok képezik. Másképpen kifejezve: a korábbi Alkotmány 70/E. § (1) bekezdéséhez képest az Alaptörvény a valós lehetőségekhez igazított és az *Alaptörvény N) cikkével hangsúlyossá tett kényszerű paradigma-váltás mindössze az állam egyértelmű törekvését jelzi a szociális biztonság területén.*”<sup>47</sup>

f) Az N) cikk szabályai azonban az állam által adott támogatásoknak is alapjául szolgálhatnak.

Az Alkotmánybíró szerint „az államot szintén széles mérlegelési lehetőség illeti meg az egyházaknak nyújtható anyagi, pénzügyi támogatások,

<sup>45</sup> 3238/2017. (X. 10.) AB határozat.

<sup>46</sup> 3238/2017. (X. 10.) AB határozat, Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása. A kiemelések itt és a későbbiekben a szerzőtől.

<sup>47</sup> 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye.

kedvezmények és mentességek (a továbbiakban együtt: anyagi támogatások) területén, különös tekintettel arra is, hogy az Alaptörvény *N*) cikke alapján Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti (amelyért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős). Az Alkotmánybíróság azonban hangsúlyozza, hogy ilyen anyagi támogatások szabályainak meghatározása során az államnak különös figyelemmel kell lennie a vallásszabadsághoz való jog sajátosságaira, valamint arra, hogy valamely egyház ne kerüljön sem más egyházakhoz, sem pedig velük összehasonlítható helyzetben lévő más szervezetekhez képest indokolatlanul hátrányos helyzetbe [Alaptörvény VII. cikk, XV. cikk].<sup>48</sup>

g) Az Alaptörvény *N*) cikk (1) bekezdése kifejezetten elő is írja az állam számára a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítési kötelezettségét, amelyet – az *N*) cikk (3) bekezdése alapján – a helyi önkormányzatok és az állami szervek is kötelesek tiszteletben tartani feladatuk ellátása – így a különféle szociális ellátások biztosítása – során.<sup>49</sup>

h) Az Alkotmánybíróság a 3217/2014. (IX. 22.) AB határozatban az *N*) cikkel összefüggésben állapította meg, hogy az Alaptörvény a szociális biztonsághoz való alkotmányos alanyi jogot nem tartalmaz.

A testület szerint az első mondat a „törekszik” kifejezéssel egyértelműen deklarálja, hogy Magyarországon a szociális biztonság garantálása nem alanyi alapjog, hanem csak államcél. Ez – összhangban az Alaptörvény *N*) cikkének (1) bekezdésével, amely szerint „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”, e cikk (2) bekezdésével, amelynek értelmében az előbbi elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány, vagyis a két legfontosabb jogalkotó szerv a felelős, valamint ugyanezen cikk (3) bekezdésével, amely szerint valamennyi állami szerv köteles a feladata ellátása során ezen elvet tiszteletben tartani – mindössze annyi kötelezettséget ró Magyarországra, a magyar jogalkotó szervekre, hogy az ország gazdasági állapotát, teljesítőképességét figyelembe véve határozzák meg az állami szociálpolitikának azon alapelemeit, amelyek garantálása állami feladat. Ez mindössze a szociális ellátórendszer fenntartását és működtetését követeli meg az államtól, anélkül azonban, hogy bármely ellátás konkrét formájára és mértékére vonatkozóan bárki számára Alaptörvényben biztosított jogot keletkeztetne. A második

<sup>48</sup> 6/2013. (III. 1.) AB határozat.

<sup>49</sup> 27/2013. (X. 9.) AB határozat.

mondat azon kitétele, miszerint az állampolgárok még egyes speciális esetekben (konkrétan anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén) is csak „törvényben meghatározott” mértékű támogatásra jogosultak, ezt erősíti meg; vagyis az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg.<sup>50</sup>

*Czine Ágnes* alkotmánybíró a 4/2016. (III. 1.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolásában viszont jelezte, hogy álláspontja szerint az Alkotmánybíróság a hivatkozott határozatában foglaltaktól részben eltérő megállapításokra jutott a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatában. Ebben az Alkotmánybíróság szintén hangsúlyozta, hogy „[a]z előző Alkotmányhoz képest lényeges változást jelent, hogy az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikke nem jogokról, hanem jellemzően állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik”. A XIX. cikk (1) bekezdése alapján ugyanis Magyarország „törekszik” arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, és „elősegíti” az időskori megélhetés biztosítását.

Az alkotmánybíró szerint a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatban hivatkozottak az Alaptörvényben foglalt rendelkezések jogalkotói célját tükrözik vissza. Az Alaptörvény normaszöveg-javaslatához fűzött indoklás szerint ugyanis a XIX. cikk „rögzíti az állam azon szándékát, hogy minden magyar állampolgárnak megteremtse a szociális biztonságot. Ennek érdekében azon élethelyzetekben, amikor – gyermekének születése, egészségi állapotának időleges vagy végleges romlása, hozzátartozójának vagy munkalehetőségének elvesztése miatt – a megélhetéséhez szükséges javak előteremtésére nem képes, valamennyi állampolgár jogosult törvény szerinti állami segítséget igénybe venni.”

A fentiekből tehát, véleménye szerint, az következik, hogy az Alaptörvény XIX. cikkében foglalt rendelkezések jogi jellegét meghatározott élethelyzetekhez képest kell vizsgálni. Egyes élethelyzetek vonatkozásában pedig az Alaptörvény rendelkezése több mint államcél, mert arra az érintett Alaptörvényben biztosított jogként hivatkozhat. Ez a jogosultság ugyanakkor nem tekinthető alapvető jognak. E megállapítások azonban nem teszik egyértelművé az Alaptörvény XIX. cikkében foglalt rendelkezések címzettei számára, hogy az Alkotmánybíróság előtt az érintett rendelkezésre önállóan hivatkozhatnak-e, illetve ha egyes élethelyzetek vonatkozásában az Alaptör-

<sup>50</sup> 3217/2014. (IX. 22.) AB határozat.

vény XIX. cikkéből alanyi joguk is fakad, az milyen tartalmú jogvédelmet biztosít a számukra.<sup>51</sup>

i) Ugyancsak az N) cikk szabályrendszerére utalva fejtette ki *Lenkovics Barnabás*, hogy „a hallgatói szerződések megítélésekor ezt a szempontot nem lehet figyelmen kívül hagyni, és a jogalkotónak – a gazdaság csökkenő teherbíró képességét és a fenntarthatóság szempontját szem előtt tartva – lehetősége van a felsőoktatás hatékonyságait, minőségromlását, belső aránytalanságait, esetleges torzulásait, az elvándorlás problémáját olyan súlyúnak ítélni, melyek a hallgatói szerződésekre vonatkozó szabályok megalkotását szükségessé teszik”.<sup>52</sup>

j) Az N) cikk átláthatósággal kapcsolatos előírásával összefüggésben *Kiss László* alkotmánybíró utalt a következőkre: „Az átláthatóság adott feladat ellátására hivatott állami szervek és a nyilvánosság általi ellenőrizhetőséget teszi lehetővé. Jelen esetben állami szerv (adóhatóság) úgy hatalmaz fel adóbehajtásra nem állami szervet (MKK Zrt.), hogy az utóbbi esetében már nem biztosítható az eredendően közhatalmi tevékenységi körbe tartozó adóbehajtás alaptörvényi követelményeket kielégítő folyamata, átláthatósága. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az állam (itt: a Kormány) e viszonylatban valójában megfelelő alkotmányossági garanciák kikötése nélkül lemondott arról az alaptörvényi kötelezettségéről, hogy a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesítse. [Alaptörvény N) cikk (1) bekezdése.] Sőt: éppen, hogy az átláthatatlanságot erősíti az a körülmény is, hogy az engedményezés részletszabályozását az adóhatóság és az MKK Zrt. által kötött nem nyilvános megállapodás tartalmazza.”<sup>53</sup>

#### 4. Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésének alkotmánybíróági értelmezése

Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„R) cikk  
[...]

<sup>51</sup> 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

<sup>52</sup> 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Lenkovics Barnabás alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>53</sup> 3/2014. (I. 21.) AB határozat, Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

(3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

A Nemzeti hitvallással kapcsolatos szakirodalom egyik értékes eleme<sup>54</sup> a korábbi Alkotmány és az Alaptörvény szabályait is összevetve értékeli a Nemzeti hitvallás tartalmát és szerepét. A szerzők megállapítják, hogy az Alkotmánybíróság Nemzeti hitvallással kapcsolatos döntéseinek alapvetően három típusa van: egyik, amikor az Alkotmánybíróság érdemben nem reagál az indítványozó általi hivatkozására; másik, amikor az indítványozói hivatkozásoktól függetlenül kitér rá a testület; végül, amikor párhuzamos indokolások vagy különvélemények hivatkoznak rá anélkül, hogy az indítványozók vagy a többségi döntés idézte volna.<sup>55</sup> A szakirodalomból kiderül, hogy az indítványozók általában „nem tudják pontosan, hogyan kellene viszonyulniuk a Nemzeti hitvallás tételmondataihoz”, nem próbálják annak alkotmányjogi szerepét tisztázni, inkább egyes alapjogokhoz kapcsolódóan, másodlagosan, megerősítő jelleggel hivatkoznak ezekre.<sup>56</sup> Megállapítható, hogy a Nemzeti hitvallásnak „nincs olyan jogilag releváns eleme, amely ne lenne az alkotmányszövegben egyértelmű jogi jelleggel kidolgozva”; ebből adódóan kizárt az olyan alkotmánybírósági döntés, amely kizárólag a Nemzeti hitvallás valamely komponensére hivatkozna.<sup>57</sup> Összességében a szerzők úgy vélik, hogy az elmúlt évek alkotmánybírósági gyakorlata „alapvetően nem támasztotta alá az Alaptörvény R) cikkének (3) bekezdésében kifejezett célkitűzését, amely előírja, hogy az Alaptörvényt a Nemzeti hitvallással összhangban kell értelmezni”. A fenti okon kívül ennek okát abban látják, hogy az alkotmánypreambulumban alkalmazásának nincs hagyománya Magyarországon, valamint ez az alkotmánypreambulumból sem tartalmaz olyan fogalmakat, amelyek megfelelően alkalmazhatók lennének alkotmányjogi viták eldöntéséhez.<sup>58</sup>

Az R) cikk (3) bekezdésével kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat részben a vívmányok értelmezésével, részben egyes alapvető jogok Nemzeti hitvallásban foglalt kitételek fényében való értelmezésével kapcsolatosak.

<sup>54</sup> BERKES Lilla – FEKETE Balázs (2017): Nemzeti Hitvallás: csupán díszítő szavak? *Közjogi Szemle*, 10. évf. 1. sz. 15–24.

<sup>55</sup> BERKES–FEKETE 2017, 16.

<sup>56</sup> BERKES–FEKETE 2017, 18.

<sup>57</sup> BERKES–FEKETE 2017, 21.

<sup>58</sup> BERKES–FEKETE 2017, 22.

„Az Alaptörvény legfontosabb újdonságai a korábbi jogforrási teóriákhoz képest a Nemzeti hitvallás felruházása normatív erővel (az *R*) cikk (3) bekezdése, illetve a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat folyományaként); az Alaptörvény összekapcsolása Magyarország történeti alkotmányával; az Alaptörvény objektív teleologikus értelmezési szabálya; valamint a 28. cikkben a bíróságok számára előírt összetett értelmezési szabály. Ha tehát az Alaptörvény a jog része, akkor a 28. cikk előírása is kötelező, azaz a bíróságok az Alaptörvény rendelkezéseit kötelesek figyelembe venni, röviden: kötelesek alkalmazni az Alaptörvényt. Ennél jóval bonyolultabb az a kérdés, hogy ezt milyen formában kell megtenniük.”<sup>59</sup>

a) „Az Alaptörvény ezen rendelkezése nem a történeti alkotmány egészének, hanem a történeti alkotmány vívmányainak a figyelembevételét hangsúlyozza. Azt, hogy mely jogszabály, vagy egy jogszabály mely része tartozik a történeti alkotmány vívmányai közé, az Alkotmánybíróságnak úgyenként kell megvizsgálnia és eldöntenie.”<sup>60</sup>

b) Több alkalommal is összefüggésbe hozta az Alkotmánybíróság e rendelkezést az Alaptörvény 28. cikkével. A 28/2013. (X. 9.) AB határozatban kimondta, hogy „speciális helyzet áll elő, ha a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály és az Alaptörvény tartalmaz az adott tényállásra vonatkozó ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – normát. Az Alaptörvény ugyanis Magyarország jogrendszerének alapja, jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel [*R*] cikk (1) és (3) bekezdés]. Ezért a bíróságnak az Alaptörvényben foglalt norma és más jogszabályi norma kollíziója esetén az ellentétet az Alaptörvény javára kell feloldania, amely a benne meghatározott többi jogszabály formai és tartalmi érvényességének alapját képezi. Ez a szabály minden írott alkotmány alapvető elve. Az Alaptörvény 28. cikke a bírósági jogalkalmazással kapcsolatban rögzíti, hogy annak során a jogszabályok szövegét az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. A 28. cikk szerint a jogszabály Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezése a bíró számára nem csak jog, hanem kifejezett köteletség: amennyiben a bíró a jogszabály szövegét az értelmezés segítségével az Alaptörvénnyel összhangban tudja alkalmazni, annyiban ennek megfelelően köteles eljárni.”

Pokol Béla alkotmánybíró e határozathoz csatolt párhuzamos indoklásban részletes értelmezési iránymutatásokat fogalmazott meg az *R*) cikkel kapcsolatosan:

<sup>59</sup> 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

<sup>60</sup> 4/2014. (I. 30.) AB határozat, Szalay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

„1. Az *R*) cikk (3) bekezdésének értelmezési iránymutatásai

[42] Három iránymutatás igazítja el ebben a bekezdésben az alkotmánybírakat, hogy miképpen értelmezzék az Alaptörvény egyes rendelkezéseit: az egyes rendelkezések céljával, a Nemzeti hitvallás deklarációival és előírásaival, valamint a történeti alkotmány vívmányaival összhangban.

[43] a) Abból kell kiindulni, hogy az egyes alaptörvényi rendelkezések célja szerinti értelmezés nem épülhet elméleti spekulációra azt illetően, hogy az alkotmányozó hatalomnak mi lehetett ezzel a rendelkezéssel a célja, hanem csak az alaptörvényi rendelkezésben magában, illetve az alaptörvényi indokolásban adott normatív támpontok jöhetnek itt szóba. Így az »azok céljával« való fordulat a (3) bekezdés értelmezési direktívájában úgy szól teljesebben, hogy »amennyiben az az alaptörvényi szövegből, vagy az alaptörvényi indokolásból kivehető«. Ennek hiányában a vizsgált rendelkezésnek nincs megjelölt célja, és ez esetben ez a direktíva nem használható, a másik két direktívához kell fordulni értelmezési segítségért.

[44] b) A céllal szemben a Nemzeti hitvallás mint értelmezési iránymutatás azonban sokszorosan használható, hisz ennek 26 deklarációjában, előírásában és érték-kinyilatkoztatásában összefüggő és árnyalt szempontrendszer került rögzítésre, és az egyes rendelkezések értelmezésénél ezekből különböző irányú értelmezési nyálábok alakíthatók ki attól függően, hogy az egyes esetek milyen összefüggéseket hoznak a felszínre. Az alapjogok egyéneket és közösségeket érintő kérdéseinek felbukkanása esetén például az egyes egyének a közössége egészével, különösen a nemzeti közösséggel való együttes létezése kerül a középpontba, melyet a hitvallás több deklarációja is lefedtet. Így az egyén alapjogainak terjedelme és a közösség egésze érdekében való korlátozhatósága csak a hitvallás deklarációinak fényében értelmezhető, de ugyanígy az alaptörvény többi szabályozási tárgyára és rendelkezésére vonatkozó értelem is csak így tárható fel autentikusan. A Nemzeti hitvallásból fakadó konkrétabb értelmezési követelményeket az Alaptörvény egyes rendelkezéseit illetően azonban az Alkotmánybíróság csak esetek tömegének felbukkanása menetében tudja majd hosszas értelmezési munkával kibontani, és most még nem vázolható fel ezek köre.

[45] c) A »történeti alkotmány vívmányai« mint értelmezési direktíva még teljesen kidolgozatlan az Alkotmánybíróság gyakorlatában, inkább csak a viták merültek fel ezzel kapcsolatban. Annak elkerülésére, hogy az elmúlt évszázadok hazai törvényeinek tetszőleges rendelkezéseit mint a »történeti alkotmány vívmányát« lehessen felhozni – és ezzel az éppen támogatott értelmezési célt lehessen tetszőlegesen legitimálni vele –, érdemes leszögezni

a történeti alkotmány írott jogi korszak előtti létét, melyhez így lényegéhez tartozott szokásjogi rögzítettség és ezzel a hatálybaléptetés vagy a hatályon kívül helyezés hiánya. A magyar jogtörténet írott jogi törvényeinek rendelkezései így eleve kiesnek ebből, nem is beszélve arról a néha hallható törekvésről, hogy a korábbi Alkotmányon nyugvó és az Alaptörvény által hatályon kívül helyezett régi alkotmánybíróági döntések mint a történeti alkotmány vívmányai utólag reaktiválhatók lennének.

[50] Az Alkotmánybírásgot ez a rendes bíróságokra vonatkozó értelmezési szabály abban a tevékenységi körében köti, amikor bírói ítéletet vizsgál felül. Itt azonban ez a kötöttség csak az *R)* cikk említett értelmezési direktíváinak fényében áll, hisz számára ez a legfőbb értelmezési iránymutatás, és a bírák 28. cikk szerinti értelmezésének eredményét még ebből a szempontból korrigálhatja. Ám a józan észnek, a közjónak megfelelést, valamint az erkölcsös és gazdaságos cél szerinti értelmezést ezeknek alárendelten ekkor neki is érvényesítenie kell az értelmezésében. Ugyanígy, amikor egy jogszabályi rendelkezés mellé az alkotmány-konform értelmezés érdekében alaptörvényi követelményt fogalmaz meg, és van a jogi rendelkezésnek gazdaságossági aspektusa, akkor az alaptörvényi követelmény kialakításakor mind az *R)* cikk, mind a 28. cikk iránymutatásait figyelembe kell vennie.<sup>61</sup>

c) Ugyancsak Pokol Béla fogalmazta meg az alábbiakat az *R)* cikk (3) bekezdése és az alapjogok korlátozhatósága vonatkozásában.

„Az egyes alapvető jogok korlátozhatóságánál tehát új helyzetet teremtett az Alaptörvény, mert a régi Alkotmánytól eltérően az alapvető jogok egyének számára történő biztosításánál generális módon a közösségbe illesztett individuumokból indul ki. Ezt az Alaptörvény Nemzeti hitvallás című részének több deklarációja rögzíti, melyek az *R)* cikk (3) bekezdése alapján az egész Alaptörvény értelmezési alapját jelentik [...] Az Alaptörvény ezen általános keret megadásával tehát új alapra helyezte az individuumoknak biztosított alapvető jogok tartalmát. Az egyén csak a közösségben élve tud létezni, és ezért egyéni jogai gyakorlásában mindenkor biztosítani kell önmaga kiteljesítésén túl a közössége, nemzete fennmaradását is. Az egyes alapjogok védelme mindig a társadalmi közösség állapotának fényében biztosítható, így ezek változása egyes esetekben a csökkentést is indokolhatja, és ennek nem állhat ellen az Alkotmánybíróóság az alapjogvédelmi szint csökkentési tilalmának deklarálásával.”<sup>62</sup>

<sup>61</sup> 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

<sup>62</sup> 4/2013. (II. 21.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

d) Sajátos kérdésként merült fel a „posztambulumban” értelmezésben beiktatott „szerepe”.<sup>63</sup>

Balsai István szerint „amíg a jogirodalomban preambulumban is nevezett Nemzeti hitvallás értelmezése tekintetében az alkotmányozó maga adott iránymutatást az *R*) cikk (3) bekezdésében, miszerint az Alaptörvény rendelkezéseit azzal összhangban kell értelmezni, addig a »posztambulumban« értelmezésére – sőt létezésére – semmilyen hivatkozás nem található az Alaptörvény textusában. A fentiek szerint terjedelme és tartalma sem teszi e szöveget a Nemzeti hitvallással egyenrangúvá vagy összevethetővé, az analóg értelmezés eshetősége így ugyancsak elvetendő. Határozott álláspontom tehát az, hogy e mondatnak az Alaptörvény normatív anyagához viszonyított státusza és értelmezése erősen vitatható, és a megsemmisítést kimondó határozatban hivatkozni rá majdnem annyira abszurd, mintha a 12. pontból átemelt »Legyen béke, szabadság és egyetértés« szimbolikus zárszót hívna fel az Alkotmánybíróság egy fajsúlyos jogszabály megsemmisítésekor.”<sup>64</sup>

Dienes-Oehm Egon szerint viszont „e döntés indokolásának alapvetően téves kiinduló pontja az, hogy helytelenül értelmezi a posztambulumban »egységes« szavát egyben »beépítési parancsnak« is. Ez az értelmezés önkényes, alapvetően a német jogfelfogásból átvett elem, amely még a korábbi Alkotmányból sem következik. Az Alaptörvény szellemétől, választott szerkezetétől és szerkesztési módjától (ideértve rendelkezései és deklarációi jelölését, számozásának módját is), de legfőképpen az *R*) cikk (3) bekezdésétől a beépítési parancs megkövetelése végképp idegennek tűnik. Ez utóbbi összefüggésben utalok arra is, hogy az Alaptörvény preambuluma történelmi alkotmányunk vívmányait tiszteletben tartandónak, az *R*) cikk (3) bekezdése pedig e vívmányokat értelmezési keretnek tekinti. Márpedig történelmi alkotmányunk sohasem volt egységes szerkezetbe, külön törvénybe foglalva, tételei az évszázados fejlődés folyamán alakultak ki.”<sup>65</sup>

e) „Az Alkotmánybíróság felelőssége az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezési kereteit meghatározni. Az Alaptörvény *R*) cikkének (3) bekezdése szerint az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történelmi alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Az Alkotmánybíróság tehát az értelmezési keretek meghatározásakor egyik alaptörvényi szabályt sem értelmezheti céljával ellentétesen,

<sup>63</sup> Ezzel kapcsolatban lásd VARGA Zs. 2018a, 16.

<sup>64</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Balsai István alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>65</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye.

nem ronthatja le értelmét azért, hogy a szabadon választott Országgyűlés által alkotott törvényhozási koncepciót alaptörvény-ellenessé nyilvánítsa. Az Alkotmánybíróság az Országgyűléstől, mint országunk alkotmányozó hatalmától arra kapott megbízást, hogy az Alaptörvény legfőbb oltalmazója legyen. Jelen pillanatban országunk valamennyi alkotmányos szerve történelmi feladat előtt áll, történelmi felelőssége van abban, hogy olyan alkotmányos demokráciát építsünk, amely az Alaptörvény értékein nyugszik. Az Alkotmánybíróságnak, mint az Alaptörvény legfőbb védelmezőjének ebben a helyzetben kiemelt a felelőssége. E felelősséggel nem fér össze az, hogy az Alaptörvény bármely rendelkezését tartalmával és céljával ellentétesen értelmezze és érvényesülését lerontsa.”<sup>66</sup>

f) Lenkovics Barnabás jelezte, hogy elfogadhatónak tartja, „hogy a két törvényi rendelkezés [a Bjt. 90. § *ha*) pontjának, valamint 230. §-ának] – váratlan, fokozatosság- és felkészülési idő nélküli – bevezetése közvetlenül sérti az Alaptörvényben biztosított »törvényes bíróhoz való jogot« [XXVIII. cikk (1) bekezdése], valamint a bírói függetlenséget [26. cikk (1) bekezdése], ezek együttesen pedig közvetve érintik a jogállamiságot [B] cikk (1) bekezdése] és a hatalommegosztás elvét is [C] cikk (1) bekezdése]. Mindezeket külön-külön és együttesen is olyan alkotmányos (sőt civilizációs) alapértékeknek tekintem, amelyeket az Alaptörvény kiemelten véd és amelyek összhangban állnak a Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival is [R] cikk (3) bekezdés].”<sup>67</sup>

g) Fontos értelmezési kérdésre és korlátra mutatott rá Pokol Béla, amikor rögzítette: „Rá szeretnék mutatni az indokolás IV. részének 1. pontjában lévő jogtörténeti emlékek megidézési problémáira azzal, hogy az indokolás a 70 éves bírói nyugdíjkorhatár leszállítása ellen a bírói jogállást és a bírói nyugdíjazást érintő 1869:IV. és az 1871:IX. törvényeket hozza fel érvként. Az Alaptörvény R) cikke valóban értelmezési alapként emeli ki a történelmi alkotmányunk vívmányai fényében való értelmezést, de ennek jelenlegi kidolgozatlansága nagy óvatosságot parancsol számunkra. A jelenlegi jogtörténeti idézetek e törvényekből az indokolásban pusztán egy múltbeli szabályozás részletszabályait jelentik. Ha ezeket is kötelezőnek tekintenénk ma, és normatív erővel felruházzottak gondolnánk a mai törvényhozási többségünk akaratával és törvényeivel szemben, akkor ténylegesen a változtatható jog koncepcióját kérdőjeleznénk meg. Ilyen formában megítélésem szerint

<sup>66</sup> 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Balsai István alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>67</sup> 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Lenkovics Barnabás alkotmánybíró különvéleménye.

nem lehet az *R*) cikket felhasználni, mert ez szemben áll a változtatható modern jog eszméjével. De emellett precedensként is rossz példát jelenthet, hisz olyan törvények tucatjai állnak majd a mai indítványozó ügyvédek rendelkezésére az alkotmányjogi panaszaik benyújtásához az 1800-as évekből, melyek szinte minden mai törvényi szabályozással szemben felhozhatók lesznek, mint a »történelmi alkotmány vívmányai«. Ez pedig rövid idő alatt egy ál-jogtörténeti érvelési dimenziót hozhat létre az alkotmányjogi panaszok áradatában, melyben az ügyvédjelöltek százait állíthatják majd rá a legkülönbözőbb jogtörténeti emlékek tendenciózus kijegyzetelésére és felhasználására. Ennek csak a történelmi alkotmány eszméjének lejáratása lehet a végeredménye, így mielőtt óvatlanul erre az útra lépünk, inkább külön elemzéssel kellene – esetleges külön tematikus elméleti ülést erre szentelve – körbejárni az *R*) cikk felhasználásának lehetőségeit.”<sup>68</sup>

*h) A különböző alapvető jogok közül az élethez, méltósághoz és egyenlőséghez való joggal is kapcsolatba jött az R) cikk (3) bekezdésének értelmezése.*

„Az Alaptörvény Nemzeti hitvallása – amely az Alaptörvény *R*) cikk (3) bekezdésére figyelemmel irányadó az alaptörvényi rendelkezések értelmezésekor – elsőként nyilvánítja ki a magyar alkotmányosság szempontjából irányadó fogadalmak között: »[v]alljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság«. Az Alaptörvény II. cikke – a korábbi Alkotmánnyal szemben – kifejezetten sérthetetlenül nyilvánítja az emberi méltósághoz való jogot {ezzel összefüggésben: 11/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [29]}. Az emberi méltósághoz való jog mindenkor értelmezéséhez rendkívül szorosan kapcsolódott – és kapcsolódik – az emberi méltóság sérelmét eredményező hátrányos megkülönböztetés tilalma. Ez egyenesen következik abból a tényből, hogy léténél fogva minden ember egyenlő, az emberi minőséggel összekapcsolt különbségtétel abszolút tiltott. A méltóság csak akkor nyerhet értelmet, ha az valamennyi embert egyenlően és feltétlen módon megillet. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kimondja az általános jogegyenlőséget, míg a XV. cikk (2) bekezdése – a korábbi Alkotmány 70/A. § (1) bekezdéséhez hasonlóan – az alapvető jogok tekintetében történő hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépésének évében értelmezte a XV. cikket, megerősítve annak az emberi méltósággal fennálló szoros – elválaszthatatlan – kapcsolatát.”<sup>69</sup>

<sup>68</sup> 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>69</sup> 3157/2018. (V. 16.) AB határozat.

i) A *sajtószabadsággal* összefüggésben mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy „mindemellett a 28/2014. (IX. 29.) AB határozat arra is rámutatott, hogy »[t]örténeti alkotmányunk vívmányainak tiszteletben tartása, továbbá az a kötelezettség, amely szerint az Alaptörvény rendelkezéseit a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni [R] cikk (3) bekezdés], szintén a sajtó szabadságának, a szabad tájékoztatásnak, a sajtó 'demokratikus közvélemény' kialakításában betöltött szerepének a kiemelt védelmét indokolja. A sajtószabadság minden kétséget kizáróan történeti alkotmányunk vívmányai közé tartozik.«”<sup>70</sup> „Az 1848-as forradalom legelső lépése és egyszersmind fő követelése a sajtó szabaddá tétele, a sajtószabadság kivívása volt: a sajtószabadság volt minden más szabadság alapja. E nélkül az égetővé vált politikai és társadalmi kérdéseket, a nagy átalakulás kívánalmait nem lehetett megfogalmazni a nyilvánosság előtt. A március 15-én közzétett kiáltvány 12 pontja közül a legelső mondta ki: »Kívánjuk a' sajtó szabadságát, censura eltörlését.« Csak ezt követte a felelős minisztérium, a törvény előtti egyenlőség, a közteherviselés, a jobbágyfelszabadítás követelése és minden egyéb. Az előzetes cenzúra eltörlésével az áprilisi törvények egyike, az 1848. évi XVIII. törvénycikk, a sajtótörvény biztosította a sajtószabadságot.

A sajtó szabadsága mint történeti alkotmányunk vívmánya a kezdettől fogva összekapcsolódott a jelenkor eseményeiről szóló szabad tájékoztatással, a társadalmi kérdéseknek a nyilvánosság elé tárásával. A sajtó szabadságának védelme, a szabad tájékoztatás feltételeinek biztosítása egyrészt az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésén alapuló állami kötelezettség, másrészt a személyek alapvető joga, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt feltételek mellett korlátozható.”<sup>71</sup>

j) Az Alkotmánybíróság a *közhivatalhoz való joggal* kapcsolatban is találkozott az R) cikk (3) bekezdés értelmezésével. „Az Alkotmánybíróság arra is tekintettel volt, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit – az R) cikk (3) bekezdése alapján – azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Az Alaptörvény a Nemzeti hitvallásban deklarálja, hogy: »népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi«. A nép a hatalmát elsősorban választott képviselői útján gyakorolja. A választott képviselők munkáját mind országos, mind

<sup>70</sup> 34/2017. (XII. 11.) AB határozat.

<sup>71</sup> 28/2014. (IX. 29.) AB határozat.

helyi szinten segíti az államigazgatási szervezetrendszer, aminek keretében jogszabály az állami közhatalom gyakorlására jogosíthatja a közszolgálati jogviszonyban állókat. A közszolgálati szféra dolgozói jogviszonyuk fennállása alatt az államot képviselik és jelentik meg az állampolgárok felé.

A Nemzeti hitvallás fenti mondata ezért értékdeklaráció is, amely alkotmányos értékként fogalmazza meg, hogy a demokratikus jogállamban az államigazgatási szervezetrendszerben dolgozók arra hivatottak, hogy munkájukkal az állampolgárokat szolgálják. Az ő munkájuk teremti meg a közhatalmat gyakorló szervek iránti közbizalmat, ezen alkotmányos érték érvényesítése tehát a közhivatal viselőjével szemben elvárás egy demokratikus jogállamban. A közszolgálati dolgozó tisztában van azzal, hogy egy-egy cselekedete, megszólalása vagy egyéb megnyilvánulása folytán alakul ki vagy éppen rendül meg a bizalom az állampolgárok részéről a közhatalmat gyakorló szervek iránt.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közhivatalhoz való jog gyakorlása és azon keresztül a polgárait szolgáló állam mint alkotmányos érték megvalósítása szükségessé teheti más alapjog korlátozását.”<sup>72</sup>

k) Az alkotmányos identitás kérdésével kapcsolatban is felmerült ennek az alaptörvényi rendelkezésnek a szerepe. „A magyar Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, és tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről-esetre bontja ki.

Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke, ugyanakkor több olyan fontos összetevője kiemelhető példálódzó jelleggel, amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik.

Az alkotmányos önazonosság védelme felmerülhet az egyének életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és személyi, illetve szociális biztonságukat, továbbá önálló döntési felelősségüket befolyásoló

<sup>72</sup> 3070/2017. (IV. 19.) AB határozat.

esetekben, továbbá Magyarország nyelvi, történelmi és a kulturális hagyományai érintettsége esetén.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik. Ebből következően a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság számos ponton érintkezik egymással, így a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni.”<sup>73</sup>

*Stumpf István* alkotmánybíró azonban rámutatott, hogy nem tartja elfogadhatónak azt a megállapítást, „amely szerint »az alkotmányos önazonosság védelme felmerülhet az egyének életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és személyi, illetve szociális biztonságukat, továbbá önálló döntési felelősségüket befolyásoló esetekben«. Ez a kijelentés a Német Szövetségi Alkotmánybíróságnak az indokolás által korábban idézett határozatából (BverfG, 2 BvE 2/08, 2009. június 30.) vizsgálat nélkül átemelt megállapítás, amely nélkülöz Magyarország Alaptörvényéből kiinduló bármilyen levezetést.

Ugyanígy nem tudom elfogadni a többségi indokolás következő bekezdését sem: »[a]z Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik« (Indokolás [67]). Ez a megközelítés Magyarország alkotmányos önazonosságát tulajdonképpen elszakítaná az Alaptörvény szövegétől, egyfajta láthatatlan Alaptörvényt hozna létre, amelyet az Alkotmánybíróságnak – bizonytalan módszertan szerint értelmezett, akár külföldi jogi importcikkkel megtöltött tartalommal – az Alaptörvénytől függetlenül védenie kellene. Ez alaptörvényt sértő lenne. Határozott álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak Magyarország alkotmányos önazonosságát

<sup>73</sup> 22/2016. (XII. 5.) AB határozat.

az Alaptörvényből kiindulva, ahhoz hűen, az abban meghatározott keretek között kell érvényesítenie.”<sup>74</sup>

l) Más esetben az R) cikk figyelembevételének hiánya merült fel érvként az Alkotmánybíróság döntésével szemben: „a rendőrség és a bíróság döntését a rendelkező rész 1. pontjában csak úgy semmisíthette meg az Alkotmánybíróság, hogy figyelmen kívül hagyta a konkrét rendezvény megtartásához való alapjog hiányát, következésképpen az Alaptörvényt [és annak részeként a Nemzeti hitvallást, az R) cikk (3) bekezdését és a 28. cikkét]; a bíróság által megállapított tényállást hatáskör hiányában, ráadásul bizonyítás nélkül felülbírálta; továbbá az Alaptörvény előtti, hatályukat veszített alkotmánybírószági határozatok formális jogértelmezésére hagyatkozott. Mindezzel nem érthettem egyet.”<sup>75</sup>

m) „A jogalkalmazónak (is) az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmeznie. A bíró e szellemiséget követve, a tételes jog rendelkezései alapján, a sarkalatos törvényekben megfogalmazott jogági alapelvek szerint ítélezhet, illetve a hatóság ügyintézője eszerint hozhatja meg döntését. Ha az Alkotmánybíróság határozataiban, illetve akár ennek nyomán, a jogalkalmazók gyakorlatában a jövőbe mutató metajurisztikus filozófiai fogalmak az indokolás alapvetésekként jelennek meg, az oda vezet, hogy a pozitív jog szabályait, az alkotmányos elveket és alapvető jogokat félretéve, mindenki szabadon hivatkozhatna a saját filozófiai megközelítése szerinti igazságosság szubjektív fogalmára. Ez végső soron anarchiát eredményezhetne. Összefoglalva: A hivatkozott filozófiai fogalomra való kétmondatos határozati hivatkozást kimondottan kontraproduktívnak [sic!] tartom.”<sup>76</sup>

Varga Zs. András alkotmánybíró rámutatott: „a Nemzeti hitvallás szerint: »[v]alljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése«. Ebből – az R) cikk (3) bekezdése szerint az Alaptörvény kötelező értelmezési keretként figyelembe veendő szabályból az következik, hogy a jogbiztonság immár nem mindenek fölött érvényesítő elvként, hanem az Alaptörvény más, materiális szabályaival együtt határozza meg a magyar alkotmányosságot. Ezt erősíti a Nemzeti hitvallás másik fordulata is, amely szerint »[v]alljuk, hogy nép-

<sup>74</sup> 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

<sup>75</sup> 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>76</sup> 3023/2016. (II. 23.) AB határozat, Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

uralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi».

Míg a korábbi Alkotmány idején az Alkotmánybíróság elsősorban a törvényhozással és más jogalkotókkal szemben érvényesíthette az Alkotmányt, az Alaptörvényt már a rendes bíróságokkal szemben is hangsúlyosan köteles érvényesíteni. Ez a kötelessége a teljes Alaptörvényre vonatkozik. Az Alkotmánybíróságnak így kötelessége gondoskodni arról, hogy a bíróságok figyelembe vegyék az *R*) cikk (1) és (2) bekezdését, miszerint az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, illetve az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. Gondoskodnia kell továbbá arról is, hogy a bíróságok a 28. cikknek megfelelően a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor pedig azt feltételezzék, hogy azok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Ha az Alaptörvény valamely szabályát az Alkotmánybíróság már értelmezte, akkor – az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdésére figyelemmel – azt a bíróságok kötelesek alkalmazni.<sup>77</sup>

*n)* Normakollízió esetére utalt *Czine Ágnes* alkotmánybíró, amikor rögzítette: „tekintettel kell ugyanis lenni arra, hogy az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, ezért jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel [*R*) cikk (1) és (3) bekezdés]. A bíróságnak az Alaptörvényben foglalt norma és más jogszabályi norma kollíziója esetén az ellentétet az Alaptörvény javára kell feloldania, amely a benne meghatározott többi jogszabály formai és tartalmi érvényességének alapját képezi. Az Alaptörvény 28. cikke értelmében ezért »a jogszabály Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezése a bíró számára nem csak jog, hanem kifejezett kötelesség: amennyiben a bíró a jogszabály szövegét az értelmezés segítségével az Alaptörvénnyel összhangban tudja alkalmazni, annyiban ennek megfelelően köteles eljárni« {28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]}.<sup>78</sup>

*o)* A tisztességes eljárással kapcsolatban mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy „[50] a polgári átalakulást konstituáló törvények – amelyek kétségtávolan történeti alkotmányunk részét képezik – sorában a nagy eljárásjogi kódexek (1868. évi LVI. törvénycikk a polgári törvénykezési rendtartás tárgyában, a polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk, a bünvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXII. törvénycikk) mindegyike biztosította

<sup>77</sup> 3023/2016. (II. 23.) AB határozat, Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

<sup>78</sup> 3023/2016. (II. 23.) AB határozat, Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye.

a bírósághoz fordulás jogát, a bírák pártatlanságát és függetlenségét – a kizárási és összeférhetetlenségi szabályokon keresztül – valamint a jogorvoslathoz való jogot. A jelenleg alaptörvényi és alapelvi szinten szabályozott tisztességes eljáráshoz való jog tehát elemeiben már jelen volt a kartális alkotmány előtti magyar jogrendszerben is. [51] Az Alkotmánybíróság – tekintettel a Nemzeti hitvallásra, történeti alkotmányunk vívmányaira, és az Alaptörvényben biztosított tisztességes eljáráshoz való jog céljára – a tisztességes eljárással összefüggő korábbi – lentebb idézett – határozatait irányadónak tekintette jelen ügyben is.”<sup>79</sup>

Más ügyben a jogorvoslathoz való jog akként merült fel, hogy „az Alkotmánybíróságnak a panaszok elbírálása során – az Alaptörvény *R*) cikk (3) bekezdésében foglalt alaptörvény-értelmezési kötelezettségének megfelelően – abban kell állást foglalnia, hogy milyen alkotmányos kötelezettség terheli a bíróságokat a jogorvoslathoz való jog pótmagánvádas eljárásban történő érvényesítésével összefüggésben”<sup>80</sup>

*p)* „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény *R*) cikk (3) bekezdésére tekintettel abból indult ki, hogy a Nemzeti hitvallás szerint »Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét«. A demokratikus jogállam ilyen kötelessége az *M*) cikk (2) bekezdése alapján az, hogy fellépjen a tisztességtelen versennyel, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben és védje a fogyasztók jogait. Ha a gyengébb felek tömegeinek súlyos válsághelyzete folytán az alapvető jogaik kerülnek veszélybe, ezek védelme az állam (és minden hatalmi ág) – jogállamiságból és a jogbiztonságból is eredő – elsőrendű kötelessége [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés]. Az állam ilyen jellegű »beavatkozása« hiányában ugyanis a kiszolgáltatott helyzetben levő adósok alapjogainak, végső soron emberi méltósághoz való joguknak a sérelme visszafordíthatatlanul bekövetkezne. A bíróságoknak az Alaptörvény 28. cikke alapján a vizsgált Tv. hiányában is így kellett volna értelmezniük a jogszabályokat.”<sup>81</sup>

*r)* „Az Alkotmánybíróság továbbra is fenntartja azon álláspontját, miszerint az érintett alapjog értelmezése szempontjából a hagyományos értelemben vett – 1949 előtti – történeti alkotmány nem szolgáltat érdemi szempontokat, mivel a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez

<sup>79</sup> 26/2015. (VII. 21.) AB határozat.

<sup>80</sup> 14/2015. (V. 26.) AB határozat.

<sup>81</sup> 34/2014. (XI. 14.) AB határozat.

való jogot [sic!] hazánkban először az 1989. évi XXXI. törvény tette az Alkotmány részévé. {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [29]}.”<sup>82</sup>

A Nemzeti hitvallás értelmében: „[v]alljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” Az Alkotmánybíróság szerint „ennél fogva a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény tehát az átláthatóság és a közélet tisztasága, valamint a közügyek méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli intézése. A véleménynyilvánításhoz való jog biztosítása mellett, illetve azon keresztül a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog végeredményben e fenti követelmény érvényre juttatására hivatott. {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [33]}.”<sup>83</sup>

s) „A 33/2012. (VII. 17.) AB határozat szerint a polgári átalakulást konstituáló törvények egyértelműen a történeti alkotmány vívmányai közé tartoznak, így a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk is {Indokolás [75]–[76]}.” Egyértelműen megállapítható tehát, hogy a bírák fegyelmi felelősségének vizsgálata a magyar jogban hagyományosan a rendes bírói szervezetrendszeren belül (mellett) szervezett bíróság hatáskörébe tartozik.<sup>84</sup>

A Nemzeti hitvallás deklarálja, hogy: „népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” Ennek értelmében a demokratikus jogállammal szembeni elvárás, hogy polgárai számára biztosítsa a tisztességes eljárást, amelynek során az eljáró szerveknek részrehajlás nélkül, azaz pártatlanul és észszerű határidőn belül kell dönteniük. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a hatósági ügyintézés során biztosítja, hogy a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül hozzák meg döntésüket. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése pedig a bírósági eljárásokkal szemben fogalmazza meg követelményként a pártatlanságot, a tisztességes és nyilvános eljárást, valamint a jogviták észszerű határidőn belüli elbírálását.<sup>85</sup>

<sup>82</sup> 29/2014. (IX. 30.) AB határozat.

<sup>83</sup> 29/2014. (IX. 30.) AB határozat.

<sup>84</sup> 21/2014. (VII. 15.) AB határozat.

<sup>85</sup> 21/2014. (VII. 15.) AB határozat.

t) Juhász Imre alkotmánybíró szerint „mind a történeti dimenzió, mind a technikai fejlődés okán (is) át kell gondolni, hogy a vélemény- és sajtósza-  
badsággal kapcsolatos korábbi alkotmánybíróági határozatok alkalmaz-  
hatóak-e ma, és ha igen, milyen mértékben. Utalok még e körben arra, hogy  
álláspontom szerint az idézett alkotmánybíróági határozatok egy részének  
meghivatkozása szükségtelen (és helyenként zavaró), másrészt a hivatkozás  
módja sem felel meg teljes mértékben a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban  
foglaltaknak. A többségi határozat e körben lényegében negligálja az Alap-  
törvény R) cikk (3) bekezdését, amely szerint az Alaptörvény rendelkezéseit  
azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk  
vívmányaival összhangban kell értelmezni.”<sup>86</sup>

u) A 27/2013. (X. 9.) AB határozat egyes szabályaival kapcsolatban Kiss  
László alkotmánybíró fogalmazott meg különvéleményt. Eszerint „a többségi  
határozat helyesen mutat rá arra, hogy az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése  
szerint az Alaptörvény rendelkezéseit sem önmagukban, hanem azok cél-  
jaival, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vív-  
mányaival összhangban kell értelmezni. A Nemzeti hitvallás szerint pedig:  
»Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének köteleességét.«

Álláspontom szerint az emberhez méltó egzisztencia-minimum megha-  
tározása (mi több: garantálása) egyedül és kizárólag a törvényhozó feladata.  
Az ő dolga az ehhez szükséges anyagi források megjelölése, meghatározása  
is, amelynek többféle képpen is eleget tehet.”<sup>87</sup>

## V. Hatáskör-egyértelműsítés az Alaptörvény alkotmánybíróági kontrollja tekintetében

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény mó-  
dosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény (a továbbiakban: Alkmód.) ha-  
tálybalépését követően számos indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz  
az Alkmód. alkotmányellenességének megállapítására és jellemzően ex  
tunc hatályú megsemmisítésére, valamint ehhez szorosan kapcsolódóan  
az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló  
2010. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Abtmód.) egésze, illetve annak  
egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemm-

<sup>86</sup> 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>87</sup> 27/2013. (X. 9.) AB határozat, Kiss László alkotmánybíró különvéleménye.

misítésére vonatkozóan.<sup>88</sup> A testület a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában az alkotmánymódosítások alkotmányosságával kapcsolatban kialakított korábbi gyakorlatát követve az e tárgyban született indítványokat hatáskörének hiányában visszautasította, ugyanakkor jelezte az alkotmányozó hatalomnak, hogy az alkotmány egyes rendelkezései között olyan ellentmondások feszülnek, amelyek az alkotmányozó hatalom beavatkozását teszik szükségessé.<sup>89</sup> Ugyanebben a határozatban az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosítások közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság az indítványok kapcsán megvizsgálta, hogy hatásköre kiterjed-e az akkor hatályos Alkotmány, illetve az Alkotmányt módosító törvények felülvizsgálatára. A testület a nemzetközi példákat követően saját precedensértékű határozatait tekintette át, és megállapította, hogy korábbi gyakorlata töretlen abban a vonatkozásban, hogy hatásköre sem magának az Alkotmánynak, sem az Alkotmányt módosító törvényeknek a felülvizsgálatára nem terjeszthető ki. Az alkotmánymódosítások közjogi érvénytelenségének felülvizsgálhatóságával kapcsolatban megállapította, hogy hatásköre e vonatkozásban nem zárható ki, hiszen az alkotmányellenesen létrejött jogszabályok semmisek, vagyis olyanak tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna. A testület azt is megvizsgálta, hogy az alkotmánymódosítások alkotmányos felülvizsgálatával kapcsolatos eddigi gyakorlatának megváltoztatása szükséges és lehetséges-e. Megállapította, hogy ha az alkotmánybíróságok előzetes vagy utólagos normakontroll-hatáskör keretében felülvizsgálhatják az alkotmánymódosításokat, akkor ezt a hatáskört vagy maga az Alkotmány biztosítja számukra, vagy abból közvetlenül levezethető az alkotmánybíróság előzetes vagy utólagos alkotmány-felülvizsgálati jogköre. Hangsúlyozta, hogy a hatályos Alkotmány nem rendelkezik ilyen jellegű hatáskorról, és nem tartalmaz olyan, az alkotmányozó hatalom által kiemelt, megváltoztathatatlanak tartott rendelkezéseket sem, amelyek alkotmányos

<sup>88</sup> Az ezzel kapcsolatos szakirodalmi vitákról lásd például CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit (2010): Túl az alkotmányon... *Közjogi Szemle*, 3. évf. 4. sz. 1–12.; CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2011): ...az alkotmányjogon innen. *Alkotmánybírósági Szemle*, 1. sz. 66–71.; KOCIS Miklós (2011): Viszonyítási pont vagy a vizsgálat tárgya – alkotmányellenes alkotmánymódosítások. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 2. sz. 44–51.; HANÁK András (2013): Sötétség délben: az alkotmánybíráskodás alkonya Magyarországon. *Fundamentum*, 17. évf. 1. sz. 68–70.

<sup>89</sup> DRINÓCZI Tímea (2012): Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban. *Jura*, 18. évf. 1. sz. 37–46.; NASZLADI Georgina (2011): Alkotmánymódosítások alkotmányosságáról döntött az Alkotmánybíróság. *Közjogi Szemle*, 4. évf. 3. sz. 65–66.

mérceként kötelezően figyelembe veendők lennének akár a hatályos Alkotmány módosításának, akár egy új Alkotmány elfogadásának esetén.<sup>90</sup>

Az Alaptörvény negyedik módosításával hatályba lépett 24. cikk (5) bekezdése egyértelműen fogalmaz a fenti kérdésben, és úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. E vizsgálatot az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény és alaptörvény-módosítás tekintetében a köztársasági elnök, a kihirdetéstől számított harminc napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti. Mindez azt jelenti tehát, hogy a testület az Alaptörvényt és annak módosítását kizárólag eljárási szempontból vizsgálhatja felül, így hatásköre e tekintetben korlátozott. Az eljárási szempontú felülvizsgálat alkotmányos indoka, hogy az Országgyűlés is kötve van az Alaptörvényben kapott jogalkotási felhatalmazáshoz, mert az Alaptörvény vagy annak módosítása megalkotásakor – a közjogi érvényességre tekintettel – az Országgyűlésnek – akár alkotmányozó, akár alkotmánymódosító hatalomként jár el – maradéktalanul be kell tartania az Alaptörvényben előírt formai szabályokat.<sup>91</sup>

## VI. A hatásköröket érintő további változások

Az Alkotmánybíróság hatásköreinek többsége a 24. cikkben, egy része az Alaptörvény más rendelkezései között szerepel. Öröndetes, hogy *a hatáskörök nagy része az Alaptörvénybe került* – a magasabb védelmi szintre vonatkozó igényt maga az Alkotmánybíróság is megfogalmazta már.<sup>92</sup> A hatáskörök részletes eljárási szabályai sarkalatos törvényben kaptak helyet, kivéve az előzetes normakontrollra vonatkozó, igen aprólékos alaptörvényi

<sup>90</sup> KÜPPER, Herbert (2013): Az alkotmánymódosítás és az alkotmánybírósági kontroll – megoldás az „örökkévalósági klauzula”? *Közjogi Szemle*, 6. évf. 4. sz. 1–17.; BLUTMAN László (2011): Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül? *Közjogi Szemle*, 4. évf. 4. sz. 1–11.

<sup>91</sup> HOLLÓ András (2000): Az Alkotmánybíróság viszonya az alkotmányhoz. In PETRÉTEI József szerk.: *Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom elhatárolása – Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Pécs, Dialóg Campus. 94–98.

<sup>92</sup> 4/1997. (I. 22.) AB határozat. ABH 1997, 41, 46.

előírásokat. A legjelentősebb hatáskörök áttekintése előtt indokolt röviden utalni a változatlan tartalommal meghagyottakra.

a) A 13. cikk (5) és (6) bekezdése meghagyja az Alkotmánybíróság hatáskörét a köztársasági elnök megfosztásával kapcsolatban. A megfosztási eljárás lefolytatása továbbra is az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, ha pedig a testület az eljárás eredményeként a köztársasági elnök közjogi felelősségét megállapítja, a köztársasági elnököt tisztségétől megfoszthatja.<sup>93</sup>

b) A 35. cikk (5) bekezdése alapján a képviselő-testület feloszlátási eljárásában sem változott az Alkotmánybíróság szerepe: „[a]z Országgyűlés a Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványára feloszlatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet.”

c) A 48. cikk (5) bekezdése az Alkotmánybíróság elnökének szerepét hagyja meg rendkívüli állapotban és szükségállapotban,<sup>94</sup> az Országgyűlés e döntések meghozatalában való akadályoztatása tényének, illetve a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltsága tekintetében. Ezeket az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg. Változás tehát az Alkotmányhoz képest mindössze annyi, hogy az Alaptörvény egyértelművé tette az egybehangzóság igényét.

E hatáskörökről – főleg területi okok miatt, másrészt ritka előfordulásukra figyelemmel – ez az írás érdemben nem szól. Érdemes jelezni, hogy *az Alaptörvényben nem szerepel* a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése (mivel az nem önálló hatáskör, hanem jogkövetkezmény az új Abtv. szerint), a hatásköri összeütközés megszüntetése, az alaptörvény-ellenesen működő egyház elismerésének visszavonásával összefüggő véleményezés, az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata, valamint az alkotmányértelmezés mint önálló hatáskör. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a sarkalatos törvényben ezek – figyelemmel a 24. cikk (2) bekezdés g) pontjára – ne kaptak volna helyet.

<sup>93</sup> A felelősségre vonási eljárásban megjelennek változások a hatályos szabályozáshoz képest, ezekre területi okokból nem térek ki.

<sup>94</sup> Az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdése szerint különleges jogrendben az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható.

## 1. Az előzetes normakontroll

Az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés *i)* pontja – a köztársasági elnök hatáskörei között – tartalmazza, hogy az államfő „az elfogadott Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekkel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak, az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak, vagy megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek”. A 24. cikk (5) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. A 24. cikk (2) bekezdés *a)* pontja szerint pedig az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket. Az Alaptörvény az előzetes normakontrollnak tehát csak ezt a két típusát ismeri, ám az Abtv. ezen túlmenően is tartalmaz – a korábbihoz hasonlóan – más aktusok vonatkozásában is előzetes vizsgálati lehetőséget, így lehetővé teszi a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát, továbbá a normatív határozatba foglalt házszabályi rendelkezések előzetes vizsgálatát.<sup>95</sup>

Az alkotmányozással összefüggő előzetes normakontroll tehát kizárólag a köztársasági elnök által kezdeményezhető, mégpedig abban az esetben, ha az Országgyűlés elnöke által aláírt és kihirdetésre megküldött alkotmányi normával kapcsolatban észleli, hogy az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvény által előírt valamely eljárási követelményt nem tartották meg. Mindez arra vezethető vissza, hogy az Országgyűlés is kötve van az Alaptörvényben kapott jogalkotási felhatalmazáshoz, mert az Országgyűlésnek alkotmányozó vagy alkotmánymódosító hatalomként egyaránt, maradéktalanul be kell tartania az Alaptörvényben előírt formai eljárási szabályokat.<sup>96</sup> A testületnek az indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül kell határoznia. Ha azt állapítja meg, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása nem

<sup>95</sup> Kovács Virág (2012): A ki nem hirdetett törvények Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatáról. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2. sz. 78–91.

<sup>96</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat.

felelt meg az alaptörvényi eljárási követelményeknek, akkor az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása nem hirdethető ki.<sup>97</sup>

A törvény előzetes vizsgálatának szabályait részletesen a 6. cikk foglalja össze. Az Alaptörvény több szempontból is változásokat tartalmaz az Alkotmányhoz képest.

1.1. A köztársasági elnök mellett az Országgyűlés is kezdeményezhet előzetes normakontrollt.

1.1.1. A 6. cikk (2) bekezdése szerint „[a]z Országgyűlés – a törvény kezdeményezője,<sup>98</sup> a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Az Országgyűlés az indítványról a zárószavazást követően határoz. Az indítvány elfogadása esetén az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak.”

1.1.2. Igen fontos, hogy ez a változás nem az előzetes normakontrollnak azt a változatát hozta vissza a rendszerbe, ami a törvényjavaslatra vonatkozott az 1998-as hatályon kívül helyezésig, és az Alkotmánybíróság eleinte nem, később végleges szöveghez kötve – azaz zárószavazás után – gyakorolta. E változat is megköveteli a végleges szöveg igényét, mivel a kezdeményező indítványáról csak ezt követően szavaz az Országgyűlés. Mivel azonban a kontrollra irányuló indítványt a zárószavazás előtt meg kell tenni, célszerű lett volna az indítvány megtételére vonatkozó határidőt szövegvéglelességhez kötni.

1.1.3. A megfogalmazásból látható, hogy az Országgyűlés – természetesen – nem köteles az Alkotmánybírósághoz fordulni, azaz dönthet úgy is, hogy a törvényt nem küldi előzetes normakontrollra.

1.1.4. Figyelemre méltó az is, hogy az Alaptörvény itt a „törvényt” kifejezést használja, míg a köztársasági elnök által kezdeményezhető változatnál a „törvényt vagy annak valamely rendelkezését” kitétel olvasható. Ebből az is következhet, hogy az Országgyűlés által kontrollra küldött törvény csak a törvény egésze lehet, bár értelemszerűen ekkor is szükség van az indítványban az Alaptörvény vélelmezetten sérülő szabályának megjelölésére,

<sup>97</sup> Abtv. 40. § (4) bekezdés.

<sup>98</sup> E kör vonatkozásában – a 6. cikk (1) bekezdés alapján – az Alkotmányhoz képest nincs eltérés.

illetve a törvény kritikusként tartott részei meghatározására.<sup>99</sup> De facto tehát az Országgyűlés is kérhet az adott törvény csupán valamely rendelkezésére vonatkozó előzetes vizsgálatot.<sup>100</sup>

1.1.5. A 6. cikk (3) bekezdés utolsó mondata alapján, ha az Országgyűlés az ímént részletezettek szerint „a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálatára megküldte az Alkotmánybíróságnak, az Országgyűlés elnöke csak akkor írhatja azt alá, és küldheti meg a köztársasági elnöknek, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet”.

1.1.6. Az Országgyűlés által kezdeményezett normakontroll nem zárja ki, hogy a köztársasági elnök megfontolásra – legfeljebb egy alkalommal – visszaküldje a törvényt, akkor sem, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. Az elnök viszont nem élhet a megfontolásra visszaküldés lehetőségével, ha maga kezdeményezett a törvénnyel szemben előzetes normakontrollt.<sup>101</sup>

1.2. Az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése szerint ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Országgyűlés által kezdeményezett vizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi.

Az elnök tehát csak akkor élhet az előzetes kontroll lehetőségével, ha az Országgyűlés nem élt vele. Figyelemmel arra, hogy a rendelkezés a res iudicata elkerülését célozza, vélhetőleg a törvény országgyűlési kezdeményezésre nem vizsgált részei vagy a vizsgált részek más alkotmányossági ok miatt a köztársasági elnök által is előzetes normakontroll alá vethetők. Ellenkező esetben fennállna ugyanis a veszélye annak, hogy az Országgyűlés – megfelelő kezdeményezés esetén – nem releváns érvekre alapozott előzetes vizsgálat kezdeményezésével kiüresíthetné az elnöknek ezt a jogát.

1.3. Akár az Országgyűlés, akár a köztársasági elnök kezdeményez előzetes normakontrollt, az Alkotmánybíróság eljárása e tekintetben azonos. Az Alaptörvény újdonságként időkorlátot is társít az Alkotmánybíróság e

<sup>99</sup> Ennek hiányában az indítvány megfelelő indokolása – mint az Alkotmánybíróság által elvárt elem – aligha teljesíthető megfelelően.

<sup>100</sup> A szóhasználat problematikája máshol is megjelenik. A 24. cikk (2) bekezdés f) pontja szerint az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését; a (3) bekezdés c) pontja szerint pedig e hatáskörében megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést. E szabály is erősíti az előzetes normakontroll e változatában a kiterjesztő értelmezés létjogosultságát.

<sup>101</sup> 6. cikk (5) bekezdés.

hatáskörben való eljárásához: az Alkotmánybíróság soron kívül, de *legkésőbb harminc napon belül* határoz az indítványról.<sup>102</sup> Ha az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet állapít meg, az Országgyűlés a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újratárgyalja.<sup>103</sup>

Mind az Országgyűlés által kezdeményezett, mind az elnöki indítvány esetén előírás, hogy ha az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenességet nem állapítja meg, a törvény kötelező kihirdetésére kerül sor:

- a (3) bekezdés második mondata alapján ugyanis ha az Országgyűlés a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálatára megküldte az Alkotmánybíróságnak, az Országgyűlés elnöke csak akkor írhatja azt alá, és küldheti meg a köztársasági elnöknek, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet (viszont a házelnök nem teheti meg, hogy az elfogadott, nem alaptörvény-ellenes törvényt nem küldi meg az államfőnek);
- a (7) bekezdés szerint pedig „[h]a az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, a köztársasági elnök a törvényt haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését”.

1.4. Az egyszer alaptörvény-ellenesnek talált törvényt az Országgyűlés kötelezően újratárgyalja az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében. Az így elfogadott törvény azonban a 6. cikk (8) bekezdés alapján ismételt alkotmánybírószági vizsgálat alá vethető mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök részéről. Ezt helyes megoldásnak tartjuk, figyelemmel arra: lehet, hogy éppen az újratárgyalt rész lesz alaptörvénysértő. Az Alkotmánybíróságnak ekkor is soron kívül, de *legfeljebb tíz napon belül* határoznia kell.

1.5. Speciális előírás vonatkozik arra az esetre, ha olyan törvény (rendelkezése) előzetes vizsgálatára kerül sor, amelyet az államfő megfontolásra visszaküldött az Országgyűlésnek. Ebben az esetben a 6. cikk (9) bekezdés alapján ugyan újra kezdeményezhető előzetes normakontroll, de feltételekkel.

1.5.1. Ha az Országgyűlés a megfontolást követően módosítja a törvényt, az előzetes kontroll csak a módosított részek tekintetében kérhető, vagy arra hivatkozással, hogy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Ebben az esetben mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök kérhet vizsgálatot: a rendelkezés

<sup>102</sup> Ilyen rövid határidő esetén a soronkívüliség előírása akár feleslegesnek is mondható.

<sup>103</sup> 6. cikk (6) bekezdés.

ugyanis e vonatkozásban a (2) és a (4) bekezdés általi lehetőséget egyaránt nevesíti.

1.5.2. Ha az Országgyűlés a megfontolást követően nem változtat a törvényen (azaz változatlan szöveggel fogadja el), a 6. cikk (9) bekezdés utolsó mondata szerint „a köztársasági elnök a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülésére tekintettel kérheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát”. Azaz: ekkor már csak az államfő indítványozhat, az Országgyűlés nem, és csak a megjelölt okból.

1.6. A rendelkezéssel kapcsolatban figyelmet érdemelnek az Alkotmánybíróság részére adott igen rövid határidők. Kérdéses, hogy ilyen kevés idő alatt (ami ráadásul nem munka-, hanem naptári napokban számítandó) megalapozottan lehet-e döntení – esetleg több, párhuzamosan futó ügyben – bonyolultabb előírások alkotmányosságáról. Kérdés továbbá, hogy az Alkotmánybíróság általi határidő-túllépésnek van-e következménye. Az Alaptörvény erről hallgat.

## 2. Absztrakt utólagos normakontroll

Az utólagos absztrakt normakontroll-eljárásnak az Alaptörvény két esetét különbözteti meg. Egyrészt az Alaptörvény megalkotásának és módosításának eljárási szempontú utólagos vizsgálatát, másrészt a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatát.

2.1. Az Alaptörvény megalkotásának és módosításának eljárási szempontú utólagos vizsgálatát a 24. cikk (5) bekezdés *b)* pontja szerint a kihirdetéstől számított harminc napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti. Az indítványról az Alkotmánybíróságnak soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül kell határoznia. Ha a testület azt állapítja meg, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása nem felelt meg az alaptörvényi eljárási követelményeknek, az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását előzetes normakontroll esetén az Országgyűlés újratárgyalja, utólagos normakontroll esetén az Alkotmánybíróság megsemmisíti.

2.2. A 24. cikk (2) bekezdés *e)* pontja szerint az Alkotmánybíróság „a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját”. Az Alaptörvény

tehát *szűkítette* az Alkotmánybíróság utólagos vizsgálati lehetőségének *kezdeményezői körét*: így már nem bárki, hanem csak a nevesítettek indítványozhatják ezt az eljárástípust.<sup>104</sup> Ennek szükségességét vélhetőleg az alkotmányjogi panasz lehetőségének kiterjesztése is indokolta (megjegyzendő, hogy ezt éppen az Alkotmánybíróság kezdeményezte az úgynevezett Salamon-bizottságnak küldött állásfoglalásában). Az absztrakt utólagos normakontroll bárki általi kezdeményezési lehetőségének megszűnését visszalépésként értékelem: véleményem szerint a politikailag befolyásolt szervek jogalkotói tevékenysége inkább igényli a tág kezdeményezői körrel összekapcsolt vizsgálati lehetőséget, mint a kizárólag szakmai alapon döntéseket hozó bírói fórum ítélkező tevékenysége.<sup>105</sup>

2.2.1. A szűkített kezdeményezői kör azonban további aggályokat is felvet.

2.2.1.1. Első felvetés: vajon a Kormánytól mennyiben várható el, hogy a mögötte álló parlamenti többség által megalkotott törvényt, a saját maga által kibocsátott kormányrendeletet vagy a tagja által hozott miniszteri vagy miniszterelnöki rendeletet megtámadja az Alkotmánybíróság előtt. Figyelemmel arra, hogy az aggályosnak vélt kormányrendeletet, illetve a kormány tagjának rendeletét maga a Kormány módosíthatja, illetve hatályon kívül is helyezheti, a törvényt pedig a mögötte álló többség segítségével szintén korrigálhatja, reálisan a korábbi ciklusokban meghozott kétharmados törvények esetében merülhet fel ennek lehetősége (amennyiben az aktuális Kormány mögött nem áll kétharmados többség). Érdemi szerephez tehát a Kormány általi kezdeményezés az MNB elnökének rendelete, valamint az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletei vonatkozásában juthat. Kevésbé tartom valószínűnek, hogy a Kormány önkormányzati rendelettel szemben kezdeményez utólagos normakontrollt. Az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját csak akkor vizsgálhatja, ha a vizsgálat tárgya kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül. Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről ugyanis nem az Alkotmánybíróság, hanem a Kúria dönt.<sup>106</sup>

<sup>104</sup> HOLLÓ András (2010): Az alkotmányvédelem kiemelt tárgya: a jogalkotás (törvényalkotás) alkotmányossága. *Alkotmánybírósági Szemle*, 1. sz. 112–119.

<sup>105</sup> Az ezzel ellentétes nézetet képviselők érvei közül lásd a 4.1. pontban foglaltakat.

<sup>106</sup> TILK Péter (2014): *A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 22–24.

2.2.1.2. A képviselők egynegyede általi indítványozási lehetőséget hosszú távon megfelelőnek tartom, reális ellenzéki jogosítványként funkcionálhat a jövőben (esetenként természetesen csak akkor, ha az ellenzék képes együttműködni, azaz nem szétforgácsolódott).

2.2.1.3. Az ombudsman általi kezdeményezés lehetősége talán a korábbi megoldás – *popularis actio* – előnyeit leginkább megtartani és kimeríteni képes változat.<sup>107</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló törvény azonban a biztos e hatáskörgyakorlásával összefüggésben speciális korlátot állapít meg. Előírja, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Tehát az alapvető jogok biztosának előzetes állásfoglalásától teszi függővé az alkotmánybírósági eljárást. Arra azonban utalni kell, hogy az alapvető jogok biztosa általi indítványozás az absztrakt jellege felől a konkrét irányába mozdítja el e hatáskört. Az ombudsman általi kezdeményezés ugyanis – sarkalatos törvény alapján – alapvetően kétféle lehet. Egyik változat, hogy az ombudsman a vizsgált ügyekben felfedezni vélt alkotmányellenes jogszabály(i) rendelkezés) vizsgálatát kezdeményezi az Alkotmánybíróságnál. E lehetősége korábban is megvolt. A másik irány, hogy az ombudsman közvetítővé válik az Alkotmánybíróság és a korábbi „bárki” kategória között, azaz az indítványozó – mindenfajta konkrét jogsérelem nélkül – fordul a biztoshoz azzal, hogy megkérje: kezdeményezzen normakontrollt.<sup>108</sup> Ebben az esetben az ombudsman – lényegi hatáskörétől elszakadva – mintegy az Alkotmánybíróság Főtitkárságának kihelyezett osztályává válik, és vagy szűrés nélkül sajátjaként továbbítja a kezdeményezéseket az Alkotmánybírósághoz (kiváltva ezzel az Alkotmánybíróság „örömét” és lebénítva működését), vagy mérlegelés alapján egyes kérelmeket „felkarol”, és normakontrollt kezdeményez, más ügyekben pedig ezt nem teszi meg. A problémát a szelektálásban rejlő önkényességi veszély jelenti.

<sup>107</sup> LÁPOSSY Attila (2011): Populáris akcióból ombudsmani akciók? *Magyar Közigazgatás*, új folyam 1. évf. 3. sz. 120–131. Megjegyzendő, hogy a tapasztalatok szerint legalább ilyen fontos a konkrét normakontroll.

<sup>108</sup> LÁPOSSY Attila (2012): Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és az alapjogvédelem szemszögéből. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 1. évf. 2. sz. 39–52.

2.2.1.4. Csak röviden értékelve: a Kúria elnöke általi kezdeményezési lehetőség az ombudsmanéhoz hasonlóan eredményes és hatékony lehet; és a legfőbb ügyészé is rendelkezhet hasonló „kifutási” lehetőséggel.

2.2.1.5. Végezetül: bár az absztrakt utólagos normakontrollra vonatkozó alaptörvényi rendelkezés csak a jogszabályok körét említi a kezdeményezés alá eső aktusok közül, a 24. cikk (2) bekezdés g) pontjának felhatalmazása alapján az Országgyűlés az Alkotmánybíróságról szóló törvény 37. §-ában meghatározottak szerint lehetővé tette, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálhassa a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, valamint a Kúria által alkotott – a bírósági jogalkalmazás egységét biztosító – jogegységi határozatoknak az Alaptörvénnyel, valamint nemzetközi szerződéssel való összhangját.

2.2.1.6. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt vizsgálati korlátozás az e hatáskör tekintetében is irányadó. Ez az indítványozók körét (kivéve talán az ellenérdekelte Kormányt) további kihívás elé állítja, ami véleményünk szerint inkább az ombudsmani hivatalnak okozhat fejtörést az indítvány benyújtásakor (hasonlóan kínos presztízvesztés veszélye állhat fenn az ez alapján történő visszautasítás esetén, mint ami a bíró általi konkrét normakontroll vonatkozásában előfordulhat).

### 3. Konkrét utólagos normakontroll

A 24. cikk (2) bekezdés b) pontja szerint az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. A kötetnek nem tárgya a bírói kezdeményezésekkel kapcsolatos részletes elemzés, így e hatáskört csak minimálisan érintem.<sup>109</sup>

3.1. E hatáskör a 2012-ig hatályos joganyagban is ismert, bíró által kezdeményezett konkrét utólagos normakontrollt intézményesíti alaptörvényi szinten, amelynek részletszabályait az Alkotmánybíróságról szóló törvény rögzíti. Érdemi hatása e hatáskörnek, hogy a bírósági eljárás felfüggesztése mellett kerül sor a vizsgálatra, és a megsemmisítés esetén az eljárás új jogi környezetben való folytatása történik.

<sup>109</sup> Igen részletes elemzés olvasható a témakörrel itt: VARGA Zs. András (2016): Az egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezések eljárási feltételei. *Eljárásjogi Szemle*, 1. sz. 4–10.

3.2. Jelezni szükséges, hogy e hatáskörre is vonatkozik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt vizsgálati korlátozás, ami viszont erős megfontolásra készítheti a bírókat: merjenek-e egyáltalán határesetekben alkotmánybíróági eljárást kezdeményezni. Amennyiben az Alkotmánybíróság csupán a 37. cikk (4) bekezdés alapján utasítja vissza az indítványt – azaz lényegében eljárási okból –, a bíró számára igen kellemetlen helyzetet teremtet – az egyébként lehetségesen alkotmányellenes szabály megtámadása miatt. Problémát okozhat az is, hogy – bírák személyes elmondása alapján – az Alkotmánybíróság ez esetben nem mindig tartja be a kilencvennapos határidőt. Ezzel együtt állítható, hogy a hatáskör hatékony eszköznek bizonyult, gyakran mondhatók a bírói kezdeményezések.

#### 4. Az alkotmányjogi panasz

Az Alkotmánybíróság hatásköreit érintő változások közül alapjogvédelmi szempontból különös jelentőségűnek tekinthető az alkotmányjogi panasz megújítása, amelynek során a jogalkotó részben új formát és tartalmat adott a jogintézménynek.<sup>110</sup>

Az alkotmányjogi panaszra vonatkozó új jogi szabályozás kiindulópontja az Alaptörvény, amely immár – a korábbi megoldástól eltérően – alkotmányi szintre emelte a panaszt, és annak két típusát különbözteti meg. Egyrészt a normatív alkotmányjogi panaszt, amely szerint az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben alkalmazott *jogszabálynak* az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja felül,<sup>111</sup> és semmisíti meg az azzal ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést,<sup>112</sup> másrészt az individuális vagy más néven valódi alkotmányjogi panaszt,<sup>113</sup> amelynek megfelelően a testület felülvizsgálja a *bírói döntés* Alaptörvénnyel való összhangját, és megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntést.<sup>114</sup>

<sup>110</sup> TÓTH J. Zoltán (2012a): Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I. rész). *Közjogi Szemle*, 5. évf. 3. sz. 11–19.; TÓTH J. Zoltán (2012b): Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (II. rész). *Közjogi Szemle*, 5. évf. 4. sz. 29–37.

<sup>111</sup> Alaptörvény 24. cikk (2) bek. c) pont.

<sup>112</sup> Alaptörvény 24. cikk (3) bek. a) pont.

<sup>113</sup> Alaptörvény 24. cikk (2) bek. d) pont.

<sup>114</sup> Alaptörvény 24. cikk (3) bek. b) pont.

Az alkotmányjogi panasznak tehát két nagy alaptípusa intézményesült, jelesül a normatív alkotmányjogi panasz és az individuális vagy más néven valódi alkotmányjogi panasz. A normatív alkotmányjogi panasznak pedig további három változata alakult ki, nevezetesen a normatív panasz korábban ismert formája, a normatív alkotmányjogi panasz kivételes esete és az ügyészi kezdeményezésre benyújtható panasz.<sup>115</sup>

Az új szabályozás tehát az alkotmányjogi panaszt tette az Alkotmánybíróság leggyakoribb hatáskörévé, az indítványozási jogosultság vonatkozásában a popularis actio megszüntetésével visszaszorítva az absztrakt utólagos normakontrollt. Az elképzelés azonban nem új, a szakmában már a magyar alkotmánybíráskodás kezdetekor voltak ennek szószólói. Érdemes ezeket röviden felidézni.

#### *4.1. Az alkotmányjogi panaszra vonatkozó korábbi elképzelések*

Az alkotmányjogi panasz intézményének korábbi szabályozásával kapcsolatban több kritika is felmerült. Egyik, hogy az előírás nem az ügynevezett valódi alkotmányjogi panaszt tartalmazta, így az egyedi döntések ellen nem volt lehetőség alkotmányossági szempontú jogorvoslat igénybevételére, másik, hogy a szabályozás az akkori formájában „nem élő” intézmény volt, s emiatt a léte is felesleges volt párhuzamosan az utólagos normakontroll popularis actio jellege mellett.

a) Az ügynevezett „valódi alkotmányjogi panasz” bevezetésének lehetőségéről

A szakirodalomban több szerző is azt a nézetet képviselte, miszerint szükség volna a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésére. Más álláspontot képviselő szerzők viszont amellet érveltek, hogy az alapjogi bíráskodás teljes

<sup>115</sup> PETRÉTEI József (2014): *Magyarország alkotmányjoga II. – Államszervezet.* 2., javított és aktualizált kiadás. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 209–210.

egészében a rendes bíróságokhoz kell kerüljön, s az Alkotmánybíróságnak ne legyen hatásköre individuális alkotmányossági panasz elbírálására.<sup>116</sup>

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetése mellett érvelők főként azt tették szóvá, hogy „az állampolgárok – szemben több más országgal – általában<sup>117</sup> nem fordulhatnak állampolgári panasszal az Alkotmánybírósághoz, ha valamely hatósági aktus alkotmányos jogaikban sérti őket, csak akkor, ha az alkotmányos jogsérelmet a hatóság alkotmányellenes jogszabály alkalmazásával okozta”.<sup>118</sup> Emiatt több szerzőnél igényként jelent meg, hogy alkotmányjogi panaszt csak döntés ellen lehessen benyújtani, jogszabály ellen ne.<sup>119</sup> SÓLYOM László, az Alkotmánybíróság első elnöke ezzel összefüggésben egyenesen arra utalt, hogy az Alkotmánybíróság „megpróbálkozik a valódi alkotmányjogi panasz pótlásával a törvény keretein belül”.<sup>120</sup> LÁBADY Tamás, a „Jánosi-határozat” előadó alkotmánybírája is annak a nézetnek volt a híve, hogy a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésére szükség van, mivel *e jogintézmény közvetlen jogot ad az állampolgároknak az állam alkotmányos működése feletti kontrollra*.<sup>121</sup> Mások szerint is „az alkotmányos panasz tulajdonképpen i jogi jelentősége nem a szubjektív jogvédelemben áll, hanem a jogrendszer egészén belüli funkciójában: jogokat ad az állampolgárnak az állam alkotmányos működése feletti kontrollra”.<sup>122</sup> „Az alkotmányjogi panasz az alkotmányjognak olyan átfogó és átütő érvényesülési erőt biztosít, amely egyben »általános nevelési hatást« (Konrad Zweigert) is magában foglal.”<sup>123</sup> A német Szövetségi Alkotmánybíróság ennek megfelelően „az alkotmányossági panaszt »végső és szubszidiárius« jogi eszköznek tekinti, amely

<sup>116</sup> ÁDÁM Antal (1995): A közjogi bíráskodás fejlődési irányai. *Belügyi Szemle*, 33. évf. 12. sz. 45–59. Az alapjogi bíráskodás teljes egészének a rendes bíróságokhoz való telepítéséhez véleményem szerint jelenleg a személyi feltételek (főként a magas szakmai kvalifikáció) igencsak hiányoznak. Igen jó példa volt erre a dávodi terhésségmegszakítási ügy.

<sup>117</sup> Az általában szó itt nyilvánvalóan az „általánosságban” szinonimája kíván lenni.

<sup>118</sup> KÖRÖSÉNYI András (1998): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris. 336.

<sup>119</sup> BRAGYÓVA András (1995): *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. 208.

<sup>120</sup> SÓLYOM László (1991): Ellenőrzött rendszerváltás. *Világosság*, 32. évf. 5. sz. 365–375.

<sup>121</sup> LÁBADY Tamás (1993): A helyét kereső alkotmánybíráskodás. *Világosság*, 34. évf. 1. sz. 34–40.

<sup>122</sup> HALMAI Gábor (1994): Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő? *Bírák Lapja*, 4. évf. 3–4. sz. 45–50. Meg kell azonban jegyezni, hogy jelenleg ezt a szerepet látja el hazánkban az utólagos absztrakt normakontroll, a populáris akció jellegéből kifolyólag.

<sup>123</sup> STERN, Klaus (1991): Az alapjogok alkotmánybírósági védelme. In ÁDÁM Antal – KISS László szerk.: *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest, magánkiadás. 189–204.

csak akkor megengedett, ha az alapjogsértés más módon nem akadályozható meg, illetve nem szüntethető meg”.<sup>124</sup> Mindenképpen utalni kell azonban arra, hogy a valódi alkotmányjogi panaszt alkalmazó országokban az ilyen jogorvoslatok igénybevételének eredményessége nagyon csekélynek tekinthető.<sup>125</sup>

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével szemben azonban komoly ellenérvek is felmerültek. *Kilényi Géza* volt alkotmánybíró szerint mivel az alapjogi kör nagyon széles, sok ügy kerülne a testület elé, köztük jelentéktelenek is. Másrészt a valódi alkotmányjogi panasz nem normakontroll jellegű.<sup>126</sup> A jelenlegi, utólagos normakontrollal kapcsolatos szabályozással szemben – amelyet a popularis actióból eredő ügyteher miatt gyakorta ér bírálát – a valódi alkotmányjogi panasz még inkább növelné az ügyterhet egyrészt a saját ügy fontossága miatti pereskedési hajlandóság, másrészt a támadható aktusok számának nagysága miatt is. A túlzott ügyteherrel szemben általában a *válogatási jog biztosítását* tekintették megoldásnak, azaz azt, hogy az Alkotmánybíróság *csak akkor legyen köteles foglalkozni* a panasszal, ha attól valamely *alkotmányjogi elvi kérdés eldöntése várható*. Azon túl, hogy *ez az eljárás kiszámíthatatlansága miatt sértené a jogbiztonságot*, az ügyfelekkel szemben sem mondható maradéktalanul elfogadhatónak. A panasz célja az ügyfél szemszögéből ugyanis a jogorvoslati lehetőség igénybevétele, nem pedig elvi kérdések eldöntése.<sup>127</sup> Már ekkor megfogalmazódott, hogy kizárólag azért nem érdemes egy jogintézményt bevezetni, hogy az Alkotmánybíróságnak lehetősége legyen elvi kérdésekkel foglalkozni.

Az alapjogok sokféleségéből adódó túlzott ügyteher ellenében *Ádám Antal* a problémát akként javasolta megoldani, hogy az alkotmányjogi panasz igénybevételének lehetőségét nyolc-tíz alapjogra szűkítené.<sup>128</sup> Ez a lehetőség azonban okkal veti (vetné) fel azt a kérdést, hogy a szűkítés melyik alap-

<sup>124</sup> STERN 1991, 189–204.

<sup>125</sup> A német alkotmánybíróság esetében az eredményesség 1 és 2% között mozog. Halmai Gábor szerint „a német alkotmányos panaszt a negyedszázados tapasztalatok alapján szokás fáradtság-, költség- és eredménymentes eszköznek nevezni”. HALMAI 1994, 45–50.

<sup>126</sup> KILÉNYI Géza (1997): Az Alkotmánybíróság helye és szerepe az alkotmányvédelem garanciarendszerében. In KÉKI Zoltán – EGERSZEGI Edit szerk.: *Jogi beszélgetések. Kaposvár. 1993–1996.* Kaposvár, Somogy Megyei Önkormányzat. 49.

<sup>127</sup> „... az ügyfelet, aki hozzánk fordul, mélységesen hidegen hagyják az alkotmányjogi elvi kérdések, ő azért fordul hozzánk, hogy a jogerős ítéletet semmisítsük meg, mert azt ő sérelmesnek tartja alapjogai szempontjából. Tehát őt nem az elvi kérdések izgatják...” KILÉNYI 1997, 49.

<sup>128</sup> ÁDÁM Antal (1992): A jogszabályok alkotmánybíróági ellenőrzéséről. *Jogtudományi Közlöny*, 47. évf. 11–12. sz. 523–531.

jog tekintetében, s mennyiben lenne elfogadható, s nem vezetett volna-e ez a megoldás az egyes alapjogok tekintetében a védelem visszaszorulásához, s ebből következően az alapjog érvényesíthetatlenné, kikényszeríthetatlenné válásához. Ezzel együtt több szerző csak taxatíve felsorolt, legalapvetőbb jogok tekintetében biztosította volna az alkotmányjogi panasz lehetőségét, vagy pedig általános előfeltételként kívánták volna meg az általános érvényű alkotmányjogi probléma létét.<sup>129</sup>

Mindezekon túl érvként volt felhozható a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése ellen, hogy az intézmény megjelenésével az utólagos normakontroll popularis actio jellegét – az elviselhetetlenné váló ügyteher-növekedés miatt – meg kellett volna szüntetni (amint az az Alaptörvény hatálybalépésével meg is történt).

#### b) A korábbi szabályozás alkalmassága az egyéni jogsérelmek orvoslása tekintetében

Az 1999-ben bekövetkezett, eljárási törvényeket érintő módosítás miatt nézetem szerint a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése szükségtelen volt. Az akkori szabályozás – feltételezve, hogy az Alkotmánybíróság döntése a bírósági eljárásban érvényesíthető, vagyis az alkotmányos szabályozás alapján újra indulhat az eljárás – jó érzékkel oldotta meg az egyedi ügyekben az *alkotmányossági jogorvoslat* lehetőségét, problémáját. A bírósági eljárásban ugyanis a feleknek lehetőségük volt arra már akkor is, hogy a bírónál kezdeményezzék az eljárás felfüggesztésével az alkalmazott norma alkotmányossági vizsgálatát. Amennyiben a bíró észlelte annak alkotmányellenességét, köteles volt az Alkotmánybírósághoz fordulni, a felek kérése alapján azonban csak lehetősége volt erre. Amennyiben azonban a bíró nem kért alkotmányossági vizsgálatot, a felek bármelyikének biztosítva volt ennek a lehetősége a jogerőre emelkedés után hatvan napon belül benyújtott alkotmányjogi panasszal. Amennyiben ugyanis kérelmük megalapozott, kötelező volt az eljárás ismételt lefolytatása a már alkotmányos normarendszer alapján. Mindennek következtében tehát az egyéni sérelmek jelentős részének orvoslására a korábbi szabályozás alapján is volt lehetőség. Az alkotmányellenes bírói jogszabálysértés ellen pedig az nyújthatott védelmet,

<sup>129</sup> LÁBADY Tamás (1991): A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírósági eljárásban. *Magyar Jog*, 38. évf. 7. sz. 385–390.

hogy az Alkotmánybíróság a normát a bíróságok által általánosan elfogadott értelme, tartalma alapján vizsgálta – élőjog-teória –, s ekként vagy a norma alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelmények meghatározásával, vagy ezek figyelmen kívül hagyása esetén a norma megsemmisítésével az egyedi ügyek tekintetében is képes volt jogorvoslást nyújtani.

A szakirodalomban az alkotmányossági panaszra vonatkozó olyan változtatási igény is megfogalmazódott, amely szerint amennyiben alapjogi tárgyú jogerős bírósági döntés az Alkotmánnyal vagy alkotmánybírósági határozatban rögzített alkotmányértelmezéssel ellentétes értelmezésen alapul, a döntés címzettje vagy a legfőbb ügyész az Alkotmánybíróság állásfoglalását kezdeményezhesse. Ez utóbbi alapján pedig az (akkori nevén) Legfelsőbb Bíróság hozna – kötelezően – korrekciós döntést.<sup>130</sup>

Mindezeket túl érvként volt felhozható a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése ellen, hogy az intézmény megjelenésével az utólagos normakontroll popularis actio jellegét – az elviselhetetlenné váló ügyteher-növekedés miatt – meg kellett volna szüntetni (amint ez megtörtént az Alaptörvény hatálybalépésével). Ennek következtében azonban a jogalkotási produktumok jelentős része – indítványozó hiányában – kiesett az alkotmányossági kontroll alól, ami nézetem szerint elfogadhatatlan. Ennek oka főként az alábbiakban jelölhető meg.<sup>131</sup>

Látható, hogy főszabályként a „valódi” alkotmányjogi panasz a vélelmezeten *téves bírói*, míg az absztrakt utólagos normakontroll a vélelmezeten *téves jogalkotói* alkotmányjog-, illetve alapjog-értelmezés ellen vehető igénybe. Így e két sérelemtípus közötti jelentős különbségekre kell rámutatni. Véleményem szerint a bíró általi téves alkotmányértelmezés oka *szinte kizárólagos jelleggel* az adott alapjog nem kellő ismerete, tehát állítható, hogy valószínűleg soha nem szándékos sérelemokozásról van szó. A jogalkotó általi téves alkotmányértelmezés azonban az esetek jóval magasabb számában politikai érdekek, elképzelések által indítatott, az Alkotmány *szándékos* kikerülésére, illetve finomabban fogalmazva az alkotmányossági határokhoz közelebb kerülő, még az elviselhetőség korlátai között tartani kívánt elképzelés megvalósítására irányuló cél érdekében, vagyis *többnyire tudatosan* történik. Ez a különbség a két intézmény jellegének különbségéből adódik.

<sup>130</sup> ÁDÁM Antal (1998): *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest, Osiris. 203–204.

<sup>131</sup> Vesd össze TILK Péter (2002): Az alkotmányjogi panasz, mint a bíróságok és az Alkotmánybíróság eljárásának kapcsolódási pontja. *Bírák Lapja*, 12. évf. 2. sz. 59–66.

Mind emiatt valójában az eldöntendő kérdés abban jelölhető meg, hogy melyik alkotmány sérelemmel szemben kell biztosítani inkább az alkotmánybírói védelmet. (A párhuzamos és egyben teljes körű megoldás az ügyteher növekedése miatt nem lehetséges.) Nem kérdéses, hogy a jogalkotói aktusok ilyen jellegű szűrése jóval indokoltabb, s tegyük hozzá, aktuálisabb probléma is. Ugyanezt támasztja alá a sérelem kiküszöbölési lehetőségének jelenlegi, illetve jövőbeli lehetséges köre is: míg a jogalkotói sérelemokozás – éppen a tudatosság megjelenése miatt – nem bízható az önkontrollra, így mindenképpen független, külső szervet igényel, addig a bírói sérelemokozás – éppen az esetleges ismerethiány miatt – a jövőre tekintettel többnyire kiküszöbölhető a bírák alapjogi továbbképzésével. Mindez azt támasztja alá, hogy jelenleg – és a jövőben is – nagyobb szükség van a széles körű indítványozási lehetőséggel összekapcsolt normakontrollra, mint az egyedi bírósági döntések általános alkotmányossági vizsgálatának megteremtésére. Alátámasztható mindez végül azzal is, hogy Németországban – éppen a bírák jelentős alapjogi ismeretei miatt – a bírói döntések elleni alkotmányos panasz eredményessége 1 és 2% között mozog.

Mindezekon túlmenően azonban azt is látni kell, hogy az Alkotmánybíró *nem vált volna ténybíróssággá* az intézmény megjelenésével (mint ahogy az Alaptörvény hatálybalépését követően sem vált azzá), mivel a bíróság által megállapított tényeket nem mérlegelheti vagy bírálhatja felül, kizárólag a bíróság által alkalmazott megállapítások, értelmezések alkotmányosságával foglalkozhat.

## 4.2. Az alkotmányjogi panasz a hatályos szabályozásban

4.2.1. A „régí” alkotmányjogi panasz tehát tovább él a normatív alkotmányjogi panasz egyik formájaként,<sup>132</sup> amelyre vonatkozó új szabályozásban azonban bizonyos szűkítés mégis megfigyelhető. E szűkítés a fent ismertetett egyedi ügy fogalmából következik, amely a „régí” típusú panasz esetében nem volt érvényben, így annak alapja olyan (közigazgatási vagy bírósági) eljárás során született döntés lehetett, amelyet alkotmányellenes

<sup>132</sup> Ezzel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a „régí” alkotmányjogi panasz alapján indult eljárások az *actio popularis* alapján indult eljárásokkal ellentétben nem szűntek meg az Abtv. hatálybalépésekor, lásd: Abtv. 71. § (3) bek.

jogszabály alkalmazása előzött meg.<sup>133</sup> Mindezt a törvényalkotás során elsősorban azok részéről érte kritika, akik szélesebb körű alapjogvédelem megteremtését várták az alkotmányjogi panasz újraszabályozásától,<sup>134</sup> ami jogos elvárás lehetett,<sup>135</sup> figyelembe véve, hogy e rendelkezés által – főszabályként – a közigazgatási hatósági eljárás ideje alatt – még ha valamely jogszabály alkotmánnyal ellentétes volta merül is fel – nem kezdeményezhető normakontroll-eljárás, továbbá a bírósági szakot megelőzően a közigazgatási aktusok alkotmányossági felülvizsgálatára sincs lehetőség. Megjegyzendő, hogy a német alkotmányjog – ahol a valódi alkotmányjogi panasz korábban már intézményesült, és amelynek szabályozása egyfajta mintaként szolgált a magyar törvényjavaslat megalkotásához is – nem zárja ki a közigazgatási döntést mint a panasz lehetséges alapját. A német alaptörvény 93. cikk (1) bekezdés 4a. pontja szerint alkotmányjogi panasszal az élhet, akinek alapjogait a közhatalom (a végrehajtó, a törvényhozó és a bírói hatalom) által sérelem érte.<sup>136</sup>

4.2.2. A fenti szűkítő rendelkezést alapjogvédelmi szempontból némi képp kompenzálta a jogalkotó a normatív alkotmányjogi panasz kivételes esetének törvénybe foglalásával, amely kétségtávol az új szabályozás legtöbb értelmezési nehézséget jelentő, valamint a legtöbb kérdést felvető eleme. E rendelkezéssel, még ha csak kivételesen is, de bővül az alkotmányjogi panasz tárgya, mivel így tulajdonképpen bármilyen eljárás lefolytatása nélkül, az alkotmányellenes jogszabály miatt bekövetkezett alapjogsérelem a panaszeljárással orvosolható. Az Abtv. részletes indoklásában ugyanis is a jogalkotó akként fogalmazott, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége akkor is indokolt lehet, ha a jogszabály közvetlenül vagy a bíró-

<sup>133</sup> VINCZE Attila – CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál – JAKAB András (2009): Az Alkotmánybíróság. In *Az Alkotmány kommentárja I.* Budapest, Századvég. 1144.

<sup>134</sup> Lásd erről NASZLADI Georgina (2012): Alkotmányjogi panasz a parlamenti vitában. *Közjogi Szemle*, 5. évf. 1. sz. 32–39.

<sup>135</sup> A Velencei Bizottság 614/2011. sz. véleményében – amely az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény megalkotása előtt született – szintén azzal számolt, hogy a bírósági döntések mellett a közigazgatási egyedi aktusok is a panasz tárgyát képezhetik, amit az egyén alapvető jogainak hatékony védelme szempontjából pozitívumnak tekintett volna (63. pont). Elérhető: [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf) (A leltetés ideje: 2015. 05. 27.)

<sup>136</sup> SODAN, Helge – ZIEKOW, Jan (2005): *Grundkurs Öffentliches Recht*. München, Beck. 51. § 16–19. margószám. Idézi: VINCZE–CSUHÁNY–SONNEVEND–JAKAB 2009, 1143.; KELEMEN Katalin (2011b): Van még pálya. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról. *Fundamentum*, 15. évf. 4. sz. 89–91.

ság előtt nem támadható aktussal okoz jogsérelmet, azonban mindezt csak kivételes esetekben teszi lehetővé. Hangsúlyozandó, hogy az alkotmányjogi panasz általános rendeltetéséből következően e panasztípusnál is szükséges az indítványozó egyéni érintettsége, az alapjogsérelem adott személy viszonylatában meglévő egyedisége. Ellenkező esetben ugyanis e panasztípus nem lenne más, mint utólagos absztrakt normakontroll, amely nyilvánvalóan ellentétes a jogalkotói szándékkal. A két hatáskört épp az különbözteti meg egymástól, hogy az alkotmányjogi panasz esetében mindig fenn kell állnia a személyes érintettségnek, az egyéni alapjogsérelemnek. Az egyéni érintettséget a főszabályt jelentő normatív alkotmányjogi panasznál az egyedi ügyben született bírósági döntés biztosítja, azonban a kivételes esetben ennek bizonyítása különös jelentőségű.

4.2.3. Az alkotmányjogi panasz típusainak sorában sajátos az ügyészi kezdeményezésre induló panasz eljárás. Míg a többi panasztípus esetében az indítványozó a személyes ügye miatt fordul az Alkotmánybírósághoz, addig a legfőbb ügyész mások alapjogsérelemeinek orvoslása érdekében. E lehetőséggel azonban csak akkor élhet, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazására ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben került sor, és amennyiben a jogosult maga nem képes saját jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.<sup>137</sup> Ennek a hatáskörnek a gyakorlásával a legfőbb ügyész a közérdekvédelmi feladatának tesz eleget, s a kezdeményezési jogosultság lehetősége erősíti a saját, s ez által az ügyészség jogvédelmi hálóban betöltött szerepét, amely az ügyészi óvás intézményének megszűnésével alapjogvédelmi szempontból gyengült.

A külső aktor által indított panasz eljárás lehetősége a *korábbi* jogi szabályozásban is megtalálható volt, ahol indítványozóként az ombudsman arra volt feljogosítva, hogy az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt alkotmányjogi panasz elbírálását indítványozhassa.<sup>138</sup> Mindez annyiban volt elképzelhető, hogy az alapjogi biztos úgy képviseli a jogaiban sértett személyt, hogy közben nem veszi át az alapjogi jogsérelem elleni jogvédelmi eljárás feletti uralmat.<sup>139</sup>

4.2.4. Az Alaptörvény – és ebből következően az Abtv. – alapjogvédelmi szempontból nagy jelentőségű előrelépése a valódi vagy más néven individuális alkotmányjogi panasz bevezetése. Az új hatáskör által az Alkot-

<sup>137</sup> Abtv. 26. § (3) bek.

<sup>138</sup> 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról 22. § c) pont.

<sup>139</sup> VINCZE–CSUHÁNY–SONNEVEND–JAKAB 2009, 1144.

mánybíróságnak már nemcsak az áll hatalmában, hogy az alkotmányellenes normákat érvénytelenítse, hanem az is, hogy fellépjen az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelő norma alkotmányellenes értelmezésével és alkalmazásával szemben, ami az alapjogvédelem eszköztárának megerősítését jelenti. A panasz e formájával az alapjogok ténylegesen közjogi alanyi jogként érvényesülhetnek, és a jogintézmény személyhez kötöttsége miatt közelebb áll a hagyományos alanyi jogérvényesítéshez, mint a normakontroll bármelyik változata. Míg korábban az alapjogi bíráskodás lényegében a bíróságok feladata volt, addig a bírósági döntések által megvalósult alkotmányértés esetén a jogalkalmazás korrekciójával, illetőleg sajátos „kiszegítésével” az Alkotmánybíróság az eddiginél hatékonyabb alapjogvédelmet képes nyújtani.<sup>140</sup> Az individuális alkotmányjogi panasz fő jellemzője tehát, hogy az nem a norma, hanem egyedi bírósági döntés ellen vehető igénybe, vagyis az Alkotmánybíróság e tekintetben a legfőbb jogorvoslati fórumként jár el, azonban kizárólag alkotmányossági szempontok alapján vizsgálja felül az elé került döntéseket.<sup>141</sup> E hatáskör által az alkotmánybírák minden eddiginél nagyobb szerepet vállalhatnak az alapjogokon esett egyéni jogsérelmek orvoslásában, és az alapvető jogok támasztotta követelményeknek megfelelően felülvizsgálják vagy akár korrigálhatják a rendes bíróságok alapjogi jogértelmezését.<sup>142</sup> Fontos megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság nem akármilyen bírói döntést vizsgálhat alkotmányossági szempontból, arra kizárólag az ügy érdemében hozott vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés esetében van lehetősége.<sup>143</sup>

### *4.3. Az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos egyéb fontos törvényi szabályok*

a) Az Abtv. alapján az Alkotmánybíróság nem minden panaszbeadványt bírál el. A 29. § szerint „[a]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt

<sup>140</sup> PETRÉTEI 2009, 370.

<sup>141</sup> TILK Péter (2011b): Az új típusú alkotmányjogi panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási elvárások. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2. sz. 82–90.

<sup>142</sup> VISSY Beatrix (2012): Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? *Magyar Közigazgatás*, 2. (62.) évf. 2. sz. 28–36.

<sup>143</sup> Abtv. 27. §.

*a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”.*

b) A törvény szerint a panaszról az Alkotmánybíróság „ésszerű határidőn belül hoz döntést”. Ez önmagában nem nyújt érdemi információt az indítványozónak. A szabály érvényesülését viszont az Alkotmánybíróság ügyrendjében foglalt belső eljárási határidők segítik.

c) Az alkotmányjogipanasz-eljárásban is érvényesül a *res iudicata* szabálya mind a jogszabályra, mind a bírói döntésre irányadó vizsgálat vonatkozásában (31. §).

Eszerint ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – *ha a körülmények alapvetően nem változtak meg* – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának.

Ha egy ügyben alkotmányjogi panasz alapján a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanabban az ügyben érintett panaszos által, azonos jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozva alkotmánybírósági eljárásnak nincs helye.

d) Az Abtv. lehetőséget biztosít az *önhibán kívüli határidő-túllépés kezelésére* is [30. § (3) bekezdés]. Eszerint az Alkotmánybíróság olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is dönthet, amelyet az indítványozó *rajta kívül álló elháríthatatlan okból* történő akadályoztatása folytán *a határidő eltelte után nyújtott be*, és az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül – az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg – *igazolási kérelmet nyújt be*. Az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozónak a kérelemben valószínűsítienie kell.

e) Konkrét ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ha a panaszolt alapjogsérelem nem a rendes, hanem a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be, alkotmányos követelmény, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét a rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott, vagy – ha új eljárásra és új határozat hozatalára kerül sor – az elrendelt új el-

járás során született jogerős határozat kézbesítésétől kell számítani [41/1998. (X. 2.) AB határozat].

#### *4.4. Az alkotmányjogi panasz befogadásával kapcsolatos főbb szabályok – az Abtv.-ben bevezetett szűrők*

Az Abtv. 56. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

Az Abtv. 29. §-a szerint „[a]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”. A két befogadhatósági követelmény tehát alternatív jellegű,<sup>144</sup> így kimerülésüket az Alkotmánybíróság minden esetben külön-külön vizsgálja.<sup>145</sup>

A szabály az alkotmánybírói gyakorlatban olyan szűrőt jelenít meg, amely egyrészt eddig nem volt jelen a szabályozásban, másrészt a hatályos törvényi előírások sem konkretizálják. A 29. § esetében tehát az előírás részletes tartalmát az Alkotmánybíróság gyakorlata alakítja és tölti meg tartalommal.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatát áttekintve megállapítható, hogy ez a tartalmi szűrő a panaszeljárásában kiemelt szerephez jutott; a beadványok meghatározó része nem az érdemi alkotmányossági vizsgálaton, hanem már ezen a szűrőn elbukott: az alaptörvény-ellenességnek ugyanis „a bírói döntést *érdemben befolyásolónak*”, bírói döntés hiányában pedig az adott problémának „alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek” kell lennie.

*Amire fel kell hívni a figyelmet:* az előbbiekből az következik, hogy az Alkotmánybíróság számos ügyben akkor sem fog eljárni, ha megállapítható a megtámadott norma vagy bírói döntés alaptörvény-ellenessége, azaz hiába szenved az előírás alkotmányossági fogyatékoságban, az Alkot-

<sup>144</sup> 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [19]; 3015/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [23]; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [30]; 3319/2014. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [32]; 9/2015. (IV. 3.) AB határozat, Indokolás [22].

<sup>145</sup> 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; 3032/2014. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [10]; 3107/2015. (VI. 9.) AB végzés, Indokolás [10].

mánybíróság nem biztos, hogy érdemben vizsgálni fogja, ebből következően az sem biztos, hogy megsemmisíti.

*Nagyon fontos*, hogy ha az indítványozó az alapul szolgáló ügygel összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panaszában a megjelölt alapjoggal vagy alaptörvényi rendelkezésekkel releváns kapcsolatba hozható, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, illetve alapvető alkotmányjogi kérdést nem vetett fel, a testület az alkotmányjogi panaszokat minden esetben visszautasítja.<sup>146</sup>

Az alábbiakban az Abtv. 29. §-ának előírásaival kapcsolatban először az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából olyan elemeket törekszünk bemutatni, amelyek irányt mutathatnak, útbaigazítást nyújthatnak ahhoz, hogy vélhetően mit lehet „alapvető alkotmányjogi jelentőségű” kérdésnek tekinteni, illetve milyen esetekben lehet az alaptörvény-ellenesség a „bírói döntést érdemben befolyásoló”. Ezt követően az Alkotmánybíróság elmúlt négyéves panaszgyakorlatát tekintjük át, és mutatjuk be, hogy a testület konkrétan hogyan értelmezi ezeket a tartalmi kritériumokat, és mely esetekben utasítja vissza az Abtv. 29. §-ára hivatkozással az indítványokat.

#### 4.4.1. Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

Az Alkotmánybíróság korábbi – a már nem hatályos Alkotmányra épülő – gyakorlatából leszűrhetők olyan megállapítások, amelyek vélhetőleg az Alkotmánybíróság eljárásában is alapvető alkotmányjogi jelentőségű tényezőknek, kérdésnek minősíthetők. Ezek tipikus hordozói az úgynevezett „*alkotmányos követelmények*”. Ezekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy – a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyéből következően – hatáskörének keretei között maga is megfogalmazhat mércét,

<sup>146</sup> Az Alkotmánybíróság számos esetben utasítja vissza erre hivatkozással az indítványokat. Néhány példa: 3014/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [14]; 3019/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [30]; 3020/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [14]; 3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [17]; 3051/2014. (III. 24.) AB végzés, Indokolás [16]; 3069/2014. (III. 26.) AB végzés, Indokolás [16]; 3085/2014. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [16]; 3094/2014. (IV. 7.) AB végzés, Indokolás [30]; 3114/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [7]; 3188/2014. (VI. 27.) AB végzés, Indokolás [14]; 3272/2014. (XI. 4.) AB végzés, Indokolás [14]; 3319/2014. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [39]; 3065/2015. (IV. 10.) AB végzés, Indokolás [23]; 3106/2015. (VI. 9.) AB végzés, Indokolás [17]; 3110/2015. (VI. 23.) AB végzés, Indokolás [13]; 3174/2015. (IX. 23.) AB végzés, Indokolás [43]; 3222/2015. (XI. 10.) AB végzés, Indokolás [25]; 3227/2015. (XI. 23.) AB végzés, Indokolás [6].

de csak az egyes alkotmányi rendelkezések értelmezésére vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány (Alaptörvény) – absztrakt vagy konkrét – értelmezése során alkotmányos követelményeket állapít meg, amelyek *az Alkotmánnyal (Alaptörvénnyel) azonos szintű követelményekké válnak, és erga omnes hatályúak*, ezért a törvényalkotó, továbbá az ítélező bíróságok kötelesek érvényesíteni azokat az alkotmányos jogok védelme során. Ezen értelmezése során azonban az Alkotmánybíróság nem lép túl az Alkotmány írott szövegén és értékrendjén [61/2011. (VII. 13.) AB határozat].

a) Az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint „[a]z Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie”.

b) Az alkotmányos követelmény nem új intézmény az Alkotmánybíróság gyakorlatában, bár a korábbi törvény nem ismerte. Az Alkotmánybíróság viszont már 1993 óta alkalmazza ezt a jogintézményt, alapvetően a jogrendszer kímélete érdekében. A testület kialakult gyakorlata szerint ugyanis az alkotmányellenesség fennállásakor sem semmisíti meg minden esetben a vizsgált szabályt. Amennyiben a jogszabálynak több lehetséges értelme van, és ezek közül valamelyik alkotmányellenes tartalommal rendelkezik, és a jogalkalmazói gyakorlatban ez az értelmezés érvényesül, az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében a jogszabály alkalmazásánál irányadó *alkotmányos követelményt* határoz meg, amelyet a jogalkalmazó szerveknek – bíróságoknak – kötelezően figyelembe kell venniük. Amennyiben erre nem kerül sor, az Alkotmánybíróság számára még mindig nyitva áll a normamegsemmisítési joga. *Az alkotmányos követelmény meghatározása az alkotmánykonform értelmezés* eredménye, és a norma kímélete érdekében alkalmazott módszer.

c) Az alkotmányos követelményre vonatkozóan *önálló igény, önálló indítvány nem terjeszthető elő*. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése ugyanis „hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában” teszi lehetővé a testület számára az alkotmányos követelmény meghatározását, emiatt ehhez szükséges a testület valamelyik hatáskörének az arra feljogosítottól származó indítványa alapján való megindítása. Mivel önállóan nincs hatáskör az alkotmányos követelmény megállapítására, azt önmagában nem is lehet kezdeményezni.

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata ugyanezt erősíti. A testület kimondta, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a konkrét ügy összes körülmé-

nyeinek mérlegelése alapján határoz arról, hogy csak az alkotmányellenes norma megsemmisítésével [...] vagy a jogalkotónak, jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény megfogalmazásával is biztosítható a jogrend alkotmányossága és a jogbiztonság. Következésképpen *alkotmányos követelmény megfogalmazása iránt önálló indítvány nem terjeszthető elő*” [292/B/2001. AB határozat (2001); 545/B/2001. AB határozat (2002); 312/I/2005. AB elnöki végzés (2006); 362/D/2002. AB végzés (2008); 418/D/2005. AB végzés (2008); 862/D/2005. AB határozat (2008); 23/2010. (III. 4.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság tehát az új szabályozás tartalma alapján is ez alapján jár el: kizárólag az Abtv.-ben meghatározott hatásköreiben eljárva – azokkal szoros összefüggésben – állapíthat meg alkotmányos követelményt. Jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányos normatartalmának megállapítására, illetve önmagában alkotmányos követelmény megállapítására az Alkotmánybíróságnak továbbra sincs önálló hatásköre.

#### 4.4.2. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség

A bírói döntést érdemben befolyásoló alkotmányellenesség kategóriájára nézve korábban pontos „kalkuláció” nehezen volt elvégezhető. Előzetesen annyit állapítok meg, hogy ha a bíróság az adott döntését érdemben az alaptörvény-ellenes rendelkezésre építette (azaz a döntés alapja az a szabály volt), amit a döntés indokolása is alátámaszt, az érdemben való befolyásoló hatást vélhetően megállapítja a testület.

Néhány példa az Alkotmánybíróság gyakorlatából:

- Az Alkotmánybíróságnak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére van jogköre, a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és a bírósági eljárás teljes egészének felülbírálatára azonban már nem rendelkezik hatáskörrel.<sup>147</sup>

<sup>147</sup> 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; 3351/2012. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [7]; 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3002/2013. (I. 15.) AB végzés, Indokolás [13]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]; 3023/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [5]; 3101/2013. (V. 10.) AB végzés, Indokolás [6]; 3146/2013. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [30]; 3163/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [28]; 3183/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [19]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]; 3194/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [17]; 3195/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3137/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [9]; 3212/2013. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [8]; 3004/2014. (I. 31.) AB végzés,

- A valódi alkotmányjogi panasz nem jelent újabb jogorvoslati lehetőséget a törvénysértő vagy a felek által annak ítélt bírói határozatokkal szemben. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt és az abban biztosított jogokat védi. A törvények értelmezése a bíróságok feladata, az Alkotmánybíróság csak a bírói jogértelmezés alkotmányos kereteit jelölheti ki.<sup>148</sup>
- A bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz intézménye nem jelenti a bírói szervezeten belüli, további jogorvoslattal már nem támadható döntések által okozott jogsérelmek általános orvoslásának eszközét.<sup>149</sup>
- Az Alkotmánybíróságnak nem feladata a konkrét jogvitákban való ítélezés, a bírói jogalkalmazás minősítése, esetleges megváltoztatása, kizárólag arra van hatásköre, hogy alkotmányossági szempontból vizsgálja felül az eléje tárt bírói döntést, és küszöbölje ki az azt érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet.<sup>150</sup>
- Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogipanasz-eljárásokban a bírósági ítéletek *alkotmányossági szempontú* felülvizsgálatát végzi, így sem az nem tartozik a hatáskörébe, hogy a jogvitás ügy rendes bíróságok által megállapított tényállását felülbírálja, sem pedig az,

Indokolás [12]; 3015/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [24]; 3091/2014. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [26]; 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [23]; 3170/2014. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [8]; 3177/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [22]; 3185/2014. (VI. 27.) AB végzés, Indokolás [9]; 3221/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [13]; 3285/2014. (XI. 11.) AB végzés, Indokolás [8]; 3290/2014. (XI. 11.) AB végzés, Indokolás [19]; 3318/2014. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [14]; 3009/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [30]; 3016/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [19]; 3032/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [27]; 3064/2015. (IV. 10.) AB végzés, Indokolás [24]; 3099/2015. (V. 26.) AB végzés, Indokolás [9]; 3118/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [10]; 3134/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [19]; 3135/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [16]; 3188/2015. (X. 7.) AB végzés, Indokolás [13]; 3193/2015. (X. 7.) AB végzés, Indokolás [15]; 3206/2015. (X. 27.) AB végzés, Indokolás [11]; 3232/2015. (XI. 23.) AB végzés, Indokolás [21]; 3239/2015. (XII. 8.) AB végzés, Indokolás [16].

<sup>148</sup> 3078/2013. (III. 27.) AB végzés, Indokolás [22]; 3015/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [11]; 3122/2013. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [11]; 3221/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [13]; 3007/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [13]; 3008/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [26]; 3233/2015. (XI. 23.) AB végzés, Indokolás [15].

<sup>149</sup> 3004/2013. (I. 21.) AB végzés, Indokolás [13]; 3166/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [8].

<sup>150</sup> 3005/2013. (I. 21.) AB végzés, Indokolás [11]; 3181/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [44]; 3027/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [20]; 3029/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [216]; 3014/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [14].

hogyan az indítványozót megillető kártalanítás jogalapjáról döntsön, ezek ugyanis nem alkotmányossági kérdések.<sup>151</sup>

#### 4.4.3. Az érintettség elvárása

Mind a normatív, mind pedig a valódi alkotmányjogi panasz törvényi definíciójának alapvető eleme az indítványozók alanyi körének meghatározása, amely szerint alkotmányjogi panasszal az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet fordulhat az Alkotmánybírósághoz.

Az érintettség mint tartalmi befogadási feltétel vizsgálatakor alapvető különbség tehető a normatív alkotmányjogi panasz fő típusa [26. § (1) bekezdés] és a valódi alkotmányjogi panasz (27. §), valamint a normatív alkotmányjogi panasz kivételes esete [26. § (2) bekezdés] között. Míg előbbi két esetben az egyedi ügy – akár a norma, akár a bírói döntés alapjogsértő – bírói döntéssel zárul, addig a kivételes panasznál az alaptörvény-ellenes jogszabály közvetlenül, bírósági eljárás nélkül okoz alapjogsérelmet. Mindez az érintettség szempontjából is különös jelentőségű, míg előbbi esetekben az érintettség megállapítása egyszerűbb, addig a kivételes alkotmányjogi panasznál alaposabb alkotmánybírósági megfontolás tapasztalható.

### 5. Jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközése

A 24. cikk (2) bekezdés *f)* pontja szerint az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését; a (3) bekezdés *c)* pontja szerint pedig e hatáskörében megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést.<sup>152</sup>

Megjegyzendő, hogy bár az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt korlátot e hatáskörnél az Alaptörvény nem rögzíti, mégis felmerülhet, hogy annak ebben az eljárásban is érvényesülnie kell: ellenkező esetben érdekes helyzeteket teremthet, ha az adott jogszabály Alaptörvénnyel való ütközése nem vizsgálható (eljárási ok miatt), nemzetközi szerződésbe ütközés

<sup>151</sup> 3116/2013. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [19]; 3044/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [10].

<sup>152</sup> BLUTMAN László (2013): A nemzetközi jog joghatásai az alkotmánybírósági eljárásokban. *Jogelméleti Szemle*, 4. sz. 2–32.

miatt azonban kikerülhető lenne a 37. cikk (4) bekezdése. De facto ez azt eredményezné, hogy e vonatkozásban a nemzetközi szerződés az Alaptörvény elé kerül az előírásai érvényesíthetősége szempontjából.

## VII. Az Alkotmánybíróság és a pénzügyi tárgyú törvények vizsgálati lehetősége

A 2012. január 1-jétől hatályos magyar Alaptörvény a korábbi szabályozáshoz képest (bár a korlátozás a korábbi Alkotmányban is megjelent 2010-től) az Alkotmánybíróság vizsgálati lehetőségével kapcsolatban több ponton is korlátozásokat tartalmaz. Egyik ilyen korlát az úgynevezett pénzügyi tárgyú törvények vizsgálati lehetőségének szűkítése.

A szabályozás részletes értékelése előtt kiindulásként rögzítem, hogy az előírás véleményem szerint feleslegesen szűkíti az alkotmányvédelem szintjét és az Alkotmánybíróság vizsgálati lehetőségét.

### 1. A pénzügyi tárgyú törvények kontrolljának szűkítése

A Magyar Közlöny 2010. évi 177. számában, 2010. november 19-én hirdették ki az Alkotmány módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvényt, amely a korábbi Alkotmány 32/A. §-ának új szövegét, valamint a 70/I. § (2) bekezdésének rövid időn belüli második átalakítását tartalmazta. Az Alkotmánybíróság hatáskörének változása – vizsgálati lehetőségének és megsemmisítési mozgásterének szűkítése – rövid időszak alatt több, egymásnak ellentmondó változatban jelent meg. Érdemes nem csupán a véglegesen elfogadott szöveget, hanem a köztes „állomásokat” is értékelni. A változások a T/1445. sz. alkotmánymódosító törvényjavaslat egyes szövegváltozatain keresztül követhetők nyomon.

1.1. A 2010. november 20-ától hatályos alkotmányszöveg alakulásának története az Alkotmánybíróság úgynevezett 98%-os különadót megsemmisítő döntésével kezdődött,<sup>153</sup> amelyet a T/1445. számú alkotmánymódosító törvényjavaslat benyújtása követett.

A tervezet *első változata* a korábbi Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezést léptette volna:

<sup>153</sup> 184/2010. (X. 28.) AB határozat.

„(1) Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. Nincs helye felülvizsgálatnak olyan törvény tartalmáról, amely a 28/C. § (5) bekezdése szerint országos népszavazással sem változtatható meg.”

Figyelmet érdemlő körülmény, hogy az *Alkotmánybíróság hatásköre közül egyik sem tűnt volna el* e változat következtében sem, csupán a felülvizsgálati lehetőség szűkítésére került volna sor.

Az Országgyűlés az Alkotmány módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény 1. §-ával megállapította a korábbi Alkotmány 32/A. §-ának új szövegét, amelyből írásunk szempontjából az új (2) és (3) bekezdés tartalma érdemel említést.

Eszerint:

„(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.”

A végső változat tehát szakított az Alkotmánybíróság jogkörének olyan korlátozásával, amely a vizsgálati lehetőséget az országos népszavazás kizárt tárgyköreivel hozta volna összefüggésbe. Mindez a folyamat két okból is figyelemre méltó. Egyik, hogy az alkotmánymódosítások legalábbis némelyike igencsak gyors ütemben, kapkodva készült, a tartalom megfelelő átgondolására így vélhetően nem minden esetben jutott kellő idő.

1.2. A 2010-ben az Alkotmánybíróság eljárása korlátjaként megfogalmazott szabály az Alaptörvényben is felbukkan, némileg átalakított tartalommal.

A hatályos Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerint:

„Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés *b)–e)* pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

Az (5) és a (6) bekezdés szerint:

„(5) A (4) bekezdést azon törvényi rendelkezések esetében, amelyek abban az időszakban léptek hatályba, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, ezen időszak tekintetében akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.

(6) Az államadósság és a teljes hazai össztermék számítási módját, valamint a 36. cikkben és az (1)–(3) bekezdésben foglaltak végrehajtására vonatkozó szabályokat törvény határozza meg.”

A rendelkezés „célja”, amelyet az *R)* cikk (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak figyelembe kell vennie, a költségvetéssel kapcsolatos törvények alkotmányossági vizsgálat alóli kivonása volt az Alkotmánybíróság döntéshozatalának korlátozása formájában.

Az Alkotmánybíróság tehát továbbra is „megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat”. A „költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket” az Alkotmánybíróság viszont csak akkor semmisíti meg, ha azok *tartalma* az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokat sérti”.

Maradnak azonban továbbra is nyitott kérdések. Vizsgálhatja-e például az Alkotmánybíróság az olyan salátatörvényi rendelkezéseket, amelyek formailag a költségvetésről stb. szóló törvényekben vannak, tartalmilag azonban semmilyen kapcsolatban nem állnak azok szabályozási tárgyával? Álláspontom szerint erre igen a válasz. Utalnék arra is: továbbra is problémákat

vethet fel, hogy mi minősül a „kötségvetésről”, annak „végrehajtásáról” stb. szólónak, azaz a testület mozgásterét e tekintetben megmarad.

A korlátozás időtartama jövőbeli feltételek bekövetkezésétől függ, ez azonban (a korábbi jogalkotásban is) okozhat(ott) nehézségeket. *Egyik* annak eldöntése: mely szerv, milyen eljárásban, milyen gyakorisággal dönt arról, hogy „az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja”, vagy sem. Az Alaptörvény 37. cikk (6) bekezdése alapján „[a]z államadósság és a teljes hazai össztermék számítási módját, valamint a 36. cikkben és az (1)–(3) bekezdésben foglaltak végrehajtására vonatkozó szabályokat törvény határozza meg”.<sup>154</sup> *Másik kérdés*, hogy felülbíráható-e a szerv döntése. Kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság előtt folyamatban levő ügyek kezelése miként oldható meg, ha egyik évben teljesül a feltétel, másik évben nem, utána ismét teljesül stb. Figyelemmel arra, hogy a feltétel rövid időn belüli bekövetkezése nem reális, e kérdéskör inkább elméleti jellegű, a gyakorlatban viszont azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság eljárása hosszú időn át korlátozott marad.

Jelentős problémát okoz a felsorolt alapvető jogok köre is, mivel az Alkotmánybíróság megsemmisítési (és vizsgálati) joga csak akkor áll fenn a törvényekkel szemben, ha azok a nevesített jogok valamelyikét sértik. E jogok – talán az emberi méltósághoz való jogon kívül – a pénzügyi tárgyú törvényekkel alig elképzelhető módon kerülhetnek csak kapcsolatba. Nem tekinthető ugyanis tipikusnak, hogy valamely adótörvény, a költségvetés vagy a zárszámadás a „gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát”, vagy a „személyes adatok védelméhez való jogot” lényegében érintse.<sup>155</sup> Ugyancsak valószínűtlen, hogy e törvények az élethez való jogot sértsék. A legelképesztőbb azonban az állampolgársághoz kapcsolódó jogok sérelmét elvárni a pénzügyi tárgyú törvények esetén, ugyanis igen ritka esetnek számítana az, ha a költségvetés vagy valamely adótörvény sértené a magyar állampolgárnak például azt a jogát, hogy nem lehet Magyarország területéről kiutasítani, továbbá hogy külföldről bármikor hazatérhet [Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdés]. Az irreleváns alapvető jogok nevesítésében tehát nem volt hiány. Másrészt ha a „magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogok” köre alatt az „állampolgári jogokat” kell érteni, akkor a 37. cikk korlátozó szabálya részben kiüresedik, mivel valamennyi, állampolgári jog szóba hozható.

<sup>154</sup> 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

<sup>155</sup> Az utóbbi alapjoggal kapcsolatban tudok csak elképzelni marginális kapcsolódási lehetőséget.

Más jogok – kivéve a kifejezetten nevesített emberi méltóság – sérelme azonban nem alapozza meg az Alkotmánybíróság megsemmisítési (és vizsgálati) lehetőségét. Kimaradtak tehát azok az alapvető jogok, amelyek a pénzügyi tárgyú törvények esetén valóban relevánsak lehetnek, azaz a gazdasági alapjogok köre (tulajdonhoz való jog, vállalkozás szabadsága, a szerzett jogok védelme), az egyenlő bánásmód követelménye vagy a tisztességes eljáráshoz való jog (ezen keresztül a jogállamiság és jogbiztonság elve).

Arra azonban nem gondolt az alkotmányozó, hogy az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot más alapjogok úgynevezett „anyajogaként” kezeli. Ennek értelmében valamennyi alapvető jog levezethető belőle, illetve minden esetben hivatkozási alapként szolgálhat, ha az Alaptörvényben nincsen az adott helyzetre vonatkoztatható, kifejezetten nevesített alapvető jog. Az Alkotmánybíróság a diszkriminációtilalommal kapcsolatosan például korábban azt rögzítette, hogy a korábbi Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nemcsak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – *amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot* – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé.<sup>156</sup> Eszerint az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jog sérelmét minden esetben megállapíthatja, ha más, az Alkotmányban nem nevesített, ám releváns jogot sért a nevezett körbe tartozó törvények valamelyike. Példával is lehet szolgálni: a 37/2011. (V. 10.) AB határozatban az Alkotmánybíróság éppen az emberi méltóságra hivatkozással vizsgálta és semmisítette meg a központi adóról szóló törvény rendelkezését. Az emberi méltósághoz való jog tehát kitörési pont lehet a korlátozó szabály alól, paradox módon éppen az Alaptörvény védelme érdekében.

Minden rosszban van valami jó: az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. A formai követelmények erre figyelemmel betarthatók.<sup>157</sup>

<sup>156</sup> 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–281.

<sup>157</sup> A vizsgálatból főszabályként kizárt jogszabályi kör behatárolására vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatot illetően lásd különösen 368/D/2010. AB végzés, 1252/B/2010. AB határozat, 347/B/2009. AB határozat, 511/B/2009. AB határozat, 368/D/2010. AB végzés, 458/B/2010. AB határozat, 37/1997. (VI. 11.) AB határozat, 868/B/2006. AB végzés, 769/B/2005. AB határozat, 458/B/2010. AB határozat, 72/B/2009. AB határozat, 769/B/2005. AB határozat, 1413/B/2008. AB határozat.

Részben összegzőként rögzítem az alábbiakat:

Már az Alkotmány szövegében szerepelt (igaz, csak az utolsó éveiben) olyan kitétel, amely szerint az Alkotmánybíróság a pénzügyi tárgyú törvények vizsgálatát nem végezheti el, csak bizonyos feltételek mellett. Az alkotmányossági vizsgálat lehetőségének szűkítése az Alaptörvényben is tovább élt, és tartalmilag nem vált pontosabbá; hatását tekintve pedig ugyanolyan, mint a korábbi szabály: feleslegesen szűkíti az alkotmányvédelem szintjét, feleslegesen szűkíti az Alkotmánybíróság vizsgálati lehetőségét. Minden relatív persze, mivel a jogászok máig emlékeznek az Alkotmányba tervezett első változatra, amely a népszavazás kizárt tárgyköreinek listájához kapcsolta volna a vizsgálati lehetőség korlátját egyszerűen abból az okból, hogy a lista élén a pénzügyi tárgyú törvények köre szerepelt. A két témakör közötti kapcsolat hiánya azonban annyira egyértelműnek látszott, hogy már az Alkotmány is akként fogalmazott tartalmilag, hogy a pénzügyi tárgyú törvényeket csak akkor vizsgálhatja felül az Alkotmánybíróság, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

Problematisztikus volt már önmagában a „kizárólag” kitétel – amiből akár az is következhetett, hogy ha bármilyen más okot csak megemlít az indítvány, akkor már visszautasítási ok áll be –, és a kapcsolódó jogok köre sem feltétlenül a pénzügyi tárgyú törvényekkel gyakran megsértett alapvető jogokra emlékeztetett.

Az Alaptörvény a probléma lényegét meghagyta, ugyanis a 37. cikk (4) bekezdése kimondja:

„(4) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény

megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

Az Alaptörvény negyedik módosítása a 37. cikkhez az alábbi tartalmú (5) bekezdést illesztette:

„(5) A (4) bekezdést azon törvényi rendelkezések esetében, amelyek abban az időszakban léptek hatályba, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, ezen időszak tekintetében akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.”

Ez a rendelkezés – változtatásokkal ugyan, például hatálybalépést mond kihirdetés helyett – az Átmeneti rendelkezések 27. cikkének tartalmi átvétele. Hatása pedig röviden összefoglalva az, hogy a napjainkban alkotott törvények az Alaptörvény hatálya alatt főszabályként mindvégig ki lesznek zárva az alkotmánybíróági vizsgálat alól.

Mi jellemzi az előírás gyakorlatát, és mi a probléma (mik a problémák) az Alaptörvény e rendelkezésével, továbbá a negyedik módosítással a szövegbe került új szabállyal? Érdemes erre is kiterjeszteni a vizsgálatot.

## 2. A vizsgálatból főszabályként kizárt jogszabályi kör behatárolása

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában jelentősége van annak, hogy a vizsgált szabály és az Alaptörvény által nevesített törvények között van-e úgynevezett *tárgyazonosság*; azaz a támadott rendelkezés beletartozik-e a kategóriába, vagy sem. Ezzel összefüggésben mind az adott törvény elnevezésének, mind tartalmának jelentősége van. Az Alkotmánybíróság a hatásköri kérdés keretében a „tárgyazonosság” eldöntésénél az indítvánnyal támadott törvény vagy törvényi rendelkezés elnevezését és annak tartalmát is köteles megvizsgálni. Ez utóbbi esetben figyelemmel kell lenni az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatára, arra, hogy az milyen funkciót tulajdonított a vizsgált törvénynek, illetve törvényi rendelkezésnek. A támadott törvény címére vonatkozó tárgyazonosságon kívül az Alkotmánybíróság a *konkrét esetben támadott rendelkezések tartalmát, azaz funkcióját is köteles figyelembe venni* a korlátozott hatáskört megalapozó szabály alkalmazásánál (368/D/2010. AB végzés).

Erre vonatkozóan eddig az alábbi alkotmánybíróági megállapítások érdemelnek kiemelt figyelmet.

a) A hatáskörszűkítésre vonatkozó alkotmányi rendelkezés *nem minden illetékel kapcsolatos vagy illetékszerű (természetű) fizetési kötelezettséget tartalmazó törvényi rendelkezés, hanem csak az illetékekről szóló törvény al-*

*kormányossági vizsgálatát korlátozza.* Ugyanis a tárgyazonosság kérdésének az eldöntésénél egyfelől a törvényi rendelkezés elnevezése, másfelől annak tartalma (funkciója) is figyelembe veendő. Az adott ügyben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az ominózus fizetési kötelezettség illetékszerű ugyan, azonban mint költségátalány (*expressis verbis*) mégsem minősül illetéknek, és nem is az „illetékekről szóló” törvényben szabályozzák. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a hatásköri korlátozás csak az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében felsorolt területeket szabályozó törvényekre és tartalmilag, valamint funkcionálisan egyértelműen csak az illetékekre vonatkozik (1252/B/2010. AB határozat). Emiatt a testület ebben az esetben érdemben eljárt.

b) Az alapjogvédelem eszközszerűjét korlátozó, hatáskörszűkítésre vonatkozó alkotmányszöveg nem *minden adóval kapcsolatos törvényi rendelkezés, hanem csak a központi adónemekről szóló törvény alkotmányossági vizsgálatát korlátozza.* A korlátozás kifejezett célja ugyanis a központi költségvetés bevételi forrásaira vonatkozó törvényi szabályok alkotmányossági kontrolljának kizárása. Az adott ügyben a támadott jogszabály azt határozta meg, hogy kik és milyen feltételek mellett lehetnek az adó 1%-ának kedvezményezettjei. Ez pedig az Alkotmánybíróság szerint a költségvetés bevételeit nem érinti (347/B/2009. AB határozat). Így az Alkotmánybíróság a rendelkezést érdemben vizsgálta.

c) A tulajdonilap-másolat szolgáltatásának ellenértéke a vizsgált törvényi rendelkezés hatálybalépését megelőzően illetéknek minősült, a hatályba lépett szabály azonban már *igazgatási szolgáltatási díjnak* tekintette, amely az ingatlanügyi hatóság bevétele. A törvény indokolása szintén utalt arra, hogy a földhivatalok legfontosabb bevétele a tulajdonilap-másolatért és az ingatlan-nyilvántartási eljárásokért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjak képezik, erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezésben szabályozott díj funkcióját tekintve nem azonos az illetékekkel, nem állami bevétel, ezért *nem tartozik azon pénzügyi tárgyú törvények közé, amelyek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróság korlátozott hatáskörrel rendelkezik* (511/B/2009. AB határozat). Ezért a szabály érdemi vizsgálatát az Alkotmánybíróság elvégezte.

d) Adott ügyben az Alkotmánybíróság arra hivatkozással *nem járt el*, hogy a támadott rendelkezésben foglalt, az *illetékeljegyzési jogosultság egyes esetei* – amelyek értelmében a peres felek mentesülnek az illetékek előzetes megfizetése alól – közvetlenül és tartalmukban érintették az illetéket mint szabályozási tárgyat (368/D/2010. AB végzés).

e) Adott ügyben a támadott jogszabályi rendelkezés nem központi adónem megállapításáról szólt, hanem az adózás rendjének egyik eljárási szabályaként jelent meg, az Alkotmánybíróság emiatt érdemben vizsgálta (458/B/2010. AB határozat).

f) Az Alkotmánybíróság már a 37/1997. (VI. 11.) AB határozatában megállapította, hogy az egészségügyi hozzájárulás a társadalombiztosítási jogviszonyon kívül eső, olyan adó jellegű fizetési kötelezettség, amely nem érinti az egészségügyi szolgáltatások igénybevételére irányuló jogosultságot. Ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészségügyi hozzájárulás a „központi adónem” fogalma alá tartozó köztehernek tekinthető, ezért az annak mértékét szabályozó törvény kívül esik az Alkotmánybíróság által felülvizsgálható jogszabályok körén (868/B/2006. AB végzés).

g) Az Alkotmánybíróság adott ügyben megállapította, hogy az indítvány által érintett rendelkezés ugyan a központi adónemre (jövedéki adó) vonatkozó szabályozáson belül helyezkedik el, de alapvetően a *jövedéki ellenőrzés következményéhez* (és nem a jövedéki adóhoz) *kapcsolódik*, és annak egy jogkövetkezményét, nevezetesen: a jövedéki bírságot szabályozza. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az ügyet érdemben vizsgálta (769/B/2005. AB határozat).

h) Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben többször utalt rá (458/B/2010. AB határozat; 72/B/2009. AB határozat; 769/B/2005. AB határozat), hogy nem tartoznak a hatáskörszűkítés esetkörébe az olyan, pusztán eljárásjogi rendelkezések, amelyek nem az adókötelelem tartalmára, hanem például a vizsgált rendelkezések alkalmazására vagy a be nem tartásuk szankcionálására vonatkoznak. A 72/B/2009. AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „[a] jogerősen még el nem bírált ügyekre kiterjedő alkalmazási kötelezettség azonban nem áll érdemi összefüggésben az adott törvény illetékbevételeket szabályozó tartalmával (és így nem is vált az Itv. inkorporált részévé)”. A vizsgált ügyben ugyancsak olyan módosító törvény hatályba léptető és átmeneti rendelkezéseinek vizsgálata állt a központban, amely nem állt érdemi összefüggésben a szűkített tárgykörbe tartozó törvények tartalmával, és így nem is vált azok részévé. Ezt erősítette az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 32/A. §-ának módosítása tárgyában született egyik javaslat indokolása is, amely szerint a rendelkezés azokat az alkotmányossági szempontokat kívánja meghatározni, amelyek alapján az Alkotmánybíróság a „fizetési kötelezettséget megállapító” törvények felülvizsgálatát elvégezheti. Az alkotmányozó szándéka ezek alapján

tehát különösen a központi költségvetést megillető bevételeket tartalmazó törvények, illetve törvényi rendelkezések felülvizsgálatának a korlátozására irányult. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *a támadott rendelkezések – mint egy korábbi költségvetést megalapozó törvény módosításának részei – nem tekinthetők a központi költségvetés bevételi oldalát alkotó törvényi rendelkezéseknek, illetve közvetlenül nem valamely adó vagy járulékfizetési kötelezettséget határoznak meg.* Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben vizsgálta (1413/B/2008. AB határozat).

### **3. A vizsgálatból főszabályként kizárt jogszabályi kör vizsgálhatóságára vonatkozó anyagi jogi kivétel**

A pénzügyi tárgyú törvényeket az Alkotmánybíróság „az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg”.

Bár a pénzügyi tárgyú törvények nem tipikusan e jogokkal találkoznak a problematikus szabályok esetén, külön érdemes utalni az „állampolgársághoz kapcsolódó jogok” kitételre, amelynek tartalma tisztázásra vár: vajon valamennyi, állampolgársághoz kötve gyakorolható jog beleérthető e körbe? Az Alkotmány egyértelműbb volt: a 69. §-ára utalt, amelynek tartalma (magyar állampolgár külföldről bármikor hazatérhet stb.) semmiféle kapcsolatban nem volt a pénzügyi tárgyú törvényekkel.

Az Alaptörvény szabályozásában az emberi méltósághoz való jog említése adhatja meg az Alkotmánybíróság számára a lehetőséget e törvények vizsgálatára: az emberi méltósággal hozta kapcsolatba például az Alkotmánybíróság a 98%-os különadó megsemmisítését a 37/2011. (V. 10.) AB határozatban.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az emberi méltósághoz való jog úgynevezett anyajog, amely bármikor felhívható a konkrét ügyben, ha más alapvető jog nem hívható segítségül az adott eljáráshoz. Az Alkotmánybíróság a 2010-es alkotmánymódosítás hatálybalépését követően számos döntésében érintette az eljárás alapjául elfogadható és az el nem fogadható alapvető jogok körének kérdését.

### 3.1. A nevesített jogokon kívül elfogadható hivatkozási alap

Az Alkotmánybíróság eljárásában több indítványozó hivatkozott a diszkriminációtilalom sérelmére. Az Alkotmánybíróság ezt az érvet bizonyos körben elfogadta olyan indokként, amely megalapozta eljárását.

a) A testület az 1/2011. (VI. 21.) Tü. állásfoglalásában kifejezetten kimondta, hogy „[a]z Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelme egyben az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő emberi méltóság alapjogát is sérti, erre tekintettel az Alkotmánybíróság hatásköre az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére alapított indítvány vonatkozásában a tárgyazonosság esetén is fennáll”. Az Alkotmány 70/A. § az Alaptörvényben is megtalálható diszkriminációtilalmat foglalta magában.

Az Alkotmánybíróság azonban ezt a gyakorlatát cizelláltabban alakította ki, különbséget téve az indítványozók között aszerint, hogy magánszemély vagy nem magánszemély indítványozóról van szó.

b) A testület szerint mivel az emberi méltóság sérelme csak természetes személyek esetében vizsgálható [96/2008. (VII. 3.) AB határozat], *nem természetes személyeket érintő diszkrimináció a pénzügyi tárgyú törvények esetében önmagában nem alapozza meg az eljárást* (807/B/2007. AB határozat; 361/B/2008. AB végzés; 821/B/2009. AB határozat; 3/B/2008. AB végzés).

ac) *Természetes személyek esetében ugyanakkor a diszkrimináció megfelelő eljárási alap*. Tekintettel ugyanis arra, hogy az emberek közötti hátrányos megkülönböztetés megvalósulása, az általános egyenlőségi szabály megsértése minden esetben méltóságsérelmet okoz, az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed a pénzügyi tárgyú törvény felülvizsgálatára, ha az indítványozó annak kapcsán az emberek hátrányos megkülönböztetését sérelmezi (361/B/2008. AB végzés; 1132/D/2007. AB határozat).

### 3.2. Nem elfogadható hivatkozási alapok az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatából a pénzügyi tárgyú törvények tekintetében

Nem fogadta el az Alkotmánybíróság e körben hivatkozási alapnak

- a jogállamiság elvének sérelmét (859/B/2008. AB végzés; 1411/B/2009. AB végzés; 712/B/2010. AB végzés; 157/B/2008. AB végzés; 285/B/2007. AB végzés; 649/B/2007. AB végzés; 225/B/2007. AB végzés; 342/B/2005. AB végzés; 894/B/2004. AB végzés); az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltóság védelméhez való jog önmagában nem

- nyújt védelmet a visszaható hatályú jogalkotás ellen, mert az ilyen jogalkotás – az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében [903/B/1990. AB határozat (1990)] – nem az emberi méltóság védelméhez való jogot, hanem a jogbiztonságot sérti [37/2011. (V. 10.) AB határozat];
- a *nemzetközi jog szabályainak elismerésére* vonatkozó alkotmányi szabályt (219/B/2008. AB végzés);
  - az *alapvető jogok elismerésére és biztosítására* vonatkozó előírást (219/B/2008. AB végzés; 235/B/2009. AB végzés; 567/B/2010. AB végzés; 1315/B/2007. AB végzés);
  - a *piacgazdaságra, vállalkozás jogára és a gazdasági verseny szabadságára* vonatkozó hivatkozást (219/B/2008. AB végzés; 235/B/2009. AB végzés; 649/B/2007. AB végzés);
  - a *tulajdonhoz való jogra* alapozott érvelést (567/B/2010. AB végzés; 235/B/2009. AB végzés);
  - a *helyi önkormányzatokkal*, ezen belül azok „alapjogaival” összefüggő érvelést (807/B/2007. AB határozat);
  - a *szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog* sérelmét (235/B/2009. AB végzés);
  - az *ártatlanság vélelmét* (379/B/2003. AB végzés);
  - a *jogorvoslathoz való jogra* történő utalást (859/B/2008. AB végzés);
  - a *jó hírnévhez való jogot* (379/B/2003. AB végzés);
  - a *sajtószabadságot* (361/B/2008. AB végzés);
  - *nem természetes személyek esetében a diszkriminációtilalom előírását* (822/B/2006. AB végzés; 807/B/2007. AB határozat; 225/B/2007. AB végzés; 917/B/2006. AB végzés; 379/B/2003. AB végzés);
  - a *munkához való jogot és annak aspektusait* (1624/B/2010. AB végzés);
  - a *szociális biztonságot* (225/B/2007. AB végzés; 342/B/2005. AB végzés);
  - a *művelődéshez való jogot* (1411/B/2009. AB végzés);
  - a *közteherviseléssel* kapcsolatos előírásokat (1656/B/2010. AB végzés; 859/B/2008. AB végzés; 235/B/2009. AB végzés; 1315/B/2007. AB végzés; 917/B/2006. AB végzés; 70/I. § 894/B/2004. AB végzés).

Az Alkotmánybíróság pénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozó szűkített hatáskörébe tartozó ügyekben benyújtott indítványok elbírálásának egyes kérdéseiről szóló *1/2011. (VI. 21.) számú Tü. állásfoglalás* viszont több, a testület gyakorlatát befolyásoló kitélet tartalmazott.

a) Az Alkotmánybíróság a pénzügyi tárgyú törvények alkotmányos felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörének a szűkítését „szűken” (megszorítóan), míg a felülvizsgálatot kivételesen lehetővé tevő alkotmányi rendelkezések körét „tágan” (kiterjesztően) értelmezi.

b) Minden pénzügyi tárgyú törvény alkotmányossági vizsgálatát elvégző végzésnek/határozattervezetnek – a precedensvégzésekben foglalt hatáskör-levezetés értelemszerű alkalmazásával – részletes hatáskör-levezetést kell tartalmazni.

A gyakorlatban erre példákat is találhatunk. A 3032/2012. (VI. 21.) AB határozat például kimondta, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság kizárólag az ott felsorolt alapjogok sérelme esetén állapíthat meg alaptörvény-ellenességet. Az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügyben viszont a törvényszéki bíró a kezdeményezését „az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott jogforrási hierarchia alkotmányos elvének sérelmére alapította, amely az Alaptörvény hivatkozott szabályában felsorolt alapjogok körén kívül esik. Ugyanakkor az Alaptörvény az alkotmányossági felülvizsgálat hatásköri korlátját kizárólag törvényi szintű jogforrások vonatkozásában fogalmazza meg. Az Alkotmánybíróság a 744/B/2010. AB végzésében foglaltak szerint a hatásköri korlátozást úgy értelmezte, hogy *az Alaptörvényben felsorolt pénzügyi tárgyú törvények szabályai és felhatalmazó rendelkezései alapján megalkotott törvénynél alacsonyabb szintű végrehajtási természetű jogforrásokra is kiterjed, feltéve, ha a vizsgálendő alkotmányossági probléma kizárólag a pénzügyi tárgyú törvény szabályaival együtt értelmezhető* [7/2011. (X. 11.) AB végzés, ABK 2011. október, 971–973. oldal].” Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben azonban megállapította, hogy „a bírói kezdeményezésben támadott Rendelet szabályai nem az Itv. szabályaival együttesen, hanem az Itv. szabályai alapján ítéendőek meg. A törvényszéki bíró a kezdeményezésében a jogforrási hierarchia oltalmára vonatkozó alkotmányos szabály sérelmére hivatkozik, így az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy jelen ügyben éppen az Itv. jelenti azt az alkotmányossági felülvizsgálat alapját képező mércét, amelyhez a Rendelet szabályait szükséges viszonyítani. *Ennek megfelelően az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a bírói kezdeményezésben kifogásolt Rendelet alkotmányellenességének vizsgálata, függetlenül attól, hogy a bíró mely Alaptörvényben biztosított jog sérelmére alapította kezdeményezését* [458/B/2010. AB határozat, ABK 2011. május, 490–495. oldal].”

Hasonlóan fontos a gyakorlat szempontjából a 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, amelyben a testület rámutatott, hogy az 1132/D/2007. AB határozat már megállapította: „az emberek közötti hátrányos megkülönböztetés egy-szersmind méltóságsérelmet is okoz, így még a pénzügyi tárgyú törvények is felülvizsgálhatók diszkriminációs aspektusból (ABH 2011, 1741.). *Nemcsak a hátrányos megkülönböztetés, hanem az igazságtalanul társadalmi hátrányt szenvedők esélykiegyenlítésének elmaradása is az egyenlő méltóság sérelmével jár, ezt az Alaptörvény explicitté teszi, amikor az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó követelményt az egyenlőségi klauzula részének tekinti.*”

Bár az alkotmánybíróági indítványozás lehetőségei jelentősen megnéheztek a korábbihoz képest, az Alkotmánybíróságnak – a példák alapján is láthatóan – véleményem szerint jelentős mozgástere nyílhat az ilyen tárgyú törvények vizsgálatára is az Alaptörvény szabályai alapján.

## B) Az Alaptörvény 28. cikkének szerepe a jogalkalmazásban

Az Alaptörvény 28. cikke szerint: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”<sup>158</sup> „Ez utóbbi értelmezési segédlet azt várja el, hogy a jogalkalmazó bíróság, ha egyéb jogértelmezési módokat is használ, ne jusson észszerűtlen, a közjőval ellentétes, erkölcstelen vagy pazarló eredményre. Ezért feltételezni kell a jogalkotó jóhiszeműségét és a köz érdekében való cselekvését. Természetesen a jogszabályok Alaptörvény-ellenessége, az önkormányzati rendelet jogszabály-ellenessége megállapításának ez a vélelem nem lehet akadály.”<sup>159</sup>

Az N) cikk (3) bekezdésével ellentétben ezt a rendelkezést az Alaptörvény kifejezetten csak a bíróságokkal kapcsolatban fogalmazza meg. Ezzel együtt úgy vélem, az Alkotmánybíróság értelmezése sem kivétel e további szempontok figyelembevételé alól.<sup>160</sup> Ezt erősíti Stumpf István véleménye is,<sup>161</sup> valamint Pokol Béla már idézett álláspontja.<sup>162</sup> Érdemes e szabály alkotmánybíróági gyakorlatába is bepillantani.

### I. A 28. cikk az Alkotmánybíróság gyakorlatában

1. Az Alkotmánybíróság már többször rámutatott arra, hogy: „Az Alkotmánybíróság a bíróságok ítéleteit [...] akkor bírálhatja felül, ha azok az Alaptörvény megsabta értelmezési tartományt megsértik, és ezáltal a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz” {3119/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [22];

<sup>158</sup> A rendelkezéssel kapcsolatos elméleti kérdések alapos áttekintését adja JAKAB András (2011): A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *JeMa*, 2. évf. 4. sz. 86–94.

<sup>159</sup> GÁVA–SMUK–TÉGLÁSI 2017, 30.

<sup>160</sup> Vesd össze a IV. 1.3. pontban irottakkal.

<sup>161</sup> 24/2017. (X. 10.) AB határozat, Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>162</sup> 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

3031/2016. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [19]; 16/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [16]; 17/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [25]].<sup>163</sup>

2. „Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. E szerint az Alkotmánybíróság örökdik a szakjogi értelmezések alkotmányossága fölött, és szükség esetén kijelöli az értelmezés követendő irányát, illetve alkotmányos határait. Erre szolgál az alkotmányjogi panasz intézménye, amely alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. E tekintetben az *alkotmányjogi panasz az Alaptörvény 28. cikkének érvényesítésére szolgáló jogintézmény, amely szerint a bíróságok a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik*. A bíróságoknak a szakjogi szabályok engedte értelmezési mozgástéren belül kell érvényre juttatniuk a releváns alkotmányossági követelményeket {Vö. 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17]–[18]}.”<sup>164</sup>

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az Alaptörvény elkülönül a jogforrási hierarchiában alatta lévő jogszabályoktól, és ezt az elkülönülést az Alaptörvény több cikke is alátámasztja [C] cikk (3) bekezdése, R) cikk (2) bekezdés, T) cikk (2) bekezdés, 28. cikk második mondata].<sup>165</sup>

„E különbségtétel összefüggésben áll az Alaptörvény 28. cikk első mondatában szereplő – az Alaptörvény jogértelmezésen keresztül megvalósuló, vagyis az Alaptörvény közvetett hatályosulását előíró – parancsával. Az Alaptörvény közvetett érvényesülését fejezi ki a Bszi. jogalkalmazásra vonatkozó előírása, amely szerint a bíróságok jogalkalmazási tevékenységük során jogszabályokat alkalmaznak. Azaz a bíróságok nem közvetlenül az Alaptörvény alapján járnak el, az nem ad jogalapot az eléjük vitt jogviták eldöntésére, hanem az alkalmazott jogszabályok helyes értelmezését determinálja: amennyiben egy jogszabálynak többféle értelmezés adható, a bírónak azt kell kiválasztania, amelyik az Alaptörvénynek megfelelő, függetlenül attól, hogy az állam és egyének közti vertikális jogviszonyról, vagy pedig magánfelek közti horizontális jogviszonyokról kell döntenie.”<sup>166</sup>

<sup>163</sup> 3254/2018. (VII. 17.) AB határozat; 3/2018. (IV. 20.) AB határozat; 3133/2018. (IV. 19.) AB határozat; 3077/2017. (IV. 28.) AB határozat.

<sup>164</sup> 6/2018. (VI. 27.) AB határozat.

<sup>165</sup> 6/2018. (VI. 27.) AB határozat.

<sup>166</sup> 6/2018. (VI. 27.) AB határozat.

3. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy „*az adott ügyben alkalmazandó jogszabályoknak pusztán a nyelvtani értelmezése nem felel meg az indokolt bírói döntéssel szemben támasztott alkotmányos követelményeknek*”. Ennek oka, hogy az Alaptörvény 28. cikke azt a kötelezettséget rója a bíróságokra, hogy a jogszabályokat azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezniük. A bírói jogalkalmazás folyamatában a jogszabályok értelmezése egy olyan komplex indokolást igényel, amely a szintaktikai mellett a teleologikus és a rendszertani értelmezés szempontjait is felismeri, értékeli és egymásra tekintettel ütközteti. A jogértelmezés ezen bírót által érvényesített, komplex folyamatában az irányadó jogi normákat a rendszertani értelmezés keretében nemcsak egymásra tekintettel, hanem a jogalkotó céljára és az Alaptörvényre figyelemmel is értékelni kell a konkrét ügyben. Ennek hiányában a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálata pusztán a tartalmi szempontokat nélkülöző, formális jogszerűség ellenőrzésére szorítkozna, holott az Alkotmánybíróság már egy másik versenyügyben hozott határozatában is leszögezte, hogy »[a] közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára« [3100/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [55]].

Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény 28. cikke a formális jogszerűségeen túlmutató, olyan alkotmányjogi szempontból értékelhető tartalmi követelményeket támaszt a bírói döntések indokolásával szemben, amelyek értelmében a bíróságnak a döntése szempontjait, indokait kellő részletességgel kell bemutatnia [3305/2017. (XI. 24.) AB határozat, indokolás [41]].<sup>167</sup>

4. Az Alkotmánybíróság többször is utal arra, hogy a bíróságoknak – amennyire azt a jogszabályok szövege megengedi – az Alaptörvénnyel összhangban álló jogértelmezést kell követniük.<sup>168</sup> „A jogorvoslathoz való jog tényleges és hatékony érvényesítése nem csupán a jogalkotóval szemben (a jogszabályok tartalmát illetően) fennálló követelmény, hanem az Alaptörvény 28. cikkéből következően (a jogszabályok értelmezése során) a bíróságokat is kötelezi. Az Alaptörvény 28. cikke a bírói jogalkalmazással kapcsolatban rögzíti, hogy annak során a jogszabályok szövegét az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni.”<sup>169</sup>

Írányadó mindez az alapjogok korlátozásával kapcsolatban is: „az Alkotmánybíróság korábban leszögezte, hogy az alapjog-korlátozás említett

<sup>167</sup> 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat.

<sup>168</sup> 5/2018. (V. 17.) AB határozat.

<sup>169</sup> 3146/2018. (V. 7.) AB határozat.

tesztje elsősorban a jogalkotót kötelezi, de hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák {lásd: 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21]}.”<sup>170</sup>

A 3130/2018. (IV. 19.) AB határozat alapján „az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Ennek megfelelően a bíróságoknak az előttük levő ügyben a jogszabályokat alkotmánykonform módon kell értelmezniük, többféle értelmezés lehetősége esetén azoknak olyan értelmezést kell tulajdonítaniuk, amely az alapvető jogokat kevésbé korlátozza.” Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása szerint „az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok részére alkotmányos kötelezettséggént írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék {pl. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]; 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]; 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17]}. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie.”<sup>171</sup>

5. Fontos alkotmánybíróági megállapítás, hogy „ha a bírói gyakorlat önállóan nem találja meg azt az értelmezését a jogszabálynak, amely az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó értelmezési kötelezettségre is figyelemmel az Alaptörvénnyel összhangban van, de létezik ilyen értelmezés, akkor azt az Alkotmánybíróság a bíró által kezdeményezett eljárásban is kimondhatja alkotmányos követelményként”.<sup>172</sup>

Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye alapján „az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény 28. cikke

<sup>170</sup> 3132/2018. (IV. 19.) AB határozat; 13/2016. (VII. 18.) AB határozat.

<sup>171</sup> 3130/2018. (IV. 19.) AB határozat, Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása; 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása; 19/2016. (X. 28.) AB határozat; 20/2016. (X. 28.) AB határozat.

<sup>172</sup> 2/2018. (IV. 6.) AB határozat.

a bíróságok részére alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék {pl. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]; 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]; 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17]}. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie. Önmagában azonban az a tény, hogy egy ügynek alapjogi relevanciája van, nem eredményezheti, hogy az eljáró bíróságok az alkalmazandó norma egyértelmű tartalmát figyelmen kívül hagyhatják. A bíróságoknak arra kell törekedniük, hogy az előttük folyamatban lévő ügyben alkalmazandó anyagi jogi és eljárásjogi normák adta értelmezési mozgástér keretein belül az ügy alapjogi érintettségére tekintettel legyenek, és az érintett alapjog alkotmányos tartalmát döntésükben – összhangban az alkalmazandó normákkal – érvényre juttassák. Ha pedig az alkalmazandó normának nincs ilyen értelmezési lehetősége, a norma alaptörvény-ellenes.

Lényegében ezzel egyezően mutatott rá az Alkotmánybíróság a 2/2016. (II. 8.) AB határozatban, hogy »nem ért egyet az Alaptörvény 28. cikkének [...] olyan értelmezésével, amely szerint 'ha változnak a külső viszonyok (megváltozik a közgazdasági feltételrendszer, egyéb szabályok miatt a szöveg más kontextusba helyeződik) és a jogalkotó nem korrigál, akkor a bírói jogértelmezés során az Alaptörvény 28. cikke szerint lehetőség van a normaértelmezést a megváltozott viszonyokhoz igazítani'.« Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ez az értelmezés az Alaptörvény 28. cikkéből nem vezethető le. Ilyen jogértelmezés esetében a bírói jogértelmezés valójában önálló normatartalommal »eloldódik« az értelmezett jogszabálytól, és alaptörvény-ellenességre vezet.<sup>173</sup>

6. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a jogorvoslathoz való jog tényleges és hatékony érvényesülése nem csupán a jogalkotóval szemben (a jogszabályok tartalmát illetően) fennálló követelmény, hanem *az Alaptörvény 28. cikkéből következően (a jogszabályok értelmezése során) a jogalkalmazó szerveket is kötelezi.*<sup>174</sup>

„A következetes alkotmánybírói gyakorlat szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből kényszerítően nem következik a rendes

<sup>173</sup> 2/2018. (IV. 6.) AB határozat, Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>174</sup> 3020/2018. (I. 26.) AB határozat; 14/2015. (V. 26.) AB határozat.

jogorvoslati formákon felüli, egyéb jogorvoslati lehetőségek biztosítása. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy amennyiben jogalkotó mégis megteremtette a rendes jogorvoslaton felüli, valamely további jogorvoslat lehetőségét, abban az esetben ez jogalkotói döntés e jogorvoslat elbírálására hatáskörrel rendelkező bíróságok számára olyan, az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó alkotmányos kötelezettséget is létrehozott, amely szerint jogalkalmazásuk során a jogalkotó által megnyitott jogorvoslat lehetősége az Alaptörvényből levezethető követelményeknek megfelelően, így hatékonyan és ténylegesen is érvényesüljön [lásd: 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [43]; 11/2017. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [31]; utoljára: 3285/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [27]].”<sup>175</sup>

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény [3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]; legutóbb megerősítve: 3285/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [38]]. Az említett alaptörvényi rendelkezés szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy az Alaptörvény 28. cikke alapján a bíróságokat terhelő értelmezési kötelezettség nyilvánvalóan kizárólag az alkalmazott rendelkezés engedte értelmezési mozgáster keretein belül áll fenn, azon túl nem terjeszkedhet.<sup>176</sup>

A jogorvoslat lehetőségének jogalkotó általi megteremtése a fellebbezést elbíráló bíróságok számára egyúttal olyan, az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó alkotmányos kötelezettséget is létrehozott, amely szerint jogalkalmazásuk során a jogalkotó által megnyitott jogorvoslat lehetősége a – szakszerű fellebbezések megkövetelésében testet öltő – céljával összhangban, az Alaptörvényből levezethető követelményeknek megfelelően, így hatékonyan és ténylegesen is érvényesüljön [hasonlóan lásd: 23/1998. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1998, 182, 188.].

Ebből következően az Alkotmánybíróság feladatához tartozik annak megválaszolása is, hogy egy adott jogszabály mely jogalkalmazói értelmezése találkozik az Alaptörvényben elismert jogokban rejlő egyes követelményekkel. Az Alkotmánybíróság a konkrét büntetőbírói döntés és a döntést támadó alkotmányjogi panaszban előadott kifogások értékelése során figyelembe veszi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjában biztosított

<sup>175</sup> 3020/2018. (I. 26.) AB határozat.

<sup>176</sup> 3020/2018. (I. 26.) AB határozat.

vizsgálati jogkörének határait is {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]}. Ennek értelmében az Alkotmánybíróság mindaddig tartózkodik attól, hogy törvényértelmezési és szakjogi kérdésekben állást foglaljon {7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33], [38]}, amíg a jogalkalmazói jogértelmezés közvetlenül nem befolyásolja valamely alapjog gyakorolhatóságát és tényleges érvényesülését {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]; megerősítve: 3208/2014. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [16]}.<sup>177</sup>

7. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A 3/2015. (II. 2.) AB határozat megfogalmazása szerint „[a] bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes” (Indokolás [17]–[18]). Ezzel összhangban mutatott rá az Alkotmánybíróság arra, hogy „a bíróságok ítéleteit [...] akkor bírálhatja felül, ha azok az Alaptörvény megsabta értelmezési tartományt megsértik, és ezáltal a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz” {3119/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [22]; 3031/2016. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [19]}.<sup>178</sup>

8. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a 28. cikk nem tekinthető az Alaptörvényben biztosított jognak, így az arra alapított alkotmányjogi panasz benyújtására az indítványozónak nincs lehetősége {legutóbb például 3215/2017. (IX. 13.) AB végzés, Indokolás [11]; 3203/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [9]}.<sup>179</sup> A testület szerint az Alaptörvény 28. cikke nem alapjogot tartalmaz, hanem a bíróságok felé fogalmaz meg a működésükre irányulóan elvárásokat, így az abban foglaltak egyedi érintett vonatkozásában megvalósuló alapjogsérelemhez nem vezethetnek, arra alkotmányjogi panasz nem alapítható {3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [89]; 3059/2016.

<sup>177</sup> 14/2015. (V. 26.) AB határozat.

<sup>178</sup> 3021/2018. (I. 26.) AB határozat.

<sup>179</sup> 3005/2018. (I. 22.) AB határozat; 3006/2018. (I. 22.) AB határozat.

(III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]}.<sup>180</sup> Hasonlóan érvel az a határozat, amely a 28. cikket „segédszabályként” nevesíti.<sup>181</sup>

9. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok részére alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék {például 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]; 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]; 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17]}. „Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie. A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, vagyis azt, hogy a jogszabályok alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e.”<sup>182</sup>

a) Az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. „Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.”<sup>183</sup>

Konkrét ügyben rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény 28. cikke alapján a bíróságnak alkotmányos kötelezettsége, hogy „a jelen ügyet a sajtószabadság korlátozására irányadó alkotmányos szempontok és az azokat kibontó alkotmánybírósági határozatok figyelembevételével bírálja el, és az MNB közigazgatási határozatát a piacbefolyásolás tilalmának olyan értelmezése alapján vizsgálja felül, amely nem sérti a sajtószabadság alkotmányos tartalmát. Nem arról van szó, hogy a bíróságnak közvetlenül ezekre az alaptörvényi rendelkezésekre kellene alapítania a döntését, hanem

<sup>180</sup> 3209/2017. (IX. 13.) AB határozat; 3120/2017. (V. 30.) AB határozat; 3003/2017. (II. 1.) AB határozat; 3115/2016. (VI. 21.) AB határozat; 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat; 3090/2015. (V. 19.) AB határozat; 3176/2013. (X. 9.) AB határozat.

<sup>181</sup> 3176/2013. (X. 9.) AB határozat.

<sup>182</sup> 3002/2018. (I. 10.) AB határozat.

<sup>183</sup> 3/2015. (II. 2.) AB határozat.

arról, hogy az általa alkalmazandó jogszabály [...] értelmezése és a konkrét tényállásra való alkalmazása során figyelemmel kell lennie a releváns alkotmányossági szempontokra. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.”<sup>184</sup>

b) Részletesen szolt e kérdésről Varga Zs. András alkotmánybíró. Eszerint „[a]z Alaptörvény legfontosabb újdonságai a korábbi jogforrási teóriákhoz képest a Nemzeti hitvallás felruházása normatív erővel (az *R*) cikk (3) bekezdése, illetve a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat folyománya-ként); az Alaptörvény összekapcsolása Magyarország történeti alkotmányával; az Alaptörvény objektív teleologikus értelmezési szabálya; valamint a 28. cikkben a bíróságok számára előírt összetett értelmezési szabály. Ha tehát az Alaptörvény a jog része, akkor a 28. cikk előírása is kötelező, azaz a bíróságok az Alaptörvény rendelkezéseit kötelesek figyelembe venni, röviden: kötelesek alkalmazni az Alaptörvényt. Ennél jóval bonyolultabb az a kérdés, hogy ezt milyen formában kell megtenniük.

Rendszertani értelemben tehát szó nincs arról, a 70/K. § az Alkotmányt közvetlenül alkalmazandóvá tette volna. Nem is tehetette, mert az Alkotmány saját védelmét az Alkotmánybíróságra bízta, a rendes bíróságok számára pedig nem a jogszabályok mellőzése, hanem az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége volt biztosított (a saját eljárásuk felfüggesztése mellett). Az tehát nem fordulhatott elő, hogy a rendes bíróság valamely jogszabályt félretéve közvetlenül az Alkotmányt alkalmazza. Aki ezt elvárta, lehetetlent kívánt.

Levonható a fentiekből a következtetés, hogy a centralizált és decentralizált alkotmánybíráskodás közti különbség nem az, hogy a rendes bíróságok kötelesek-e az éppen hatályos alkotmányt figyelembe venni és alkalmazni, hanem az, hogy az alkotmány és más jogszabályok közötti kollíziót jogosultak-e maguk, a saját eljárásukban feloldani. Az Alkotmány centralizált alkotmánybíráskodásról rendelkezett: a kollíziót csak az Alkotmánybíróság oldhatta fel.

Az Alaptörvény rendszere ezt a dilemmát is megoldotta, mert a XXIV. cikke világossá tette, hogy az aktus-felülvizsgálatként értelmezendő jogorvoslati jog mellett a hatóságok által okozott károk megtérítéséhez önálló jog

<sup>184</sup> 3/2015. (II. 2.) AB határozat.

fűződik, ugyanakkor a korábbi Alkotmány 70/K. §-ához hasonló, félreértésekhez vezető rendelkezést nem tartalmaz. A 28. cikk pedig az Alaptörvény tekintetében világosan fogalmaz: a rendes bíróságoknak nem közvetlenül kell alkalmazniuk az Alaptörvényt a jogszabályok helyett, hanem a jogszabályokat kell az Alaptörvénnyel összhangban értelmezniük. Az Alaptörvény is centralizált alkotmánybíráskodásról rendelkezik tehát: az Alaptörvény és a jogszabályok közötti kollíziót csak az Alkotmánybíróság oldhatja fel. Ettől persze még a rendes bíróságok nem hagyhatják figyelmen kívül az Alaptörvényt.

A rendes bíróságok az Alaptörvény 28. cikke szerint a már leírtaknak megfelelően kötelesek a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezni. Ha az Alkotmánybíróságnak még nincs autentikus alaptörvény-értelmezése, akkor megkísérelhetik ezt maguk pótolni (azzal persze, hogy a már leírtaknak megfelelően ez nem vezethet a jogszabályok félre-tételéhez). Ha viszont rendelkezésre áll az Alkotmánybíróság autentikus alaptörvény-értelmezése, akkor azt a rendes bíróságoknak az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése, illetve az Abtv. 39. §-a alapján követniük kell. Ha nem ezt teszik, vagyis az Alkotmánybíróság autentikus alaptörvény-értelmezését figyelmen kívül hagyják, akkor ez önmagában okot adhat az ilyen rendes bírósági döntés alkotmánybírósági megsemmisítésére.”<sup>185</sup>

c) Érdekes kérdéseket vet fel az adott ügyben az alapjogi vonatkozások azonosítása, ha az Alkotmánybíróság gyakorlata még nem alakult ki a kérdésben. „Az igaz, hogy az indítványozó által hivatkozott alkotmánybírósági határozatokat a bíró nem látta alkalmazhatónak, tekintettel arra, hogy azokat a negyedik Alaptörvény módosítás hatályon kívül helyezte. De ez véleményem szerint nem róható fel a bírónak, hiszen az Alkotmánybíróság is küzd azzal a problémával, hogy felhasználhatja-e és ha igen, milyen mélységben a hatályon kívül helyezett alkotmánybírósági határozatokat, és az Alkotmánybíróság maga is csak esetenkénti alaptörvény értelmezéssel látta feloldhatónak a kérdést [lásd 13/2013. (VI. 17.) AB határozat].

A bíró a tárgyi ügyben – véleményem szerint helyesen – azt állapította meg, hogy a konkrét normával kapcsolatos alkotmánybírósági határozat nem lelhető fel, illetve nincs olyan következetes alkotmánybírósági gyakorlat, amely irányadó lehetett volna számára, ezért az Alaptörvény által kijelölt

<sup>185</sup> 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

keretek között, figyelemmel a vonatkozó törvényi szabályokra és az azokhoz kapcsolódó bírói gyakorlatra bírálta el az ügy alapjogi vonatkozásait.”<sup>186</sup>

10. A testület szerint „az Alkotmánybíróság feladata, hogy az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként őrkdjön a szakjogi értelmezések alkotmányossága fölött, és szükség esetén kijelölje az értelmezés követendő irányát vagy alkotmányos határait. Erre irányuló alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. E tekintetben a panasz az Alaptörvény 28. cikkének érvényesítésére szolgáló jogintézmény, amely szerint a bíróságok a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A bíróságoknak a szakjogi szabályok engedte értelmezési mozgástéren belül kell érvényre juttatniuk a releváns alkotmányossági követelményeket {vö. 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17]–[18]}. Az Alkotmánybíróság alkotmányossági felülvizsgálata ehhez képest az Alaptörvényben foglalt alapjogi szempontok érvényesülésének végső kontrollja. Egyrészt a rendes bíróságoknak az alkalmazott jogszabályok szakjogilag helyes és törvényes értelmezésére fókuszáló ítélkező munkájához képest az Alkotmánybíróság alaptörvénybeli feladata kifejezetten az alkotmányossági követelmények kiemelése és érvényesítése. Másrészt míg a bíróságok a jogszabály engedte értelmezési mozgástér határait nem léphetik át, addig az Alkotmánybíróság az alkalmazott norma alkotmányossági hibáit vagy hiányosságait is orvosolhatja. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróságnak arra is lehetősége van, hogy az egyébként a jogszabályokból kiolvasható szakjogi értelmezéseket alkotmányos követelményekkel terelje az Alaptörvénnyel összhangban álló irányba. Ha ugyanis a támadott jogértelmezés hiányossága olyan rendelkezés differenciálatlanságára vezethető vissza, amely ugyanakkor biztosítja az alkotmányos célok eléréséhez szükséges értelmezési mozgástérrel, akkor az Alkotmánybíróságnak – a hatályban lévő norma kímélete érdekében – elegendő alkotmányos követelmény megállapításával pontosítania a norma értelmét.”<sup>187</sup> Ebből következően az Alkotmánybíróság nem foglalhat állást a bíróság döntési jogkörébe tartozó szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésben {3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013.

<sup>186</sup> 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>187</sup> 34/2017. (XII. 11.) AB határozat.

(I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]; 3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]; 3098/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [28]].<sup>188</sup>

11. Az Alaptörvény 28. cikkének első mondata („[a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik”) az állam (a bíróságok) kötelezettségévé tette, hogy az alapjogokat a magánjog alanyai közötti viszonyokban is érvényre juttassa. Ugyan elsősorban a jogalkotó feladata az Alaptörvényben foglalt jogok érvényesítése a normaalkotási tevékenysége során, de amint a magánjogi jogszabályoknak meg kell felelniük az Alaptörvényben foglaltaknak, úgy a magánjogi jogalanyokra is – közvetett módon – kihat az Alaptörvény normatartalma, a valódi alkotmányjogi panasz intézményén és a rendes bíróságok joggyakorlatán keresztül. Ezzel a rendes bíróságok ítélkező tevékenysége ténylegesen is alkotmányjogilag kötötté vált, tevőleges védelmi kötelezettségük keletkezett az alapjogvédelem terén. Az Alaptörvény említett rendelkezése azt a kötelezettséget rója a bíróságokra, hogy az elbírálendő ügyek alkotmányjogi aspektusát, alapjogi relevanciáját felismerjék, az érintett alapvető jogok tartalmát feltárják, és erre tekintettel értelmezzék és alkalmazzák konkrét jogvitákban a jogszabályokat. Amint az Alkotmánybíróság azt az alkotmányjogi panasz jogintézményével összefüggésében kifejtette: „[a] bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]; 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [30]}.”<sup>189</sup>

Pokol Béla alkotmánybíró rámutatott, hogy „az Alaptörvény 28. cikke, amely a bírói jogalkalmazásnál az Alaptörvénnyel összhangban álló jogértelmezésre kötelezi a bírókat, azt jelenti, hogy amennyiben a bíró előtti konkrét ügy az állam és magánügy közötti viszonyról szól, akkor ebbe a bírónak az esetleg releváns alapjogot is be kell vonnia. (Tipikusan ez a főszabály a közigazgatási bíráskodásban.) Ám, ha magánfelek közötti viszonyról van

<sup>188</sup> 3115/2016. (VI. 21.) AB határozat.

<sup>189</sup> 3312/2017. (XI. 30.) AB határozat.

szó, akkor csak abban az esetben kell ezt tennie, ha a magánfelek közötti ügy közéleti irányultságot, relevanciát hordoz.”<sup>190</sup>

12. Stumpf István egy konkrét ügy kapcsán mutatott rá, hogy a 28. cikk – bár az Alaptörvény csak a bíróságokkal kapcsolatban fogalmazza meg – az Alkotmánybíróságra is irányadó. Az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése szerint: Az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll. „E rendelkezés szó szerinti nyelvtani értelmezésével akár olyan jelentést is lehetne tulajdonítani az adott előírásnak, hogy csak az egy jogszabályon belüli előírások lennének bevonhatók szoros tartalmi összefüggés okán az alkotmánybírósági vizsgálatba. Álláspontom szerint azonban – az Alaptörvény 28. cikkének jogértelmezési szabályából kiindulva – az Alaptörvény 24. § (4) bekezdése értelmezésekor is feltételeznünk kell azt, hogy az idézett rendelkezés „a józan észnek [...] megfelelő” célt szolgál: a józan észnek megfelelően úgy értelmezendő, hogy valamennyi jogszabály szoros tartalmi összefüggésben álló rendelkezésének alkotmánybírósági vizsgálatára ad engedélyt. *Megjegyzem, hogy az Alaptörvény 28. cikke a jogértelmezés kiindulópontjait ugyan szerkezetileg a bírói jogértelmezés irányvonalainak meghatározásához kapcsolódóan rögzíti, de határozott álláspontom szerint a – bírói döntések alaptörvény-ellenességének vizsgálatára jogosult – Alkotmánybíróságra is kötelező kell, hogy legyen a hivatkozott alapelv* {3264/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [7]}.”<sup>191</sup>

13. Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „az Alaptörvénnyel összhangban történő jogértelmezés megvalósulásának biztosítása végső soron az Alkotmánybíróság feladata. E feladat ellátásának korlátja az, hogy az Alkotmánybíróság nem foglal állást a jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, törvényességéről, illetve kizárólag törvényértelmezési problémákról {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]}. Továbbá nem vizsgálja azt sem, hogy az indokolásban megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint azt sem, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként

<sup>190</sup> 3312/2017. (XI. 30.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

<sup>191</sup> 24/2017. (X. 10.) AB határozat, Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye.

megállapított tényállás megalapozott-e {3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]}.”<sup>192</sup> „A hatályos szabályozási környezetben e követelmény az Alaptörvény 28. cikkével kapcsolatban azt foglalja magában, hogy az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell attól, hogy valamely jogági dogmatikához tartozó kérdés helytállóságát, törvényességét, vagy kizárólag valamely törvényértelmezési problémát vizsgáljon {ld. 3003/2012. (VI. 12.) AB végzés, Indokolás [4], 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]}.”<sup>193</sup>

„A másik oldalról azonban az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálhatja a bírói jogértelmezés hibájára alapított alkotmányjogi panaszt, ha az eljáró bíróság az előtte folyamatban volt, valamely Alaptörvényben biztosított jog szempontjából releváns ügynek az alaptörvényi érintettségére tekintet nélkül járt el, vagy az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával {3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [53]}.”<sup>194</sup>

14. Czine Ágnes rámutatott: az Alkotmánybíróság „már korai gyakorlatában kiemelte, és az Alaptörvény hatálybalépését követően még hangsúlyosabbá vált az a követelmény, hogy a bíróságok jogalkalmazásuk során nem hagyhatják figyelmen kívül az alkotmányos rendelkezéseket, és a konkrét ügyekben érvényre kell juttatniuk az Alaptörvényt. Ennek során pedig a bíróságok az előttük folyamatban lévő ügy szakjogi normái mellett – ha az ügynek van alapjogi relevanciája – szükségképpen alkalmazzák és értelmezik az alkotmányos rendelkezéseket. Ebből következően nem csak az Alkotmánybíróság, hanem minden bírói jogalkalmazó szerv – figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkére – alkalmazza az Alaptörvényt.”<sup>195</sup>

Ugyanebben a döntésben – illetve az ahhoz fűzött párhuzamos indokolásában – Pokol Béla alkotmánybíró rögzítette: „a fentiek által megalapozva tehát két védhető álláspont lehetséges a mostani dilemmában. Vagy arra az álláspontra helyezkedik a testület, hogy az alkotmányos követelmény csak a kihirdetése utáni időtől hatályos, és így azon a bírósági döntésen, mely ezt megelőzően értelmezte az adóellenőrzési eljárásban felmerült mögöttes felelős ügyféli jogállását, ez nem kérhető számon; vagy arra, hogy mivel az Alaptörvény 28. cikke alapján a bírák mindenkor az Alaptörvénnyel össz-

<sup>192</sup> 3241/2017. (X. 10.) AB határozat.

<sup>193</sup> 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

<sup>194</sup> 3241/2017. (X. 10.) AB határozat.

<sup>195</sup> 22/2017. (IX. 11.) AB határozat, Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

hangban kötelesek értelmezni az alkalmazott jogi rendelkezéseket, így ha az Alkotmánybíróság ezt későbbi időben mondja is ki, akkor csak azt teszi, amit a bírónak eleve tennie kellett volna, így ez az alkotmányos követelmény utólag is vonatkozik a bírói döntésre, és megsemmisíthető erre alapozva.”<sup>196</sup>

15. Konkrét bírósági döntéssel kapcsolatban mutatott rá az Alkotmánybíróság, hogy „az eljáró bíróság azon megállapítása, amely rámutat, hogy a gazdasági társaságok egyes tulajdonosai tekintetében a céget érintő hatósági határozat megtámadására való önálló perindítási jogosultság elismerése adott esetben a hatósági határozatok végrehajthatatlanságát, lényegében a közigazgatás egyes (rész)területeinek a lebénulását eredményezhetné, az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a bíróságokra nézve kötelező értelmezési szabály megfelelő alkalmazásának tekinthető (Indokolás [24]–[25])”.<sup>197</sup>

16. „[A]laptörvény-ellenességet eredményez az is, ha ugyan a jogszabály, amelyet a népszavazási ügyben eljáró bíróság alkalmaz, nem alaptörvény-ellenes, de a bíróság jogértelmezése az Alaptörvény – 28. cikkébe foglalt előírást figyelmen kívül hagyva – 8. cikkének tartalmával ellentétbe kerül, vagy a XXIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jognak az I. cikk (3) bekezdésével ellentétes (így szükségtelen vagy aránytalan) korlátozását eredményezi.”<sup>198</sup> Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az Nsztv. 6. § (1) bekezdésének az az értelmezése, amely kizárja, hogy a népszavazási kérdést személyesen a szervező képviselőre jogosult személy nyújtsa be, *a jogszabályi rendelkezés célját – ezzel együtt az Alaptörvény 28. cikkét – figyelmen kívül hagyva – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével ellentétesen – alkotmányos cél nélkül, szükségtelenül korlátozza az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt népszavazás kezdeményezéséhez való jogot.*<sup>199</sup>

17. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a fellebbezésről döntő ítélőtábla végzésében megszorítóan értelmezte a jogi képviselő terjedelmére vonatkozó szabályokat. Ennek oka, hogy az ítélőtábla a pótmagánvádló jogi képviselője által bejelentett fellebbezés érdemi elbírálásához a pótmagánvádas eljárásban irányadó jogszabályi rendelkezésekben foglaltakon felül *olyan további feltétel fennállását* (a pótmagánvádló tárgyaláson való jelenlétének

<sup>196</sup> 22/2017. (IX. 11.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

<sup>197</sup> 3084/2018. (III. 14.) AB határozat; vesd össze 3033/2018. (II. 13.) AB határozat.

<sup>198</sup> 15/2017. (VI. 30.) AB határozat.

<sup>199</sup> 15/2017. (VI. 30.) AB határozat.

hiányát) követelte meg, amely ellentétben áll a kötelező jogi képviselet alkotmányosan elismert céljával, illetve nincsen összhangban a törvényhozó által megnyitott, a pótmagánvádlót megillető fellebbezési jog hatékony érvényesülésének Alaptörvényből fakadó – és a 28. cikke alapján a bíróságok jogértelmezésének alkotmányos kereteit kijelölő – követelményével sem. Az ítéletábra az alkotmányjogi panaszban kifogásolt jogértelmezésével tehát a pótmagánvádló számára biztosított jogorvoslat jogalkotó által szándékolt terjedelmét *oly mértékben szűkítette*, hogy ennek következtében megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált jogorvoslati jog hatékony érvényesülésének alkotmányos követelményét.”<sup>200</sup>

18. Azokban az ügyekben, „amelyekben a rendes bíróságok olyan alkotmányjogi értelmezési kérdéssel szembesülnek, amelynek egyértelmű tartalma nem tárható fel megnyugtatóan, különösen indokolt, hogy már az eljárás folyamán kezdeményezzék az alkotmánybírósági eljárást”.<sup>201</sup>

19. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a 28. cikk nem azt jelenti, hogy a bíróságnak közvetlenül az alaptörvényi rendelkezésekre kellene alapítania a döntését, hanem arról, hogy az általa alkalmazandó jogszabály értelmezése és a konkrét tényállásra való alkalmazása során figyelemmel kell lennie a releváns alkotmányossági szempontokra. „Amennyiben a bíróság jogerős ítéletében nem tartja tiszteletben az Alaptörvény autentikus értelmezését, úgy az Alkotmánybíróság feladata – alkotmányos jogállásával összhangban, erre irányuló indítvány esetén – az ilyen ítéletek alkotmányjogi panasz keretében történő felülvizsgálata és szükség esetén megsemmisítése. Az ugyanis már nem tartozik a bíróság a mérlegelési körébe, hogy érvényt szerez-e az Alaptörvény 24. cikke (1) bekezdésében foglaltaknak, amely szerint »[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve«. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Alaptörvény e cikke mérlegelést nem tűrően az Alkotmánybíróság kötelezettségévé teszi, hogy az Alaptörvénybe ütköző bírósági döntést megsemmisítse és ezáltal is érvényt szerezzen az Alaptörvény normahierarchiában betöltött legfőbb szerepének. Ezt az alkotmányos rendben betöltött kiemelkedő szerepet bontja ki az Abtv. mint sarkalatos törvény 39. § (1) bekezdése, amely az alkotmánybírósági határozat mindenkire nézve kötelező erejét állapítja meg. Ezt vonná kétségbe az, ha az alkotmánybírósági határozatot akár a jogalkotó, akár – mint jelen

<sup>200</sup> 11/2017. (V. 26.) AB határozat.

<sup>201</sup> 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

esetben – a jogalkalmazó szelektíven, megszorítóan alkalmazná, illetve más módon nem érvényesítené megfelelően.”

20. Czine Ágnes alkotmánybíró szerint „ha a bíróság az előtte folyamatban lévő ügy alapjogi relevanciáját felismeri és az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési mozgástér keretein belül hozza meg a döntését, az Alkotmánybíróság nem bírálhatja felül a bírói döntést. Ez a »felülbírálat« ugyanis az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörét meghaladja.<sup>202</sup> Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint »[a] jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, amely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el« {3352/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}.”<sup>203</sup>

21. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.<sup>204</sup>

22. A bíróságnak ilyen esetben, a többféleképpen értelmezhető jogszabályszöveg normatartalommal kitöltésekor lehetősége és az Alaptörvény 28. cikke értelmében kötelessége is van arra, hogy a norma alkalmazásakor és értelmezésekor az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezést válasszon. Az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezés, ha egy jogszabálynak több lehetséges értelme is van, nem jelent contra legem értelmezést vagy a normatartalom mellőzését.<sup>205</sup> Az Alkotmánybíróság konkrét eset kapcsán rögzítette, hogy a zárt szabályok felülírása, „kitágítása” a bíróságok részéről az adott ügyben már nem jogértelmezési, hanem contra legem jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelentett volna, ami felvetette volna a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének a sérelmét is. A jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem

<sup>202</sup> 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>203</sup> 16/2016. (X. 20.) AB határozat.

<sup>204</sup> 13/2016. (VII. 18.) AB határozat.

<sup>205</sup> 9/2016. (IV. 6.) AB határozat.

válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előreláthatósági elvárás.<sup>206</sup>

23. „Míg a korábbi Alkotmány idején az Alkotmánybíróság elsősorban a törvényhozással és más jogalkotókkal szemben érvényesíthette az Alkotmányt, az Alaptörvényt már a rendes bíróságokkal szemben is hangsúlyosan köteles érvényesíteni. Ez a kötelessége a teljes Alaptörvényre vonatkozik. Az Alkotmánybíróságnak így kötelessége gondoskodni arról, hogy a bíróságok figyelembe vegyék az *R*) cikk (1) és (2) bekezdését, miszerint az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, illetve az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. Gondoskodnia kell továbbá arról is, hogy a bíróságok a 28. cikknek megfelelően a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor pedig azt feltételezzék, hogy azok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Ha az Alaptörvény valamely szabályát az Alkotmánybíróság már értelmezte, akkor – az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdésére figyelemmel – azt a bíróságok kötelesek alkalmazni.”<sup>207</sup>

„Az Alaptörvény 28. cikkében foglalt alkotmánykonform értelmezés kifejezett megjelenítése új az alkotmányos szabályozási rendszerben, azonban az abban foglalt értelmezési elv korábban is jelen volt a bírósági jogalkalmazásban. Ennek alapja az Alkotmánybíróságnak az a gyakorlata volt, amely szerint »tevékenységük ellátása során a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek is értelmezik az Alkotmányt« [31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 137.]. Ez a jogalkalmazók tekintetében azt a követelményt hordozta magában, hogy ha egy konkrét – egyedi ügyben – alkalmazandó jogszabályi rendelkezésnek több értelmezése is lehetséges, akkor az Alkotmánnyal összhangban lévő értelmezést kellett alkalmazni. Az Alkotmánybíróság a bírósági jogértelmezéssel összefüggésben az Alaptörvény 28. cikke alapján arra mutatott rá, hogy »[s]peciális helyzet [akkor] áll elő, ha a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály és az Alaptörvény tartalmaz az adott tényállásra vonatkozó ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – normát«. Tekintettel kell ugyanis lenni arra, hogy az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, ezért jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel [*R*) cikk (1) és (3) bekezdés]. A bíróságnak az Alaptörvényben foglalt norma és más

<sup>206</sup> 3026/2015. (II. 9.) AB határozat.

<sup>207</sup> 3023/2016. (II. 23.) AB határozat, Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

jogszabályi norma kollíziója esetén az ellentétet az Alaptörvény javára kell feloldania, amely a benne meghatározott többi jogszabály formai és tartalmi érvényességének alapját képezi. Az Alaptörvény 28. cikke értelmében ezért »a jogszabály Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezése a bíró számára nemcsak jog, hanem kifejezett köteleesség: amennyiben a bíró a jogszabály szövegét az értelmezés segítségével az Alaptörvénnyel összhangban tudja alkalmazni, annyiban ennek megfelelően köteles eljárni« {28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]}.”<sup>208</sup>

„Amikor azonban bíróságnak olyan törvényi normákat kell alkalmaznia, amelyek kógens, eltérő jogértelmezést nem engedő előírást tartalmaznak, s ezek alkalmazásából következik az Alaptörvény sérelme, az Alaptörvény 28. cikke alapján nincs ok – a jogalkalmazásban a törvényhez kötött – bírói döntés megsemmisítésére. Máskülönben az Alkotmánybíróság a bírói ítélet megsemmisítésével végeredményben arra kötelezné a megsemmisítést követő új eljárásban eljáró bírót, hogy megsértse az Alaptörvény rá nézve is, de mindenki más számára még inkább garanciális rendelkezését: a bírák »a törvénynek vannak alárendelve« [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés].”<sup>209</sup>

24. Az Alkotmánybíróság nem értett egyet az Alaptörvény 28. cikkének a KJE-ben általános jelleggel kifejtett olyan értelmezésével, amely szerint „ha változnak a külső viszonyok (megváltozik a közgazdasági feltételrendszer, egyéb szabályok miatt a szöveg más kontextusba helyeződik) és a jogalkotó nem korrigál, akkor a bírói jogértelmezés során az Alaptörvény 28. cikke szerint lehetőség van a normaértelmezést a megváltozott viszonyokhoz igazítani”. Ez az értelmezés azon túl, hogy az Alaptörvény 28. cikkéből nem vezethető le, ellentétben áll a 25. cikk (3) bekezdésével is, amely a jogalkalmazás egységének biztosítására, és nem a jogalkotó vélt vagy valós mulasztásának jogegységi határozattal történő korrigálására vonatkozó felhatalmazást tartalmaz.<sup>210</sup> Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása szerint „[a]z egységes és következetes jogértelmezés az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság részét képező jogbiztonság fontos garanciája. Úgy vélem, hogy amikor a jogalkalmazók a jogszabályok tartalmát az Alaptörvény 28. cikkének megfelelően kibontják, nem tekinthetnek el attól, hogy e normák milyen alkotmányos

<sup>208</sup> 3023/2016. (II. 23.) AB határozat, Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>209</sup> 3023/2016. (II. 23.) AB határozat, Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye; 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>210</sup> 2/2016. (II. 8.) AB határozat. A döntéshez Czine Ágnes, Lenkovics Barnabás és Sulyok Tamás alkotmánybírák különvéleményt írtak.

rendet juttatnak érvényre, milyen gazdasági és társadalmi közegben fejti ki hatásukat, milyen viszonyokat kívánnak szabályozni. Ez azt is jelenti, hogy e körülmények időközbeni jelentős átalakulása szükségképpen visszahat a rendelkezések tartalmára és értelmezésére is. Akkor is, amikor a jogalkotó e változásokra nem reagál, a jogalkalmazóknak az Alaptörvény 28. cikkében foglalt követelményeket tiszteletben tartva és követve kell alakítaniuk normaértelmezésüket. Az Alaptörvény 28. cikkével összefér, sőt, adott esetben abból kényszerítően következik, hogy a bíróságok eltérjenek korábbi álláspontjuktól és az új körülményekre figyelemmel alakítsanak ki egy új értelmezési keretet. Megítélésem szerint az abban való állásfoglalás, hogy a bíróságok jogfejlesztő tevékenységük kifejtése során a hatalmi ágak elválasztásának és a jogállamiság elvét tiszteletben tartották-e, mindig az adott eset körülmekintő, a jogági szabályok sajátosságaira is figyelemmel lévő vizsgálatán alapulhat. Alkotmányossági aggályt alapvetően ott látok, amikor az értelmezés eredményeként előálló tartalom túllép a szöveg által kijelölt tartományon, valójában tehát jogalkotás történik, miként a jelen esetben is.”

25. Sulyok Tamás szerint „aggálymentesen, az Alaptörvény 28. cikkén alapuló jogértelmezés útján megállapítható az, hogy legkésőbb az érdemi határozatban a bíró indokolni köteles a peres fél/felek kérelmének az elutasítását”.<sup>211</sup>

26. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálata „alkotmányosan nem korlátozódhat a jogszerűség pusztán formális szempontok szerinti, az eljárási szabályok betartására korlátozódó vizsgálatára. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz, és a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja – sőt, felül kell bírálnia – a közigazgatási szerv mérlegelését is [...] Döntése során figyelemmel kell lennie az Alaptörvény 28. cikkére, vagyis azt kell feltételeznie, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”<sup>212</sup>

27. A törvényi rendelkezéseket végső soron a bíróságoknak kell értelmezniük és az előttük fekvő tényállásra alkalmazniuk. Ennek során az Alaptörvény 28. cikkéből következően a bíróságok kötelesek figyelemmel lenni

<sup>211</sup> 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>212</sup> 17/2015. (VI. 5.) AB határozat.

az alkotmányos rendelkezésekre, azokkal összhangban kell a jogszabályok tartalmát kibontaniuk.<sup>213</sup>

28. „A 28. cikk szerint a jogszabály Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezése a bíró számára nem csak jog, hanem kifejezett kötelesség: amennyiben a bíró a jogszabály szövegét az értelmezés segítségével az Alaptörvénnyel összhangban tudja alkalmazni, annyiban ennek megfelelően köteles eljárni. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja a fentiekből következően – 28. cikkel összhangban – úgy értelmezendő, hogy az egyedi ügyben eljáró bíró elsősorban köteles az alkalmazandó jogszabály normatartalmát értelmezés útján az Alaptörvénnyel összhangba hozni, és csak ennek hiányában, másodsorban, tehát ha a jogszabály Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezése kizárt, akkor jogosult – és egyben köteles – az Alkotmánybíróságnál a jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítását (illetve, ha az Alkotmánybíróság a jogszabály alaptörvény-ellenességét már megállapította, alkalmazásának kizárását) kezdeményezni.”<sup>214</sup>

„A bíró csak olyan rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményezheti, amelyet a konkrét ügyben alkalmazni kell {vö. 3153/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [10]}; ha a bírósági eljárás során jogszabályi kollízió merül fel, a bíró feladata eldönteni, hogy mi az egyedi ügyben alkalmazandó jog. Meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – szabályozása önmagában nem jelent alaptörvény-ellenességet. Az ilyen szabályozás alaptörvény-ellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alaptörvény valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis, ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alaptörvény-ellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések, illetve azok értelmezésének valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alaptörvény-ellenes helyzetet, vagy alapjog korlátozását eredményezi [vö. 35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 176.]”<sup>215</sup>

29. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az előreláthatóság és a kiszámíthatóság ugyanakkor a jogalkalmazók irányában is alkotmányos elvárás a jogi normák értelmezése során (Alaptörvény 28. cikk).<sup>216</sup>

<sup>213</sup> 3100/2015. (V. 26.) AB határozat.

<sup>214</sup> 33/2014. (XI. 7.) AB határozat; 28/2013. (X. 9.) AB határozat.

<sup>215</sup> 33/2014. (XI. 7.) AB határozat.

<sup>216</sup> 30/2014. (IX. 30.) AB határozat.

30. „Minden jogszabályi hely, melynek normatív tartalma nyitott, és így konkretizáló értelmezést igényel, köteleességgént veti el [sic!] a bíró számára a 28. cikk révén az Alaptörvénnyel összhangban való értelmezést. Ezért nemcsak az hibás megállapítás a többségi határozat indokolásában, hogy ezt a kötelezettséget a generálklauzulák létrehozására szűkíti le, hanem az is, hogy főszabályként ezt a bevonást a rendes bíróságok saját mérlegelése területéhez tartozónak deklarálja. Ezzel a deklarációval az Alkotmánybíróság felmenti magát attól a terhes kötelezettségtől, hogy az Alaptörvény 28. cikkének bírói gyakorlatban való érvényesülését ellenőrizze, és ennek hiányosságai esetén fellépjen az Alaptörvény érvényesülése védelmében. Megítélésem szerint az Alkotmánybíróság ezzel a szűkítéssel a bírói jogalkalmazást illetően lemond arról a feladatról, melyre létrehozták: az Alaptörvény, jelen esetben ennek 28. cikke érvényesülésének ellenőrzéséről.”<sup>217</sup>

31. *A normavilágosság követelményét szem előtt tartva az eljáró bírónak a rendelkezésre álló jogértelmezési módszereket felhasználva, a jogalkotói célra figyelemmel és az Alaptörvény keretein belül kell meghatározni a vonatkozó jogi rendelkezések tartalmát, feltételezve azok értelmezésekor, hogy a közjónak megfelelő és erkölcsös célt szolgálnak (Alaptörvény 28. cikk).*<sup>218</sup> A normavilágosság követelményét szem előtt tartva az eljáró bírónak akár a felek által javasolt értelmezéstől eltérően, a rendelkezésre álló jogértelmezési módszereket felhasználva, a jogalkotói célra figyelemmel és az Alaptörvény keretein belül kell meghatározni (Alaptörvény 28. cikk) a vonatkozó jogi rendelkezések tartalmát. A norma alkotmánybírósági megsemmisítésére – a jogállamiságon (normavilágosságon) kívüli alkotmányos rendelkezés sérelme miatt is – csak akkor kerülhet sor, ha az említett módon nem lehet megteremteni az összhangot az Alaptörvénnyel. „Jelen esetben a bíró még nem végezte el ezt az értelmezési feladatot, az indítványban felhozott kéte-lyek pedig épp arra utalnak, hogy a bíró maga sem tartja meggyőzőnek a felperesi értelmezést. Az Alkotmánybíróság az ügy összes körülményére tekintettel úgy találta, hogy jelen ügyben alkotmányos követelmény kimondásával sem szükséges beavatkozni a bírói jogértelmezésbe.”<sup>219</sup>

32. „A 28. cikk szerint a jogszabály Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezése a bíró számára nem csak jog, hanem kifejezett kötelesség: amennyiben a bíró a jogszabály szövegét az értelmezés segítségével

<sup>217</sup> 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>218</sup> 3200/2013. (X. 31.) AB határozat.

<sup>219</sup> 3106/2013. (V. 17.) AB határozat.

az Alaptörvénnyel összhangban tudja alkalmazni, annyiban ennek megfelelően köteles eljárni. Ha a bíró önállóan nem találja meg azt az értelmezését a jogszabálynak, amely az Alaptörvénnyel összhangban van, de van ilyen értelmezés, akkor azt az Alkotmánybíróság akár a bíró által kezdeményezett alkotmánybíróági eljárásban, akár utólag, alkotmányjogi panasz eljárásban is kimondhatja alkotmányos követelményként.”<sup>220</sup>

33. A 28. cikk értelmezéséhez érdemes felidézni Pokol Béla alkotmánybíró egyik párhuzamos indokolásában foglalt érvelésrendszerét.

„Ezzel szemben azt kell rögzíteni, hogy az Alaptörvény idézett 28. cikke csak annyit jelent, hogy a bíróságoknak a jogszabályi helyek értelmezésénél figyelemmel kell lenni az Alkotmánybíróság által az adott alaptörvényi helyhez adott konkrét értelmezésre, és a jogi rendelkezéseket mindig ezzel az alaptörvényi értelmezéssel együtt kell alkalmazni. Álláspontom alátámasztására együtt kívánom bemutatni az *R*) cikk és a 28. cikk értelmezésénél felbukkanó kérdéseket, dilemmákat, és az ezekre adható helyes választ.

#### 1. A 28. cikk értelmezési direktívái

Szövegezése szerint ez a cikk a bíróságokhoz szól, és jogalkalmazásuk körében igazítja el őket a lehetséges jogértelmezési kánonok között. A cikk első mondata a jogszabályokat »azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban« rendeli értelmezni. A cél szerinti értelmezésre itt is áll, hogy ezt az iránymutatást azon jogszabályi rendelkezések esetében lehet megvalósítani, melyeknél vagy a jogszabályuk szövegében, vagy legalább a törvényi indokolásban megfogalmazott egy jogalkotói cél vagy szándék. Érdemes megemlíteni, hogy ez az értelmezés a bíróságok között elterjedve azt a hatást válthatja ki hosszabb távon, hogy a jogalkotó apparátus fokozottan igyekszik majd befoglalni az jogalkotáskor felmerült célt az egyes jogszabályokba, illetve a törvényi indokolások is fokozottan erre teszik majd a hangsúlyt.

Az Alaptörvénnyel összhangban értelmezés előírásánál a legfontosabb annak kiemelése, hogy ezzel az alkotmányozó hatalom egy alapvető dilemmát döntött el. A dilemma ugyanis abban áll, hogy az alkotmány előírásai kizárólag a törvényhozó hatalomhoz, illetve az ennek alárendelten a többi jogalkotóhoz szólnak-e (és a bírákra az alkotmányi előírások már csak közvetetten, az őket konkretizáló törvényeken és rendeleteken keresztül hatnak), vagy mellettük még közvetlenül a jogalkalmazó bírák felé is hatnak. Ezen utóbbi irányban döntés esetén különösen fontos az, hogy ekkor a jogszabályok sok-sok ezer oldalas gyűjteményei mellett az alkotmányi rendelkezéseket

<sup>220</sup> 27/2013. (X. 9.) AB határozat, Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye.

konkretizáló alkotmánybíróági döntések szintén sok-sok ezer oldalas gyűjteményei is kötelezővé válnak, és ezzel fokozatosan az egész jogrendszer alkotmányjogiasítása végbemegy, míg ha csak a jogalkotó felé kötelező közvetlenül az alkotmány és az alkotmánybíróági döntések, akkor nem jön létre az egész jogrendszer alkotmányjogiasítása, és ez megáll a jogalkotás szintjén. A korábbi Alkotmány hatálya alatt ez utóbbi valósult meg, és ekkor az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat ki is mondta, hogy az alkotmánybíróági döntések nem hatnak ki a jogalkalmazásra, és annak irányítása a Legfelsőbb Bíróság irányítási monopóliuma alatt marad. Ezzel szakított az új Alaptörvény, és a 28. cikke ezt fejezi ki a bírói jogalkalmazás Alaptörvénnyel összhangban értelmezés köteleességének rögzítésével. Ennek tartalma tehát az, hogy a bírák a vonatkozó alkotmánybíróági határozatokra tekintettel kötelesek mindenkor értelmezni az alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket.

A 28. cikk második mondata már csak egy szűkített értelmezési térrénumra vonatkozik, és a jogszabályok illetve az Alaptörvény értelmezésénél a cél szerinti értelmezést konkretizálja. Az értelmezésnél a jogi rendelkezések célját mindig a »józan észnek megfelelően kell értelmezni«, és ezt a fordulatot úgy lehet tartalommal megtölteni, hogy az általános vélekedés szerint abszurd tartalmat nem lehet a jogi rendelkezésnek tulajdonítani (például amikor egy állami költségvetési szervtől egy személyzeti főosztályvezető úgy ment el nyugdíjba százmillió forintos végkielégítés mellett, hogy ezután milliós havi bérért visszadolgoztatva ugyanazt a munkát végezhetne tovább – és a vonatkozó jogszabályok közvetlen megsértését nem lehetett kimutatni –, a felmérések szerint az egész társadalom elszörnyedve háborodott fel, és a józan ész nem tudta ezt jogosnak elfogadni). Ezt a fordulatot konkretizálja a második fordulat, és a józan észnek megfelelőség mellett »a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgáló« jelleget emeli ki az értelmezésben. Együtt azonban azt jelenti, hogy ez a második mondat csak azokra a jogszabályokra és ezen belüli jogi rendelkezésekre vonatkozik, melyek aspektusai között a gazdaságos cél szerepelhet. A »józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös« értelmezés előírása egészíti ki a »gazdaságos cél« szerinti értelmezést, és a noscitur a sociis értelmezési kánon fényében itt a határozók és jelzők egymást korlátozó együttes értelme jön számba. Vagyis ez az előírás nem azt rögzíti általában, hogy a jogszabályokat a józan észnek megfelelően, továbbá az erkölcsöknek megfelelően kell értelmezni – és ezzel alaposan kinyitotta volna ez a bírák értelmezési kompetenciáját a jogon túli szempontokra –, hanem csak a gazdaságos célokat érintő jogszabályok

esetében merül fel ez. (A józan észnek megfelelő értelmezés az általános jogelméleti szinten csak úgy jöhet be, hogy abszurd értelmezés általában tilos.)

Az Alkotmánybíróságot ez a rendes bíróságokra vonatkozó értelmezési szabály abban a tevékenységi körében köti, amikor bírói ítéletet vizsgál felül. Itt azonban ez a kötöttség csak az *R)* cikk említett értelmezési direktíváinak fényében áll, hisz számára ez a legfőbb értelmezési iránymutatás, és a bírák 28. cikk szerinti értelmezésének eredményét még ebből a szempontból korrigálhatja. Ám a józan észnek, a közjónak megfelelést, valamint az erkölcsös és gazdaságos cél szerinti értelmezést ezeknek alárendelten ekkor neki is érvényesítenie kell az értelmezésében. Ugyanígy, amikor egy jogszabályi rendelkezés mellé az alkotmány-konform értelmezés érdekében alaptörvényi követelményt fogalmaz meg, és van a jogi rendelkezésnek gazdaságossági aspektusa, akkor az alaptörvényi követelmény kialakításakor mind az *R)* cikk, mind a 28. cikk iránymutatásait figyelembe kell vennie.”<sup>221</sup>

34. Egyetérthetünk az alábbi megállapítással is: „a jogalkotó az absztrakt alkotmányértelmezés monopóliumát az Alkotmánybírósághoz telepítette. Véleményem szerint az Alaptörvény 28. cikke és az előbbieken kifejtett értelmezési monopólium alapján, a bíróságok jogértelmezése csak és kizárólag az egyedi ügyben alkalmazni rendelt jogszabály(ok) értelmezésére terjed ki (megteremtve ezzel az értelmezett jogszabály és az Alaptörvény összhangját), de kizárja az Alaptörvény absztrakt bírói értelmezésének lehetőségét.”<sup>222</sup> A jogszabályok értelmezése tehát az Alaptörvényből fakadóan a bíróságok feladata, míg az Alkotmánybíróság hatásköre a jogszabályok, illetve – az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásban – a bírói ítéletekben megjelenő jogértelmezés alkotmányosságának vizsgálatára terjed ki.<sup>223</sup>

## II. A 28. cikk 2019. január 1-jétől hatályos szövege

Az Alaptörvény hetedik módosításának 7. cikke az alábbiak szerint rendelkezik. Kimondja, hogy az Alaptörvény 28. cikke helyébe a következő rendelkezés lép:

<sup>221</sup> 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

<sup>222</sup> 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>223</sup> 3151/2013. (VII. 24.) AB határozat.

„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 preambulumát, 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.”

A 10. cikk (2) bekezdése szerint a 7. cikk 2019. január 1-jén lépett hatályba.

Újdonság a 2019. január 1-je előtti szöveghez képest a dőlttel jelölt második mondat, amely szerint: „A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.”

A 7. cikkhez csatolt Részletes indokolás a változtatást az alábbiakkal indokolja:

„Az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok és közvetetten más közhatalmi szervek jogértelmezésére irányadó szabály, amely a jogszabályok értelmezésével kapcsolatosan ad eligazítást, iránymutatást. A Javaslat – a rendelkezéshez kapcsolódó alkotmánybírói 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 szél-eskőrű mérlegelési joga lesz abban, hogy a jogalkotási eljárás során érintett, közzéteendő indokolások körét, a közzététel módszerét meghatározza.”

A változással kapcsolatosan számos kérdés felmerül. A teljesség igénye nélkül: mi történik, ha az indokolás ellentétes a normaszöveggel; mi a helyzet akkor, ha az indokolás formális (azaz a normaszöveg megismétlésére szorítkozik); illetve mi a helyzet akkor, ha az indokolás más értelmezési mód eredményével ütközik. Ezeket a szakirodalom egyik kiváló tanulmánya részletesen elemezte,<sup>224</sup> így röviden csak egy további kérdést vetnék fel: a bíró az értelmezése körében vajon jogosult-e az indokolásra vonatkozó törvényi rendelkezések (a jogalkotásról szóló törvény előírásai) alapján úgy dönteni, hogy a jogszabályhoz csatolt „indokolás” tartalmilag nem tekinthető indokolásnak, és mellőzni azt. Az indokolással szemben ugyanis a bíró nem tud hova fordulni, azt az Alkotmánybíróság sem vizsgálhatja felül. A szabálygyakorlata sok érdekes kérdést vethet fel, amelyek előbb vagy utóbb, de alkotmánybíróági értelmezést igényelnek.

---

<sup>224</sup> VARGA Zs. András (2018b): Törvényjavaslatok indokolása – az Alaptörvény hetedik módosításának 8. cikkéről. *Pázmány Law Working Papers*, 13. sz. 1–7.

Vákát oldal

## **C) Az igazságszolgáltatás kontrollja a kormányzás felett – a közigazgatási bíráskodással kapcsolatos, 2017-től bekövetkezett változások Magyarországon**

Az államhatalom feletti bírósági kontroll kiemelkedő szereplői voltak a közigazgatási és munkaügyi bíróságok. Az Országgyűlés a bírósági szervezetrendszer alakítását már 2016-tól megkezdte volna, amikor is elfogadta a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényt. A törvény egyes rendelkezéseivel szemben azonban a köztársasági elnök előzetes alkotmányossági vizsgálatot kezdeményezett.

A törvény egyes szabályai az államfő szerint ugyanis tartalmilag kétharmados szabályok voltak, melyeket a kormányzó politikai erők – kétharmados országgyűlési többség hiányában – nem a Bszi. megfelelő módosításával alakítottak ki, hanem a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) szabályrendszerében helyeztek el.

Mivel az elnök 2016. december közepén nyújtotta be indítványát, és ennek elbírálására az Alkotmánybíróságnak 30 nap áll rendelkezésére, viszonylag gyorsan, 2017. január közepén megszületett az alkotmánybírósági döntés, ami a közigazgatási bíráskodásra és a Kp. tartalmára is hatást gyakorolt – legalábbis ideiglenesen. A 2018-as országgyűlési választásokon ugyanis a kormányzó erők megszerezték a kétharmados többséget, és az Alaptörvény hetedik módosításával a közigazgatási bíráskodás kereteit is átalakították, az Országgyűlés döntéshozó mechanizmusán keresztül.

Ez a folyamat aztán számos lépéssel folytatódott, majd a nyolcadik alaptörvény-módosítás a közigazgatási bíróságokat az Alaptörvényből kivéve, a hetedik módosítás előtti állapotot állította vissza.

A közigazgatási bíráskodás tervezett kialakítása végül tehát elmaradt. Az alábbiakban ezt a folyamatot, ennek egyes állomásait törekszem – korántsem a teljesség igényével – áttekinteni.

## I. A Kp. tartalmának első alkotmányossági vizsgálata

### 1. A 7. § (4) bekezdés vizsgálata

A köztársasági elnök által támadott 7. § (4) bekezdés az alábbiak szerint rendelkezett:

„7. § [A közigazgatási ügyben eljáró bíróságok]

[...]

(4) Közigazgatási felsőbíróságként a Fővárosi Törvényszék jár el.”

Az Alkotmánybíróság az 1/2017. (I. 17.) AB határozatban kimondta, hogy a rendelkezés ellentétes az Alaptörvény előírásaival.

Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság vizsgálata „a következőkre terjedt ki: 1. a törvénymódosítással érintett szabályozási tárgykör áttekintése, 2. annak vizsgálata, hogy a törvénymódosítás tartalmilag a Bszi. rendelkezése(i) módosítására irányul-e, és amennyiben igen, akkor 3. ez sarkalatos törvény módosítását jelenti-e, és arra alkotmányosan megfelelő eljárási rendben került-e sor”.<sup>225</sup>

1.1. Az Alkotmánybíróság döntése rögzítette, hogy az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése a bíróságokra vonatkozó alaptörvényi szabályozás részeként a bíróságok szervezetére, igazgatására és központi igazgatása felügyeletére vonatkozó részletes szabályozást sarkalatos törvényre utalja.

A Bszi. szabályai szerint az igazságszolgáltatást a következő bíróságok végzik [16. § a)–e) pont]: a) a Kúria, b) az ítéltábla, c) a törvényszék, d) a járásbíróság és e) a közigazgatási és munkaügyi bíróság.

„A Bszi. fent említett fejezetének 19. § (1) bekezdése a közigazgatási és munkaügyi bíróságot első fokon eljáró bíróságként jelöli meg, és az a)–c) pontokban meghatározza azt, hogy mely ügyekben járhat el. [...] A Bszi. 21. §-a a törvényszékre vonatkozó szabályozást tartalmaz. Ennek részeként rögzíti azt, hogy a törvényben meghatározott ügyekben első fokon jár el, és másodfokon elbírálja a járásbíróságok, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróságok határozatai ellen bejelentett fellebbezéseket.”<sup>226</sup>

1.2. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „a Bszi. 17. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy bíróság létesítéséről, összevonásáról, megszüntetéséről, elnevezéséről, székhelyéről, illetékességi területének meghatározásáról,

<sup>225</sup> 1/2017. (I. 17.) AB határozat.

<sup>226</sup> 1/2017. (I. 17.) AB határozat.

valamint a katonai tanácsokkal rendelkező bíróságok kijelöléséről külön törvény rendelkezik. A Bszi. fent hivatkozott 17. § (1) bekezdése és 21. §-a sarkalatos törvényi rendelkezések. A Bszi.-nek ebben a felsorolásában a Törvény által megjelölt közigazgatási felsőbíróság azonban sem első-, sem másodfokú bírósággént nem szerepel.”<sup>227</sup>

„A Bszi. fent megjelölt rendelkezéseitől eltérően a Törvény a következőket tartalmazta: a Törvény 7. § (1) bekezdésének *a)* pontja szerint első fokon ítélik a közigazgatási és munkaügyi bíróság, ugyanezen szakasz *b)* pontja értelmében úgyszintén első fokon ítélik a közigazgatási felsőbírósággént eljáró bíróság. A Törvény 7. § (2) bekezdésének *a)* pontja alapján másodfokon ítélik a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz tartozó ügyekben a közigazgatási felsőbírósággént eljáró bíróság; illetve a törvényhely *b)* pontja szerint a közigazgatási felsőbírósággént eljáró bírósághoz tartozó ügyekben a Kúria. A Törvény 7. § (4) bekezdése értelmében közigazgatási felsőbírósággént a Fővárosi Törvényszék jár el.”<sup>228</sup>

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azzal, hogy a Törvény közigazgatási felsőbíróság név alatt feladat- és hatáskört, a bíróság összetételét meghatározó és eljárási szabályokat kapcsol az új elnevezéshez, és ezen új elnevezés alatt jogosítja fel a Fővárosi Törvényszéket eljárásra, olyan tárgykörben szabályoz, ami a Bszi. mint sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe tartozik. Nem annak van közjogi jelentősége, hogy az új elnevezés alatt már létező és a Bszi.-ben szabályozott bíróság jár el (átmenetileg vagy akár véglegesen), hanem annak, hogy az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Törvény nem hozhat létre új, a Bszi. 16. §-ában nem szereplő bíróságot.”<sup>229</sup>

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Törvény nem a Fővárosi Törvényszék elnevezését változtatja meg, hanem egy, a Bszi. 16. §-ában kifejezetten nem nevesített és nem is szabályozott bíróság, a közigazgatási felsőbíróság eljárására jogosítja fel a Fővárosi Törvényszéket. A Bszi. sarkalatos törvényi szabályozása a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat a bírósági szervezeten belül különbírósággént állította fel. Igazgatási szempontból a Bszi. a bírósági szervezetrendszerbe tagolta be a különbíróságot. A különbíróság a Bszi. szabályozásában szervezetileg,

<sup>227</sup> 1/2017. (I. 17.) AB határozat.

<sup>228</sup> 1/2017. (I. 17.) AB határozat.

<sup>229</sup> 1/2017. (I. 17.) AB határozat.

igazgatásilag és szakmailag részben önálló, de bizonyos szabályozási területeken (pl. a bírák kinevezése, bírósági vezetők kinevezése, a törvényszék elnökének igazgatási jogosítványai) a bírósági szervezetbe integrálódott. A Törvény 7. § (4) bekezdése új elnevezés alatt (közigazgatási felsőbíróság) eljáró bíróságként jelöli ki a Fővárosi Törvényszéket. A törvényszékek (így a Fővárosi Törvényszék is) részei a Bszi. által szabályozott igazságszolgáltatási tevékenységet végző bírósági szervezetrendszernek. Annak következtében, hogy az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Törvény 7. § (4) bekezdése a Fővárosi Törvényszéket mint a sarkalatos törvényben szabályozott bíróságot közigazgatási felsőbíróságként való eljárásra is kijelöli, egyszerre általános hatáskörű és különbíróságként eljáró bíróságként szabályozza azt.”<sup>230</sup>

1.3. Az Alkotmánybíróság a sarkalatosság követelményével kapcsolatban kimondta, hogy „[a] sarkalatos törvények körét az Alaptörvény két módon határozza meg: egyrészt a) bizonyos tárgykörök esetében – mintegy általános jelleggel – kimondja, hogy e tárgyköröket, esetleg ezek részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg [...]; másrészt b) egyes esetekben az Alaptörvény ezeken belül külön is megnevez néhány kifejezett sarkalatos szabályozási tárgyat [...]”.<sup>231</sup>

Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, hogy az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése szerint „a bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg”. A Bszi. 175. §-a kimondja, hogy „[e] törvény 1–8. §-a, 12–15. §-a, II. Fejezete, III. Fejezete, 45. §-a, V. Fejezete, Harmadik és Negyedik Része, X., XI. és XIII/A. Fejezete, továbbá 197. §-a, 207. §-a és 209. §-a az Alaptörvény 25. cikk (6) és (8) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül”.

Az Alkotmánybíróság a sarkalatosságra vonatkozó korábbi gyakorlata alapján megállapította, hogy az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Törvény 7. § (4) bekezdése tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányult, amely elfogadásának a minősített többséget igénylő törvények megalkotására irányadó eljárási rendben kellett volna megtörténnie. A rendelkezés ezért sértette

<sup>230</sup> 1/2017. (I. 17.) AB határozat.

<sup>231</sup> 1/2017. (I. 17.) AB határozat.

az Alaptörvény *T*) cikk (4) bekezdését, a *B*) cikk (1) bekezdését és a 25. cikk (8) bekezdését, így a köztársasági elnök nem hirdethette ki.

A közigazgatási felsőbíróság megteremtésére irányuló szándék (még ha csak burkolt formában jelentkezett is), a Kp. első változatában nem vezetett eredményre.

## 2. A 12. § (2) bekezdés *a*) és *c*) pontjának alkotmányossági vizsgálata

A Kp. köztársasági elnöknek kihirdetésre megküldött szövegében az alábbi kitétel is szerepelt:

„12. § (2) A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos per kivételével a közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság hatáskörébe tartozik

a) a központi államigazgatási szervekről szóló törvény szerinti önálló szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv és kormányhivatal,

[...]

c) a választási bizottság,

[...]

közigazgatási tevékenységével kapcsolatos per.”

Az Alkotmánybíróság mindkét rendelkezéssel kapcsolatban megállapította, hogy azokkal kapcsolatban sarkalatos törvény rendezi a bírói fórum kérdését, így a Kp. ezzel ellentétesen nem szabályozhat.

„A vizsgált esetben a Törvény indítvánnyal támadott egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott rendelkezései olyan, az Alaptörvény alapján sarkalatosnak minősülő törvények (Bszi., Média tv., Vc.) egyes sarkalatos törvényi szabályait módosították, amelyek a fent jelzett fokozott jogállami követelményt sértik, ezért alaptörvény-ellenesek, és az elfogadásra irányadó eljárási szabályok sérelmén keresztül – a kifejtettek szerint – közjogi érvénytelenségre vezetnek.”<sup>232</sup>

<sup>232</sup> 1/2017. (I. 17.) AB határozat.

## **II. A Kp. tartalmának második alkotmányossági vizsgálata – az indítványok és a 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat**

Az Országgyűlés a fenti alkotmánybírósági döntés tartalmára is figyelemmel a 2017. február 21-i ülésnapján elfogadta a Kp.-t, amit 2017. március 1-jén kihirdettek.

Figyelemmel arra, hogy az Országgyűlésben a kormányzó erőknél ekkor még mindig nem volt kétharmados támogatottságuk, a Kp. első változatával szemben sajátos megoldáshoz folyamodtak. Nem tettek egyes bíróságokat felsőbbbírósági „szerepbe” a hatáskör-telepítéssel (mint ahogy az alkotmányellenesnek kimondott Kp.-verzióban), hanem azt a megoldást választották, hogy az illetékességi szabályok Kp.-beli átalakításával tettek közigazgatási és munkaügyi bíróságokat „kiemelt” bírósággá, míg a többi közigazgatási és munkaügyi bíróság – az illetékességi szabályok alapján – egyes ügyektől „elesett”.

A szabályt a Kp. 13. § (3) bekezdése foglalta magában; ennek következtében az országban működő húsz közigazgatási és munkaügyi bíróságból nyolc vált „kiemelt” bírósággá.

A szabályozással szemben a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírája nyújtott be konkrét utólagos normakontrollt. A bírói kezdeményezéstől függetlenül magánszemély az alapvető jogok biztosánál kezdeményezte (konkrét tervszel), hogy az ombudsman fontolja meg az Alkotmánybírósághoz fordulást (nem csupán a Kp., hanem más, a bírói kontrollt érintő szabállyal összefüggésben); az alapvető jogok biztosa azonban miután az igazságügyi miniszter, az OBH elnöke és a Kúria elnöke állásfoglalását is kérte – végül nem kezdeményezett alkotmánybírósági eljárást. Az alábbiakban röviden az e vonatkozásban felmerült egyes alkotmányossági aggályok áttekintése történik meg.

Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést a 3243/2018. (VII. 11.) AB határozatban bírálta el.<sup>233</sup>

<sup>233</sup> Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolásában utalt rá, hogy az Alkotmánybíróság e döntése nem az 1/2017. (I. 17.) AB határozat indokolásán, hanem az ő ahhoz fűzött párhuzamos indokolása érvein alapul. Az alkotmánybíró szerint az 1/2017. (I. 17.) AB határozat érvelése alapján ebben ügyben is meg kellett volna állapítani a támadott szabály alaptörvény-ellenességét; az tehát, hogy ez elmaradt, az ő eredeti párhuzamos indokolásában foglaltak helyességét igazolja.

A bíró a Kp. 13. § (3) bekezdés *d)* pontját támadta, amely szerint:

„(3) A perre

[...]

d) a Győr-Moson-Sopron megye, Komárom-Esztergom megye, Vas megye területén megvalósult közigazgatási tevékenység esetében a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság;”

A többi (az ombudsman előtt levő ügyben felmerült) rendelkezést nem támadhatta, mivel azokat nem kellett a konkrét ügyben alkalmaznia. Mindazonáltal igen széles érvrendszerrel támasztotta alá indítványát, amelyet viszont az Alkotmánybíróság végül elutasított.

## 1. Az indítvány érvei

A bíró álláspontja szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésben foglalt jogállamiság elvével, a *T)* cikk (4) bekezdésében megfogalmazott, a törvények sarkalatosságával kapcsolatos követelményekkel, a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz, illetve a (7) bekezdésben megfogalmazott jogorvoslathoz való alapvető jogokkal, illetve a 25. cikk (8) bekezdésében meghatározott, a bíróságok szervezetének és igazgatásának, illetve a bírák jogállásának szabályozására vonatkozó sarkalatossági követelménnyel és a 26. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott bírói függetlenség elvével.

Az indítványozó bíró álláspontja szerint a támadott rendelkezés – tartalmilag – sarkalatos szabályozási tárgykört érint, mivel a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényt (a továbbiakban: Bszi.) módosítja tartalmilag, mivel érdemi megkülönböztetést tesz a közigazgatási és munkaügyi bíróságok között. Ezen túlmenően jelentősen megnehezíti a polgárok bírósághoz fordulását, valamint sérti a bírói függetlenség alaptörvényi elvét, mivel a nem kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróságokon a közigazgatási ügyszakos bírók gyakorlatilag nem tudnak tevékenykedni, illetve munkaügyi tárgyú közigazgatási ügyeket tudnak csak tárgyalni. Mindezek alapján a kifogásolt rendelkezés sérti a bírói függetlenség alaptörvényi követelményét is, ezen keresztül pedig a polgárok jogait is. Az érintett bíróság közigazgatási ügyeinek szinte teljes egészében kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróságokhoz való telepítése azt eredményezi, hogy ezen

bíróságok bíróinak szakmai fejlődési lehetősége, egzisztenciája, munkához való joga ellehetetlenül.

„A kezdeményezést előterjesztő bíró kiemeli, hogy a Kp. 13. § (3) bekezdés b)–h) pontjai tartalmukban egyeznek azzal, amit az Alkotmánybíróság korábban alaptörvény-ellenesnek mondott ki és megsemmisített, ugyanis a rendelkezések az illetékesség módosításával a »közigazgatási tevékenységek« tekintetében több megye vonatkozásában mintegy »központi« bírósággént jelölik ki az illetékes bíróságot. Ez a közigazgatási és munkaügyi bíróságok között megkülönböztetéshez vezet: bizonyos bíróságok központi szerepkörhöz jutnak, míg a többiek veszítenek jelentőségükből. A bíróság szerint e rendelkezések a 13. § (3) bekezdése által szabályozott illetékességi ügyeknek kb. 8%-át jelentik, így a másik két bíróság a közigazgatási ügyeinek közel 92%-át elveszíti.”<sup>234</sup>

Az indítvány alapján az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott rendelkezés tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányult, amelyet minősített többségű eljárással kellett volna módosítani. Így a támadott rendelkezés sérti az Alaptörvény *T*) cikk (4) bekezdését, a *B*) cikk (1) bekezdését és a 25. cikk (8) bekezdését is.

A Bszi. 16. § *e*) pontja kimondja, hogy Magyarországon az igazságszolgáltatást a közigazgatási és munkaügyi bíróságok gyakorolják, de azt nem írja, hogy ezen bíróságok körén belül léteznének kiemelt illetékességű közigazgatási és munkaügyi bíróságok, valamint munkaügyi és szociális jellegű ügyeket tárgyaló bíróságok. A 13. § támadott rendelkezése nem csupán azt eredményezi, hogy létrejön az ott megjelölt, „kiemelt” illetékességű közigazgatási és munkaügyi bíróság, hanem azt is, hogy a nem központi szerepű közigazgatási és munkaügyi bíróságok köre (azaz két bíróság) elveszti „közigazgatási” jellegét, mivel az ügyek nagy részét a törvény átcsoportosítja a preferált bíróságokhoz, holott a Bszi. szabályrendszeréből egyértelműen következik, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróságnak megyéenként kell léteznie, így pedig egy egyszerű többséggel elfogadott törvény végzi el a közigazgatási és munkaügyi bíróságok kvázi regionalizálását.<sup>235</sup>

A bíró kiemelte azt is, hogy a polgárok bírói úthoz való joga a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog része, és noha a bírósághoz fordulás joga nem korlátozhatatlan alanyi jog, de eszköze a polgárok jogai és törvényes

<sup>234</sup> 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

<sup>235</sup> 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

érdekei védelmének, ezért törvény lényeges tartalmát nem korlátozhatja. Álláspontja szerint a Kp. 13. § (3) bekezdésének szabályrendszere – így a *d)* pont is – arra az eredményre vezethet, hogy a nem kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróságok megyéjében élők vonatkozásában a közigazgatási per kizárólag a beadványaik előterjesztésére szolgáló platform lesz, nyilatkozataikat nem a bíróság előtt teszik meg – a közvetlenség elvének megfelelően. Az Alkotmánybíróság 2012 előtt meghozott és az 5/2013. (II. 21.) AB határozattal megerősített döntéseire hivatkozva kiemeli azt is, hogy a bíróságokra vonatkozó alkotmányos követelmények magukban foglalják azt is, hogy az ügy elbírálását, a tárgyalást nem nehezíthetik gyakorlati jellegű akadályok. Ilyen akadály a kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróságok Kp. által bevezetett rendszere.

Rámutatott arra is, hogy a bírói úthoz való jog azt is jelenti, hogy az ügyében eljáró polgárnak tényleges lehetősége van-e a jogával élnie. A Kp. támadott szabálya szerint viszont – az illetékességi területek központosítása következtében – „a polgárnak az ügyében már első fokon több megyén átnyúló távolságokat kell áthidalnia, ami időben, költségben, lehetőségekben is komoly terhet jelent, ezáltal aránytalanul korlátozza a bírói úthoz való jogát, megsértve ezzel az alapvető jogok korlátozására vonatkozó alaptörvényi előírást is [I. cikk (3) bekezdés]. Az illetékességi szabályok megváltozása ugyanis azt eredményezi, hogy például Vas megye déli területeiről a polgároknak Győrbe kell utazniuk közigazgatási pereik esetén, jóval több, mint 100 kilométeres utazást és annak minden terhét vállalva. Amíg tehát az állam a közigazgatást törekszik minél inkább közelebb vinni a polgárokhoz, jogaik érvényesítését ezzel is segítve, a közigazgatási perek jelentős része esetén ez éppen, hogy ellenkezően valósulna meg, a polgárok számára jelentősen megnehezítve, vagy el is lehetetlenítve a jogérvényesítést. De facto mindez a bírói úthoz való jog kiüresedését, azaz alapvető jog sérelmét eredményezheti.”<sup>236</sup>

„Bár főszabályként a Kp. is fenntartja a tárgyaláson kívüli elbírálás elvét, a peres felek bíróság előtti személyes megjelenése a közigazgatási ügyek jelentős részében garanciális jelentőséggel bír. [...] Ráadásul az eddigi bírósági gyakorlat alapján a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok csak elenyésző esetben döntenek a közigazgatási ügyekben tárgyaláson kívül, ami a Kp. hatálybalépésével sem változik számottevő mértékben. Mindezeket túl a bírósághoz fordulás jogának fenti korlátozása ellentétben állónak látszik

<sup>236</sup> 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

a Kp. legfontosabb célkitűzésével, nevezetesen azzal, hogy hézagmentes jogvédelmet biztosítson a közigazgatás működése felett, s a jogalanyok – így a jogi képviselő nélkül eljáró természetes személyek – a közigazgatás valamennyi cselekménye, mulasztása miatt bírósághoz fordulhassanak.”<sup>237</sup>

A bírói függetlenség sérelme kapcsán az indítványozó bíró kiemelte, hogy a Kp. kifogásolt rendelkezése a bírói függetlenség alaptörvényi elvét, ezen keresztül a polgárok jogait is érinti és sértheti, ugyanis a jelzett két bíróság közigazgatási ügyeinek szinte teljes egészében „kiemelt” közigazgatási és munkaügyi bíróságokhoz telepítése azt eredményezi, hogy ezen a két bíróságon a közigazgatási ügyszakos bírók szakmai fejlődési lehetősége, egzisztenciája, munkához való joga ellehetetlenül. E – nem székhely szerinti bíróságoknál dolgozó – közigazgatási bírók döntés (mégpedig alapvető egzisztenciális döntés) előtt állnak: vagy vállalják a „székhely” közigazgatási és munkaügyi bíróság városába való költözést, illetve a mindennapos ingázást, vagy szakmailag kiüresedett ügyszakban maradvá szakmailag lehetetlenülnek el a székhely közigazgatási és munkaügyi bíróságon dolgozó kollégáikhoz képest; azaz a Kp. e rendelkezései lehetetlenné teszik a közigazgatási bírói hivatás gyakorlását e bírók esetében. Ezzel pedig a jogalkotó olyan külső nyomás alá helyezi a két közigazgatási és munkaügyi bíróság közigazgatási ügyszakos bíróit, amely függetlenségüket veszélyezteti, így az Alaptörvény idézett rendelkezéseit is sérti.”<sup>238</sup>

## 2. Az Alkotmánybíróság érveléssrendszere

A kezdeményezést előterjesztő bíró *három alkotmányossági kifogással* élt a Kp. támadott rendelkezése, illetve összességében az illetékességi szabályok kapcsán. „Az *első érv* a jogszabályi rendelkezés érvényességét érinti, eszerint a jogalkotó ténylegesen a Bszi. sarkalatossági követelményeit megkerülve szabályozta a Kp.-ban az illetékességet, vagyis a támadott rendelkezés nem pusztán az illetékességet meghatározó jogalkotói megoldás, hanem ténylegesen szervezeti kihatása is van, ami viszont már minősített többséget követelne, amely jogalkotói megoldást az Alkotmánybíróság már az 1/2017. (I. 17.) AB határozatban is alaptörvény-ellenesnek minősített. A *második érv* a bírói út igénybevételének jelentős megnehezítése által, hogy azok a sze-

<sup>237</sup> 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

<sup>238</sup> 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

mélyek, akik a bírói jogvédelmet kívánnák igénybe venni, sok esetben több mint 100 km-t kellene, hogy utazzanak a tárgyalásra, ami a bírói út tényleges igénybevételét nehezíti. A *harmadik érv* pedig a bírói függetlenség sérelme, mely álláspontja szerint azáltal valósul meg, hogy a közigazgatási úgyszakos bírók a közigazgatási és munkaügyi bíróságon szinte csak munkaügyi pereket tárgyalhatnak, közigazgatásiakat alig.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatának megfelelően elsőként a sarkalatosági követelmény fennállásának kérdését vizsgálta meg, mivel a közjogi érvényesség kérdése megelőzi a tartalmi kifogások vizsgálatát. Egy Alaptörvényben biztosított jog sérelmét okozó norma alaptörvény-ellenességének vizsgálatát megelőzheti ugyanis annak a vizsgálata, hogy egyáltalán érvényesen jött-e létre a vizsgált, alaptörvényi jogokat tartalmában esetlegesen sértő jogszabály, hiszen a norma érvényes létrejötte előfeltétele a további tartalmi vizsgálatnak {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [19]}.”<sup>239</sup>

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése szerint a bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg. A sarkalatos törvények egyik jelentőségét az adja, hogy meghozataluk „(az alkotmányozó hatalom előírása szerint) szigorú kötöttségekhez, előírásokhoz, a felhatalmazás tartalmához, tárgyához és a felhatalmazás terjedelméhez kötött szabályok alapján történhet csak. Ezeknek a szabályoknak a betartása a közjogi érvényesség alapvető feltétele az alkotmányozó által adott, törvényalkotásra vonatkozó felhatalmazás, és a törvényalkotó által adott rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazás során is {45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [121]}.”

Az Alkotmánybíróság szerint „a bíróságok önállósága, szervezeti felépítése, működésük rendje kétségkívül olyan szabályozási tárgykör, amely mindaddig, amíg az alkotmányozó hatalom szükségesnek tartja a minősített többség szabályozási intézményének fenntartását, megköveteli a speciális eljárásrend és szavazati arány nyújtotta védeltséget, hiszen a bírói hatalmi ág igazságszolgáltatási tevékenységet lát el, melynek megvalósulásához nélkülözhetetlen a szervezeti és személyi garanciák biztosítása {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [61]}”. Mindezekből kiindulva az Alkotmánybíróság megvizsgálta az Alaptörvény, a Bszi., illetve a Kp. adta szabályozási környezetet.<sup>240</sup>

<sup>239</sup> 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

<sup>240</sup> 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

„A közigazgatási perek ideiglenes jelleggel, a közigazgatási bíráskodás teljes körű megteremtéséig az 1991. évi XXVI. törvény által bevezetett szabályait váltotta fel a Kp. A közigazgatási bíráskodás jogvédelmi funkciója helyreállításának, illetve a XXI. század kívánalmainak való megfelelés széleskörű igényébe szervesen illeszkedni kívánó törvényt az Országgyűlés 2017. február 21-i ülésnapján, 127 igen, 31 nem szavazattal, 22 tartózkodás mellett fogadta el. A törvényjavaslat elfogadására az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányuló általános eljárási rendben került sor, ennek megfelelően *sarkalatosági záradékot sem tartalmaz.*”<sup>241</sup>

„A bírósági szervezeti szabályokat meghatározó Bszi. bíróságokat felsoroló 16. §-a – mely szerint Magyarországon az igazságszolgáltatást a Kúria, az ítélőtábla, a törvényszék, a járásbíróság, a kerületi bíróság és a közigazgatási és munkaügyi bíróság gyakorolja. E rendelkezés az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése, illetve ezzel összhangban a Bszi. 175. §-a alapján sarkalatos, tehát kizárólag minősített többséggel módosítható. Ugyanezen rendelkezések miatt sarkalatos a Bszi. 19. §-a is, mely a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat szabályozza.”<sup>242</sup>

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy „[a] Bszi. 17. § (1) bekezdése szerint bíróság létesítéséről, összevonásáról, megszüntetéséről, elnevezéséről, székhelyéről, illetékességi területének meghatározásáról, valamint a katonai tanácsokkal rendelkező bíróságok kijelöléséről külön törvény rendelkezik. Nem található tehát kifejezett rendelkezés arra vonatkozóan, hogy a területi beosztás szerint hol találhatóak közigazgatási és munkaügyi bíróságok, ugyanakkor a közigazgatási és munkaügyi bíróság felállításával kapcsolatos átmeneti, nem sarkalatos rendelkezések között a Bszi. rögzíti, hogy az adott törvényszék területén működő munkaügyi bíróság általános jogutódja az adott törvényszék területén felállításra kerülő közigazgatási és munkaügyi bíróság [Bszi. 191. § (2) bekezdés]. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok székhelyét, illetve illetékességi területét az egyszerű többséggel elfogadott, a bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény határozza meg.”

„Mindezek alapján megállapítható tehát, hogy az Alaptörvényben előírt sarkalatos szabályok rögzítik az igazságszolgáltatási szervezeti rendszer felépítését, melyek nem tesznek különbséget az egyes közigazgatási és munkaügyi bíróságok között, *ugyanakkor az, hogy e bíróságoknak mi az illeté-*

<sup>241</sup> 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

<sup>242</sup> 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

*kességi területe, hol van a székhelyük, mely ügyekben, milyen illetékességgel járnak el, nem sarkalatos tárgykör, ennek megfelelően e szabályok megalkotása nem is igényel minősített többséget. A vizsgálándó kérdés mindezek tükrében tehát az, hogy a Kp. szabályozási megoldása, ha formálisan nem is, de tartalmilag megváltoztatja-e a Bszi. 16. §-a szerinti igazságszolgáltatási szervezeti rendszert.”<sup>243</sup>*

Az Alkotmánybíróság utalt rá, „hogy az 1/2017. (I. 17.) AB határozatban hasonló jogalkotási megoldást vizsgált, mint amit az indítványozó felvetett. A Kp. Országgyűlés által elfogadott eredeti szövege tartalmazta a »közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság« elnevezést, egyben kimondta, hogy közigazgatási felsőbíróságként a Fővárosi Törvényszék jár el. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e szabályozási megoldás közigazgatási felsőbíróság név alatt feladat- és hatáskört, a bíróság összetételét meghatározó, és eljárási szabályokat kapcsol az új elnevezéshez és ezen új elnevezés alatt jogosítja fel a Fővárosi Törvényszéket eljárásra, vagyis olyan tárgykörben szabályoz, ami a Bszi. mint sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe tartozik. Nem pusztán a Fővárosi Törvényszék elnevezését változtatta meg a szabályozás, hanem egy, a Bszi. 16. §-ában kifejezetten nem nevesített és nem is szabályozott bíróság, a közigazgatási felsőbíróság eljárására jogosítja fel a Fővárosi Törvényszéket, ezzel egyszersmind egyszerre általános hatáskörű és különbíróságként eljáró bíróságként is szabályozta azt. Mindez pedig sértette a sarkalatosság követelményét (Indokolás [35]–[38]).”

„E döntésből az a fontos követelmény állapítható meg az igazságszolgáltatás szervezetrendszerére vonatkozóan, hogy *nem pusztán a bíróság elnevezésének, vagy annak van jelentősége, hogy egy már meglévő bíróságra vonatkozik-e a szabályozás, hanem minden esetben tartalmilag, funkciójukat tekintve is meg kell vizsgálni az adott bíróság(ok) szervezetrendszerbeli elhelyezkedését. A vizsgálándó kérdés mindezek tükrében tehát az, hogy a Kp. szabályozási megoldása, ha formálisan nem is, de tartalmilag megváltoztatja-e a Bszi. 16. §-a szerinti igazságszolgáltatási szervezeti rendszert.* Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megvizsgálta a közigazgatási és munkaügyi bíróságok hatáskörére és illetékességére vonatkozó rendelkezéseket is.”<sup>244</sup>

A határozat szerint „az Alaptörvényben tartalmilag meghatározott ítélkező tevékenység tényleges megvalósulását a szervezetrendszeri, a hatásköri,

<sup>243</sup> 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

<sup>244</sup> 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

illetve az illetékességi szabályok együttesen teszik lehetővé, bármelyik hiánya ellehetetleníti az igazságszolgáltatási tevékenység gyakorlását. A szervezeti szabályok meghatározzák a bírósági szervezetrendszert, annak létrehozatalát, felépítését, azonban az ügyek bíróságok közötti elosztását a hatásköri szabályok biztosítják, míg az adott ügyben eljáró konkrét bíróságot az illetékességi szabályok jelölik ki. A szervezeti szabályok megalkotása a fentieknek megfelelően minősített többséget igénylő szabályozási tárgykör, míg a hatásköri – anyagi jogi – és az illetékességi – eljárási jogi – szabályok egyszerű többség támogatásához kötöttek, ez utóbbiak esetében kevésbé kötött a jogalkotó mozgásteré.”

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az illetékességi okok „azok a tények, körülmények, amelyek megteremtik az ügy és az illetékességi terület közötti kapcsolatot. Minden bíróságnak megvan tehát a működési területe, amely alapján az illetékességi okok figyelembevételével történik a hatáskörükbe tartozó ügyek elosztása. A Kp. általános illetékességi okként a közigazgatási tevékenység megvalósulásának helyét jelöli ki [Kp. 13. § (1) bekezdés], ez a főszabály, míg különös illetékességi okot a Kp. 13. § (2) bekezdése határoz meg (pl. az ingatlan fekvésének, illetve az engedélyhez, bejelentéshez kötött tevékenység végzésének a helye), mindezt kiegészíti a 13. § (6) bekezdésben meghatározott kizárólagos illetékességi ok (külföldön megvalósult közigazgatási tevékenység esetén a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jár el), illetve a 13. § (7) bekezdése szerinti alávétéses illetékesség (az eljáró bíróság kikötése közigazgatási szerződésben).

A Kp. 15. §-a kijelöléses illetékességként szabályozza azt az esetet, amikor az eredetileg illetékes bíróság helyett egy másik, illetékességgel főszabály szerint nem rendelkező bíróság jár el. Erre akkor kerülhet sor, ha hatásköri, illetékességi összeütközés, kizárás, vagy éppen az illetékesség meg nem állapíthatósága miatt kell intézkedni.”<sup>245</sup>

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a Kp. 13. § (3) bekezdése „nem az eljárási törvényekben megszokott, meghatározott okokon alapuló illetékességet vezet be, hanem az ügyek transzferálásával, a kijelöléses illetékesség és a területi illetékesség kibővítésének sajátos, vegyes megoldását alkalmazza. E sajátos szabály az általános illetékesség mellett érvényesül és hasonlóan ahhoz generális jellegű, a Kp. 13. § (4) és (5) bekezdései kivételszabályt is társít hozzá, ami a társadalombiztosítási, szociális vagy gyermekvédelmi ellátással, illetve az állami foglalkoztatási szerv által nyújtott ellátással

<sup>245</sup> 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

vagy támogatással kapcsolatos perre a felperes belföldi lakóhelye, székhelye, ennek hiányában a közigazgatási szerv székhelye szerinti közigazgatási és munkaügyi bíróság illetékességét állapítja meg, míg a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perre a szerződés megkötésének helye szerinti bíróság illetékességét. *Ilyen, sajátos megoldások bevezetésének elvi akadálya nincsen, a bíróságok területi illetékessége eleve ügyenként változó, befolyásolják például az adott bírósághoz kizárólagos illetékességgel telepített ügyek is. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Kp. támadott szabálya nem sérti a B) cikk (1) és a T) cikk (4) bekezdését.*<sup>246</sup>

Annyit érdemes mindenesetre megállapítani, hogy az Alkotmánybíróság kissé elnagyolta ezt az indokolást: gyakorlatilag a konkrét szabályozási módra vonatkozóan annyival megelégedett, hogy lehetnek speciális illetékességi szabályok, így ez a megoldás sem alaptörvény-ellenes. Az érdemi indokolás azonban e tekintetben – álláspontom szerint – elmaradt.

Az Alkotmánybíróság foglalkozott még a bírói úthoz való hozzáférés (bírósághoz fordulás) jogának kérdésével is, amit az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése biztosít. Ez alapján „az állam kötelezettsége, hogy a jogok és kötelezettségek elbírálására bírói utat biztosítson, vagyis az érintettnek legyen lehetősége bírósághoz fordulni, a bíróság pedig legyen jogosult (és eljárása egyben alkalmas) az ügy érdemi elbírálására. Ennek szabályai alapvetően a jogalkotói mérlegelés kérdéskörébe tartoznak.” Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a Kp. szabályozása biztosítja a bírósághoz fordulás jogát. Valóban, a bevezetett szabályozás miatt az érintettek számára több utazással jár, ha meg kívánnak jelenni a bíróság előtt, de ugyanez a teher megjelenik a kizárólagos illetékességgű bíróságok előtti ügyekben is, illetve – amennyiben a bíróság tárgyalást tart – a bírói döntéssel szembeni jogorvoslatok elbírálásánál, vagy a felülvizsgálati eljárás lefolytatásakor is. Mindaddig azonban, amíg e szabályok ténylegesen nem zárják el a jogvitában érdekelt felet attól, hogy ügyét bíróság elé vigye és a bíróság azt (a feltételek fennállása esetén) érdemben elbírálja, a támadott rendelkezések nem ellentétesek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti bírósághoz fordulás jogával. Jelen esetben ilyen körülmény nem tárható fel.”<sup>247</sup>

A bírói függetlenség sérelmének vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány alapján a bírói függetlenség és az illetékességi szabályok közötti alkotmányjogi összefüggés nem állapítható meg.

<sup>246</sup> 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

<sup>247</sup> 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

A bírót bíróként illetik meg e biztosítékok, a függetlenség követelményéből nem vezethető le, hogy egy adott bíróságon belül milyen ügyszakon kell eljárnia, illetve milyen legyen az ügyek elosztásának rendje.<sup>248</sup>

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a bírói indítványt elutasította.

### III. Az Alaptörvény hetedik módosítása

A 2018. áprilisi országgyűlési választásokon az addig kormányzó erők kétharmados többséget szereztek. Ez lehetővé teszi számukra, hogy az Országgyűlés döntéshozó mechanizmusán keresztül érvényesítsék akaratukat az Alaptörvény módosításával kapcsolatban is. Erre sor is került: a hetedik módosítás a közigazgatási bíráskodást is érinti.

Magyarország Alaptörvénye hetedik módosításának (2018. június 28.) 249 7. cikke szerint:

(1) 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 bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság, amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.”

(2) Az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(5) A rendes bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi. Az Országos Bírói Tanács felügyeli a rendes

<sup>248</sup> 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.

<sup>249</sup> Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítását az Országgyűlés a 2018. június 20-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2018. június 28.

bíróságok központi igazgatását. Az Országos Bírói Tanács, illetve más bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában.”

A fenti alaptörvényi rendelkezésekre figyelemmel elkezdődött a Bszi. módosításának, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény tervezetének előkészítése is, ami megteremtette (volna) az önálló közigazgatási bíróságok szervezetrendszerét és eljárását.

## **IV. A közigazgatási bíróságokról szóló törvény és a szabályozási tartalom alakulása, valamint a törvény alkotmánybíróági vizsgálatának eredménye**

### **1. A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény egyes főbb eltérései a rendes bíróságokra vonatkozó szabályokhoz képest**

A közigazgatási bíróságokról szóló törvény – amely végül nem lépett hatályba – a rendes bíróságokhoz képest számos eltérést tartalmazott a közigazgatási bíróságok vonatkozásában.

Részben az Alaptörvény, részletes tartalmát áttekintve a közigazgatási bíróságokról szóló törvény alapján látható, hogy a rendes bíróságok és a közigazgatási bíróságok rendszere számos vonatkozásban eltért (volna) egymástól. E részben csak néhány, alapvető különbséget említek, és a közigazgatási bíróságokról szóló törvény szabályait (terjedelmi okokból is) csak pár vonatkozásban taglalom, mivel az alkotmányossági vonatkozások áttekintésekor számos rendelkezés érintve van.

1.1. A közigazgatási bíróságok szervezetrendszere – a rendes bíróságokétól eltérően – kétszintű lett volna. A törvény 1. § (1) bekezdése szerint „Közigazgatási bíróságok a Közigazgatási Felsőbíróság és a közigazgatási törvényszékek”.

A (3) bekezdés szerint: „A közigazgatási bíróságok járnak el és döntenek közigazgatási jogvitákban, valamint törvénnyel a közigazgatási bíróságok hatáskörébe utalt egyéb ügyekben. A Közigazgatási Felsőbíróság mint a közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve országos illetékességgel jár el a hatáskörébe tartozó ügyekben.”

A törvény rögzítette, hogy e bírói szervek jogi személyek, továbbá azt is, hogy a Közigazgatási Felsőbíróóság székhelye Esztergom. A törvény szerint nyolc közigazgatási törvényszék jött volna létre, a törvény mellékletében meghatározott illetékességi területtel.

A törvény szabályozta a közigazgatási törvényszék és a Közigazgatási Felsőbíróóság szervezeti és hatásköri szabályait, bírói testületeit. A Közigazgatási Felsőbíróósághoz került volna a Kúria önkormányzati tanácsának a helyi rendeletek törvényességevel kapcsolatos feladatköre. A Közigazgatási Felsőbíróóság joggyakorlat-egységesítő tevékenységet is ellátott volna.

A törvény létrehozta volna az Országos Közigazgatási Bírói Tanácsot (OKBT), mint a közigazgatási bírák konzultatív, véleményező és döntéshozó testületét. Az OKBT tizenegy tagú testület lett volna, amelynek elnöke a Közigazgatási Felsőbíróóság elnöke, és tíz tagját az összbírói értekezletek választották volna meg hat évre a következők szerint: a közigazgatási törvényszékek összbírói értekezlete egy-egy bírót, a Közigazgatási Felsőbíróóság teljes ülése két bírót.

1.2. A rendes bíróságoktól való eltérés a szervezeti felépítésen kívül az igazgatásban jelentkezett volna. A 60. § szabályai alapján az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében foglalt bírói függetlenség elvének biztosításával a bírói testületek közreműködésével, a közigazgatási bíróságok működésért viselt felelőssége keretében a *miniszter* látta volna el az e törvényben meghatározott igazságügyi igazgatási feladatokat. A törvény rögzítette, hogy a miniszter nem jogosult a közigazgatási bíróságokra kötelező szabályzatot alkotni, ajánlást kiadni és – e törvény eltérő rendelkezésének hiányában – határozatot hozni, valamint azt, hogy a Bszi.-ben az Országos Bíróági Hivatal elnökének megállapított azon feladatokat és hatásköröket, amelyek esetében e törvény eltérő szabályt nem állapít meg, a miniszter látja el, illetve gyakorolja.

Ezen túlmenően a közigazgatási bíróságokról szóló törvényben és az államháztartásról szóló törvényben meghatározott általános és különös rendelkezések szerint a miniszter gyakorolta volna a központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezete tekintetében a fejezetet irányító szerv hatásköreit.

A törvény rendezte a közigazgatási bíróságok vezetői és a bírói testületek igazgatási hatásköreit is.

## **2. A Velencei Bizottság 943/2018. számú véleménye és a közigazgatási bíróságok függetlenségét biztosító további garanciákról szóló 2019. évi XXIV. törvény**

Az Országgyűlés 2019. április 1-jei ülésnapján – többek között a Velencei Bizottság ajánlásai nyomán (lásd Velencei Bizottság 943/2018. számú véleményét), melyet a 3. pontban részletezett AB határozat részeként hasznosítok – elfogadta a közigazgatási bíróságok függetlenségét biztosító további garanciákról szóló 2019. évi XXIV. törvényt.

A törvény általános indoklásában olvashatóan, a „Kormány képviselőiben az igazságügyi miniszter a vizsgálat előtt és alatt is hangsúlyozta, hogy kész a Velencei Bizottság szakmai észrevételeit és az elfogadott törvények módosítására vonatkozó javaslatait megfontolni. Az alkotmányos párbeszéd jegyében, a bírói függetlenség és a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos rendszerünkben betöltött kiemelkedő jelentőségére tekintettel indokolt olyan további garanciák, pontosítások megfogalmazása, amelyek még inkább elősegítik, hogy a 2020. január 1-jével felálló közigazgatási bírósági szervezet betölthesse rendeltetését.”

Ennek megfelelően a törvény az alábbi fontos változtatásokat eszközölte a szabályozásban (kiemelve a részletes indokolás szövegéből):

- biztosította, hogy a nemzetközi igazságszolgáltatási szervezetben bíróként, főtanácsadóként, valamint az alkotmánybírói és az alkotmánybíróági főtanácsadói tapasztalatot a Kúria elnökének megválasztása során bírói tapasztalatként ismerje el a jogalkotó;
- az OKBT működésének függetlensége szempontjából „további garanciát jelent, hogy ha a fegyelmi vétség elkövetésének gyanúja az OKBT tagjával szemben merül fel, az OKBT dönt a fegyelmi eljárás megindításának kezdeményezéséről. Hasonlóképpen az OKBT dönt a módosítás értelmében a fegyelmi eljárás megindításának kezdeményezéséről, ha a fegyelmi vétség elkövetésének gyanúja a miniszter által kinevezett közigazgatási bírósági vezetővel szemben merül fel, további garanciát teremtve a bírósági vezetők és a miniszter viszonyában”;
- a módosítás – a korábbi állandó meghívotti minőség helyett – „az igazságügyért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) meghívását opcionálissá teszi az OKBT üléseire”;

- megerősíti azt, hogy „a bírói karrier szempontjából döntő jelentőségű hatáskörökkel rendelkező testületben meghatározó többségben legyenek a bírák által választott tagok”;
- a miniszternek a közigazgatási bíróságok „szervezeti és működési szabályzatának kiadásával kapcsolatban nem lesz hatásköre, azt a közigazgatási bíróságok elnökei a bírói tanácsok aktív közreműködésével adják ki”;
- a Kúria és a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének megválasztási feltételei megegyeznek;
- olyan sajátos jogorvoslati mechanizmust intézményesít, „amely lehetővé teszi a közigazgatási bíró számára, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének egyes igazgatási intézkedéseivel szemben szolgálati bírósághoz forduljon”;
- pontosítja a Közigazgatási Felsőbíróság másodelnöke, a közigazgatási törvényszék elnöke és másodelnöke kinevezési feltételeit;
- többletgaranciákat irányoz elő a pályázati eljárásban;
- meghatározza azokat a „kiemelten fontos bírói kvalitásokat, amelyeket a miniszter a meghallgatás során figyelembe vesz. Ezeknek a szempontoknak a rangsortól eltérő miniszteri döntés indokolásában is meg kell jelenniük”;
- a bírói pályázatok eredményével szemben a Bjt. szerint előterjeszthető jogorvoslat szabályait „kiegészíti és hozzáigazítja a Kbtv. pályázat elbírálására vonatkozó rendelkezéseivel, ezzel emelve a miniszter pályázati eljárásban betöltött feladata feletti kontroll szintjét”;
- a „bíróági vezetői kinevezések objektivitásának fokozása érdekében a módosítás pontosan meghatározza, hogy a pályaműben, valamint a pályázó személyes meghallgatása során a hosszú távú tervek és azok megvalósításának ütemezésén túl milyen bíróági vezetői kompetenciákat kell elsődlegesen értékelni”;
- megerősíti „azt a nemzetközi standardokban megfogalmazott követelményt, hogy a bírói karrier szempontjából döntő jelentőségű hatáskörökkel rendelkező testületben meghatározó többségben legyenek a bírák által választott tagok”;
- ezen túlmenően több technikai szabályt tartalmazott.

Látható tehát, hogy a törvény számos vonatkozásban eleget tett a Velencei Bizottság észrevételeinek.

Ennek ellenére Gulyás Gergely, Miniszterelnökséget vezető miniszter a 2019. május 30-i Kormányinfón bejelentette, hogy a Kormány határidő

nélkül elhalasztja a közigazgatási bírósági rendszer bevezetését, mert még a gyanúját is szeretné elkerülni, hogy Magyarországon bármi probléma állhat fenn az igazságszolgáltatás függetlenségével összefüggésben.

### 3. A vonatkozó törvények alkotmányosságát eldöntő 22/2019.

#### (VII. 5.) AB határozat<sup>250</sup>

55 országgyűlési képviselő utólagos normakontrollt kezdeményezett a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény egyes rendelkezései és a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény (Ámttv.) egésze, valamint egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítása céljából. Az Alkotmánybíróság a 22/2019. (VII. 5.) AB határozatban az indítványokat elutasította, illetve visszautasította.

Az indítványozók a kellő felkészülési idő, a hatalommegosztás, illetve az ítélkező bírók pártatlansága és befolyástól mentes döntéshozatala követelményének sérelmét állították a két törvény vonatkozásában.

3.1. A *kellő felkészülési idő* követelményével összefüggésben az Alkotmánybíróság az indítványok alapján több vonatkozásban is vizsgálódott.

Elsőként megállapította, hogy amennyiben új szervezetrendszer jön létre, akkor annak felállításához „nem elégséges a létrehozó törvény hatálybalépése, gondoskodni kell a szervezetrendszer tényleges működéséhez szükséges fizikai körülmények (pl. elhelyezés, közszolgáltatókkal való szerződéskötés, informatikai rendszer kialakítása stb.) megteremtéséről, a személyi állomány összeállításáról, felkészüléséről, a működéshez szükséges adminisztratív keretek biztosításáról is (szervi igazgatási feladatok). A feladatok egy része jogszabályi – többségében törvényi – szabályozást igényel, míg mások belső igazgatás révén végezhetőek el”. Az Alkotmánybíróság szerint az, hogy a két törvény előkészítését esetlegesen nem előzte volna meg széles körű szakmai előkészítés, és az időben is rövid lett volna, nincs közvetlen összefüggésben a felkészülési idővel, mivel az előkészítő munka csak egy lépés a jogalkotás folyamatában. Kimondta az Alkotmánybíróság azt is, hogy az önálló köz-

<sup>250</sup> A közigazgatási bíróságokról szóló törvény alkotmányosságát az elfogadásával kapcsolatos eljárási követelmények betartása tekintetében korábban már vizsgálta az Alkotmánybíróság, és a 15/2019. (IV. 17.) AB határozatban nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. Ezt a döntést az anyagban külön nem vizsgálom.

igazgatási bírósági szervezetre vonatkozó szabályozás előkészítése sem rövid idő alatt zajlott. Rögzítette az Alkotmánybíróság azt is, hogy „a jogszabály előkészítése és megalkotása, ennek során a szakmai és politikai döntések, a normaszöveg-szerkesztés és döntéshozatal összetett folyamat, melyet sem egyes elemeiben, sem összességében a felkészülési idővel kapcsolatban nem lehet vizsgálni és értékelni alkotmányjogi szempontból”.

Az Alkotmánybíróság a felkészülési idő hiányát abban a vonatkozásban sem tartotta megállapíthatónak, hogy a jogalkotó az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállítására alig több mint egy év felkészülést biztosított. Ennek oka a 22/2019. (VII. 5.) AB határozat szerint az, hogy „a szabályozás a közigazgatási bírósági szervezet önállóvá tételére, nem pedig egy előzmények nélküli szervezet felállítására vonatkozik”, továbbá az Átmtv. is szabályozta az átmeneti időben a működés megkezdéséhez szükséges lépéseket.

Az átmeneti rendelkezésekkel kapcsolatban sem osztotta az Alkotmánybíróság az alkotmányossági aggályokat: a testület szerint az, hogy egyes feladatokkal összefüggésben „alkotmányossági, esetleg szakmai vita van, önmagában nem befolyásolja a felkészülési idő megítélését”.

A kellő felkészülési idővel kapcsolatban az Alkotmánybíróság szerint nem aggályos az sem, hogy a folyamatban lévő közigazgatási tárgyú jogegységi eljárások 2019. december 31. napján a törvény erejénél fogva megszűntek volna, és 2020. január 1-jét követően közigazgatási elvi bírósági határozat és elvi bírósági döntés nem lett volna közzétehető. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis „a bírónak tudnia kell értelmezni az alkalmazandó jogszabályokat elvi határozatok és elvi bírósági döntések nélkül is”. Hasonlóan vélekedett a testület a folyamatban levő ügyek átvételének kérdéséről is. A Velencei Bizottság szerint azonban ez a helyzet „kételyeket vetett fel a jobbiztonsággal kapcsolatban”.

3.2. Alkotmányossági aggály merült fel a *bíróságok igazgatására* vonatkozó egyes követelményekkel kapcsolatban is, ezeket azonban az Alkotmánybíróság szintén nem osztotta.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „a bírói függetlenséget alapvetően a bírók jogállására vonatkozó szabályozás biztosítja, e követelménnyel nem azonosítható a bíróságok funkcióspecifikus tevékenységének keretét adó bírósági szervezet teljes igazgatási függetlensége”. „Figyelemmel kell lenni azonban arra, hogy a bírósági szervezet függetlensége nem korlátlan, a bírósági szervezet az állam része, a bíróságok létesítése és fenntartása az állam feladata, vagyis a bíróságok működéséhez szükséges más hatalmi ágakkal való együttműködés (idetartozik a szervezet létrehozása és a műkö-

dés feltételeinek biztosítása).” Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a történeti alkotmány vívmánya „az az elvi megkülönböztetés, amely az ítélkező tevékenységet elválasztotta a bíróságokra mint szervezetekre irányuló külső igazgatástól”.

Az Alkotmánybíróság részletesen foglalkozott a Velencei Bizottság állásfoglalásával is, ami a Kormány felkérésére történt vizsgálat alapján született. A 2019. március 15–16-án tartott plenáris ülésen elfogadott állásfoglalás [CDL-AD(2019)004] indítvány szempontjából releváns megállapításait is összefoglalta az Alkotmánybíróság. Ezekből idézve:

- „A Velencei Bizottság támogatja, hogy független bírói testületek meghatározó befolyással rendelkezzenek a bírók kinevezéséről és előmeneteléről szóló döntéseket illetően, így biztosítva a bírók és a bíróságok függetlenségét, mindazonáltal nem zárja ki az olyan rendszereket, amelyek e döntéseket a törvényhozásnak felelős igazságügyi miniszterre telepítik, amennyiben hatékony garanciák biztosítják, hogy a rendszer működése ne lehessen negatív hatással a bírói függetlenségre. Fontosak a hatékony fékek és ellensúlyok, ideértve a bírói testületeket, melyek rendelkeznek a szükséges hatáskörökkel és erőforrásokkal a bírói függetlenség érvényesülésének biztosítására mind szervezeti, mind személyi szinten. Ezeket figyelembe véve egyrészt pozitívumnak minősíti, hogy az igazgatási hatáskörök gyakorlója, az igazságügyi miniszter – az OBH elnökével ellentétben – felelős az Országgyűlésnek. Azonban mivel az OKBT hatáskörei rendkívül korlátozottak, és legtöbbször konzultatív jellegűek, így az OKBT nem tűnik képesnek arra, hogy hatékony ellen-súlyként működjön az igazságügyi miniszterrel szemben.”
- „Önmagukban nem kérdőjelezhetők meg az olyan rendszerek, amelyekben törvény a kinevezési javaslatnak a köztársasági elnökhöz való felterjesztésére vonatkozó hatáskört a Kormányra vagy egy miniszterre telepíti. Az ilyen rendszereket a parlament általi megválasztás vagy a parlamenti többség általi kinevezés által közvetített demokratikus legitimáció igazolja. Mindazonáltal, ha egy ilyen rendszerre esik a választás, a függetlenség biztosítékaira kiemelt figyelemmel kell lenni. Ez jelenti egyrészt a kinevezési eljárás megfelelő garanciáit, másrészt pedig azt, hogy olyan jelölteket nevezzenek ki, akik megfelelnek az elvárt követelményeknek, és nem rendelkeznek túlzott politikai háttérrel. Alapvető fontosságú, hogy ha létezik egy erre hivatott bírói testület, az valós és hatékony befolyással rendelkezzen a döntéshozatalra.”

- Az OKBT Személyi Tanácsának összetétele ugyan megfelel a nemzetközi standardoknak, azonban fejleszthető lenne, „amennyiben a bíró tagok száma növekedne egy, az OKBT tagjai közül választott bíróval vagy egy független külső taggal”.
- „A Velencei Bizottság véleménye szerint a legproblematisabb rendelkezések azok, amelyek lehetővé teszik a miniszter számára, hogy megváltoztassa az OKBT Személyi Tanácsa által felállított sorrendet. Az ugyan pozitívum, hogy a törvény előírja, hogy a miniszter köteles a sorrendet megváltoztató döntését írásban indokolni, valamint hogy a pályázók meghallgatását átlátható módon köteles lefolytatni, ettől függetlenül azonban a törvény nem tartalmaz semmilyen feltételt vagy előírást arra nézve, hogy a miniszter milyen esetekben térhet el a sorrendtől, továbbá nem találhatók ellensúlyok sem, amelyek a miniszter hatalmát e tekintetben korlátoznák.”
- „A törvény nem tartalmaz kifejezett és hatékony eszközöket a miniszternek a jövőbeni közigazgatási bírók kinevezésére irányuló hatáskörei gyakorlásának ellenőrzésére, kontrollálására. Nem bizonyos, hogy megtámadható-e bíróság előtt nem bírói jogállású személy esetén a miniszternek a köztársasági elnökhöz felterjesztett kinevezési javaslata a köztársasági elnöki kinevezést megelőzően, illetve bírói jogállású személy esetén a bíró elnyert közigazgatási bírói álláshelyre való beosztása.” Ebből az következik, hogy a törvénynek e tekintetben további garanciákat kell tartalmaznia. „Ha a miniszter megváltoztató döntése elleni kifogás közigazgatási jogvitának vagy a Bjt. 21. § (4) bekezdése szerinti kifogásnak minősülne is, a törvénynek meg kellene határoznia azokat a szempontokat, amelyekre a miniszternek hivatkoznia kellene döntése indokolásában, hogy ezáltal a bíróságok el tudják bírálni az érintett döntést.”
- A Velencei Bizottság szerint szükséges lenne „lefektetni annak a feltételeit, illetve szempontjait, hogy a miniszter milyen esetekben térhet el a felállított pályázói sorrendtől, valamint a módosításhoz szükségessé tenni az OKBT Személyi Tanácsának hozzájárulását, továbbá létrehozni bírói úton való jogorvoslatot – feltételeinek és eljárási szabályainak tisztázása mellett –, amely lehetővé teszi, hogy a pályázók megtámadják a miniszter döntését”.
- A Velencei Bizottság szerint a pályázatok eredménytelenné nyilvánításával kapcsolatban a törvénynek szigorúbban és pontosabban kellett volna szabályoznia ennek feltételeit.

- A Velencei Bizottság kifogásolta, hogy a miniszter hatáskörei miért kiterjedtebbek „a közigazgatási bíróságok vezetőivel kapcsolatban, melyek ráadásul politikailag érzékenyebbek, illetve széleskörűbbek, mint az OBH elnökének hatáskörei a rendes bírósági szervezetrendszert illetően”. A Bizottság javasolta, hogy a miniszter végső döntésének meghozatalában az OKBT Személyi Tanácsa hatékonyan vegyen részt, és e döntések ellen bírói jogorvoslat álljon rendelkezésre. E javaslatokat a Bizottság a Közigazgatási Felsőbíróság bíróinak kinevezési eljárására is érvényesnek tartotta.
- A Velencei Bizottság kifogásolta, hogy a miniszter pályázati eljárás mellőzésével, „pusztán a véleményező bizottság álláspontjának kikérését követően megbízott elnököt bízhat meg a közigazgatási törvényszék elnöki tisztségére. Ezen eljárás ugyan igazolható lehet a közigazgatási törvényszékek gyors és hatékony felállításának szükségességével, ennek ellenére problematikus, tekintetbe véve a megbízott elnökök bizonytalan helyzetét, akikkel kapcsolatban bizonytalan, hogy kinevezhetők-e újra ezen vezetői pozíciókba.”
- A miniszter címadományozási hatáskörével kapcsolatban a Velencei Bizottság kimondta: „a bírói függetlenséggel kapcsolatban kételyeket vet fel az, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke és a miniszter – aki a végrehajtó hatalom része – megválaszthatják, hogy mely bírók részesüljenek olyan címekben, amelyek pénzbeli juttatással járnak.” A javadalmazásnak „egyenlőnek kell lennie az azonos feladatot ellátó bírók tekintetében, a különbségek a végrehajtó hatalom tagjainak egyedi döntésén nem alapulhatnak”. (Problemátikus volt a címhez szükséges szolgálati időtartamban való eltérés is a rendes és a közigazgatási bíróságok bírái között.) A Velencei Bizottság kiemelte, hogy pontosítani kell a törvényt atekintetben is, hogy a miniszter által gyakorolt munkáltatói jogok ne lehessenek hatással az érintett bírók függetlenségére. Ezen túlmenően az OKBT-nek világosan meghatározott szerepet kell biztosítani a közigazgatási bírósági elnök és hivatalvezető igazgatási tevékenységének miniszter általi felügyelete és ellenőrzése tekintetében.
- A Velencei Bizottság az ügyelosztási renddel kapcsolatban is észrevételt fogalmazott meg: mivel ennek megalkotása a bírósági elnökök feladata, szükséges biztosítani, hogy a kiszámítható és átlátható ügyelosztás nemcsak a törvény által felállított, független és pártatlan bíróság követelményének való megfelelés szempontjából, hanem

a bírók belső, bírói szervezetrendszeren belüli függetlenségének garantálása szempontjából is érvényesüljön.

Az Alkotmánybíróság a Velencei Bizottságnak a bíróságok igazgatására vonatkozó álláspontját, amely általános követelményeket is tartalmaz, figyelembe vette a fenti határozata kialakításakor.

Az Alkotmánybíróság utal rá, hogy a miniszteri igazgatási modellt a Velencei Bizottság „általában is elfogadhatónak tartja”. Utalt rá az Alkotmánybíróság, hogy a Velencei Bizottság kifejezetten nem támogatja a bírói önigazgatás elvét. Megjegyezte azt is, hogy a „közigazgatási bíróságok szervezeti hovatartozására és felépítésére vonatkozóan [...] Európában egyáltalán nincs közös mérce...”.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény „nem tartalmaz rendelkezést a közigazgatási bíróságok igazgatására, arra, hogy mely szerv és hogyan látja el e feladatokat”; azt ugyanis csak a rendes bíróságok vonatkozásában rögzítik az alaptörvényi szabályok. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény szabályainak értelmezésével megállapította, hogy „nagyfokú jogalkotói szabadság érvényesül azzal kapcsolatban, hogy mely modellt alkalmazza, és abban mely szerveket milyen feladatok ellátására jogosítja fel a jogalkotó. Önmagában a miniszteri igazgatás nem sérti sem a hatalommegosztás elvét, sem a bírói függetlenséget. Sem a hatalommegosztás elvéből, sem a bírók függetlenségének követelményéből nem vezethető le ugyanis valamely igazgatási modellt kötelező alkalmazása, sem pedig az, hogy szükségképpen a bírói hatalomnak kell minden igazgatási feladatot ellátnia. Mindaddig, amíg a miniszter igazgatási tevékenysége a szakmai működésre, vagyis az ítélező tevékenységre nem gyakorol közvetlen befolyást, alaptörvény-ellenesség nem állapítható meg.”

Az Alkotmánybíróság vizsgálta a közigazgatási bírói pályázatokkal kapcsolatos egyes törvényi előírásokat is, mivel az indítványozók szerint ezek közül több is alkotmányossági aggályt vet fel, így például az, hogy a miniszter eltérhet(ett volna) az OKBT Személyi Tanácsa által felállított rangsortól, az OKBT Személyi Tanácsa által javasolttól eltérő személyt javasolhatott volna közigazgatási bíróvá kinevezni, illetve eredménytelenné nyilváníthatott volna pályázatot.

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a kiválasztási folyamatban a miniszteri beavatkozás „mindaddig, amíg nem befolyásolja a bírók ítélező tevékenységét, vagyis azt, hogy az ítélező bírók saját szakmai meggyőződésük alapján, az igazgatási befolyásolás kizártsága mellett döntsenek, nem sérti

a bírói függetlenséget, illetve a független és pártatlan bíróság követelményét”. „A bírósági álláshelyekre vonatkozó pályázatok kiírásával, lebonyolításával és a döntéshozattal kapcsolatban az Alkotmánybíróság a bírói függetlenség és a jogbiztonság követelményéből fakadóan garanciaként tekintett arra, hogy az eljárás és a rangsor kialakításánál figyelembe vehető szempontok törvényben legyenek szabályozva, a döntéshozatal ne tolódjon el egyoldalúan a végrehajtó hatalom irányába, ezt a bírói szervek részvétele hatékonyan tudja ellensúlyozni, továbbá a szubjektív elemek legyenek minimálisra szorítva. A jogállamiság elve, illetve a jogorvoslathoz való jog szempontjából pedig követelményként fogalmazta meg a személyzeti döntés érdemi indokolását és azt, hogy a jogorvoslatra vonatkozó szabályok az eljárás valamennyi, a döntés szempontjából releváns és meghatározó elemére terjedjenek ki.” Utóbbiakat indítvány hiányában nem vizsgálta az Alkotmánybíróság, előbbieket vonatkozásában pedig megállapította, hogy azok megvalósulnak. Az Alkotmánybíróság szerint a törvény szabályai „együttesen megvalósítják a bírói szervek részvételével megvalósuló azon semlegesítő ellensúlyt, ami megakadályozza, hogy a miniszter bírói kinevezési eljárásban való részvétele meghatározó legyen a bírói kinevezésre, kihatással legyen a kinevezendő bírók függetlenségére és ezáltal az ítélkezési tevékenységükre”.

Az Alkotmánybíróság rögzítette azt is, hogy „a szubjektív elemek minimálisra szorításának követelménye – vagyis az, hogy a szabályozásnak biztosítania kell a szubjektív, diszkrecionális döntéshozatal elkerülését a pályázati eljárásokban – érvényesül”.

Foglalkozott az Alkotmánybíróság azzal az indítványozói állásponttal is, mely szerint a bírósági vezetők „kinevezése és leváltásuk a miniszter diszkrecionális jogkörébe tartozik”, ez pedig az igazságszolgáltatásnak nemcsak a függetlenségét, hanem a pártatlanságát is befolyásolni képes.

Az Alkotmánybíróság visszautalt a 3154/2017. (VI. 21.) AB határozatban foglaltakra, ez alapján pedig, „amennyiben az igazgatást végző személy bírók státuszát érintő hatásköre közvetlen (pl. a bírósági vezetők kinevezése), az erős korlátok között gyakorolhatóság kellő garanciát nyújt az önkényes döntés lehetőségével szemben. Ha az igazgatást végző és a bírósági vezetők között nincs hierarchikus viszony, és az igazgatást végző nem tekinthető a bírók felettes szervének, úgy az ítélkezési tevékenységre sincs sem közvetlen, sem közvetett ráhatása.” Az Alkotmánybíróság szerint tehát „garanciális korlát az, hogy a bírósági vezetők pályázati eljárásában is megvalósul a bírói testületek közreműködése”, ami ebben az esetben megvalósul, emiatt alkotmányosságai problémát nem látott a megoldásban a testület.

Hasonlóan nem tartotta alaptörvény-ellenesnek az Alkotmánybíróság a miniszter költségvetési jogköreire vonatkozó előírásokat. Ezek alapján „a miniszter gyakorolja a központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezete tekintetében a fejezetet irányító szerv hatásköreit, állítja össze a központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezetére vonatkozó javaslatot, illetve a fejezet végrehajtására vonatkozó beszámolót”. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a „bíróságok közreműködése nélkül általában nincs lehetőség a költségvetési törvényjavaslat tervezetének az előkészítésére. Év közben miniszteri döntéssel nem lehet forrást elvonva ellehetetleníteni a működést, mert átcsoportosítani csak az Országgyűlés jogosult, szükséges a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének, ha pedig az átcsoportosítás nem a Közigazgatási Felsőbíróság címét érinti, az OKBT egyetértése, illetve az Áht. egyes, a Kormány és az államháztartásért felelős miniszter hatáskörébe utalt jogszabályok gyakorlását tételesen kizárja, másokhoz pedig az OKBT véleményének beszerzését és a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének egyetértését írja elő.” Az Alkotmánybíróság szerint ezen túlmenően az, hogy a miniszter a „közigazgatási bíróságok költségvetésével kapcsolatos feladatkörében ellátja a közigazgatási bíróságok elnökei belső ellenőrzési tevékenységének központi irányítását, kizárólag a költségvetési gazdálkodással kapcsolatos adminisztratív feladatot jelent, közvetlenül nincs kihatással a költségvetés összeállítására, illetve a bírók függetlenségére sem”. Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy az Alaptörvény *N)* cikkére figyelemmel a közigazgatási bíróságok igazgatásáért felelős miniszter „költségvetési jogkörei tehát közvetlenül az Alaptörvényen alapulnak. Az igazgatásban közreműködő bírói szervek és vezetők közreműködése pedig az igazságszolgáltatás függetlenségének biztosítását elősegítő ellensúlyként elegendő.”

Végezetül az Alkotmánybíróság a közigazgatási bíróságokról szóló törvénynek az igazságügyi miniszter egyes személyügyi feladatait rögzítő szabályait sem tartotta alaptörvény-ellenesnek. Az Alkotmánybíróság szerint a „feladatokról megállapítható, hogy az olyan – a rendeletalkotást illetően megosztott döntési jogkörben gyakorolható – igazgatási jellegű feladatok, melyek a közigazgatási bíróságok működésének biztosítását célozzák, az ítélkezési tevékenységre közvetlenül nem hatnak ki, annak befolyásolására nem alkalmasak”.

Az Alkotmánybíróság a garanciális szabályok megléte miatt nem tartotta alaptörvény-ellenesnek a miniszter jogkörét a közigazgatási bírónak adományozható címekkel kapcsolatban sem, részben az ezekkel kapcsolatos törvényi automatizmus, részben a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke általi

előterjesztés miatt, mivel „így a bíró nem az igazságügyi miniszterrel van közvetlen kapcsolatban, hanem kettejük között egyfajta ellensúlyt képez a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, amely ellensúly megakadályozza a miniszter felé irányuló esetleges elismerésre törekvést és annak az ítélkező tevékenységre való kihatását”.

## **V. A közigazgatási bíróságok sorsának alakulása az Alkotmánybíróság határozatát követően**

Az Alkotmánybíróság döntése ellenére – amely szerint a szabályozás összhangban van az Alaptörvény szabályaival – a Kormány úgy döntött, hogy az nem vezeti be a szervezetenként elkülönülő közigazgatási bírósági rendszert. Mindezt Varga Judit igazságügyi miniszter asszony 2019. október 31-én jelentette be. Ezzel együtt arról is szó esett, hogy egy készülő törvénytervezet gyorsabbá és kiszámíthatóbbá teszi majd a közigazgatási bíráskodást. Ez az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény.

Az Alaptörvény 2019. december 12-én kihirdetett nyolcadik módosítása, amely december 13-án hatályba is lépett, lényegében visszaállította a hetedik módosítás előtti alaptörvényi szabályokat.

Fontos, hogy a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény 25. §-a alapján 2020. január 1. napján lépett volna hatályba.

A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról szóló 2019. évi LXI. törvény 1. §-a szerint azonban hatályát veszítette a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény, mégpedig a 2019. évi LXI. törvény kihirdetését követő naptól, azaz 2019. július 9-től.

Így a közigazgatási bíróságokról szóló törvény sem lépett hatályba, az Alaptörvény nyolcadik módosítását követően – az alaptörvényi alap hiányában – pedig ennek lehetősége is megszűnt.

Ezzel az önálló közigazgatási bírósági szervezet kialakítására irányuló folyamat lezárult.

Az Országgyűlés 2019. december 17-i ülésnapján elfogadta az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvényt, amely 2020. március

31-ével megszünteti a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat, létrehozza a járásbíróóság törvénykezési helyét mint a járásbíróóság szervezeti egységét.<sup>251</sup> A módosítás bírósági szervezetet, személyzetet érintő részei röviden a következők: a közigazgatási és munkaügyi bíróságok megszűnésével a közigazgatási perekben és az egyéb közigazgatási eljárásokban az eddig eljáró nyolc kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróság helyett első fokon az azokkal megegyező székhelyű és (regionális) illetékességi területű nyolc törvényszék (Fővárosi Törvényszék, Budapest Környéki Törvényszék, Debreceni Törvényszék, Győri Törvényszék, Miskolci Törvényszék, Pécsi Törvényszék, Szegedi Törvényszék és a Veszprémi Törvényszék), másodfokon és felülvizsgálati eljárásban pedig a Kúria jár el. Az említett törvényszékeken és a Kúrián önálló közigazgatási kollégiumok működnek majd. A munkaügyi bíráskodás a jövőben elsőfokon a törvényszékeken, másodfokon az ítéletáblákon zajlik. Munkaügyi kollégiumok mind a törvényszékeken, mind az ítéletáblákon működnek azzal, hogy a törvényszéki munkaügyi kollégium összevonható más, a törvényben meghatározott kollégiummal. A járásbíróóság szervezeti egységeként úgynevezett törvénykezési hely működik: a járásbíróóság székhelyén kívüli, de a járásbíróóság illetékességi területéhez tartozó településen. A törvénykezési hellyel működő járásbíróóságok és az ott működő bírák helyzete speciális: a bírák a tevékenységüket mind a járásbíróóság székhelyén, mind a törvénykezési helyen végzik. Az átmenet jegyében a törvény biztosítja, hogy a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium tagjai, kérelmükre, pályázat nélkül, a törvény erejénél fogva átkerülhessenek arra a közigazgatási ügyben eljáró törvényszékre, amelynek törvény szerinti illetékességi területe magában foglalja a bíró álláshelye szerinti bíróság illetékességi területét. Megmarad azoknak is a bírói státusza, akik a megadott határidőn belül nem tesznek nyilatkozatot. Őket a törvényszék elnöke a korábbi álláshelye szerinti törvényszékre osztja be, és a bíró a beosztása szerinti kollégium tagjává válik.<sup>252</sup>

<sup>251</sup> A köztársasági elnök által megfontolásra visszaküldött törvényt azt követően kellett újból elfogadnia az Országgyűlésnek, hogy immár a Törvényalkotási Bizottság összegző módosító indítványát is tartalmazza, amely több megalapozott kifogást, mint például a bírák és az ügyészek illetményrendezésének kérdését is orvosolja.

<sup>252</sup> Lásd az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény vonatkozó rendelkezéseit. Erről lásd még Mátyás Ferenc: *Megszűnnek a közigazgatási és munkaügyi bíróságok és jön a jogegységi panasz*. Elérhető: <https://jogaszvilag.hu/szakma/megszunnek-a-kozigazgatasi-es-munkaügyi-birosagok-es-jon-a-jogegysegi-panasz/> (A letöltés dátuma: 2019. 12. 06.)

## Felhasznált irodalom

- ÁDÁM Antal (1992): A jogszabályok alkotmánybíróági ellenőrzéséről. *Jogtudományi Közöny*, 47. évf. 11–12. sz. 523–531.
- ÁDÁM Antal (1995): A közjogi bíraskodás fejlődési irányai. *Belügyi Szemle*, 33. évf. 12. sz. 45–59.
- ÁDÁM Antal (1998): *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest, Osiris.
- Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítékezésben* (2017).  
Elérhető: [www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/alaptorveny\\_oszszefoglalo\\_velemenypdf](http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/alaptorveny_oszszefoglalo_velemenypdf) (A letöltés ideje: 2017. 06. 02.)
- BERKES Lilla – FEKETE Balázs (2017): Nemzeti Hitvallás: csupán díszítő szavak? *Közjogi Szemle*, 10. évf. 1. sz. 15–24.
- BLUTMAN László (2011): Az Alkotmánybírószág és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül? *Közjogi Szemle*, 4. évf. 4. sz. 1–11.
- BLUTMAN László (2013): A nemzetközi jog joghatásai az alkotmánybíróági eljárásokban. *Jogelméleti Szemle*, 4. sz. 2–32.
- BRAGYÓVA András (1995): *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (2010): Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon? *Közjogi Szemle*, 3. évf. 3. sz. 26–32.
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit (2010): Túl az alkotmányon... *Közjogi Szemle*, 3. évf. 4. sz. 1–12.
- CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2011): ... az alkotmányjogon innen. *Alkotmánybíróági Szemle*, 1. sz. 66–71.
- DRINÓCZI Tímea (2012): Gondolatok az Alkotmánybírószág 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban. *Jura*, 18. évf. 1. sz. 37–46.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2011): Alkotmánybírószág az Alaptörvényben – új emberek, új hatáskörök. *Jogi Iránytű – Az MTA Jogtudományi Intézetének tájékoztató kiadványa*, 2. évf. 2. sz. 1–2.
- GÁVA Krisztián – SMUK Péter – TÉGLÁSI András (2017): *Az Alaptörvény értékei. Értékkatalógus*. Budapest, Dialóg Campus.
- HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor (2018): Az alkotmányfejlődés útjai. In HALÁSZ Iván szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Dialóg Campus. 77–120.

- HALMAI Gábor (1994): Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő? *Bírák Lapja*, 4. évf. 3–4. sz. 45–50.
- HANÁK András (2013): Sötétség délben: az alkotmánybíráskodás alkonya Magyarországon. *Fundamentum*, 17. évf. 1. sz. 68–70.
- HOLLÓ András (2000): Az Alkotmánybíróság viszonya az alkotmányhoz. In PETRÉTEI József szerk.: *Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom elhatárolása – Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Pécs, Dialóg Campus. 94–98.
- HOLLÓ András (2010): Az alkotmányvédelem kiemelt tárgya: a jogalkotás (törvényalkotás) alkotmányossága. *Alkotmánybírási Szemle*, 1. sz. 112–119.
- JAKAB András (2011): A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *JeMa*, 2. évf. 4. sz. 86–94.
- KELEMEN Katalin (2011a): Az alkotmánybírák választása Európában és hazánkban. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 4. sz. 2–14.
- KELEMEN Katalin (2011b): Van még pálya. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról. *Fundamentum*, 15. évf. 4. sz. 89–91.
- KELEMEN Katalin (2013): Az alkotmánybírák újraválaszthatósága és hivatalviselési ideje. In Drinóczi Tímea – Jakab András szerk.: *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Budapest–Pécs, Pázmány Press. 241–270.
- KILÉNYI Géza (1997): Az Alkotmánybíróság helye és szerepe az alkotmányvédelem garanciarendszerében. In Kéki Zoltán – Egerszegi Edit szerk.: *Jogi beszélgetések. Kaposvár*. 1993–1996. Kaposvár, Somogy Megyei Önkormányzat.
- KOCIS Miklós (2011): Viszonyítási pont vagy a vizsgálat tárgya – alkotmányellenes alkotmány módosítások. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 2. sz. 44–51.
- KOVÁCS Virág (2012): A ki nem hirdetett törvények Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatáról. *Alkotmánybírási Szemle*, 2. sz. 78–91.
- KÖRÖSÉNYI András (1998): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris.
- KÜPPER, Herbert (2013): Az alkotmány módosítás és az alkotmánybírási kontroll – megoldás az „örökkévalósági klauzula”? *Közjogi Szemle*, 6. évf. 4. sz. 1–17.
- LÁBADY Tamás (1991): A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírási eljárásban. *Magyar Jog*, 38. évf. 7. sz. 385–390.
- LÁBADY Tamás (1993): A helyét kereső alkotmánybíráskodás. *Világosság*, 34. évf. 1. sz. 34–40.
- LÁPOSSY Attila (2011): Populáris akcióból ombudsmani akció. *Magyar Közigazgatás*, új folyam 1. évf. 3. sz. 120–131.
- LÁPOSSY Attila (2012): Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és az alapjogvédelem szemszögéből. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 1. évf. 2. sz. 39–52.

- NASZLADI Georgina (2011): Alkotmánymódosítások alkotmányosságáról döntött az Alkotmánybíróság. *Közjogi Szemle*, 4. évf. 3. sz. 65–66.
- NASZLADI Georgina (2012): Alkotmányjogi panasz a parlamenti vitában. *Közjogi Szemle*, 5. évf. 1. sz. 32–39.
- PETRÉTEI József (2009): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PETRÉTEI József (2014): *Magyarország alkotmányjoga II. – Államszervezet*. 2., javított és aktualizált kiadás. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.
- POKOL Béla (2014): Értelmi konkretizálás: Az Alaptörvény alkotmánybíróági értelmezésének vitái. *Jogelméleti Szemle*, 3. sz. 71–111.
- RIXER Ádám (2018): *A vívmány-teszt*. Budapest, Dialóg Campus.
- SODAN, Helge – ZIEKOW, Jan (2005): *Grundkurs Öffentliches Recht*. München, Beck.
- SÓLYOM László (1991): Ellenőrzött rendszerváltás. *Világosság*, 32. évf. 5. sz. 365–375.
- SÓLYOM László (2010): Ezen a lejtőn nehéz lesz megállni! *Iustum Aequum Salutare*, 6. évf. 4. sz. 5–9.
- STERN, Klaus (1991): Az alapjogok alkotmánybíróági védelme. In ÁDÁM Antal – KISS László szerk.: *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest, magánkiadás. 189–204.
- TILK Péter (2002): Az alkotmányjogi panasz, mint a bíróságok és az Alkotmánybíróság eljárásának kapcsolódási pontja. *Bírák Lapja*, 12. évf. 2. sz. 59–66.
- TILK Péter (2011a): Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 4. évf. 2. sz. 5–14.
- TILK Péter (2011b): Az új típusú alkotmányjogi panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási elvárások. *Alkotmánybíróági Szemle*, 2. sz. 82–90.
- TILK Péter (2012): Gondolatok az Alkotmánybíróság vizsgálati lehetőségeinek a szűkítéséről. In Trócsányi László szerk.: *Dikaosz Logosz – Tanulmányok Kovács István emlékére*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány. 145–153.
- TILK Péter (2014): *A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 22–24.
- TÓTH J. Zoltán (2012a): Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I. rész). *Közjogi Szemle*, 5. évf. 3. sz. 11–19.
- TÓTH J. Zoltán (2012b): Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (II. rész). *Közjogi Szemle*, 5. évf. 4. sz. 29–37.
- TRÓCSÁNYI László (2012): Alaptanok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC. 19–75.

- TRÓCSÁNYI László (2014): *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest, HVG-ORAC.
- VARGA Zs. András (2016): Az egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezések eljárási feltételei. *Eljárásjogi Szemle*, 1. sz. 4–10.
- VARGA Zs. András (2018a): A Szent Korona a magyar Alaptörvényben. *Pázmány Law Working Papers*, 1. sz. 1–19.
- VARGA Zs. András (2018b): Törvényjavaslatok indokolása – az Alaptörvény hetedik módosításának 8. cikkéről. *Pázmány Law Working Papers*, 13. sz. 1–7.
- Velencei Bizottság 614/2011. sz. véleménye (63. pont). Elérhető: [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf) (A letöltés ideje: 2015. 05. 27.)
- VINCZE Attila – CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál – JAKAB András (2009): Az Alkotmánybíróság. In *Az Alkotmány kommentárja I.* Budapest, Századvég. 1099–1174.
- VISSY Beatrix (2012): Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? *Magyar Közigazgatás*, 2. (62.) évf. 2. sz. 28–36.
- VÖRÖS Imre (2016): A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 44–57.

Vákát oldal

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.  
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.  
Kapcsolat: [kiadvanyok@uni-nke.hu](mailto:kiadvanyok@uni-nke.hu)

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató  
Felelős szerkesztő: Pordány Katalin  
Olvasószerkesztő: Bíró Csilla  
Korrektor: Oláh Andrea  
Tördelőszerkesztő: Mikes Vivien

DOI: [https://doi.org/10.36250/00817\\_00](https://doi.org/10.36250/00817_00)

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.  
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-963-531-137-8 (nyomtatott)  
ISBN 978-963-531-138-5 (elektronikus PDF)  
ISBN 978-963-531-139-2 (ePub)

A könyv célja, hogy bemutassa a kormányzás feletti alkotmánybírósági és bírói kontroll sajátosságait az Alaptörvény hatálybalépését követően. Ismereti az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás változásait, kiemelt fontosságot tulajdonítva egyes hatáskörök átalakításának. A szerző kitér az Alaptörvénybe került kötelező alkotmányértelmezési szempontokra, illetve azok alkotmánybírósági gyakorlatának vázlatos áttekintésére.

Az államhatalom feletti kontroll része a közigazgatási bíraskodás is, amely a közelmúltban nagyon izgalmas kérdéseket felvető szabályozási változtatások alatt állt. A kötet érinti az ezzel kapcsolatosan felmerült alkotmányossági aggályokat, az azokra adott alkotmánybírósági válaszokat, és röviden bemutatja az Alaptörvény módosításainak ezzel kapcsolatos részeit is.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”  
című projekt keretében jelent meg.

**SZÉCHENYI** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**