



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA

Ügyszám: 11/2559-0/2012.

Érkezett: 2012 MARCH 13

Példány: 1

Kezelőiroda: P-1

Melléklet: Ø

Ügyszám:
Előadó:

AJB-2302/2012
dr. Szajbély Katalin
dr. Láposy Attila

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg

1. *elsődlegesen* „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.)”-t (a továbbiakban: Ár.), mivel álláspontom szerint az ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével), valamint az Alaptörvény S) cikkében foglaltakkal;
2. *másodlagosan* az Ár. 31. cikk (2) bekezdését, mivel álláspontom szerint az ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével), valamint az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésében és az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontjában foglaltakkal, továbbá
 - a) az Ár.-nak a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről szóló részét, azaz az Ár. „preambulumát” és az 1-4. cikkét,
 - b) az Ár. 11. cikk (3) és (4) bekezdését,
 - c) az Ár. 21. és 22. cikkét,
 - d) az Ár. 27. cikkét,
 - e) az Ár. 28. § cikk (3) bekezdését,
 - f) az Ár. 29. cikkét,
 - g) az Ár. 30. cikkét és
 - h) az Ár. 32. cikkét,

mivel azok nem felelnek meg az Alaptörvény átmenetiség kritériumának, így ellentétesek az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontjával, továbbá az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével).

Indokolás

1. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, 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. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Egy magánszemély azzal a *beadvánnyal* fordult hozzám, hogy az Alaptörvényben és az Ajbt.-ben biztosított jogkörömben kezdeményezzem az Országgyűlés 2011. december 30-i ülésnapján elfogadott és a Magyar Közlöny 2011. évi 166. számában kihirdetett ÁR. meghatározott rendelkezéseinek vizsgálatát és megsemmisítését. A beadványozó álláspontja szerint ugyanis az ÁR. 11. cikke (3) és (4) bekezdése, 21. cikk (1) bekezdése, 27. cikke, 30. cikke, valamint 31. cikke (2) bekezdése az Alaptörvénnyel, illetve – adott esetben – nemzetközi szerződésekben foglaltakkal ellentétesek.

Az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos normakontroll eljárás) konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos beadványa alapján. Az AJB utasítás 46. § (2) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása. A felsorolt szempontok közt szerepel az, hogy az indítványozást indokolhatja az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével* kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem *kirívó súlyú*, illetve a *sérelmet szenvedők száma jelentős*.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy – a beadványban leírtakon túlmenően – *mind az ÁR. egészével, mind az ÁR. egyes rendelkezéseivel kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*. Így tehát a beadványt kimerítve, illetve azon részben *túlerjeszkedve* fogalmazom meg az ÁR. egészének és egyes rendelkezéseinek a megsemmisítésre irányuló kérelmemet.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban arra kívánok előzetesen rámutatni, hogy megglátásom szerint az Alaptörvény az alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie*. Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírósági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező

alkotmánybíróági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes alapjogi teszteket is.

Megjegyzem, hogy a *két évtizedes alkotmányossági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

2. Indítványom elbírálhatóságának előfeltétele annak előzetes megállapítása, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálhatja az Ár.-t. Az e kérdésre adandó válasz pedig lényegében elválaszthatatlan az Ár. jogi jellegének, státuszának megítélésétől.

A korábbi, következetes alkotmánybíróági gyakorlat értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján az Alkotmány szabályainak felülvizsgálatára, módosítására, megváltoztatására az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki, így az alkotmányi szabályokat módosító törvényi rendelkezések felülvizsgálata főszabályként nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

Az alábbiakban részletesen kifejtett álláspontom szerint az Ár. *sajátos öndefiníciója ellenére sem vált az Alaptörvény részévé, így az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosának indítványa alapján vizsgálhatja azt.* Az Ár. jogi státuszának megállapítása, azaz végső soron annak megítélése során, hogy az Ár. az Alaptörvény részét képezi-e, illetve tekinthető-e az Alaptörvény módosításának, a következő rendelkezések irányadóak:

Alaptörvény:

R) cikk

„(1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.”

S) cikk

„(1) Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányuló javaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő terjeszthet elő.

(2) Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(3) Az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását az Országgyűlés elnöke aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését.

(4) Az Alaptörvény módosításának kihirdetés során történő megjelölése a címet, a módosítás sorszámát és a kihirdetés napját foglalja magában.”

T) cikk

„(3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

Záró rendelkezések

„(2) Ezt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el.

(3) Az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el”.

1949. évi X. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról:

„19. § (3) E jogkörében az Országgyűlés

a) megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát;”

„24. § (3) Az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.”

Átmeneti rendelkezések:

31. cikk

„(2) Az Átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján, Magyarország Alaptörvénye Záró rendelkezések rész 3. pontjára tekintettel fogadja el. Az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.”

Tekintettel az Á. 31. cikk (2) bekezdésében foglalt öndefiníciójára, felmerül a kérdés, hogy az Á. valóban tekinthető-e az Alaptörvény részének. Az Á. magát alaptörvényi szintre emelő meghatározása a szövegben az első rész preambulumban is megjelenik, amelynek utolsó mondata „alaptörvényi rendelkezésként” utal a preambulum szövegére. Álláspontom szerint a pusztá öndefiníció mindazonáltal nem elégséges a helyzet elemzéséhez, mindehhez a norma elfogadásának alkotmányos jogi környezetét kell elsőként alaposan áttekinteni.

Az Á. két módon minősülhetne az Alaptörvény részének: egyrészt abban az esetben, ha maga az Alaptörvény deklarálná, hogy az önálló dokumentumba foglalt Á. a részét képezi (egyben azt is, hogy milyen módon), másrészt pedig abban az esetben, ha az Á. elfogadására az Alaptörvény módosítására irányuló eljárásban került volna sor.

Az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontja értelmében „az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el”. Az Á. 31. cikke (2) bekezdése tehát *túlterjeszkedik az Alaptörvényben foglalt felhatalmazáson*, amikor kimondja: „Az Átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján, Magyarország Alaptörvénye Záró rendelkezések rész 3. pontjára tekintettel fogadja el. Az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.” Álláspontom szerint az Á. 31. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezés első fele a *Záró rendelkezések 3. pontjában foglalt utaló szabály téves értelmezésén alapul*. Az Á. elfogadására ugyanis a Záró rendelkezések 3. pontjában adott felhatalmazás alapján került sor, amely megítélésem szerint pusztán a kétharmados szavazati arányt előíró eljárási szabályra utal, nem pedig az alkotmányozói hatáskörre, alkotmányozói hatalomként való eljárásra.

Az Á.-t az Alaptörvénybe emelő rendelkezés helye eleve, fogalmilag nem lehet az Átmeneti rendelkezésekben, azt kizárólag az Alaptörvény tartalmazhatná. A felhatalmazó rendelkezésnek ugyanis még abban az esetben is a megalkotására felhatalmazó jogszabályban lenne a helye, ha az történetesen nem a legmagasabb szintű belső jogforrás, az Alaptörvény lenne. Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, emellett a Záró rendelkezéseket követően az Alaptörvény legvégén szereplő fordulat „Magyarország első egységes Alaptörvényéről” szól, kimondva az Alaptörvény jogrendszerbeli primátusát, megerősítve, hogy az Alaptörvény szövegén túl egyetlen más dokumentum sem minősíthető annak részeként.

A fentiekkel összefüggésben hangsúlyozni szükséges továbbá, hogy az Á. elfogadásának jogalapja *eltér az Alaptörvény elfogadásának jogalapjától*. Az Alaptörvényt a Záró rendelkezések 2. pontja szerint is kifejezetten deklaráltan a Magyar Köztársaság

Alkotmányáról szóló törvényben írt jogalapra támaszkodva fogadta el az Országgyűlés, arra hivatkozva, hogy az Országgyűlés alkotmányozó hatalomként, kétharmados szavazataránnyal új alkotmányt fogadhat el. Az Á. elfogadásának jogalapja ezzel szemben egyértelműen már az új Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontja. *Az Á. az Alaptörvény részeként való értékelése – a fentieken túl – alapvető funkciója okán sem értelmezhető.* Már az Á. elnevezéséből adódóan is azt a célt szolgálja, hogy lehetővé tegye a jogállami átmenetet az Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezései, közjogi intézményei között.

Kérdés továbbá, hogy minősülhet-e az Á. az Alaptörvény módosításának. A Magyar Közlöny 2011. évi 166. számában az „I. Az Alkotmány és annak módosításai” cím alatt hirdeti ki az Á. szövegét. Megítélésem szerint azonban az S) cikk (4) bekezdés és a Záró rendelkezések 3. pont együttes olvasatából következik, hogy az Á. nem minősíthető az Alaptörvény módosításának. Az Á. ugyanis formailag sem felel meg az Alaptörvényt módosító szabályokkal szembeni követelményeknek. Az S) cikk (4) bekezdése alapján megállapíthatjuk, hogy az Alaptörvényt módosító jogszabály megjelölésében, tehát formailag is eltér a törvényhozó hatalom által alkotott jogszabályoktól. Az Á. elfogadására a fentiek mellett – ahogyan már korábban is jeleztem – nem az S) cikk alapján, hanem a Záró rendelkezések 3. pontjában adott felhatalmazás alapján került sor.

Mindezzel kapcsolatban lényegesnek tartom jelezni, hogy az Alaptörvény módosítására (eljárás és feltételek) vonatkozó rendelkezésnek nem csupán formális jelentősége van: az Alaptörvény stabilitásának garanciáját jelenti. Egy jogállamban elemi érdek és követelmény, hogy az Alaptörvényt módosítani csak e formai szabályok megtartása mellett lehessen. A jogirodalomban uralkodó álláspont szerint az ún. „*alkotmánymódosító hatalom*” csak az alkotmány – jelen esetben az Alaptörvény – előírásainak megfelelően, az abban rögzített formai és tartalmi korlátok tiszteletben tartásával gyakorolható.

Összegezve, a fentiek alapján az Á. *nem minősülhet az Alaptörvény módosításának.*

Feltéve, de meg nem engedve, hogy az Á. *mégis az Alaptörvény módosításának minősülne*, ebben az esetben az egész Á. egyértelműen súlyos közjogi érvénytelenségben szenved és emiatt semmis. Az Á. ugyanis sem szerkezetében, sem pedig az elfogadás módjában nem felel meg az Alaptörvény S) cikkében rögzített elemi feltételeknek, nem illeszkedik továbbá az Alaptörvény normaszövegéhez sem. Bár főszabály szerint az alaptörvény-módosítás alkotmányossága nem vizsgálható, de formai alaptörvény-ellenesség esetén erre – figyelemmel a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat indokolásában foglaltakra – kivételesen van lehetőség. Az Alkotmánybíróság e határozatban kifejtett álláspontja szerint ugyanis *nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára*, hiszen a törvény- vagy akár alkotmányellenesen létrejött, a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisnek, vagyis olyanak tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna.

Amennyiben az Á. sem saját jogon, sem pedig módosításként nem vált az Alaptörvény részévé, abban az esetben az Á. az Alaptörvény keretei közt és felhatalmazása alapján megalkotott speciális, az Alaptörvény elfogadásához kapcsolódó törvény. Az Á.-nek ebben az esetben nyilvánvalóan az Alaptörvény felhatalmazásának keretei közt kell maradnia, továbbá az Alaptörvény egyetlen rendelkezésével sem lehet ellentétes. Összességében tehát az Alkotmánybíróság vizsgálati hatásköre *megállapítható az Á. normaszövegének egésze és valamennyi cikke esetében.*

3. Már a fentiekben kifejtettek alapján is látható, hogy az Á. *jogi státusza meglehetősen nehezen meghatározható*, arra nézve több, egymásnak részben ellentmondó utalás és definíció is megtalálható az Alaptörvényben, magában az Á.-ben, valamint az azt kihirdető Magyar Közlönyben. Álláspontom szerint ez a helyzet eleve súlyos értelmezési bizonytalanságot teremt, amelynek gyakorlati következményei – főként egy öndefiníciója alapján ilyen magas

státuszú jogszabály esetében – beláthatatlanok. Amennyiben ugyanis alkotmányosan elfogadható lenne az Á. öndefiníciója, akkor ennek alapján akár olyan alacsonyabb szintű jogszabályok (törvények, kormányrendeletek, stb.) megalkotására is sor kerülhetne, amelyek tartalmi ellentétben állnak az Alaptörvény tételes rendelkezéseivel. Ilyen esetben a nyilvánvalóan alaptörvény-ellenes, alapjogsértő rendelkezések vizsgálatára illetve megsemmisítésére sem lenne hatásköre az Alkotmánybíróságnak, amennyiben azok megfelelnek az Á. szabályainak. Amennyiben a 2. pontban kifejtettek szerint nem fogadható el az Á. öndefiníciója, akkor különösen aggályos, hogy egy jogszabály azt a látszatot kelti, hogy az Alaptörvénnyel azonos szinten helyezkedik el. Az Á. jogi státusza azonban jelenleg csupán *spekulatív módon*, összetett alkotmányjogi érvelés során határozható meg.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.¹ Az irányadó alkotmánybírói tétel szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.² Az Alkotmánybíróság elvi élel fejtette továbbá ki: nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat.³

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte. Az Alkotmánybíróság szerint, ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszthető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot.⁴ Az Alkotmánybíróság által alkalmazott szigorúbb mérce alapján ugyanakkor alkotmányellenessé csak az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható: csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot.⁵

Álláspontom szerint az Á. már önmagában a bizonytalan jogforrási rendszerbeli státuszából eredően ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt a jogállamiság elvével és az abból levezethető jogbiztonság követelményével. Ugyancsak az Á. egészének alaptörvény-ellenessége állapítható meg abban az esetben, ha azt az érvelést tekintetné irányadónak az Alkotmánybíróság, hogy az Á. az Alaptörvény módosításként értékelendő: az Á. elfogadása ugyanis – ahogyan azt a 2. pontban már kifejtettem – ellentétes az Alaptörvény S) cikkében foglaltakkal, így közjogi érvénytelenséget teremt.

¹ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

² Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

³ 11/1992. (III. 5.) AB határozat

⁴ Vö. 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.

⁵ Vö. 36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232.; 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301.

A fentiek okán elsődlegesen azt kezdeményezem tehát, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, illetve az S) cikkben foglalt garanciális követelmények sérelme miatt „Magyarország Alaptörvényeinek átmeneti rendelkezései”-t.

4. Másodsorban, abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Ár. jogi státuszának bizonytalansága nem alapozza meg a jogszabály 3. pontban foglaltak szerinti teljes egészében történő megsemmisítését, az alábbiak szerint kezdeményezem az Ár. 31. cikk (2) bekezdésének vizsgálatát.

Ennek indoka, hogy a 2. pontban kifejtettek alapján az Ár. 31. cikk (2) bekezdése *túlterjeszkedik az Alaptörvényben foglalt felhatalmazáson*, amikor kimondja, hogy az Ár. az Alaptörvény részét képezi. Az Ár.-t az Alaptörvénybe emelő rendelkezés helye ugyanis fogalmilag nem lehet magában az Ár.-ben, egy ilyen rendelkezésnek ugyanis még abban az esetben is a megalkotására felhatalmazó jogszabályban lenne a helye, ha az történetesen nem a legmagasabb szintű belső jogforrás, az Alaptörvény lenne. Az Ár. sajátos öndefiníciót tartalmazó 31. cikk (2) bekezdése álláspontom szerint *ellentétes mind az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, mind az R) cikk (1) bekezdésével, mind a T) cikk (3) bekezdésével, mind pedig az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 2. pontjával*. Kezdeményezem ezért, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg „Magyarország Alaptörvényeinek átmeneti rendelkezései”-nek 31. cikk (2) bekezdését.

Az Ár. 31. cikk (2) bekezdésének vizsgálatát követően álláspontom szerint szükséges, hogy az Alkotmánybíróság végezze el a félrevezető önmeghatározástól megtisztított Ár. rendelkezéseinek vizsgálatát abban a tekintetben, hogy azok mennyiben felelnek meg az alaptörvényi felhatalmazásnak. Az Ár. megalkotásáról az Alaptörvény Záró rendelkezések (3) pontja akként rendelkezik, hogy „Az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el”.

Az *átmeneti rendelkezések* tartalmukat tekintve minden esetben az alapjogszabályban már szabályozott kérdésekhez, az alapjogszabály rendelkezéseikhez kapcsolódó szabályok, amelyek átmeneti eltéréseket, kivételeket vagy egyszeri, konkrét teendőket határoznak meg. Közös ismervük, hogy megalkotásukat a régi szabályozásból az újba való átmenet teszi szükségessé, különösen a jelentős módosítások esetében elfogadásuk a jogbiztonság érvényesülése érdekében szükséges. Ezt az értelmezést erősíti az a megoldás is, hogy az Alaptörvény értelmében e rendelkezések *külön jogszabályban* kapnak helyt, éppen az Alaptörvény stabilitásának és időszerűségének fenntartását elősegítendő.

Az Ár.-nek tehát az Alaptörvényből eredően az annak végrehajtásához kapcsolódóan szükséges, átmeneti jellegű szabályokat kell tartalmaznia. Az „átmeneti” minőséget álláspontom szerint szűken kell értelmezni: az ezen akár tartalmi szempontból, akár időben túlmutató szabályok tehát *túlterjeszkednek az Alaptörvény által adott felhatalmazáson*.

Az Ár. két, egymástól jól elkülöníthető főcímre, „fejezetre” tagolódik: az első rész „A kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről” címet viseli, és egy „preambulumból” valamint négy cikkből áll, amelyek a kommunista diktatúra bűneivel kapcsolatos állami feladatokat határoznak meg. Meglátásom szerint az első rész egészében *túlterjeszkedik az Alaptörvény rendelkezéseinek végrehajtásán*, egyrészt tartalmi szempontból, emellett az „átmenetiséget” is más, az Alaptörvény eredeti felhatalmazásában szereplőhöz képest eltérő, történelmi kontextusban használja.

Az Ár. másik része az „Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény hatálybalépéséhez kapcsolódóan” címet viseli. Az itt található rendelkezések már részben valóban megfelelnek a címben szereplő „vállalásnak”, ezáltal az Alaptörvény felhatalmazásának, más cikkei azonban olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek *nélkülözik az átmenetiség követelményét*.

Az Ár. 11. cikk (3) és (4) bekezdése az általános illetékességű bíróságoktól eltérő bíró kijelöléséről szól. A rendelkezések tartalmaznak ugyan időbeni határt („amíg a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése nem valósul meg”), az azonban egyfelől nem köthető az Alaptörvény hatálybalépéséhez, az Alkotmány rendelkezéseiről az Alaptörvény rendelkezéseire való áttéréshez, másfelől az átmenetiség időtartama is bizonytalan.

Az átmeneti jelleget nélkülözik a következő rendelkezések is. Az Ár. 21. cikke az egyházakra illetve a nemzetiségekre vonatkozó sarkalatos törvényekről rendelkezik, míg a 22. cikk az alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályokat részletezi. Az Ár. 27. cikke az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének időbeni kiterjesztéséről szól. Az Ár. 28. cikk (3) bekezdése a kormányhivatalok bírósághoz fordulási jogáról rendelkezik abban az esetben, ha a helyi önkormányzat határozat-hozatali kötelezettségének nem tesz eleget. Az Ár. 29. cikk (1) bekezdése tartalmaz ugyan időbeni korlátozást, az azonban nem az Alaptörvény hatálybalépéshez kapcsolódik, míg a 29. cikk (2) bekezdése pedig az új kárpótlási jogcímek megállapításának tilalmáról szól. Az Ár. 30. cikke Magyar Nemzeti Bank és a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szerv feladatait ötvöző esetleges új szervezet felállításáról szól, amely ugyancsak nem kapcsolódik az Alaptörvény végrehajtásához. Az Ár. 32. cikke április 25. napját az Alaptörvény napjának nyilvánítja, amely szintén nem átmeneti tartalmú rendelkezés.

A fentiek alapján kezdeményezem, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja és semmisítse meg az „Magyarország Alaptörvényeinek átmeneti rendelkezései”-nek a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről szóló részét (az Ár. „preambulumát” és az 1-4. cikkét), továbbá az Ár. 11. cikk (3) és (4) bekezdését, a 21. és 22. cikkét, a 27. cikkét, a 28. § cikk (3) bekezdését, a 29. cikkét, a 30. cikkét és valamint a 32. cikkét, mivel azok nem felelnek meg az átmenetiség kritériumának, így ellentétesek az Alaptörvény záró rendelkezéseinek 3. pontjával, továbbá sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

5. Indítványomban számos olyan problémát fejtettem ki, amelyek – a jogállamiság elvéből építkezve, a jogrendszer egységét és működőképességének biztosítását szem előtt tartva – részben eljárási, formai okokból, másrészt pedig az átmenetiség tartalmi követelményének sérelme miatt vezethetnek az Ár. egészének, illetve egyes rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességének megállapításához és megsemmisítéséhez. A kifejtett alkotmányossági kifogásokon túl az Ár. általam a fenti szempontok alapján már megtámadott rendelkezéseivel szemben további tartalmi aggályok is felmerülnek, az Ár. több cikke esetében felmerül az Alaptörvény további rendelkezéseinek sérelme, illetve a nemzetközi szerződésbe ütközés is.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint, ha egy adott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenessége (alaptörvény-ellenessége) bármely okból megállapítható, akkor az indítványban megjelölt további szempontokat már nem vizsgálja. Amennyiben az Alkotmánybíróság jelen indítvány alapján megállapítja, hogy az Ár. vizsgálatára kiterjed a hatásköre, azaz az Ár. nem minősül az Alaptörvény részének, azonban mégsem kerül sor annak teljes vagy részleges megsemmisítésére, akkor a határozat kézhezvételét követően, szükség szerint egy újabb indítványban fejtem ki az Ár. egyes rendelkezéseivel kapcsolatos alkotmányossági aggályaimat.

Budapest, 2012. március 13.

Üdvözlettel:

Prof. Dr. Szabó Máté

az alapvető jogok biztosa

