

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ. NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Dr. Bihari Mihály
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	II / 2559 - 3 / 2012
Érkezett:	2012 SZEPT 27.
Példány:	1
Melléklet:	— db
Kezelőiroda:	de e

Ügyszám: AIB-2302/2012
Előadó: dr. Láposy Attila
dr. Szajbély Katalin
dr. Csink Lóránt

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

Tájékoztatom, hogy a végzést, amelyben az Alkotmánybíróság a II/2559/2012. ügyszámon jelenleg is folyamatban lévő ügyben a 2012. március 12-ei, AIB-2302/2012. számú indítványom kiegészítésére kér fel, köszönettel megkaptam.

A végzésben az Alkotmánybíróság indítványozóként arra hívott fel, hogy a végzés kézhez vételétől számított 15 napon belül nyilatkozzam arról, hogy – a jogszabályi környezet megváltozására tekintettel – indítványomat fenntartom-e, illetve ki kívánom-e egészíteni. Az indítvány előterjesztését 2012. június 19-én hatályba lépett „Magyarország Alaptörvényének első módosítása (2012. június 18.)” (a továbbiakban: Aem.), amely alapján az Alaptörvény Záró rendelkezései egy 5. ponttal egészült ki, ez alapján pedig: „a 3. pont szerint elfogadott Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2012. december 31.) az Alaptörvény részét képezik.”

Tájékoztatom Alkotmánybíró urat, hogy az említett alkotmánybíróági indítványomat az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában biztosított jogkörömről hivatkozással a következőkben ismertettek szerint módosítom, illetve kiegészítem.

Továbbra is azt kérem az Alkotmánybíróságtól, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján semmisítse meg „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.)”-nek (a továbbiakban: Ár.) 31. cikk (2) bekezdését, mivel álláspontom szerint az ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével), valamint az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésében és az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. és 5. pontjában foglaltakkal, továbbá

- az Ár.-nak a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről szóló részét, azaz az Ár. „preambulumát” és az 1-4. cikkét,
- az Ár. 11. cikk (3) és (4) bekezdését,
- az Ár. 21. és 22. cikkét,
- az Ár. 27. cikkét,
- az Ár. 28. § cikk (3) bekezdését,
- az Ár. 29. cikkét, és
- 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).

I n d o k o l á s

1. Az AJB-2302/2012. számú indítványomban arra hivatkozással kértem az Alkotmánybíróság vizsgálatát, mert álláspontom szerint súlyosan sérti Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét, értelmezési problémákat okozhat és veszélyezteti a jogrendszer egységét, működőképességét az Ár. Elsődlegesen azt tartottam, és ma is azt tartom aggályosnak, hogy az Ár. – szemben a norma elnevezésében szereplő átmenetiség követelményével – több helyütt egyértelműen nem átmeneti jellegű szabályokat tartalmaz. Egy jogszabály átmeneti rendelkezéseinek fő ismérve ugyanis, hogy megalkotásukat a régi szabályozásból az újba való átmenet teszi szükségessé, ezért mindig ehhez kapcsolódó konkrét és ideiglenes rendelkezéseket foglalnak magukban. Indítványomban hivatkoztam arra is, hogy a jogállamiság érvényesülése szempontjából problémás az Ár. bizonytalan jogforrási státusza, jogrendszerbeli helye. Gondot okoz, hogy a norma – az alaptörvényi felhatalmazáson túllépve – önmagát az Alaptörvény részének minősíti, és ezzel kívánja kikerülni, hogy a benne foglalt rendelkezések tartalmi szempontból összevethetőek legyenek az Alaptörvény garanciális szabályaival. Kiemeltem végül, hogy súlyos veszélyeket rejthet magában, ha az Ár. alapján meghozott törvények magával az Alaptörvénnyel, annak alapjogi szabályaival kerülnének ellentmondásba.

Az Aem. szerint az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontjában meghatározott hatáskörében eljárva módosította az Alaptörvényt. Az Alaptörvény Záró Rendelkezéseinek 2. pontja azt tartalmazza, hogy ezt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el. A 3. pont értelmében „az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el”. Az Aem. 1. cikk (1) bekezdése alapján az Alaptörvény Záró rendelkezések része a következő 5. ponttal egészült ki: „5. A 3. pont szerint elfogadott Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) az Alaptörvény részét képezik.”

Álláspontom szerint ez a változtatás önmagában nem eredményezi azt, hogy az Ár. is Magyarország jogrendszerének alapja lenne, az Alaptörvénnyel azonos módon. Az Aem. nem zárja ki az Ár. alaptörvény-ellenességének vizsgálatát, az átmenetiség követelményének érvényesülése tekintetében nem változtat az Ár. „jogforrási helyzetén”. Álláspontom szerint az Alaptörvény 2., 3. és 5. pontjának együttes értelmezése alapján Ár. (az „ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések”) továbbra is csak olyan rendelkezéseket tartalmazhat alaptörvény-konform módon, amelyek az Alaptörvény hatályba lépésével összefüggnek, tartalmilag átmeneti jellegűek.

2. Az Alaptörvény R) cikke értelmében az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. Ez a rendelkezés rögzíti az Alaptörvény alkotmány-státusát. Az alkotmány fogalmi eleme, hogy a jogrendszer csúcán elhelyezkedve zárt egységet alkot, és feltétlen érvényesülést kíván a jogrendszer többi elemével szemben. Ennek szövegszerű alapját képezi, hogy az Alaptörvény önmagát állítja a jogrend csúcsára. Az Ár.-ből egyértelműen kitűnik, hogy a normából a tartalmi egységességre irányuló képesség hiányzik. Az Ár. sem önmagában, sem az Alaptörvénnyel együtt nem alkot zárt egységet.

Az indítványban még csak elvi szinten vettem fel problémaként, hogy az Ár. egésze alaptörvényi jellegének elismerése esetén a jogforrási rendszerben létezhetnek olyan jogszabályok, amelyek az Ár.-nek megfelelnek (vagy kifejezetten abból következnek), azonban az Alaptörvény valamely rendelkezésével ellentétesek. Az Alkotmánybíróság a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességéről hozott 33/2012. (VII. 17.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már érintette az Alaptörvényt, valamint az Ár. viszonyát. Az Abh. indokolásából kitűnik, hogy az Ár. felhatalmazása alapján született, ám az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályi rendelkezések egyértelműen alaptörvény-ellenesnek minősülnek.

A testület ezáltal az Abh.-ban implicite *hierarchikus viszonyt* állapított meg az Alaptörvény és az Ár. között. Az Alkotmánybíróság a határozatában ismételten kimondta, hogy „*az értelmezésnél az alkotmány-értelmezésre általában irányadó szabályokat kell követni, vagyis egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedhetne. Az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer. [...] Az Alaptörvény szabályait is csak egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni.*”

Annak a rendelkezésnek, hogy az Ár. az Alaptörvény részét képezi, nem lehet olyan jelentést tulajdonítani, ami kiüresíti az Alaptörvény egyéb garanciális rendelkezéseinek az érvényesülését. Nem fogadható el tehát az az értelmezés, amely szerint az Ár. *lex specialis* az Alaptörvényhez képest, vagy amely szerint az Ár. kivételt tehetne az Alaptörvény rendelkezései alól. Az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 5. pontját tehát nem önmagában, hanem az Alaptörvény R) cikkével együttesen kell értelmezni. Az Ár. alkotmányjogi és jogforrástani helyzetének megítélésékor csak olyan értelmezés fogadható el, ami nem töri meg az Alaptörvény – mint alkotmány – koherenciáját.

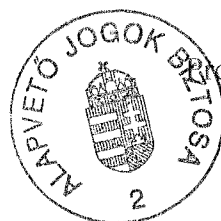
Az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontja olyan rendelkezések megalkotását teszi szükségessé, amely tartalmilag az Alaptörvény hatályba lépését, az új és a korábbi alkotmány közti átmenetet szolgálják. Az ilyen norma (és csak az ilyen norma) – az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 5. pontja alapján – az Alaptörvény részévé válik. Mint azonban arra az indítványomban kitértem, az Ár. nem az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontja szerinti, átmenetet szolgáló rendelkezéseket tartalmaz.

3. Az az értelmezés, miszerint az Ár. egésze az Alaptörvény részét képezi, azért sem fogadható el, mert akkor az alkotmánybírósági felülvizsgálat kizárt lesz mindazon rendelkezések esetében, amelyek az Ár. felhatalmazása alapján, illetve azzal összhangban születnek. Álláspontom szerint a hatalommegosztás elvét, valamint az alkotmánybíráskodás intézményét kiüresítheti az a gyakorlat, ha az Országgyűlés az Alkotmánybíróság döntését követően, utólagosan, éppen az Ár. módosításával kívánná alkotmányossá tenni bármely, az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesnek talált rendelkezést. Mindennek kapcsán lényeges az is, hogy az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában elvi élel mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése egy ponton túl felborítja a kölcsönös fékek és ellensúlyok elve alapján működő hatalommegosztás rendszerét, akár az alkotmányozó, de akár a törvényhozó vagy a kormányzó-végrehajtó hatalom javára.*”

4. A végzésben is jelzett jogszabályi környezet változására figyelemmel nem kérem az Ár. egészének felülvizsgálatát és megsemmisítését. Tekintettel továbbá arra, hogy az Aem. hatályon kívül helyezte az Ár. 30. cikkét, így értelemszerűen az annak megsemmisítésére irányuló kérésemet nem tartom fenn. Továbbra is fenntartom ugyanakkor az átmenetiség követelményének meg nem felelő Ár. rendelkezések megsemmisítésére irányuló kérésemet. Indítványomat tehát a fenti módosításokkal és kiegészítésekkel fenntartom,

Budapest, 2012. szeptember 2-án

Üdvözlettel:

Prof. Dr. Szabó Máté

