

Ügyszám: **II/00648/2013**
Első irat érkezett: **2013.04.23**
Az ügy tárgya: **Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) egyes rendelkezései ellen előterjesztett indítvány**
Eljárás típusa: **Utólagos normakontroll eljárás**
Indítványozók típusa: **alapvető jogok biztosa**
Előadó: **Lenkovics Barnabás Dr.**
alkotmánybíró:

Az indítvány lényege:

Az alapvető jogok biztosa - az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pontjára tekintettel - Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) 3. cikk, 4. cikk (1)-(2) bekezdés, 5. cikk (1) bekezdés, 6. cikk, 8. cikk, 21. cikk (1) bekezdés e) pontja megsemmisítését indítványozta.

Álláspontja szerint Magyarország Alaptörvénye negyedik módosításának egyes rendelkezései nem felelnek meg az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésében rögzített, az Alaptörvény módosításának megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeknek. Az alapvető jogok biztosa indítványában előadja: nem volt biztosítva, hogy az Országgyűlés a vitatott rendelkezéseket plenáris ülésen megvitassa, ami olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely közjogi érvénytelenséget idéz elő. Álláspontja szerint a támadott rendelkezések Alaptörvényen belüli koherenciazavart idéznek elő, ezért sértik az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdését, a B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét és az R) cikk (1) bekezdésében deklarált, az Alaptörvény egységességének elvét. Az Alaptörvény negyedik módosításának 3. cikke visszaható hatállyal tesz büntethetővé cselekményeket, így sérti a jogállamiság elvét, a 4. cikk (1) és (2) bekezdései pedig ellentétesek a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban foglaltakkal, ezért közjogi érvénytelenségben szenvednek. A biztos szerint az 5. cikk (1) bekezdése ellentétes a szólás- és sajtószabadsággal, a tájékoztatáshoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság által megállapított tartalmi elemekkel [1/2013. (I. 7.) ABh.]. Kifejti továbbá, hogy a 6. cikk ellentétes az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság által megfogalmazott kritériumokkal, valamint a 8. cikk ellentétes az Alkotmánybíróságnak az emberi méltósághoz való jog értelmezésével kapcsolatban a 38/2012. (XI. 14.) ABh-ban kimondottakkal, ezért közjogi érvénytelenségben szenvednek.

Indítványozó:

Dr. Szabó Máté, az alapvető jogok biztosa

Támadott jogi aktus:

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) 3. cikk, 4. cikk (1)-(2) bekezdés, 5. cikk (1) bekezdés, 6. cikk, 8. cikk, 21. cikk (1) bekezdés e) pont

Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései az indítványban:

24. cikk (5) bekezdés
B) cikk (1) bekezdés
R) cikk (1) bekezdés
IX. cikk (1)-(2) bekezdés
X. cikk (3) bekezdés
II. cikk

Indítvány szövege:



[II_648_0_2013.pdf](#)

Határozat száma: **12/2013. (V. 24.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **2013/390**

Az ABH 2013 tárgymutatója: **alapjogvédelem védelmi szintje; Alaptörvény negyedik módosítása; alkotmány egységének és zártságának elve; alkotmánymódosítás alkotmányossági felülvizsgálata; alkotmányozó hatalom; alkotmányvédelem; hatalommegosztás elve; jogalkotás rendje; közjogi érvénytelenség; nemzetközi jog általánosan elismert szabályai (ius cogens); országgyűlési képviselők részvétele a demokratikus hatalomgyakorlásban; zárószavazás előtti módosító javaslat**

Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései a döntésben:

B) cikk (1) bekezdés
B) cikk (3) bekezdés
C) cikk (1) bekezdés
C) cikk (3) bekezdés
E) cikk
Q) cikk
R) cikk (1) bekezdés
S) cikk
S) cikk (2) bekezdés
VII. cikk (2) bekezdés
VII. cikk (4) bekezdés
IX. cikk (3) bekezdés
X. cikk
X. cikk (3) bekezdés
XXIII. cikk (3) bekezdés
1. cikk (2) bekezdés a) pont
9. cikk
9. cikk (3) bekezdés i) pont
24. cikk
24. cikk (1) bekezdés
24. cikk (4) bekezdés
24. cikk (5) bekezdés
24. cikk (5) bekezdés b) pont
24. cikk (6) bekezdés

Kelte: **Budapest, 2013.05.21**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alaptörvény-módosítás alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Juhász Imre, dr. Kovács Péter, dr. Pokol Béla és dr. Salamon László* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Bragyova András, dr. Kiss László, dr.*

Lévay Miklós és dr. Stumpf István alkotmánybírók különvéleményével –
meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.)

– 4. cikk (1) bekezdésének „Az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben alkotmányjogi panasznak van helye.” szövegrésze,

– 4. cikk (2) bekezdésének „és a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasságot” szövegrésze, valamint

– 21. cikk (1) bekezdése e) pontjának az „és a társadalmi felzárkózás” szövegrésze

közjogi érvénytelenség miatti alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.)

– 3. cikkének az Alaptörvény U) cikke (6)–(8) bekezdését megállapító szövegrésze,

– 4. cikk (1) bekezdésének az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdését, illetve a 4. cikk (2) bekezdésének az Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdése második mondatát megállapító szövegrészei,

– 5. cikk (1) bekezdésének az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés második mondatát megállapító szövegrésze,

– 6. cikkének az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdés harmadik mondatát megállapító szövegrésze, valamint

– 8. cikkének az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdését megállapító szövegrésze közjogi érvénytelenség miatti alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

[1] 1. Az alapvető jogok biztosa 2013. április 23. napján Magyarország Alaptörvénye negyedik módosítása (2013. március 25.) (a továbbiakban: Atmód4.) egyes rendelkezései közjogi érvénytelenségének – s ezért alaptörvény-ellenességének – megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

[2] Elvi előkérdésként az indítványozó maga megjegyezte, hogy az alapvető jogok biztosának közjogi funkciójától, alkotmányos szerepkörétől – az alapjogvédelemtől – idegen az alaptörvény-módosítás megalkotására vonatkozó formai, eljárási, közjogi érvénytelenséget eredményező problémákkal az Alkotmánybírósághoz fordulás. Az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése értelmében elsősorban a köztársasági elnök feladata, hogy őrökdjön az

államszervezet demokratikus működése felett, azonban az államfő – e szerepköréről kialakított álláspontja alapján – úgy döntött, nem kéri az Alkotmánybíróság eljárását. Az alapvető jogok biztosa ezeket megfontolva, a jogállamiság megóvása érdekében, „mintegy pótfeladatként” szükségesnek találta az indítvány megfogalmazását. Hangsúlyozta azt is, hogy mivel megszűnt „a populáris akció, így az alkotmányjogi panasz eljárás keretében nem problematizálható alkotmányossági aggályok Alkotmánybíróság elé kerülését biztosítani szükséges” azért, hogy „az Alkotmánybíróság »az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként« érdemben láthassa el ezen alkotmányos feladatát”.

[3] 2. Indítványa első részében az alapvető jogok biztosa előadta, hogy a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításáról szóló T/9929. számú javaslat (a továbbiakban: Javaslat) részletes vitáját az Országgyűlésben 2013. február 25-én tartották. A részletes vita lezárása és az előterjesztői zárszó után – az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Házszabály) 102. § (1) bekezdése alapján – az Alkotmányügyi bizottság 2013. február 26-án és február 28-án összesen négy bizottsági módosító javaslatot nyújtott be. Ezek közül kettő – a T/9929/51. számú és a T/9929/52. számú – több helyen érdemben, tartalmilag kívánt változtatni a Javaslat szövegén a következők szerint:

[4] a) Az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdését megállapító Atmód4. 4. cikk (1) bekezdésébe javasolta beiktatni „Az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben alkotmányjogi panasznak van helye.” szövegrészt.

[5] b) Az Alaptörvény VII. cikkét egy új (4) bekezdéssel kiegészítő Atmód4. 4. cikk (2) bekezdésébe javasolta beiktatni az „és a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasságot” szövegrészt.

[6] c) Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdését módosító Atmód4. 21. cikk (1) bekezdés e) pontját javasolta kiegészíteni az „és a társadalmi felzárkózás” szövegrésszel.

[7] Az Országgyűlés 2013. március 5-én tűzte ismét napirendjére a Javaslatot, ahol szavaztak a módosító indítványokról is. Tekintettel arra, hogy a – módosításokkal kiegészített – Javaslatához a Házszabály 107. §-a alapján már nem nyújtottak be újabb módosító indítványt, ezért záróvitára nem került sor, az Országgyűlés a következő ülésnapján, 2013. március 11-én az Atmód4.-et elfogadta.

[8] Az indítványozó maga is elismeri, hogy az eljárás formálisan megfelelt a Házszabály előírásainak, azonban álláspontja szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének nem. Az Országgyűlés működése a demokratikus jogállam követelményei szerint kell, hogy alakuljon, de a demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányos követelményeivel (a közügyek szabad parlamenti megvitatása, a tárgyalásra kerülő ügyek minden oldalú beható megvizsgálása, a képviselői beszédjog) összeegyeztethetetlen, hogy az Alkotmányügyi bizottságnak a részletes vita lezárását követően benyújtott érdemi módosító javaslatait az Országgyűlés plenáris ülésen nem vitat(hat)ta meg. Az alapvető jogok biztosa mindezek alapján az ilyen módon elfogadott rendelkezések közjogi

érvénytelenségének megállapítását és megsemmisítését kérte.

[9] 3. Indítványának második felében az alapvető jogok biztosa – elemezve az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát – utal arra, hogy az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján az Alaptörvény vonatkozásában tartalmi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye. Megítélése szerint azonban a szűkebb értelemben vett közjogi érvénytelenség (a jogalkotási eljárás Alaptörvénybe ütköző hibája) mellett (tágabb értelmezésben) az is közjogi érvénytelenséget okoz, ha valamely alaptörvény-módosítás következtében belső ellentmondás („belső, elemi koherenciazavar”) keletkezik az Alaptörvényben. Ez ugyanis „objektív mérce szerint megítélhető”, „tartalomsemleges kérdés”.

[10] Az érvelés folytatása szerint az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésének céljából az is következik, hogy az Alkotmánybíróság felléphet az Alaptörvényen belüli kollízió feloldása érdekében. Ezt levezeti mind az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből, miszerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, mind pedig az R) cikk (1) bekezdéséből, mely szerint „az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja”. Az indítványozó értelmezése alapján az Alaptörvény egységét megbontó, belső ellentmondást keletkeztető módosítások nem épülnek be az Alaptörvénybe.

[11] Nyilvánvalónak tartotta az indítványozó az Alaptörvény egységének a sérelmét azokban az esetekben, amikor az Atmód4. – véleménye szerint – ellentétes az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény más rendelkezése alapján meghozott döntésével („felülalkotmányozás”), illetve ezzel összefüggésben a korábbi Alkotmány olyan rendelkezése alapján meghozott döntésével, amely szövegszerűen megegyezik az Alaptörvény hatályos rendelkezésével.

[12] Jelen ügyben az alapvető jogok biztosa szerint ez a helyzet áll fenn az Atmód4.

[13] – 3. cikkének az Alaptörvény U) cikke (6)–(8) bekezdését megállapító szövegrészével,

[14] – 4. cikk (1) bekezdésének az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdését, illetve a 4. cikk (2) bekezdésének az Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdése második mondatát megállapító szövegrészeivel,

[15] – 5. cikk (1) bekezdésének az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés második mondatát megállapító szövegrészével,

[16] – 6. cikkének az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdés harmadik mondatát megállapító szövegrészével, illetve

[17] – 8. cikkének az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdését megállapító szövegrészével.

[18] Az indítványozó a közjogi érvénytelenség megállapítását és a támadott rendelkezések megsemmisítését tehát az Alaptörvényen belüli belső koherenciazavar miatt, az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésének, illetve ezen keresztül a B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság követelményének és az Alaptörvény egységességének az R) cikk (1) és (3) bekezdéséből következő elvének sérelmére hivatkozással kérte.

II.

[19] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„R) cikk (1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.”

„24. cikk (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.
[...]

(5) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. [...]

[20] 2. Az Átmód4. támadott rendelkezései:

„3. cikk Az Alaptörvény ALAPVETÉS része a következő U) cikkel egészül ki:

»U) cikk [...] (6) Nem tekinthető elévültnek azoknak a törvényben meghatározott, a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével a kommunista diktatúrában Magyarország ellen vagy személyek ellen elkövetett súlyos bűncselekményeknek a büntethetősége, amelyeket az elkövetéskor hatályos büntetőtörvény figyelmen kívül hagyásával politikai okból nem üldöztek.

(7) A (6) bekezdés szerinti bűncselekmény büntethetősége az elkövetés időpontjában hatályos büntetőtörvény szerinti, az Alaptörvény hatálybalépésének napjától számított időtartam elteltével évül el, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályos büntetőtörvény szerint az elévülés 1990. május 1-jéig bekövetkezett volna.

(8) A (6) bekezdés szerinti bűncselekmény büntethetősége az elkövetés időpontja és 1990. május 1-je közötti, az Alaptörvény hatálybalépésének napjától számított időtartam elteltével évül el, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályos büntetőtörvény szerint az elévülés 1990. május 2-a és 2011. december 31-e között történt volna meg, és az elkövetőt a bűncselekmény miatt nem üldözték.«”

„4. cikk (1) Az Alaptörvény VII. cikk (2) és (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezések lépnek:

»(2) Az Országgyűlés sarkalatos törvényben egyházként ismerhet el egyes vallási tevékenységet végző szervezeteket, amelyekkel az állam a közösségi célok érdekében együttműködik. Az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben alkotmányjogi panaszuk van helye.
[...]

(2) Az Alaptörvény VII. cikke a következő (4) bekezdéssel egészül ki:

»(4) [...] A vallási tevékenységet végző szervezetek egyházként való elismerésének feltételeként sarkalatos törvény huzamosabb idejű működést, társadalmi támogatottságot és a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasságot írhat elő.«”

„5. cikk (1) Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(3) [...] Az országgyűlési képviselők általános választásán országos listát, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek által és érdekében, az országgyűlési képviselők és az európai parlamenti képviselők választását megelőzően, kampányidőszakban politikai reklám – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – kizárólag közszolgálati médiaszolgáltatások útján, egyenlő feltételek mellett tehető közzé.«”

„6. cikk Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(3) [...] Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.«”

„8. cikk Az Alaptörvény XXII. cikke helyébe a következő rendelkezés lép:

»XXII. cikk [...] (3) Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.«”

„21. cikk (1) Az Alaptörvény [...]

e) XV. cikk (4) bekezdésében az »az esélyegyenlőség« szövegrész helyébe az »az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás« szöveg,

[...] lép.”

III.

[21] Az indítvány nem megalapozott.

[22] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy az Alaptörvény-módosítás alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésének b) pontja alapján arra jogosult indítványozó nyújtotta be határidőn belül.

[23] 2. Az indítvány első része az Atmód4. egyes rendelkezéseit azért támadta, mert azokat az Országgyűlés plenáris ülésen nem vitatta meg, ami az indítványozó véleménye szerint összeegyeztethetetlen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében írott jogállamiságból levezetett követelményekkel.

[24] Az Alkotmánybíróság értelmezésében közjogi érvénytelenségben szenvednek az alkotmányellenesen, vagy akár törvényellenesen létrejött jogszabályok, amelyek emiatt semmisnek, vagyis olyannak tekintendők, mintha létre sem jöttek volna. A közjogi érvénytelenséggel kapcsolatban az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy a jogalkotás eljárási garanciái a jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak, így csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály. A formai hibás törvényhozási eljárás alapot ad a törvénynek a kihirdetése napjára történő, visszamenőleges hatályú megsemmisítésére, tehát a jogalkotás során elkövetett alkotmány sértés önmagában megalapozza a törvény

megsemmisíthetőségét. A törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének jogállami követelménye, a súlyos eljárási szabálytalanság közjogi érvénytelenséget idéz elő, ami a törvény megsemmisítését eredményezi {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [63–72]}.

[25] A törvényalkotás közjogi érvénytelenségére vonatkozó megállapításait az Alkotmánybíróság az egyes alkotmányi rendelkezésekre, illetve azok módosításaira is kiterjesztette, megállapítva azt, hogy nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi, vagy az alkotmányt módosító rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára. Az alkotmánymódosító törvény közjogi érvényességének kritériumaiként előbb az Alkotmányban, illetve a jogalkotási törvényben, majd az Alaptörvényben lefektetett eljárási szabályok érvényesülését határozta meg, amennyiben [26] – az Alkotmányt, Alaptörvényt módosító törvényjavaslatot az arra jogosult nyújtotta be,

[27] – a törvényjavaslatot az Országgyűlés bizottsági és plenáris ülésein – a Házzsabály előírásainak megfelelően – megvitatták,

[28] – az Országgyűlés megfelelő, kétharmados többséggel fogadta el, és

[29] – kihirdetésére az eljárási szabályoknak megfelelően került sor [Vö. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 317–319.].

[30] Erre az alkotmánybírósági gyakorlatra is figyelemmel született az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése, mely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását *csak* a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az *Alaptörvényben foglalt* eljárási követelmények tekintetében (eljárási hiba esetén) vizsgálhatja felül. Az Alaptörvény „megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények” fordulat értelemszerűen magába foglalja a javaslatot előterjesztők körét, a kétharmados elfogadást, a megjelölést tartalmazó előírásokat, az aláírás és a kihirdetés szabályait, vagyis az Alaptörvény S) cikkében foglalt rendelkezések betartását. Az Alaptörvény megalkotásának folyamata értelemszerűen az országgyűlési képviselők tevékenységének eredménye, így az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében az alkotmányosság szempontjából az országgyűlési képviselők jogait és kötelességeit szabályozó 4. cikk is irányadó. Az Alaptörvény azonban a közjogi érvénytelenségnek az Alkotmánybíróság által korábban meghatározott kritériumait egyértelműen (az eljárási követelmények betartásának felülvizsgálatára) szűkíti.

[31] Az indítványozó szerint az Atmód4. azon rendelkezéseit, amelyeket az Alkotmányügyi bizottság a részletes vita lezárását követően benyújtott módosító indítványai alapján fogadtak el, az Országgyűlés nem vitatta meg plenáris ülésen. Álláspontja szerint ez az eljárás formálisan megfelelt ugyan a Házzsabály előírásainak, azonban nem biztosította, hogy a képviselők a demokratikus törvényalkotás (alkotmányozás) egyik nélkülözhetetlen előfeltételeként kifejthessék véleményüket a plenáris ülésen.

[32] Ezzel szemben pusztán tényként megállapítható, hogy az eljárás a Házzsabály 102. §-ának megfelelt, továbbá, hogy a képviselők kifejthették volna véleményüket, nem volt ugyanis akadálya annak, hogy a részletes vita újbóli

megnyitását kezdeményezzék, vagy a módosításokhoz a Házszabály 107. § (1) bekezdése alapján zárószavazás előtti módosító javaslatot nyújtsanak be. Záróvitára azért nem került sor, mert ilyen indítvány nem érkezett, tehát ilyen irányú képviselői igény nem volt.

[33] Az Alaptörvény jelen ügyben irányadó, 24. cikk (5) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Atmód4. 4. cikk (1) és (2) bekezdésében, valamint a 21. cikk (1) bekezdés e) pontjában foglalt rendelkezések elfogadása az Alaptörvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket nem sértette, ezért a közjogi érvénytelenség megállapítására és ennek alapján a hivatkozott rendelkezések megsemmisítésére irányuló indítványt a rendelkező rész 1. pontja szerint elutasította.

[34] 3. Az alapvető jogok biztosa indítványának második részében az Atmód4. egyes rendelkezéseit azért tartja közjogilag érvénytelennek, mert véleménye szerint e módosítások feloldhatatlan belső ellentmondást okoznak az Alaptörvényben.

[35] Az Alkotmánybíróság előtt legutóbb a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat kapcsán merült fel az a kérdés, hogy az Alkotmánybíróságnak van-e hatásköre az alkotmánymódosítás alkotmányossági szempontú, tartalmi vizsgálatára. Tekintettel arra, hogy az alkotmánybírósági határozat meghozatalakor az akkor hatályos alkotmány nem tartalmazott szabályt az egyes rendelkezései és az azok módosítására irányuló szabályok alkotmányossági vizsgálata tárgyában, ezért a nemzetközi példák és a magyar Alkotmánybíróság saját korábbi gyakorlatát elemezve jutott arra a következtetésre, hogy az alkotmánybíróságok jellemzően tartózkodnak attól, hogy önmaguk állapítsák meg saját maguk számára az alkotmány-felülvizsgálatra vonatkozó hatáskört, és maguk határozzák meg azt a mércét, amelyet az alkotmánymódosítások felülvizsgálata és az új alkotmány elfogadása során alkalmaznak. Hangsúlyozta azt is, hogy más alkotmánybíróságok csak kifejezett alkotmányi rendelkezés esetén, vagy egészen kivételes esetekben (nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvekbe, illetve *ius cogens*-be ütközés esetén) látnak lehetőséget az alkotmány (alkotmány-módosítás) felülvizsgálatára.

[36] Az Alkotmánybíróság – a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyéből következően – hatáskörének keretei között maradvá megfogalmazhat mércét, de csak az egyes alkotmányi rendelkezések értelmezésére vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság az alkotmány – absztrakt vagy konkrét – értelmezése során alkotmányos követelményeket állapíthat meg, amelyek *erga omnes* hatályúak, ezért a törvényalkotó, továbbá az ítélező bíróságok kötelesek érvényesíteni azokat az alkotmányos jogok védelme során. Ezen értelmezések, illetve követelmények során azonban az Alkotmánybíróság nem lép túl az alkotmány írott szövegén és értékrendjén (azaz értelmezési tartományán).

[37] Az Alkotmánybíróság hatáskörének az alkotmány (és az alkotmány-módosítás) felülvizsgálatára való kiterjesztése ellen szóló egyik legfontosabb érv változatlanul az, hogy az Alkotmánybíróság nem alkothatja, és nem is változtathatja meg az alkotmányt, amelyet védeni hivatott, és amelyet mérceként kell alkalmaznia a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során. Az

Alkotmánybíróság működése során mindvégig következetesen elhatárolódott az alkotmány, annak módosításai és egyes rendelkezései vizsgálatától. A hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom. Ebből következően nem vonja hatáskörébe az alkotmányt és az azt módosító új normák felülvizsgálatát kifejezett felhatalmazás nélkül.

Demokratikus jogállamban az Alkotmánybíróságnak erős alkotmányvédő szervként kell működnie, éppen az alkotmány (Alaptörvény) és az állampolgárok alkotmányos jogainak a védelme érdekében. De az Alkotmánybíróság nem egyszerűen védi és értelmezi az alkotmányozó hatalom által elfogadott alkotmányt, hanem annak – úgy is mint az alkotmányozó hatalom akaratának – a leghatékonyabb érvényesítője is azáltal, hogy utólagos normakontroll esetén a jogszabályok, illetve alkotmányjogi panasz esetén a bíróságok döntéseinek alkotmányosságát felülvizsgálja, és alkotmányellenesség esetén megsemmisíti azokat.

[38] Ezen alkotmánybírósági hatásköri önkorlátozással egyezően jutott az alkotmányozó is arra a következtetésre, hogy az Alaptörvénynek és az Alaptörvény módosításának alkotmányossági vizsgálatát csak szűk körben engedi meg. Az Atmód4. 12. cikk (3) bekezdésével az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése akként módosult, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását *csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények* tekintetében vizsgálhatja felül.

[39] Tekintettel arra, hogy az alkotmányozó hatalom egyértelművé tette az álláspontját az Alaptörvény és az azt módosító rendelkezések alkotmányossági vizsgálatával összefüggésben, az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alapvető jogok biztosának indítványa tartalmilag ezzel megegyezik-e. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata ugyanis – a klasszikus jogelvekkel összhangban – az, hogy az indítványt nem az elnevezése, hanem mindenkor a tartalma szerint kell elbírálni.

[40] Abban az esetben ugyanis, ha a közjogi érvénytelenséget állító indítvány valóban formai szempontból támadja az Alaptörvény módosítását, akkor az Alkotmánybíróságnak van hatásköre annak elbírálására, amennyiben azonban a kérelem a módosítás tartalmi szempontú vizsgálatra irányul, akkor az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján – a hatáskörének hiányát kell, hogy megállapítsa.

[41] Az alapvető jogok biztosá szerint az Alaptörvény módosítása akkor is vizsgálható, ha annak következtében belső ellentmondás keletkezik az Alaptörvényben. Az Alaptörvény koherenciája – állítja a biztos – tartalomsemleges kérdés. Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésének céljából egyértelműen következik – véli az indítványozó –, hogy az Alkotmánybíróság felléphet az Alaptörvényen belüli kollízió feloldása érdekében, már csak azért is, mert egyfelől az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, másfelől pedig az R) cikk (1) bekezdése értelmében az Alaptörvény egységes, zárt rendszerű alkotmány. Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint az Alaptörvény egységét megbontó, belső ellentmondást keletkeztető módosítások nem épülnek be az Alaptörvénybe. Szerinte az Alaptörvény szövegének értelmezésével objektíve feltárható ellentmondások olyan közjogi érvénytelenséget jelentenek, amelyeknek felülvizsgálatára az Alaptörvény 24.

cikk (5) bekezdése alapot ad. Mivel álláspontja szerint az Atmód4. támadott szabályai Alkotmányon belüli belső, elemi koherenciazavart idéznek elő, a korábbi alkotmánybíróági döntésekkel tartalmi értelemben ellentétes „felülalkotmányozást” eredményeznek, így közjogilag érvénytelenek. Az indítványozó tehát az Alaptörvény vélelmezett belső ellentmondásait értékeli úgy, hogy azok olyan feloldhatatlan ellentétet keletkeztetnek az egyes alaptörvényi rendelkezések között, ami közjogi érvénytelenséghez vezet.

[42] Az Alkotmánybíróóság azonban ezzel ellentétes következtetésre jutott. Jóllehet érvelésében az alapjogi biztos a közjogi érvénytelenség formai megközelítésére helyezi a hangsúlyt (a módosítások következtében véleménye szerint előálló koherenciazavart eljárási problémaként jelöli meg), az indítvány azonban valójában arra irányul, hogy az Alkotmánybíróóság a módosításokat tartalmilag vesse össze az Alaptörvény más rendelkezéseivel, illetőleg az ezekből levezetett, a korábbi alkotmánybíróági határozatokban kifejtett érvekkel és követelményekkel. Az Alkotmánybíróóság hatásköre azonban erre nem terjed ki: az Alaptörvény módosított rendelkezéseinek felülvizsgálata ugyanis – az indítványozó állításával szemben – szükségképpen tartalmi jellegű lenne, ráadásul a korábbi Alkotmány és az azon alapuló alkotmánybíróági gyakorlat alapján.

[43] Tekintettel arra, hogy az Atmód4. támadott szabályainak vizsgálata a fent kifejtettek miatt tartalmi – és nem eljárási – kérdésnek minősül, így az Alaptörvény módosított 24. cikk (5) bekezdése folytán annak vizsgálatára az Alkotmánybíróáságnak nincs hatásköre. Ezért az alapvető jogok biztosának erre irányuló indítványát az Alkotmánybíróóság az Alkotmánybíróáságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 64. § a) pontja alapján a rendelkező rész 2. pontja szerint visszautasította.

[44] Az Alkotmánybíróóság mindazonáltal megjegyzi a következőket.

[45] Az Alkotmánybíróóság az alapvető jogok biztosa által hivatkozott határozatait [41/2005. (X. 27.) AB határozat, 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, 1/2013. (I. 7.) AB határozat, 6/2013. (III. 1.) AB határozat] az Atmód4. előtt hozta, ami azt jelenti, hogy az e határozatokban tett megállapításokat még az Alkotmány (Alaptörvény) akkor hatályos rendelkezései alapján fejtette ki. Az alkotmányozó e határozatokra reagálva döntött akként, hogy bizonyos kérdésekben az Alaptörvényt kiegészíti, pontosítja, ugyanakkor a részletszabályokat külön törvényekre, illetve önkormányzati rendeletekre bízta.

[46] Az Alkotmánybíróóság hangsúlyozza, hogy ezekben és más, a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkorai törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az Európai Unió tagállami kötelezettségeiből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek.

[47] Az Alaptörvény felhatalmazása alapján megalkotandó külön jogszabályok alkotmányosságáról – mint minden hasonló esetben, erre irányuló indítvány alapján, hatáskörében eljárva – az Alkotmánybíróóság dönten fog. Eljárása során el fogja végezni a vonatkozó – régi és módosított, illetve újonnan beiktatott –

alaptörvényi rendelkezések értelmezését. Ennek során „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. [...] Ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vonatkozóan az értelmezés súlypontja eltérő lehet, de az értelmezéseknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük. [...] Az Alaptörvény szabályait is csak egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [94]}.

[48] Anélkül tehát, hogy jelen ügyben a szóban forgó alkotmányi rendelkezések egymáshoz való konkrét viszonyáról állást foglalna, szükségesnek tartja az Alkotmánybíróság hangsúlyozni, hogy – mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés] – hatáskörei (pl. előzetes és utólagos normakontroll eljárás, alkotmányjogi panaszok vizsgálata, Alaptörvény értelmezése) gyakorlása során az Alaptörvényt – célkitűzésének megfelelően – továbbra is koherens rendszerként értelmezi és alkalmazza, és az Alaptörvény valamennyi, az adott ügy elbírálása szempontjából releváns rendelkezését figyelembe veszi és összeméri. Az adott alkotmányossági kérdés elbírálása során – az irányadó szabályok szerint eljárva – tekintetbe veszi továbbá Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket. Mindezen szabályok ugyanis – különös tekintettel az Alaptörvénybe is beépített értékeikre – olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül.

[49] Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján, az ügy elvi jelentősége tekintettel rendelte el.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,

Dr. Pokol Béla s. k.,

alkotmánybíró

alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[50] A határozat rendelkező részével egyetértek, ugyanakkor az indokolás egyes megállapításait vitatom, illetve szükségesnek tartom annak részbeni kiegészítését az alábbiak szerint:

[51] 1. Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény negyedik módosítása során a részletes vita lezárását követő eljárás megfelelt a Házsabály előírásainak, azonban nem biztosította, hogy a képviselők a demokratikus törvényalkotás (alkotmányozás) egyik nélkülözhetetlen előfeltételeként kifejthessék véleményüket plenáris ülésen.

[52] Ezzel szemben a határozat indokolásának 2. pontja – alapvetően helyesen – megállapítja, hogy az eljárás a Házsabály 102. §-ának megfelelt, és nem volt akadálya annak, hogy a részletes vita újbóli megnyitását kezdeményezzék, vagy a módosításokhoz a Házsabály 107. § (1) bekezdés alapján zárószavazás előtti módosító javaslatot nyújtsanak be. Záróvitára azért nem került sor, mert ilyen indítvány nem érkezett, ebből az következik, hogy ilyen irányú képviselői igény nem merült fel.

[53] Álláspontom szerint a részletes vita újbóli megnyitására csak a Házsabálytól való eltérés esetén kerülhetett volna sor – bár ennek elvi lehetősége kétségtől fennállt –, a határozat indokolása azonban nem tér ki arra, hogy a bizottsági módosító javaslatok megvitatása és megszavazása a bizottság – jelen esetben – nyilvános ülésén történt. Az a – jegyzőkönyvekből egyébként megállapítható – tény semmiképpen sem kérdőjelezheti meg az alkotmányozás legitimitását, hogy egyes képviselőcsoportok az Alaptörvény módosítására irányuló eljárás során nem vesznek részt a bizottságok munkájában (az üléseken nem jelennek meg, vagy más esetben jelen vannak ugyan, de nem vesznek részt a szavazásban, azaz a döntéshozatalban).

[54] 2. A határozat indokolása a III. rész 3. pontjában, mintegy általános megjegyzésként a következőket tartalmazza: „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy ezekben és más, a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkorai törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az Európai Unió tagállami kötelezettségeiből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek.”

[55] Álláspontom szerint ez az Alaptörvény felhívott cikkeinek tévesen kiterjesztő interpretálása. Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom ugyanis alapvetően más minőséget és más szintet jelent. E miatt egyenlőségjel azon az alapon nem tehető, hogy

mindkét esetben e jogkörgyakorlás szervezetenként az Országgyűlés hatáskörében van. Az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom – az e körben érintetlen nemzeti szuverenitás letéteményeseként és annak alapján – jogi értelemben véve nem korlátozható, ellentétben a törvényhozói minőségben történő eljárással, amikor mind az Alaptörvény, mind a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek valóban korlátot állítanak a törvényalkotó elé.

[56] Az Alaptörvény E) cikkének azon rendelkezése, amely szerint Magyarország az Európai Unió tagállamaként az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja, illetve a Q) cikknek a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai elfogadására vonatkozó parancsa, az Alaptörvény által szavatolt (önkéntesen vállalt) kötelezettséget jelent, de semmiképpen sem teszi a nemzetközi jog szabályait az Alaptörvény részévé, illetve nem helyezi hierarchikusan az Alaptörvény fölé.

[57] Ezt az álláspontot támasztja alá többek között az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdése, amely kinyilvánítja, hogy az alapvető politikai és alkotmányos berendezkedés a nemzeti identitás elválaszthatatlan része.

[58] Végezetül egyetlen megjegyzés: az Alaptörvény 24. cikke (1) bekezdése szerint „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.” Ilyen vagy hasonló védelmi kötelezettséget az Alaptörvény nem ír elő más vonatkozásban, így azon nemzetközi szerződések vonatkozásában sem, melyeknek Magyarország a részese. Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróság tevékenysége során az Alaptörvény védelmére vonatkozó egyértelmű kötelezettséget – álláspontom szerint – nem hagyhatja figyelmen kívül.

Budapest, 2013. május 21.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[59] Egyetértek a határozat rendelkező részének elutasítást, illetve visszautasítást kimondó rendelkezéseivel.

[60] Ugyanakkor úgy látom, hogy teljesebb a kép, ha az Alaptörvény módosításának elfogadásakor és az annak alkotmánybíróági vizsgálata idején hatályos eljárási szabályok (és az azok alapján megállapított mércék) jobban elkülönülnek, ideértve a betartandó kötelezettséget, illetve az alkotmánybíróági felülvizsgálati jogkört.

[61] Az indítvány mérceként a hatályos alaptörvényi szöveget, azaz a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 12. cikke (3) bekezdésével beiktatott, az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése szerinti fordulatot jelölte meg: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.”

[62] Mivel az Alkotmánybíróság kötve van az indítványhoz, nem vizsgálhatta azt a tényt, hogy az Alaptörvény módosításának előkészítése során az összes hatályos eljárási követelményt – különös tekintettel a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 1. § (3) bekezdésében foglaltakra: „A IV. fejezet rendelkezéseit az Alaptörvény és módosítása előkészítésére is alkalmazni kell.”; a 2. §

(4) bekezdésének c) pontjára: „biztosítani kell, hogy [...] c) megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek”; és a IV. fejezet 18. § (2) bekezdésére: a „jogszabály tervezetének indokolásában tájékoztatást kell adni a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról, valamint a 20. § szerinti egyeztetési kötelezettségről.” – betartották-e, mivel az indítvány ezt sem eljárási, sem közjogi érvénytelenségi indokai között nem vetette fel. [63] Úgy vélem, az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem lépett volna túl hatáskörén, ha megjegyezte volna, hogy az eljárási szabályok figyelembe vételének kérdéséről van szó, amelynek vizsgálata és az esetleges jogkövetkezményeinek megállapítása a megváltozott, hatályos alaptörvényi konstellációban viszont immár nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

[64] Ezen jelenleg is kétségtől hatályos szabályok betartása mindazonáltal megítélésem szerint továbbra is kötelező, sőt kívánatos, mivel hozzájárulhat ahhoz, hogy az alkotmánymódosító hatalom gyakorlása ne kerüljön nehezen megoldható alkotmányos, nemzetközi jogi és európai jogi konfliktusokba.

[65] Megítélésem szerint a tapasztalatok fényében kell eldönteni, hogy a Jat. fenti rendelkezéseinek az Alaptörvényt illetően lényegében *lex imperfectává* váló jellege elegendő erővel bír-e azon cél megvalósításához, hogy a nemzetközi jog *pacta sunt servanda* elve [és ennek európai jogi megfelelője: az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (3) bekezdésében foglalt ún. lojális együttműködés elve, közhasználatú elnevezéssel az ún. hűségklauzula] megfelelő formában érvényesüljön az Alaptörvény módosításai során.

[66] Attól függetlenül tehát, hogy az Alkotmánybíróság rendelkezhet-e a tárgyban hatáskörökkel, úgy vélem, hogy az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből, valamint immár a Záró és egyes rendelkezések 8. pontjából is következik, hogy az Alaptörvény módosításának eljárása során, előzetesen kimerítő tájékoztatást kell adni arról, hogy a tervezett módosítás Magyarország hatályos európai uniós és nemzetközi jogi kötelezettségeihez illeszkedik-e. Amennyiben a tervezett módosítás elfogadása esetén ütközne valamely európai uniós vagy nemzetközi jogi kötelezettséggel, tájékoztatni kell az Országgyűlést arról, hogy az ütközést az adott kötelezettség felmondásával, módosításával vagy valamilyen más módon meg tudja-e a Kormány előzni vagy ki tudja-e küszöbölni.

Budapest, 2013. május 21.

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[67] A határozat rendelkező részének elutasító és visszautasító pontjaival egyetértek, de az indokolás egyes megfogalmazásait nem tudom elfogadni.

[68] 1. Nem elfogadható számomra az Indokolás [46] bekezdésében található az a megállapítás, miszerint az alkotmányozó hatalmat az alkotmányozáskor a nemzetközi jog általános elvei alapján korlátok közé lehet szorítani: „[...] a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok”. Ebből a megfogalmazásból következne, hogy az Alkotmánybíróság ez alapján az alkotmányozó

hatalmat mindenkor felülvizsgálhatja. Ez egyrészt ellentétben is áll az indokolás korábbi részeivel, ahol kifejezetten elvetésre kerül az alkotmányozás tartalmi kontrollja, de másrészt ez a megfogalmazás lehetőséget biztosíthat egy későbbi, aktivista többségű alkotmánybírói testület számára, hogy vindikálja magának az Alaptörvény, vagy egyes részei feletti megsemmisítési jogot. Ez a megfogalmazás ezen túl elvileg is hibás, mert az alkotmányozó hatalom a szuverenitás szintjén levő fogalom a maga jogi korlátozhatatlanságával. Természetesen egy-egy állam felett a globális hatalmi, gazdasági és pénzügyi szerveződések és ebből fakadó összefüggések nagyon is erős korlátokat állíthatnak, de a szuverén államok ezeknek csak önmaguk jogi aktusaival, nemzetközi szerződéshez csatlakozással vetik alá magukat, melyekből ugyanilyen aktusokkal ki is léphetnek. Az alkotmányozó hatalom szintjén tehát semmilyen korlát nem létezik, és az Alaptörvény védelmére rendelt Alkotmánybíróság nem veheti ellenőrzés alá az alkotmányozó hatalmat „korlátjai betartatása” céljából.

[69] 2. Egy másik problémát abban látok az indokolásban, hogy az eljárási érvénytelenségnek a korábbi alkotmánybírói gyakorlatban kialakult hibás elnevezését „közjogi érvénytelenségnek” nevezve változatlanul fenntartja. Az alapjogi biztos épp e kitágítás révén létrejött fogalmi homályosságot használta fel arra, hogy a „szűkebb” formai érvénytelenség mellett a „közjogi érvénytelenség tágabb fogalmát” megalkossa, és ebbe burkolja bele érvelését az Alaptörvény és az alaptörvény-módosítás tartalmi felülvizsgálatának lehetőségéről. Mindenért fizetni kell egyszer – tartja a közmondás –, és az Alkotmánybíróság most ezzel fizet a fogalmi pongyolaságának megszokás miatti fenntartásáért, az erre vonatkozó minden korábbi kritika ellenére. Az eljárási érvénytelenség „közjogi érvénytelenségnek” nevezve kitágítva a jövőben is mindig lehetőséget adhat majd az ezzel való visszaélésre, így ezt nem tudom elfogadni. Az Alaptörvény 24. cikkének új (5) bekezdése az alaptörvény-módosítások feletti felülvizsgálatot az eljárási érvénytelenségre korlátozva biztosítja az Alkotmánybíróságnak, és ez az új alaptörvényi szabály amúgy is kötelez bennünket a korábbi gyakorlatunk és elnevezéseink változtatására. Erre tekintettel az lenne megfelelő az Alkotmánybíróság fogalomhasználata számára, ha a jövőben a közjogi érvénytelenségbe eddig implicite belefoglalt eljárási érvénytelenséget, illetve ha az bukkan fel, akkor a hatásköri érvénytelenséget használná elsősorban elnevezésként a határozataiban – attól függően, hogy melyik jön számba az adott esetben –, és legfeljebb magyarázó jelleggel állna a szövegben, hogy e két érvénytelenségi esetet a közjogi érvénytelenség felső fogalmában összefogva is meg lehet nevezni. Ezzel a fogalmi tisztázással elesne a jövőben az a visszaélésszerű lehetőség, melyet a mostani indítvány az Alaptörvény tartalmi felülvizsgálatára használt fel.

[70] 3. Az Indokolás [26] bekezdésében jogtechnikailag egy téves jelölés és minősítés van azzal, hogy a szöveg az „Alaptörvényt módosító törvényjavaslatot” említi. Ezt lehet ártalmatlan tévedésnek tekinteni, de egy átfogóbb fogalmi elcsúszással később az Alaptörvény egészének minőségét érintheti, ezért nem lehet ezt szó nélkül hagyni. A régi Alkotmány ugyanis tényleg egy törvény volt a sok többi mellett – az 1949. évi XX. törvény –, de az Alaptörvény szakított ezzel a jogforrási hierarchiával, és kiemelve önmagát a törvények közül, mint a jogrend alapja egy legfelsőbb hierarchikus szintre állította önmagát. Ezért például az Alaptörvény nem visel számozást, hisz ebből csak egy lehet, és módosítására sem törvényjavaslat irányul, hanem *alaptörvény-módosítási javaslat*. Csak ezek az alaptörvény-módosítások vannak

megszámozva, például a legutóbbi a 4. alaptörvény-módosítására irányuló javaslat volt. Ez a törvények közül való kiemelés és önálló jogforrási szintre emelés ad értelmet annak, hogy az Alaptörvény – felsorolva a T) cikk (2) bekezdésében a jogszabályokat, és a legfelső szintű jogszabályként a törvényt megnevezve – mindenhol megkülönbözteti magát a jogszabályoktól. (Például a C) cikk (3) bekezdése: „Az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult”). Az Alaptörvény nem (egyszerű) jogszabály, hanem a jogrend alapja. [71] A mostani alkotmánybírósági határozat tárgya szempontjából pedig az ad ennek a jogszabályok, ezen belül a törvények közötti kiemelésnek különös súlyt, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmében csak a jogszabályokat vizsgálhatja felül tartalmilag („a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját”). A jelzett téves jelölés és minősítés a szövegben az „Alaptörvényt módosító törvényjavaslatról” tehát ezt a lényeges változást nem észlelte a régi Alkotmány és a mai Alaptörvény között. Később azonban ezt a téves jelölést felhasználva megindulhat egy olyan értelmezés, amely az Alaptörvényt az alkotmánybírósági felülvizsgálat alá tartalmilag bevonva mint egyszerű törvényt igyekszik minősíteni az Alaptörvényt is. A most elbírált indítvány impliciten lényegében ezt tette, noha nem érintette az Alaptörvény jogszabályok feletti, magasabb jogforrási hierarchikus helyét, hanem ezt egyszerűen nem létezőnek tekintette. Ezért kell fellépni az ártalmatlanak tűnő jogtechnikai téves jelölés ellen is.

[72] 4. Nem lehet elfogadni a következő téves analógiát sem, mely az Indokolás [39] bekezdésében található: „Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata ugyanis – a klasszikus jogelvekkel összhangban – az, hogy az indítványt nem az elnevezése, hanem mindenkor a tartalma szerint kell elbírálni”. Eredetileg ez a jogelv arra vonatkozott a magánjogban, hogy a szerződéseket nem az elnevezésük, hanem tényleges tartalmuk szerint kell minősíteni, és ez a gondolat általánosodott ki később a jog többi hasonló problémájára, majd hozták át analógiával a korábbi alkotmánybírák a fenti megfogalmazás szerint. Ám ezzel az a gond, hogy itt az indítványoknál a kifejezetten kért megsemmisítések és más indítványi kérelmek, illetve az indokolásban előadott különböző panaszkodások és kifogások viszonyára lett felhasználva. Ebben a viszonyban aztán ez a hibás analógia a legnagyobb feszültséget hozza létre az Alkotmánybíróság indítványhoz kötöttségének szabályával. Röviden tehát ezzel az analógiával az a gond, hogy ez felszakítja az indítványhoz kötöttséget, és („nem a kifejezett kérelem, hanem a tartalom a fontos!”) az Alkotmánybíróság ezzel alaposan elszakadhatott az indítványban előadott kifejezett kérelmekről. Ez eddig is gondot jelentett, azonban most az Alaptörvény a 24. cikk (4) bekezdése kifejezetten előírta az Alkotmánybíróság felé az indítványban előadott kérelmekhez kötöttséget, melyről csak szoros tartalmi összefüggés esetében lehet eltérni. Az itt vitatott, analógiával áthozott jogelv ezt sértheti adott esetben, így ezt el kell vetni a jövőben.

[73] 5. Végül jelezni szeretném, hogy túlságosan lakonikusnak és így kétértelműnek látom az indokolás III. részének 2. pontjában pusztán annak említését, hogy az Alaptörvény az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatához képest az eljárási érvénytelenség vizsgálatának kritériumait leszűkítette. Ugyanis eddig az alkotmánybírói testület a törvények esetleges eljárási érvénytelenségét vizsgálva mindig a teljes Hárszabályt bevonta, annak sok száz rendelkezésével, míg most az

alkotmányozó hatalom – megfontolva az ebből eredő visszaélési lehetőségeket –, félreérthetetlenül rögzítette a 24. cikk (5) bekezdésében, hogy az Alaptörvényt és módosításait csak az „Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeknek” megfelelés szempontjából vizsgálhatja az Alkotmánybíróság. Elégtelennek találom tehát az indokolás szövegét, mert nem tér ki pontosan erre a szűkítésre, és ezzel nyitva hagyja egy esetleges későbbi aktivista alkotmánybírói többség számára, hogy túllépjen ezen, és mint lehetséges „tág értelmezést” felfogva, bevonja felülvizsgálati alapként ismét a teljes Hárszabályt. Legalább az itteni párhuzamos indokolásban álljon az, hogy ezt kifejezetten megtiltotta az Alaptörvény említett szűkítése.

Budapest, 2013. május 21.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[74] A határozattal egyetértek. Indokolásához azonban további észrevételeket kívánok kiegészítésként hozzáfűzni.

[75] I. Az indokolás III/2. pontjához kapcsolódóan

[76] 1. Nem fogadható el az indítványozó okfejtésének azon kiindulási alapja, miszerint a Hárszabály szövegszerű betartása mellett is előállhat az Alaptörvény megalkotására (módosítására) vonatkozó eljárási szabályok sérelme. Ez csak abban az esetben igaz, ha a Hárszabályon kívüli, más, az Alaptörvény megalkotására (módosítására) vonatkozó jogi előírás sérülne; hiszen nyilvánvaló evidencia, hogy tételes processzuális jogsértés nélkül az Alaptörvény megalkotására (módosítására) vonatkozó eljárási szabályok sérelméről sem lehet beszélni. Az indítványozó azonban ilyen más eljárási jogsértést nem említ (sőt, egyáltalán nem hivatkozik konkrét jogszabálysértésre), hanem olyan eljárásban véli fellelni a közjogi érvénytelenség okát, melyre vonatkozóan a jogi szabályozást a Hárszabály tartalmazza. A Hárszabály rendelkezik arról [a 102. § (1) bekezdésében], hogy a kijelölt bizottság, illetve az Alkotmányügyi bizottság a részletes vita lezárását követően módosító javaslatot terjeszthet elő, és a Hárszabály az, amely az ilyen módosító javaslatoknak a plenáris ülésen történő megtárgyalását már intézményesen nem biztosítja.

[77] Annak vizsgálata, hogy ez a szabályozás helyénvaló-e, felvet-e esetleg alkotmányossági aggályokat vagy sem, ennek az eljárásnak a tárgyát nem képezheti, lévén, hogy az indítvány nem a Hárszabály vonatkozó rendelkezéseinek normakontrolljára irányul. Mindaddig, amíg az Alkotmánybíróság a Hárszabály említett megoldását nem minősíti alkotmányellenesnek, az Országgyűlés joggal igazodhat a hárszabályi előírásokhoz, sőt azokat mindaddig megtartani köteles, ameddig a norma megsemmisítésére sor nem kerül. Így az alkotmányosság vélelmével rendelkező hatályos hárszabályi rendelkezésekhez igazodó parlamenti processzus mellett, más egyéb jogsértés hiányában fel sem merülhet az Országgyűlés eljárásának alkotmányellenessége.

[78] 2. Az említett hárszabályi megoldás egyébként nem újkeletű; az Országgyűlés

által a rendszerváltozást követően megalkotott törvények jelentős része született meg úgy, hogy részletes vita lezárása után benyújtott – plenáris ülés során meg nem tárgyalta – bizottsági módosító javaslatok épültek be a törvényekbe. A teljességhez tartozik, hogy a részletes vita lezárásáig is gyakran kerül sor olyan kapcsolódó módosító javaslat benyújtására, mellyel az országgyűlési képviselők ténylegesen csak a részletes vita lezárása után szembesülnek (a részletes vita ideje alatt benyújtott kapcsolódó módosító javaslatokhoz a vitában résztvevő képviselők a vita lezárásáig általában nem jutnak hozzá) és anélkül szavaznak majd róluk, hogy plenáris ülésen megtárgyalásuk megtörténne.

[79] 3. Az Országgyűlés gyakorlata ismeri a részletes vita újra megnyitásának lehetőségét, amely eszközül szolgálhat akár a részletes vita lezárása után benyújtott bizottsági módosító javaslatok megtárgyalására is. Ez az Országgyűlés számára lehetőség, de nem kötelesség, igénybevétele erre irányuló kezdeményezés következtében, politikai konszenzus alapján kerülhet sor. Nagyobb számban erre csak az első ciklusban találunk példát, állandó parlamenti gyakorlattá, szokásjoggá azonban nem vált; ciklusonként csak elvétve fordult elő.

[80] Feltéve, de meg nem engedve, hogy az Alaptörvény megalkotására, illetve módosítására vonatkozó eljárási szabályok megsértése jogsértés (házzabállysértés) nélkül is bekövetkezhet, az előbb ismertetett lehetőség tükrében indokolt ténybeli értelemben is megvizsgálni az indítványozó azon megállapítását, hogy az Atmód4. egyes rendelkezései plenáris ülésen történő megvitatásának a lehetősége nem volt biztosított. Nyilvánvaló, hogy erről *in concreto* csak valóságos vitaszándék esetén volna értelme beszélni, ha az említett bizottsági módosító javaslatok megvitatására a részletes vita újbóli megnyitásának kezdeményezésével kifejezett igény merült volna fel. Az Országgyűlés jegyzőkönyveinek tanúsága szerint az országgyűlési képviselők, illetve frakciók részéről a tárgyi bizottsági módosító javaslatok megvitatásával kapcsolatban az Országgyűlés ülésén semmiféle kezdeményezés nem történt. Az indítványozó sem hivatkozik arra, hogy ilyen igény akár a Házbizottságban, akár az ülésen a módosító javaslatokról történő szavazás megkezdése előtt bárki részéről felmerült volna.

[81] Így valóságos vitaszándék hiányában a vita tényleges korlátozása – függetlenül a korábban kifejtettektől – szóba sem kerülhet.

[82] II. Az indokolás III/3. pontjához kapcsolódóan

[83] 1. Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány (illetve az Alaptörvény) valamint módosítása alkotmánybírósági felülvizsgálata kizártságára vonatkozó gyakorlata egészen a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat meghozataláig töretlen volt. Ha irányadónak tekintjük az említett alkotmánybírósági határozat többségi álláspontot tükröző indokolását, ez az alkotmánybírósági gyakorlat tulajdonképpen mindmáig töretlen. A határozat ugyanis lényegében közjogi érvénytelenségre hivatkozva semmisítette meg Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései érintett részeit, folyamatosan hangsúlyozva – a különvéleményekben vitatott – azt az alapállását, hogy a törvényben kijelölt és eredeti határait töretlenül tiszteletben tartott hatáskörében, e kereteket nem túllépve, eljárási követelmények érvényesítésére szorítkozva végezte el felülvizsgálati feladatát. Nem helytálló tehát az indítványozó

azon érvelése, miszerint az alkotmánybíróági gyakorlat – mint megfogalmazza: „Az Alkotmánybíróság kezdeti gyakorlata” – megváltozott volna. Ha és amennyiben a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatot mégis az eddigi gyakorlattól történő eltérésként értékelnénk, akkor sem beszélhetnénk új gyakorlatról, lévén ez a határozat további példa nélküli egyedi verdikt. Ebből következően az Atmód4. 12. cikk (3) bekezdésével megvalósított alaptörvény-módosítás, mely konkrétan megfogalmazta az Alaptörvény megalkotása és módosítása eljárásjogi okokra korlátozott felülvizsgálatának klauzuláját, valójában tartalmát tekintve nem teremtett új szabályozást, hanem az eddigi alkotmánybíróági gyakorlatot foglalta implicite az Alaptörvénybe, az eljárási okokra szorítókozó normakontroll evidencia jellegű szabályának *expressis verbis* kimondásával.

[84] 2. A jelen ügyben ennél fogva kulcsfontosságúak azok a korábbi alkotmánybíróági határozatok, melyek ugyan 2013. április 1-jével hatályukat veszítették, de amelyekben kifejtett érvrendszer a rendszerváltoztató Alkotmány és az Alaptörvény e tekintetbeni tartalmi azonossága következtében az Alaptörvényből ugyancsak levezethető. Ebből adódóan ez az érvrendszer továbbra is sarkponti része alkotmányjogi rendszerünk Alaptörvényünkön alapuló értelmezésének.

[85] Áttekintve ezeket a határozatokat és az azokban foglalt okfejtéseket, az Alkotmánybíróság jelen határozatban kifejtett álláspontja – a teljesség igénye nélkül – többek között az alábbi további érvelésekkel támasztható alá:

„Az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül és nem semmisítheti meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.” [23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 375, 376.]

„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 sem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.” (1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816, 818.)

[86] Az itt idézett állásfoglalás közvetlenül magának az alkotmánymódosítás felülvizsgálatának problematikájáról szól, kifejezetten kizárva az alkotmánymódosítás Alkotmánybíróság általi felülvizsgálatának lehetőségét. Ez az értelmezés fordított megközelítésből is levezethető. Annak feltételezéséből, miszerint létezne egy, az alkotmányozó hatalomtól különálló „alkotmánymódosító” hatalom, melynek döntései felülvizsgálhatók és megsemmisíthetők lennének abból a szempontból, hogy azok illeszkednek-e a hatályos Alkotmány (Alaptörvény) rendszerébe és azzal akár értékrendszer, akár más szempont alapján koherens egységet képeznek-e, az következne, hogy az alkotmányos rendelkezések lényegi részei megváltoztathatatlanok lennének. E logika szerint a rendszerváltoztató Alkotmányt létrehozó 1989-es alkotmánymódosítás (az 1989. évi XXXI. törvény) is „alkotmányellenes” lenne, mivel az aligha illeszkedett az alkotmánymódosításig hatályos Alkotmány elvei és lényegi szabályai alkotta rendszerbe.

[87] Itt jutunk el ahhoz a kérdéshez, hogy vizsgálhatja-e az Alkotmánybíróság az Alkotmány (Alaptörvény) belső koherenciáját. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata erre is választ adott: „Az Alkotmány alkotmányossági vizsgálata fogalmilag kizárt,

ebből következően az alkotmányon belüli vélt vagy valós ellentmondás feloldására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.” (290/B/2002. AB határozat, ABH 2008, 1863, 1868.)

[88] 3. A fenti érvelésekben tükröződő értelmezés elvi megalapozása magában az alkotmányjog alaptéziseiben gyökeredzik. Szerepéből és a népszuverenitás elvéből következően az alkotmányozó hatalom a népet illető hatalom leglényegesebb, legmeghatározóbb, legeredetibb tényezője; az állam és a jogrend demokratikus legitimációjának legvégső forrása, melyet a nép nem kíván – a világon általában sehol sem – származékos és ennél fogva kisebb legitimációval rendelkező állami szerv által korlátozhatóvá tenni, illetve annak gyakorlását más tényezővel megosztani. Ebből adódóan az alkotmányozó hatalom akaratát megtestesítő alkotmány mindenki, így az Alkotmánybíróság számára is abszolút viszonyítási pont, melynek tartalmát csak az alkotmányozó változtathatja meg. Az alkotmányozó hatalomnak ezért belső – országon belüli – viszonylatban csak politikai és morális kontrollja létezik, míg nemzetközi viszonylatban a nemzetek közössége által elfogadott nemzetközi jog képezhet – kizárólag közvetett módon – az alkotmányozó hatalom számára korlátot.

[89] A belső politikai kontrollt egyfelől az alkotmányozó hatalom bírálhatósága jelenti, mely a véleménynyilvánítási szabadságból önmagából is adódik, másfelől az, hogy az alkotmány alkotmányos úton történő megváltoztatása mindenkor legitim és alkotmányos célnak minősül. (Ebből adódik az alkotmányozó hatalom akaratának egyetlen belső – önmaga által érvényesített, időben eltolódó – közjogi kontrollja: egy adott alkotmányos szabályozás alkotmányos úton történő megváltoztatása.) A belső morális kontroll az alkotmányozó hatalmat effektíve gyakorló alkotmányozók felelőssége képezi saját lelkiismeretük és a történelem előtt, melynek zsinórmértékéül az alkotmányosság egyetemes értékeinek, a nép érdekeinek és a közjónak érvényesülése és tiszteletben tartása szolgál.

[90] A nemzetközi jog korlátozó szerepének közvetett jellege azt jelenti, hogy a nemzetek közössége az állami szuverenitásból következően az adott országban érvényesülő alkotmányozó akaratot nem bírálhatja felül, ugyanakkor a nemzetközi jog érvényesítése érdekében a nemzetközi jog keretein belül intézkedéseit maga is szuverén módon választhatja meg.

[91] Lényegében ugyanezt emeli ki dr. Lábady Tamás volt alkotmánybíró az 1260/B/1997. AB határozathoz fűzött – a többségi alkotmánybíróági álláspontra utaló – különvéleményében: „[...] az alkotmányozó hatalom szuverenitása az alkotmánymódosítás tekintetében korlátlan, így az Alkotmány rendelkezéseit módosító törvényi szabályok felülvizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. [...]

[A]z Országgyűlés addig a határig dönthet szabadon az Alkotmány módosításáról, amíg az alkotmányosság fogalmi rendszerén belül marad, bár az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosítást e határok túllépése esetén se semmisíthetné meg.” (ABH 1998, 816, 821–822.)

[92] Összegezve: a párhuzamos indokolásomban foglaltak álláspontom szerint további érvekkel támasztják alá a határozatban foglalt elutasító, illetve visszautasító rendelkezéseket.

Budapest, 2013. május 21.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró
Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

[93] Nem értek egyet a többséggel. Szerintem az indítvány érdemi elbírálásra alkalmatlan, ezért vissza kellett volna utasítani a következők miatt.

[94] 1. Az indítvány nem alkalmas érdemi elbírálásra, mert az Alaptörvény negyedik módosításának érvényességét a negyedik módosítás, a módosított S) cikk (2) bekezdése – és a tartalmilag ezzel egyező 9. cikk (2) bekezdés i) pontja, valamint 24. cikke – alapján vitatja. Ezzel viszont javíthatatlanul önellentmondó érvelést alkalmaz: ha, mint állítja, érvénytelen az Alaptörvény-módosítás, akkor érvénytelen szabályra nem alapozható jogi érv. Az indítvány szerint az Alaptörvény módosítása érvénytelen norma alapján lenne érvénytelen.

[95] Ez szerintem nem lehetséges. Bármely alkotmánymódosítás (Alaptörvény-módosítás) jogi érvényességének alapja csak a módosítás elfogadásakor érvényes alkotmány lehet. Az Alaptörvény negyedik módosításának érvényessége ezért az elfogadásakor hatályban volt Alaptörvény alapján (azé pedig az előzően, és így tovább) ítélhető meg. Ezért az indítványban felhozott érvek, függetlenül attól, hogy helyesek-e vagy sem, nem alkalmasak az Alaptörvény negyedik módosítása érvényességének vizsgálatára.

[96] 2. Ennek indoka, hogy minden alkotmány (így az Alaptörvény is) csak a saját (maga) szabályai alapján módosítható. [Az Alkotmánybíróság 25/1999. (VII. 7.) AB határozata alapján: „[a]z Alkotmány mint alaptörvény, amely az állami berendezkedés alapját, az állam és polgárainak viszonyát szabályozza, csak az Alkotmány rendszerén belül, az Alkotmány által feljogosított alkotmányozó hatalom által, az Alkotmányban meghatározott eljárás szerint módosítható. Az Alkotmány az Országgyűlés hatáskörén belül megkülönböztetetten szabályozza az alkotmányozást. Az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította, hogy az Alkotmány megalkotása és megváltoztatása kizárólag az Országgyűlés jogkörébe tartozik, és az Országgyűlés e jogkörében alkotmányosan az alkotmánymódosításra irányadó eljárási és határozathozatali követelmények betartásával, alkotmánymódosításra irányuló közvetlen és kifejezett alkotmányozó hatalmi rendelkezés alapján járhat el”. ABH 1999, 251, 261.]

[97] Ezért egy alkotmánymódosítás érvényességének mércéje nem lehet saját maga, csak a módosítás elfogadásakor érvényben volt (ha tetszik: hatályos) alkotmány módosítási szabályai.

[98] Ezt igazolja az Alaptörvény Záró rendelkezése, amely szerint:

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

[99] Az Alaptörvény tehát saját érvényességét az elfogadásakor érvényben volt alkotmányra (és nem önmagára) alapítja.

[100] Az Alaptörvény negyedik módosítással megváltoztatott S) cikke (valamint a 9. és 24. cikk megfelelő rendelkezései) – amely az Alkotmánybíróság felülvizsgálatát az ismeretes módon korlátozza – így nem lehet az Alaptörvény negyedik módosítása alkotmányosságának mércéje. Ezért az Alkotmánybíróság indítványhoz kötöttsége [Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése; Abtv. 52. § (2) bekezdése] miatt az indítványt,

mint elbírálásra alkalmatlant, vissza kellett volna utasítani.

[101] 3. Nem értek egyet a többségi határozattal abban sem, hogy azonosítja az alkotmányozó hatalmat az alkotmánymódosító hatalommal. A két fogalom megkülönböztetése nagyon fontos, hiszen a többségi határozat érvelése megdől, ha az alkotmányozó hatalom nem azonos az alkotmánymódosító hatalommal. Akkor ugyanis az alkotmánymódosító hatalom az alkotmányon alapuló, az alkotmányban (az Alaptörvényben) szabályozott hatalom, azaz egy hatáskör és a gyakorlásáról szóló eljárási szabályok együttese.

[102] Az alkotmányozó hatalom elkülönítése az alkotmánymódosítótól számos előfeltevésen alapul (ahogyan az ellenkező felfogás is). Ezeket szeretném röviden világossá tenni. A lényeg, hogy az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom elkülönítése az alkotmány szigorúan jogi felfogásából következik, amely szerint alkotmányon kívüli jogi hatalom (hatáskör) nem létezhet: az alkotmány önmagát és így saját módosítását is jogilag szabályozza.

[103] Ebben a felfogásban az alkotmányozó hatalom az alkotmány jogi érvényességének alapja, amelyet viszont (az alkotmány legfőbb jog mivolta miatt) az alkotmány maga határoz meg. Az alkotmányozó hatalom az alkotmánnyal létrehozott hatalom, amely az alkotmány érvényességében és érvényesülésében létezik, az alkotmánytól függetlenül nem. Az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény (és az Alkotmány) alapján is a nép. Az Alaptörvény B) cikk (3) bekezdése szerint a (minden) (köz)hatalom forrása a nép.

[104] Az alkotmányozó hatalom tehát nem illeti meg az állam egyetlen – az alkotmányban, tehát az alkotmányozó hatalom által létrehozott – szervét, így az Országgyűlést sem. Az alkotmány vagy az Alaptörvény módosításának az Alaptörvényen alapuló joga (hatásköre, „hatalma”) viszont megilleti. Ez azonban nem eredeti, hanem az Alaptörvényen alapuló, abban szabályozott és korlátozott hatalom, mint minden más, az alkotmányon alapuló hatalom. Ezért állítható, hogy az alkotmánymódosító hatalom az Alaptörvényben hatásköri és eljárási normákban szabályozott jogi hatáskör. Ekként tartalmilag és eljárását tekintve is vannak kötöttségei. Az Alaptörvény módosításának hatásköre és eljárása tehát nem, mint a többségi határozat ismételten állítja, „alkotmányozó”, hanem az ettől nagyon különböző, az Alaptörvényen alapuló, korlátozott alkotmánymódosító hatáskör.

[105] 4. Az Alaptörvény negyedik módosításának alkotmányosságát tehát (a 2. pontban írtak szerint) az Alaptörvény e módosítás előtti állapota szerint kell vizsgálni. Ez különösen fontos, mert a negyedik módosítás változtatott az Alaptörvény módosításának szabályain is, aminek nagy jelentősége van.

[106] A negyedik módosítással megváltoztatott S) cikk [és ugyanígy a 24. cikk (5) bekezdés] szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény módosítását csak „a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül”. Az alapjogi biztos indítványa ehhez igazodik, és ennek keretei között érvel. Erről már fent kimutattam, hogy téves, a mérce a módosítás elfogadásakor érvényben volt Alaptörvény.

[107] Az Alaptörvény negyedik módosításában foglalt változtatásból le lehet vonni a következtetést, hogy az Alaptörvénynek erre a módosítására ezek a szabályok biztosan nem alkalmazhatók, hiszen a módosítás előtt az Alaptörvény módosítása alkotmánybírósági felülvizsgálatáról nem volt alkotmány-norma. (Erre az 5. pontban

külön kitérek.) Tehát az Alaptörvény negyedik módosítása elfogadásakor – az érvényesség kérdésében döntő időpontban – egészen biztosan alkotmány- és később alaptörvény-értelmezési kérdés volt, hogy vannak-e, és ha igen, milyen alkotmányjogi korlátai az alkotmány módosításának. A mérce ezért az Alkotmánybíróság alkotmány-értelmezési gyakorlata.

[108] Az alkotmány (Alaptörvény) jelentésének azt kell tekinteni, ahogyan az Alkotmánybíróság értelmezte az alkotmányos normákat. Ezért az alkotmány-Alaptörvény mindenkor állapota az, ahogyan az Alkotmánybíróság értelmezte az Alaptörvényt, még akkor is, ha azt utóbb az Alaptörvény módosítása „hatályon kívül helyezi”, de ekkor sem visszamenőleg. Az ilyen módosítás része az alkotmánymódosító hatáskörnek (tehát nem alkotmányellenes), ha az alkotmánymódosító hatáskör korlátai között marad.

[109] Ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság álláspontja idővel változott. Igaz, az Alkotmánybíróság és a jogirodalom e kérdésben eltérően foglalt állást. Érdemes megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata nem volt „töretlen”. Egyszer valóban kimondta, hogy nincs hatásköre „az Alkotmány részévé vált” alkotmánymódosítás vizsgálatára [Az Alkotmánybíróság 23/1994. (IV. 29.) AB végzés alapján: „[a]z Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül és nem semmisítheti meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani”. ABH 1994, 375, 376.; 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816, 818.]; de kimondta azt is, hogy az Alkotmány csak saját szabályai szerint módosítható. Az Alkotmánybíróság e két kijelentése nem fér össze, mert ha az Alkotmány tartalmaz szabályokat az alkotmány módosításáról, annyit mindenképpen vizsgálnia kell, hogy ezeket – bármik is legyenek: eljárásiak vagy tartalmiak – betartotta-e.

[110] Időközben az Alkotmánybíróság álláspontja is változott: legutoljára az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseiről szóló határozatában fejtette ki, hogy „[a]z Alkotmánybíróság ismertetett gyakorlata szerint tehát nem kizárt az Alkotmány felülvizsgálata akkor, ha akár az Alkotmány valamely rendelkezésének, vagy alkotmánymódosító törvénynek a közjogi érvényessége kérdőjeleződik meg. [...] Ebből következően az Alkotmánybíróság egyértelműen rendelkezik hatáskörrel arra, hogy az arra jogosult indítványa alapján, absztrakt utólagos normakontroll hatáskörben eljárva az Ár.-t egészében és részeiben – függetlenül attól, hogy az Ár. az Alaptörvény része-e vagy sem – formai szempontból, a közjogi érvényesség/érvénytelenség szempontjából felülvizsgálja. Az Alkotmánybíróság tehát ebben az ügyben sem tért el attól a korábbi gyakorlatától, hogy az Országgyűlés döntéshozatali eljárását – függetlenül attól, hogy alkotmányozó vagy törvényhozó hatalomként járt-e el – a közjogi érvényesség szempontjából – tehát abból a szempontból, hogy az Országgyűlés maradéktalanul betartotta-e (korábban az Alkotmányba, jelen ügyben az Alaptörvénybe foglalt) eljárási szabályokat – vizsgálja”. Az Alaptörvény negyedik módosítása érvényességének mércéje tehát az elfogadása időpontjában fennállt jogi helyzet, amelynek része az Alkotmánybíróság az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseiről szóló határozata [45/2012. (XII. 29.) AB határozat] is.

[111] 5. Ugyanakkor az S) cikk (és a többi, már felsorolt szabály) módosítása az Alaptörvény negyedik módosítása előtti – amely érvényességének mércéje – tartalma

felderítéséhez fontos érveket szolgáltat.

[112] A negyedik módosítás itt vizsgált cikke megváltoztatta az Alaptörvény tartalmát. Ezt fel kell tételeznünk róla, hiszen módosításnak, azaz változtatásnak mondja magát; akár új normát ad hozzá az Alaptörvényhez, vagy meglévő helyébe más, azonos tárgyú normát helyez, mindenképpen igaz, hogy az Alaptörvény módosítás előtti és utáni tartalma a (módosítással érintett tárgykörökben) nem lehet azonos. Az Alaptörvény módosított szabályai világosan különbséget tesznek az alkotmánymódosítás tartalmi (hatásköri) és eljárási szabályai között, és csak az utóbbiakra engedik az alkotmánybírói ellenőrzést. Az újonnan bevezetett különbségtétel a módosítás előtt nem létezett, amiből az következik, hogy korábban nem volt kizárva az Alaptörvény módosításának tartalmi (hatásköri) szabályokba ütközés miatti felülvizsgálata.

[113] Az Alaptörvény módosításának alkotmánybírói felülvizsgálatára a negyedik módosítás előtt és után más normák irányadók – mint ezt az Alaptörvény-módosítás ténye maga mutatja. A negyedik módosítás sem zárja ki, sőt feltételezi, hogy az Alaptörvény módosítása lehet tartalmilag alkotmányellenes: ha nem lehetne, nem kellene kizárni ennek alkotmánybírói vizsgálatát. Tehát az Alaptörvény negyedik módosításának elfogadása előtt – e feltevés nélkül nincs értelme a tiltásnak – nem tiltotta meg az Alaptörvény-módosítás tartalmi alkotmányellenességének (alaptörvényellenességének) vizsgálatát. Ha ez igaz, akkor a korábban kifejtett elvek szerint a negyedik Alaptörvény módosítás alkotmányellenességének vizsgálatában a tartalmi alkotmányellenesség vizsgálata nem lehet tilos.

[114] 6. Az eddig kifejtettek ellen felvethető, hogy az Alaptörvény alkotmányellenességének vizsgálata a negyedik módosítás előtt is kizárt volt, tehát a negyedik módosítás csak megerősítette e szabályt. Az alkotmánymódosítás alkotmányellenességének vizsgálatát tiltó norma azonban az Alaptörvény negyedik módosításáig sem az Alkotmányban, sem az Alaptörvényben nem volt, így megengedettsége, mint erről szó volt, alkotmányértelmezési kérdés volt. Az alkotmány értelmezése viszont éppúgy nem tartozik az alkotmánymódosító hatalom hatáskörébe, mint ahogyan a törvény értelmezése sem a törvényhozóéba.

[115] A legkevesebb, mi mondható e tekintetben, hogy az Alaptörvény negyedik módosításáig az Alaptörvény- (és Alkotmány-) módosítás alkotmány- és alaptörvényellenességének alkotmánybírói felülvizsgálata alaptörvény- (korábban alkotmány) értelmezési kérdés volt. A negyedik alkotmánymódosítás alkotmányosságának mércéje az Alaptörvény-módosítás elfogadásának pillanatában érvényes állapota lévén, az Alaptörvény-módosítás alkotmányellenességének kérdése a negyedik módosítás érvényessége tekintetében továbbra is nyitottnak tekintendő.

Budapest, 2013. május 21.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

[116] 1. Egyetértek a határozat rendelkező részének 1. pontjával és az ahhoz kapcsolódó indokolással.

[117] 2. Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 2. pontjával és a többségi

indokolás azon részeivel, amelyek az indítvány visszautasítását támasztják alá.

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania a támadott alaptörvényi rendelkezések, valamint – szoros összefüggés okán [lásd az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdését] – az Alaptörvény 24. cikk (5) és (6) bekezdéseinek alaptörvény-ellenességét, és azokat a kihirdetésükre visszamenőleges hatállyal meg kellett volna semmisíteni.

[118] Nézetem szerint a határozat többségi indokolásából hiányzik az elvi-elméleti megalapozás, amely – a rendelkező rész 2. pontjába foglalt visszautasítás helyett – a támadott rendelkezések megsemmisítéséhez vezetett volna el. Az indokolás megállt a formai vizsgálatnál, miközben az indítványban felvetett alkotmányjogi problémák mélyebb tartalmi elemzést igényeltek volna. Különvéleményemben ennek a feladatnak az elvégzésére teszek kísérletet. Ennek megfelelően először az indítvány elbírálásának mércéjéül is szolgáló, az eddigi alkotmánybírói gyakorlatban kialakított elveket és szempontokat idézem fel. Ezután a határozat többségi indokolásától eltérő alkotmánybírói alkotmányértelmezés elvi alapjairól (beleértve a jelen ügyben először gyakorolt alkotmánybírói hatáskörre vonatkozó önértelmezést is) fejtem ki az álláspontomat. Szükségesnek tartom az Alkotmánybíróság értelmezési szabadságának, valamint a közjogi érvénytelenség szempontjainak elemzését is, és csak ezt követően vizsgálom a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességét az előfeltevések tükrében.

[119] I. Előzmények-mércék

[120] [A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat és a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat üzenete]

[121] 1. Mindenekelőtt úgy vélem, hogy a határozat többségi indokolásának tisztáznia kellett volna a viszonyát a 61/2011. (VII. 13.) AB határozattal (a továbbiakban: Abh.1.), állást kellett volna foglalnia arról, hogy abból mit vállal, s részletesen indokolnia kellett volna azt, miben és miért tér el attól a mostani felfogása. Előrebocsátom: az Abh.1.-hez csatolt különvéleményem elvi alapjaival összhangban az Alkotmánybíróság normafelülvizsgálati hatásköréből az Alaptörvény rendelkezései sincsenek kizárva.

[122] A határozat többségi indokolása csak részben támaszkodik az Abh.1. többségi indokolására, s figyelmen kívül hagy abból számos olyan megállapítást, amelyek meghatározhatták volna a mostani döntés kereteit és fontos mércéként szolgálhattak volna az alkotmányossági felülvizsgálat során.

[123] E megállapítások a következők:

- a) „Az Alkotmány sorozatos, aktuálpolitikai érdekek és célok megvalósítása, elérése érdekében történő módosítása rendkívül aggályos a demokratikus jogállam követelményei, különösen az alkotmányos jogrend stabilitása, kiszámíthatósága, a széleskörű társadalmi legitimitás, az alkotmányos jogrendszerbe ellentmondásmentesen történő beépülése szempontjából.” (ABH 2011, 290, 318.)
- b) „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az alkotmányos jogvédelem egyszer már elért szintje és garanciális rendszere nem csökkenthető, alapelemeinek köre nem szűkíthető, csak – egészen kivételes esetben – más alapjog védelme érdekében, a szükségesség-arányosság mércéjének figyelembevételével és úgy, hogy az érintett

alapjogok lényeges tartalma ne sérüljön. Az ennek nem megfelelő alkotmányvédelemszint csökkentése ellentmond az alkotmányos jogállam követelményének.” (ABH 2011, 290, 322.)

c) „Az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése egy ponton felborítja a kölcsönös fékek és ellensúlyok elve alapján működő hatalommegosztás rendszerét, akár az alkotmányozó, de akár a törvényhozó vagy a kormányzó-végrehajtó hatalom javára.” (ABH 2011, 290, 323.)

d) „Ha az alkotmányozó hatalom egy korábban az Alkotmánybíróság által megsemmisített törvényszöveget úgy kíván ismét elfogadtatni, hogy azt beemeli az Alkotmányba, kivonva ezzel annak felülvizsgálatát az Alkotmánybíróság hatásköréből, ez az alkotmányozó és törvényhozó hatalomnak olyan beavatkozása a hatalmi ágak egyensúlyát biztosító rendszerébe, amely alkotmányos alapjogok súlyos sérelmével jár/járhat. Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom ilyen »együtműködése« esetén az Alkotmánybíróság hatalma vésszesen meggyengül és nem tudja alapjogvédelmi feladatait ellátni, sérül az alkotmányos alapjogok védelme, a társadalom tagjai – alkotmányos jogaik védelmére szolgáló eszközök híján – kiszolgáltatott helyzetbe kerülnek.” (ABH 2011, 290, 323.)

e) „A hatalmi rendszer valamely szervezetéhez koncentrált »túlhatalom«, a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének átalakítása akár az alkotmányozó hatalomhoz, akár a kormányzati vagy az ítélkezési szervekhez a demokratikus jogállam súlyos sérüléséhez vezet.” (ABH 2011, 290, 323.)

[124] 2. Ezen túlmenően az indítvány által felvetett alkotmányossági problémára adott válasz kereteit – az Alaptörvény hatályba lépése után hozott, ám a határozat többségi indokolása által figyelmen kívül hagyott – 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.2.) lefektetett további mércéknek kellett volna meghatározniuk. (Részletesen szól ezekről Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye, amely szerint a mércék érvényesítése az Országgyűlés hatáskörébe tartozik.)

[125] E döntés szerint „jogállami követelmény az, hogy bármely időpontban egyértelműen meghatározható legyen a hatályos Alaptörvény terjedelme és tartalma. Ezt a jogállami követelményt az alkotmányozó hatalom is köteles tiszteletben tartani” (Abh.2., Indokolás [76]). A szabályozási szint és a szabályozási tárgy közötti összhanghiány alkotmányjogi relevanciájáról ugyancsak rendelkezett ez a határozat: „[a]z alkotmányozó hatalom ugyanakkor kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe. Az Alaptörvény módosításaival, kiegészítéseivel az Alaptörvény részévé váló rendelkezéseknek koherens módon kell beépülniük az Alaptörvény szerkezeti rendjébe. Az Alaptörvény módosításai tehát nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben” (Abh.2., Indokolás [86]). Az Alkotmánybíróság végső alaptörvény-értelmezési monopóliumának, az Alaptörvény teljességét, belső koherencia-zavarait elhárítani hivatott volt az az alkotmánybíróági hatásköri önértelmezés, amely szerint: „[a]dott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja” (Abh.2., Indokolás [118]).

[126] A határozat többségi indokolása – minthogy megállt a formai szempontok vizsgálatánál – nem tekintette feladatának, hogy az Abh.1. és az Abh.2. idézett mércéivel való viszonyát tisztázza. Erre pedig amiatt is szükség lett volna, mivel a

jelen ügy eldöntésekor nem kerülhető meg az Alkotmánybíróság alaptörvény-értelmezésről (beleértve az Alkotmánybíróság hatásköri önértelmezésének kérdését), illetőleg – vele szoros összefüggésben – a hatalommegosztásról vallott felfogásának a vizsgálata.

[127] II. A végső alaptörvény-értelmezés monopóliuma

[128] 1. Az Alkotmánybíróság jelen döntését az Alaptörvény negyedik módosításával beiktatott 24. cikk (5) és (6) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva hozta meg. E rendelkezés szerint „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.” Mivel az Alkotmánybíróság először járt el ebben a hatáskörben, ezért – álláspontom szerint – előkérdés az, hogy ez az alaptörvényi rendelkezés lehetővé teszi-e azt, hogy ellássa az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből rá háruló legfontosabb feladatát, miszerint „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve”. E feladat ellátása csak akkor válik lehetségessé, ha az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésébe foglalt hatalommegosztás elvének értelmezési aspektusából eredő azon követelmény érvényesül, miszerint a végső alaptörvény-értelmezési monopólium az Alkotmánybíróságé.

[129] Különvéleményem I. részében bemutattam azokat a tartalmi és az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó követelményeket, amelyek az alaptörvény-módosító hatalom mozgásterét is kijelölik. Az Alaptörvény védelmének, érvényesítésének absztrakt feladat-meghatározó fogalma azonban csak az Alaptörvény karakterének ismeretében alkalmazható minden közhatalmi tényező, így az Alkotmánybíróság számára. Ezt összefoglalóan legutóbb az Abh.2. konkretizálta. A határozat indokolása szerint „[a]z alkotmányok tartalmi és eljárási mércéi és követelményei a demokratikus jogállamban állandóak. A tartalmi és eljárási alkotmányos követelmények nem lehetnek alacsonyabbak az Alaptörvény időszakában, mint az Alkotmány(törvény) időszakában voltak. Az alkotmányos jogállam követelményei továbbra is és folyamatosan érvényesülő követelmények a jelenben és programok a jövőre nézve. Az alkotmányos jogállam konstans értékek, elvek és garanciák rendszere. Az alkotmányos jogállamban egyszer már elfogadott értékek, elvek, garanciák, követelmények szintjei nem csökkenhetnek, és azok érvényesülésének a megkövetelése sem veszíthet szigorából.” {Indokolás [119]}. Ez a fenti feladat ellátásának (az Alaptörvény védelmének) mércéjét jelenti minden – alaptörvény-értelmezést és -érvényesítést végző – közhatalmi szereplő, így az Alkotmánybíróság, de az alaptörvény-módosító hatalom számára is.

[130] Az alaptörvény-módosító hatalom mindezek tudatában iktatta be a negyedik Alaptörvény-módosítást – köztük az Alaptörvény 24. cikk (5) és (6) bekezdését – az Alaptörvény rendelkezései közé. Ezek a rendelkezések azonban részben ellehetetlenítik az Alkotmánybíróság fenti feladatának ellátását és a fenti mércék érvényesítését, mivel alaptörvény-módosítás esetén csak az eljárási követelmények tekintetében biztosítják az Alkotmánybíróság végső értelmezési monopóliumát, így a testület csak az eddig kialakított eljárási szabályokból eredő követelmények érvényesülését biztosíthatja. Márpedig ha – legyen szó akár államszervezeti, akár emberi jogi kérdésekről – az eddigi szabályalkotással és alkotmányértelmezéssel kialakított tartalmi követelmények

értékesítésétől el van zárva az Alkotmánybíróság, akkor alaptörvényi feladatának sem tud eleget tenni, mivel – végső soron akár a normamegsemmisítés eszközével is – nem tudja megakadályozni az olyan esetek előfordulását, amikor az Alaptörvény egyik normájából fakadó tartalmi követelménynek egy másik alaptörvényi rendelkezés ellentmond (és ezzel például az alapjogok elért védelmi szintje csökken). Az Alkotmánybíróság abból a megdönthető vélelemből indul ki az alaptörvény-értelmezés során is, hogy ilyen eset nem fordulhat elő. Ahogy egy közelmúltbeli – a határozat többségi indokolása által is idézett – döntésében fogalmazott: az alaptörvény-értelmezés során „[...] egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedhetne. Az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer. [...] Ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vonatkozóan az értelmezés súlypontja eltérő lehet, de az értelmezéseknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük. [...] Az Alaptörvény szabályait is csak egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [94]}.

[131] Álláspontom szerint az Alaptörvény csak akkor érvényesülhet a jogrendszer alapjaként [lásd az Alaptörvény R) cikkének (1) bekezdését], ha abban nincsenek önellentmondó, egymás érvényesülését lerontó normák – függetlenül attól, hogy azok akár az eljárásra, akár a tartalomra vonatkoznak. Ezt a koherencia-követelményt elsődlegesen értelmezéssel, ha ez nem lehetséges, akkor pedig normamegsemmisítési hatáskörben, a végső alaptörvény-értelmezési és a normakasszáció hatáskörével rendelkező Alkotmánybíróságnak kell biztosítania. Mivel az Alaptörvény 24. cikkének (5) bekezdése ezt az alkotmánybírási feladatellátást (és vele együtt a fent említett mércék érvényesítését) kizárja, ezért – álláspontom szerint – szoros összefüggés okán ezt a rendelkezést – és a hatásköri-eljárási részletszabályokat tartalmazó 24. cikk (6) bekezdést – is meg kellett volna semmisíteni. Nyomatékosan hangsúlyozom: mindaddig, amíg a hatalommegosztás elvét tartalmazó Alaptörvény az Alkotmánybíróságot nyilvánítja az Alaptörvény védelmének a legfőbb szervévé [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés], azaz a végső alaptörvény-értelmezés monopóliumát biztosítja a számára, éppen az Alaptörvény védelme érdekében nem módosítható úgy az Alaptörvény, hogy ezt az elvet áttörje. Lehet persze módosítani az Alaptörvény hatalommegosztási klauzuláját és a 24. cikk (1) bekezdését is (megszüntetve ezekkel a módosításokkal az Alkotmánybíróság végső alaptörvény-értelmezési monopóliumát), ez azonban már az elmúlt több mint két évtized alatt kialakított korszerű magyar alkotmánybíráskodás feladásával lenne egyenértékű, amikor az Alkotmánybíróság pusztán díszletként lenne csak jelen az Alaptörvényben. Nem hallgathatom el: a negyedik alaptörvény-módosítással közel kerültünk ehhez az állapothoz. (Mindez nem jelenti azt, hogy a modern alkotmányosság követelményeinek csak ezekkel az ismérvekkel rendelkező alkotmánybíráskodás felelne meg: számos olyan, az alkotmányos kultúrát és értékeket a magyarnál jobban tisztelő jogrendszerben, amelyekben más szerepük van az alkotmánybíráskodást végző szerveknek, a negyedik alaptörvény-módosítás által is kiváltott problémák fel sem merülnek, mert elképzelhetetlen, hogy ilyeneket keletkeztessen az alkotmánymódosító hatalom.)

[132] 2. Különvéleményem azon az elvi bázison nyugszik tehát, hogy Magyarországon továbbra is az Alkotmánybíróság rendelkezik a végső alaptörvény-értelmezés monopóliumával. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak ebből a végső

alaptörvény-értelmezési monopóliumából egyenesen következne az is, hogy az Alkotmánybíróságot – éppen hogy az Alaptörvény védelmében – korlátozásmentesen megillessen az alaptörvény-módosítások teljes körű felülvizsgálatának a joga is. [Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése szerint ez csak az ún. „eljárási követelmények” vizsgálatára korlátozódik.] Mindez persze nem ragadható ki a tágabb összefüggések láncolatából.

[133] Eszerint: a mai magyar közjogi gyakorlat legsúlyosabb hibáját abban látom, hogy az Országgyűlés kétharmados többsége felhatalmazottnak érzi magát arra, hogy a hatalommegosztásból – mint a demokratikus jogállam meghatározóan fontos államszervezési elvéből – eredő követelményeket félretegye, újra létrehozva az Országgyűlés már Alaptörvényből is kivett „legfelsőbb államhatalmi” (értsd: „egyeduralkodói”) státuszát, amivel viszont alapjaiban képes megbontani a fékek és egyensúlyok rendszerét.

[134] Alaptörvénybe foglalt írott szöveg marad ezért csupán az a tétel is, amely szerint: „[a] magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén nyugszik” [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés]. Írott szöveg marad, mert intézményeinek működése csak a fékek és egyensúlyok működésének a látszatát képes fenntartani.

[135] A korábbi Alkotmány (tartalmilag) és az új Alaptörvény (explicit módon) egyaránt a hatalommegosztás elvére épült. Ez a tartalmi közösség (azonosság) megengedi azt (erről részletesen írok a különvélemény III. részében), hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott alkotmánybírósági határozatokban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányjogi összefüggéseket újra felidézzem és alkalmazzam, nem utolsósorban azzal a célzattal, hogy az Alaptörvény fent citált – hatalommegosztást tartalmazó – rendelkezésének az értelmezéséhez is hozzájárulhassak. A jelen határozattal lezárt ügy által felvetett problémák eredői ugyanis – nézetem szerint – ebben az elvi-elméleti alapon is keresendők.

[136] 3. „A hatalmi ágak elválasztásának [pontosabban a hatalommegosztás] elve [...] nem pusztán annyit jelent, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is jelenti: a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait. [...] A jogállam fogalmához ugyanis nem csupán a jogállami intézményrendszer formális kiépítése, hanem annak normális működtetése [...] is hozzátartozik.” [28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 142, 143.] A tartalmi értelemben vett alkotmányosság egyik legfőbb kritériuma, a hatalommegosztás elve magában foglalja azt a követelményt is, hogy „nincsen az Országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág, s egyik hatalmi ág sem vonhatja el a másik jogosítványát. A hatalommegosztás elvéből ugyanakkor az is következik, hogy alkotmányos demokráciában nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, s az egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben.” [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.; 41/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 292, 294.; 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296, 300.; 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138, 142.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 403.] Ez az amerikai alkotmányjogi doktrínából ismert fékek és egyensúlyok elvének európai tükörképe.

[137] Mindezekből az is következik, hogy a fékek és egyensúlyok kialakult rendjét – következmények nélkül – egyetlen hatalmi ág (vagy közhatalmi tényező) sem

boríthatja fel, s ez alól az Országgyűlés sem képez kivételt. Védelmet élvez ezért az Alkotmánybíróság hatásköre is: „[a] magyar közjogi berendezkedés egyik alapja a [...] jogállamiság elve. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e jogállamban az Alkotmánybíróság hatáskörének a klasszikus alkotmányos szervekkel azonos alkotmányos védelmet kell biztosítani. Ezzel elkerülhető, hogy az Alkotmánybíróság határozatai nyomán aktuális politikai érdekek alapján, gyakorlati kormányzati megfontolások az elsődleges megoldást alkotmánybíróági hatáskör-felülvizsgálatban keressék [...]. A [...] jogállamiság tartalmi követelménye az Alkotmánybíróság – közjogi helyzetéből fakadó – alkotmányi hatásköri szabályozása és ezáltal védelme. E védelem szükségessége az Alkotmánybíróságnak a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt szerepéből, azaz az alkotmányossági szempontoknak az államszervezet egészében való érvényesítéséből ered.” [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 403.] „[...] [H]atásköreik gyakorlása során az Alkotmányban meghatározott esetekben a hatalmi ágak együttműködésre kötelesek és tiszteletben kell tartaniuk az elválasztott hatalmi szervezetek döntéseit és autonómiáját.” [62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637.]

[138] Álláspontom szerint a határozat többségi indokolása adós maradt e mércék alkalmazásával is: valójában elismerte az (alaptörvény-módosításra jogosult) Országgyűlés egyedüli és meghatározó szerepét, s ezzel gyakorlatilag az Alkotmánybíróság végső alaptörvény-értelmezési monopóliumának elvét is feladta. Tartok attól, hogy e felfogás érvényesülésével lehetővé válik a jövőben a hatalommegosztás elvére épülő demokratikus jogállam további tényleges leépülése.

[139] A határozat többségi indokolása és az én álláspontom más elvi-elméleti alapokon nyugszik, s ebből következően természetesen más-más eredményre is vezet. Ennek oka egyértelmű: a határozat többségi indokolása nem szól a hatalommegosztás értelmezési aspektusáról és az Alkotmánybíróság alaptörvényi feladat-meghatározásával összhangban álló alkotmányértelmezésről, míg én mindezeket a vizsgált ügy szempontjából fontos és megkerülhetetlen kiindulási pontoknak tekintem.

[140] III. Az Alkotmánybíróság értelmezési szabadsága

[141] 1. A korábbi Alkotmány és a hatályos Alaptörvény szövegének, illetve tartalmának egyezése esetén az Alkotmánybíróság mindenféle korlátozás nélkül felhasználhatja (figyelembe veheti) mindazokat az alkotmánybíróági határozatokat, amelyeket a testület az Alaptörvény hatálybalépése előtt fogadott el. [Az Alaptörvény negyedik módosítása 19. cikk (2) bekezdése ugyanis „csak” annyit mond, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok hatályukat veszítik, ám nem tiltja a döntésekben kifejtett érvek alkalmazását, sőt, kifejezetten rendelkezik a határozatok által kifejtett joghatások fennmaradásáról.] Ennek megfelelően, amennyiben bizonyítható, hogy a korábbi Alkotmány és a hatályos Alaptörvény alapján az Alkotmánybíróság által már elbírált és alaptörvény-ellenesnek nyilvánított normák és az Alaptörvény negyedik módosításának indítványozó által felhívott rendelkezései tartalmilag megegyeznek (megfeleltethetők), úgy az Alkotmánybíróság felhasználhatja, alkalmazhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket. (Feltéve, hogy az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembe vétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és nincs ok a korábbi döntés

felülbírálatára).

[142] 2. Az így „felhasználható” korábbi alkotmánybíróági határozatokra az Alkotmánybíróaságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 39. § (1) bekezdése szerint a következők irányadók: „[h]a e törvény eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróaság döntése mindenkire kötelező.” Hangsúlyozom, ez a végső alaptörvény-értelmezés monopóliumát rögzítő Abtv.-beli rendelkezés nem pusztán egy törvényi szintű szabály, hanem – ahogy azt korábban is jeleztem – a hatalommegosztás értelmezési aspektusából eredő és az alkotmánybíróági feladatellátáshoz tapadó alkotmányos szintű szükségszerűség/garancia. Ez a norma tehát az Országgyűlést is köti, függetlenül attól, hogy alkotmánymódosítási hatáskörével él-e, vagy általános törvényalkotási hatáskörét gyakorolja-e.

[143] IV. A közjogi érvénytelenség megállapításának szempontjai

[144] 1. Amennyiben az Országgyűlés az öt nyilvánvalóan kötelező – a jelen ügyben alaptörvény-sértéseket megállapító – alkotmánybíróági határozatok tartalma ellenére mégis módosítja az Alaptörvényt, úgy azt kell először a vizsgálat tárgyává kell tenni, hogy a módosítás (az Alaptörvényből kifejezetten következő vagy alkotmánybíróági alkotmányértelmezéssel kifejtett) eljárási, vagy tartalmi kérdést érint-e. Nézetem szerint mind eljárási, mind tartalmi rendelkezések értelmezésekor az Alkotmánybíróaságé – az Alaptörvényből egyenesen levezethető – végső alaptörvény-értelmezési monopólium. A mostani ügyben ugyanakkor nincs is szükség a – logikailag az eljárási szabályoknak való megfelelést követő – tartalmi felülvizsgálatra, mivel – mint azt bizonyítani igyekszem – az indítványozó által támadott módosítások – álláspontom szerint – már az Alaptörvény „eljárási követelményeinek” sem felelnek meg (lásd a különvélemény IV. 3. pontját).

[145] 2. Jelen esetben az alapjogi biztos azt állítja, hogy a korábbi Alkotmány, illetve a hatályos Alaptörvény alapján az Alkotmánybíróaság által már elbírált és alaptörvény-ellenesnek nyilvánított normák és az új Alaptörvény módosításának általa felhívott rendelkezései tartalmilag megegyeznek, így nem csak a hatályos Alaptörvény, hanem a korábbi Alkotmányra támaszkodó alkotmánybíróági határozatok – az Alaptörvény módosítása egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatakor – is felhasználandók (figyelembe veendő). Az alaptörvény-módosítás általa megtámadott rendelkezéseiről az Alkotmánybíróaság korábban már kialakította a maga (alkotmány-, illetve alaptörvény-sértést megállapító) álláspontját, amelyet az Országgyűlés az alaptörvény-módosítása során figyelmen kívül hagyott. Annak ellenére tehát, hogy az „egyező” tárgyakban az Alkotmánybíróaság határozata rá (az Országgyűlésre) is kötelező volt, eredeti szándékát és akaratát az alaptörvény-módosítással mégis véghezvitte. Ha beigazolódik az alapvető jogok biztosa által felvetett ügyekben mindez, úgy az Országgyűlést is kötelező, alább meghivatkozott alkotmánybíróági határozatokban eldöntött tárgykörök már az alaptörvény-módosítási eljárásnak a tárgyai sem lehettek volna, hiszen azokat a mindenkire nézve kötelező alkotmánybíróági határozatok – a hatályos alaptörvényi rendelkezések alapján – alaptörvény-ellenesnek, tilalmazottnak találták (két esetben pedig a korábbi Alkotmány és a hatályos Alaptörvény tartalmi azonossága miatt állapítható meg ez). Azaz: az

alaptörvény-módosítási eljárás kezdő momentumáig sem juthattak volna el ezek a kezdeményezések.

[146] 3. Ezért, amennyiben a felhívott esetekben az Alkotmánybíróság döntésével ellentétes tartalmat hordozó alaptörvény-módosítási tárgyú már nem is tehető esetkörökről van szó, úgy az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania azt, hogy az Alaptörvény módosítása nem felelt meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság klauzulából, a C) cikk (1) bekezdésébe foglalt hatalommegosztás értelmezési aspektusából, valamint az R) cikk (1) bekezdésébe foglalt koherencia-követelményből az alaptörvény-módosításra is irányadó „eljárási követelményeknek”, így a szóban forgó (közjogi érvénytelenségben szenvedő) rendelkezéseket – az eddigi alkotmánybírósági gyakorlatnak megfelelően (legutóbb lásd az Abh.2.-ben) – *ex tunc* hatállyal meg kellett volna semmisítenie.

[147] V. Az indítvány által támadott rendelkezésekről – az előfeltevések tükrében

[148] 1. Álláspontom szerint az előfeltevések valamennyi – az alapvető jogok biztosa által indítványozott – tárgykörben igazolhatók, ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak az összes vitatott alaptörvény-módosítási rendelkezés tárgyában megsemmisítő tartalmú döntést kellett volna hoznia. A támadott módosítások eljárási, közjogi érvénytelenségét – mint fentebb hangsúlyoztam – abban látom, hogy a módosítások alaptörvény-módosítási eljárás tárgyai sem lehettek volna. Vagy szövegazonosság, vagy tartalmi egyezés miatt olyan módosításokra került ugyanis sor, amelyekről – az Abh.2.-ben kifejtett alaptörvényi karaktert is figyelembe véve – az Alkotmánybíróság már korábban kialakította az álláspontját, s ezek a határozatok – mint fentebb, az Alaptörvény hatalommegosztási klauzuláját, továbbá az Abtv. 39. § (1) bekezdését idéztem – mindenkire, így az alaptörvény-módosító hatáskörben eljáró Országgyűlésre is kötelezőek voltak.

[149] 2. Az Alaptörvény negyedik módosítása (a továbbiakban: Atmód4.) 3. cikke U) cikkel történő kiegészítésének (6)–(8) bekezdései valóban egyértelműen és tételes módon ellentétesek az Alkotmánybíróság által a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésében, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében azonos módon rögzített jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság, valamint az alkotmányos büntetőjog követelményével. Az alapvető jogok biztosa által meghivatkozott 11/1992. (III. 5.) AB határozat olyan érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket munkált ki, amelyek jogi hatásukat illetően mindmáig meghatározó fontosságúak és alkalmazandóak ebben a tárgykörben. Így pl.: a már elévült bűncselekmény újbóli büntethetővé tételét elrendelő törvény súlyosan sérti a jogbiztonságot, a kiszámíthatóságot és az előreláthatóságot; áttöri az állami büntetőhatalom korlátozhatóságának az elvét; visszaható hatállyal tesz büntethetővé cselekményeket. A 11/1992. (III. 5.) AB határozat által kifejtett említett joghatások tovább élnek, így e korai határozatba foglalt tilalmakat nem érinti az az Atmód4. 19. cikk (2) bekezdése szerinti rendelkezés, amely szerint: „[a]z Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik.”

[150] 3. Támadja az indítványozó az Atmód4. 4. cikk (1) bekezdése alapján az

Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdése helyébe lépő rendelkezést is, amelynek gyűjtőpontjában az a kérdés áll, vajon megfelel-e az Alaptörvénynek, ha az Országgyűlés ismeri el egyházként a vallási tevékenységet végző szervezeteket. Az Alkotmánybíróság – az Országgyűlésre is kötelező – Alaptörvény hatálybalépése után hozott határozata [6/2013. (III. 1.) AB határozat] szerint az ilyen pártatlan jogi mérlegeléssel megítélendő, alapjogi vonatkozású egyedi ügyekben a döntéshozatalnak a független bíróságtól való elvonása és kizárólagosan az alapvetően politikai karakterű Országgyűléshez telepítése nem egyeztethető össze az Alaptörvénnyel. Az Országgyűlést is kötelező alkotmánybírósági határozat ellenére az Országgyűlésé maradt az Atmód4. 4. cikk (1) bekezdése értelmében a hatáskör, amely mint alaptörvény-ellenessé nyilvánított szabályozási tárgy alaptörvény-módosítási eljárásnak része sem lehetett volna. Ennél fogva a rendelkezés közjogi érvénytelenségét az Alkotmánybíróságnak ebben az esetben is meg kellett volna állapítania. [*Mutatis mutandis* ugyanez vonatkozik az Atmód4. (4) cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény VII. cikke (4) bekezdése második mondatként beépített szövegrészre is.]

[151] 4. Alkotmánybírósági határozat minősítette alkotmányellenessé azt a rendelkezést is, amely a politikai reklámot kizárólag közszolgálati médiaszolgáltatások útján, egyenlő feltételek mellett engedte közzétenni. Az Atmód4. 5. cikk (1) bekezdése alapján hatályba lépett módosítás az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésének második mondatába változatlan tartalommal emelte be a már korábban alaptörvény-ellenessé nyilvánított rendelkezést. Álláspontom ugyanaz, mint fentebb: az Alkotmánybíróság kötelező határozata ellenére alaptörvény-módosítási eljárás tárgyává tett szabályozás itt is közjogi érvénytelenséget idézett elő, emiatt az Alkotmánybíróságnak – egyezően az indítványozó kérelmében foglaltakkal – az új Alaptörvényt módosító szabályt meg kellett volna semmisítenie. [Zárójelben jegyzem meg: az alapul veendő 1/2013. (I. 7.) AB határozat elfogadására az Alaptörvény hatálybalépése után került sor, így nem tekinthető hatályát veszítettnek.]

[152] 5. Az Atmód4. 6. cikke alapján az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépett: „(3) Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.” Egyetértve az indítványozóval, magam is kiemelem azt, hogy az Atmód4. 6. cikk által beépíteni kívánt X. cikk (3) bekezdésének új harmadik mondata egyértelműen és tételes módon ellentétes az Alkotmánybíróság által az Alkotmány 70/G. §-ában, valamint az Alaptörvény X. cikkében lényegileg azonos módon rögzített, a tudományos élet szabadságából kötelezően levezetett, kiemelt felsőoktatási intézményi autonómia védelmének követelményével. A korábbi Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó, lényegileg megegyező „tartalmú” rendelkezései miatt felhasználhatónak ítélem az Alkotmánybíróság 41/2005. (X. 27.) AB határozatában leírtakat, amelyeket az Országgyűlés figyelmen kívül hagyott. Nem lehetett volna tárgya az alaptörvény-módosító eljárásnak ez a tárgykör sem, ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak e rendelkezés közjogi érvénytelenségét is meg

kellett volna állapítania.

[153] 6. Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában semmisítette meg a közterület életszerű lakhatásra való használatát szankcionáló szabálysértési tényállást. A határozat középpontjában az a momentum állt, hogy a hajléktalanságot nem büntetéssel kell szankcionálni, hanem a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel kell kezelni. Ezt az – Országgyűlésre is kötelező tartalmú – az Alaptörvény hatálybalépése után hozott alkotmánybírósági határozatot figyelmen kívül hagyta az alkotmánymódosító hatalom akkor, amikor az Atmód4. 8. cikke alapján az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdését megalkotta. Ez a cikk egyértelműen ellentétes az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény II. cikkében rögzített emberi méltósághoz való jog értelmezésével kapcsolatban tett megállapításaival. Mint az Országgyűlésre is kötelező alkotmánybírósági határozattal ütköző alaptörvény-módosítási tárgy, nem lehetett volna tárgya alaptörvény-módosítási eljárásnak sem, ezért pusztán „eljárási” okból itt is ki kellett volna mondania az Alkotmánybíróságnak a közjogi érvénytelenséget.

[154] VI. Néhány záró tétel

[155] 1. Úgy tűnik számomra, hogy az Alkotmánybíróság új, az Alaptörvény 24. cikk (5) és (6) bekezdéséből eredő hatáskörében hozott döntése nem lesz következmények nélküli a jövőre nézve. Mindez – meggyőződésem szerint – komoly alkotmányjogi problémákat okoz majd az Alaptörvény egészének és különösen a C) cikk (1) bekezdésében rögzített hatalommegosztás korszerű, európai jogállami követelményeket is kielégítő további értelmezése során. Ennek következtében magyarázatot kell adnia majd a testületnek arra nézve, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének újólag történt szűkítése (az alaptörvény-módosító törvények felülvizsgálata esetében az „eljárási követelményekre” történő visszaszorítása) nem borítja-e már fel a kölcsönös fékek és egyensúlyok elve alapján működő hatalommegosztás rendszerét. Arra is magyarázatot kell adnia, miért nem jár a jogállami követelmények és az alkotmányos alapjogok eddig kialakított védelmi szintjének sérelmével az, ha az alaptörvény-módosító hatalom egy korábban az Alkotmánybíróság által tartalmi okból megsemmisített törvényszöveget beemel az Alaptörvénybe. Válaszra vár az a kérdés is, vajon az alaptörvény-módosító hatalom „túlhatalma” nem hozta-e vissza virtuálisan az Országgyűlés „legfelsőbb államhatalmi” jellegét az Alaptörvénybe. (Amely pedig onnan éppen, hogy kikerült.)

[156] 2. Meggyőződésem, hogy a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességének kimondásával és megsemmisítésével az Alkotmánybíróság útját állhatta volna legalább annak, hogy az Országgyűlés a jövőben úgy módosítsa az Alaptörvényt, hogy a módosítás során az Alaptörvény tételes rendelkezéseiből és a – különvéleményem II.1. pontjában kifejtett – alkotmánybírósági alaptörvény-értelmezéséből következő karakterét megbontó, azzal ellentétes tartalmú rendelkezéseket alkosson. Kinyílt most egy zsilip, amelyen át napi-politikai elvárásokat kielégítő alaptörvény-módosítások – hatékony alkotmánybírósági kontroll nélkül – válhatnak az Alaptörvény részeivé.

Budapest, 2013. május 21.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró
Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

[157] Nem értek egyet a többségi határozattal, ezért ahhoz az alábbi különvéleményt fűzöm.

[158] I. Az alkotmányossági felülvizsgálat mércéje

[159] A határozat Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) (a továbbiakban: Atmód4.) alaptörvény-ellenességét az Atmód4. által meghatározott szempontok alapján vizsgálja, illetve tekinti vizsgálhatónak. Álláspontom szerint azonban egy Alaptörvény-módosítás nem határozhatja meg, hogy *saját magának* az Alaptörvénnyel való összhangját milyen szempontok alapján lehet felülvizsgálni. Egyrészt azért nem, mert ha ezt a mércét egy módosítás meghatározhatná, akkor még a formai szempontból nem megfelelő – így akár nem megfelelő eljárásban elfogadott – Alaptörvény-módosítás is kizárhatná saját felülvizsgálatának lehetőségét. Másrészt pedig azért nem, mert ilyen módon az Alaptörvény által explicit vagy implicit módon meghatározott tartalmi módosítási korlátokat egy Alaptörvény-módosítás útján semlegesíteni lehetne.

[160] A többségi határozat szerint az Atmód4. által meghatározott szabály magára az Atmód4.-re vonatkozó alkotmánybíróági felülvizsgálat mércéjeként érvényesül. Véleményem szerint azonban ez a megközelítés végső soron akár az Alaptörvény eredeti szövegében rögzített (eljárási) követelmények módosítás útján történő leépítésére is lehetőséget ad. Ha ugyanis a módosítással beiktatott új szabályok azonnali hatállyal és az adott alaptörvény-módosításra nézve is kizárólagos mércévé válnak, akkor ezúton az Alaptörvény-módosítás feletti kontroll kizárásával akadálytalanul kiüresíthető az Alaptörvény.

[161] Az Alaptörvény szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [24. cikk (1) bekezdés]. Az Alaptörvény, illetve általában is az alkotmányosság „önvédelmi” szempontjai a kifejtettek alapján megkövetelik, hogy egy Alaptörvény-módosítás soha ne saját maga, hanem mindig csak a módosítás elfogadásakor hatályos Alaptörvény alapján legyen megítélendő. Mindezek alapján álláspontom szerint az indítvány elbírálásakor az Alaptörvénynek az Atmód4. megalkotása előtt hatályos állapotából kellett volna kiindulni.

[162] II. Az Alaptörvény-módosítás tartalmának felülvizsgálhatósága

[163] Álláspontom szerint a határozat indokolásában foglaltaktól eltérően nem lehetett volna figyelmen kívül hagyni azt, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában, különösen a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában milyen követelményeket vezetett le az Alaptörvényből az Alaptörvény módosítására nézve. Ezt – meggyőződésem szerint – alapul kellett volna venni az Alaptörvény módosításának felülvizsgálatánál.

[164] 1. Az Alaptörvénynek az indítványi kérelemben mérceként megjelölt 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.” Bár az indítvány az Alaptörvénynek az Atmód4. által módosított formájából kiindulva támadta annak egyes rendelkezéseit, az Alkotmánybíróság kötelezettsége, hogy a döntései alapjául szolgáló vizsgálati mércét a jogállamiság elvének megfelelően határozataiban következetesen érvényesítse, s ezáltal kiszámítható alkotmányvédelmet biztosítson.

[165] 2. Ellentmond az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiben is képviselt álláspontjának a határozat azon állítása, hogy „az alkotmánybírósági gyakorlatra is figyelemmel született az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése.” Ráadásul indokolatlanul korlátozott az ehhez kapcsolt értelmezés is, amely szerint „[a]z Alaptörvény »megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények« fordulat értelemszerűen magába foglalja a javaslatot előterjesztők körét, a kétharmados elfogadást, a megjelölést tartalmazó előírásokat, az aláírás és a kihirdetés szabályait, vagyis az Alaptörvény S) cikkében foglalt rendelkezések betartását.”

[166] Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában *egy, egységes* dokumentumnak tekintette az alkotmányt, amelyből következett az is, hogy az alkotmánymódosításoknak az alkotmány szövegébe *be kellett épülniük*. E követelmény az Alaptörvényben a korábbiaknál is egyértelműbben jelenik meg. Az egységesség és zártság, s ebből következően az implicit beépülési parancs követelményét mindenekelőtt az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése, az Alaptörvény módosítását szabályozó S) cikk, valamint a Záró rendelkezések 3. pontja és az azt követő posztambulandum világosan fenntartja.

[167] Ezt erősítette meg kifejezetten a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, amikor kimondta, hogy „[a]z értelmezésnél az alkotmány-értelmezésre általában irányadó szabályokat kell követni, vagyis egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedne. Az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer.” (Indokolás [94])

[168] Az alkotmányon belüli ellentmondás-mentességet az Alkotmánybíróság a rendelkezések megfelelő értelmezése révén képes biztosítani. Olyan módon, hogy az Alaptörvényt nem egymástól független szabály-együttesnek tekinti, hanem azokat egységes egészként teszi döntései alapjává. Az alkotmánybírósági döntéseknek és értelmezésnek az Alaptörvényen nyugvó koherens rendszere ugyanis egyszerre értéktartalmat is hivatott közvetíteni. Amikor tehát az Alkotmánybíróság valamely alaptörvényi rendelkezésre alapozva döntést hoz, akkor tulajdonképpen az adott alaptörvényi rendelkezések alkalmazásával az egész Alaptörvényt, így az arra épülő értékrendszert teszi döntése mércéjévé.

[169] Az egyértelmű és következetes alkotmányértelmezési gyakorlat az érintett normára, illetve a norma jelentésének különböző értelmezési módszerek konzekvens alkalmazásával történő megállapítására épül. Végző soron ebből meríti az Alkotmánybíróság döntései legitimitását. Az egységesség és ellentmondás-mentesség fenntartásához az alkotmányértelmezés módszerei alapvetően elegendőnek mutatkoznak. Amennyiben viszont egymással abszolút összeegyeztethetetlen rendelkezések jelennek meg alkotmányi szinten, akkor ilyen rendelkezésekre már nehezen lehet az Alkotmánybíróság döntéseinek koherens rendszerét építeni, ami az általa követett jogértelmezés megkérdőjelezéséhez vezethet.

[170] Legutóbb a Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011.

december 31.) alkotmányossági felülvizsgálata tárgyában hozott 45/2012. (XII. 29.) AB határozat többségi indokolása az „alkotmányos egyértelműség” és a „beépülési parancs” körében a következőket fejtette ki. „Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy *jogállami követelmény* az, hogy bármely időpontban egyértelműen meghatározható legyen a hatályos Alaptörvény terjedelme és tartalma. Ezt a jogállami követelményt az alkotmányozó hatalom is köteles tiszteletben tartani.” {Indokolás [76]} A többségi indokolás kimondta, hogy „[a]z Alaptörvény, ezen keresztül a demokratikus jogállam védelme és ennek részeként a *jogrendszer belső egységének a megőrzése* az Alaptörvényből levezethető kötelezettsége az Alkotmánybíróságnak. Az Alkotmánybíróságnak alaptörvényi kötelezettsége vizsgálni mindazon jogszabályokat, amelyek megbontják a jogrendszer belső egységét, kiemelten is azokat, amelyek magának az Alaptörvénynek az egységét sértik meg. [...] Az Alkotmánybíróság alaptörvény-védelmi szerepe magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy az Alaptörvényt egyetlen és egységes dokumentumként védje” (Indokolás [83]). [171] Az Alkotmánybíróság elvi élel állapította meg, hogy „[a]z alkotmányozó hatalom ugyanakkor kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe. Az Alaptörvény módosításaival, kiegészítéseivel az Alaptörvény részévé váló rendelkezéseknek *koherens módon kell beépülniük* az Alaptörvény szerkezeti rendjébe. Az Alaptörvény módosításai tehát *nem eredményezhetnek* feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben. A tartalmi és szerkezeti koherencia az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállami követelmény, amelyet az alkotmányozónak kell biztosítania” (Indokolás [86]). Az Alkotmánybíróság az alkotmánybírósági felülvizsgálat szempontjából is állást foglalt az ellentmondás-mentesség követelménye kapcsán. Ebben a körben kimondta azt is, hogy „[a]lkotmányos jogrendben és demokratikus jogállami keretek között elképzelhetetlen az, hogy az Alkotmánybíróság számára mérceként szolgáló Alaptörvény tartalma folyamatosan vitatható legyen, de az is, hogy az újabb és újabb, nem alaptörvényi szintre való szabályozási tárgyak Alaptörvénybe vonásával akadályozzák az Alkotmánybíróságot a jogszabályok formai és tartalmi alkotmányossági vizsgálatában, alaptörvény-védelmi feladatának hatékony ellátásában. Így a jogszabályok címzettjei alkotmánybírósági védelem nélkül maradhatnak akár alapvető alkotmányos jogaik vonatkozásában is, és ez a jogalkotási gyakorlat időben és kiszámíthatatlan tartalommal határtalanul folytatható lenne” (Indokolás [111]). [172] A tartalmi felülvizsgálatra utalva végül megállapította azt is, hogy „[a]z alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de *tartalmi követelményei* is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekbe foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett *ius cogens*. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja” (Indokolás [118]).

[173] 3. A fentiek alapján tehát egyértelmű, hogy eddigi gyakorlatában, legutóbb a 2012 végén hozott határozatában az Alkotmánybíróság tartalmi követelményeket is támasztott az Alaptörvény módosításával szemben. A jelen ügyben hozott többségi

határozat elmulasztotta figyelembe venni ezt a gyakorlatot. Enélkül pedig az Atmód4. elbírálására nem kerülhetett volna sor. Már csak azért sem, mivel az Atmód4. rendelkezéseit az indítványozó pont azon az alapon kifogásolta, hogy azok az Alkotmánybíróság által korábban megsemmisített normákat tesznek az Alaptörvény részévé. Ennek kapcsán továbbra is fenntartom a 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz írt párhuzamos indokolásomban foglaltakat: ha az Alkotmánybíróság egy rendelkezést egyszer már tartalmi szempontból alaptörvény-ellenesnek mondott ki, az alappal veti fel az Alaptörvényen belüli feloldhatatlan ellentét vizsgálatát.

[174] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény legfőbb védelmezőjeként alaptörvényi kötelessége, hogy a jogszabályi hierarchia csúcsán álló norma érvényesülésének korlátozásával, tartalmának kiüresítésével szemben fellépjen. Ameddig ezt maga az Alaptörvény és az annak értelmezésére igénybe vehető szabályok engedik, az Alkotmánybíróságnak érvényesítenie kell az alkotmányvédelmi funkcióját. Az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálata azonban magától értetődően nem eredményezheti az alkotmányozó jogkör átvételét. Az Alkotmánybíróság ugyanis mindig köteles tiszteletben tartani az Alaptörvény rendelkezéseit, döntéseit mindenkor köteles az Alaptörvény alapján meghozni.

[175] Demokratikus jogállamban nem létezhet korlátozhatatlan hatalom; a hatalommegosztás rendszere az Alaptörvény megalkotásával szükségszerűen létrejött. Jelen esetben – csak úgy, mint az Átmeneti rendelkezések felülvizsgálatakor – valójában az Alaptörvény és az alkotmányvédelem hatékonysága a tét. Alapvetően az – Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontjában foglalt jogkörrel felruházott – Országgyűlés felelőssége, hogy az alkotmányosság már elért szintjének fenntartása érdekében az általa alkotott Alaptörvényt tiszteletben tartja-e.

[176] A fentiek miatt nem értek egyet a többségi határozattal: az indítvány alapján az Alaptörvény-módosítás felülvizsgálatát az Alaptörvénynek az Atmód4. előtti rendelkezései, s az erre épülő alkotmánybíróági joggyakorlat alapján, érdemben kellett volna elvégezni.

[177] III. Az eljárási szempontú közjogi érvénytelenség vizsgálata

[178] A rendelkező rész 1. pontjában foglalt elutasítással egyetértek, de annak indokolását az alábbiakkal egészítem ki.

[179] Mivel az alapvető jogok biztosa indítványának 2. és 3. pontja is „közjogi érvénytelenségre” hivatkozik, fontosnak tartottam volna annak részletes bemutatását, hogy az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlatában mit értett e fogalom alatt, illetve milyen esetekben tartotta ezt megállapíthatónak.

[180] A közjogi érvénytelenség kifejezésnek alkotmánybíróági joggyakorlatban és az alkotmányjogi szakirodalomban egyaránt tágabb – különösen jogalkotói hatáskörrel kapcsolatos hiányosságokra is visszavezethető érvénytelenséget is magában foglaló – tartalma van. Az Alkotmánybíróság általi vizsgált talán leggyakoribb esete azonban valóban a normatív közhatalmi (közjogi) jogi aktus megalkotására vonatkozó eljárási szabályoknak való meg nem felelés, tehát egyfajta „eljárási” érvénytelenség.

[181] A jelen ügyben is vizsgált egyik esetkör, a parlamenti jogalkotási eljárás vonatkozásában legutóbb a 6/2013. (III. 1.) AB határozat fejtette ki az Alaptörvény alapján a közjogi érvényesség, illetve érvénytelenség elvi indokait és szempontjait: „Az Országgyűlés a Házzsabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási

rendjét [5. cikk (7) bekezdés]. A Hárszabály – tehát a tárgyalási rend – elfogadására utaló alaptörvényi szabály kiüresedik, ha a Hárszabályt általánosságban megszeghetőnek, mellőzhetőnek tekintjük; ilyen megengedő értelmezés ellentétes lenne a jogállamiság elvével is [B) cikk (1) bekezdés].

A parlamentáris demokrácia működésének, azaz a mindenkori országgyűlési többség általi közhatalom gyakorlás legitimitásának az alapjai tehát egyrészt az Alaptörvénynek megfelelő választási szabályok, másrészt olyan törvényalkotási eljárási szabályok megléte, amelyek garanciális kereteket adnak ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket megfontoltan, a köz érdekében tudják végezni; harmadrészt pedig ezeknek a szabályoknak a tényleges betartása.” (Indokolás [64–65])

[182] Erre figyelemmel tehát a többségi határozattól eltérően egyértelműen meg kellett volna állapítani azt, hogy mivel nem történt hárszabálysértés, ezen az alapon nem állapítható meg eljárási közjogi érvénytelenség sem.

[183] Az idézett 6/2013. (III. 1.) AB határozatból mindazonáltal az is következik, hogy ha arra irányuló indítvány esetén megállapítható a törvényhozási eljárás szabályozását érintően a jogalkotói feladat alaptörvény-ellenes elmulasztása, akkor az Alkotmánybíróságnak hivatalból kell megállapítania a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását. (A hiányos eljárási szabályok alapján megalkotott jogszabályt az Alkotmánybíróság azonban éppen a jogbiztonság követelménye alapján főszabályként nem semmisíti meg.)

[184] Végül rá kell mutatni arra, hogy – az eljárási szabályok betartásának és az eljárásra vonatkozó szabályozás megfelelőségének vizsgálatán túl – „az Alkotmánybíróságnak nem feladata sem az Országgyűlés döntéseit megalapozó országgyűlési vita tartalmi minőségének és az erre szánt idő elégségességének (tehát a konkrét döntéshozatal megfontoltságának) [...] tartalmi felülvizsgálata”. {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [67]}

[185] Összességében tehát az alapvető jogok biztosa által kifogásolt többféle érvrendszerű, de egyaránt „közjogi érvénytelenségre” hivatkozó indítványi elemek álláspontom szerint nem voltak megalapozottak. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal a tartalmi szempontú vizsgálat lefolytatását illetően nem állapíthatta volna meg hatáskörének hiányát.

Budapest, 2013. május 21.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

[186] A különvélemény I. és II. részéhez csatlakozom:

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró