

## Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek alkotmányellenessége

(A hónap actio popularis-a)

2012 januárja óta nincs jogunk ahhoz, hogy az Alkotmánybíróságtól személyes érintettségünk nélkül kérjük jogszabály alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. A jogalkotók azonban továbbra is termelnek alkotmányellenes szabályokat. A jelenlegi – reményeink szerint ideiglenes – közjogi rendszerben is szükségesnek tartjuk fenntartani az alkotmányosság igényét. Az elmúlt húsz évben erre szolgált az a lehetőség, hogy időről időre alkotmánybírósági indítványban fogalmazta meg egy-egy társadalmi vagy szakmai szervezet, ismert szakember vagy akár az átlagember alkotmányos kritikáját a jogalkotás bármely termékével szemben. Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság eljárását ilyen indítványokkal már nem kezdeményezhetjük, ezt a szép hagyományt ápolni szeretnénk, ezért mostantól minden hónapban közzéteszünk egy kihirdetett jogszabályt támadó fiktív alkotmánybírósági beadványt. Olyan szabályt támadunk meg, amely a mai Alkotmánybíróság elé csak kivételesen kerülhetne. Az indítványok megfogalmazása során alapvetően az alkotmányosság eszményét tartjuk szem előtt, azaz az alkotmányosság mércéjének nem az Alaptörvény rendelkezéseit, hanem a Magyar Köztársaság emberi jogi és demokratikus alapértékeit tekintjük, amelyek – a rájuk épülő két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlattal – ma is az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgálnak. Az Alaptörvény szövegére annyiban hivatkozunk, amennyiben az az alkotmányos alapértékeken alapuló érvelésünket alátámasztja.

\* \* \*

A Magyar Köztársaság  
Alkotmánybírósága  
részére

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Indítványozói jogunk hiányában kezdeményezzük, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseiről szóló 2011. december 31-én elfogadott törvény (a továbbiakban: Átmeneti rendelkezésekről szóló törvény) 31. cikk (2) bekezdésének alkotmányellenességét és semmisítse meg azt. Álláspontunk szerint e rendelkezés azért alkotmányellenes, mert sérti az Alaptörvény stabilitását, ezáltal veszélyezteti, hogy megfelelően betöltse a közhatalmat korlátozó funkcióját. E rendelkezés az Alaptörvény szövegével is ellentétes, sérti az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdését, valamint a T) cikk (3) bekezdését, továbbá ellentétes az Alaptörvény S) cikkével és a Záró rendelkezések 3. pontjával is.

Indokaink a következők.

### I.

Az Átmeneti rendelkezésekről szóló törvény általunk támadott 31. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „Az Átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján, Magyarország Alaptörvénye Záró rendelkezések rész 3. pontjára tekintettel fogadja el. Az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.”

Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. A T) cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

Az S) cikk rendelkezik az Alaptörvény módosításának szabályairól, amelyeknek különös alkotmányjogi jelentőséget ad, hogy ezek hivatottak biztosítani az Alaptörvény stabilitását mint alkotmányos értéket, hiszen az Alaptörvény a stabilitása által tudja betölteni elsődleges alkotmányos funkcióját, a közhatalom korlátozását. E rendelkezés nem pusztán formai előírásokat tartalmaz, az alkotmány stabilitása szempontjából garanciális jelentősége van, azt hivatott megakadályozni, hogy az alkotmány módosítása, akár a kormányzati érdekek szolgálatában, gyakori szokássá váljon. Az S) cikk (4) bekezdése alapján megállapíthatjuk, hogy az Alaptörvényt módosító jogszabály megjelölésében, tehát formailag is eltér a törvényhozó hatalom által alkotott jogszabályoktól. Az Alaptörvény stabilitásának garanciáját jelenti az is, hogy az Alaptörvényt módosítani csak e formai szabályok megtartása mellett lehet.

Az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontja ugyanakkor úgy rendelkezik, hogy az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket nem az Alaptörvény egységes dokumentuma, hanem egy külön törvény tartalmazza. Ezt a külön dokumentumot az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontjában és 24. § (3) bekezdésében található eljárási szabályok szerint fogadja el. Ezek a szabályok a hivatkozott törvényben a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosítására vonatkoztak, és ugyanezen szabályok szolgáltak az Alaptörvény elfogadásának jogalapjául is.

A fenti rendelkezések szerint Magyarországnak jelenleg is egyetlen, speciális eljárási szabályok szerint, sajátos formai megjelöléssel elfogadott, és ugyancsak ekként módosítható törvény jelenti az alaptörvényt, amely a jogrendszer alapjaként szolgál, és amellyel egyetlen jogszabály sem lehet ellentétes. (Szükségszerű kivételt jelentenek természetesen ez alól az S) cikk előírásai szerinti, Alaptörvényt módosító törvények.) Ezen a státuszon az Alaptörvény című jogszabály semmilyen más törvénnyel nem osztozik, és az előírásai szerint nem is osztozhat. Sem külön dokumentum, sem az S) cikktől eltérő módon elfogadott tartalmi módosítás nem igényelheti magának ezt a státuszt.

Az Átmeneti rendelkezésekről szóló törvény elfogadásának *jogalapja* eltér az Alaptörvény elfogadásának jogalapjától. Az Alaptörvényt a Záró rendelkezések 2. pontja szerint is kifejezetten deklaráltan a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló törvényben írt jogalapra támaszkodva fogadta el az Országgyűlés, arra hivatkozva, hogy az Országgyűlés alkotmányozó hatalomként, kétharmados szavazataránnyal új alkotmányt fogadhat el. Az Átmeneti rendelkezésekről szóló törvény elfogadásának jogalapja ezzel szemben már az új Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontja. Az Alaptörvény e pontja egy utaló szabállyal határozza meg az Átmeneti rendelkezésekről szóló törvény elfogadásának *eljárási* követelményeit, ezek szerint azt az Országgyűlés hozza meg, elfogadásához “az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges” [a Magyar Köztársaság Alkotmánya 24. § (3) bekezdés]. Ettől világosan különválaszthatóak az Alaptörvény *módosításának* eljárási szabályai, amelyeket kifejezetten ekként az Alaptörvény S) cikke határoz meg. Az Átmeneti rendelkezésekről szóló törvény módosíthatóságáról és ennek eljárásáról – feltehetően összhangban annak átmeneti jellegével – nem rendelkezik szabály.

E konstrukciónak azonban ellentmond az Átmeneti rendelkezésekről szóló törvény 31. cikk (2) bekezdése a következők szerint:

- Kimondja, hogy “[a]z Átmeneti rendelkezések [ti. Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései] az Alaptörvény részét képezik.” Ezáltal arról rendelkezik, hogy szabályai az

Alaptörvényt kiegészítő, vagyis módosító szabályok. Ez viszont ellentétben áll azzal, hogy az Alaptörvény – az alkotmány stabilitásának, ezáltal védelmének garantálása érdekében – kizárólag annak az S) cikkében foglalt eljárási és formai követelmények szerint módosítható. Az Átmeneti rendelkezésekről szóló törvényt nem Alaptörvény-módosító törvényként nyújtották be, nem ilyenként fogadták el és nem is ilyenként hirdették ki. Az Alaptörvény S) cikkében előírt garanciák megtartása nélkül elfogadott önálló jogi dokumentum nem nyilváníthatja magát az Alaptörvény részének. Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése és T) cikk (3) bekezdése értelmében a magyar jogrendszer csúcán egyetlen jogi dokumentum, az Alaptörvény áll. Az Alaptörvény jogi státuszában egyetlen más törvény, így az Átmeneti rendelkezésekről szóló törvény sem oszthat.

- Kimondja, hogy “[a]z Átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és a 24. § (3) bekezdése alapján, Magyarország Alaptörvénye Záró rendelkezések rész 3. pontjára tekintettel fogadja el.” Ezzel szemben, a fentiekben bizonyítottak szerint az Átmeneti rendelkezéseket az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontja *alapján*, az ott biztosított jogalapon fogadta el az Országgyűlés. A Magyar Köztársaság Alkotmányának itt felhívott rendelkezései nem szolgáltak az Átmeneti rendelkezésekről szóló törvény jogalapjaként, az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontja csupán az elfogadás szavazatarányát kijelölendő utal azokra.

## II.

Az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontja alapján az Átmeneti rendelkezésekről szóló törvény “az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket” tartalmazza. Ezzel szemben valójában a törvény számos eltérő jellegű szabályt is magában foglal.

Átmeneti szabályok fogalmilag csak egy *átmeneti időszakra vonatkozó* rendelkezések lehetnek, nem lehet céljuk az, hogy tartósan – az alapjogszabállyal párhuzamos vagy azt kiegészítő előírásokként – érvényesüljenek. Tartalmukat tekintve minden esetben az alapjogszabályban már szabályozott kérdésekhez, az *alapjogszabály rendelkezéseire kapcsolódó* szabályok, amelyek az alaprendelkezésekhez mint főszabályokhoz képest átmeneti *eltéréseket*, kivételeket vagy egyszeri, *konkrét teendőket* határoznak meg. Ismervük, hogy megalkotásukat *a régi szabályozásból az újba való átmenet* teszi szükségessé: különösen a jelentős módosítások esetében a *jogbiztonság* érvényesülése érdekében ugyanis nélkülözhetetlen a jogszabályi hatályváltás időszakára a korábbi és az új szabályok alkalmazhatósága kérdésének rendezése.

Az Átmeneti rendelkezésekről szóló törvény azonban címével és a megalkotására vonatkozó felhatalmazással ellentétben nem kizárólag átmeneti rendelkezéseket tartalmaz. A fentiek tükrében ugyanis nem minősül átmeneti rendelkezésnek:

- a törvény preambulumban megfogalmazott történelem-felfogás és az aktuális kormányzó párt egyik politikai ellenfelének osztozása a korábbi állampárttal az emberölésig terjedő felelősségben (A kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről címet viselő preambulumban);
- a kommunista diktatúra vezetői nyugdíjának vagy más juttatásainak csökkentésére és a csökkentésből származó bevétel felhasználásának módjára vonatkozó szabály (1. cikk);
- a pártállam nevében elkövetett súlyos bűncselekmények büntethetősége elévülésének kizárására vonatkozó szabály (2. cikk);
- a Nemzeti Emlékezet Bizottság felállításáról és feladatáról szóló szabály (3. cikk);

- a kommunista diktatúra hatalombirtokosait közszereplővé minősítő, a szerepükre és cselekményeikre vonatkozó tényállítások tekintetében őket tűrésre kötelező, személyes adataik nyilvánosságát előíró szabály (4. cikk);
- az Országos Bírósági Hivatal elnökét bármely ügy tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő bíróság kijelölésére feljogosító szabály [11. cikk (3) bekezdés];
- a legfőbb ügyész számára az általános illetékességű bíróságtól eltérő bíróság előtti vádemelésre való utasításadást lehetővé tevő szabály [11. cikk (4) bekezdés];
- az egyházakra és a nemzetiségek jogaira vonatkozó sarkalatos törvények szabályozási tárgyaira vonatkozó szabályok (21. cikk);
- az alkotmányjogi panaszt definiáló értelmező rendelkezés (22. cikk);
- a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek – az Alaptörvény hatálybalépését követő első általános választás utáni – általános választásainak időpontját meghatározó és a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek megbízatási idejének megváltozását lehetővé tevő szabály [23. cikk (1) bekezdés második mondata];
- az Alkotmánybíróság hatásköre korlátozását kiterjesztő szabály (27. cikk);
- a fővárosi és megyei kormányhivatalokat önkormányzati határozat meghozatalára felhatalmazó szabály [28. cikk (3) bekezdés];
- az állam elmarasztalása esetére különadó kivetését kötelezővé tevő szabály [29. cikk (1) bekezdés];
- az életüktől vagy szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak és az állam által megkárosítottak számára új kárpótlási jogcím megállapítását kizáró szabály [29. cikk (2) bekezdés];
- a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szerv és a Magyar Nemzeti Bank összevonását lehetővé tevő szabály (30. cikk);
- az Alaptörvény napját meghatározó szabály (32. cikk).

Az Átmeneti rendelkezésekről szóló törvény megjelölt cikkei nem átmeneti, hanem tartós jellegű szabályok, amelyek az Alaptörvényhez képest új szabályozási tárgykörökre vonatkozó, vagy az Alaptörvényben szabályozott tárgyköröket tartósan kiegészítő, módosító rendelkezéseket foglalnak magukban.

### III.

Minderre figyelemmel abban az esetben, ha elfogadnánk az Átmeneti rendelkezésekről szóló törvénynek azt a rendelkezését, amely alapján e törvény az Alaptörvény részének nyilvánítja magát és ezáltal alaptörvényi státuszt biztosít magának, egyúttal azt is tudomásul vennénk, hogy az Átmeneti rendelkezésekről szóló törvényben szereplő szabályok – a valóban átmeneti jellegű előírásokon túl – lehetnek az Alaptörvénnyel tartalmilag *ellentétben álló* szabályok. Így például lehetnek az alapjogokat tartós kivételekkel vagy többletfeltételekkel korlátozó (pl. 4. cikk, 21. cikk) vagy a hatalommegosztás rendszerét áttörő [pl. 11. cikk (3) és (4) bekezdés, 28. cikk (3) bekezdés] rendelkezések, hiszen ezek az Alaptörvény részeként – alaptörvényi rangjuknál fogva – az Alaptörvénnyel való összhangjuk szempontjából nem vizsgálhatók felül és nem semmisíthetők meg.

Ennek elfogadása tartalmi értelemben annak elfogadását jelentené, hogy az Átmeneti rendelkezésekről szóló törvény (vagy annak esetleges későbbi módosításai) által tartalmilag úgy módosítható az Alaptörvény, hogy közben megkerüljük az Alaptörvény S) cikkében foglalt követelményeket. Ezáltal az Alaptörvény stabilitását biztosító garanciák megkerülésével, az Alaptörvény szövegét érintetlenül hagyva lehetne megváltoztatni az Alaptörvény tartalmát. Így el lehetne érni, hogy egyébként az Alaptörvénybe ütköző szabályok az “Alaptörvény részének”, vagyis alaptörvényi szintűnek minősüljenek, ezáltal ne legyenek az Alkotmánybíróság által

felülvizsgálhatók. Ez a megoldás tehát kiüresítheti az alkotmánybíráskodásban testet öltő alkotmányvédelmi tevékenységet, ezáltal veszélyezteti az Alaptörvény elsődleges funkcióját, a közhatalom korlátozását.

#### IV.

Az Átmeneti rendelkezésekről szóló törvény számos olyan – átmeneti és nem átmeneti – rendelkezést tartalmaz, amelyek különböző okokból a fentiektől függetlenül is tartalmi alkotmányellenességben szenvednek. Ezek alkotmányellenességével jelen indítványban nem foglalkozunk, ezekről külön indítványok és elemzések szólhatnak.

Budapest, 2012. január

Eötvös Károly Intézet

*(A fiktív indítvány szerzője Somody Bernadette és Szabó Máté Dániel.)*