

Molnár Benedek:

Különvélemény

Az Alkotmánybíróság május 21-én hozott [határozatával](#) elutasította az alapvető jogok biztosának az Alaptörvény negyedik módosítását támadó indítványát. A testület az alaptörvény-módosítás közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítványt nem találta megalapozottnak, tartalmi vizsgálatot pedig hatáskör hiányában nem végzett – áll az [Ab közleményében](#). Alkotmányjogi szempontból igazi csemege az utóbbi kérdés, azaz, hogy felülvizsgálhatja-e az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesnek vélt alkotmánymódosításokat? A határozat ugyan nem nyit új fejezet az [Ab. gyakorlatában](#), de érdemes megvizsgálni, milyen új érveket és ellenérveket hozott az Alaptörvény negyedik módosításáról szóló határozat az alkotmánymódosító norma felülvizsgálhatóságával kapcsolatban. Az alábbiakban az indítvány, a többségi érvelés valamint különvélemények kapcsolódó indokolásából – hol szerkesztve, hol változtatás nélkül - ragadtunk ki gondolatokat.

A [biztosi indítvány](#) a benyújtásakor hatályos, tehát a már módosult Alaptörvény alapján indokolta meg a negyedik módosítás egyes rendelkezéseinek „tágra értelmezett közjogi érvénytelenségét”, és ez alapján indítványozta megsemmisítésüket. E fogalom megalkotására azért volt szükség, mert az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján az Ab. az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. A tágra értelmezés itt tehát azt jelenti, hogy nem csak a jogalkotási eljárás Alaptörvénybe ütköző hibája eredményez közjogi érvénytelenséget, hanem az alaptörvény-módosítás által okozott belső ellentmondás, „elemi koherenciazavar” is. A 24. cikk (5) bekezdésének céljából ezért az is következik, hogy az Ab. felléphet az Alaptörvényen belüli kollízió feloldása érdekében.

A határozat erre vonatkozó szakaszai elsőként felidéztek a – többségi indokolás szerinti - legutolsó, alkotmánymódosítás felülvizsgálhatóságával foglalkozó [61/2011-es határozatot](#). Ebben az Ab megállapította, hogy a hatalommegosztás rendszerében saját hatalma is korlátozott hatalom, ezért nem vonhatja hatáskörébe az alkotmány és az azt módosító normák felülvizsgálatát kifejezett felhatalmazás nélkül. Az Ab. önkorlátozásával egyezően az alkotmányozó is úgy rendelkezett, hogy az Alaptörvény módosítását csak eljárási szempontból lehet vizsgálni, ezért először abban a kérdésben kellett határoznia a testületnek, hogy az indítvány ez utóbbi követelménynek megfelelt-e. Az Ab. szerint annak ellenére, hogy az indítvány a koherenciazavart eljárási problémaként jelöli meg, valójában arra irányul, hogy az Ab. a módosításokat tartalmilag vesse össze az Alaptörvény más rendelkezéseivel, illetőleg az ezekből levezetett, a korábbi alkotmánybírói határozatokban kifejtett érvekkel és követelményekkel, erre azonban az Ab.-nak nincsen hatásköre. Az Alaptörvény módosított rendelkezéseinek felülvizsgálata ugyanis szükségképpen tartalmi jellegű lenne, ráadásul a korábbi Alkotmány és az azon alapuló alkotmánybírói gyakorlat alapján kellene ezt megtennie.

Bragyova András ezzel szemben magát az indítványt utasította volna el, mint érdemi elbírálásra alkalmatlant. Érvelése szerint az indítvány önellentmondó érvelést alkalmaz: az Alaptörvény módosítása érvénytelen norma alapján lenne érvénytelen. Bármely alkotmánymódosítás jogi érvényességének alapja csak a módosítás elfogadásakor érvényes alkotmány lehet (más megfogalmazásban, de erre a következtetésre jut Stumpf István különvéleményének első része is, ezért azt alább nem részletezzük). Ezért az indítványban felhozott érvek, függetlenül attól, hogy helyesek-e vagy sem, nem alkalmasak az Alaptörvény negyedik módosítása érvényességének vizsgálatára. 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 volt tilos az Alaptörvény-módosítás tartalmi alkotmányellenességének vizsgálatát. Az Alaptörvény negyedik módosításáig az Alaptörvény- (és Alkotmány-) módosítás alkotmány- és alaptörvény-ellenességének alkotmánybírói felülvizsgálata alaptörvény- (korábban alkotmány) értelmezési kérdés volt. Bragyova András végkövetkeztetése a következő 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”*.

Stumpf István ezzel szemben amellet érvel, (amely érveléshez Lévay Miklós is csatlakozott) hogy a felülvizsgálatot érdemben el kellett volna végezni. Ennek alapjául az Átmeneti rendelkezésekről szóló [45/2012-es AB határozatban](#) kifejtett párhuzamos indokolását teszi: ha az Alkotmánybíróság egy rendelkezést egyszer már tartalmi szempontból alaptörvény-ellenesnek mondott ki, és egy ilyen norma bekerül az Alaptörvénybe, az alappal veti fel az Alaptörvényen belüli feloldhatatlan ellentét vizsgálatát. Mivel az indítvány is erre hivatkozott, ezért az érdemi vizsgálatot el kellett volna végezni – ennek tartalmára viszont az alkotmánybíró nem tett megállapítást.

A legmarkánsabb álláspontot Kiss László alkotmánybíró képviselte. Szerinte nem csupán a megtámadott rendelkezések, de – szoros összefüggés okán – az Alaptörvény és annak módosításának vizsgálatát eljárás szempontokra szorító 24. cikk (5) és (6) bekezdéseit kihirdetésükre visszamenőleges hatállyal meg kellett volna semmisíteni. Ez utóbbi cikk által biztosított hatáskörben első alkalommal járt el a testület, ezért előkérdésnek kellett volna lennie, hogy e rendelkezés nem gátolja-e meg az Ab.-t, hogy ellássa legfontosabb feladatát, miszerint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ezen feladat teljesítése csak akkor válik lehetségessé, ha a végső alaptörvény-értelmezési monopólium az Alkotmánybíróságé. Márpedig ha az eddigi szabályalkotással és alkotmányértelmezéssel kialakított tartalmi követelmények érvényesítésétől 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. Az Alaptörvény csak akkor érvényesülhet a jogrendszer alapjaként, 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. Alaptörvény az Alkotmánybíróságot nyilvánítja az Alaptörvény védelmének a legfőbb szervévé, azaz a végső alaptörvény-értelmezés monopóliumát biztosítja a számára, éppen az Alaptörvény védelme érdekében nem módosítható úgy az Alaptörvény, hogy ezt az elvet áttörje. Az alkotmánybíró hozzáfűzi: *„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 pusztá díszletként lenne csak jelen az Alaptörvényben. Nem hallgathatom el: a negyedik alaptörvény-módosítással közel kerültünk ehhez az állapothoz.”* Véleménye szerint az alaptörvény-módosítás alapjogi biztos által megtámadott rendelkezéseiről az Ab. 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 ebben a körben az Alkotmánybíróság határozata az Országgyűlésre is kötelező volt, eredeti szándékát és akaratát az alaptörvény-módosítással mégis véghezvitte. A megtámadott rendelkezések már az alaptörvény-módosítási eljárásnak a tárgyai sem lehettek volna, hiszen azokat a mindenkire nézve kötelező alkotmánybírói 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). Ez alapján az alaptörvény-módosítási eljárás kezdő momentumáig sem juthattak volna el ezek a kezdeményezések. Ez alapján az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania, 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 visszamenőleges hatállyal meg kellett volna semmisítenie.

Ön melyik érvelést fogadná el?