



Pázmány Law Working Papers
2012/2

Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések viszonya

Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések viszonya

Az alkotmánybíráskodás – egyelőre – hipotetikus kérdése, hogy Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (a továbbiakban: az Átmeneti) milyen viszonyban van az Alaptörvénnyel, s ebből következően felülvizsgálható-e az Alkotmánybíróság által. Az e célból lefolytatott elméleti vizsgálódásnak természetesen előkérdése az is, hogy az Átmeneti milyen helyet foglal el a jogforrási hierarchiában, és – alkotmányjogi szempontból – mi a szerepe a jogrendszerben. A fenti alapkérdés több, összefüggő, de nem azonos kérdés vizsgálatát teszi szükségessé, így: Milyen jogforrási szinten áll az Átmeneti? Beépültek-e az Átmeneti rendelkezései az Alaptörvénybe? Elképzelhető-e ellentmondás az Átmeneti és az Alaptörvény között? Vizsgálhatja-e az Alkotmánybíróság az Átmeneti rendelkezéseit? Vizsgálhatja-e az Alkotmánybíróság a jogszabályokat abból a szempontból, hogy megfelelnek-e az Átmeneti rendelkezéseinek?

Jelen írás keretei között ezeket a kérdéseket kívánjuk körüljárni, illetve a rájuk adható válasz alapján felállított megoldási alternatívák mentén megkísérlünk közös nevezőt találni egy alkotmányjogilag elfogadható válasz érdekében.

1. Van-e más országban hasonló megoldás?

Az Átmeneti vizsgálata esetén elsőként azzal szembesülünk, hogy nem az Alaptörvény az egyetlen olyan dokumentum, amelyet az Országgyűlés alkotmányozó hatalomként, alkotmányozói eljárásban fogadott el. Az Alaptörvényhez hasonlóan ugyanis, az Átmenet is a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdésének *a*) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján¹ fogadták el.

Vizsgálendő, hogy az összehasonlító módszer segítségével lehet-e más jogrendszerben analógiát találni az Alaptörvény és az Átmeneti viszonyára. Az általános meghatározás szerint kartális alkotmányról akkor beszélhetünk, ha egy írott jogszabály tartalmazza az állam társadalmi-gazdasági berendezkedésére, az államszervezet felépítésére és az emberi jogokra vonatkozó legfontosabb szabályokat. Mindemellett kartális alkotmányok esetében is előfordul, hogy több alkotmánydokumentum van a jogrendszerben.

1.1 Csehország

A Cseh Köztársaság Alkotmánya kizárólag az államra és az államszervezetre vonatkozó kérdéseket szabályoz, az emberi jogokat pedig „Az alapvető jogok és szabadságok chartája” rögzíti. Ez utóbbi dokumentum az alkotmány 3. cikke szerint az alkotmányos rend részét képezi.²

Az alkotmányozó hatalom mindkét esetben több dokumentumot fogadott el, amely hasonlóságként azonosítható. Az Alaptörvény és az Átmeneti viszonya azonban mégsem határozható meg a cseh alkotmány és alapjogi charta mintájára. Fontos szempont, hogy a charta alkotmányerejű volta magából az alkotmányból ered. Ezen kívül lényeges különbség, hogy Csehországban az alkotmány és a charta tematikusan elkülönül, azaz eltérő témaköröket

¹ Az Átmeneti 31. cikk (2) bekezdése emellett hivatkozik Magyarország Alaptörvénye Záró rendelkezések rész 3. pontjára is, amelyre részletesen később térünk ki.

² A cseh alkotmány 112. cikke további dokumentumokat is az „alkotmányos rend” részeként tüntet fel, az alkotmány és a charta azonban mind tartalmát, mind jogforrási jellegét tekintve kiemelkedik a többi közül.

szabályoz, amely lehetővé teszi, hogy saját tárgykörén belül mindkét jogszabály zárt rendszert alkosson. Jogforrástani szempontból hasonlóan fontos különbség, hogy Csehországban a charta megalkotását nem az alkotmány tette szükségessé. Az alkotmány utal ugyan a chartára (mint létező dokumentumra), de nem az alkotmány írta elő a charta megalkotásának a kötelezettségét. Ezt nem is tehetette, hiszen mindkét dokumentumot ugyanakkor, 1992. december 16-án fogadta el a cseh Nemzeti Tanács. Magyarországon a helyzet ettől eltér. Az alapjogi chartával ellentétben az Átmeneti nem törekszik arra, hogy zárt rendszert alkosson a jogrendszer valamely területén, és – bár az alkotmányozó hatalom terméke – kifejezetten az Alaptörvény írta elő az Átmeneti megalkotását.

1.2 Svédország

Svédországban – nagyrészt történelmi okoknak köszönhetően – négy alkotmányi szintű dokumentum létezik: a kormányzás szerkezetéről szóló törvény, a trónöröklés rendje, a sajtószabadságról szóló alaptörvény és a véleménynyilvánítás szabadságáról szóló törvény.³ Habár ebben az esetben sokkal inkább egyértelmű, hogy a négy törvény⁴ együtt tekinthető alkotmányi szintűnek, ebben az esetben sem magukból a törvényekből fakad az alkotmányi rang, hanem azt a kormányzás szerkezetéről szóló törvény 3. cikke mondja ki. A cseh megoldáshoz hasonlóan azonban ezek a dokumentumok is eltérő tárgyköröket szabályoznak, bár együttesen nem adnak olyan zárt rendszert, mint a cseh alkotmány és charta. Az alkotmányi szint eltérő forrása és a különálló szabályozási tárgykörök miatt azonban a svéd megoldás sem hasonlít a magyar helyzethez.

1.3 Amerikai Egyesült Államok

Tekinthető-e az Átmeneti Alaptörvény-kiegészítésnek? Az Egyesült Államok sajátos megoldása, hogy az alkotmányt – módosítás helyett – kiegészítésekkel látják el. Az 1787-ben megalkotott szövetségi alkotmány V. cikkelye rendelkezik az alkotmánymódosításokról. Eszerint „[a] Kongresszus, ha a két Ház kétharmada szükségesnek találja, kiegészítéseket terjeszt elő a jelen alkotmányhoz, illetve az összes államok kétharmada törvényhozó testületeinek kérelmére a kiegészítések előterjesztése céljából tanácskozást hív össze, amely módosítások mindkét esetben minden tekintetben a jelen alkotmány hatályos részét képezik, amennyiben azokat az államok háromnegyed részének törvényhozó testülete illetve az államok háromnegyed részének gyűlése megerősítette aszerint, hogy a Kongresszus a megerősítésnek melyik módját javasolta; mindamelllett az 1808. év előtt elhatározott kiegészítés semmilyen tekintetben nem érintheti az I. cikk 4. § 1. és 4. bekezdéseit; továbbá egy államot sem lehet annak hozzájárulása nélkül a szenátusi egyenlő szavazati jogától megfosztani.”⁵ Bár eredetileg James Madison olyan javaslatot⁶ nyújtott be a Képviselőház elé, amely szerint az alkotmány-kiegészítések az eredeti alkotmány szövegébe ágyazva jelentek volna meg, ezt a megoldást az amerikai honatyák végül elvetették.

³ TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban* (Budapest: KJK 2005) 963.

⁴ Ezeket egyébként angolul „*fundamental law*”-ként fordították, amelyből következtethetünk arra, hogy ez a jogrendszer csúcsán álló, egyenrangú alkotmánytörvények esetén használatos.

⁵ Forrás: Az Amerikai Egyesült Államok Magyarországi Nagykövetségének honlapja. http://hungarian.hungary.usembassy.gov/constitution_in_hungarian.html

⁶ 1 Annals of Congress 433–436 (1789). Forrás: http://www.law.cornell.edu/anncon/html/art5_user.html#fnb15ref

Bár az amerikai alkotmány-kiegészítéseket érintő elméleti viták⁷ az V. cikkely hatókörén jóval túlmutatnak, témánk szempontjából annak megállapítása bír jelentőséggel, hogy az alkotmány-kiegészítések az eredeti, 1787-ben megalkotott alkotmány külön rendelkezése alapján, és nem önmagában az alkotmányozó hatalom megjelenéseként képezik a szöveg integráns részét. Ennek megfelelően az amerikai alkotmány említésekor az eredeti alkotmányszöveget és az azóta ratifikált, összesen 27 alkotmány-kiegészítést⁸ értjük. S bár a jórészt alapjogokat, valamint a fékek és ellensúlyok hatékony rendszerét tartalmazó alkotmány-kiegészítéseket az eredetileg elfogadott alkotmányszöveg után fűzték, azok mégis, egységes tartalmi egészt alkotnak a többnyire államszervezeti, valamint a szövetségi-tagállami viszony rendezését tartalmazó eredeti alkotmányszöveggel. Az amerikai alkotmány-kiegészítések tehát a fenti okokból ugyancsak nem mutatnak számottevő hasonlóságot a magyar Átmeneti által alkalmazott megoldással.

Azt láthatjuk tehát, hogy a külföldi példák egyike sem nyújt segítséget az Alaptörvény és az Átmeneti viszonyának meghatározásához, csupán az attól való különbségek azonosításához.

2. Az Átmeneti jellege és tartalma

Minden alkotmány egyszerre jogi és politikai dokumentum. Az Átmenetiben inkább az utóbbi rendelkezések dominálnak; számos rendelkezése politikai deklaráció. Az Átmeneti politikai „motivációja” derül ki annak preambulumból is, amelynek sarkos megfogalmazása szerint „a mai magyar jogállam nem épülhet a kommunista rendszer bűneire”.⁹ Kérdéses, hogy e fordulat mennyiben értékelhető alkotmányjogilag. Antal Attila csoportosításában a preambulók politikai deklarációi elválnak a jogilag kötelező normatartalomtól és még az értelmezéshez sem adnak kötelező irányutatást.¹⁰ Mindazáltal a preambulum magyarázatot ad az Átmeneti több, tételes jogi rendelkezésére.

Az Átmeneti tételes jogi rendelkezéseinek egy része valóban az Alaptörvény hatályba lépéséhez kötődő, átmeneti rendelkezéseket tartalmaz, más rendelkezései azonban nem következnek az Alaptörvényből. Ezek közé tartozik például a kommunista diktatúra vezetői nyugdíjának csökkentése (1. cikk), a Nemzeti Emlékezet Bizottságának felállítása (3.cikk) vagy az egyházi státusz feltételeinek körülírása (21. cikk).

Az Átmeneti egyes cikkei három csoportba sorolhatók. Egyes rendelkezések egyediek [pl. adatvédelmi biztos megbízatásának megszüntetése (16. cikk), Legfelsőbb Bíróság elnöke és az OIT tagjai megbízatásának megszűnése (11. cikk), alkotmánybírói eljárások megszűnése (19. cikk)], más cikkek olyan normatív rendelkezések, amelyek közvetlenül alkalmazhatóak [pl. eljárás a nyugdíjkorhatár csökkentése miatt (12-13. cikkek)]. Megint más rendelkezések azonban közvetlenül nem alkalmazhatóak, hanem további jogalkotást tesznek szükségessé [pl. kommunista vezetők nyugdíjainak csökkentése, egyházak körének meghatározása]. Szükségszerűen lesznek tehát olyan jogszabályok, amelyeknek az Átmeneti lesz a legitimációs

⁷ Értve ez alatt például az alkotmánymódosítás és az alkotmányértelmezés közötti különbségtételt (lásd pl.: Sanford LEVINSON (szerk.): *The Practice and Theory of Constitutional Amendment* (Princeton: University Press 1995).

⁸ <http://www.law.cornell.edu/constitution/overview>

⁹ Bár nem feladatunk az Átmeneti politikai rendelkezéseinek értékelése, megjegyezzük, hogy félrevezető az az állítás, amely szerint a mai magyar jogállam a kommunizmusra épül. 1989-ben a rendszerváltással az alkotmányos kontinuitás megszakadt, és az Alkotmány új minőséget kapott azzal, hogy a „Magyar Köztársaság független és demokratikus jogállam”. Az Alkotmány a rendszerváltással új entitás lett, amely csak címében utalt az 1949-es évre.

¹⁰ A preambulók egyes szerkezeti elemei és az értelmezési lehetőség közötti összefüggést lásd ANTAL Attila: „A preambulom ornamentikája és közjogi ereje” In ANTAL Attila – NOVÁK Zoltán – SZENTPÉTERI NAGY Richard (szerk.): *Az alkotmány arca* (Budapest: L'Harmattan 2011) 30.

bázisa, az Átmeneti valamelyik rendelkezését kívánják a gyakorlatba átültetni. Ez a körülmény gyakorlatiassá teszi azt a kérdést, hogy az Átmeneti milyen helyet foglal el a jogrendszerben.

Röviden kitérve az Átmenetiben foglalt rendelkezések jellegére, megállapítható, hogy azok részletszabályok, valamint konkrét jogviszonyokat szabályozó rendelkezések, amelyek nélkülözik az alkotmányokra egyébként jellemző általános, absztrakt jelleget.¹¹ Az alkotmányok által használt magas fokú absztrakciós szintnek az emelkedett nyelvezeten túlmutató jelentősége is van. Egy alkotmányszöveg absztrakciós szintjének emelése ugyanis segít elérni, hogy azzal minél többen tudjanak azonosulni. Minél általánosabb szinten fogalmazzuk meg ugyanis az állami-társadalmi működés alapjait, egyrészt annál tartósabb keretet hozunk létre, másrészt annál többen fogadhatják el magukénak e keretet. Az Átmenetiben azonban nem lehettek fel olyan elvi jellegű, általános rendelkezések, amelyek az alkotmányokra általában jellemzőek.

3. Végrehajtási jogszabály-e az Átmeneti?

A konstituáló hatalom aktusai esetében szokatlan, ha jogi legitimációt keres; az alkotmányi szintű jogszabályok érvényességét nem egy másik jogszabály adja. Érdekes módon azonban az Átmeneti két felhatalmazásra is utal; legitimációs bázisként hivatkozik mind az Alkotmányra, mind az Alaptörvényre. Álláspontunk szerint az Alkotmányra hivatkozás felesleges. Önmagában az a körülmény, hogy az Átmenetit az Országgyűlés 2011. december 30-án (tehát még az Alkotmány hatálya alatt) fogadta el, nem jelenti azt, hogy az Átmeneti érvényességét az Alkotmányból kell származtatni. Az Átmenetit az Országgyűlés az *Alaptörvény érvényesülése érdekében* hozta, ahogy arra az Átmeneti preambuluma fel is hívja a figyelmet. Továbbá az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontja kifejezetten utal az Átmenetire. Kétségtelenül zavaró, hogy az Alaptörvénynek ez a pontja visszautal az Alkotmány szerinti alkotmányozási rendre. Ez azonban véleményünk szerint csupán annyit jelent, hogy az Átmenetit az Országgyűlésnek alkotmányozó hatalomként kell megalkotnia, azt nem, hogy az Alkotmány legitimációs bázisa lenne az Átmenetinek.

Az Alaptörvény tehát szükségessé teszi az Átmeneti megalkotását. Az Átmeneti jellegéből pedig az is következik, hogy azt még az Alaptörvény hatályba lépése előtt kellett az Országgyűlésnek megalkotnia, hogy a két norma egyszerre léphessen hatályba.

E jellegzetességekkel leginkább a felhatalmazást adó jogszabály – végrehajtási jogszabály viszonya jellemezhető. Egy fontos körülmény miatt azonban az Átmeneti nem tekinthető végrehajtási jogszabálynak. Azok érvényességéhez ugyanis fogalmi elem, hogy *csak felhatalmazás esetén* alkothatók meg. Az alkotmányozó hatalomnak azonban nem volt szüksége az Alaptörvény felhatalmazására az Átmeneti megalkotásához.

Tartalmát, és az Alaptörvény célját tekintve az Átmeneti „támogató” norma, amely egyes alaptörvényi rendelkezések érvényesülését segíti. E feladatkörét azonban az Átmeneti meghaladta.

4. Homousion vagy homoiusion?¹² Az Alaptörvény és az Átmeneti viszonya

¹¹ Az alkotmányokban és az alkotmányos érvelésben használt absztrakt fogalmakról szóló elmélet tekintetében lásd: Cass R. SUNSTEIN: *Legal Reasoning and Political Conflict* (Oxford: University Press 1996) 35-61.

¹² Madách klasszikus művében kidomborítja azt a hitvitát, hogy vajon Krisztus egylényegű-e (*homousion*) az Atyával, vagy csupán hasonló (*homoiusion*) hozzá, ahogy azt az ariánusok állították. Ha nem is teológiai, de hasonló kérdéssel szembesül most a joggyakorlat.

Az Alaptörvény és az Átmeneti viszonyára három elméleti választ adhatunk:

1. Az Átmeneti az Alaptörvény részét képezi;
2. Az Átmeneti nem képezi az Alaptörvény részét, de azzal azonos jogforrási szintű szabály;
3. Az Átmeneti nem képezi az Alaptörvény részét és annál alacsonyabb szinten áll a jogforrási hierarchiában.

Az alábbiakban azt vizsgáljuk, hogy melyik válasz mivel támasztható alá, illetve, hogy milyen következménye van, ha az Alkotmánybíróság azt a választ tekinti helyesnek.

4.1 Az Átmeneti az Alaptörvény részét képezi

Az első válasz értelmében az Átmeneti az Alaptörvény részét képezi. Ezt az értelmezést támasztja alá az Átmeneti záró rendelkezéseinek az a kitétele, amely szerint „az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik”. A nyelvtani értelmezés mellett figyelembe kell venni továbbá az Alaptörvény 28. cikkét is. Ebből az következik, hogy a jogszabályokat *elsősorban azok céljával* és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. Az Átmenetinek – a hatálybaléptetéshez feltétlenül szükséges rendelkezések bevezetése mellett – nyilvánvaló célja volt, hogy alkotmányi szintre emeljen bizonyos intézményeket (pl. adóztatás alkotmánybírósági vagy EU bíróság döntése miatt, egyházi státussal összefüggő kérdések, kommunista diktatúrákban szerepet vállalók nyugdíjának csökkentése stb.). Ha az Átmeneti jogforrási státusát „annak céljával összhangban” kell értelmezni, akkor e nézet támogatói azt mondhatnák, hogy az Átmeneti célja az volt, hogy az Alaptörvénnyel egyenrangú szabályokat vezessen be a jogrendszerbe. A szubjektív jogalkotói cél további vizsgálata is ezt támasztaná alá, mivel az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontjához fűzött indokolás¹³ szerint az Átmeneti az „Alaptörvény részét képező, de attól fizikailag különváló” dokumentum.

Ezen értelmezés szerint „részét képező” fordulat azt jelenti, hogy az Átmeneti tartalmilag beépült az Alaptörvénybe, a két dokumentum „egylényegű”. Az Alaptörvény és az Átmeneti együtt képezik a jogrendszer alapját (R cikk), és máshol is, ahol az Alaptörvény említésre kerül, azon az Átmenet is érteni kell, hiszen annak részét képezi.

E gondolatmenetet folytatva: a 24. cikknek azt a fordulatát, hogy az Alkotmánybíróság „Alaptörvénnyel való összhangot” vizsgál, úgy kell érteni, hogy az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy az egyes normatív és egyedi aktusok megfelelnek-e mind az Alaptörvénynek, mind az Átmenetnek. Ha tehát egy jogszabály ellentétes az Átmenetivel, akkor az megsemmisíthető, akkor is, ha szövegszerűen nem ellentétes az Alaptörvénnyel.

Az „egylényegűségről” az is következik, hogy az Alaptörvény és az Átmeneti együtt alkot zárt rendszert, vagyis az Alaptörvény és az Átmeneti között ennek következtében fogalmilag kizárt lenne az ellentmondás. Erre tekintettel fel sem merül az a kérdés, hogy az Átmeneti egyes cikkeit megsemmisítheti-e az Alkotmánybíróság Alaptörvény-ellenesség miatt; ugyanis kizárt, hogy az Átmeneti alaptörvény-ellenes legyen.

4.2 Az Átmeneti nem képezi az Alaptörvény részét, de azzal azonos jogforrási szintű szabály

A második válasz szerint az Átmeneti alkotmányi szintű jogszabály, de csak „homoiusion”, azaz csupán hasonlít az Alaptörvényre. Ez az értelmezés az azonos jogforrási szintet kizárólag *technikai értelemben* véve azzal indokolja, hogy mind a kettő az alkotmányozó hatalom

¹³ Lásd T/2627. számú iromány Magyarország Alaptörvényéről, részletes indokolását: www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf 62.

produktuma. Ezt a tényt nem befolyásolja az sem, hogy az Átmeneti rendelkezéseket az Alaptörvény „húzta fel” a saját szintjére, azzal, hogy utalt arra, hogy az Átmeneti rendelkezéseket is alkotmányozó hatalomként kell a parlamentnek elfogadnia.

Ezen értelmezés szerint a két norma azonban nem olvadt egybe, mind technikailag, mind logikailag a két alkotmányi szintű jogszabály megmaradt önálló entitásnak. Az Átmeneti egyes cikkei nem épültek be az Alaptörvénybe. E gondolatmenetben az Átmeneti azon fordulatát, miszerint az „Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik”, úgy kell érteni, hogy a két norma együtt adja az alkotmányi szintű jogszabályok körét. A kettősségből az következik, hogy ahol a jogrendszer az Alaptörvényről tesz említést, akkor azon nem kell automatikusan érteni az Átmenetit is.

Az azonos jogforrási szint nem jelenti azt, hogy a két norma azonosan érvényesülne is a jogrendszerben. Ez az értelmezés az Alaptörvény 28. cikkének egy másik fordulatára helyezi a hangsúlyt, amely szerint a jogszabályokat „az Alaptörvénnyel összhangban” kell értelmezni.¹⁴ Ebből az következik, hogy az Átmenetit is Alaptörvény-konform módon kell értelmezni, hiszen az is jogszabály. A jogértelmezés során tehát törekedni kell arra, hogy az Átmeneti rendelkezései Alaptörvény-konform értelmezést nyerjenek; ha az Átmeneti valamely cikkének több lehetséges értelmezése van, azt kell választani, amelyik összeegyeztethető az Alaptörvénnyel.

Logikailag nem zárható ki az sem, hogy tartalmilag más következik az Alaptörvényből és az Átmeneti rendelkezésekből, és értelmezés segítségével nem lehet az ellentmondást feloldani – mivel a két jogszabály nem egylényegű, így nem zárható ki az ellentmondás. Melyik rendelkezést kell ilyenkor előtérbe helyezni? Mivel a két norma azonos (alkotmányi) szinten helyezkedik el a jogrendszerben, a kettő között esetlegesen felmerülő kollízió a jogforrási hierarchia segítségével nem oldható fel. Ilyen esetekben azt kell vizsgálnunk, hogy maga a két jogszabály mit ír elő ilyen esetekben.

A feltett kérdésre az Alaptörvény adja meg a választ. Az R cikk (1) bekezdése szerint „az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja”. Az Alaptörvény tehát igényt tart feltétlen érvényesülésére és érvényesítésére. Az Alaptörvény valamely rendelkezésével szemben nem lehet egy jogszabályt sem érvényesíteni. Ez alól nem kivétel az Átmeneti sem; az ugyanis ilyen igényt nem támaszt.

Mit jelent tehát ez az értelmezés a gyakorlatban? Azt, hogy ha egy jogszabály ellentétes az Alaptörvénnyel, akkor azt az Alkotmánybíróságnak annak ellenére meg kell semmisítenie, hogy megfelel az Átmenetinek – még akkor is, ha kifejezetten az Átmeneti valamelyik elemét hajtja végre. Az Alaptörvénnyel szemben ugyanis – az R cikk (1) bekezdése miatt – nem lehet hivatkozni az Átmenetire.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja azt, hogy az Átmeneti megfelel-e az Alaptörvénynek; az alkotmányozó hatalom aktusainak tartalmi vizsgálata az Alkotmánybíróság terrénumán kívül áll. Az Átmeneti azonban – nyilvánvaló szándéka ellenére – nem legitimálhat Alaptörvény-ellenes jogszabályokat.

A második értelmezési mód szerint az Átmeneti a jogforrási hierarchiában magasabban helyezkedik el, mint az Alaptörvény alatti jogforrások. Ez a primátus azonban nem érvényesíthető a gyakorlatban; az Átmenetinek ellentmondó jogszabályok nem semmisíthetőek meg, ha egyébként megfelelnek az Alaptörvénynek. Ennek oka egyszerű: nem terjed ki rá az Alkotmánybíróság hatásköre. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének a legfőbb szerve. A 24. cikk az „Alaptörvénnyel

¹⁴ Az Alaptörvény csak a bíróságokkal szemben támasztja ezt a követelményt, de az más, jogértelmezést folytató szervekre is kiterjeszhető.

való összhang” vizsgálatát teszi az Alkotmánybíróság feladatává. Az Átmenetivel való összhang vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.

4.3 Az Átmeneti nem képezi az Alaptörvény részét és annál alacsonyabb szinten áll a jogforrási hierarchiában

A harmadik értelmezés tagadja, hogy az Átmeneti egyes rendelkezései beépültek volna az Alaptörvénybe, és *emiatt* azt is, hogy a két jogszabály azonos szintű volna.

Ez az értelmezés az alkotmányból, mint normakategóriából indul ki: az alkotmány fogalmi eleme, hogy a jogrendszer csúcán elhelyezkedve zárt egységet alkot, és feltétlen érvényesülést kíván a jogrendszer többi elemével szemben. Ebből kifolyólag érvényesülhet az alkotmány mérce-jellege, amely miatt a vele ellentétes jogszabályok megsemmisíthetők. Fontos összetevője e koncepciónak, hogy a jogrendszer más részei státusza, valamint érvényesülése megítéléséhez az Alaptörvényből kell kiindulni. A tartalmi alapú alkotmány-fogalom esetében a kiindulópont ilyen meghatározása magából az alkotmány fogalmából következik, amelynek szövegszerű alapját képezi, hogy az Alaptörvény önmagát állítja a jogrend alapjaként. Ez implikálja azt a mérce-jelleget is, amely a rajta kívül álló normák jellegének megítéléséhez szükséges.

A második verzióban foglalt megoldással együtt, ez az alternatíva is azt állítja, hogy az Átmeneti nem vált az Alaptörvény részévé; az egylényegűség akadályá mind tartalmi, jellegbeli, mind formai okokból következik. E nézet szerint a beépülés elsődleges akadályá, hogy az nem olvasható ki az Alaptörvényből. E ténynek – amint azt a nemzetközi példák megerősítik – abból a dokumentumból kell következnie, amelynek a részévé válásról szó van. A jogrendszer alapjaként kiemelten érvényes, hogy az Alaptörvény maga rendezze egy másik dokumentum hozzá való viszonyát.

Tehát e nézet ugyancsak tagadja a beépülést, ebből azonban arra is következtet, hogy az Átmeneti *tartalmi értelemben* nem tekinthető alkotmányi szintű jogforrásnak. E nézet kiemelt jelentőséget tulajdonít az Alaptörvény R cikk (1) bekezdésének, amely megalapozza az alkotmányra, mint normakategóriára vonatkozó fenti tételt. Emellett az Alaptörvény a Záró rendelkezések után kimondja, hogy az alkotmányozó hatalom a fentiek szerint megállapította „Magyarország első *egységes* Alaptörvényét.” Jelenleg tehát az Alaptörvény a 2011. április 25-én kihirdetett formájában tekinthető egységes egésznek. Ezt erősíti az is, hogy az Alaptörvény kimondja, hogy az Átmeneti rendelkezéseket a Záró rendelkezések 3. pontja szerint „külön” fogadja el. A jogrendszer alapjaként létező norma, tehát az Alaptörvény célja, hogy amíg a szöveg engedi, a jogrendszer mércéjeként szerezzen érvényt e sajátosságának.¹⁵ Mindebből az következik, hogy az Átmeneti nem osztja az Alaptörvény ilyen sajátosságait.

¹⁵ A német kommentáriróladom az alkotmány fogalmához több fogalmi elemet is kapcsolt. Egy helyütt az alkotmány objektív jogi dimenzióinál, a szervezeti és eljárási viszonyok között található a védelmi funkciók (*Hilfsfunktionen*), amelyek rendeltetése, hogy a megakadályozzák a tartalmi értelemben vett alkotmány-fogalom kiüresítését. A német kommentárok egyébként általában az alkotmány tételes rendelkezéseinek elemzését megelőzően magának az „alkotmány” fogalmának az elemzését is adják, amelynek során kitérnek például annak objektív és szubjektív jogi jellegére, feladataira. Az alapjogok, azok közvetlen hatása, állampolgári jogok, védelmi jogok dimenziója, az egyenlőségi parancs, a védelmi kötelezettségek, vagy az intézményi garanciák mind az alkotmány fogalmán belül – természetesen az alkotmány szövegén alapulva – kerülnek meghatározásra. Ezek, az alkotmány fogalmához társított tartalmi elemek az alkotmányértelmezés szintjén érvényesíthetők. Horst DREIER (szerk.): *Grundgesetz Kommentar* (Tübingen: Mohr Siebeck 1996) 50-89.; Josef ISENSEE – Paul KIRCHHOF (szerk.): *Handbuch des Staatsrechts des Bundesrepublik Deutschland* (Heidelberg: C.F. Müller 1987) 638-660.; Peter BADURA: *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes* (München: C.H. Beck⁴ 2010) 12-28.

A harmadik nézet támogatói előszeretettel hivatkoznak precedensként az Alkotmánybíróság 1260/B/1997. AB határozatára.¹⁶ Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást egy alkotmánymódosítás átmeneti rendelkezéséről, hogy mivel az nem vált az Alkotmány részévé, ezért nem is osztja az Alkotmány sorsát, ennél fogva az Alkotmánybíróság által felülvizsgálható. Az Alkotmánybíróság 1994-es döntésében¹⁷ foglaltak mintájára valódi példával szolgál arra az esetre, amikor az alkotmányozó hatalom aktusa „nem válik az alkotmány részévé”. A precedens logikája szerint: (I.) az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre felülvizsgálni az alkotmány rendelkezéseit, és (II.) arra sem, hogy alkotmánymódosítások tartalmát vizsgálja. (III.) Hasonlóan nem vizsgálhatja az alkotmánymódosítások hatályba léptető rendelkezését, mert azzal közvetve az alkotmány tartalmát határozhatja meg. (IV.) Az alkotmánymódosító törvények azon rendelkezése viszont, amely nem épül be az Alkotmányba, alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet – hiszen ezzel az Alkotmánybíróság közvetetten sem bírálja felül az Alkotmányt. Az Alkotmánybíróság e döntéséből tehát az következik, hogy az alkotmány részévé nem vált rendelkezések – attól függetlenül, hogy az azokat alkotó hatalom jellegét meghatározta volna – alacsonyabb szinten helyezkednek el a jogforrási hierarchiában, mint az alkotmány. Ez egyúttal két dolgot is jelentett: Egyrészt, hogy az alkotmánymódosítások rendelkezései külön-külön is vizsgálhatók. Másrészt, hogy csak az a rendelkezés válik tartalmi értelemben alkotmányi szintűvé, amelyik az alkotmány részévé képes válni. Ilyen értelemben tehát az említett hierarchia az alkotmány és az alkotmány részévé válni nem képes rendelkezések között áll fenn.

A harmadik nézet szerint tehát – a hivatkozott döntés analógiájára – hierarchia van az Alaptörvény és az Átmeneti között is, mivel az utóbbi rendelkezései nem épültek be az Alaptörvénybe. Eszerint az értelmezés szerint tehát az Átmeneti rendelkezéseit az Alaptörvény R cikk (1) bekezdése és T cikk (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság tartalmi felülvizsgálatnak is alávetheti. A *maiores ad minus* az is következik ebből a gondolatmenetből, hogy az Alkotmánybíróság az Átmenetin alapuló, de az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályokat is megsemmisítheti.

Végül, a harmadik verzióból következik, hogy az Alkotmánybíróság – hatásköre hiányában – nem vizsgálhatja egyes jogszabályok Átmeneti-ellenességét.

¹⁶ Erre hívja fel a figyelmet SONNEVEND Pál 2012. január 26-án az ELTÉ-n megrendezett konferencián elhangzott előadása (What Makes a Constitutional Court? Possibilities of Norm Control Under the New Hungarian Constitution), valamint SOMODY Bernadett és SZABÓ Máté Dániel „fiktív alkotmánybírósági indítványa” (<http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=500>).

¹⁷ 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 375.

A három értelmezés közötti különbségeket az alábbi táblázat foglalja össze:

	1. értelmezés	2. értelmezés	3. értelmezés
Beépül-e az Átmeneti az Alaptörvénybe?	Igen	Nem	Nem
Alaptörvénnyel egyszintű-e az Átmeneti?	Igen	Igen	Nem
Felmerülhet-e kollízió az Alaptörvény és az Átmeneti között?	Nem	Igen	Igen
Megsemmisíthető-e az Átmeneti valamelyik rendelkezése?	Nem	Nem	Igen
Megsemmisíthető-e az Átmenetinek megfelelő, de Alaptörvény-ellenes jogszabály?	Nem (fogalmilag kizárt, hogy ilyen jogszabály létezzon)	Igen	Igen
Vizsgálható-e egy jogszabály Átmeneti-ellenessége?	Igen	Nem	Nem

5. Következtetés

Az első értelmezéssel szemben felhozható ellenérv, hogy az Alaptörvény és az Átmeneti formailag két jogszabály és nem egy. Ez a tény értelmezéssel sem kerülhető meg, így nem tekinthető automatikusnak, hogy Alaptörvényen mindenhol érteni kell az Átmenet is.

Elvileg érvelhetnénk úgy, hogy csupán kodifikációs technika kérdése, hogy az alkotmány egy vagy több dokumentumból áll. A tartalmi egységességre vonatkozó képesség azonban hiányzik az Átmenetiből. Bár egy alkotmányon belül eddig, akár a szöveg szintjén is jelentkezettek ellentmondások, ezeket – akár az ellentmondás értelmezéssel való semlegesítésével, akár a főszabály-kivétel viszonyával – feloldotta a jogalkalmazó. Az Átmeneti azonban részben a szerkezeti felépítése, részben tartalmi sajátosságai miatt, nem képes – a rendelkezések helyét kijelölő külön alkotmányozói akarat hiánya miatt – az Alaptörvény szövegének szerves részévé válni. Például a strukturális, tehát a rendelkezések jogszabályban elfoglalt helyéből kiinduló értelmezési módszer alkalmazása ily módon inadekváttá válik, hiszen például az Átmenetiben az általános öregségi nyugdíjkorhatárra vonatkozó 12. cikk jelentése más és más lehet annak fényében, hogy az Alaptörvény szociális biztonságot tartalmazó XIX. cikkébe, a bíróságról szóló 26. cikkébe vagy a közteherviselésről szóló 40. cikkébe inkorporáljuk. A lényegi probléma azonban az, hogy az alkotmányt – az egylényegűség hiánya miatt – nem lehet integráns egészként érvényesíteni az értelmezés során. Az alkotmányértelmezés speciális

szabályaihoz tartozik ugyanis, hogy annak rendelkezései az alkotmány egészének fényében nyerik el értelmüket.¹⁸

Az első verzióban felmerül a szubjektív jogalkotói cél a beépülés alátámasztásaként, amelyet a következőként cáfolhatunk. Az alkotmányozó akaratára vonatkozó érvek a szakirodalom többsége szerint azért meglehetősen gyengék, mert általában nagyon nehéz pontosan beazonosítani őket. Ha a jogszabály előkészítésének anyagaiból, jegyzőkönyvekből valamilyen szándék ki is rajzolódik, annak értelmezése hasonlóan nagy vitákat generál, mint maga a jogszabály szövege. Egy indoklás szövegének szükségszerűen bizonytalan latolgatása helyett tisztább, átláthatóbb módszer magát a szöveget értelmezni, mint az a mögött lévő vélt szándékot.¹⁹ Önmagából az Alaptörvény záró rendelkezéseiből tehát nem olvasható ki egyértelműen, hogy az Átmeneti az Alaptörvény integráns részét képezné.²⁰

A második és a harmadik értelmezéssel összefüggésben megállapítható, hogy valamely jogszabály jogforrási szintjét két tényező alapján határozhatjuk meg: *formai oldalról* az azt megalkotó hatalom, vagyis az alkotmányozó aktusaként; *tartalmi oldalról* pedig a jogrendszer csúcspán álló, feltétlen érvényesülést igénylő, koherens normaként. A második és harmadik verzió közötti eltérés abból ered, hogy a második értelmezés az alkotmányi státust formailag, a harmadik tartalmilag közelíti meg. A második értelmezés szerint az Átmeneti azért alkotmányi szintű jogforrás, mert az alkotmányozó hatalom aktusa, a harmadik értelmezés szerint pedig *azért nem* az, mert az alkotmányra, mint normakategóriára jellemző tartalmi sajátosságokkal nem rendelkezik. Míg a második verzió inkább arra helyezi a hangsúlyt, hogy az Alaptörvény, mind az Átmeneti az alkotmányozó hatalom aktusa, a harmadik értelmezési mód inkább tartalmi alapon, az Alaptörvény szövegéből kiindulva ítéli meg a jogforrási szintet. A második és harmadik verzió központi állítása – az eltérő végeredmény ellenére – egyszerre igaz: az átmeneti formailag alkotmányi szintű jogforrás, tartalmilag viszont nem az. Értékválasztás kérdése csupán, hogy a két állításból melyikre helyezzük a hangsúlyt.

Megkérdőjelezhető az is, hogy van-e analógia az alkotmány–alkotmánymódosító törvény viszonya és az Alaptörvény–Átmeneti viszonya között. Az alkotmánymódosító törvény célja, hogy az alkotmányba beépítsen valamilyen új tartalmat. Így minőségileg elkülönülnek az alkotmánymódosító törvény azon részei, amelyek alkotmányi tartalommal rendelkeznek azoktól a részekről, amelyek az alkotmányt nem érintik. Ezzel szemben az Átmeneti ilyen módon nem osztható részekre; nincsenek olyan rendelkezései, amelyek beépülnének az Alaptörvénybe, viszont minden rendelkezése az Alaptörvényhez kíván hozzátenni. Az analógia mellett szóló érv

¹⁸ Konrad Hesse által felállított kritériumokat alapul véve, az alkotmányértelmezés különleges módszeréhez a következők tartoznak: (1) minden alkotmányértelmezésnek az alkotmány egységét kell szolgálnia; (2) ütközés esetén a minél teljesebb összhang megteremtése érdekében a konfliktus értelmezéssel történő elsimítását kell célozni; (3) minden állami szervnek tiszteletben kell tartania az alkotmány jellegbeli különbségeit és a hatalommegosztás eszméjét; (4) minden értelmezésnek az alkotmány integrációs hatását kell céloznia. Ezek a pontok együtt eredményezik egy alkotmány legitimációs funkcióját. Normen DORSEN – Michel ROSENFELD – András SAJÓ – Susanne BEAR: *Comparative Constitutionalism – Cases and Materials* (New York: Foundation Press³ 2000) 145-146. Lásd még BADURA: (15. l.) 20.

¹⁹ „Egész egyszerűen összeegyeztethetetlen egy demokratikus, sőt egyáltalán egy tisztességes államberendezkedésben, hogy a jogszabályok jelentését az határozza meg, mit gondolt a jogalkotó, és nem pedig az, hogy valójában mit hirdettet ki. Ez szerintem egy fokkal még annál is piszkosabb trükk, mint amikor Néro császár állítólag magas oszlopokra szögeztette az ediktumokat, hogy ne lehessen könnyen elolvasni őket” Antonin SCALIA: “Common Law Courts in Civil Law System: The role of United States Federal Courts in Interpreting the Constitution and Laws” In Amy GUTMANN (szerk.): *The Matter of Interpretation* (Princeton: Princeton University Press 1997) 17. Idézi: JAKAB András: *Az Alkotmány Kommentárja* (Századvég: Budapest 2009) 26.

²⁰ A beszédes hallgatás eseteiről ugyancsak JAKAB (19. l.) 21.

azonban, hogy a második verzió szerint nem is lehetne²¹ az Alaptörvényen kívül más alkotmányi szintű jogforrást alkotni, éppen ezért az Alaptörvény „részévé válása” továbbra is vizsgálható. A magunk részéről az első értelmezési móddal nem értünk egyet; a második és harmadik megközelítést egyformán védhető álláspontnak tartjuk. Az utóbbi két értelmezésben fontosnak tartjuk kiemelni azt a közös alapot, miszerint az Átmeneti nem volt képes az Alaptörvény részévé válni, amely – az R cikk (1) bekezdése nyomán – azt a következményt vonja maga után, hogy az Átmeneti feltétlen érvényesülése – akár alkalmazás, akár megsemmisítés útján – korlátozható.

A második és harmadik megoldás közötti választás gyakorlati különbségekhez is vezet. A második értelmezés mellett az Alkotmánybíróság az Átmenetit az alkalmazhatóság szintjén félretéve tudná megsemmisíteni az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályokat. Ugyanakkor ez a megoldás az Alaptörvény védelmét csupán közvetetten biztosítja, hiszen formailag elfogadva az Átmeneti alkotmányi szintjét, ez a koncepció lehetővé teszi, hogy az Átmeneti további tartalommal bővüljön, vagy akár hasonló külön átmeneti rendelkezéseket fogadjanak el – még ha ezt adott esetben nem is tartaná alkalmazhatónak.

A harmadik verzió az Alaptörvény szövegén alapulva érvényesítené az Alaptörvény önvédő mechanizmusát, azt az immunrendszert, amely képes az alkotmány tartalmi értelemben vett fogalmán²² keresztül érvényt szerezni a „jogrend alapja” és az „egységesség” alaptörvényi fogalmainak.

Az Átmeneti nyilvánvaló célja, hogy – a politikai deklarációkon túlmenően – alkotmányossá tegyen olyan intézkedéseket, amelyek Alaptörvénnyel való összhangja legalábbis megkérdőjelezhető. Álláspontunk szerint azonban az Átmeneti erre a célra nem alkalmas. Azokban az esetekben ugyanis, ahol a jogkövetkezményt nem közvetlenül az Átmeneti rendelkezése váltja ki, hanem további egyedi vagy normatív aktus szükséges, akkor ennek az aktusnak az Alaptörvénynek is meg kell felelnie.

∞

„Az Alkotmánybíróság már első határozatával világossá tette, hogy (...) bármely politikai törekvés kizárólag az Alkotmány keretei között valósítható meg, s hogy az alkotmányosság megítéléséből a napi politikai szempontok ki vannak zárva.”²³

A legsúlyosabb jogi dilemmák esetére különösen érvényes, hogy azok eldöntésekor nem vonhatjuk ki magunkat saját alkotmányos identitásunk befolyása alól. Mindig több út kínálkozik, amelyek közötti választás nem légtüres, „független” térben helyezkedik el, a jogi érvek által uralható dimenziók után szükségszerűen a személyes, alkotmányos identitásunk kerekedik felül. Az Átmeneti sorsát illetően erről az identitásról tettünk tanúbizonyságot.

²¹ Az Alkotmány 77. § (1) bekezdésében foglalt határozott névelőből arra lehetett következtetni, hogy az országnak csakis egy alkotmányi szintű jogforrása lehet. Ez azt is jelentette, hogy minden alkotmányi szintre szánt normát az „implicit beépülési parancs” folytán az Alkotmányba *be kellett építeni* ahhoz, hogy ilyenként érvényesüljön (*impliziertes Inkorporationsgebot*) [JAKAB (19. l.j.) 556.] A jelenlegi Alaptörvény, bár a Záró rendelkezésekben utal az Átmeneti megalkotására, mégis az Alkotmánynál sokkal határozottabban állítja magáról, hogy egyedülként érvényesül a jogrend alapjaként. Mivel az Átmenetit nem inkorporálták az Alaptörvénybe, ebből arra következtethetünk, hogy az Átmeneti nem alkotmányi szintű norma.

²² Lásd 15. l.j.

²³ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 80-81.; Az alkotmány sajátos fogalma összességében úgy ragadható meg, hogy az alapján egyrészt a politika a kormányzati és parlamenti működésen keresztül, valamint általában a közhatalom gyakorlása a törvényhozás, végrehajtás és igazságszolgáltatás rendszerein keresztül mind, egy tőlük feljebb álló normához, az *alkotmányhoz* kötötten működnek. BADURA (15. l.j.) 22.