

Az Alkotmánybíróság jogfejlesztő joggyakorlata, különös tekintettel az ítéletek hivatkozhatóságára

Az Alkotmánybíróság esetjogának közjogi szempontú vizsgálata az Alaptörvény negyedik módosítása tükrében

A nemrég lezajlott és nagy port kavart „Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása” igen érdekes és egyben a szakma által erősen bírált rendelkezést is tartalmazott, amely 2013. április 1-jétől már a hatályos jog része. Az említett rendelkezés az Alkotmánybíróság több mint húsz éves jogfejlesztő gyakorlata eredményeként kialakult esetjogát érinti. Vagyis az Alaptörvény negyedik módosítással megalkotott záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontjában szabályozott kitétel szerint „az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik.”

Az említett rendelkezés azonban a szokásos felháborodáson túl egy felettébb komoly közjogi problémát vet fel: hogyan értelmezhető a záró és vegyes rendelkezések 5. pontja, és milyen lehetőségek adódnak azon túlmenően – adott esetben az Alkotmánybíróságnak?

Mielőtt azonban a hatályos rendelkezésből fakadó helyzetet elemeznénk, érdemes megvizsgálni az új Alaptörvény hatályba lépése óta végbement folyamatot is, kezdve egy 2012-es alkotmánybírósági határozattal.

1. Az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) AB határozata

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási és igazságügyi miniszternek a Kormány nevében az Alaptörvény értelmezése tárgyában előterjesztett indítványa alapján meghozott 22/2012. (V. 11.) AB határozatában kifejti álláspontját az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott döntéseinek alkalmazhatósága kapcsán.

„Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.

[...] Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak.”¹

Tehát a testület az eddigi gyakorlata során, a döntéseinek alátámasztásul szolgáló indokolásaiban kimunkált érveire a továbbiakban is hivatkozhat, amennyiben az adott ügy az Alaptörvény konkrét rendelkezésének az értelmezése azonos vagy hasonló tartalommal rendelkezik. Ez azonban nem azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság – visszaélve e határozatában kimondottakkal – a jövőben minden esetben és kizárólag az Alkotmány alapján már kialakított esetjogára fog támaszkodni, hiszen a testületnek az alkotmányos rendnek és annak alapjának, az Alaptörvénynek védelme a mindenkori feladata.

„Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya.”²

Ezzel azonban nem zárult le az Alkotmány idején meghozott döntések „sorsának” kérdése.

2. Az Alaptörvény negyedik módosításának tervezete: eltérő szövegezés, eltérő probléma

Az Alkotmánybíróság precedensei kapcsán a következő „állomás” a 2013. február 8-án benyújtott alaptörvény-módosító javaslat volt. A Kormány által előterjesztett tervezet számos rendelkezés módosítása mellett a következő 19. cikket tartalmazta: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozat és annak indokolása az Alaptörvény értelmezése során nem vehető figyelembe.”³ A Javaslat a részletes indokolásában kitér az előterjesztő a rendelkezés miéértjére:

„E rendelkezés célja, hogy az Alaptörvény rendelkezései az Alaptörvény összefüggéseivel együtt, a korábbi Alkotmány rendszerétől függetlenül kerüljenek értelmezésre. E rendelkezéssel az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom egyértelművé teszi, hogy az Alkotmánybíróság nincs kötve a korábbi Alkotmány alapján meghozott határozataihoz. Ez természetesen nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a testület az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésekor a korábbival megegyező következtetésre jusson, ahogyan azt a lehetőséget is biztosítja, hogy az Alaptörvény egészének kontextusában a korábbi döntésekkel ellentétes megállapításokat tegyen. E rendelkezés tehát nem korlátozza, hanem éppen ellenkezőleg, kiszélesíti az Alkotmánybíróság

¹ 22/2012. (V. 11.) AB határozat

² Uo.

³ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (T/9929. számú indítvány)

szabadságát az Alaptörvény értelmezése tekintetében. A Javaslat e körben figyelemmel volt arra is, hogy a korábbi alkotmánybírói gyakorlat több elemét is alaptörvényi szintre emelte már az alkotmányozó.”⁴

Ez a rendelkezés, ezzel a megfogalmazással, valamint az indokolás egy másik, ám ugyanúgy megosztó kérdéskört vetett fel a szakmán belül: van-e precedens-bíráskodás Magyarországon vagy nincs – azaz, hogy az Alkotmánybíróság joggyakorlata esetjognak minősül-e?

A vita folyamán a szakma egyik fele azt hangoztatta, hogy mivel Magyarország jogi berendezkedése nem a common law, hanem a kontinentális jogrendszerhez tartozik, a szó ilyen értelmében vett precedens-bíráskodás sincs. Ebből pedig az adódik, hogy az Alkotmánybíróságot – lévén, hogy azok nem precedensek – nem kötik a saját, korábbi döntései, tehát nincs is mit megtiltani. A másik oldal szerint az Alkotmánybíróság joggyakorlata esetjognak minősül és így a testület *quasi precedens-bíráskodást* folytat. Az álláspontot alátámasztandó, három érvet sorakoztattak fel ennek a nézőpontnak a hívei. Az első indok, hogy a testület már több korábbi határozatában is kimondta, hogy az új ügyekben „értelemszerűen felhasználja mindazokat az érveket és megállapításokat, amelyek a tartalmi összefüggésbe hozható korábbi döntésénél irányadók voltak.”⁵ A második az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) azon rendelkezése, amelyben kimondja: „Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező.”⁶ A törvénytövevényben szereplő „mindenkire” megfogalmazásba pedig az Alkotmánybíróság is beletartozik. Ez utóbbival szorosán összefügg a harmadik érv, amely a határozatok kötőerejéből⁷ indul ki: a testület a jogállamiság részét képező jogbiztonság érvényesülésével kapcsolta össze a precedensalapú döntéshozatalt: „Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság lényegi összetevőjének tekinti saját döntései összhangjának védelmét, annak az elvnek a következetes érvényesítését, hogy az Alkotmánybíróság saját korábbi döntéseit nem hagyhatja figyelmen kívül.”⁸ ⁹ Ebből következően az Alkotmánybíróság döntéseinek kötőerejét csak alkotmánymódosítással lehet

⁴ Uo.

⁵ 652/B/1997. AB határozat

⁶ Abtv. 39. § (1) bek.

⁷ „A precedensalapú döntéshozatal magában foglalja mind a horizontális, mind a vertikális értelemben vett precedensköttöttséget. A horizontális hatás azt a vélelmet fejezi ki, hogy a precedensdöntést hozó bíróságot köti a korábbi, hasonló ügy eldöntésekor megfogalmazott szabály. Klasszikus értelemben a precedensek vertikális hatása pedig azt jelenti, hogy a precedensbírói kívüli szabályalkalmazók (a kontinentális típusú alkotmánybíráskodásban: más hatalmi ágak, alkotmányos szereplők) kötelesek a precedensdöntésben foglalt szabályt követni.” D. Tóth Balázs: A precedensalapú döntéshozatal alapkérdései a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. Fundamentum, 2009. 4. szám, 91. o.

⁸ 1475/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 745, 746

⁹ D. Tóth Balázs: i. m. 90. o.

lerontani – azonban ebben az esetben is „akadályba” ütközünk: ”Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni” [Alaptörvény R) cikk (3) bek.]. Azaz, ha más nem is, de a jogállamiságról, az emberi jogok értelmezéséről, továbbá az alapvető államszervezeti kérdésekről szóló eddigi Alkotmánybírósági határozatok érvényessége *feltétlenül* és változatlanul fennáll.

Tehát az Alaptörvény záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontja ezzel a szövegezéssel – bármelyik álláspontból kiindulva – nem vezet célra: a rendelkezés értelmezhetetlen (lenne).

3. A hatályos Alaptörvény megfogalmazása

A módosító javaslat szövegezése a viták folyamán természetesen változott, így az fent említett 5. pont is más megfogalmazást kapott. A jelenleg is hatályos rendelkezés a következő: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”

Ennél a megoldásnál is felmerül azonban a fent említett alapkérdés: miként értelmezhető a szabályozás? És ez az alapkérdés ebben az esetben egy közjogi fogalomhoz kapcsolódik: a jogforráshoz, valamint annak hatályosságához.

A probléma megoldásához éppen ezért a jogforrás definícióját kell meghatároznunk . A jogforrás tág értelemben a jogi norma általános fogalmával azonos: azaz minden jogi normával, amelynek normatív jellege, jogi relevanciája van, illetve mindaz, amiből egyáltalán jogi normák eredhetnek. Szűk értelemben viszont a jogforrásnak csak azok a jogi normák – jogszabályok – tekinthetők, amelyek mindenkire kötelező absztrakt-általános magatartásszabályt írnak elő, illetve azok a szervek, amelyek e jogszabályokat megalkotják.¹⁰ Kibővítve és továbbgondolva a definíciót az Alkotmánybíróság határozatában kifejtette, hogy „a jogforrás fogalma a jogszabályt jelenti, amely mindig jogalkotó hatáskörrel rendelkező állami szervtől származik.”¹¹ Ebből adódóan az alkotmánybíróság határozatai – lévén, hogy azok nem jogszabályok – nem minősülnek ebben az értelemben jogforrásoknak – megjegyzendő azonban, hogy mivel maguk a döntések mindenkire nézve kötelezők [lásd Abtv. 39. § (1) bek.], sajátos megítélés alá esnek, és ebből a szempontból célszerűbb „*quasi jogforrásként*” kezelni őket.

¹⁰ Petrétei József: A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága. Kodifikáció 2012/1. szám, 8. o.

¹¹ 121/1009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1013, 1028

A hatályosság problémájánál szintén annak fogalmából célszerű kiindulnunk. E szerint hatályos az a jogforrás (jogszabály vagy jogi norma), amelyik alkalmazható, végrehajtható, illetőleg alkalmazandó, végrehajtandó.¹² Ezen túlmenően a jogforrás hatályosságának területi, személyi és időbeli jellegét, kiterjedését lehet megjelölni, ami az alkalmazhatóság egy-egy szeletét jelzi.¹³ Jelen esetben az időbeli hatály a releváns, ami azt az időszakot jelöli, amelytől kezdődően és ameddig a jogforrásban foglalt jogi hatás tényleges bekövetkezhetősége elvileg fennáll. Lévéen azonban, hogy nincs általános előírás arra vonatkozóan, hogy a jogforrások – jogszabályok – mely időpontban lépnek hatályba, ezért a hatálybalépésről minden jogszabályban kifejezetten rendelkezni kell.¹⁴ Ilyen rész viszont egyetlen alkotmánybírósági határozatban sem található.

Ráadásul mivel az alkotmánybírósági döntések a fenti, szűk értelemben nem jogforrások, végső soron időbeli hatályuk sem lehet – ezért hatályon kívül sem lehet őket helyezni.

4. Következtetések

Az Alaptörvény negyedik módosítása során, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott döntéseivel kapcsolatban felmerült variációk értelmezhetetlenek. A hatályos rendelkezés nem tud semmilyen kötelezettséget támasztani az Alkotmánybírósággal szemben, így az dönthet arról, hogy egy jövőbeni ügyben – ha annak feltételei fennállnak – felhasználja korábbi határozatait és érveit vagy sem, esetleg azoktól eltér.¹⁵

¹² Petrétei József: i. m. 17. o.

¹³ Petrétei József: i. m. 18. o.

¹⁴ Petrétei József: i. m. 18. o.

¹⁵ „[...] az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.” [22/2012 (V. 11.) AB határozat]