

GÁVA KRISZTIÁN

## *Magyarország Alaptörvénye és annak átmeneti rendelkezései*

A magyar alkotmánytörténet csaknem ezeréves időszakát teszik ki az Országgyűlésnek a közhatalomból történő minél szélesebb körű részesedésért folytatott küzdelmei. Évszázadokon át a koronázás mellett az Országgyűlés összehívása és működése volt tulajdonképpen az önálló magyar államiság legfontosabb intézménye. Az utóbbi kétszáz évben voltak ugyan kiemelkedő győzelmei az Országgyűlésnek a központi, végrehajtó hatalommal szemben folytatott harcban az őt megillető helyét a kormány csak a rendszerváltozás eredményeképpen nyerte el, sőt éppen a történelmi múlt, de különösen a félmúlt tapasztalatai miatt nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedően fontos szerepet kapott a közhatalmi struktúrában mint a népszuverenitás valódi letéteményese.

1949-ig ugyan nem volt egységes kartális alkotmánya Magyarországnak, de az állami berendezkedés alapvonalait, főbb intézményeit, állam és polgár alapvető viszonyát – kisebb-nagyobb eltérésekkel – jórészt törvények szabályozták, amelyek elfogadása – közjogi rendszertől függő mértékű államfői, uralkodói befolyás mellett – az Országgyűlés hatáskörébe tartozott. Az Országgyűlés formailag törvényként fogadta el az 1949. évi kommunista alkotmányt. Az 1989-ben, illetve 1990-ben jogállamivá alakított, ugyanakkor ideiglenesnek szánt Alkotmány is fenntartotta a törvényi formát, az Alkotmánybíróság létrehozásával azonban tartalmilag is a többi jogszabály fölé került. 2011-ben azután Magyarország Alaptörvényét már formálisan is a jogrendszer csúcsára helyezte az alkotmányozó Országgyűlés, amikor immár nem jogszabályként, nem

törvényként határozta meg azt. A formától függetlenül azonban látható, hogy az alkotmányozó hatalom Magyarországon mindig egybeesett a törvényhozó hatalommal.

A világ legtöbb országában a parlament domináns szerepet tölt be az alkotmányozás folyamatában, gyakran kizárólagos döntési jogosultsággal rendelkezik az alkotmány elfogadására, módosítására. Ez azonban nem jelentheti törvényhozás és alkotmányozás, törvényhozói és alkotmányozói hatalom összecsúszását, hiszen azzal a hatalmi ágak elválasztásának elve sérülne, amennyiben a törvényhozói hatalmat az alkotmányozóihoz képest tulajdonképpen a végrehajtói hatalom megnyilvánulásának tekinthetjük.<sup>1</sup> Hogyan különíthető el mégis e két hatalmi jogkör, ha ugyanazon testület gyakorolja mindkettőt? Számos országban egyéb testületek, szervek kapcsolódnak be az alkotmányozásba; a népszavazás útján történő megerősítés is eltérő döntési mechanizmust jelent; ezek hiányában azonban csak a speciális eljárás, különösen pedig a minősített többség kívánalma, amely megkülönbözteti az alkotmányozó hatalmat a törvényhozóitól. Ez utóbbi megoldás, amelyet Magyarország is választott, általánosan elfogadott az alkotmányos demokráciákban. Az a tény, hogy alkotmányozói és törvényhozói hatalomgyakorlás tekintetében csak az eljárás jelent különbséget, kizárja annak lehetőségét is, hogy valamilyen objektív követelmények alapján tartalmi különbséget tegyünk, válogassunk az alkotmányozói hatalom alapján megalkotott jogforrások, jogforrási rendelkezések között. Vagyis az a jogforrás, amelyet az alkotmányozó hatalom az erre vonatkozó alkotmányozási, alkotmánymódosítási eljárási szabályok szerint, formailag helyesen megalkotott, az alkotmány tartalmát képezi.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 19. § (3) bekezdés a) pont-

<sup>1</sup> SÁRI János: *Alkotmányozó hatalom és hatalommegosztás* = Magyar Jog, 10(1991), 579–580. p.

ja rendelkezett arról, hogy az alkotmányt az Országgyűlés alkotja meg. Az alkotmány még egy eljárási szabályról rendelkezett az alkotmányozás kapcsán: a kétharmados elfogadásról. Az Alkotmány 24. § (3) bekezdése az Alkotmány megváltoztatását köti kétharmados parlamenti többséghez, ezt ugyanakkor nyilvánvalóan alkalmazni kell egy új alkotmány megalkotására is.<sup>2</sup>

Az Országgyűlés 2010. június 28-án határozott a képviselőkkel álló Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság felállításáról, amelynek feladata volt, hogy „az új Alkotmány alapvető elveire vonatkozó országgyűlési határozati javaslatot 2010. december 31-ig az Országgyűlés elé terjessze”.<sup>3</sup> Az Alkotmány-előkészítő Bizottság a munkája eredményeként megszületett szabályozási elvek általános megfontolásai között rögzítette, hogy „[a]z alkotmányozó hatalom az Országgyűlés, mint a nemzet képviselőjére hivatott testület”. A preambulum leendő tartalmára utalva rögzíti továbbá, hogy „az Országgyűlés, mint az alkotmányozó hatalom letéteményese által Magyarország Alkotmányaként megállapítja, és elrendeli mindazt, amit a következő rendelkezések tartalmaznak”. A szabályozási elvek között szerepel az új alkotmány kétharmados parlamenti többséggel történő módosításának lehetősége is. Emellett tartalmaz egy nagyon fontos rendelkezést, az alkotmányozni kívánó többségnek az alkotmányos rendszer folytonosságáról vallott nézetét rögzítve: „Az Alkotmány hatályba léptetéséről úgy kell rendelkezni, hogy a megalkotandó, illetve módosuló egyéb törvényekre is tekintettel az alkotmányos rendszer folyamatos működése biztosított legyen.”<sup>4</sup>

Mindezekből az a következtetés vonható le, hogy a parlamenti többség számára – amely egyúttal az Alkotmány szerinti alkotmányozói többséggel is rendelkezett – szinte az alkotmányozás szándékának megszületésével egyidejűleg egyértelmű volt, hogy az új alkotmányt a hatályos Alkotmány rendelkezései szerint, az Országgyűlés kétharmados többsége útján kívánja megalkotni.

A kormánypárti képviselők által Magyarország Alaptörvénye címmel benyújtott indítvány a szabályozási elveknek megfelelően az új Alaptörvény megalkotását és módosítását az Országgyűlés kétharmados döntési hatáskörében tartotta.<sup>5</sup> Az e tekintetben változatlan tartalommal elfogadott Alaptörvény ezen túl azonban önmaga jogalapját is az ugyanezen eljárási szabályokat tartalmazó Alkotmányból eredezteti, amikor a Záró rendelkezések 2. pontjában rögzíti, hogy „az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el”. A javaslat országgyűlési tárgyalása során az Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottság is több ízben kifejezetten rögzítette, hogy a javaslat elfogadásához az Alkotmány említett rendelkezései alapján szükséges az abszolút kétharmados többség biztosítása, és természetesen a szavazások is eszerint történtek.<sup>6</sup>

Az Alaptörvény elfogadására tehát formálisan az Alkotmány rendelkezései, egyben az Alkotmány-előkészítő Bizottság által kidolgozott elvek szerint: 1. az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom által, 2. valamennyi országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával került sor, biztosítva ezzel az alkotmányos rendszer folytonosságát, valamint az Alaptörvény megalkotásának jogi kikezdetlenségét.

Az Alkotmány az Országgyűlés hatásköreinek felsorolásánál első helyre tette az al-

<sup>2</sup> JAKAB András: *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest, Századvég Kiadó, 2009, 810. p.

<sup>3</sup> 47/2010. (VI. 29.) OGY-határozat az Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság létrehozásáról.

<sup>4</sup> A szabályozási elveket mellékletként tartalmazó, az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről szóló 9/2011. (III. 9.) OGY-határozat emellett az új Alkotmány tervezeteinek országgyűlési tárgyalására vonatkozóan tartalmazott speciális rendelkezéseket.

<sup>5</sup> Magyarország Alaptörvénye, T/2627. sz. képviselői önálló indítvány.

<sup>6</sup> T/2627/102, /159, /162, /186. sz. bizottsági ajánlások. Ezekre, valamint a szavazásokra lásd: [www.mkogy.hu](http://www.mkogy.hu).

kormány megalkotását. Ez a módosítás az 1989. évi nagy alkotmánymódosítással került a törvénybe, korábban az alkotmány az Országgyűlés hatáskörénél a törvényalkotást említette (10. § [3] bekezdés), illetve az Alkotmány megváltoztatásáról szól (15. § [3] bekezdés), de külön az alkotmány megalkotásáról nem. A rendszerváltó atyák bár nyilvánvalóan szakítani kívántak a diktatúra alkotmányával, formai értelemben mégis az akkor hatályos törvénynek megfelelő eljárásban módosították és tartották fenn. Az ominózus 19. § (3) bekezdés a) pontja nem pusztán azt rögzíti, hogy az Országgyűlés alkotja meg az alkotmányt, hanem a határozott névelő és az egyes szám azt is jelenti, hogy Magyarországnak egy alkotmánya lehet.

Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontja szintén egyes számban beszél Magyarország Alaptörvényéről, ahogy valamennyi előfordulásakor egyes számban és általában határozott névelővel szerepel e megnevezés az Alaptörvényben.<sup>7</sup> Ezen túl azonban az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontja rögzíti azt is, hogy „Az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el.” Az alkotmányozó úgy döntött, hogy az Alaptörvény bizonyos rendelkezéseit egy formailag elkülönülő dokumentumban, de ugyanolyan – az Alkotmányra alapított – alkotmányozói minőségében adja ki; ezzel kívánta tehermentesíteni az Alaptörvényt, mondjuk így: „törzsszövegét”.

Ennek alapján az Országgyűlés 2011. december 30-án elfogadta Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseit (a továbbiakban: Átmeneti). Az Átmeneti már a címével is jelzi, hogy tartalmilag az Alaptörvényhez tartozik. Formailag a 31. cikk (2) bekezdésével önmagát is az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontja, 24. § (3) bekezdése szerinti, illetve az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontja szerinti alkotmányozói

hatalom eredményének tekinti, sőt tovább erősíti e köteléket azáltal, hogy kijelenti: „Az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.” Az Alkotmányra hivatkozás az Alaptörvényhez hasonló, melynek funkciója, hogy világossá tegye: az Átmeneti megalkotásának alapja az Alkotmányon alapuló alkotmányozó hatalom. Az Alaptörvényre utalás csak jelzés az Alaptörvény meghozatalakor már kifejezett alkotmányozói akaratra: az átmeneti rendelkezéseknek egy (!) további, külön dokumentumban történő közzétételére. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy több ilyen formailag elkülönülő átmeneti rendelkezéseket tartalmazó dokumentumot nem alkothatott, nem alkothat az Országgyűlés, legfeljebb az Alaptörvény S) cikke alapján a módosításra van lehetősége. Ezzel a technikával volt biztosítható egyrészt az Átmeneti legitimációs forrásának kikezdehetlensége, másrészt az Alaptörvénnyel való egységbe forrasztása.

Az Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottság e javaslat országgyűlési tárgyalása során is kifejezetten rögzítette, hogy a javaslat elfogadásához az Alkotmány említett rendelkezései alapján szükséges az abszolút kétharmados többség biztosítása,<sup>8</sup> és természetesen a szavazások is eszerint történtek.

Az Átmeneti léte nem mond ellent az Alkotmánynak sem, hiszen utóbbi rendelkezései erre vonatkozóan nem tartalmaztak korlátozásokat. Az Alkotmánynak, illetve az Alaptörvénynek az önmagát egyes számban történő meghatározása sem összeegyeztethetetlen az Átmeneti létevel, hiszen az magát az Alaptörvény részeként definiálja; vagyis egyetlen Alaptörvény létezik, de az formailag, fizikailag két részből áll. Ezzel látszólag ellentétben áll az Alaptörvény zárása, amelyben Magyarország első egységes Alaptörvényének nevezi magát. Ezt azonban részben az alkotmányi szabályok törvényekben széttagolt rögzítésével (ahogy 1949-et, de bizonyos tekintetben 1989-et megelőzően is volt) történő szembeállításaként, részben pedig a

<sup>7</sup> Például a preambulum, az R), S), T) cikkek vagy a 24. cikk.

<sup>8</sup> T/5005/60. sz. bizottsági ajánlás.

tartalmi egységességre törekvésre is lehet vonatkoztatni ebben a normatív tartalommal egyébként nem rendelkező mondatban.

Az Átmeneti két fő részre osztható. Az első alcím az átmenetet a kommunista diktatúrából a demokráciába történő átmenetként értelmezi, és egy hosszú, deklaratív részzel – egy tulajdonképpeni preambulummal – kezdődik, majd négy normatív tartalmú cikket tartalmaz. Annak indoka, hogy ez nem magába az Alaptörvénybe került bele, a preambulum esetében nyilván az, hogy szétfeszítette volna annak kereteit, míg a négy cikk tekintetében – talán a harmadik kivételével – a valóban átmeneti jelleg. A kommunista diktatúra vezetőinek nyugdíjsökkenése valóban csak időleges rendelkezés, amely az évek múltával tartalmát veszti. Ugyanilyen jellegű a diktatúra időszakában a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével elkövetett bűncselekmények büntetőségének el nem évülése, valamint a diktatúra hatalombirtokosaira vonatkozó adatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezések. A 3. cikk tulajdonképpen egy új alkotmányos intézmény, a Nemzeti Emlékezet Bizottságának működését rögzíti alaptörvényi szinten, amelynek tevékenysége azonban az első rész tartalmától elválaszthatatlan.

A második alcím az Alkotmány hatályon kívül helyezése és az Alaptörvény hatálybalépése miatti, a tartalmilag változó alkotmányos rendelkezések és az azokkal érintett jogviszonyok átvezetését segítő rendelkezéseket tartalmaz. Túl is lép azonban a hagyományosan egy-egy jogszabály esetében átmenetként értelmezhető rendelkezések keretein. Több rendelkezés, például az Alaptörvénynek a bírák legmagasabb életkorára vonatkozó 26. cikk (2) bekezdése kiterjesztése a közjegyzőkre és az önálló bírósági végrehajtókra (12. cikk [2] bekezdés), az egyházi, illetve a nemzetiségi törvényre vonatkozó rendelkezések (21. cikk), vagy akár az önkormányzati határozatok pótlására vonatkozó kormányhivatali hatáskör megteremtése (28. cikk [3] bekezdés) inkább az

Alaptörvény kiegészítésének tűnik. Más rendelkezések az Alaptörvény rendelkezéseihez képest inkább kivételeket teremtenek. Ezek részben az átmeneti rendelkezések szükségszerű velejárói, hiszen bevett jogalkotási gyakorlat, hogy a zökkenőmentes átmenet érdekében bizonyos tekintetben és bizonyos ideig a már hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezéseket kell alkalmazni, a velük adott esetben teljesen ellentétes, de helyükbe lépett hatályosakkal szemben. Ilyenek az Átmenetiben egy évig még alkalmazni rendelt, az önkormányzati tulajdon átadására vagy a két évig alkalmazandó, a jegyző államigazgatási hatáskörére vonatkozó rendelkezések (28. § [1], [2] bekezdés). Mind az Alkotmányhoz, mind az Alaptörvényhez képest inkább kivételként értékelhetők azonban például a kommunista diktatúra vezetőinek nyugdíjsökkenésére [1. cikk] vagy a kommunista rendszer bűneinek el nem évülésére [2. cikk] vonatkozó cikkek, vagy az ügyészség eltérő illetékességű bíróságon történő vádemelésének joga (11. cikk [4] bekezdés).

Fölmerülhet a kérdés, hogy vajon ezeket a nem hagyományos értelemben vett átmeneti rendelkezéseket hogyan kell értelmezni az Alaptörvényhez képest.

A fentiekben kifejtettek szerint úgy vélem, az Alaptörvényt és az Átmenetit egységben kell szemlélni. Egyetlen Alaptörvény van, amely két részből áll ugyan, de az alkotmányozó akaratát tükrözi egységesen, vagyis ha értelmezzük az Alaptörvényt, azt csak az Átmenetivel együtt tehetjük meg. Az Alaptörvény törzsszövegéhez hozzá kell olvasnunk az Átmeneti „kiegészítését”, például az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdésben szabályozott önkormányzati normapótláshoz az Átmeneti önkormányzati határozatpótlásról szóló rendelkezését. Az egyéb, valamely alaptörvényi rendelkezéstől eltérő Átmeneti rendelkezéseket kivételként, lex specialisként kell értelmezni és alkalmazni; ez arra az esetre is igaz, ha az Alaptörvény több rendelkezéséhez képest is kivételes szabályt állapít meg bizonyos tekintetben.

Ilyen kivételes rendelkezések magában az Alaptörvényben is vannak.

Az Átmenetinek az Alaptörvénnyel alkotott egységét bizonyítja, hogy ha az Alaptörvénnyel jogforrási jellegét tekintve vagy tartalmában nem egyként lenne kezelve, akkor az Alaptörvénynek valamilyen módon meg kellene határoznia az Átmeneti „műfaját”. Az R) cikk például csak az Alaptörvényről és a jogszabályokról szól, a T) cikk (2) bekezdése a jogszabályok között nem említi az Átmenetit, az S) cikk pedig csak az Alaptörvény elfogadásáról és módosításáról szól. Ha az Átmeneti az Alaptörvény és a jogszabályok közötti átmeneti jellegű jogforrás lenne, arról az Alaptörvénynek kellene rendelkeznie, mivel azonban ezt nem teszi meg, csak az Alaptörvény vagy az Országgyűlés által elfogadható jogszabály, azaz a törvény „műfajába” lenne sorolható. Az Átmenetiről azonban mind az Alaptörvény, mind önmaga és az Országgyűlés is rögzítette, hogy az nem törvény, hanem az alkotmányozói hatalom által megalkotott legmagasabb szintű jogforrás. Az Alaptörvény tudatosan nem szól külön az említett

cikkekben vagy akár máshol az Átmenetiről, mert azt önmaga részeként kezeli, ezért értelmetlen a külön említés.

Az átmeneti rendelkezésekre vonatkozóan van gyakorlat, hagyomány a jogalkotásban, de nincsen és az alkotmányozó hatalom számára nem is lehet megkerülhetetlen dogma arra nézve, hogy mit kell ezen érteni. Az alkotmányozó nagy szabadságot élvez abban, hogy mit és milyen formában kíván megjeleníteni alkotmányi, alaptörvényi szinten; szabad akarata van abban, hogy az Alaptörvényt két részre ossza, és hogy maga szabja meg az egyes alaptörvényi rendelkezések helyét.

Az Alaptörvény és az Átmeneti értelmezési kérdései természetesen legeklatánsabban az Alkotmánybíróságnál vetődnek fel. A fenti okfejtés a taláros testület esetében azt a következtetést indukálja, hogy az Alkotmánybíróság az Átmeneti alaptörvény-ellenességét nem vizsgálhatja, ugyanakkor a jogszabályok megfelelőségét nemcsak az Alaptörvény, hanem az annak részét képező és azzal együtt értelmezett Átmeneti viszonyában is vizsgálnia kell.

### *Magyarország Alaptörvénye és annak átmeneti rendelkezései*

Az Alaptörvény és az Átmeneti viszonyában világossá kell tennünk, hogy mind az Alaptörvényt, mind az Átmenetit az alkotmányozó hatalom alkotta meg, az erre vonatkozó speciális eljárás szerint. Egyéb kritérium hiányában ezért semmilyen kétség nem férhet az Átmeneti alaptörvényi szintű jogforrási jellegéhez.

Az Átmeneti azonban nem pusztán ugyanolyan szintű jogforrás, mint az Alaptörvény, hanem annak a része. Részben azzal, hogy maga az Átmeneti mondja ezt, részben pedig, hogy más jogforrásnak az Alaptörvény alapján nem is lenne minősíthető.

A jelzett kritériumoknak történő megfelelően túl az alkotmányozónak szabadsága van az alkotmány tartalmának és formájának meghatározásában. Így semmi nem korlátozza abban, hogy az alkotmányi szabályokat két vagy több dokumentumban alkossa meg. A magyar alkotmányozó hatalom úgy döntött, hogy két dokumentumba rendezi az alaptörvényi szabályokat. Az elsőbe került a törzsszöveg, amely a stabilitás jegyében készült, míg a később elfogadott másikba kerültek a valamiképpen átmenetinek minősített, kivételesnek gondolt rendelkezések.

Fentiek alapján álláspontom szerint egyértelmű, hogy az Alaptörvényt és az Átmenetit egységben kell értelmezni: Alaptörvény alatt az Átmenetit is érteni kell. Ez az Alkotmánybíróság vonatkozásában annyit jelent, hogy az Átmeneti alaptörvény-ellenességét nem vizsgálhatja, a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatok ugyanakkor az Átmenetivel való összhangot is értékelnie kell.