



*Tilk Péter egyetemi docens,  
Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Alkotmányjogi Tanszék*

## Az Alkotmánybíróság eljárásának korlátozása és az ehhez vezető események

### 1. Előzmények

2010 novemberében a szakmai közvéleményben addig elképzelhetetlennek gondolt folyamat indult meg a magyar alkotmánybíráskodással kapcsolatosan. Senki nem feltételezte, hogy a húsz éve működő, a jogállamiság alapjait megteremtő Alkotmánybíróságot (továbbiakban AB) valamely népszerűtlen döntése miatt olyan jellegű kormányzati retorzió érheti, mint ami bekövetkezett. A testület bírálata egy-egy döntését követően persze eddig is megjelent a politikusok részéről, ám a döntés közvetlen következménye soha nem volt az AB-ra vonatkozó szabályozás átalakítása, a vizsgálati lehetőség szűkítése.

A 2010 november 20-a óta hatályos alkotmányszöveg alakulásának története az AB ún. 98%-os különadót megsemmisítő döntésével kezdődött,<sup>1</sup> amelyet a T/1445. számú alkotmánymódosító törvényjavaslat benyújtása követett. E döntésben az AB megsemmisítette azokat a törvényi rendelkezéseket, melyek lehetővé tették, hogy törvényben 98%-os különadóval sújthatók legyenek azok a jövedelmek (pontosabban ezek kétmillió forint feletti része), melyek állami forrásból származnak.

Ez az írás egyrészt áttekinti a végleges alkotmányszöveg-részek kialakulásához vezető folyamatot, másrészt arra keresi a választ, hogy a szűkített vizsgálati és megsemmisítési lehetőség mennyiben korlátozza valójában az AB eljárását, mennyiben gátja az érdemi alkotmányvédelemnek.

---

<sup>1</sup> 184/2010. (X. 28.) AB határozat.

## 2. A közterhekhez való hozzájárulással kapcsolatos alkotmányi rendelkezés „fejlődéstörténete”

Az Országgyűlés, mielőtt törvényben 98%-os különadóval sújthatóvá tette volna azokat a jövedelmeket (illetve ezek kétmillió forint feletti részét), melyek állami forrásból származnak, módosította az Alkotmányt, hogy a speciális adóztatás alkotmányellenességét előre kiküszöbölje.

Az Alkotmány 2010. augusztus 11-i módosításának<sup>2</sup> 2. §-a az Alkotmány 70/I. §-át változtatta meg, mégpedig akként, hogy az addigi szöveg változatlanul hagyása mellett, azt (1) bekezdéssé alakítva, a szöveg lényegében kiegészült egy új (2) bekezdéssel. A végső szövegváltozat eszerint a következőképpen hangzott:

„70/I. § (1) Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.

(2) A közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről jó erkölcsbe ütköző módon juttatott jövedelmek tekintetében törvény, az adott adóévtől kezdődően, külön mértékű kötelezettséget állapíthat meg.”

A különadóról szóló törvény már e szövegváltozat ismeretében került alkalmazásra, ám az AB megsemmisítette a rendelkezést, alapvetően azért, mert az nem csupán a jó erkölcsbe ütköző módon juttatott jövedelmek, hanem más, törvény által általánosan biztosított – így végkielégítéshez kapcsolódó – juttatások vonatkozásában is alkalmazta az adókötelezettséget.

### 2.1. A 98%-os különadóval kapcsolatos AB határozat

Az AB több okból is alkotmányellenesnek tekintette a törvény vonatkozó szabályait, és, ami figyelmet érdemel: a kifejezetten e törvényi szabályok kialakításának „megágyazó”, módosított alkotmányi rendelkezéssel sem tartotta összeegyeztethetőnek. Az AB utalt rá: „az Alkotmány módosítása lehetővé tette, hogy ennek az adóévnek a kezdetére kiterjedő hatállyal,

<sup>2</sup> Kihirdetve a Magyar Közlöny 2010. évi 130. számában. A 70/I. § új szövege 2010 augusztus 19-én lépett hatályba. Az alkotmánymódosítással kapcsolatban „érdekességként” jegyezhető meg, hogy nem volt számozása; ez a jogszabály-szerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet ama, rövid ideig hatályos előírása miatt következhetett be, ami az Alkotmány módosításához – a többi jogszabálytól eltérően – nem társította a folyamatos számozási kötelezettséget.

vagyis akár visszahatóan is, vezessenek be külön mértékű kötelezettséget, a jó erkölcsbe ütköző módon juttatott jövedelmeket illetően”.

A törvény szabályozási megoldása azonban több problémát is hordozott.

a) Az AB rögzítette, hogy az alkotmánymódosítás szándéka „elsősorban azt tette lehetővé, hogy a ’jó erkölcsbe ütköző módon juttatott jövedelmek tekintetében törvény, az adott adóévtől kezdődően, külön mértékű kötelezettséget’ állapítson meg, vagyis a módosítás jelentős mértékben arról szól, hogy milyen esetekben, milyen jövedelemnél jöhet szóba a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának mellőzése. Minden más jövedelmet illetően változatlanul érvényben marad az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság egyik alapvető kritériuma, amely szerint az adókötelezettség visszamenőleges hatállyal történő megállapítását alkotmányellenesnek kell tekinteni (903/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 250, 251.)”<sup>3</sup>.

Az AB szerint a törvény rendelkezései nem különböztettek „a juttatások jogalapja szerint (törvény vagy megállapodás alapján juttatott bevétel) és aszerint sem, hogy az egyes jövedelemtípusokat keletkeztető tényállásokat illetően hol befolyásolható a juttatás mértéke az állami forrásból gazdálkodó szervezet és munkavállalója által (pl. szabadság megváltása, versenytilalmi megállapodás, megállapodás alapján járó egyéb juttatás), és hol egyáltalán nem”<sup>4</sup>.

Az ugyanis csakis az érintettek által befolyásolható tényállásoknál merülhet fel, hogy „a jövedelmet ’jó erkölcsbe ütköző módon’ juttatták. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a megállapodás alapján juttatott kifizetések minden esetben jó erkölcsbe ütköznek, de azt sem, hogy törvényen alapuló juttatás (pl. szabadságmegváltás) sohasem ütközhet jó erkölcsbe. Az Alkotmány módosítása alapján a Törvény által érintett jogviszonyok megszüntetésekor juttatott, jó erkölcsbe ütköző kifizetések (pl. méltánytalanul magas kifizetések, bizonyos végkielégítések, vagy több éven át ki nem adott, jelentős mértékű szabadság megváltása) különadóval sújthatók visszaható hatállyal is, de ez csak a törvények szerint járó juttatások feletti, és az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdésében említett kifizetésre vonatkozhat. A visszaélések megakadályozását célzó, a társadalom igazságérzetét érvényesítő törvény nem alkotmányellenes önmagában, de meg kell maradnia a módosított Alkotmány keretei között. Nem minősíthető jó erkölcsbe ütközőnek pusztán a mértéke alapján egy törvényben biztosított, ott meghatározott mértékű, alanyi joggal járó jövedelem”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> 184/2010. (X. 28.) AB határozat.

<sup>4</sup> Uo.

<sup>5</sup> Uo.

Figyelemmel tehát arra, hogy a törvény nemcsak a jó erkölcsbe ütköző módon juttatott, törvény vagy megállapodás alapján járó, de az érintettek által befolyásolható módon keletkező jövedelmekre vonatkozott, hanem más, a törvényekben a döntés meghozatalakor is fenntartott, a jogviszony megszűnéséhez kapcsolódó jövedelmekre is, a törvénynek ezek, az általánosan, a jogviszony megszűnésével összefüggésben kifizetett valamennyi jövedelemre vonatkozó, visszaható hatályú különadót előíró rendelkezéseit az AB ellentétesnek ítélte az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdésével és a visszaható hatályú jogalkotást tiltó 2. § (1) bekezdésével.

b) Foglalkozott az AB az elvonás mértékének vizsgálatával is; e kérdés ugyanis nem először merült fel a testület praxisában. Az AB gyakorlatában az adó mértékének arányossági vizsgálatára már 1992-ben sor került, amikor az AB egy határozatban azt a megállapítást tette, hogy „[...] az AB az adó mértékének meghatározását nem tekinti tehát alkotmányossági kérdésnek csak akkor, ha a szabályozás diszkriminatív, vagy olyan nagyságot ér el, amely nyilvánvalóan eltúlzott mértékű, indokolatlanná, aránytalaná válik.” (1558/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 506.) Egy másik döntés értelmében aránytalan az adó, ha nagy hányadban meghaladja az elméletileg még elfogadhatónak minősített százalékos arányt; az adott ügyben egy vagyoadó az alapul vett ingatlan forgalmi értékét legalább 110%-kal meghaladta. (1531/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 707, 711.)

Az AB megállapította: „[a] Törvény azokban az esetekben is, amelyekben a jogviszony megszűnése anyagi következményeit a jogviszonyra irányadó, eltérést nem engedő más törvények a konkrét tényálláshoz kapcsolódóan a különadó szerinti összeghatárt meghaladó kifizetésben határozzák meg, 98%-os adót ír elő. Vagyis a 98%-os adómérték - konkrét tényállástól függően - vonatkozhat olyan kifizetésekre is, amelyek eltérést nem engedő szabályok kényszerű alkalmazásának következményei. (Ebbe a körbe tartozhatnak a hosszú szolgálati idővel rendelkező, hosszabb időre a munkavégzés alól pl. egészségügyi vagy más, méltányolható okból felmentett személyek, akiknek jogviszonya rajtuk kívül álló okból szűnt meg.) Ebben az esetben a különadó nem szabályozási eszközként működik, hiszen a különadó alá eső tényállás elkerülhetetlen; nem is a visszaélészerű kifizetések megakadályozása a célja, hanem az a funkciója, hogy a kifizetés összeghatár feletti részének - vagyis a különadó alapjának - csaknem teljes egészét elvonja a központi költségvetés javára.

A jelen esetben a közszférából való távozással összefüggésben jogszabály alapján, rendeltetészerű joggyakorlás keretei között teljesített kifizetésekre is alkalmazandó, jelentős mértékű, büntető jellegű adóról van szó. A Törvényt akkor is alkalmazni kellene, ha a

jogviszony megszűnésével kapcsolatos kifizetéssel összefüggésben jogellenesség nem állapítható meg; a Törvény az adóalanyt olyan alanyi jogon szerzett jövedelemtől fosztja meg, amely őt megilletné. A Törvény II. Fejezete a jogszabály alapján járó végkielégítések és más, a jogviszony megszűnéséhez kapcsolódó kifizetések különadóját szabályozza. A Törvény hatálya alá tartozó kifizetéshez nemcsak 98%-os adó, hanem - a 11. § (4) bekezdése alapján - a kifizetőt terhelő 27%-os egészségügyi hozzájárulás is kapcsolódik, ami összességében a különadó alapot meghaladó elvonást jelent.

Ezért itt nem alkalmazható a 'külön mértékre' vonatkozó alkotmányi felhatalmazás, mert a törvényalkotó jelen esetben a 'külön mértéket' teljes elvonásként értelmezte, vagyis túllépett a felhatalmazáson, és megsértette az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdését”<sup>6</sup>.

Az AB tehát rámutatott arra is, hogy a törvény szabályai – valószínűleg a nem kellő átgondoltság miatt – olyan mellékkövetkezményeket is hordoztak, melyek nem egyeztethetők össze az alaptörvény előírásaival. A törvény ominózus rendelkezései ugyanis „a más törvények alapján megszerzett bevételnek az adóalapba tartozó részét az adóalany magánszemélytől csaknem teljes egészében elvonják, a kifizetőt pedig további adó megfizetésére kötelezik. Ezzel a törvényhozó az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése hatálya alá vont olyan, törvényben biztosított, alanyi jogon járó juttatásokat, amelyek meghatározott összeghatár feletti. A törvényalkotó túllépte alkotmányos felhatalmazását, ami az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdésének, egyben a 2. § (1) bekezdésének sérelméhez vezetett”. „A törvényhozónak az ilyen adóval a költségvetési bevétel növelése, az arányos közteherviselés biztosítása csak másodlagos, esetleges célja. A jogalkotó közvetlen célja ilyen esetben ugyanis az, hogy adójogi eszközzel egyfajta jövedelemkorlátot állapítson meg. Ennek azonban alkotmányosan nem megfelelő eszköze az adó, illetve egyéb adó jellegű teher kivetése. A törvényhozónak rendelkezésére áll több alkotmányos eszköz is célja elérésére, lehetősége van a Törvény hatálya alá tartozó, állami forrásból eredő juttatásokat a jövőre vonatkozóan mérsékelni, akár meg is szüntetni, a juttatási rendszert oly módon átalakítani, hogy a jövőben bizonyos összeghatár feletti juttatásra ne lehessen jogosultságot szerezni. A törvényhozó szabadsága azonban csak a nemzetközi jogi és az európai uniós jogi keretek között érvényesül”<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Uo.

<sup>7</sup> Uo.

## 2.2. Az AB döntését követő alkotmánymódosítás (70/I. §)

a) Annak felismerése nélkül – bár az AB döntéséből egyértelműen következett –, hogy a törvényhozó elhatározása az Alkotmány e rendelkezése mellett is alkotmányosan megvalósítható lett volna (mindössze a precízebb megfogalmazásra és a kategóriák megfelelő elválasztására kellett volna figyelmet fordítani), az Országgyűlés reakciója nem az ügyes törvényt módosítás, hanem az alkotmányszöveg – rövid időn belüli – kicserélése, valamint az AB vizsgálati és megsemmisítési jogának korlátozása volt.

A reakció tehát túlzó, felesleges elemeket hordozó és kapkodva előkészített volt: ez utóbbit igazolja az is, hogy mind a 70/I. §, mind az AB-val kapcsolatos módosítás több, egymással szöges ellentétben álló elemeket hordozó tervezetekben jelent meg a végső változatok elfogadása előtt.

b) A 70/I. § (2) bekezdésének megváltoztatását célzó tervezet első változata a következőképpen hangzott:

„(2) A közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthat meg.”

Végezetül – ha már lúd, legyen kövér alapon – az Országgyűlés e módosítást azzal a változtatással fogadta el, hogy *a kötelezettség megállapítására nem az adott adóévtől, hanem az azt megelőző ötödik adóévtől kezdődően van lehetőség.*

A 2010. évi CXIX. törvény 2. §-a az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése helyébe tehát a következő rendelkezést léptette:

„(2) A közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthat meg.”

c) Megállapítható, hogy a bizonytalansági elem továbbra is megmaradt (bármilyen állami forrásból származó jövedelemre, bármikor akár 99,99%-os különadó vethető ki, ráadásul öt évre visszamenőlegesen). Azzal együtt, hogy a jelentős értelmezési igényt hordozó – és az önkényességet is magában foglaló – jó erkölcsre való hivatkozás kikerült az Alkotmányból, sajnálatos módon az új szövegváltozat nem korszerű, jelentős jogalkotói önkénynek enged teret, továbbá széttöri a visszaható hatályú kötelezettség megállapításának alkotmányi tilalmát és annak alkotmánybírói értelmezését is relativizálja. Egyértelmű

ugyanis, hogy e rendelkezés az Alkotmány egyes más szabályaival, illetve az alaptörvény rendszerével nehezen fér össze<sup>8</sup>. Erre az AB döntéséhez csatolt párhuzamos indokolások közül több is rámutat; *Bihari Mihály* alkotmánybíró például részletesen elemzi a jogállam elvének sérelmét, illetve – ennek részeként, de külön tárgyalva – a visszamenőleges hatályú jogalkotás alkotmányi tilalmának sérelmét, a normavilágosság alkotmányi követelményének sérelmét, valamint a jogintézmény kiszámítható, előre látható működése alkotmányi követelményének sérelmét.

### 3. Az AB-val kapcsolatos alkotmánymódosítás

Az Alkotmány módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény, amely az Alkotmány 32/A. §-ának új szövegét, valamint a 70/I. § (2) bekezdésének rövid időn belüli második átalakítását tartalmazta, a Magyar Közlöny 2010. évi 177. számában, 2010 november 19-én került kihirdetésre. Az AB hatáskörének változása – *vizsgálati lehetőségének és megsemmisítési mozgásterének szűkítése – rövid időszak alatt több, egymásnak ellentmondó változatban jelent meg*. Érdekes emiatt nem csupán a véglegesen elfogadott szöveget, hanem a köztes változatokat is értékelni, figyelemmel arra, hogy szövegezésük – az elfogadott verzióval együtt – hemzseg az értelmezési problémáktól, megfogalmazási zavaroktól, és világosan mutatja a kapkodva, átgondolatlanul, megfelelő ismeretek nélkül és indulatból elkövetett jogalkotás (alkotmánymódosítás) következményeit, továbbá indokolásuk is kellő cinizmussal ellátott.

A változások a T/1445. sz. alkotmánymódosító törvényjavaslat egyes szövegváltozatain keresztül követhetők nyomon.

---

<sup>8</sup> A szakma több jeles képviselője egyenesen akként vélekedik, hogy a rendelkezést az AB nem alkalmazhatja, mert az más alkotmányi szabályokkal nem fér össze. Vö. például *Vörös Imre*: A korlátozott Alkotmánybíróságról c. írásával. HVG 2010 november 27, 22-24. o. Hasonlóan elhibázottnak tartja az ilyen tartalmú alkotmánymódosítást *Jakab András*: Az alkotmányos rendszer arkhimédészi pontja az alkotmánybíráskodás. HVG, 2011. január 15. Kifejezetten az alkotmánymódosítások alkotmánybírói felülvizsgálatának lehetősége mellett érvel *Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit*: Túl az Alkotmányon... c. írásukban (Közjogi Szemle, 2010/4.); ez ellen szól *Smuk Péter* Az Alkotmánybíróság „önvédelmének” lehetséges irányai c. tanulmányában (a Kovács István Emlénapokon, 2010-ben elhangzott előadás megjelenés alatt álló kézírata); valamint *Kocsis Miklós*, Túlontúl? c. tanulmányában (Kézirat, Pécs, 2011).

### 3.1. Az első tervezet tartalma

a) A tervezet *első változata* az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezést *léptette volna*:

„(1) Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. Nincs helye felülvizsgálatnak olyan törvény tartalmáról, amely a 28/C. § (5) bekezdése szerint országos népszavazással sem változtatható meg.”

Figyelmet érdemlő körülmény, hogy az AB hatásköre közül egyik sem szűnt volna meg e változat következtében sem – mint ahogy a végső szöveg szerint sem szűnt meg –, csupán a felülvizsgálati lehetőség szűkítésére került volna sor<sup>9</sup>.

b) A tervezet alapján tehát nem lett volna helye felülvizsgálatnak olyan törvény tartalmáról, amely a 28/C. § (5) bekezdése szerint országos népszavazással sem változtatható meg.

A 28/C. § (5) bekezdés alapján nem lehet országos népszavazást tartani – és a gyakorlat alapján kezdeményezni sem – az alábbi témakörökről:

„a) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről<sup>10</sup>, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról,

b) hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról,

c) az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről,

d) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről,

e) az Országgyűlés feloszlásáról,

f) a Kormány programjáról,

g) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről,

<sup>9</sup> Utolni kell arra, hogy az AB mozgásterének korlátozásához – akár ezt a változatot, akár a véglegesen elfogadott szöveget vesszük alapul – mindenképpen szükség volt az Alkotmány módosítására is. Az AB ugyanis a 4/1997. (I. 22.) AB határozatában kimondta, hogy „[a]z Alkotmányból az Alkotmánybíróság egyetlen hatásköre következik, ti. az utólagos normakontroll, ez viszont kényszerítően, és ... teljeskörűen. Az Abtv. és az Alkotmány kodifikációs munkálataiban nincs szó arról, hogy a törvények közül bármely fajtát a normakontroll alól ki akart volna venni a törvényhozó. Mivel az Alkotmányból következik, hogy az utólagos normakontroll minden jogszabályra kiterjed, ez a teljesség még törvényhozási úton sem lenne szűkíthető” [ABH 1997, 41, 49.]. Az Alkotmány módosítása nélkül ugyanis az Abtv. módosítása alkotmányellenes lett volna.

<sup>10</sup> Az Alkotmánybíróság vizsgálati lehetőségének korlátozásával egyidejűleg volt az Országgyűlés előtt az a javaslat, hogy a felsorolás egészüljön ki a járulékokkal. Az „és járulékokról” kitétel végül – mivel az AB-val kapcsolatos szabályozás átalakítása elszakadt a kizárt tárgyköröktől – nem került bele az Alkotmányba.



- h) a Magyar Honvédség külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról,
- i) a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlásáról,
- j) a közkegyelem gyakorlásáról.”

### 3.2. Az első tervezet sajátosságai

A tervezettel kapcsolatban számos észrevétel megfogalmazható, valamint több hiányosság és értelmezési zavar is megjelölhető.

a) Alapvetően már a tervezet szövegezésének pontatlansága is észrevételezést érdemel. A szöveg szerint „nincs helye felülvizsgálatnak olyan törvény tartalmáról, amely a 28/C. § (5) bekezdése szerint országos népszavazással sem változtatható meg”. Tudni kell azonban, hogy törvényt közvetlenül nem „változtat meg” az eredményes országos népszavazás, csupán az Országgyűlést kötelezi az eredményes népszavazás tartalmának megfelelő törvénymódosításra. A formailag (ám tartalmilag továbbra sem) helyes megfogalmazás tehát az lett volna, ami az országos népszavazás kezdeményezhetőségéhez és megtarthatóságához kapcsolta volna a felülvizsgálati lehetőséget. A beterjesztett változat azonban formailag is alkalmatlan lett volna a cél elérésére, mivel az AB érvelhetett volna azzal: a szó szerinti értelmezés szerint semmilyen törvény nem változtatható meg országos népszavazással, így az alkotmányossági felülvizsgálat alól kizárt (kizárni tervezett) törvények köre üres halmaz.

b) Figyelemmel arra, hogy a szöveg szerint olyan törvény „*tartalmáról*” nem lehetett volna alkotmányossági vizsgálatot folytatni, ami a már jelzett témakörökkel találkozik, a tervezet nem adott választ arra, hogy ha tartalmilag nem is, de *pusztán formai okok alapján, illetve eljárási hibák szempontjából vizsgálhatta volna-e az AB* a népszavazás alól kivett témaköröket érintő törvényt (törvényi rendelkezést). Figyelemmel arra, hogy az Alkotmány módosítása kifejezetten az ilyen törvények „*tartalma*” vonatkozásában tilalmazta volna a felülvizsgálatot, *a kérdésre igennel felelek*. Fontos azonban, hogy a törvényen kívüli, más jogszabályok tekintetében az alkotmánybírósági vizsgálat lehetősége továbbra is megmaradt volna, ami okozhatott volna fejtörést a kormánynak az egyes, végrehajtási rendeletek alkotmányellenessé nyilvánítása és megsemmisítése esetében, azaz a kormányzati elképzelések alacsonyabb jogforrási szinten megjelenő, de érdemi megbicsaklásakor.

c) Sajátos mellékhatása lett volna a tervezetnek, hogy amennyiben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés alapján tartalmilag népszavazással nem érinthető törvények kikerültek

volna az alkotmánybírósági kontroll alól, az de facto átalakulást eredményezett volna a jogforrási rendszerben is, mert ezek a törvények lényegében „alkotmányerejű” törvényekké váltak volna. Mindez azt jelenti, hogy bár nem emelkedtek volna alkotmányi szintre, azonban a többi törvénnyel szemben – függetlenül attól, hogy kétharmadosak vagy sem – az ilyen tartalmú módosítás elfogadásával kiemelt helyzetbe jutottak volna, mert védeltséget élveztek volna az AB-val szemben. A módosítás automatikus védelmet teremtett volna e törvényeknek akkor is, ha azok egyértelműen alkotmánysértők. *Akármelyik alkotmányi szabállyal* – akár az emberi méltósággal vagy a diszkrimináció-tilalommal – ütköztek volna, a felülvizsgálat lehetősége kizárt lett volna, az AB nem járhatott volna el. Így például a költségvetési bevételek növelése érdekében hozott olyan törvény, ami a kártalanítás nélküli kisajátítás formáit tartalmazná, egyértelműen alkotmánysértő lenne, az AB azonban – legalábbis elviekben – mégsem tudta volna vizsgálni és megsemmisíteni. Hasonló „eredményt” hozott volna például, ha a személyi jövedelemadóról szóló törvényben lényegesen eltérő személyi jövedelemadó-szintet állapított volna meg az Országgyűlés a nőkre és a férfiakra, vagy például a budapesti és a nem budapesti állandó lakosokra. Nem vizsgálhatta volna például az AB azt az esetet sem, ha a törvényalkotó az adózás rendjéről szóló törvényben valamely nemhez vagy kisebbséghez tartozó számára a másik nemhez, illetve kisebbséghez tartozókkal szemben többszörös adóterhet írt volna elő, pedig egyértelmű, hogy az Alkotmány 70/A. §-ban foglalt hátrányos megkülönböztetésről lett volna szó. Emiatt egyetlen alapvető jog sérelme sem lett volna orvosolható, ha a kizárt tárgykörök valamelyikét érintette volna a szabályozás. Ezekre a veszélyekre nem fordított kellő figyelmet az előterjesztő – az első változat kidolgozásakor sem. Az AB elvileg kénytelen lett volna – legalábbis az előterjesztő szándékai szerint – ezt a jelenséget tétlenül szemlélteni.

d) Az előterjesztés figyelmen kívül hagyta azt is, hogy az AB vizsgálati lehetőségének szűkítését valójában nem szilárd alappal, hanem – a saját szempontjából – ingoványra építette. A tervezet benyújtója nem számolt azzal, hogy az AB lett volna jogosult eldönteni, hogy a vizsgálni kívánt törvény tartalma ütközik-e a kizárt tárgykörök valamelyikével – azaz bármikor adhatott volna erre – a törvény szerint más által felül nem vizsgálható döntésében – nemleges választ, másrészt a kizárt tárgykörök alkotmányi megfogalmazása oly mértékben kívánja az értelmezési háttér kialakítását – amire szintén az AB-nak van lehetősége –, hogy e téren a testület igazán nagy mozgástérrel rendelkezett volna. Egyrészt, saját jogon eldönthette volna, a vizsgálni kívánt törvény tartalma ütközik-e a kizárt tárgykörök valamelyikével, másrészt az adott kizárt tárgykör tartalmát, terjedelmét is maga alakíthatta volna – továbbra is.

Az AB ugyanis a népszavazás alól kizárt tárgykörökkel kapcsolatos, korábbi döntéseiben részletesen kifejtette, mit jelent a „kötségvetés”, a „kormányprogram”, az adók fogalma<sup>11</sup>, illetőleg, hogy az adott kérdés érinti-e a költségvetést, vagy kapcsolatban van-e a kizárt tárgykörök valamelyikével<sup>12</sup>. Tisztázásra várt volna, hogy az AB a jövőben szigorú nyelvtani értelmezéssel, vagy saját korábbi döntései alapján közelítsen a kérdéshez akkor, ha határoznia kell az adott beadvány befogadásának ügyében.

e) A módosítási elképzeléssel kapcsolatban a szakmai kritikák általában az utólagos normakontroll szűkítését hangsúlyozták, azonban az AB eljárásának szűkítése az AB valamennyi hatáskörére kiterjedt volna (és a végső szövegváltozat alapján is kiterjed). A „törvény tartalmáról történő felülvizsgálat” az utólagos normakontrollon kívül felmerülhetett volna az előzetes normakontroll, az alkotmányjogi panasz, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség vizsgálata, valamint a bíró által kezdeményezhető konkrét utólagos normakontroll vonatkozásában is. Az alkotmányjogi panasz esetében az AB az ilyen tartalmú indítványt – ha szűk értelmezést alkalmaz – visszautasította volna. Az egyértelmű esetekben valószínűleg a köztársasági elnök sem kért volna előzetes normakontrollt. Az viszont valószínűleg nehézséget okozott volna, hogy ilyen törvényi előírásokkal szemben az eljáró bíró sem kért volna feltétlenül konkrét utólagos normakontrollt, még határesetekben sem. Véleményem szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét sem gyakorolhatta volna az AB a korlátozás miatt, mivel az AB alkotmányossági szempontból felülvizsgálhatta volna (felül kellett volna vizsgálnia), hogy a törvény tartalma megfelel-e az Alkotmánynak a teljesség vonatkozásában (azaz, hogy elegendő-e a szabályozás, vagy sem).

f) A törvényalkotásban gyakori jelenség, hogy a jogalkotó a költségvetési törvénybe helyez olyan rendelkezéseket, melyek tartalmukat tekintve nem tartoztak oda („salátatörvények”).<sup>13</sup> A módosítási elképzeléssel kapcsolatban megfontolandó, hogy a népszavazásra nem bocsátható tartalmú törvénybe helyezett, ám önmagában a népszavazási körből nem kizárt tárgyköröket vizsgálhatott volna-e az AB.

<sup>11</sup> Mindez azért érdekes, mert az AB az adók fogalmába a járulékot is beleérti. Vö. az 58/2007. (X. 17.) AB határozattal. ABH 2007, 676, 684. Az alkotmánymódosítások egyike éppen ezzel a kitételrel kívánta volna kiegészíteni az alaptörvény szövegét, ami vagy az AB értelmezési lehetőségével szembeni túlbiztosítási szándékot, vagy az AB gyakorlatára vonatkozó megfelelő szintű ismeretek hiányát jelzi.

<sup>12</sup> Vö. az 58/2007. (X. 17.) AB határozattal.

<sup>13</sup> A „salátatörvények” gyakorlata az Alkotmánybíróság szerint jogalkotási hibát és alkotmányossági aggályt jelent. Vö. például a 108/B/2000. AB határozattal (ABH 2004, 1414, 1418-1419.), a 8/2004. (III. 25.) AB határozattal (ABH 2004, 144, 159.), illetve a 4/2006. (II. 15.) AB határozattal (ABH 2006, 101, 114.)

Bár értelemszerűnek látszik, hogy például a költségvetési törvénybe helyezett testidegen rendelkezés nem tekinthető „olyan törvény tartalmának, ami népszavazással sem változtatható meg”, a gyakorlatban az ilyen esetek egyértelmű eldönthetősége (a döntés AB általi felvállalása) mégsem lett volna biztosra vehető. A költségvetésről, ami az AB értelmezése szerint magát a költségvetési törvényt és a jövőbeli költségvetések kiadási oldalát jelenti, nem lehet országos népszavazást tartani<sup>14</sup>. Kérdéses, hogy a költségvetési törvény eleve érinthetetlen lett volna-e az AB vizsgálata szempontjából, vagy pedig minden esetben megvizsgálta volna, hogy az adott rendelkezés milyen szorosan kapcsolódik a költségvetéshez. (Ez a kérdés a végső szövegváltozattal kapcsolatban is fennmarad).

g) Az első tervezet-változat szerint „[n]incs helye felülvizsgálatnak olyan törvény tartalmáról, amely a 28/C. § (5) bekezdése szerint országos népszavazással sem változtatható meg”.

Az AB felülvizsgálati lehetősége alóli érdemi kivételnek számítottak volna a 28/C. § (5) bekezdésében található felsorolásból a következő pontok:

- a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról<sup>15</sup>, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények köre;

- a hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalma;

- az Országgyűlés hatáskörébe tartozó egyes szervezetalakítási kérdések köre – ezek közül azok, amelyek törvényi és nem határozati formában jelennek meg; illetve

- a közkegyelem gyakorlása, amire törvény alapján kerül sor<sup>16</sup>.

A módosítás tehát a gazdasági jellegű kérdések mellett az Országgyűlés által kötött és törvényben kihirdetett nemzetközi szerződéseket is kivette volna az alkotmánybírósági vizsgálat lehetősége alól. Érdekesség, hogy e nemzetközi szerződések tekintetében viszont megmaradt volna az előzetes normakontroll lehetősége, mivel ekkor még nincs kihirdetett törvény, ami a népszavazási tilalom alá kerülve akadályozta volna az AB eljárását.

<sup>14</sup> Lásd erről a 33/2007. (VI. 6.) AB határozatot, valamint a 34/2007. (VI. 6.) AB határozatot. A döntéseket részletesen elemzi *Chronowski Nóra – Kocsis Miklós: Az OVB és az AB (több mint hétszer) a népszavazásról.* Jogtudományi Közlöny 2007. 9. szám, 378-379. o.

<sup>15</sup> A járulékok köre a tervezetben még szerepelt, végül az Országgyűlés nem írta bele az alaptörvénybe.

<sup>16</sup> Vö. például az 1989. évi XXXVII. törvénnyel, illetve az 1990. évi XXXIX. törvénnyel (mindkettő a „közkegyelem gyakorlásáról” szolt).

### 3.3. Az utolsó és az azt megelőző szövegváltozat

a) Az Országgyűlés az Alkotmány módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény 1. §-ával megállapította az Alkotmány 32/A.-ának új szövegét, amelyből esetünkben az új (2) és (3) bekezdés tartalma érdemel említést.

Eszerint:

„(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti”.

b) A végső változat tehát szakított az AB jogkörének olyan korlátozásával, amely a vizsgálati lehetőséget az országos népszavazás kizárt tárgyköreivel hozta volna összefüggésbe. *Első formájában az elképzelés pusztán megsemmisítési, a végleges változatban pedig vizsgálati és megsemmisítési korlátot állított a testület eljárásával szemben.*

Az idézett (2) és (3) bekezdések közül az első elképzelés szerint csak a jelenlegi (3) bekezdés került volna az Alkotmányba; így az AB vizsgálati joga nem, viszont megsemmisítési lehetősége korlátozottá vált volna. A későbbi korrekció oka olyan helyzet megelőzése volt, amelyben az AB alkotmányellenesnek nyilvánít ugyan egy törvényt vagy annak rendelkezését, ám megsemmisítési lehetőség híján az továbbra is a jogrendszer hatályos és alkalmazandó eleme marad. Mindez politikai szempontból előnytelen, hiszen akár évek múltán is lehetett volna arra hivatkozni, hogy alkotmányellenes törvényt alkalmaznak, másrészt rendes bírósági eljárásban elindulhatott volna olyan folyamat, ami az AB által alkotmányellenessé nyilvánított, de a jogrendszerben ragadt törvények mellőzésével egyfajta amerikai típusú alkotmánybíráskodás felé mozdította volna el a jelenlegi formát.

*De inisprudencia et iure publico*

Ezt felismerve vált véglegessé a módosítás szövege, összekapcsolva a megsemmisítési és a vizsgálati korlátot. Érdemes figyelembe venni, hogy a kizárt tárgykörökkel kapcsolatos korábbi elképzelés annyiban tükröződik a végső szövegben, hogy az ott felsorolt tárgykörök első pontját, a pénzügyi jellegű törvények bizonyos körét kiveszi az AB mozgásteréből.

Az AB tehát továbbra is „megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat”. A „kötségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket” az AB viszont csak akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti”.

c) A korábban felmerült kérdések nagy része az új szöveggel szemben is megmarad:

- mivel e törvények tartalmáról szól a szöveg, formai hiba esetén egyéb okból megsemmisítheti-e ezeket az AB (a korábbi álláspontom alapján szerintem igen);

- vizsgálhatja-e az AB az olyan salátatörvényi rendelkezéseket, amelyek formailag a költségvetésről stb. szóló törvényekben vannak, tartalmilag azonban semmilyen kapcsolatban nem állnak azok szabályozási tárgyával (álláspontom szerint erre is igen a válasz);

- korábban is az AB döntötte el, mi minősül a „kötségvetésről”, annak „végrehajtásáról” stb. szólónak, azaz az AB mozgásteré e tekintetben megmaradt.

d) Jelentős problémát okoz a felsorolt alapvető jogok köre is, mivel az AB megsemmisítési (és vizsgálati) joga csak akkor áll fenn e törvényekkel szemben, ha azok a nevesített jogok valamelyikét sértik. E jogok – talán az emberi méltósághoz való jogon kívül – a pénzügyi tárgyú törvényekkel alig elképzelhető módon kerülhetnek csak kapcsolatba. Nem tekinthető ugyanis tipikusnak, hogy valamely adótörvény, a költségvetés vagy a zárszámadás a „gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát”, vagy a „személyes adatok védelméhez való jogot” lényegében érintse<sup>17</sup>. Ugyancsak valószínűtlen, hogy e törvények az élethez való jogot sértsék. A legelképezhetőbb azonban az Alkotmány 69. §-ának sérelmét elvárni a pénzügyi tárgyú törvények esetén, ugyanis igen ritka esetnek számítana az, ha a költségvetés vagy valamely adótörvény sértene a magyar állampolgárnak azt a jogát, hogy nem lehet magyar állampolgárságától önkényesen megfosztani, vagy a Magyar Köztársaság területéről kiutasítani, továbbá, hogy külföldről bármikor hazatérhet, vagy, hogy törvényes külföldi tartózkodásának ideje alatt a Magyar Köztársaság védelmét élvezzi. Az irreleváns alapvető jogok nevesítésében tehát nem volt hiány.

<sup>17</sup> Az utóbbi alapjoggal kapcsolatban tudok csak elképzelni marginális kapcsolódási lehetőséget.

e) Más jogok – kivéve a kifejezetten nevesített emberi méltóság – sérelme azonban nem alapozza meg az AB megsemmisítési (és vizsgálati) lehetőségét. Kimaradtak tehát azok az alapvető jogok, amelyek a pénzügyi tárgyú törvények esetén valóban relevánsak lehetnek, azaz a gazdasági alapjogok köre (tulajdonhoz való jog, vállalkozás szabadsága, a szerzett jogok védelme), az egyenlő bánásmód követelménye vagy a tisztességes eljáráshoz való jog (ezen keresztül a jogállamiság és jogbiztonság elve).

f) Arra azonban nem gondolt az előterjesztő, hogy az AB az emberi méltósághoz való jogot más alapjogok ún. „anyajogaként” kezeli. Ennek értelmében valamennyi alapvető jog levezethető belőle, illetve minden esetben hivatkozási alapként szolgálhat, ha az Alkotmányban nincsen az adott helyzetre vonatkoztatható, kifejezetten nevesített alapvető jog. Az AB a diszkrimináció-tilalommal kapcsolatosan például rögzítette, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé.<sup>18</sup> Eszerint az AB az emberi méltósághoz való jog sérelmét minden esetben megállapíthatja, ha más, az Alkotmányban nem nevesített, ám releváns jogot sért a nevezett körbe tartozó törvények valamelyike.

g) A módosítás további korlátja értelmében [32/A. § (2) bekezdés] az AB az említett törvényeket „akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag” a már nevesített alapvető jogok valamelyikének „sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot”.

Ez a rendelkezés azt eredményezi, hogy ha az indítványozó a felsorolt alapjogokon kívül más alapvető jog sérelmét is állítja, az AB visszautasítja a beadványt. A beadványozó azonban helyes megfogalmazással újból kísérletet tehet az indítványozásra. A problémát az okozza, hogy az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az „indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia”. Aligha várható el az indítványozóktól, hogy az ilyen tárgyú törvényt támadó indítványban csupán az emberi méltóság sérelmére hivatkozzanak, és ne nevezzenek meg más alapvető jogot: így ugyanis az indítvány indokolása értelemszerűen nem lehet alapos. A „nem tartalmaz egyéb okot” kitételből viszont az sem derül ki, hogy itt csak az egyéb alapjogok megemlítése, vagy a jogon kívüli indok is „más ok”-nak számít-e. Utóbbi esetben az AB-nak szinte semmilyen

---

<sup>18</sup> 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280-281.

mozgástere nem maradna, mivel például vissza kéne utasítania a következő indítványt is: „T. törvény X. §-a sérti az emberi méltósághoz való jogot, ezen kívül szerintem igazságtalan és megalázó”.

Kérdéses az is, hogy eljárási akadálynak minősül-e, amennyiben az indítványozó az egyéb okokat kifejezetten az emberi méltósághoz való jog részeként említi. Álláspontom szerint ez nem szolgálhat a visszautasítás alapjául.

h) Az AB tehát az emberi méltóság fogalmának kellően rugalmas kezelésével, az indítványozó pedig a korrigáltan beadott új indítványával (vagy eredetileg is ügyesen kidolgozott, az alkotmányi korlátokat kikerülő indítvánnyal) képes az Alkotmány rossz szabályából adódó, felesleges korlátok kiküszöbölésére. Az pedig, hogy az Alkotmányba kerül egy olyan rendelkezés, ami indítványozási feltételként sokkal inkább az Abtv.-be illett volna, véleményem szerint nem igényel értékelést.

#### 4. Összegzés

Az AB vizsgálati lehetőségének alkotmányi szűkítés jogállami szempontból mindenképpen visszalépés. Különösen nem alapozza meg ezt a javaslat álláspontom szerint cinikus indokolása, mely szerint „[a]z Alkotmánybíróság széleskörű jogosítványokat gyakorol a normakontroll terén, ami a rendszerváltás első időszakában indokolt volt. A jogállam megszilárdulásával az alkotmánybíráskodás ilyen széles jogköre mára indokolatlanná vált”.

Az AB-nak azonban továbbra is van arra lehetősége, hogy – a különböző értelmezési technikák megfelelő alkalmazásával, a fent említett mozgástereket is kihasználva – a kedvezőtlen hatást megfelelően kezelve éljen alkotmányi kötelezettségével, és védje Alkotmányunkat.