

Kovács Ágnes

TÁJKÉP SÖTÉT KERETTEL: AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG „MNB-HATÁROZATA” – SZKEPTIKUS OLVASAT

Ebben a tanulmányban egy alkotmánybíróági határozat elemzésére vállalkozom, azonban az írás szorosán kapcsolódik a *Fundamentum* jelen számának Fórum rovatához is, amelynek hozzászólói arra a kérdésre keresik a választ, hogy mennyiben indokolt fenntartanunk a jogállami nyelv használatát akkor, amikor az elmúlt időszakban született jogi döntéseket, a 2010 után kibontakozó hazai intézményes gyakorlatot értékeljük. Ennek a nyelvnek a használata ugyanis arra a feltételezésre épül, hogy a közhatalmi döntések a politikai morálitás egy észszerűen képviselhető felfogásának, elsősorban az egyéni szabadság és az egyenlőség értékeinek előmozdítására irányuló jóhiszemű törekvések. Az intézményes működés problémáinak leleplezésekor pedig bízhatunk abban, hogy a politikai intézmények a feltárt hibák kijavítására törekednek majd. Mindazonáltal, a jogállami diskurzus használatáról ma sem tudunk teljesen lemondani. Egyrészt, a jogállamiság mint politikai ideál határozza meg az intézményes gyakorlat értékelésének mércéit, és a jogállamiság fenntartásában a (jogászai) szakmai közösségnek fontos szerepe van. Másrészt, a politikai hatalom – noha a rendszer jellegének totális átalakítására törekszik – nem érdekelt abban, hogy minden területen hatástalanítsa az egyéni jogosultságokat védő mechanizmusokat. Harmadrészt pedig vannak olyan intézmények, ilyenek például a rendes bíróságok, amelyeknek az autonómiáját a politikai hatalom nem tudta teljesen felszámolni, így működésükben továbbra is jelen van a jogállami logika. Más a helyzet azonban, ha az autonómiát nélkülöző szervek döntéseit elemezzük. A jogászai nézőpontú, dogmatikai elemzés – feltéve, hogy az ilyen kísérleteknek még van értelme – persze ilyenkor sem tudja félretenni a normatív szempontokat. Ám ahhoz, hogy jobban megértsük a döntés jelentőségét, módosítanunk kell az elemzés kereteit – mégpedig a vizsgált intézmény működésének politikai feltételeit illetően. Ez a belátás egyben az elemzés mód-

szertanát illetően is változtatást tesz szükségessé. Bencze Mátyás már 2011-ben felhívta a figyelmet arra, hogy az alkotmánybíróági gyakorlat vizsgálata során „az alkotmányjogi szempontú értékelést ki kell egészíteni szociológiai elemzéssel, de legalábbis az ilyen tényezők jelenlétére történő utalással”.¹

A *Jogesetek Magyarázata* című folyóiratban Chronowski Nóra és Vincze Attila rendkívül alapos és részletes kritikai elemzést írt a 2018 decemberében elfogadott 23/2018. (XII. 28.) AB határozatról.² A kritika irányával alapvetően egyetértek, és a megállapítások jelentős részét magam is osztom. Ugyanakkor azt gondolom, hogy az értékelés elméleti keretét újra

AZ AUTORITER KÖZHATALOM-GYAKORLÁS TAPASZTALATAI FELŐL NÉZVE SOKKAL AGGASZTÓBBNAK LÁT SZANAK A TÖBBSÉGI ÉRVELÉS LEGFŐBB ELEMEI

kell gondolnunk a döntés valódi súlyának, lehetséges következményeinek, illetve veszélyeinek megítéléséhez, a módosított értelmezési keret pedig szükségképpen megváltoztatja – némileg áthangolja – a végkövetkeztetéseket. A Chronowski–Vincze szerzőpáros több szempontból is élesen bírálja a többségi döntés érvelését, de a szakmai kifogásokat jóindulatú olvasat alapján, a jogállami alkotmánybíráskodás működését feltételezve fogalmazza meg. A szerzők ugyanis komolyan számolnak azzal a lehetőséggel, hogy a testület – talán éppen a szakmai kritikák hatására – a jövőben felülvizsgálja a döntésben deklarált elvi tételeket, és korrigálja a filozófiai-dogmatikai szempontból rendkívül problematikus következtetéseket. Erre utal például az a megjegyzés, hogy „az Alkotmánybíróságnak bőségesen lesz alkalma a jogértelmezési szabályok alkotmányos jelentőségét konkretizálni, és ezzel együtt kimunkálni az érdemi, önkorlátozó garanciákat annak érdekében, hogy valóban ne váljon szuperbíróssá”,³ vagy az a megállapítás, mely szerint remélhető, hogy „az Alkotmánybíróság korrigálja majd a gyakorlatát, és jelen ügy elszigetelt eset marad csupán”.⁴ A jogállamiság politikai körülményeinek feltételezésére utal a tanulmány záró mondata is, mely szerint „[n]yilvánvalóan hamarosan lesz alkalma a testületnek tisztázni azt is, hogy ez mennyiben egyez-

tehető össze azzal az önmaga számára már számtalanszor tételezett célkitűzéssel, amely a szuperbírói pozíció elkerülésére irányul”.⁵

A következőkben azt próbálom bemutatni, hogy mi következhet a többségi döntésből, amennyiben – a jogállami működésre már kevésbé látva lehetőséget – egy új értelmezési keretben, az autokráciák politikai kontextusában vizsgáljuk az AB érvelését. Az autoriter közhatalom-gyakorlás tapasztalatai felől nézve sokkal aggasztóbbnak látszanak a többségi érvelés legfőbb elemei: a közhatalmi szervek alapjogi jogalanyiségének elismerése, az AB szuperbírói szerepkörének korlátlan kiterjesztése, valamint a törvényértelmezés új irányainak kijelölése. Az előbbieken nevesített problémákat a Chronowski–Vincze tanulmány egytől-egyig említi, de a szerzők talán alulértékelik a problémák jelentőségét a magyar alkotmányosságra nézve. Ez különösen a törvényértelmezéssel kapcsolatos alkotmánybírói érveket illető következtetéseik kapcsán tapasztalható – a vonatkozó megállapításaikkal vitába is szálllok az alábbiakban.

A HATÁROZAT POLITIKAI KONTEXTUSA

Az új típusú autokráciák leleplezése komoly intellektuális kihívást jelent a liberális demokrácia híveinek. Az autokráciák legújabb változatai ugyanis sikeresen álcázzák a hatalom valódi természetét: a közhatalmi döntéseket a liberális demokrácia intézményeinek közreműködésével, jogi eszközök révén, a legalitás talaján viszik végig.⁶ Továbbá, ezek az autokráciák nem csupán megőrzik a demokratikus intézményeket, de a legtöbb esetben meg is hagyják ezeknek egy kevés autonómiát, hiszen a látszat fenntartásával a rendszer legitimitásának benyomását erősítik. Az új autokráciák – ebből a megfontolásból – a bíróságok függetlenségét sem számolják fel teljesen.⁷ Ez a függetlenség azonban korlátozott, hiszen a politikai hatalom különböző eszközökkel manipulálja a bíróságok működését.

A bírói függetlenség visszametszésének számos módszere terjedt el autoriter rendszerekben.⁸ (1) Ide tartozik a bíróságok és a bírói kar összetételének megváltoztatása, amelynek tipikus eszköze a rendszerkritikus bírók eltávolítása (például nyugdíjazása), emellett pedig a bíróságok feltöltése a kormány iránt lojális személyekkel (például *court packing*). (2) A bírói munka szigorú szakmai és igazgatási kontrolljának intézményesítésével a bírói attitűdök

is átalakíthatók. Ennek egyik „eredménye” lehet, hogy az önkorlátozás stratégiája válik dominánssá a bírósági szervezetben, a politikai hatalommal való konfrontáció felvállalása pedig legfeljebb a politikai szempontból „semlegesnek” tűnő területeken jelenik meg. Ehhez szorosan kapcsolódó megoldás a bevett jogértelmezési módszerek átalakítása, ami a bírói döntési szabadságának szűkülését és a bírói gyakorlat tartalmi kontrollját vonja maga után. (3) A bírói jogvédelem – és különösen az alapjogvédelem – hatékonysága könnyen korlátozható különböző intézményi megoldásokkal. Ennek eszköze lehet az alkotmánybírói hatáskörének átalakítása vagy az indítványozói jogosultság szűkítése. (4) Végül jól ismert eszköz a bírói autonómia csorbítására a speciális bírói fórumok (különbírói bíróságok) létrehozása, amelyek az eredetileg a rendes bíróságokhoz telepített hatáskörök egy részét – tipikusan a politikailag érzékeny jogviták eldöntésének jogát – „öröklük meg”.

2010 óta Magyarországon is többnyire ezeket az eszközöket használja a politikai hatalom a bíróságok függetlenségének korlátozására – jöllehet, a közigazgatási bíráskodás rendes bírósági rendszerből való „kiszervezését” 2019 májusában bizonytalan időre elhalasztották.⁹ Az AB autonómiájának felszámolása fokozatosan ment végbe. A folyamatban kiemelt szerepet játszott a testület összetételének átalakítása – erre a bírójelölési szabályok módosításával és a bíróság létszámának megnövelésével nyílt lehetőség, többek között azért is, mert a politikai döntéshozatal lényegében egyszereplős eljárássá vált. Ezek a változások lehetővé tették, hogy a kormány-

párt mint egyedüli aktor a saját politikai preferenciáit érvényesítő személyekkel töltsse fel a testületet,¹⁰ ami maga után vonta az intézményi attitűdök és szerepfelfogások, illetve az AB alkotmányos pozíciójának radikális átalakulását. A testület a politikai hatalom számára szimbolikus jelentőségű – egyébként súlyosan alapjogsértő – törvények felülvizsgálata során továbbra is „passzív”,¹¹ és még a nyilvánvalóan alkotmányellenes törvények érvénytelenítését is elmulasztja.¹² Ez az attitűd érhető tetten azokban a legutóbbi döntésekben, ahol kiemelt volt a tét. Az AB nem semmisítette meg a közbeszédben „Stop Soros” néven emlegetett törvénycsomag részeként elfogadott, „jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása” büntető tényállást,¹³ valamint alkotmányosnak nyilvánította az „életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése” szabálysértést (az ún. „hajléktalantörvényt”).¹⁴ Az „alkotmányos párbeszéd”

doktrínájára hivatkozva felfüggesztette a civil szervezetek megbélyegzését és hátrányos megkülönböztetését lehetővé tevő,¹⁵ valamint a CEU (Central European University – Közép-európai Egyetem) magyarországi működését ellehetetlenítő jogszabályok¹⁶ vizsgálatát. A „kvótanépszavazáshoz” kapcsolódó alkotmánybírói határozatok – amelyek szerint a kormány részvételre ösztönző kampánya nem minősül politikai reklámnak,¹⁷ az alkotmányos identitás védelme pedig az Alkotmánybíróság feladata¹⁸ – már kifejezetten a kormány politikai céljainak előmozdítását szolgálták.¹⁹ Ezek a döntések lényegében az intézmény autonómiájának és szakmai integritásának hiányát mutatják: a testület ugyanis bármikor késznek tűnik átlépni hatáskörének korlátait és figyelmen kívül hagyni az alkotmányos demokráciákban működő bírói felülvizsgálat legalapvetőbb szakmai normáit a kormány számára politikailag fontos ügyekben.

Mára oda jutottunk, hogy az Alkotmánybíróság egyes döntéseivel az autoriter rendszer kiépítését mozdítja elő: például úgy, hogy a függetlenségének megőrzéséért küzdő rendes bíróságok döntéseit önkényesen, szakmailag elfogadhatatlan érvekre hivatkozással semmisíti meg, ami egyben a bírói autonómia további szűkülését is eredményezi. A 2018 decemberében elfogadott 23/2018. (XII. 28.) AB határozat ezt a kialakulóban lévő alkotmánybírói hozzáállást testesíti meg, vagyis egy hanyatlástörténetként olvasható folyamat szomorú epizódja.

AZ ELŐZMÉNYEK – A RENDES BÍRÓSÁGOK DÖNTÉSEI

A Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott ítélete²⁰ jogszerűnek találta, ezért hatályában fenntartotta a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság döntését, amelyben az első fokon eljáró bírói fórum határon kívül helyezte a Magyar Nemzeti Bank 20 millió forint felügyeleti bírságot kiszabó határozatát.²¹ A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság álláspontja szerint az MNB határozata azért minősült semmisnek, mert azt nem a törvény szerint hatáskörrel rendelkező szerv, azaz az MNB nevében eljáró Pénzügyi Stabilitási Tanács (PST), hanem az MNB alelnöke egyszemélyben hozta meg. A felügyeleti bírságról rendelkező közigazgatási határozatban ugyanis az eljáró MNB-alelnök hatáskörének megalapozásaként a következő rendelkezés állt: „A határozatot az MNB-nek az MNB tv. 4.§ (9) bekezdésében és 39.§ (1) bekezdés l) pontjában meghatározott fel-

adatkörben, az MNB tv. 13.§ (11) bekezdés alapján átruházott kiadmányozási jogkörben eljárva hoztam meg.”²² A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (továbbiakban MNB tv.) idézett, 13. § (11) bekezdése rögzítette, hogy „[a] Pénzügyi Stabilitási Tanács az ügyrendjében meghatározottak szerint a (2) bekezdés k) és l) pontjában meghatározott döntések – ide nem értve a külön törvényben meghatározott szanalást elrendelő, valamint szanalási intézkedést alkalmazó határozatot – tekintetében, egyes döntések vonatkozásában vagy teljeskörűen, a kiadmányozási jogot az MNB által alkalmazott vezetői megbízással rendelkező személyre ruházhatja át.”²³ Az előbbi törvényhely tehát kifejezetten a kiadmányozási jogkör átruházásáról rendelkezett, így abban a kérdésben kellett állást foglalnia az eljáró bíróságoknak, hogy mi a tartalma a kiadmányozási jognak: csak a határozat aláírását és kiadását foglalja-e magában ez a jogosítvány, vagy a határozat meghozatalát, azaz a döntés jogát is.

A jogértelmezési dilemma abból adódott, hogy az eljárás idején hatályos 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (továbbiakban Ket.) nem definiálta kifejezetten a kiadmányozás fogalmát, ahogyan más releváns törvény sem. A Ket. ugyanakkor több helyen is utalt a kiadmányozásra, és a Kúria ezeket a rendelkezéseket – mint szövegszerű támpontokat – használta az értelmezési kérdés megválaszolása során. Az első ilyen támpontot a Ket. 19.§ (3) bekezdése jelentette, amely szerint „[a] hatóság a hatáskörét vagy annak gyakorlását más hatóságra nem ruházhatja át, kivéve, ha törvény a hatáskör törvényben meghatározott esetben, az ott meghatározott másik hatóságra való átruházását kivételesen lehetővé teszi. Nem minősül a hatáskör átruházásának, ha a hatáskör gyakorlója kiadmányozási jogát jogszerűen átengedte”. Másodsorban, a 72.§ (1) bekezdés f) pontja szerint a közigazgatási határozatnak tartalmaznia kell „a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását, valamint a döntés kiadmányozójának a nevét, hivatali beosztását, ha az nem azonos a hatáskör gyakorlójával”. Az utóbbi rendelkezés nyelvi-logikai értelmezése arra enged következtetni, hogy a Ket. szerint a hatáskör gyakorlása és a kiadmányozási jog a közigazgatási eljárás egymástól elválasztható cselekményei, eltérő eljárási jogintézmények: míg a hatáskör gyakorlója lehet egyben a kiadmányozó is, addig a kiadmányozó nem lehet a hatáskör gyakorlója, azaz a kiadmányozás nem jelenti a hatáskör gyakorlását. Mindazonáltal, ezek a következtetések nem támasztják alá cáfolhatatlanul azt az álláspontot, mely sze-

rint a kiadmányozás semmiképpen sem foglalja magában az ügy érdemében való döntés jogosítványát. Ennek a bizonytalanságnak a megszüntetéséhez további értelmezési fogódzókra volt szükség. Az eljáró rendes bíróságok a közigazgatástudomány álláspontjára hivatkoztak saját értelmezésük alátámasztása érdekében, ám a tudományos álláspont rekonstrukciója – explicit szakirodalmi hivatkozások hiányában – nem volt kellően meggyőző. Az elsőfokon eljáró bíróság érvelésében azt állította, hogy az általa támogatott értelmezés megfelel a „közigazgatástudományban kialakult meghatározás”-nak; a Kúria pedig „alapvető dogmatikai elv”-ként hivatkozott arra a megközelítésre, mely szerint a kiadmányozás fogalma nem foglalja magában a döntési jogot.²⁴

A Kúria mindezek alapján arra jutott, hogy „[a] kiadmányozási jogkörben eljáró személynek tehát csak aláírási joga van, amely aláírási jog nem tartalmaz döntési jogosultságot, viszont tanúsítja azt, hogy a kiadott döntés hiteles, egyező tartalmú azzal, amelyet eredetben a hatáskör címzettje hozott és aláírt”. Továbbá, a Kúria rögzítette, hogy a Ket. szabályozása egyértelmű, így nincs szükség az Alaptörvény 28. cikkébe foglalt értelmezési szabály alkalmazására (ítélet [32] bekezdés).

Az Alaptörvény 28. cikke a jogértelmezés módszereit illetően ad iránymutatást a bíróságok számára; ennek a cikknek a bírósági eljárások idején hatályos szövegváltozata szerint: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltelezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” Az előbbi alaptörvényi rendelkezés alkalmazását az alperes MNB hívta fel, mégpedig arra hivatkozással, hogy a józan észnek megfelelő értelmezés szerint az MNB tv. 13. § (11) bekezdése arra irányul, hogy az MNB minél hatékonyabban gyakorolhassa hatásköreit, ebből pedig az következik, hogy a kiadmányozás joga, amelyet a PST a törvény értelmében átruházhat az MNB valamely vezetőjére, „az okirat aláírásán túl magába foglalja az ügyben hozott döntést is” (Kúria ítélete [10] bekezdés). Ezt az értelmezést erősíti az alperes MNB szerint a jogalkotói szándék is, ugyanis a jogalkotó a 13.§ (11) bekezdésével összefüggésben „teljesen egyértelműen arra utalt, hogy a döntéshozatal delegálhatóságát teremtsen meg a hatáskör átruházása nélkül” (Kúria ítélete [10] bekezdés). A Kúria érvelése nem idézte a kapcsolódó miniszteri indokolást, vagyis – a

szakirodalomban és a bírói gyakorlatban elterjedt megközelítés szerint – a jogalkotói szándékot közvetítő egyik legfontosabb dokumentumot. Az MNB tv. 13. §-t módosító, köztük a hivatkozott (11) bekezdést beillesztő 2014. évi XVI. törvény javaslatához fűzött „Általános Indokolás” azonban rögzítette, hogy „[a] törvény a rugalmasabb döntéshozatal érdekében rendezi a Pénzügyi Stabilitási Tanács (a továbbiakban: PST) döntései kiadmányozásának a kérdését, és lehetőséget biztosít arra, hogy egyes hatósági döntések meghozatalának és a döntést megtestesítő okiratnak az aláírása delegálható legyen a PST eljárás során az MNB egyes vezetőire”,²⁵ míg az érintett módosításhoz kapcsolódó „Részletes Indokolás” szerint „[a] törvény a Pénzügyi Stabilitási Tanács döntéseinek a kiadmányozásának szabályait módosítja a rugalmasabb döntéshozatal érdekében”.²⁶

A jogértelmezési vita tehát abból adódott, hogy noha a Ket. több helyen is utalt a kiadmányozásra, nem definiálta a fogalmat, de az egyéb, szövegszerű támpontok alapján nem volt észszerűtlen az eljáró bírói fórumok azon következtetése, hogy a kiadmányozás – mivel eltér a hatáskör gyakorlásától – csak a döntés hiteles kiadását jelenti, és nem a döntés meghozatalát. Ezen értelmezés és az MNB-törvényt módosító javaslathoz fűzött indokolás között azonban nyilvánvaló feszültség volt érzékelhető, amit a Kúria arra hivatkozva tett zárójelbe, hogy a törvény szövege – tekintettel a jogtudomány álláspontjára is – egyértelmű. Szemben a bíróságokkal, az alperes MNB a jogalkotói szándék egyértelműségére alapozva értelmezte a törvények által kifejezetten meg nem határozott kiadmányozás fogalmát.

A Kúria döntése ellen az MNB alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Az indítvány szerint a támadott döntés az Alaptörvény számos rendelkezését sértette. Mivel alkotmányjogi panasz előterjesztésére csak akkor van lehetőség, ha a bírósági döntés „az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti”,²⁷ az indítványban megjelölt alaptörvény-ellenesség körében – egyéb feltételek fennállása esetén – csak a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog esetleges megsértésének alkotmánybírói vizsgálata merülhetett fel. Az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a rendes bíróságok jogértelmezése aláássa-e a tisztességes eljárás alapját, ha a bíróságok a törvényértelmezés során mellőzik az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazását, és figyelmen kívül hagyják a jogszabály céljának – ténylegesen a jogalkotó szándékának – érvényesülését.

AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ
FEGYVERÉVEL FELVÉRTEZETT
ÁLLAM PEDIG MOSTANTÓL
ELVIEK BEN BÄRMILYEN KÖZ-
IGAZGATÁSI ÜGYET AZ AB ELÉ
VIHET

A 23/2018. (XII. 28.) AB
HATÁROZAT

Az Alkotmánybíróság érvelése a befogadást és az ügy érdemére vonatkozó megállapításokat tekintve is súlyos tévedéseket tartalmaz. Az alábbiakban nem töreksem a döntés teljeskörű értékelésére, valamennyi vitatható kérdés mélyreható elemzésére. Ezt megtette már Chronowski Nóra és Vincze Attila, és ahogyan fentebb jeleztem, a többségi érveléssel kapcsolatos véleményüket a legtöbb pontot illetően magam is osztom. Éppen ezért számos szakmai hibára csak röviden utalok, és elsősorban a törvényértelmezésre vonatkozóan megfogalmazott alkotmánybírói álláspont kritikájára fókuszálok. Az értékelés során azt az állításmat kívánom alátámasztani, hogy az Alkotmánybíróság meggyőző érvek nélkül, önkényesen semmisítette meg a Kúria döntését, és lényegében deklarálta, hogy a törvény szövegére alapozott jogértelmezés, amennyiben nincs összhangban a jogalkotó akaratát tükröző miniszteri indokollással, önkényesnek tekinthető, és ebből következően ellentétes az Alaptörvénnyel. Ennek az elvnek a rögzítésével a testület egy különösen veszélyes gyakorlatot alapozott meg, megerősítve a jogalkotó azon törekvését, hogy a törvények értelmezését ne a hivatalos normaszöveg nyelvészemantikai jelentése, hanem a jogszabály mögött meghúzódó, normatív erővel nem rendelkező politikai akarat határozza meg. Ez a követelmény pedig rossz történelmi tapasztalatokat idéz: egy nyíltan jogfosztó rendszer gyakorlatát juttatja az eszünkbe.

Az Alkotmánybíróság döntése

Az AB, miután meglepő módon befogadta az MNB indítványát, megállapította a Kúria döntésének alaptörvény-ellenességét, mégpedig az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének, azaz a tisztességes eljáráshoz való jognak a megsértése miatt.²⁸ A testület érvelése szerint a Kúria eljárásának tisztességtelenségét a jogértelmezés önkényessége idézte elő. A kifogásolt jogértelmezés alkotmányellenes, azaz az Alaptörvénnyel ellentétes (*contra constitutionem*), ami az AB szerint azért állapítható meg, mert az alapügyben döntést hozó legfőbb bírói testület egyértelműen kizárta az Alaptörvény 28. cikkébe foglalt jogértelmezési szabály alkalmazását. Az Alaptörvény 28. cikke azt írja elő a bíróságok számára, hogy a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával összhangban értelmezzék. A Kúria azonban a kiadmányozá-

si jog jelentésének meghatározása során figyelmen kívül hagyta az ügyben releváns jogszabály célját, ami az AB szerint olyan súlyos eljárási hiba, hogy megállapítható a tisztességes eljárás alapjogának megsértése.

A döntés szakmai hibái

1. Az alkotmányjogi panasz befogadása, tekintettel arra, hogy állami, vagyis közhatalmi szerv – esetünkben az MNB mint közigazgatási hatóság, hatósági jogkörének gyakorlásával összefüggésben – hivatkozott alapjogának megsértésére, önmagában súlyos félreértése az alapjogok fogalmának és funkciójának, illetve az eddig kialakult és képviselt alkotmánybírói megközelítés elvetését is jelenti.²⁹ Az indítvány érdemi tárgyalása azon a koncepción alapult, mely szerint az állam és az egyén közötti viszonyokban igazolható az állam igénye is a speciális védelemre, az egyénnel szemben. Az állam érdekeinek fokozott védelme szükségképpen az egyéni jogosultságokat övező garanciák gyengüléséhez vezet.³⁰ Ahogyan arra Chronowski Nóra és Vincze

Attila is utal, az indítvány befogadással az AB „*alapjogi kártyát*» adott a közhatalmi szervek kezébe”.³¹ Az alkotmányjogi panasz fegyverével felvértezett állam pedig mostantól elviekben bármilyen közigazgatási ügyet az AB elé vihet; és egy kormány iránt lojális bírókkal feltöltött bírói fórum hozhat végső döntést az állam (a hatalom) számára jelentős, politikailag érzékeny ügyekben.

2. A panasz befogadása és elbírálása az AB hatáskörének túllépését jelentette egy másik vonatkozásban is. A testület egy klasszikus szakjogi, mégpedig közigazgatási jogi kérdésben – a kiadmányozás fogalmának értelmezését illetően – foglalt állást, és mivel a dogmatikai problémának nem volt közvetlen alapjogi relevanciája, az AB egyértelműen szuperbírói szerepbe helyezkedett; annak ellenére, hogy ezt a szuperbírói funkciót maga a testület zárta ki saját hatásköre határainak kialakítása során.³² Az AB hatáskör-értelmezése egyébként sem mentes a bizonytalanságoktól, az elmúlt évek gyakorlata pedig már igazolta, hogy a hatásköri korlátok következtelen alkalmazása konfliktusok forrása lehet a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság között, az ideális autoritásmegosztást (feladatmegosztást) illetően.³³ Tekintettel arra, hogy a felülvizsgálati jogkör terjedelmét illető döntés minden esetben az Alkotmánybíróságé, a hatásköri korlátok alakítása kizárólag egyetlen szereplőn múlik.

A szóban forgó ügyben nyilvánvaló volt, hogy az indítvány befogadásával az AB egy törvényértelmezési vitába kapcsolódott be ([22] bekezdés), a dogmatikai problémának azonban nem volt közvetlen alapjogi vonatkozása, így az alapjogi relevancia követelménye csupán abban a kivételes esetben teljesült volna, ha a testület igazolja, hogy a jogértelmezés kívívóan észszerűtlen és önkényes volt.³⁴

3. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában találunk olyan esetet, amikor a testület a rendes bíróságok döntését a jogértelmezés önkényességére hivatkozással semmisítette meg: a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban a testület a Balassagyarmati Törvényszék ítéletét *contra legem* jogértelmezésnek tekintette, és a tisztességes eljáráshoz való jog megsértéseként értékelte. Ebben a döntésében a bíróság rögzítette, hogy: „[A]z a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel.”³⁵ Eszerint az eljárás tisztességességét kikezdő önkényesség a hatályos jog figyelmen kívül hagyásán alapul. A 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban vizsgált döntés alapjául szolgáló ügyben ilyesmiről azonban szó sem volt: az eljáró rendes bíróság az MNB tv. és a Ket. szövegét tekintette a jogértelmezés alapjának. Sőt, a Kúria kifejezetten reflektált – igaz, csak szűkszavúan – arra az alperesi évrre is, mely szerint a szóban forgó esetben az Alaptörvény 28. cikke is sérült. A testület ugyanis az indokolás [32] bekezdésében rögzítette: „A Ket. egyértelmű szabályozására tekintettel a Kúria nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikk alkalmazására”. Az AB ezzel szemben arra hivatkozott, hogy „[j]elen esetben a bírósági jogértelmezés a rá vonatkozó, az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyta, emiatt *contra constitutionem* vált önkényessé, és így az érintett felek tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának sérelmét is okozta.”³⁶

Az AB vélhetően a jogértelmezés önkényességének súlyosságát kívánta hangsúlyozni a *contra constitutionem* kifejezés használatával, ám kétséges ennek a fordulatnak az önálló jelentése, így ez az érvelés tautológiának is tűnhet. Az Alaptörvénnyel összhangban nem álló, tehát alkotmányellenes bírósági jogértelmezés ugyanis minden esetben egyben *contra constitutionem* értelmezés is. Ha pedig az AB kifejezetten a tisztességes eljáráshoz való jogot sértő jogértelmezés mércéjeként használja az előbbi fogalmat, annak tartalma teljesen bizonytalan, ebből következően önkényesen alkalmazható.

4. Az Alkotmánybíróság arra a megállapításra alapozta a Kúria ítéletének megsemmisítését, hogy az a kiadmányozási jog önkényes értelmezésén alapult. Az Alkotmánybíróság a többségi határozatban egyébként maga is értelmezte a kiadmányozás fogalmát, és az értelmezést egyfajta „megjegyzésként” („az Alkotmánybíróság megjegyzi” fordulattal bevezetve) csatolta az érdemi döntéshez. A többségi döntés [31] bekezdésében a testület deklarálta, hogy „[A] közigazgatási, és főként a hatósági eljárásban a kiadmányozás emellett a hatáskör gyakorlását, a döntés tényleges meghozatalát is magában foglalja.” Arra azonban semmi sem utal, hogy milyen jogi érv alapozza meg az előbbi értelmezést, hiszen az AB döntésében nem találunk sem jogszabályra, sem bírói gyakorlatra, sem jogtudományi álláspontra való hivatkozást a kiadmányozási jog tartalmát illetően. Chronowski Nóra és Vincze Attila is felhívja a figyelmet az alkotmánybírói értelmezés tarthatatlanságára, hangsúlyozva, hogy a testület a szóban forgó dogmatikai kérdés tisztázása során „kibújt nagyon sok kérdés megválaszolására alól”.³⁷ Azaz, az AB igyekezett úgy beállítani a saját értelmezését, mintha az magától értetődő volna. Ha tehát a kiadmányozási jog önkényes értelmezésének vádja felmerül, az elsődlegesen az Alkotmánybíróság döntését illetően tűnik megalapozottnak.

5. A gondolatmenetben itt eljutottunk az elemzés fókuszát képező állítás alaposabb vizsgálatához. Az AB-döntés indokolásának [23] bekezdése alapján az alkotmányos jelentőségű probléma abban állt, hogy a

Kúria értelmezése ellentétes volt a jogszabály céljával, pontosabban a miniszteri indokolásból levezethető jogalkotói szándékkal. A Kúria szerint a releváns jogszabályok szövege egyértelmű volt, így nem volt szükség a rendelkezés céljának vizsgálatára. Ezzel szemben

az AB arra hivatkozott, hogy a Kúriának mindenképpen figyelembe kellett volna vennie a jogalkotó szándékát, ugyanis erre kötelezi az Alaptörvény 28. cikkébe foglalt értelmezési szabály. Az alkotmánybírák az indokolás [30] bekezdésében igyekeztek árnyalni a döntésben kimondott elvi tételt: rögzítették, hogy az Alaptörvény 28. cikke azt azért nem zárja ki, hogy az eljáró bíróság „indokolt esetben, a jogszabály eredeti céljával ellentétes következtetésre jusson”. Ugyanakkor a kiadmányozási jog [31] bekezdésbe foglalt értelmezésével azt sugallták, hogy a jelen ügyben a Kúria nyilvánvalóan téves következtetésre jutott: a helyes döntés a jogalkotói szándéknak – nem pedig a jogszabály szövegének – az érvényre juttatása lett volna; ez a tévedés vezetett a döntés megsemmisítéséhez.

Chronowski Nóra és Vincze Attila is utalt arra, hogy az AB egyszerűen nem értett egyet a Kúria értelmezésével, így a testület valójában a rendes bírósági döntés törvényességi felülvizsgálatát végezte el. Ugyanakkor a szerzők a jogértelmezés módszereit érintő alkotmánybírósági fejtegetést nem találták problematikusnak. Igyekeztek megtalálni a jogalkotói szándékra alapozott értelmezés helyét az Alaptörvény rendszerében, és arra jutottak, hogy az AB érvelése alapján „a bírónak lege artis kell a jogot alkalmaznia, módszertanilag követnie kell az Alaptörvény 28. cikkében foglaltakat, ami alapján nem feltétlenül kell arra az eredményre jutnia, hogy a jogszabály indokolása szerint értelmezi a jogszabályt, hanem logikusan és módszertanilag helyesen indokolnia kell a jogértelmezését.”³⁸

Ehhez a következtetéshez képest én jóval szkeptikusabban tekintek az AB-határozatból kiolvasható elvi tételre: azt gondolom, hogy annak súlyát (és veszélyét) csak akkor láthatjuk be, ha figyelembe vesszük a bíróságok működését, a jogalkalmazást meghatározó politikai körülményeket.

Az Alaptörvény „jogértelmezési klauzulája” (28. cikke) az Alaptörvény hetedik módosításának következtében újabb fordulattal egészült ki; a 2019. január 1-től hatályos szöveg már explicit módon előírja a bíróságok számára, hogy a jogszabály céljának feltárásakor a jogszabályok preambulumát és a miniszteri indokolást vegyék figyelembe: „A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.”³⁹ Fontos látnunk, hogy a törvényjavaslat indokolásának nincs normatív ereje: mivel nem része a jogszabály szövegének, arról az Országgyűlés nem szavaz. A jogalkotó autoritása a jogszabály szövegében jelenik meg, a jogértelmezés legfontosabb támpontja maga a normaszöveg, az indokolás csupán ismerteti a jogalkotást motiváló politikai megfontolásokat. A miniszteri indokolások egyértelműen politikai természetű szövegek, melyekre a bíróságok alapvetően csak akkor hivatkozhatnak igazolt módon, ha a rendelkezés jelentése a normaszöveg alapján nem tárható fel, vagy amennyiben a normaszövegből következő jelentés súlyosan igazságtalan döntés meghozatalára kényszerítené a bírót. Ezeknek az eseteknek a köre azonban nem lehet tág; ellenkező esetben aligha érvényesülnének a jogállamiság legalapvetőbb formális követelményei. Világos és könnyen azonosítható normatartalom hiányában

ugyanis a jogrendszer szabályai nem lennének képesek az emberi cselekvések irányítására.⁴⁰

Ezen a ponton érdemes felidéznünk az autoriter rendszerekben működő bíróságokról szóló szakirodalom néhány megállapítását. David Dyzenhaus az apartheid idején működő dél-afrikai bíróságok gyakorlatát elemezve arra a következtetésre jutott, hogy a bírák többsége olyan stratégiát alkalmazott, amivel végső soron hozzájárult a faji elkülönítésre épülő rendszer fenntartásához. Dyzenhaus szerint számos bíró a „puszta tényeken alapuló jogértelmezési módszer” (plain fact approach to interpretation) követte:⁴¹ ennek alkalmazása során a bíró a jogszabályi rendelkezésekben megmutatkozó jogalkotói akarat maximális érvényre juttatására törekszik, amit az ügyben releváns jogszabály keletkezésének történeti kontextusát vizsgálva (‘historical design test’) igyekszik feltárni.⁴² Ezzel a stratégiával a bírák hatalmi szempontokat érvényesítettek döntéseikben; de úgy, hogy közben a hatalmi ideológián alapuló jogalkotói szándékot egyszerű tényként hivatkozták. Ezzel a technikával

a bíróságok könnyen leplezhették saját morális választásait, valamint azt a tényt, hogy döntéseik révén együttműködnek a nyíltan elnyomó és diszkriminatív politikai hatalommal. A dél-afrikai gyakorlatot meghatározó jogértelmezési módszer Hans Petter Graver a kontinentális jogrendszerekben bevett szubjektív jogértelmezéshez hasonlítja: ennek során a bíró a jogalkotó akaratát a jogszabály létrehozásának körülményei alapján próbálja meg feltárni.⁴³ Dyzenhaus esettanulmányában az apartheid rendszerét megalapozó faji diszkrimináció jelentette ezt a történeti kontextust, a dél-afrikai bíróságok által alkalmazott jogszabályok ugyanis már ebben a korszakban születtek.

Magyarországon 2010-et követően rohamtempóban indult meg a jogrendszer átalakítása; 2019-ben (a tanulmány írásakor) a jogrend jelentős részét új jogszabályok alkotják. A jogszabályok szövegében ritkán találunk nyíltan önkényes, diszkriminatív vagy alapjogokat sértő rendelkezéseket, mivel az új autoritarizmus politikai működésének fontos eleme a konszolidált jogrend. A látszólag semleges megfogalmazások hátterében azonban egy elnyomó rendszer ideológiai megfontolásai húzódnak. Az Alaptörvény hetedik módosításaként benyújtott T/332. számú javaslat általános indokolása kitűnő példája annak, ahogyan a kormány ideológiája – és az ahhoz kapcsolódó, a közbeszédben is bevetté vált nyelvhasz-

nát – megjelenik, immár leplezetlenül, a törvényjavaslatokban: „Az Európát sújtó tömeges bevándorlás és a bevándorláspárti erők tevékenysége Magyarország nemzeti szuverenitását fenyegeti. Brüsszel az Európában tartózkodó és az ideérkező migránsok kötelező, automatikus, kvóta alapú elosztásának bevezetését tervezi, amely veszélyezteti hazánk biztonságát és örökre megváltoztatná Magyarország népességét, kultúráját.”

Az új autokráciák jogi környezetében tehát kiváló hatalmi stratégia lehet, ha a jogalkotó, illetve a jogalkalmazási gyakorlat szakmai vagy alkotmányossági felügyeletére felhatalmazott bírói fórum – esetünkben az Alkotmánybíróság – a szövegben explicit módon fel nem lelhető ideológiai szempontok érvényesítésére kötelezi a rendes bíróságokat, a jogalkotó szándékára támaszkodó jogértelmezési módszer előírásával. A jogalkalmazási módszerek felülről lefelé történő ('top-down') manipulálása jellemezte a dél-afrikai gyakorlatot is. Dyzenhaus elemzése szerint ugyanis az apartheid rendszerének politikai célkitűzéseit érvényesítő, „puszta tényekre” támaszkodó értelmezési módszer először Dél-Afrika legfelső bíróságán (Appellate Division) vált domináns gyakorlattá, még az 1950-es évek végén. Ekkora a szóban forgó bíróságon már többségében olyan bírók ültek, akiket a faji szegregációt intézményesítő, 1948-ban hatalomra jutott Nemzeti Párt nevezett ki,⁴⁴ a legfelső bíróságnak pedig lehetősége volt jelezni az alsóbb fórumok felé, hogy mi a jogértelmezés elvárt módszere.⁴⁵

Graver arra is kitér, hogy a jogalkotó akaratának értelmezési támpontként való hivatkozása lehet igazolt, és vezethet erkölcsileg helyes döntésekhez is: erre a skandináv országok mutatnak példát. Ezekben az országokban ugyanis hosszú évtizedek óta bevett a jogalkotó szándékának azonosítására épülő törvényértelmezés, és a bírák előszeretettel hivatkoznak a javaslatokat előkészítő anyagokra.⁴⁶ A jogalkotó akaratának érvényesülését előmozdító jogértelmezés tehát nem kizárólag az autokráciák ítélkezési gyakorlatát jellemzi; konszolidált demokráciák bíróságai is alkalmazzák ezt a módszert. Ugyanakkor a skandináv jogi gondolkodás példája is azt a vélekedést erősíti, hogy a jogalkotó akaratára történő hivatkozás igazolhatósága a jogértelmezés politikai feltételeitől függ; a közhatalom-gyakorlás jellege kihat az intézményi stratégiák legitimitására. Ha a politikai döntéshozatal során nem érvényesülnek a jogállamiság alapvető értékei, és a törvényhozási eljárást önkényes célok és partikuláris hatalmi érdekek határozzák meg, a törvényhozó szándékát előtérbe

helyező bírói stratégiáknak nincs morális alapja. Ilyen kontextusban különösen veszélyes az a szerepfelfogás is, amely az állami akarat közvetlen végrehajtást tartja a bíróságok elsődleges feladatának. Aggodalomra ad tehát okot, hogy a vizsgált alkotmánybírói döntés ezen az elképzelésen alapul, azt is figyelembe véve, hogy a törvényértelmezés új irányai hasonló stratégia felé terelhetik a rendes bíróságokat is. Talán nem túlzás azt állítanunk, hogy a jogalkotó szándékára alapozott jogértelmezésnek autokráciákban rendszertámogató, illetve rendszerlegitimáló hatása lehet. Ez is erősíti azt az állítást, mely szerint a bírák által követett jogértelmezési módszernek politikai következményei vannak.

KONKLÚZIÓ

Az AB a 23/2018. (XII. 28.) határozatában elismerte a közigazgatási hatóságként eljáró MNB alapjogi jogalanyiságát, és egy klasszikus szakjogi kérdésben állást foglalva megállapította a Kúria jogértelmezésének kirívó önkényességét (*contra constitutionem*), ebből következően pedig az MNB tisztességes eljárás-hoz való jogának megsértését. A többségi érvelés szerint a jogszabály szövegére alapozott értelmezés vezetett kirívóan önkényes döntéshez, mivel a Kúria figyelmen kívül hagyta a miniszteri indokolást – az utóbbi egyébként a normaszöveg nyelvi jelentésével feszültségben állt. Az AB döntésének értékelése szempontjából aligha van jelentősége annak, hogy a Kúria vajon helyesen értelmezte-e a kiadmányozási jog fogalmát. Sokkal lényegesebb, hogy az AB félretette az alapvető szakmai-dogmatikai elveket, illetve a kialakult gyakorlatot, és megsemmisítette a rendes bírósági szervezetrendszer csúcsán elhelyezkedő bírói fórum döntését. Ezzel megerősítette azt az elvárást – amelyet a politikai hatalom nyíltan, immár alaptörvényi szinten rögzített –, hogy a bíróságoknak a jogértelmezés során fokozott figyelemmel kell lenniük a jogszabályok mögött meghúzódó politikai megfontolásokra. Az AB határozatából arra következtethetünk, hogy a bíró adott esetben a normaszöveg ellenében is köteles a politikai akarat érvényre juttatására, ellenkező esetben a döntés megsemmisítésével kell számolnia.

Dyzenhaus példája arra világít rá, hogy a jogértelmezési stratégiák igazolása nem választható el, nem függetleníthető a jogalkalmazás intézményi jellemzőitől, az ítélkezés politikai körülményeitől.⁴⁷ A „puszta tényekre” támaszkodó értelmezési módszer hoz-

zárult az elnyomó apartheid rendszer működéséhez, mert lehetőséget biztosított arra, hogy a bírák a jogállamiság elvei helyett a hatalom akaratát keressék és érvényesítsék a peres eljárásokban. Az Alaptörvény frissen módosított jogértelmezési szabálya, valamint az AB itt bemutatott döntése hasonló utat nyithat a magyarországi jogalkalmazásban: a törvényjavaslatok indokolásában megjelenő nyers hatalmi preferenciák háttérbe szoríthatják az egyéni jogosultságok logikáját a jogviták eldöntésekor. Félő tehát, hogy a jogalkotói szándékra való hivatkozást aduként használó törvényértelmezési gyakorlat az autoriter közhatalom-gyakorlás szolgálatába állítható Magyarországon. Hangsúlyozni kívánom azonban, hogy ennek a veszélynek az észlelése nem jár együtt annak a feltételezésével, hogy a magyar bírók azonosulnának a kormány ideológiájával. A jelzésem arra a megállapításra épül, mely szerint az elemzett AB-döntés következtében az Alaptörvény jogértelmezési szabálya jelentősen korlátozhatja a jogállami értékekre érzékeny jogalkalmazás lehetőségét. A bírónak ugyanis számolniuk kell azzal, hogy a döntésüket, amennyiben az ellentétes a jogalkotói, adott esetben politikai-hatalmi szándékkal, az „Alaptörvény őre” megsemmisíti. Mindezekre tekintettel szkeptikusabban gondolkodom az AB-döntés lehetséges következményeiről, mint Chronowski Nóra és Vincze Attila, akik egyébként szintén kritikusan szemlélik a testület érveléséből kibontható elvi tételeket. Az én olvasatommal viszont aligha fér össze a szerzők azon megállapítása, hogy a törvényértelmezés követelményeit illetően „*az Alkotmánybíróság nem kíván lehetetlent, sőt, amit kíván, az nagyon is a tisztességes eljárásból fakad*”. Az előbbi következtetés ugyanis csak egy jogállam keretei között lenne helytálló, ám úgy vélem, hogy ez az értelmezési keret a mai magyarországi viszonyok tekintetében már nem tartható.

JEGYZETEK

1. BENCZE Máttyás: Az alkotmánybíráskodás jövője, *Fundamentum*, 2011/4, 83. Ezt a módszertani megfontolást érvényesíti Kazai Viktor is, amikor a hagyományos jogász elemzés korlátait hangsúlyozva az alkotmánybírási döntések narratív elemzésére tesz javaslatot. Lásd KAZAI Viktor Zoltán: A joggyakorlat értelmezésének nehézségei illiberalizmus idején – érvek a narratív módszer mellett, *Fundamentum*, 2018/2–3, 51–58.
2. CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: Az Alkotmánybíróság határozata a Magyar Nemzeti Bank kiadmá-

nyozási joga ügyében: A közjogi személyek alkotmányjogi panasza, *Jogesetek Magyarázata*, 2019/1, 3–12.

3. CHRONOWSKI–VINCZE (2. vj.) 11.
4. CHRONOWSKI–VINCZE (2. vj.) 12.
5. Uo.
6. Kim Lane Scheppele szerint az új – 21. századi – autoriter rendszerek jellegzetessége, hogy a politikai hatalom formális jogi eszközök segítségével intézményesíti az illiberális megoldásokat; lásd Kim Lane SCHELPELE: Autocratic Legalism, *The University of Chicago Law Review*, 2018/2, 545–583. A jelenséget jól megvilágíthatjuk a szakirodalomban elterjedt ‘rule by law’ kifejezéssel, amely arra utal, hogy a jog nem a hatalom korlátozásának és az egyéni jogosultságok védelmének eszközeként működik – ez lenne a „joguralom” (‘rule of law’) koncepciója –, hanem önkényes hatalmi-politikai célokat szolgál. Ezt a fogalmi megkülönböztetést is éri azonban kritika; lásd Jeremy WALDRON: Rule by Law: A Much Maligned Proposition, *NYU School of Law, Public Law Research Paper*, 2019/19, 1–23. Elérhető: <https://ssrn.com/abstract=3378167>.
7. Martin SHAPIRO: Courts in Authoritarian Regimes, in *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes* eds. Tom GINSBURG – Tamir MOUSTAFA, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 326–335.
8. Ezeknek az eszközöknek az ismertetése során részben a Tamir Moustafa és Tom Ginsburg által használt csoportosításra támaszkodom. Lásd: Tamir MOUSTAFA – Tom GINSBURG: Introduction: The Functions of Courts in Authoritarian Politics, in *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, eds. Tom GINSBURG – Tamir MOUSTAFA, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 14–21. A kategóriák kialakítása során azonban az elmúlt évek hazai tapasztalatai is vezettek. Az eszközök felsorolása semmiképpen sem teljes.
9. A magyar kormány 2019. május 30-án bejelentette, hogy határozatlan időre elhalasztja a szervezetenként elkülönülő közigazgatási bíróságok felállítását. Az erről szóló törvényjavaslatot T/6295. számon még aznap benyújtotta az Országgyűlésnek; elérhető: <https://www.parlament.hu/irom41/06295/06295.pdf>.
10. Ennek a folyamatnak az első szakaszához nyújt empirikus alátámasztást Sente Zoltán tanulmánya, amely bemutatja, hogy a 2010 és 2014 közötti időszakban, miközben az immár egyedül a kormánypárt által jelölt alkotmánybírák száma egyre nőtt a testületben, a bírák szavazási magatartását alapvetően politikai orientációjuk határozta meg, a leadott szavazatok ugyanis erős korrelációt mutattak a jelölő politikai oldal nézetével. Sente szerint tehát a 2010 utáni *court packing*

- a kormánypárt szempontjából sikeresnek bizonyult. Lásd: Zoltán SZENTE: The Political Orientation of the Members of the Hungarian Constitutional Court Between 2010 and 2014, *Constitutional Studies*, 2016/1, 123–149.
11. A 2010 után kibontakozó alkotmánybíróági „passzívizmusról” lásd: Kovács Ágnes: Fényevők? A hazai alkotmányelmélet esete a politikai konstitucionalizmussal, *Fundamentum*, 2015/2–3, 19–40.
 12. Az alkotmánybíróságok aktivizmusát illetően kritikus szerzők körében népszerű álláspont, hogy a törvények alkotmányossági szempontú bírói felülvizsgálata csak akkor egyeztethető össze a demokrácia elvével, ha a bíróságok óvatosan járnak el, és önkorlátozást gyakorolnak: például csak akkor írják felül a törvényhozó alkotmányértelmezését – és érvénytelenítik adott esetben a vizsgált jogszabályt –, ha a jogalkotó döntése a releváns alkotmányos rendelkezés észszerűen nem igazolható olvasatán alapszik. Gyórfi Tamás szerint ezt a megközelítést képviseli a skandináv országokban működő önkorlátozó bírói felülvizsgálat, amely a „gyenge alkotmánybíráskodás” (‘weak judicial review’) egyik formája. Eszerint „a bíróságnak akkor kell beavatkoznia, ha a törvényhozó értelmezése kívül esik az észszerűen védhető vélekedések körén.” Gyórfi Tamás: A „gyenge” alkotmánybíráskodás: modellek és kilátások, *Fundamentum*, 2015/2–3, 15. Fontos látnunk, hogy a magyar AB jelenlegi gyakorlata nem védhető a gyenge alkotmánybíráskodás fenti koncepciójával sem: a határozatok nem igazolhatók a demokrácia szempontjait figyelembe vevő bírói önkorlátozással, éppen azért nem, mert a testület az alapjogsértés nyilvánvaló eseteiben sem él törvényt megsemmisítési jogával.
 13. 3/2019. (III. 7.) AB határozat, ABK 2019. március 14. A döntés kritikáját lásd Kazai Viktor: Stop Soros Law Left on the Books – The Return of the “Red Tail”?, *VerfBlog*, 2019. március 5., <https://verfassungsblog.de/stop-soros-law-left-on-the-books-the-return-of-the-red-tail/>.
 14. 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, ABK 2019. június 26., erről a döntésről lásd Chronowski Nóra – Halmai Gábor: Human Dignity for Good Hungarians Only: The Constitutional Court’s Decision on the Criminalization of Homelessness, *VerfBlog*, 2019. június 11., <https://verfassungsblog.de/human-dignity-for-good-hungarians-only/>.
 15. 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés.
 16. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés és 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés. Az AB-végzés érvelésének dogmatikai problémáira Kazai Viktor is utal, bár álláspontja szerint a testület döntése stratégiai szempontból ebben az esetben akár igazolható is lehet. Lásd Kazai (1. vj.).
 17. 19/2016. (X. 28.) AB határozat, ABH 2016, 393.
 18. 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2016, 456. Drinóczi Tímea szerint az AB ezzel a döntéssel a „politikai akarat kiszolgálójának is tekinthető”, lásd Drinóczi Tímea: A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle: Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben, *MTA Law Working Papers*, 2017/1, 19. Az „alkotmányos identitás” koncepciójának visszaélészerű alkalmazását látja a határozatban Halmai Gábor is; lásd Gábor Halmai: Abuse of Constitutional Identity: The Hungarian Constitutional Court on Interpretation of Article E (2) of the Fundamental Law, *Review of Central and East European Law*, 2018/1, 23–42.
 19. Ezeket a döntéseket Sólyom Péter a „konstruktív alkotmányos együttműködés” példáiként emlegeti; lásd Sólyom Péter: A hatalom akarása és az alkotmány identitása, in *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai I. kötet*, szerk. Menyhárd Attila – Varga István, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018, 569–578.
 20. Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítélete.
 21. Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 29.K.32.744/2016/20. számú ítélete.
 22. Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. ítélete, indokolás [2] bekezdés.
 23. Ezt a szövegváltozatot az egyes pénzügyi tárgyú törvényeknek a betétbiztosítást, valamint a pénzügyi közvetítőrendszert érintő módosításáról szóló 2014. évi CIV. törvény 47. § (2) bekezdése iktatta be. A kiadmányozási jog átruházásának lehetőségét azonban már a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. törvény 242.§ (2) bekezdése is tartalmazta, amely 2014. február 25-én lépett hatályba.
 24. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság többféle érvet is felsorakoztatott annak az álláspontnak az alátámasztására, hogy a kiadmányozási jog átengedése nem jelentheti a döntés jogának átruházását. Túl a fentebb már hivatkozott érveken (melyek egyfelől a Ket. rendelkezései, másfelől általában a jogtudomány álláspontja) a bíróság a Kúria két eseti döntésére, illetve az 1/2003. KPJE jogegységi határozatra támaszkodott – az utóbbi egyébként már nem volt hatályos –, továbbá utalt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogbiztonság alapelvére is. Ez utóbbi elv a bíróság szerint azért releváns, mert az MNB tv. a szóban forgó döntés meghozatalát testületi hatáskörbe utalta (a PST-hez), aminek garanciális jelentősége van a közhatalmi szerv eljárását illetően. A megtámadott határozatot azonban nem testületi szerv, hanem az MNB alelnöke egyszemélyben hozta meg. Ez a fontos érv nem kapott helyet a Kúria döntésében, pedig ennek az

- elvenek a jelentőségére Chronowski Nóra és Vincze Atila is felhívta a figyelmet; lásd CHRONOWSKI–VINCZE (2. vj.) 11–12.
25. Ha már az Alaptörvény és az AB is előírja a rendes bíróságok számára, hogy a jogértelmezés során fokozottan támaszkodjanak a törvényjavaslat indokolásába foglaltakra, a jogalkotónak figyelnie kellene arra, hogy pontosan fogalmazzon. Az indokolás megfogalmazása szerint ugyanis a döntés meghozatalának az aláírása delegálható, ami értelmezhetetlen. A jogalkotó vélhetően a döntés meghozatalának a delegálására gondolt.
 26. Lásd a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló T/13478. számú törvényjavaslat indoklását; elérhető: <https://www.parlament.hu/irom39/13478/13478.pdf>.
 27. 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 27. § a) pont.
 28. Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke 2019. június 9-én a Karc FM rádió Bírósági Akták című műsorában kifejtette: *„A szuperbírósággá válás egy valós veszély, amióta bírói ítéletekbe foglalt jogértelmezés alapjogi szempontú felülvizsgálata folyik. Ezzel a valós veszéllyel szemben igazából a legfontosabb az önmérséklet [...] Egy lehetséges módja a túlterjeszkedésnek, amit nem a mi alkotmánybíróságunk, de más alkotmánybíróságok választanak, az, hogy a tisztességes eljárásához való jog spektrumát nagyon szélesre terjesztik ki. Mi ettől megtartóztatjuk magunkat, és a jövőben is meg fogjuk magunkat tartóztatni, mert ezt nem tartjuk helyesnek.”* (A nyilatkozat elérhető: <https://karcfm.hu/archiv/birosagi-aktak-2019-06-09-1600-1700/>.) A tanulmányban elemzett AB határozat előadó bírója éppen Sulyok Tamás volt; a többségi döntés érvelése és a szerepfelfogásról szóló rádiónyilatkozat éles ellentmondásban állnak egymással.
 29. Az alkotmányjogi panaszhoz kapcsolódó gyakorlatot vizsgáló szerzők rámutatnak arra, hogy az AB felfogása ma már korántsem egységes abban a kérdésben, hogy az állam, illetve az állami intézmények lehetnek-e alapjogok alanyai. Ezek az elemzések ugyanakkor azt is világossá teszik, hogy az állam alapjogi igényeinek elismerése az eddigi gyakorlat szerint kizárólag akkor merült fel, amikor az állam magánjogi jogviszonyokban vett részt; az olyan esetekben tehát, amikor az állam a közhatalom birtokosaként járt el, a gyakorlat eddig kizárta az állam alapjogi jogsértésre alapozott indítványozói jogosultságát; lásd CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani? A jogvédelem alapjául szolgáló alaptörvényellenesség és az Alaptörvényben biztosított jog fogalma, in *Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések*, Budapest, HVG-ORAC, 2019, 138–141, valamint NASZLADI Georgina: Az alkotmányjogi panasz alanyi oldalának értelmezése az Alkotmánybíróság befogadási gyakorlata alapján, in *Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések*, Budapest, HVG-ORAC, 2019, 158–160.
 30. Ez a felfogás sajnálatos módon nem csupán az AB tevékenységében bukkant fel az elmúlt időszakban, hanem tetten érhető más közhatalmi szereplők megszólalásában is. Handó Tünde, a bíróságok központi igazgatását ellátó Országos Bírósági Hivatal elnöke 2019. március 22-én Kaposváron tartott beszédében a joguralom eszményének elvetésére ösztönözte a bírósági szervezetet. Handó szerint: *„A rule of law eszme ugyanis az államot korlátozza, hogy az egyén vele születettként vélelmezett szabadságjogait ne vonhassa el. A bíróságoknak viszont nem szabad ezt a megközelítést magukévá tenniük és társadalmi szerepüket ebben a hálásnak és népszerűnek tűnő jogvédelmi többletfeladatban megtalálniuk. Nem tehetik az ítékezés során ugyanis a közjót zárójelbe pusztán azért, hogy az alapjogok kizárólagosan individualista koncepcióját helyezték előtérbe – elfeledkezve ennek során a három hatalmi ág valós feladatmegosztásáról.”* (A beszéd szövege elérhető: https://birosag.hu/sites/default/files/2019-03/a_birosagok_tarsadalmi_felelossege.pdf.) Ezek a fejlemények azt mutatják, hogy a közhatalom-gyakorlás radikálisan új, az alkotmányos demokrácia elveivel ellentétes koncepciója immár a bíróságokra is beférkőzte magát.
 31. CHRONOWSKI–VINCZE (2. vj.) 8.
 32. A testület többek között a 3241/2015. (XII. 8.) AB végzésben is megerősítette, hogy *„nem rendelkezik jogkörrel arra sem, hogy a perorvoslati bíróság felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésben állást foglaljon”.* (ABH 2015, 2953, 2958.)
 33. Erről bővebben lásd: SÓLYOM Péter: Alapjogok nyomában – A magyar Alkotmánybíróság esete a gyülekezési szabadsággal, in *Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata*, Budapest, HVG-ORAC, 2019, 158–163, valamint SOMODY Bernadette–VISSY Beatrix: Az alkotmánybírósági döntések rendesbírói végrehajtása: normatív elvárások – tényleges gyakorlat, in *Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések*, Budapest, HVG-ORAC, 2019, 335–362.
 34. Álláspontom szerint elképzelhető olyan eset, amikor a jogalkalmazás annyira önkényes, hogy igazolható a tisztességes eljárásához való jog sérelmének megállapítása. Erre az AB által mintaadónak tekintett Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogában is találunk példát; lásd Tatishvili Oroszország elleni ügye, 1509/02. számú kérelem, az EJEB 2007. február 22-én kelt ítélete.
 35. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, ABH 2017, 463, 468.
 36. 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, [28] bekezdés.

37. CHRONOWSKI–VINCZE (2. vj.) 12.
38. CHRONOWSKI–VINCZE (2. vj.) 10.
39. A szóban forgó módosítást az Országgyűlés 2018. június 20-án fogadta el, így az AB tisztában volt a jogértelmezési előírásokat érintő változások irányával a határozat meghozatalakor.
40. Ezt a követelményt a szakirodalom Lon Fuller nevéhez köti; lásd: Lon L. FULLER: *The Morality of Law*, New Haven – London, Yale University Press, 1969, 63–65.
41. Dyzenhaus a „puszta tényeken alapuló felfogás” (plain fact approach) kifejezést Ronald Dworkintól kölcsönözte, aki arra hívta fel a figyelmet, hogy a jogelméletben széles körben osztott nézet szerint a jog alapja a jogi intézmények múltbéli döntései mint „puszta tények” képezik; lásd Ronald DWORKIN: *Law's Empire*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1986, 6–11. Bódig Mátyás a „tisztá tényeken alapuló felfogás” (plain fact view of the grounds of law) kifejezést használja Dworkin tézisének magyar nyelvű megnevezésére; lásd BÓDIG Mátyás: *Jogelmélet és gyakorlati filozófia. Jogelméleti módszertani vizsgálódások*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004, 304–305.
42. David DYZENHAUS: *Hard Cases in Wicked Legal Systems: Pathologies of Legality*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 48.
43. Hans Petter GRAVER: *Judges Against Justice: On Judges When the Rule of Law is Under Attack*, Berlin–Heidelberg, Springer, 2015, 227.
44. DYZENHAUS (42. vj.) xi
45. DYZENHAUS (42. vj.) 74.
46. GRAVER (43. vj.) 233–236.
47. Lásd erről Frederick SCHAUER: The Legality of Evil or the Evil of Legality, *Tulsa Law Review*, 2011/1, 129.