

Az alkotmányos követelmény mint hivatalos elvi tétel a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában

ABSTRACT

The study examines the intertwining of the headlines and the institution of constitutional requirement in the practice of the Hungarian Constitutional Court, with the aim of demonstrating that constitutional requirements also fulfil the functions of official headlines. Accordingly, the study first presents the concept, types, functions and introduction of headlines in the practice of the Constitutional Court, and then the concept, types, functions and application of constitutional requirements in the practice of the Constitutional Court. Finally, after drawing the conclusion, the author makes her own proposal.

Keywords: Constitutional Court ■ constitutional requirement
■ headnotes ■ constitutional complaint

I. BEVEZETÉS

Az Alkotmánybíróság mint az alkotmány autentikus értelmezője mindenkire nézve kötelező döntéseket hoz,^[1] ezért döntéseinek az elvi igazolása a jövőben is irányadó. A döntést megalapozó indokolást (*ratio decidendi*) azonban nem mindig egyszerű elválasztani a rendelkező részhez szorosan nem kapcsolódó megállapításoktól (*obiter dicta*), mivel, a korai gyakorlatot leszámítva, az Alkotmánybíróság határozatai – a német Szövetségi Alkotmánybíróság határozataitól eltérően – nem emelik ki az elvi tételeket.

[1] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 39. §. Korábban: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (rég. Abtv.) 27. § (2) bekezdése.

A döntést megalapozó indokolás különösen fontos az Alaptörvény által bevezetett bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszok esetében, mivel a bírói döntés megsemmisítése következtében szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban az „alkotmányjogi kérdésben” az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni.^[2] Amennyiben a bíróság jogerős ítéletében nem tartja tiszteletben az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát, az Alkotmánybíróság az új döntést ismét felülvizsgálhatja és azt szükség szerint megsemmisíti.^[3]

Az Alkotmánybíróság hatáskörében történt hangsúlyeltolódás miatt tehát megnőtt az Alkotmánybíróság döntéseinek indokolásában foglalt elvi megállapítások szerepe. Ezek már a testület korábbi gyakorlatában összefonódtak az alkotmányos követelmény intézményével, amely a határozat indokolásának elvi megállapításait a határozat rendelkező részébe emelte.

Tanulmányomban, melyet tisztelettel ajánlok Kukorelli István professzor úrnak, volt alkotmánybírónak, az elvi tételek és az alkotmányos követelmény intézményének összefonódását vizsgálom az alkotmánybíróság gyakorlatában, azzal a céllal, hogy alátámasszam: az alkotmányos követelmények a hivatalos elvi tételek funkcióit is betöltik. Ennek megfelelően, először bemutatom az elvi tételek fogalmát, típusait, funkcióját és bevezetésének kérdését az alkotmánybírósági gyakorlatba, majd az alkotmányos követelmény fogalmát, típusait, funkcióit és érvényesülését az alkotmánybírósági gyakorlatban. Végül, a konklúzió levonását követően, saját javaslatot fogalmazok meg.

II. AZ ELVI TÉTELEK FOGALMA, TÍPUSAI, FUNKCIÓJA ÉS BEVEZETÉSÉNEK KÉRDÉSE AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLATBA

1. Az elvi tételek fogalma, típusai és funkciója^[4]

Az alkotmánybírósági esetjog átláthatóságát és megértését jelentős mértékben megkönnyíti az elvi tételek kiemelése, ezért a német Szövetségi Alkotmánybíróság a határozatai előtt feltünteti az elvi tételeket.

Az elvi tételek (*Leitsätze*) a német felsőbírósági gyakorlatban a közzétételi kötelezettséggel egyidőben kristályosodtak ki.^[5] Az elvi tételek nem képezik a bírói döntés részét, azok a bírói döntés elé emelt mondatokat jelentenek, amelyek a bírói döntés „kulcsüzenetét” fogalmazzák meg, amelyet egyébként az in-

[2] Abtv. 43. § (3) bekezdés.

[3] Pl. 3/2017. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [27].

[4] Zakariás, 2019, 1-6.

[5] Az elvi tételek eredetileg a döntésekhez hozzáfűzött címsorként vagy egyszerű kijelentő mondatként szerepeltek, de a német Alaptörvény hatálybalépését követően a legfelsőbb bíróságok áttértek arra, hogy döntéseik elé döntési mércéket helyezzenek (Huber, 2020, 170.).

dokolás szövege is tartalmaz. Az elvi tételek szelektíven, sűrített formában fogalmazzák meg a határozat rendelkező részét megalapozó indokolást. Az elvi tételek közzétételének célja a jog fejlődéséről való tájékoztatás.^[6]

Az elvi tételek – a Szövetségi Alkotmánybíróság által kiemelt elvi tételek kivételével^[7] – nem rendelkeznek jogi kötőerővel.^[8] Az elvi tételek ellenére „a normativitás igényével lépnek fel”, mivel a bíróságnak a jog tartalmáról vallott elképzelését tükrözik vissza, amelyen az ítélet alapul. A bíróságok esetről esetre bontják ki az elvi tételeket, így az absztrakciós szintet tekintve félüton állnak az általános törvény és a konkrét eset között: azok tulajdonképpen az adott eseten túlmutató jogi kérdésre adott válaszok.^[9]

Az elvi tételek kiemelésének a legfelsőbb bírósági gyakorlatban általában nincs jogszabályi alapja.^[10] Ugyanakkor a szerzői jogi törvény (*Urhebergesetz*) kifejezetten rendelkezik a hivatalos elvi tételekről az 5. § (1) bekezdésében. A rendelkezés értelmezése során a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság 1991. november 21-én kelt I ZR 190/89 számú ítélete – szerzői jogi nézőpontból – különbséget tett a hivatalos (*amtlich verfaßte Leitsätze*) és a nem hivatalos elvi tételek (*nichtamtlich verfaßte Leitsätze*) között. Az ítélet szerint hivatalosnak minősül az elvi tétel abban az esetben, ha azt a testület egyik tagja a testület jóváhagyásával fogalmazta meg és a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tette. Abban az esetben viszont, ha nem a bírő/bírói tanács tagja vagy nem ebben a minőségében, és nem a testület egyetértésével vagy jóváhagyásával fogalmazta meg, akkor nem minősül hivatalosnak. Annak nincs jelentősége, hogy az elvi tételek megfogalmazása hivatali kötelezettséget képez-e, szerepel-e az ügyrendben vagy a feleknek az ítélettel együtt kézbesítették-e. Csupán annak van döntő jelentősége, hogy a közlemény felismerhetően betudható-e a bíróságnak, vagyis a közhatalom birtokosától származik-e. A nem hivatalos elvi tételekre kiterjed a szerzői jogi törvény hatálya, a hivatalos elvi tételre viszont nem.

A szerzői jogi törvény 5. § (1) bekezdése, a bírői döntésekhez hasonlóan, kifejezetten kiveszi a törvény hatálya alól a hivatalos elvi tételket. Ezzel szemben a nem hivatalos elvi tételek a tájékoztatót elősegítő mondatok (*Orientierungssätze*), amelyek rendszerint röviden, de a sokszor nem könnyen érthető elvi

[6] I ZR 190/89.

[7] A Szövetségi Alkotmánybíróságról szóló törvény 31. § kimondja, hogy az alkotmánybíróság határozatai a Szövetség és a tartományok alkotmányos szerveire, valamint minden bíróságra és hatóságra nézve kötelezőek. A Szövetségi Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem csupán a rendelkező rész rendelkezik jogi kötőerővel, hanem az azt megalapozó indokolás is. Ld. BVerfGE 1, 14 [37]; 19, 377 [392]; 20, 56 [87]; 40, 88 [93]; 96, 375 [404]; 104, 151 [197]. Tekintettel arra, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság határozatai elé emelt elvi tételek a határozat indokolásának azon megállapításait tartalmazzák, amelyeket maga a testület a döntést megalapozó indokolásnak tekint, lehet érvelni amellett, hogy az elvi tételek kötelezőek. Ugyanakkor a német szakirodalomban vitatott, hogy a ratio decidendi kiterjed-e a jogi kötőerő (Heusch, 2005, 514–515.).

[8] Rennert, 2020, 140.

[9] Rennert, 2020, 140.

[10] A szövetségi legfelsőbb bíróságok ügyrendjeibe épültek bele. Ld. Huber, 2020, 158.

tételekkel szemben átfogóbban foglalják össze a bírói döntést és ezzel tájékoztató jellegű tudást közvetítenek, ezért szerzői jogi védelem alatt állnak.^[11]

A Szövetségi Alkotmánybíróság határozatai előtt kiemelt elvi tételek hivatalos elvi tételeket képeznek. A hivatalos minőség megítélése során annak nincs jelentősége, hogy az elvi tételt a testület maga fogalmazta meg, vagy annak a hivatali szervezete.^[12]

Az elvi tételek két fő funkciója a tájékoztatás és az irányítás. E tekintetben jelentős különbség van a hivatalos és nem hivatalos elvi tételek között, mivel az utóbbiak nem léphetnek fel a normativitás igényével, így a joggyakorlat irányítására nem alkalmasak. A tájékoztatás terén is eltérő szerepe van a hivatalos és a nem hivatalos elvi tételeknek. Az előbbiek az igazságszolgáltatás rendszerén belül is szerepet kapnak, míg az utóbbiak arra szolgálnak, hogy a szélesebb olvasóközönség számára támpontot nyújtsanak az alkotmánybírósági gyakorlat megismeréséhez.

A hivatalos elvi tételek a következő funkciókat töltik be: tájékozódás, tájékoztatás, irányítás, tükrökép és segédeszköz.^[13] A tájékozódási funkció arra szolgál, hogy az elvi tételek az igazságszolgáltatás rendszerén belül megkönynyítsék a bírák kutatómunkáját, egyúttal biztosítsák a különböző tanácsok gyakorlata közötti ellentmondások elkerülését és ezáltal a jogegység biztosítását. Az önkontroll funkció azt jelenti, hogy az elvi tételek segítséget nyújthatnak a határozat-tervezetek ellenőrzéséhez. A határozat kulcsfontosságú megállapításainak kiemelése lehetőséget biztosít az indokolás jogi megalapozottságának és meggyőző erejének kontrolljára és a szakmai vagy megfogalmazásbeli pontatlanságok kiküszöbölésére. A tájékoztatási funkciónak megfelelően, az elvi tételek az igazságszolgáltatás rendszerén kívül arra szolgálnak, hogy a jogalkalmazók gyors áttekintést nyerjenek a határozat legfontosabb megállapításairól. A folyóiratokban és különböző adatbázisokban azonnal „szemet szűrnak”, és egyúttal hidat képeznek a határozat indokolása felé. Tehát egyfajta szolgáltatásnak is tekinthetők a rohanó világban. Az irányítási funkció arra mutat rá, hogy a pusztán tájékoztatáson túlmenően a felsőbb bíróságok elvi tételei egy további célt is szolgálnak. Mivel általános-absztrakt szabályokat alkotnak, amelyekhez a jövőben a jogalkalmazóknak és az alárendelt bíróságoknak igazodniuk kell,

[11] Rennert különbséget tesz a nem hivatalos elvi tételek (nichtamtliche Leitsätze) és a tájékozódást elősegítő mondatok között (Orientierungssätze). A nem hivatalos elvi tételeket olyan bírói döntések előtt emelik ki harmadik személyek, amelyek előtt nem szerepelnek hivatalos elvi tételek. A tájékozódást elősegítő mondatok pedig olyan bírói döntések előtt állnak, amelyek maguk is tartalmaznak hivatalos elvi tételeket (Rennert, 2020, 145.).

[12] VGH – Baden-Württemberg 07. 05. 2013. 10 S 281/12.

[13] Fleischer, 2018, 607–608. Wiedrin az osztrák felsőbb bíróságok gyakorlatában alkalmazott elvi tételek tekintetében a következő funkciókat különbözteti meg: feltáró funkció: az elvi tétel feltárja a határozat indokolásának lényegét, így olyan, mint egy „félkész termék”; szűrőfunkció: a lényegét emeli ki; adattároló funkció: adatbankok részeként megkönnyíti a keresést; beágyazó funkció: beágyazza az ügyet a korábbi joggyakorlatba; irányító funkció: a jogszabály tartalmára vonatkozó megállapításokat tartalmaznak, így irányítják az emberek magatartását (Wiederin, 2018, 765-785.).

joggyakorlat-irányító funkcióval is rendelkeznek. A tükörkép funkció arra utal, hogy a felsőbb bíróságok jogot alkotnak, és az elvi tételek a bíró alkotta jogot tükrözik. A segédeszköz funkció azt mutatja meg, hogy az elvi tételek segítségét jelentenek a sajtóval szemben támasztott, megnövekedett igények kielégítésében: röviden és gyorsan tájékoztatnak a legújabb határozatokról.

Az elvi tételek jelentős mértékben megkönnyítik az alkotmánybírósági eset-jog átláthatóságát és megértését, de az elvi tételeknek hátrányai is lehetnek. A hátrányok – a joggyakorlatorientáló funkcióra tekintettel – elsősorban a hivatalos elvi tételekkel összefüggésben merülnek fel. Azok félrevezetők lehetnek, mert elszakadnak a határozattól (az alapul szolgáló tényállástól, a konkrét ügy körülményeitől), önálló életet kezdenek élni, ami téves jogértelmezéshez és jogalkalmazáshoz vezethet. Különösen, mivel sok esetben jogszabályi rendelkezésként alkalmazzák őket.^[14] Ezen túlmenően, a határozat lényeges megállapításainak kiemelése azt a látszatot keltheti, hogy az indoklás többi része nem fontos. Ami nem kerül be az elvi tételek közé, azt „el lehet felejteni”.^[15]

Az elvi tételek hátrányai ugyanakkor elsősorban a „megalkotásuk” hiányosságaira vezethetők vissza, így például a túlságosan tág megfogalmazásra, vagy, ha adott esetben az elvi tétellel emelt megállapítások benne sincsenek a határozat indokolásában. Erre tekintettel a felsőbb bíróságoknak arra kell törekedniük, hogy az általuk kiemelt elvi tételek ne szakadjanak el a konkrét ügytől. A jogalkalmazónak és jogtudománynak pedig arra, hogy az elvi tételeket mindig együtt olvassák a határozattal.^[16]

2. Az elvi tételek bevezetése a magyar alkotmánybírósági gyakorlatba

a) Az elvi tételek kiemelésének korábbi alkotmánybírósági gyakorlata

Az Alkotmánybíróság a korai gyakorlatában kiemelte a határozatok indokolásából azokat az elvi tételeket, amelyek a döntései alapjául szolgáltak, és amelyeket a jövőben követni kívánt. A *ratio decidendi* először a határozat végén különült el három csillag alatt, később pedig a határozat rendelkező részébe került.^[17]

Az Alkotmánybíróság a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatában, az indokolás lezárásaképpen emelte ki azokat az elvi tételeket, amelyek megalapozták az emberi méltósághoz való jogot az általános személyiségi joggal azonosító állandó

[14] Fleischer, 2018, 605., 608.

[15] Wiederin, 2018, 778.

[16] Fleischer, 2018, 614.

[17] Sólyom, 2002, 19.

gyakorlatát.^[18] A 61/1992. (XI. 20.) AB határozat már a rendelkező részében mondta ki a korábbi Alkotmányból hiányzó általános egyenlőségi klauzulát helyettesítő azon elvi tételt, miszerint a diszkrimináció-tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre.^[19]

Az alkotmánybíróági gyakorlat megszilárdulását követően a *ratio decidendi* – az állandó gyakorlatra hivatkozással – a gyakorlat továbbfejlesztése esetén is a határozatok indokolásában rekedt. A *ratio decidendi* rendelkező részben való feltüntetetésének gyakorlata pedig összefonódott az alkotmányos követelmény intézményével.^[20]

b) Az elvi tételek kiemelésének legújabb gyakorlata

A legújabb alkotmánybíróági gyakorlatban két elképzelés is megfogalmazódott az elvi tételek kiemelésére vonatkozóan. Pokol Béla alkotmánybíró több párhuzamos indokolásában és különvéleményében felvetette azt a kérdést, hogy szükséges-e formailag külön kiemelni az alkotmánybíróági döntések *ratio decidendi*-jét.^[21] Pokol amellet érvel, hogy az Alkotmánybíróóság határolja be (lokalizálja) és emelje ki határozatainak indokolásában a *ratio decidendi*-t. Az Alkotmánybíróóság ennek megfelelően az indokolás végén (az indokolás lezárásképpen) kurzívval és vastagon szedve, elkülönítve tüntetné fel a *ratio decidendi*-t.^[22]

Álláspontjának alátámasztására három érvet hoz fel. Egyrészt a szélesebb közvélemény és a jogászság informálása, másrészt – az alkotmánybíróági dön-

[18] Az elvi tételek indokolásban való kiemelésére további példák az Alkotmánybíróóság korai gyakorlatából: 2/1990. (I. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18., 21-22.; 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42., 44-45.; 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46., 48-49.

[19] Az elvi tételek rendelkező részben történő kiemelésére példák: 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280.; 74/1992. (XII. 28.) AB határozat, ABH 1992, 310.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.; 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134.; 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188.; 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74.

[20] Először: 38/1993. (VI. 11.) AB határozat. A későbbi gyakorlatból példák: 53/1993. (X. 13.) AB határozat; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat; 32/2003. (VI. 4.) AB határozat; 2/2013. (I. 23.) AB határozat; 3/2013. (II. 14.) AB határozat; 8/2013. (III. 1.) AB határozat; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat; 15/2014. (V. 13.) AB határozat; 8/2015. (IV. 17.) AB határozat; 14/2015. (V. 26.) AB határozat; 21/2016. (XI. 30.) AB határozat; 2/2017. (II. 10.) AB határozat; 11/2017. (V. 26.) AB határozat; 2/2018. (IV. 6.) AB határozat; 21/2018. (XI. 14.) AB határozat; 3/2019. (III. 7.) AB határozat.

[21] 7/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [106]–[109]; 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [88]–[89]; 12/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [39]–[44]; 11/2019. (III. 29.) AB határozat, Indokolás [18]–[24]; 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [60]–[66]; 3070/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [53]–[59]; 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [41]–[45]; 3089/2019. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [41]–[43]; 3090/2019. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [44]–[46].

[22] 15/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [72].

tés precedenserejére hivatkozva^[23] – az alkotmánybíróági gyakorlat alakítása, harmadrészt az önkontroll (a gyakorlat torzulásának megszüntetése). Az utóbbi tekintetében arra hivatkozik, hogy az Alkotmánybíróóság az Abtv. hatálybalépését követően még követte az Abtv. 70. § (2) bekezdésében [Ügyrend 69. § (2) bekezdés] foglalt követelményt az egyedi határozatokat meghaladó normatívák teljes ülési állásfoglalásokba (TÜÁF) foglalása terén, addig az utóbbi években a testület elvetette ezt az elkülönítést. Ehelyett az egyedi ügyektől elszakadó – néha alaptörvény-kiegészítő általánosságú – normatív megállapítások beleke-
rülnek az egyedi döntések indoklásába.^[24]

Ehhez képest kompromisszumos megoldásnak tekinthető az az alkotmánybíróági gyakorlatban felbukkanó megoldás, amely az indokolás lezárásaképpen összefoglalta a rendelkező részi döntés normatív alapját.^[25] A kétféle megoldás között az a különbség, hogy az előbbi a formális kiemeléssel egyértelművé teszi, hogy a döntést hozó testület szerint mi képezi a *ratio decidendi*, és ezzel kiszakítja azt az indoklásból. Az utóbbi az „[ö]sszefoglalva” kitételrel azt hangsúlyozza, hogy az indokolás végén megfogalmazott elvi tételeket együtt kell olvasni az indoklás többi részével, azaz, az egész döntés kötelező.

A hivatalos elvi tételek kiemelésének újabb javaslata az Alkotmánybíróóság korai gyakorlatához való visszatérést jelentene, azzal a formális különbséggel, hogy a korábbi határozatokban az indokolás végén, három csillag alatt különült el a *ratio decidendi*, a javaslat szerint pedig azt kurzívval és vastagon szedve kellene elkülöníteni, és azzal a tartalmi különbséggel, hogy a kiemelt elvi tételek nem szakadnának el az egyedi ügyektől. Az ilyen módon kiemelt elvi tételek egyrészt formálisan is a határozat részét képeznék, másrészt a határozat indoklásának azon megállapításait tartalmazzák, amelyeket a testület a döntést megalapozó indoklásnak tekint, ezért azok az Abtv. 39. § (1) bekezdése alapján vitathatatlanul, mindenkire nézve kötelezőek lennének.

A kompromisszumos megoldás esetén nem válik egyértelműen szét a *ratio decidendi* és az *obiter dictum*. Ezért ezen megoldás preferálása megköveteli a határozatoknak – a konkrét ügyben felmerült alkotmányossági kérdéshez igazodó – fegyelmezett megszövegezését, az *obiter dictum* kerülését vagy megjegyzésként való elkülönítését.

[23] 3089/2019. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [43]. „A konkrét ügy eldöntése mellett a jelen alkotmánybíróági döntés precedensereje megkívánja megítélésem szerint, hogy az eset részleteire szabott érvelés után itt is elvi megfogalmazással kerüljön kiemelésre az Alaptörvénynek az a konkretizálása, mely a normatív alapot, a döntési rációt (*ratio decidendi*) adta a határozathoz. Ez azért is különösen fontos, mert a precedensjog elméletének régen bevett tézise szerint csak ez a döntési ráció kötelező a későbbi hasonló esetek eldöntéséhez, míg az indoklás többi része mint az eset kapcsán az érvelésbe bevont mellékes megjegyzések (*obiter dictum*), ilyen kötelező normatívának nem foghatók fel.”

[24] 15/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [73].

[25] Pokol önmagában a *ratio decidendi* lokalizálását, amelynek során a többségi határozat az indoklás lezárásaképpen összefoglalta a rendelkező részi döntés normatív alapját, nem tartotta elegendőnek. Ld. 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [54], [60]; 3070/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [48], [53].

A kétféle megoldás előnye – a német gyakorlattal szemben – az, hogy az elvi tételek formálisan nem szakadnak el a határozattól, így kisebb az esély arra, hogy önálló életet kezdenek élni, illetve nem kérdőjelezhető meg az elvi tételek *erga omnes* hatálya. Egyik megoldás sem vált azonban az állandó alkotmánybíró-sági gyakorlat részévé, így az elvi tételek kiemelése esetleges.

III. AZ ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNY FOGALMA, TÍPUSAI, FUNKCIÓJA ÉS ÉRVÉNYESÜLÉSE AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLATBAN

1. Az alkotmányos követelmény fogalma és funkciója^[26]

Az alkotmányos követelmény intézményét az Alkotmánybíróság dolgozta ki a korábbi gyakorlatában, és később azt a jogalkotó beiktatta az Abtv. 46. § (3) bekezdésébe.^[27]

Az alkotmányos követelmény bevezetésének közvetlen előzménye az, hogy az Alkotmánybíróság a jogalkalmazás alkotmányossági felülvizsgálatának a magyar jogrendből hiányzó intézménye helyett kidolgozta az „élő jog” doktrínáját. Megállapította, hogy a jogalkalmazás, erre irányuló hatáskör hiányában, nem lehet tárgya az Alkotmánybíróság eljárásának, de „az Alkotmánybíróság-nak nem a normaszöveget önmagában, hanem az érvényesülő, a hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az »élő jogot« kell az Alkotmány rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos értékekkel összevetnie. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint »élő jog« alatt a jogszabály értelmezett és alkalmazott tartalmával együtt kell érteni.”^[28] Ha tehát valamely jogszabály több lehetséges értelme közül a jogalkalmazási gyakorlatban csak egyféle tartalommal realizálódott, akkor ez a normatartalom képezte az alkotmányossági felülvizsgálat alapját. Az alkotmányellenes joggyakorlatot azonban csak a jogszabály megsemmisítésével lehetett megszüntetni.^[29]

Már a határozathoz fűzött különvélemény rávilágított arra, hogy a jogalkalmazó szerveket kell megfelelő jogi eszközök alkalmazásával rászorítani a jogszabályok alkotmányos értelmezésére, és nem a jogalkotót „megbüntetni” az alkotmányellenes jogértelmezés miatt,^[30] ezért az Alkotmánybíróság más megoldást keresett a jogalkalmazás felülvizsgálatára és az individuális alapjogsérté-

[26] Zakariás, 2022, 542-552.

[27] A régi Abtv. hatálya alatt is felmerült a szakirodalomban az alkotmányos követelmény törvénybe illesztésének igénye (Tilk, 2008, 101.).

[28] 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272., 276.

[29] 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272., 281-282.

[30] Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleménye, 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272., 286.

sek orvoslására. A jogértelmezés felülvizsgálatát illetően a máig ható egyik megoldást a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban találta meg az Alkotmánybíróság, a határozatának rendelkező részében foglalt alkotmányos követelményben.^[31] Az Alkotmánybíróság ekkor még csak abban az esetben látott lehetőséget azoknak az értelmezéseknek a meghatározására, amely esetében a jogszabály az Alkotmánnyal összhangban van, ha a jogszabályi rendelkezés alkotmányossága a szabályozás hiányossága vagy homályossága miatt kérdéses.^[32]

Az alkotmányos követelmény címzettje általában a jogalkalmazó, ritkábban a jogalkotó volt. Az Alkotmánybíróság a jogalkotónak szóló alkotmányos követelményben a szabályozási kötelezettség alkotmányos kereteit rögzítette.^[33]

A jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelményben az Alkotmánybíróság – a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz és a jogszabályok bíróságokra kötelező alkotmánykonform értelmezése hiányában – az Alkotmányból kiindulva a jogszabály alkotmányos értelmezésének tartományát jelölte ki *erga omnes* hatállyal.

Az alkotmányos követelmény funkciója eltérő annak függvényében, hogy annak címzettje a jogalkalmazó vagy a jogalkotó. Az előbbi esetben az alkotmányos követelmény funkciója ugyanúgy a norma alkotmányos értelmezése az „élő jog” koncepciójától való elhatárolódás jegyében, mint az alkotmánykonform értelmezés esetében. Az alkotmánykonform értelmezést utólag általában bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz alapján kérheti számon az Alkotmánybíróság (feltéve, hogy van erre vonatkozó hatásköre), a jogalkalmazónak címzett alkotmányos követelmény pedig egy preventív eszköz, amely egyrészt megakadályozhatja az alkotmányellenes ítélezési gyakorlat megszilárdulását, másrészt megkíméli a vizsgált jogszabályt az alkotmányellenesség megállapításától és a megsemmisítéstől, ha annak van olyan értelmezése, amely az alkotmányos követelményeknek megfelel. Ugyanakkor, ez a prevenció csak addig érvényesülhetett, amíg a jogszabálynak az „élő jogban” megnyilvánuló normatartalma nem volt alkotmányellenes, azaz a jogszabály nem alkotmány sértő tartalommal hatályosult.^[34] Az alkotmányos követelmény és az élő jog doktrínája tehát a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmények esetében mégsem határolódott el teljesen egymástól. Ettől eltérően a jogalkotónak címzett alkotmányos követelmény funkciója a jogszabály kímélete.

[31] „Az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányossági vizsgálata eredményeképpen határozottal megállapíthatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelniük.”

[32] Vörös Imre alkotmánybíró különvéleménye szerint a jogszabály többértelműsége sérti a jogbiztonságot, ezért ilyen esetekben meg kellene semmisíteni a jogszabályt (ABH 1993, 256, 284.).

[33] Pl. 1/1995. (II. 8.) AB határozat; 53/1995. (IX. 15.) AB határozat; 22/1997. (IV. 25.) AB határozat; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat; 8/2003. (III. 14.) AB határozat; 23/2003. (V. 13.) AB határozat; 22/2005. (VI. 17.) AB határozat; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat.

[34] 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256., 267.

Az alkotmányos követelmény funkciója már a korábbi gyakorlatban jelentős változáson ment át.^[35] Az Abtv. ilyen előzmények után – és a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz alaptörvényi bevezetése mellett – emelte be az alkotmányos követelmény alkalmazhatóságát a jogkövetkezmények közé.

Az Abtv. 46. § (3) bekezdése arra hatalmazza fel az Alkotmánybíróságot, hogy hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban határozattal megállapítsa a jogszabály alkotmányos értelmezési tartományát. Ennek értelmében az alkotmányos követelmény címzettje elsősorban a jogalkalmazó, és csak kivételesen – a jogszabály alkalmazásával összefüggő szabályozás megalkotásával összefüggésben^[36] – lehet a jogalkotó. Ennek értelmében az alkotmányos követelmény elsődleges funkciója a jogszabályok alkotmányos értelmezése, másodlagos funkciója a jogszabályok kímélete.

2. Az alkotmányos követelmények típusai

Az alkotmánybírói gyakorlatban két típusú alkotmányos követelmény különböztethető meg. A klasszikus^[37] vagy hagyományos^[38] alkotmányos követelmény esetében az Alkotmánybíróság a jogszabály lehetséges – a bírói gyakorlatban rendszerint már létező – értelmezései közül választja ki az alkotmánykonform értelmezést.^[39] Az új típusú alkotmányos követelmény^[40] eseté-

[35] Ezt a változást Sólyom az alkotmányos követelmények metamorfózisának nevezi, amelynek során az alkotmányos követelmény egyre több célt szolgált és eltávolodott az eredeti feltételektől (Sólyom, 2001, 364.).

[36] Pl. 6/2013. (III. 1.) AB határozat.

[37] Sólyom „klasszikus” alkotmányos követelménynek nevezi az intézmény eredeti funkcióját, a jogszabály alkotmányos értelmezési tartományát megállapító alkotmányos követelményt, amelyet szembeállít a megsemmisített rendelkezést pótló új szabályozásban megvalósítandó „alkotmányos követelményekkel”. (Sólyom, 2001, 370.).

[38] Stumpf értelmezésében a „hagyományos” alkotmányos követelmény az, amely az intézmény eredeti, szűk értelemben vett – a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat megfogalmazott – funkcióját tölti be. Álláspontja szerint ezt tükrözi az Abtv. 46. § (3) bekezdése is. Ld. Stumpf István alkotmánybírói különvéleménye a 27/2013. (X. 9.) AB határozathoz, Indokolás [62]–[66].

[39] 4/2019. (III. 7.) AB határozat; 34/2017. (XII. 11.) AB határozat; 18/2014. (V. 30.) AB határozat; 2/2014. (I. 21.) AB határozat; 25/2013. (X. 4.) AB határozat; 14/2013. (VI. 17.) AB határozat; 14/2013. (VI. 17.) AB határozat; 35/2011. (V. 6.) AB határozat; 169/2010. (IX. 23.) AB határozat; 74/2009. (VII. 10.) AB határozat; 19/2004. (V. 26.) AB határozat; 27/2000. (VII. 6.) AB határozat; 17/1999. (VI. 11.) AB határozat; 48/1998. (XI. 23.) AB határozat; 14/1998. (V. 8.) AB határozat; 10/1998. (IV. 8.) AB határozat.

[40] Az új jelző az alkotmányos követelmény újdonságára utal. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a]z, hogy az Alkotmánybíróság a lehetséges jogértelmezések közül kiválasztja az alkotmányosat, azt is jelenti, hogy ez az értelmezés eleve adott volt, még akkor is, ha esetleg annak jogalkalmazói kimondására nem, vagy nem teljesen ilyen tartalommal került sor. Az alkotmányos követelmény megállapításával az Alkotmánybíróság nem új jogértelmezést határoz meg, ami korábban még nem létezett, erre nincs is lehetősége. Ugyanez igaz a kapcsolódó alapvető jog értelmezésére is, amelyre az Alkotmánybíróság visszavezeti az alkotmányos követelményt: az adott alapjog tartalma is adott, amit az értelmezés során esetről-esetre formálisan is megfogalmaz az Alkotmánybíróság.” (25/2017. (X. 17.) AB határozat, Indokolás [25]).

ben az Alkotmánybíróság a bírósági gyakorlatban még nem létező értelmet ad a jogszabálynak, amelyet közvetlenül az Alaptörvényből vezet le.^[41] Az utóbbi esetben a jogszabály szövege képezi az értelmezés végső határát, mivel az alkotmányos követelmény azzal nem lehet ellentétes.

Az alkotmányos követelményt tartalmazó határozatok rendelkező része rendszerint három elemből áll: abból a jogszabályi rendelkezésből, amelynek a normatartalmát a követelmény érinti; az Alaptörvény azon rendelkezéséből, amelyből a követelmény ered, és amelyet érvényre kíván juttatni; végül a szűk értelemben vett alkotmányos követelményből, amely a jogszabály normatartalmát rögzíti.^[42]

Az alkotmányos követelmények két típusa közötti különbségek a rendelkező rész második és harmadik elemében érhetőek tetten. A szűk értelemben vett alkotmányos követelmény az új típusú alkotmányos követelmények esetében a jogszabályi rendelkezésnek a közvetlenül az Alaptörvényből levezetett új tartalmát rögzíti, míg a hagyományos alkotmányos követelmény esetében a már létező alkotmánykonform normatartalom megállapítására szorítkozik.

Az Alkotmánybíróság az új típusú alkotmányos követelmények esetében az Alaptörvény érintett rendelkezésének a megnevezése mellett meghatározza annak a védelmi körét is. Ez a megállapítás az alkotmánybírósági határozatnak a „kulcsüzenetét”, az alkotmány autentikus értelmezését fogalmazza meg tömörített formában, amelyet az indokolás szövegéből emel ki. Az alkotmányos követelmény az alkotmány értelmezésével az adott esetben túlmutató alkotmányjogi kérdésre ad választ, egyúttal megfogalmazva az alkotmánybírósági gyakorlat irányát. Az alkotmányos követelményt maga a döntést hozó testület fogalmazza meg, így az a hivatalos elvi tételek minden funkcióját betölti: egyrészt biztosítja az alkotmánybírák tájékozódását és ezzel összefüggésben biztosíthatja az önkontrollt is, másrészt irányítja a gyakorlatot, mivel az alkotmányos követelmény figyelmen kívül hagyásának jogkövetkezménye a bírói döntés megsemmisítése.^[43] Az alkotmányos követelmény egyúttal segédeszköz, amelyet a nem hivatalos elvi tételek megfogalmazása során is figyelembe vesz a szakirodalom.^[44] A fentiek alapján megállapítható, hogy az alkotmányos követelmények új típusa a hivatalos elvi tételek funkcióit is betölti.

[41] 3/2019. (III. 7.) AB határozat; 21/2018. (XI. 14.) AB határozat; 2/2018. (IV. 6.) AB határozat; 11/2017. (V. 26.) AB határozat; 2/2017. (II. 10.) AB határozat; 21/2016. (XI. 30.) AB határozat; 14/2015. (V. 26.) AB határozat; 8/2015. (IV. 17.) AB határozat; 15/2014. (V. 13.) AB határozat; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat; 8/2013. (III. 1.) AB határozat; 3/2013. (II. 14.) AB határozat; 2/2013. (I. 23.) AB határozat; 32/2003. (VI. 4.) AB határozat; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat; 53/1993. (X. 13.) AB határozat.

[42] Stumpf István a 27/2013. (X. 9.) AB határozathoz fűzött különvéleményében a rendelkező rész három szükséges elemét különbözteti meg. A jogszabályi rendelkezés normatartalmának az Alaptörvényből eredő változását tekinti az alkotmányos követelmény harmadik elemeként a tulajdonképpeni alkotmányos követelménynek (Indokolás [71]).

[43] 25/2017. (X. 17.) AB határozat, Indokolás [34].

[44] Ld. Gárdos-Orosz – Zakariás, 2020.

IV. KONKLÚZIÓ

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban jelenleg nincsenek a német gyakorlathoz hasonló hivatalos elvi tételek. Az alkotmánybírósági gyakorlatban kétféle megoldás is megfogalmazódott, amelyek értelmében az elvi tételek – a német gyakorlattal szemben – formálisan a határozat részét képeznék. Egyik megoldás sem vált az állandó alkotmánybírósági gyakorlat részévé, így az elvi tételek kiemelése esetleges.

Ugyanakkor, véleményem szerint, az alkotmányos követelmények új típusa hivatalos elvi tételként működik, mivel betölti a hivatalos elvi tételek funkcióit is. Ennek kiemelkedő jelentősége van annak tükrében, hogy az alkotmányos követelmények szerepe jelentős mértékben megnőtt az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Különösen az egyedi ügyhöz kötődő alkotmányos követelmények száma meghatározó,^[45] amiből levonható az a következtetés, hogy az alkotmányos követelmény gyakoribb alkalmazásának az egyik oka – álláspontom szerint a fő oka – az Alkotmánybíróság hatáskörében bekövetkezett hangsúlyeltolódás, amely az alkotmányjogi panasz két újabb típusának, különösen a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasznak a bevezetésével következett be.^[46]

Az alkotmányos követelmény – a jogszabály (jogalkotó) kímélete mellett – kétségtelenül hatékony eszköz a jogalkalmazó, de adott esetben akár a jogalkotó mozgásterének behatárolására is. Ugyanakkor, nem szabható ki jogkövetkezményként minden olyan ügyben, amelyben az Alkotmánybíróság új elvi megállapításokat tesz, mivel az alkotmányos követelmény magában foglalja ugyan a hivatalos elvi tételek funkcióit is, de azon messze túlmutató funkciói is vannak. Ennek megfelelően, az alkotmánybírósági esetjog átláthatóságának és megértésének, valamint a joggyakorlat irányításának célja megkívánja a hivatalos elvi tételek, de legalább a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban felbukkanó kompromisszumos változatának alkalmazását.

IRODALOM

- Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.) (2021): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020. I-II. kötet.* TK JTI – HVG-ORAC, Budapest.
- Fleischer, Holger (2018): Höchtsrichterliche Leitsätze und richterliche Normbildung im Gesellschaftsrecht. In: *Zeitschrift für Wissenschaft.* 39/2018.

[45] Az Alkotmánybíróság leggyakrabban az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseiből vezetett le alkotmányos követelményt (Szakály, 2020,169.).

[46] A szakirodalom az alkotmányos követelmény gyakoribb alkalmazásának okaként említi „politikailag kényes ügyekben” a jogszabály megsemmisítésének elkerülését (Szakály, 2020, 177.).

- Huber, Paul F. (2020): Leitsätze – eine verfassungsrechtlich relevante Größe? In: Darák, Péter – Kube, Hanno – Molnár-Gábor, Fruzsina – Reimer, Ekkehart (eds.): *Rechtswege – Urteilswirkungen. Deutsch-Ungarischer Verfassungsdialog*. Universitätsverlag Winter, Heidelberg.
- Heusch, Andreas (2005): § 31 [Verbindlichkeit der Entscheidung]. In: Umbach, Dieter – Clemens, Thomas – Dollinger, Franz-Wilhelm: *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Mitarbeitertkommentar und Handbuch*. C.F.Müller, Heidelberg.
- Rennert, Klaus (2020): Amtliche und nichtamtliche Leitsätze, deren Rechtswirkungen und faktische Rezeption. In: Darák, Péter – Kube, Hanno – Molnár-Gábor, Fruzsina – Reimer, Ekkehart (eds.): *Rechtswege – Urteilswirkungen. Deutsch-Ungarischer Verfassungsdialog*. Universitätsverlag Winter, Heidelberg.
- Sólyom László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest.
- Sólyom László (2002): Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában. In: *Fundamentum*. 2002/2. sz.
- Szakály Zsuzsanna (2020): Alkotmányos követelmények a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában 2012 után. In: *Iustum Aequum Salutare*. 2020/4. sz.
- Wiederin, Ewald (2018): Der Leitsatz als juristisches Kommunikationsformat. In: Kert, Robert – Lehner, Andrea (eds.): *Vielfalt des Strafrechts im internationalen Kontext. Festschrift für Frank Höpfel zum 65. Geburtstag*. Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien – Graz.
- Zakariás Kinga (2019): Az elvi tételek kiemelésének kérdése az alkotmánybírói gyakorlatban. In: *Pázmány Law Working Papers*. 2019/10. sz. (Elérhető: http://plwp.eu/files/PLWP_2019_10_Zakarias.pdf . Letöltés ideje: 2022.05.02).
- Zakariás Kinga (2022): 46. § [alkotmányos követelmény]. In: Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírói törvény kommentárja*. Pázmány Press, Budapest.

JOGFORRÁSOK

- Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.).
- Entscheidungen der amtlichen Sammlung (BVerfGE)
- 2/1990. (I. 18.) AB határozat.
- 8/1990. (IV. 23.) AB határozat.
- 9/1990. (IV. 25.) AB határozat.
- 57/1991. (XI. 8.) AB határozat.
- 61/1992. (XI. 20.) AB határozat.
- 74/1992. (XII. 28.) AB határozat.
- 4/1993. (II. 12.) AB határozat.
- 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.
- 53/1993. (X. 13.) AB határozat.
- 28/1994. (V. 20.) AB határozat.
- 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.
- 60/1994. (XII. 24.) AB határozat.
- 1/1995. (II. 8.) AB határozat.
- 43/1995. (VI. 30.) AB határozat.
- 53/1995. (IX. 15.) AB határozat.
- 21/1996. (V. 17.) AB határozat.
- 22/1997. (IV. 25.) AB határozat.
- 39/1997. (VII. 1.) AB határozat.
- 10/1998. (IV. 8.) AB határozat.
- 14/1998. (V. 8.) AB határozat.

- 48/1998. (XI. 23.) AB határozat.
- 17/1999. (VI. 11.) AB határozat.
- 27/2000. (VII. 6.) AB határozat.
- 8/2003. (III. 14.) AB határozat.
- 23/2003. (V. 13.) AB határozat.
- 32/2003. (VI. 4.) AB határozat.
- 19/2004. (V. 26.) AB határozat.
- 22/2005. (VI. 17.) AB határozat.
- 28/2005. (VII. 14.) AB határozat.
- 74/2009. (VII. 10.) AB határozat.
- 169/2010. (IX. 23.) AB határozat.
- 35/2011. (V. 6.) AB határozat.
- 2/2013. (I. 23.) AB határozat.
- 3/2013. (II. 14.) AB határozat.
- 6/2013. (III. 1.) AB határozat.
- 8/2013. (III. 1.) AB határozat.
- 14/2013. (VI. 17.) AB határozat.
- 21/2013. (VII. 19.) AB határozat.
- 25/2013. (X. 4.) AB határozat.
- 27/2013. (X. 9.) AB határozat.
- 34/2013. (XI. 22.) AB határozat.
- 2/2014. (I. 21.) AB határozat.
- 15/2014. (V. 13.) AB határozat.
- 18/2014. (V. 30.) AB határozat.
- 8/2015. (IV. 17.) AB határozat.
- 14/2015. (V. 26.) AB határozat.
- 21/2016. (XI. 30.) AB határozat.
- 2/2017. (II. 10.) AB határozat.
- 3/2017. (X. 20.) AB határozat.
- 11/2017. (V. 26.) AB határozat.
- 25/2017. (X. 17.) AB határozat.
- 34/2017. (XII. 11.) AB határozat.
- 2/2018. (IV. 6.) AB határozat.
- 21/2018. (XI. 14.) AB határozat.
- 3/2019. (III. 7.) AB határozat.
- 4/2019. (III. 7.) AB határozat.
- 7/2019. (III. 22.) AB határozat.
- 11/2019. (III. 29.) AB határozat.
- 12/2019. (IV. 8.) AB határozat.
- 13/2019. (IV. 8.) AB határozat.
- 15/2019. (IV. 17.) AB határozat.
- 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat.
- 3070/2019. (IV. 10.) AB határozat.
- 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat.
- 3089/2019. (IV. 26.) AB határozat.
- 3090/2019. (V. 7.) AB határozat.
- Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleménye, 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991.
- Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye a 27/2013. (X. 9.) AB határozathoz, Indokolás.