



PÁZMÁNY *1635*
— *a l a p i t v a*

Pázmány Law Working Papers

2018/13

Varga Zs. András

**Törvényjavaslatok indokolása – az
Alaptörvény hetedik módosításának 8.
cikkéről**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Pázmány Péter Catholic University Budapest

<http://www.plwp.eu>

Varga Zs. András:

Törvényjavaslatok indokolása – az Alaptörvény hetedik módosításának 8. cikkéről

Az Alaptörvény hetedik módosításának 8. cikke a következő új (második) mondatot iktatja be a 28. cikkhatályos szövegébe:

„A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

A módosítás indokolása pedig úgy magyarázza ezt, hogy

„Az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok és közvetetten más közhatalmi szervek jogértelmezésére irányadó szabály, amely a jogszabályok értelmezésével kapcsolatosan ad eligazítást, iránymutatást. A Javaslat – a rendelkezéshez kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlatot [lásd erre vonatkozóan például a 3325/2012. (XI. 12.) AB végzést, 3231/2014. (IX. 22.) AB végzést], valamint a Kúriának a rendelkezéssel kapcsolatos értelmezését [lásd például a Kúria Mfv. 10.272/2015/4. számú döntését] nem érintve – megállapítja, hogy a teleologikus jogértelmezés keretében a bíróságoknak elsősorban a jogalkotó által meghatározott célt kell figyelembe venniük.

A jogszabályok preambuluma a törvényalkotásban, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolása – ha azt nyilvánosságra hozzák – a teljes jogalkotási folyamatban megfelelő és autentikus forrása a jogalkotói cél feltárásának. A Javaslat ezen források feltárását, értelmezési segédletként való használatát teszi kötelezővé a bíróságok részére a jogalkalmazási tevékenység során azzal, hogy ezek – értelemszerűen – nem tekinthetők a jogértelmezés ezen fajtája kizárólagos módszerének, hiszen abban változatlanul felhasználhatóak a jogszabály elfogadása kapcsán elhangzott érvek, a történeti alkotmány vívmányai vagy a jogtudomány eredményei is.

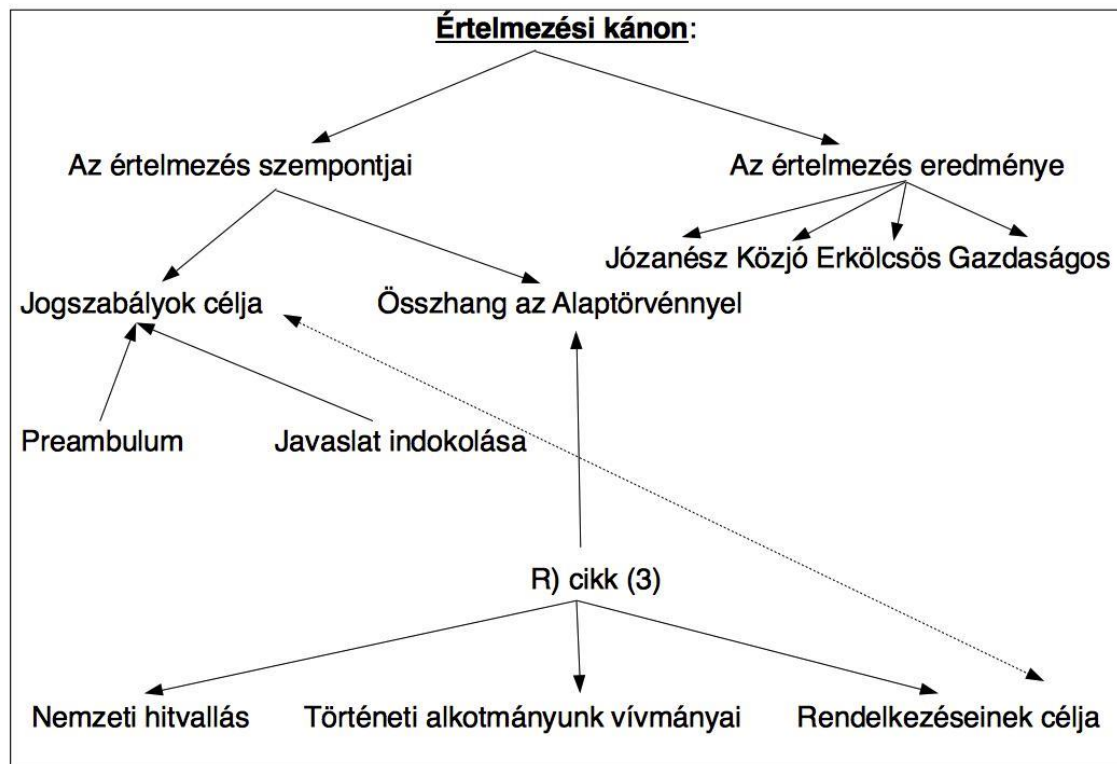
A Javaslatban kapcsolatban megjegyezhető, hogy az Országgyűlésnek széles körű mérlegelési joga lesz abban, hogy a jogalkotási eljárás során érintett, közzéteendő indokolások körét, a közzététel módszerét meghatározza.”

1. Az elvi kérdések

1.1. Ha a módosítás szövegét nézzük, arra kell következtetnünk, hogy az a 28. cikk első mondatát bontja ki: az első mondat szerint a bíróságok jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A második – új – mondat a *jogszabályok céljának* megállapításához ad támpontot. A változatlan harmadik mondat további szempontokat sorol fel.

a) Az ebből adódó első megállapításom az, hogy a módosítás nem új értelmezési szempontot határoz meg, hanem csak az egyik eddig is meglévő szempontot részletezi.

b) A második megállapításom pedig az, hogy nem változik meg az értelmezési kánon, a szempontok az *elsődleges* jelző használata ellenére nem vagylagosak, hanem konjunktívak. Ez a következő sémával szemléltethető:



Következésképpen az új rendelkezés nem írja felül azt az eddigi szabályt, hogy az értelmezés során nem csak a jogszabályok céljára, hanem azoknak az Alaptörvénnyel való összhangjára is figyelemmel kell lenni. Ez a szabály így bekapcsolja az értelmezésbe az R) cikk (3) bekezdését is, vagyis az Alaptörvénnyel való összhang maga után vonja az Alaptörvény értelmezését, amelynek három újabb szempontja a Nemzeti hitvallás, történeti alkotmányunk vívmányai és (újra!) a rendelkezések célja.

Az új rendelkezés szintén nem változtat az értelmezés utólagos (verifikáló) szabályán, miszerint annak eredménye nem állhat ellentétben a józan ésszel, a közjóval, illetve nem lehet erkölcstelen vagy gazdaságtalan.

Megjegyzem, hogy a módosítás indokolása ezzel – tehát az Alaptörvény módosítás utáni szövegével – ellentétes megállapításokat tesz, de ez egyrészt (mivel az Alaptörvény értelmezésére nem, hanem csak a jogszabályok értelmezésére vonatkozik az új szabály) nyugodtan figyelmen kívül hagyható, másrészt ki fogok térni rá később.

1.2. Elvi kérdésként merül fel, hogy az új szabály (a 28. cikk új második mondata) milyen értelmezési módszert takar. Álláspontom szerint a „preambulum” figyelembe vétele egyaránt jelentheti a textualista (sokak szerint az objektív teleologikus) és az originalista módszert is, míg a „jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolása” egyértelműen az originalista (a jogalkotói cél, a szubjektív teleologikus) módszert jelenti.

Kérdés ezek után, hogy 28. cikk eredeti (hatályos) szövege melyik értelmezésre utalt. A „jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával” [és az R) cikk (3) bekezdése szerinti „Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával”] fordulat kétségtelenül jelentheti a textualista és az originalista módszert is. A hazai szakirodalom és az Alkotmánybíróság is inkább a textualista (objektív teleologikusként azonosított) módszert ismerte fel a rendelkezésben.

Ha ez igaz, akkor az új rendelkezés valóban hoz változást, mert immár megkerülhetetlenné teszi az originalista (szubjektív teleologikus, a jogalkotó szándékára figyelemmel lévő) értelmezést.

1.3. Itt viszont már problémásnak látom, hogy az originalizmus parancsa a javasolt módosítás szövegéből nem, hanem csak annak indoklásából derül ki. Ez pedig önmagában is szemlélteti, hogy az originalizmus milyen elvi és gyakorlati problémákat hordoz. A következő kérdések merülhetnek fel:

a) Mi a teendő, ha az indoklásból sem derül ki a jogalkotó szándéka?

b) Mi a teendő akkor, ha az indoklás (a jogalkotó szándéka) ellentétes a norma-szöveggel (a jogalkotó parancsával)?

c) Mi a teendő akkor, ha a jogalkotó szándéka nincs összhangban az értelmezés másik szempontjával (összhang az Alaptörvénnyel), illetve az elvárt eredményével (ésszerű, gazdaságos stb.)?

A kérdések természetesen megválaszolhatók:

ad a): Az a kérdés, hogy az indoklásból kiderül-e a jogalkotó szándéka, inkább gyakorlati, mint elvi kérdés. Ha nem derül ki, akkor nyilván ez az értelmezési módszer nem vezet eredményre, maradni kell az egyéb módszereknél.

ad b): A norma és indoklása közötti ellentét már súlyos elvi kérdés. Erre nem adható más válasz- legalábbis általánosan –, mint az, hogy ilyenkor a normaszöveg az elsődleges. Ez következik ugyanis a jogszabályok természetéből [nálunk az R) cikk (2) és a T) cikk rendelkezéseiből]. Különösen fontos ez, ha az indoklást nem a normával együtt adják ki, vagy – ami még veszélyesebb – ha az értelmezést alacsonyabb szintű jogforrás vagy nem is jogforrás tartalmazza. Ezt a követelményt vagy az Alkotmánybíróságnak kell majd kimondania, vagy eleve olyan értelmezési részletszabályt (Jat.) kell alkotni, amely biztos eligazítást ad erre a helyzetre.

ad c): A jogalkotó szándéka és az Alaptörvény közötti összhang (ide értve a 28. cikk harmadik mondata szerinti eredményt is) hiányát a jogalkalmazó (hatóság és bíróság) általában nem oldhatja fel, erre csak a jogalkotó vagy az Alkotmánybíróság jogosult. Az viszont megkerülhetetlen követelmény, hogy az Alaptörvénnyel ellentétes értelmezés mellett vagy maga a norma válik az Alaptörvénnyel ellentétessé (tehát ez az „élő jog” doktrínájának visszahozatalát jelenti), vagy az ilyen értelmezésen alapuló bírói döntés válik alaptörvényellenessé, ezért lesz megsemmisítendő.

1.4. A következő kérdés, amivel szembe kell nézni, a textualizmus és az originalizmus viszonya. Ha elfogadjuk, hogy a 28. cikk első mondata (eddig legalábbis) a textualizmus (objektív teleológia) alkalmazását rendelte el, akkor az új második mondat originalizmusa valóban megkettőzi az értelmezési módszert. Ha viszont abból indulunk ki, hogy az első mondat eddig is az originalizmust rendelte el, csak azt félreértve textualizmusként értelmeztük, akkor az új

második mondat nem hoz tartalmilag újat, csak helyreteresi (helyreállítja) az eredeti rendelkezés értelmét. A személyes álláspontom az, hogy a kérdést nem szükséges ennyire kiélezeni.

A textualizmus elsősorban nem a 28. cikkből, hanem az R) cikk (2) bekezdésből és a T) cikkből következik. Egy jogszabályt nyilvánvalóan szükséges saját szöveg-kontextusán belül értelmezni, a jogszabályok rendelkezésétől az értelmezés nem vagy csak kivételesen – az Alaptörvénnyel való összhang érdekében – szakadhat el. Az az értelmezés, amely ennél nagyobb szabadságon alapult (ez lényegében a harmadik, etikai értelmezési módszer) visszaélés volt a jogértelmező (bírói) hatalommal, mert aktivista attitűd alapján a jogértelmező bíró szerepét fölébe helyezte a jogalkotónak (bírói kormányzás).

Innen tovább lépve arra a következtetésre lehet jutni, hogy az originalizmus (régi vagy új) parancsa mindenképpen a textualizmust egészíti ki. Ha tehát a szöveg alapján körvonalazódik – soha nem egy, hanem mindig több – értelem, akkor csak abba az irányba szabad vinni az értelmezést, amely megfelel a törvényhozó céljainak és összhangban van az Alaptörvénnyel. Ha a jogalkotó célja és az Alaptörvénnyel való összhang nem magától értetődő, akkor azt fel kell oldani (ennek eszköztárára feljebb már utaltam). Végül az így kialakított értelmezés eredményét össze kell vetni a 28. cikk harmadik mondatában felsorolt négy értékkel.

1.5. Összességében tehát valódi elvi problémát csak a jogalkotó szándékának az indokolásban történő megjelenése, és ezzel összefüggésben a jogforrási hierarchia jelenthet. Ennek jól ismert megoldása van, igaz, nem az általunk alkalmazott jogrendben.

A katolikus kánonjog szabályai tulajdonképpen ugyanazon a talajon állnak, mint amit a 28. cikk tervezett módosítása tartalmaz:

„A hivatalos magyarázat lehet *hiteles* (authentic), ha maga a törvényhozó vagy egy általa megbízott szerv törvény módjára adja ki (...) A hiteles (törvény módjára kiadott) magyarázatnak ugyanolyan érvénye van, mint magának a törvénynek. Ki kell hirdetni. (...) A *magyarázott törvényhez való viszonya* szerint létezik *törvényt módosító* (kiterjesztő vagy leszűkítő) vagy pusztán *megvilágító* magyarázat. Módosító hatása csak a (törvény módjára kiadott) hiteles magyarázatnak lehet. (...) Figyelembe kell vennünk (...) a *törvényhozó szándékát* (...). Ez a „szándék”, mentalitás (mens legislatoris) a törvényhozó általános kormányzati beállítottsága, jogpolitikai irányvonala, mely egyéb törvényeiből és más megnyilatkozásaiból (...) tűnik ki.”¹

Az Erdő akadémikus által a kánonjog tekintetében leírtakhoz képest a 28. cikk számunkra egyszerűbbé teszi a helyzetet. Általában nem rendeli el a jogalkotó szándékának kutatását (sőt, erre eleve csak az alaptörvény-módosítás indokolása utal), hanem azt csak lehetővé teszi (másik kérdés, hogy ezzel a lehetőséggel immár érdemes élni, mert biztonságosabb eredményhez vezet). Amit elrendel, az a törvény-javaslat indokolásának, mégpedig – sajnos megint csak az indokolásból megtudhatóan – a hivatalosan kiadott indokolásnak a figyelembe vétele. A magam részéről ezt akkor tartanám biztonságos megoldásnak – és ez igen sok kétséget eleve kizárna – ha az ilyen indokolást törvény módjára, leginkább a törvénnyel egyidejűleg, egyetlen aktussal adná ki az Országgyűlés. Ez ugyanis kizárná még a jogforrási ütközéseket is. Megjegyzem, ez a megoldás nem ismeretlen a magyar jogrendszerben, tulajdonképpen ilyen a Ptk. vagy Btk. értelmezése tárgyában kiadott törvény (vagy ilyen volt a törvényerejű rendelet, de a különbségtételnek nincs már jelentősége).

1 Erdő Péter: *Egyházjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2003, 100-102. o.

1.6. Végezetül egy körülményre szükséges utalni: a hetedik módosítás 8. cikke csak 2019. január 1-én lép hatályba. Ennek a halasztott hatálynak indoka nem világos. Vagy utólagosan kiadott törvény-indokolásokra „vár” az alkotmányozó, vagy a visszaható hatályt kívánja elkerülni. Az első eset reményeim szerint nem áll fenn, törvények utólagosan kiadott kötelező indokolása ugyanis szövegszerűen elszakadna a 8. cikktől (már nem a javaslatnak, hanem az elfogadott törvénynek lenne az indokolása), és csak akkor férne össze a jogforrási hierarchiával, ha valóan törvény módjára adná ki az Országgyűlés.

Ha viszont a visszaható hatály elkerülése a 2019. január 1-jei hatálybalépés oka, akkor az nyilván az Alaptörvény jogi természetének félreértésén alapul. Az Alaptörvény ugyanis a jogrendszer alapjaként mindig visszaható hatályú (hacsak az alkotmányozó kifejezetten ki nem jelenti, hogy bizonyos helyzetekben nem kell alkalmazni – akkor viszont mégsem a jogrendszer alapja). Ha tehát a 8. cikk 2019. január 1-ján hatályba lép, akkor minden ügyben, minden törvény esetén alkalmazni kell függetlenül attól, hogy a törvény javaslatkori indokolását mikor adták ki. Ha nem így teszünk, akkor az Alaptörvény alkotmányvoltát tagadjuk, ami abszurdum lenne.

Itt jegyzem meg (ismételten), hogy a 8. cikk szövege szerint csak a jogszabályok (ez idő tájt lényegében a törvények) indokolása lesz kötelező, az Alaptörvényé nem. Az Alaptörvény ugyanis nem jogszabály. Az általános értelmezési kánon alól tehát ugyanúgy kimarad, mint ahogy a jogszabályok esetén a módosítás és az „elveszített normatartalom” sem vonatkozik az Alaptörvényre. A módosításai ezért maradnak hatályban a bekövetkeztük és inkorporálásuk ellenére.

2. A gyakorlati aggályok

A gyakorlati aggályaim jóval széles körűbbek, mint az elvi felvetések. Az egyszerűség kedvéért összekapcsolás nélkül, pusztá felsorolásként jelzem őket.

2.1. Minden szöveg értelmezést igényel. A jogszabályok, mint normák szövegek, ezért értelmezést igényelnek. A 8. cikk ehhez próbál támpontot adni. Csakhogy az indokolás is szöveg, következésképpen az is értelmezést igényel. Ebből pedig az adódik, hogy a 8. cikkel az értelmezési igény nem egyszerűsödik, hanem épen megkettőződik. Az önkényes bírói értelmezést tehát a 8. cikk nem fogja kizárni, mindössze annyi történik, hogy ezután a bírók nem a törvény közvetlen értelmezése, hanem az indokolás (ezáltal a törvény közvetett) értelmezésében járnak el saját belátásuk szerint. A bírák értelmezési fegyelmének elérésére tehát a 8. cikk nem alkalmas. Erre a felsőbbíróságok értelmezésének kötelező ereje (*precedens, stare decisis* elv) jelentene megoldást. Különösen fontos lenne, ha végre az Alaptörvény is rögzítené, hogy az Alkotmánybíróság döntése kötelező, mi több, *precedens* erejű, tehát bírói döntésnek minősül.

2.2. Ahhoz, hogy a jogszabályok indokolását az értelmezés során figyelembe lehessen venni, szükség van ilyen indokolásra. Most nem arra a triviális körülményre gondolok, hogy csak a törvényjavaslatoknak van indokolása, hanem arra is, hogy a törvényjavaslatok indokolása sem egységesen kiemelkedő minőségű. Nyelvtanilag („rögzítésre kerül”, „megállapításra kerül”

stb.), és tartalmilag is előfordul hiányosság. Nem ritka, hogy az indokolás lényegében megismétli a normaszöveget § jelek nélkül. Ezzel a jogalkalmazó bíró nem sokra megy.

2.3. Az indokolás kötelező figyelembe vétele akkor jöhetne komolyan szóba, ha a jogrendszer viszonylag stabil, a jogszabályok terjedelme pedig felfogható lenne. Ennek egyik eleme sem valós. Egyre hosszabb jogszabályok változnak folyamatosan. Ez pedig elviselhetetlen terhet ró a bíróságokra.

2.4. A 8. cikk által elvárt értelmezési igényesség a bírák jelenlegi ügyterhe mellett nem várható el. Havi 30 (elsőfokú) és 60 (másodfokú) befejezés mellett azt elvárni, hogy a bírák merengjenek a jogszabályok alkotójának szándéka fölött, illúzió. Nem véletlen, hogy az Alaptörvénnyel való összhang figyelembe vételhez szükséges megfontolásokra sem volt elegendő idejük. Megint csak a precedensek jelentenének megoldást – a felsőbbbíróságokon juthat idő a szükséges elvi vizsgálódásokra. Mindehhez még a felsőbbbíróságok esetén is akkor lenne esély, ha az Alkotmánybíróság is precedensképes fórumként járna el.

2.5. A 8. cikk folytán előálló helyzet és a (régi vagy új) 28. cikk alkotmányjogi panasz alapjaként történő elfogadása tekintetében nem látok új helyzetet. Az Alkotmánybíróság köteles a bíróságok tekintetében is érvényesíteni az Alaptörvényt. Ez nem a módosítás 8. cikkétől függ.