

Kézirat, megjelenés adatai:

Chronowski Nóra, Vincze Attila: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasz. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020. II. kötet*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC, Budapest 2021. 881-900.

Chronowski Nóra* – Vincze Attila**

23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasz

Az Alaptörvény 28. cikke szerinti jogértelmezési szabály kifejezett figyelmen kívül hagyása önkényes bírói jogértelmezéshez, és ezáltal a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez vezethet.

A határozat több alkotmányjogdogmatikai problémát vetett fel, amelyek közül a legnagyobb figyelmet az kapta, hogy az Alkotmánybíróság befogadta, és érdemben elbírálta a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) mint közhatalmi szerv alkotmányjogi panaszát, majd ez alapján meg is semmisítette a Kúria támadott ítéletét. Ez arra a kérdésre irányította a figyelmet, hogy a panasz vajon az egyén alapvető jogait védi a közhatalommal szemben, vagy ennél szélesebb körben vehető igénybe. A határozat emellett összekapcsolta az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot az Alaptörvény 28. cikkében meghatározott, bíróságoknak szóló – teleologikus és alkotmánykonform – jogértelmezési követelménnyel.

Az eset társadalmi jelentősége kétségtől nagy volt, erre a határozatnak az indítványt összefoglaló része egyértelműen reflektált: „a [támadott bírósági] döntések alapot adnak a 2014. február 25. napjától kezdődően ugyanezen eljárásrend szerint, átruházott kiadmányozási jogkörben meghozott nagyszámú döntés érvényességének megkérdőjelezésére” [Indokolás [11]. Mindazonáltal a demokratikus legitimitás szempontjából alkotmányosan aggályos jegybanki gyakorlat alkotmánybírósági jóváhagyása, amely párosult az alkotmányjogi panasz eljárás indítványozására jogosultak körének dogmatikailag kétséges kiterjesztésével a közhatalmi jogkörben eljáró szervre, számos kockázatot hordoz magában.

Az utóbbi problémakörhöz tartozik egyrészt az, hogy érdemben nem indokolta az Alkotmánybíróság az állami szerv alkotmányjogi panaszának befogadását, míg ehhez képest az egyéni panaszindítványok esetében szigorúan veszi az indítványozói jogosultságot. Másrészt, ha állami szervek – akár csupán a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogra szorítkozva, bár erre maga a határozat nem adott garanciát – alkotmányjogi panasz eljártást indítványozhatnak közhatalmi minőségükben, akkor kialakulhat olyan tendencia, amelyben az ügyfélre egyébként kedvező, számára jogvédelmet biztosító közigazgatási bírósági döntést az érintett szerv rendre Alkotmánybíróság elé viszi. Ez azzal is jár, hogy a testület folyamatosan küzdhet (akár saját magával is), hogy ne váljon szuperbírósággá.

* Tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.

** Egyetemi docens, Andrassy Gyula Budapesti Német Nyelvű Egyetem, Európai Közjogi Tanszék.

A határozatelemzés a K-128796 sz., „A demokrácia-elv normatív tartalma elméleti és gyakorlati szempontból, alkotmányjogi és uniós jogi megközelítésben” c. NKFI kutatás keretében készült a következő tanulmány átdolgozásával: CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság határozata a Magyar Nemzeti Bank kiadmányozási joga ügyében: A közjogi személyek alkotmányjogi panasz” *Jogesetek Magyarzata* 2019/1. 3–12.

Kézirat, megjelenés adatai:

Chronowski Nóra, Vincze Attila: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasz. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybíróvági gyakorlat. Az Alkotmánybíróvági 100 elvi jelentőséü határozata 1990-2020. II. kötet*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC, Budapest 2021. 881-900.

1. Előzmények

Az MNB 2013 óta ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer állami felügyeletét, amelynek jogalapját az Alaptörvény ötödik módosítása teremtette meg. A felügyeleti tevékenység részletes szabályait a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNB tv.) tartalmazza, a döntések meghozatalára az MNB testületi szerve, a Pénzügyi Stabilitási Tanács (a továbbiakban: PST) jogosult.

A jogalkotási előzményeket illetően, 2014-ben az MNB tv.-t úgy módosították, hogy a PST egyes döntések esetében átruházhatja a kiadmányozási jogot az MNB által alkalmazott vezetői megbízatással rendelkező személyre.¹

A panasz befogadása szempontjából az alkotmánybíróvági gyakorlatból a következőket érdemes előzetesen felidézni. Az Alkotmánybíróvági 2009-ben még leszögezte a Honvédelmi Minisztérium Közgazdasági és Pénzügyi Ügynöksége által előterjesztett panaszindítványokkal kapcsolatban: „[...] közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére”.² Az alkotmányjogi panasz átalakítása azonban, amelyet az Alaptörvény és a hatályos Abtv. vezetett be, lehetővé tette az indítványozói jogosultságon keresztül az anyagi és az eljárási alanyiság árnyalt megközelítését.³ A korábbi, Alkotmányon alapuló értelmezés egészen 2016-ig fennmaradt, a fordulat a 3091/2016. (V. 12.) AB határozatban (Magyar Honvédség Egészségügyi Központ ügye) következett be.⁴ Ebben az ügyben az Alkotmánybíróvági hosszan fejtegette az indítványozói jogosultságot, kitért az alapjogi jogalanyiság kérdéseire, és arra a következtetésre jutott, hogy a polgári jogviszonyban félként fellépő állami szervet megilletik azok az alkotmányos jogok, amelyek mindenki számára biztosítják a bírói jogvédelmet, eljárási garanciákat, így az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó tisztességes eljáráshoz való jogra, illetve az ugyanezen cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jogra is hivatkozhatnak.⁵

A tisztességes eljáráshoz való jog és az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési szabály közötti összefüggés sem előzmény nélküli az Alkotmánybíróvági gyakorlatában. A testület már a 7/2013 (III. 1.) AB határozatban kifejtette, hogy „[a]z indokolt bírói döntéshez fűződő jog [...] az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás

¹ MNB tv. 13. § (11) bek.: „A Pénzügyi Stabilitási Tanács az ügyrendjében meghatározottak szerint a (2) bekezdés k) pontjában meghatározott [felügyelet gyakorlásával kapcsolatos hatósági eljárásokban hozott] döntések tekintetében – egyes döntések vonatkozásában vagy teljes körűen – a kiadmányozási jogot az MNB által alkalmazott vezetői megbízatással rendelkező személyre ruházhatja át.” Ezt a 2014. évi XVI. törvény 242. § (2) bek. állapította meg, majd módosította a 2014. évi CIV. törvény 47. § (2) bek., vagyis az idézett szöveg 2014.02.25.–2014.12.31. között volt hatályban, de az érdemileg csak 2018 december végén változott meg a jogszabály szövege.

² 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH 2009, 174, 188–189.

³ BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 128., 156., 190.; TÉREY Vilmos: „Indítványozó-fogalom az alkotmányjogi panaszoknál” *Alkotmánybíróvági Szemle* 2016/1. 108–118.

⁴ NASZLADI Georgina: „Az állam(i) szervek) alapjogi jogalanyisága az Alkotmánybíróvági értelmezésében” *Közjogi Szemle* 2016/3. 65.

⁵ Ezt követően az Alkotmánybíróvági befogadott alkotmányjogi panaszt önkormányzattól, bíróságtól, közszolgálati műsorszolgáltatótól. Lásd CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: „Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani? A jogvédelem alapjául szolgáló alaptörvény-ellenesség és az Alaptörvényben biztosított jog fogalma” *MTA Law Working Papers* 2017/25. 20. jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_25_Csink_Frochlich.pdf. Az önkormányzatok vonatkozásában lásd VARGA Ádám: „Önkormányzati jogvédelem az Alkotmánybíróvági gyakorlatában” *Közjogi Szemle* 2020/3. 66–74.

Kézirat, megjelenés adatai:

Chronowski Nóra, Vincze Attila: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasz. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020. II. kötet*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC, Budapest 2021. 881-900.

alkotmányos követelményrendszerén belül jelentkezik”.⁶ Az indokolási kötelezettség alkotmányjogi értelemben vett sérelme az eljárási szabály alaptörvény-ellenes alkalmazását jelenti.⁷ Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alaposítással megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Az Alkotmánybíróság a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban rögzítette: „[a] bírói függetlenségnek nem korlátja, sokkal inkább biztosítéka a törvényeknek való alávetettség: a bírónak a határozatait a jogszabályok alapján kell meghoznia. Ha a törvénynek való alávetettségtől a bíróság eloldja magát, saját függetlenségének egyik tárgyi alapját vonja el. A vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelvével.”⁸

2. Indítvány

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az MNB hivatalból ellenőrzött egy befektetési társaságot, az eljárás eredményeként pedig visszavonta a társaság engedélyét, kezdeményezte felszámolását, és a társaság megválasztott igazgatósági tagjait felügyeleti bíróság megfizetésére kötelezték. A határozatot „Dr. Windisch László alelnök” írta alá és látta el alelnöki pecséttel, aki a bíróságot kirovó határozatot annak fejrésze szerint „az MNB nevében eljáró Pénzügyi Stabilitási Tanács felhatalmazása alapján”, a záró részben foglaltak szerint pedig „az MNB-nek az MNB tv. 4. § (9) bekezdésében és 39. § (1) bekezdés I) pontjában meghatározott feladatkörben, az MNB tv. 13. § (11) bekezdés alapján átruházott kiadmányozási jogkörben eljárva” hozta meg.

A tartalmi védekezésen túl az érintett vállalkozás igazgatósági tagja vitatta a kiadmányozás jogszerűségét is, mert az szerinte a PST hatáskörének elvonását jelentette. Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletét lényegében fenntartó kúriai határozat indokolása értelmében a „kiadmányozási jogkörben eljáró személynek [...] 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. A hatáskör gyakorlójának tehát van hatásköre mind a kiadmányozásra, mind a kiadmányozási jog átruházására, az a személy azonban, akinek jogszerűen átengedték a kiadmányozást, nem jogosult a hatáskör gyakorlására, nem jogosult közigazgatási jogviszonyban döntés hozatalára.” A Kúria kifejtette továbbá, hogy „[a] Ket. [a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, a továbbiakban: Ket.] egyértelmű szabályozására tekintettel [...] nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikk alkalmazására.”⁹

⁶ 7/2013 (III. 1) határozat, Indokolás [33].

⁷ 7/2013 (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34].

⁸ 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [23].

⁹ Az Alaptörvény 28. cikkének a határozathozatal idején hatályos szövege: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” A szöveg már a döntést követően, 2018-ban, az Alaptörvény hetedik módosításával kiegészült egy új 2. mondattal: „A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály

Kézirat, megjelenés adatai:

Chronowski Nóra, Vincze Attila: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasz. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírói gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020. II. kötet*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC, Budapest 2021. 881-900.

Az ítélettel szemben az MNB nyújtott be az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt. Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdéséből is következően az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz és a jogorvoslatához fűződő alkotmányos alapjog gyakorlatilag csak akkor biztosított, ha a peres eljárás során a bíróság a jogszabályokat az Alaptörvény 28. cikkének figyelembevételével azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezi. Amennyiben a bíróság saját maga által deklaráltan az Alaptörvény 28. cikkének mellőzésével jár el, azaz a jogszabályokat nem céljuknak megfelelően, a közjó érdekében alkalmazza, sérül a jogállamiság követelménye, a hatalommegosztás elve és a tisztességes bírósági eljárás, valamint a jogorvoslat nem biztosított, amely egyben alapjogi sérelmet is eredményez. Az indítványozó álláspontja szerint a bíróság ítéletével jogot alkotott, miután az MNB tv. 13. § (11) bekezdésében foglalt kiadmányozás fogalmának értelmezésekor figyelmen kívül hagyta a jogalkotó szándékát, valamint további konkrét jogszabályi rendelkezéseket. A kúriai döntés következményeként a PST maga kénytelen valamennyi közigazgatási döntést meghozni, ez pedig ellehetetleníti az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésében meghatározott feladatának ellátását, és megkérdőjelezi az ugyanezen eljárásrend szerint, átruházott kiadmányozási jogkörben meghozott nagyszámú döntés érvényességét.

3. A rendelkező rész és az azt alátámasztó indokolás

Az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben elbírálta, és – hét alkotmánybíró különvéleménye mellett – a Kúria döntését megsemmisítette.

3.1. Megalapozhatja az állami szerv indítványozói jogosultságát az indítványozónak a nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentősége, valamint az, hogy az indítványozó közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti, hogy jogvitájukat tisztességes eljárás keretében döntse el a bíróság [Alaptörvény 24. cikk (2) bek. d) pont, Abtv. 27. §].

A panasz befogadhatósága keretében a határozat egyrészt azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben lehetséges-e az alkotmányjogi panasz, másrészt azzal, hogy az Alaptörvény melyik rendelkezésére lehet azt alapítani. Az MNB mint közjogi személy alapjogi jogosultságát csupán röviden indokolta a többségi határozat: „Az Abtv. 27. § szerinti érintettség megállapítható: az indítványozó a per alperese, aki jogorvoslati jogait kimerítette. Az Alkotmánybíróság az indítványozó nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségére, valamint arra tekintettel, hogy az indítványozó közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti, hogy jogvitájukat tisztességes eljárás keretében döntse el a bíróság, az indítványozó indítványozói jogosultságát elismerte.” (Indokolás [15]).¹⁰

preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.”

¹⁰ Érdekesség ugyanakkor, hogy az AB honlapján közzétett indítványkiegészítés szerint az Alkotmánybíróság első megközelítésben úgy értékelt, hogy az indítványozónak nincs lehetősége alkotmányjogi panasz benyújtására.

Kézirat, megjelenés adatai:

Chronowski Nóra, Vincze Attila: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasz. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020. II. kötet*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC, Budapest 2021. 881-900.

A Kúria hatályon kívül helyező határozata esetén az eljárás még folyamatban van, és ezért általában az alkotmányjogi panasz nem befogadható az Alkotmánybíróság ügyrendje alapján, ugyanis nem merítettek ki minden jogorvoslatot. Jelen esetben ettől az Alkotmánybíróság kivételesen eltekintett, „mert az alkotmányjogi panaszában kifejtett alaptörvény-ellenes sérelem tekintetében az eljárás lényegében már lezárult, továbbá a Kúria iránymutatásának megfelelően lebonyolított új eljárásban már kizárt az alaptörvény-ellenesség orvoslása. A Kúria ítéletének megfelelően megismételt eljárásban hozott döntés szükségképpen alaptörvény-ellenes lenne.”

Az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz fűződő alapjogok érvényesülnek-e akkor, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazását kifejezetten mellőzi, és ezzel megakadályozza a jogszabály céljának érvényesülését.

3.2. Az Alaptörvény 28. cikke szerinti jogértelmezési szabály kifejezett figyelmen kívül hagyása önkényes bírói jogértelmezéshez vezethet, amely sértheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot.

A határozat érdemi érvelése két részre bontható: az első az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezési szabályok és a tisztességes eljáráshoz való jog közötti kapcsolat, a második a kiadmányozási jog terjedelmének vizsgálata. Ez a két kérdés úgy kapcsolódik össze, hogy az MNB tv. 13. § (11) bekezdésében foglalt kiadmányozás fogalmát a Kúria ítéletében a közigazgatási eljárási jog szűk értelmezésével összhangban állapította meg, azonban a jogalkotó ennek szélesebb értelmezést szánt, ami a vonatkozó rendelkezést beiktató 2014. évi CIV. törvény indoklásából következő: „[a] törvény a rugalmasabb döntéshozatal érdekében lehetőséget biztosít arra, hogy a Pénzügyi Stabilitási Tanács a [...] hatósági döntések meghozatala, valamint a döntést megtestesítő okirat aláírása is delegálható legyen.”

Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányjogi panasz az egyéni jogvédelem mellett, és azt erősítőleg az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény is, és az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmának érvényre juttatása mellett azt is vizsgálja, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság a jogszabály célját az alkotmányosan szükséges mértékben figyelembe vette-e.

Az Alaptörvény 28. cikke „a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat elsősorban azok céljával összhangban értelmezzék. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell a jogszabály céljának érvényesülését, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat elsősorban arra tekintettel kell értelmeznie. A Kúria ezzel szemben nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazására, alaptörvénybeli kötelezettsége ellenére nem vette figyelembe a jogszabály célját. Az Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak. A jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezi a tisztességes bírói eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek” (Indokolás [25]–[26]).

A többségi vélemény szerint az eljáró bíróság az alkalmazandó jogszabályi rendelkezés célját a Ket. egyértelműnek vélt szabályozására hivatkozva hagyta figyelmen kívül, amivel „a

Kézirat, megjelenés adatai:

Chronowski Nóra, Vincze Attila: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasz. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybíróági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020. II. kötet*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC, Budapest 2021. 881-900.

meghozott bírói döntés önkényessé vált, mert kilépett abból a jogértelmezési keretből, amelyet számára az Alaptörvény előírt. Az önkényes bírói jogértelmezés sértheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot”. A *contra legem* jogértelmezés és jogalkalmazás tehát önmagában még nem alapozza meg az alkotmányellenességet, hanem annak egyben alkotmányellenes eredményre is kell vezetnie. „Jelen 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” (Indokolás [28]).

3.3. Az a bírósági jogértelmezés, amely a jogszabály céljának vizsgálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja, alaptörvény-ellenesnek minősül [Alaptörvény 28. cikk, XXVIII. cikk (1) bek.].

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy nem tekinti feladatának a bírósági jogalkalmazás felülvizsgálatát, csupán annak alkotmányos keretei betartását ellenőrzi, különös tekintettel a bírósági jogértelmezésnek az Alaptörvény 28. cikkében foglalt lényeges elemeire, egyrészt az alapjogi érintettség, valamint a jelen határozatban kimunkált, a jogszabályi célhoz kötött jogértelmezési alapelv vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság kiemelte, „pusztán az a tény, hogy a bíróság a jogszabály céljának vizsgálata után azzal ellentétes tartalmú döntést hoz, nem eredményez minden esetben és feltétlenül alaptörvény-ellenességet. Egy ilyen követelmény a jogrend működőképességet veszélyeztető rugalmatlanságát idézhetné elő. Maga az Alaptörvény 28. cikke is akként fogalmaz, hogy a jogértelmezésnek a jogszabály célját elsősorban kell figyelembe vennie, és nem zárja ki, hogy a jogszabály tartalmának megállapításakor a bíróság egyéb szempontokra is figyelemmel legyen, és hogy ezek mérlegelése során, indokolt esetben, a jogszabály eredeti céljával ellentétes következtetésre jusson. Az a bírósági mérlegelés azonban, amely a jogszabály céljának vizsgálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja, már alaptörvény-ellenesnek minősül” (Indokolás [30]).

A kiadmányozásról az Alkotmánybíróság *obiter dictum* megjegyezte, hogy „a kiadmányozás fogalmának tartalma eltérő a hatósági eljárások és a bírósági eljárások esetében. A bírósági eljárásoknál a bíró a hatáskör címzettje és gyakorlója is egyben, helyette más nem járhat el. Ezzel szemben a közigazgatási (és ezen belül a hatósági) eljárásokban a hatáskör címzettje a közigazgatási szerv, gyakorlója a szerv maga vagy valamely vezetője, illetve alkalmazottja, azaz elválhat egymástól a hatáskör címzettje és gyakorlója. Ebből következően a kiadmányozás is más jelent a kétféle eljárásban. A bíróság esetén a kiadmányozás csak a bíró, illetve a bírói tanács által meghozott és aláírt döntés további példányainak hitelesítését jelenti. A közigazgatási, és főként a hatósági eljárásban a kiadmányozás emellett a hatáskör gyakorlását, a döntés tényleges meghozatalát is magában foglalja. A kiadmányozási jog e gyakorlása ténylegesen nem érinti a hatáskört, csupán a látszólagos hatáskör-átruházás egyik esetét valósítja meg. A látszólagosság azt jelenti, hogy ténylegesen nem az a személy vagy testület (jelen esetben a PST) gyakorolja a hatáskört, akire nézve azt a jogszabály megállapította, hanem annak felhatalmazása alapján egy belső szabályzatban (jelen esetben ügyrendben) a hatáskör címzettje által feljogosított személy, akinek eljárási cselekményeit és döntéseit azonban a hatáskörrel rendelkező hatóságnak kell betudni. A hatáskör címzettje és gyakorlója közti megkülönböztetést a hatósági eljárások gyakorlatában számos szükségszerű (pl. a hatáskör címzettje jogi személyként ténylegesen nem képes eljárni), vagy hatékonysági, gazdaságossági megfontolás (az elintézendő ügyek nagy száma) indokolhatja, mint ahogy ez a jelen ügyben is történt. Ezen megfontolások figyelembe vételével az Alaptörvény 28. cikkében

Kézirat, megjelenés adatai:

Chronowski Nóra, Vincze Attila: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasz. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020. II. kötet*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC, Budapest 2021. 881-900.

foglalt, észszerű és gazdaságos célra vonatkozó jogszabály-értelmezési kötelezettségeknek az MNB tv. 13. § (11) bekezdésében foglalt kiadmányozás fogalmának azon értelmezése felel meg, amely lehetővé teszi a PST érintett hatósági döntései meghozatalának delegálását” (Indokolás [31]).

4. Jogdogmatikai értékelés

4.1. Alapjogi jogalanyiség és alkotmányjogi panasz

A többségi döntés egyik legfigyelemreméltóbb hiányossága – amelyre több különvélemény is reflektált –, hogy a befogadhatóság vizsgálatánál nem fejt ki dogmatikailag, hogy az *acta iure imperii* eljáró MNB milyen alapon kezdeményezhet az Abtv. 27. cikke szerinti alkotmányjogi panaszeljárást. A 3.1. pontban idézett sommás megállapításból következően két szempontot tartott döntőnek az Alkotmánybíróság az „ügyfélképesség” szempontjából: az indítványozó különleges és kiemelkedő funkcionális jelentősége (eshetőleg, kivételes – és tartalmilag meglehetősen etatista – kritérium), valamint az indítványozó közvetve magánfelek tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát érvényesíti (kiterjesztő kritérium, amely viszont kivételnek tűnik a tényleges, személyes, közvetlen érintettség feltételrendszerére alól – és azzal egyébként nagyon nehezen összeegyeztethető, mert ebből az következne, hogy az alapjogi igény érvényesítése közvetett is lehet). Teljesen megkerüli a többségi határozat az alapjogi jogalanyiség és az alkotmányjogi panasz indítványozási jogosultság közötti viszony vizsgálatát. Az alapjogi jogalanyiség anyagi alkotmányjogi kérdés, az indítványozási jog pedig ennek az eljárásjogi kivetülése, éppen ezért rendkívül fontos lett volna a kettő közötti összefüggések tisztázása.

A párhuzamos indokolásokban kibontakozott, hogy az Alkotmánybíróság néhány tagja minden további nélkül terjesztené ki panaszeljáráásban az eljárási képességet állami szervekre, mivel az Alaptörvény és az Abtv. is csupán „Alaptörvényben biztosított jog” sérelmét követeli meg.¹¹ Ugyanakkor az Alaptörvény az originer szervek esetében alkotmányos funkciót, valamint feladatokat és hatásköröket állapít meg, amelyek nem foghatók fel (alanyi) jogként, a hatáskör mindig eljárási jog és kötelesség. Alapvető jogai az embernek vannak, hatáskörei az állami szerveknek.¹²

Ahogy arra Czine Ágnes, Hörcherné Marosi Ildikó, Schanda Balázs és Stumpf István különvéleménye is rámutatott,¹³ napjainkban tankönyvi alaptétel, hogy az állam – mivel

¹¹ Pokol Béla kifejezetten ellenezte az állami szervek indítványozói jogának korlátozást, mert álláspontja szerint ez ellentétes a fegyveregyenlőséggel a bírósági eljárásokban, amelyben az állami szerv a peres félként elveszti hatalmi szerepét. Szabó Marcel is amellet foglalt állást, hogy az indítványozói jogosultságot általánosan, valamennyi állami szerv vonatkozásában rögzítenie kellett volna a határozatnak. Varga Zs. András azt hangsúlyozta, hogy költségvetési szerv és közigazgatási vagy közigazgatási jogkörben eljáró szerv is jogosult az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz benyújtására. Az Abtv. ugyanis nem az indítványozó „alapjogáról” vagy „emberi jogáról”, hanem az Alaptörvényben biztosított jogáról rendelkezik, amely minden jogi személynek, illetve közjogi jogalanynak lehet, feltéve, hogy nem olyan jogról van szó, amely kizárólag embert illet meg.

¹² Még a korábbi alkotmány alapján, amely kifejezetten úgy rendelkezett, hogy az önkormányzatoknak alapjogai vannak, jegyezte meg az Alkotmánybíróság, hogy ezek nem alapjogok, csak alkotmányilag garantált hatáskörsoportok, vö. pl. a 4/1993. (II. 12.) AB, illetve 64/1993. (XII. 22.) AB határozatokkal.

¹³ Czine Ágnes kifejtette, hogy nem ért egyet az indítványozói jogosultsággal, mert összhangban a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze. Hörcherné Marosi Ildikó azt hangsúlyozta, hogy az Alaptörvényből nem vezethető le az állam és az állami szervek alapjogi jogalanyiséga, így általános panaszjoga sem. Az alkotmánybírósági gyakorlatot áttekintve, ettől mindedig csak az *acta iure gestionis* esetében tért el a testület, és az állami vagy önkormányzati szervek eljárási legitimitációját a magánjogi tárgyú alapper adta. Schanda Balázs szerint az indítvány visszautasítása

Kézirat, megjelenés adatai:

Chronowski Nóra, Vincze Attila: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasza. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírói gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020. II. kötet*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC, Budapest 2021. 881-900.

címzettje és kötelezettje az alapvető jogoknak – nem lehet alkotmányos alapjog alanya az alapjogi jogviszonyban.¹⁴ A jogokról szóló generálklauzula [Alaptörvény I. cikk] egyik célja éppen az, hogy az egyén jogait garantálja az állam hatalmával szemben.¹⁵ Az alapjogi jogalanyiség az ember esetében az érinthetetlen méltóságából fakadóan abszolút, magánjogi jogi személyeknél viszont – mivel nincs érinthetetlen lényegük – kizárólag az azokat alkotó személyekből derivált, és ezért csupán korlátozott lehet. Az állami szervezetek az állammal szemben pedig egyáltalán nem lehetnek alapjogaik,¹⁶ mivel a kötelezett és a jogosult nem lehet ugyanaz a személy, ez ugyanis már a római jog alapján is a *liberatio*, vagyis kötelemből való szabadulás egyik esete volt. Ebből a szempontból az az esetlegesség, hogy milyen szervezeti formában jelenik meg az állam, nem változtat azon az alapvető tényen, hogy az állam szerveiről van szó, és ezért az alapjogok kötelezettjei, nem pedig jogosultjai.

E kategorikus állításokat több kérdés is árnyalja: megilletik-e a közjogi jogi személyeket például az eljárási jogok, illetve beszélhetünk-e egyes közjogi jogi személyek esetében tulajdonhoz való jogról? A magyar alkotmánybírói gyakorlat a közjogi jogi személyek alapjogi jogalanyiséga tekintetében mozaikos. Ezzel szemben a német dogmatika részletesen foglalkozik a közjogi jogi személyek alapjogi jogképességével, és főszabályként nem fogadja el azt közhatalmi jogosítványokkal felruházott állami, közigazgatási szervek, közintézetek, köztestületek, közalapítványok, állami tulajdonú gazdasági társaságok esetében.¹⁷ Ez alól néhány kivétel ismert: azok a közjogi személyek hivatkozhatnak alapjogokra, amelyek feladata bizonyos alapjogok érvényesítése, így az egyházak, az egyetemek vagy a közszolgálati médiumok – azonban ezek az intézmények is csak azokra az alapjogokra hivatkozhatnak, amelyek érvényesítésére létrejöttek. Szűk körben, kivételesen elismerik, hogy az eljárási jogok megillethetik a közjogi jogi személyeket, de kizárólag saját védelmükben,¹⁸ ugyanakkor nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy itt kivételekről van szó, és az eljárásjogi rendelkezések esetén az eljárás jogállami természetére vezet vissza a német alkotmánybírói ezt a kivételt. Elvetik azonban azt az álláspontot, hogy a magánjogi jogviszonyokban tevékenykedő közjogi jogi személyek alapjogi jogalanyiséga elismerhető lenne.¹⁹ A német alkotmánybírói az indítványozói jogosultsághoz három szempontot vizsgál: az indítványozó jogosult-e az általa felhívott alapjog által garantált védelemre (anyagi jogi szempont, *Grundrechtsfähigkeit*); képes-e az alapjog önálló érvényesítésére, azaz van-e eljárási cselekvőképessége (eljárási jogi szempont, *Prozessfähigkeit*); van-e a konkrét ügyben legitimációja, hogy a sérelmezett

lett volna indokolt az MNB alapjogi jogosultságának hiánya miatt. Stumpf István szintén arra hívta fel a figyelmet, hogy az MNB-nek nincsenek alapvetői jogai, mert ezek eredendően az egyének szabadságát biztosítják az állammal, a közhatalom birtokosával szemben, rendeltetésük tehát a közhatalom (állami hatalom) korlátok közé szorítása.

¹⁴ CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – ZELLER Judit: „A magyar alapjogi rendszer” in DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2006) 26–30.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „8. §” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* (Budapest: Századvég 2009) 402.; VÉKÁS Lajos: *Az új polgári törvénykönyv elméleti előkérdései* (Budapest: HVG-ORAC 2001) 136–140.; VINCZE Attila: „Az Alkotmány rendelkezéseinek érvényre juttatása a polgári jogviszonyokban” *Polgári Jogi Kodifikáció* 2004/3. 3–8.; SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix: *Az alapjogi bíráskodás kézikönyve* (Budapest: HVG-ORAC 2013) 71–94.

¹⁵ Vö. az 1320/B/1990/3. AB határozattal. ABH 1991. 496, 496–498.

¹⁶ 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998. 387, 402.

¹⁷ Ernst BENDA – Eckart KLEIN: *Verfassungsprozessrecht* (Heidelberg–München–Landsberg–Frechen–Hamburg: C.F. Müller 2012) Rn. 522–528.

¹⁸ 1 BvR 2142/11.

¹⁹ Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band III/1 Allgemeine Lehren der Grundrechte* (München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung 1988) 1061–1066.

Kézirat, megjelenés adatai:

Chronowski Nóra, Vincze Attila: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasz. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybíróági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020. II. kötet*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC, Budapest 2021. 881-900.

közhatalmi aktust megtámadja, azaz fennállnak-e az érintettség feltételei (eljárási jogi szempont, *Beschwerdebefugnis*).²⁰

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának kezdetén, az 1990-es években a közjogi jogi személyek alapjogi jogalanyiságát főként az önkormányzatok tulajdonhoz való jogának vonatkozásában érintette. E kérdésben az Alkotmánybíróság sem jutott végleges álláspontra, határozataiban felmerült az önkormányzat alapjogi jogalanyként való értelmezése, de az ezzel ellentétes álláspont is.²¹ Az érintettség nélkül, bárki által indítványozható normakontroll-eljárások túlsúlya valóban nem kedvezett annak, hogy a jogi személyek alapjogi jogalanyiságával összefüggő dogmatikai problémák a gyakorlatban is felmerüljenek. Mindazonáltal – mint már az előzményekben utaltunk rá – 2016-ban az Alkotmánybíróság elismerte állami szerv indítványozói jogosultságát, szigorú feltételnek tűnt ugyanakkor, hogy hogy az állam ne közjogi, hanem magánjogi jogalanyként vegyen részt az adott jogviszonyban. Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben legalábbis részletesen és kellő alaposítással kellett volna indokolnia, miért is tért el ettől a saját maga által támasztott feltételtől. Maga a feltétel is vitatható azonban, amint azt Stumpf Istvánnak és Dienes-Oehm Egonnak a 3091/2016. (V. 12.) AB határozathoz fűzött meggyőző különvéleménye a német alkotmánybíróági gyakorlat alapján részletesen levezeti: az államhatalom a magánjogi eszközök használata során sem mentesül az alapvető jogok védelmére irányuló kötelezettsége alól, sem magánjogi eljárások, sem magánjogi szervezeti, illetve társasági formák igénybevételénél.²²

Az MNB, annak ellenére, hogy formálisan részvénytársaság (MNB tv. 5. §), egyértelműen közhatalmi szervként járt el, és a magánjogi forma leginkább történeti esetlegességekkel magyarázható, mivel valódi részvényes nem áll mögötte.²³ Ezért is nincsenek alapjogérvényesítésre vonatkozó speciális funkciói, így nem áll meg az az érv sem, hogy közvetetten magánfelek alapjogi igényét érvényesítené. Bár vannak törvényen alapuló jogai, alapjogi jogvédelemre nem tarthat igényt, különösen akkor, ha a tisztességes eljáráshoz való jog bírói jogértelmezéssel összekapcsolt, kiterjesztő értelmezésére alapozza azt – hiányzik esetében a *Grundrechtsfähigkeit*, viszont alapjogi kötelezettként inkább – a tisztességes hatósági eljárás jegyében – a döntéshozatal demokratikus jogállami szabályait tarthatta volna be. Az MNB-ügy befogadásával az Alkotmánybíróság „alapjogi kártyát” adott a közhatalmi szervek kezébe, amely arra is alkalmas lehet, hogy a közigazgatási bíróság által a hatósággal szemben álló ügyfeleknek biztosított jogvédelmet gyengítsék. Az az érv sem áll meg, hogy ez azért lenne szükséges, mert az alapul fekvő perben két egyenjogú fél venne részt. A közhatalom gyakorlásának ugyanis egyik jellemzője, hogy a közhatalmi aktusokat megilleti a jogszerűség vétele, vagyis a hátrányt szenvedő polgárnak kell keresetet indítania annak érdekében, hogy ezt megdöntse, és pontosan azért biztosítja az állam a tisztességes eljáráshoz való jogot, hogy a jogkereső polgár eséllyel szállhasson szembe a közhatalommal. Mivel az eljárás általában azzal indul, hogy a közhatalom egyenlőtlen helyzetből megterheli a polgárt vagy elutasítja az igényét, nehezen értelmezhető a felek egyenlősége. Az eljárásban a polgár lesz a felperesi pozícióban, viseli az eljárás költségeit, a bizonyítási terhet, és ha esetleg sikerrel jár, akkor ezt az Alkotmánybíróság szerint ki lehet egyenlíteni azzal, hogy a közhatalmat még az alkotmányjogi panasz lehetősége is erősíti. Könnyen belátható, hogy a spektrum nem szűkíthető le a közhatalmi szerv és a (közigazgatási) bíróság relációjára, amelyben már csak a bíróság járna el

²⁰ TÉREY (3. lj.) 108–109.

²¹ Vö. a 4/1993. (II. 12.) AB határozattal (ABH 1993. 48, 69), a 37/1994. (VI. 24.) AB határozattal (ABH 1994. 238, 244) és az 56/1996. (XII. 12.) AB határozattal (ABH 1996. 204, 207).

²² 3091/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás (különvélemény) [72].

²³ Részletes kritikáját lásd VINCZE Attila: „32/D §” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* (Budapest: Századvég 2009) msz. 31–36.

Kézirat, megjelenés adatai:

Chronowski Nóra, Vincze Attila: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasza. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybíróvági gyakorlat. Az Alkotmánybíróvági 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020. II. kötet*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC, Budapest 2021. 881-900.

közhatalmi minőségben, hanem mindig figyelembe kell venni, hogy az alapul fekvő közigazgatási perben ott a jogkereső polgár, aki szükségképpen gyengébb pozíciót foglal el az állammal szemben.

4.2. A jogértelmezési szabály

A többségi vélemény szerint az Alaptörvény XXVIII. és 28. cikke között a numerológiai koincidencián túli szoros tartalmi összefüggés van, és az Alaptörvény 28. cikke szerinti jogértelmezési szabály figyelmen kívül hagyása, jelen esetben a jogalkotó célja szerinti értelmezés hiánya egyben megsérti a tisztességes eljáráshoz való jogot is. Ez az összefüggés már megjelent az Alkotmánybíróvági korábbi döntéseiben is, ugyanakkor a jelen döntés még egyértelműbbé teszi a kapcsolatot.

Ha ezeket a követelményeket a jelen ügyre vetítjük, akkor ebből az következik, hogy nemcsak az veti fel a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét, ha valamely, a fél által felvetett indokot a bíróság nem vizsgál meg, illetve ha e vizsgálat eredménye nem jelenik meg a bírósági határozat indokolásában, hanem az is, ha a jogértelmezést a bíróság nem *lege artis* végzi. Ennek során támaszkodnia kell a jogi fogalmak tradicionális tartalmára, másrészt a jogértelmezés elfogadott módszereire, vagyis arra a képességre, hogy hogyan kell a jogszabályokat olvasni, azok értelmét megfejteni. Mind a jogi fogalmak ismerete, mind a jogértelmezés képessége olyan gadameri értelemben vett előzetes ismeret (*Vorverständnis*), ami lehetővé teszi a jogszabályalkotó és a jogalkalmazó közötti kommunikációt: a jogszabályalkotó ugyanis pontosan azzal számol, hogy bizonyos fogalmak ismertek, és azokat nem kell definiálnia (ahogy valószínűleg nem is tudna ennek eleget tenni), és azzal is számol, hogy milyen szövegértelmezési módszerekkel fogja a jogalkalmazó az adott jogszabályt olvasni. Pontosán ennek ismerete teszi lehetővé a komplex jogalkotást.

Ugyanakkor, ha a jogalkotó számára ismertek azok a fogalmak és jogalkalmazási módszerek, amelyekkel a jogi oktatás felvértezi a jogalkalmazókat, akkor nem teljesen ördögtől való gondolat, ha ezeket maga is formálni szeretné. Ez különösen akkor lehet szükséges, ha attól tart, hogy a jogalkalmazás a jogalkotás értelmét kiforgatja, ha a jogértelmezés és jogalkalmazás a jogszabály szándékolt vagy kifejezett céljával ellentétes eredményre vezet, aminek az oka lehet akár egy túlonúl aktivista, akár egy túlonúl formalista, már-már a szövegfetisizmusba hajló értelmezési módszer. Nem az Alaptörvény megalkotója volt az első, aki ezzel a problémával szembesült. A *Code Civil* híres 4. cikke, amely jogszolgáltatás megtagadásért teszi felelőssé azt bírót, aki a törvényszöveg hiányosságaira utalva nem dönt el egy jogvitát, ugyanúgy a jogalkotás és a jogalkalmazás közötti feszültségre reagált, mint az osztrák polgári törvénykönyv jogértelmezésre vonatkozó rendelkezései (§§ 6–7 ABGB), amelyek elsősorban a jogszabályoknak a szövegösszefüggésre és a jogalkotó világos szándékára tekintettel levő szöveghű értelmezését írják elő (és csak ennek hiányában engedik az analógia vagy a természetes jogelvek alkalmazását). Legalábbis Rudolf von Jhering *Der Zweck im Recht* című könyvének 1877-es megjelenése óta ismert továbbá, hogy a jog nem szükségképpen és nem feltétlenül valamilyen absztrakt igazságesszme megtestesülése, hanem olyan eszköz is, amivel a jogalkotó politikai hatalom társadalmi változásokat igyekszik elérni,²⁴ és ennél fogva legitim elvárás, hogy a jogalkalmazás során ezt a célt figyelembe veszik.

Az Alaptörvény 28. cikke, az Alaptörvény hetedik módosítását megelőzően, a jogértelmezési szabályokat alapvetően két csoportra osztotta: azokra, amelyeket elsősorban figyelembe kell venni, és azokra, amelyeket logikusan másodsorban kell figyelembe venni,

²⁴ Nagyon tanulságosan lásd Brian Z. TAMANAHA: *Law as a Means to an End* (Cambridge: CUP 2006).

Kézirat, megjelenés adatai:

Chronowski Nóra, Vincze Attila: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasza. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020. II. kötet*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC, Budapest 2021. 881-900.

nyilvánvalóan akkor, amikor az elsődleges jogértelmezési szabályok nem vezetnek kielégítő eredményre. Az Alaptörvény 28. cikke szerint ugyanis a jogszabályok szövegét „elsősorban” azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. Ehhez az Alaptörvény hetedik módosítása annyit pontosítást fűz, hogy a jogszabályok céljának megállapítása során, ugyancsak „elsősorban” a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.

Ebből tehát nyelvtani értelemben a következő algoritmus képezhető: a jogszabályokat elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni, ami a teleológiai, azaz a jogalkotói célt (τέλος) vizsgáló, és az objektív alkotmánykonform értelmezést azonos rangon helyezi el. A teleológiai jogértelmezés keretében kell ugyanakkor a jogszabály preambulumát vagy a javaslat indokolását figyelembe venni, de ezen felül, ha ezek nem vezetnek egyértelmű eredményre, akkor a jogszabály célja más értelmezéssel is megállapítható, például a jogrendszer ellentmondás mentessége alapján, vagyis az alapján, hogy a jogalkotó nem akarhatott olyan célt elérni, ami más (azonos vagy magasabb rangú) jogszabály megsértését eredményezné.

Ezen túlmenően az Alaptörvény megfogalmaz egy objektív teleológiai célt is, és azt a vélelmet állítja fel, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Ez nyilvánvalóan egyaránt igaz a nyelvtani és a teleológiai értelmezésre, és az egyes kifejezések, valamint a jogalkotói cél vizsgálatokor azt az értelmezést kell választani, ami a közjót, erkölcsös és gazdaságos célt szolgál. Vagyis a jogszabály céljának keresése, a teleológiai jogértelmezés²⁵ megjelenik a szubjektív (jogalkotói) és objektív teleológiai értelmezés formájában is az Alaptörvény 28. cikkében. E két zsinórmérték közötti elsődlegesség kérdése elméletileg mindig is vitatott volt.²⁶ A szubjektív teleologikus értelmezés esetén az értelmezés célja a jogalkotó szervek szándékának feltárása, ahogy az a jogalkotás dokumentumai alapján (tervezetek, indokolások, jegyzőkönyvek) megállapítható. Az objektív teleológiai értelmezés viszont abból indul ki, hogy milyen módon objektívalódott a jogalkotói akarat a törvényszövegben (függetlenül attól, hogy a jogalkotói szándék ténylegesen mire irányult), és ennek során figyelemmel van a jog immanens értékeire, mint az ellentmondás-mentesség, a jogegyenlőség, vagyis feltételezi, hogy a jogszabály okosabb lehet a megalkotójánál. Az objektív teleológiai értelmezés tehát, szemben a Kúria joggyakorlat elemző csoportjának véleményével, nem abból indul ki, hogy milyen objektív hatást fejt ki egy értelmezés a társadalomra,²⁷ hanem abból, hogy milyen célok olvashatóak ki a törvényből függetlenül attól, hogy milyen szubjektív motivációi voltak a jogalkotónak a törvény megalkotásával. A legtöbb esetben sem az egyik, sem a másik jogértelmezési elv nem vezet önmagában eredményre, és ezért ezeket kombinálni kell, amennyiben a szöveg több értelmezési lehetőséget teremt.

Az Alaptörvényben ugyanakkor, és ez ismételt hangsúlyozandó, a jogszabályok célja fényében történő értelmezés, valamint az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezés²⁸ egyenrangúak, tehát a jogszabály céljának fényében történő értelmezés nem ronthatja le az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezést: ez logikus is, hiszen a jogalkotó nem törekedhet az Alaptörvény megsértésére, tehát a jogalkotó szándéka csak az Alaptörvény keretei által

²⁵ A Kúria „Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítélezésben” Joggyakorlat-elemző Csoportja, 2016.El.II.JGY.K.1, 58.

²⁶ Karl LARENZ: *Die Methodenlehre der Rechtswissenschaft* (Berlin–Heidelberg: Springer ²1969) 296–301.; SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2013) 166–169.

²⁷ Kúria (25. lj.) 58.

²⁸ Lásd CHRONOWSKI Nóra: „Az alkotmánykonform értelmezés és az Alaptörvény” *Közjogi Szemle* 2017/4. 7–15.; JAKAB András: „A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében” *Jogesetek Magyarázata* 2011/4. 86–94.

Kézirat, megjelenés adatai:

Chronowski Nóra, Vincze Attila: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasz. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020. II. kötet*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC, Budapest 2021. 881-900.

nyújtott értelmezési tartományon belül bírhat elsőbbséggel a többi jogértelmezési módszerhez képest. Ezzel ugyanakkor el is jutottunk a probléma lényegéhez, ugyanis az Alaptörvény 28. cikke egyenrangú minden más alaptörvényi rendelkezéssel, tehát ha jogalkotó képes is volt saját jogpolitikai céljait kellő világossággal a jogszabályban megjeleníteni, ez kétségkívül ellentmondhat az Alaptörvényben rögzített más követelményeknek: mint a jobbiztonság [Alaptörvény B) cikke], a hatalommegosztás [Alaptörvény C) cikk], az uniós kötelezettségek [Alaptörvény E) cikk], a nemzetközi jog általános elvei és a vállalt nemzetközi kötelezettségek tiszteletben tartása [Alaptörvény Q) cikk], vagy az alapjogok érvényesítése (Alaptörvény I. cikk).

Az Alkotmánybíróság határozatának alapos olvasatából nem az következik, hogy a jogalkalmazóknak szolgálai módon a jogalkotó akaratát kell követniük, és a jogszabályokat az indokolás értelmében kell alkalmazniuk: az Alaptörvény az „elsődleges”, és nem a „kizárólagos” kifejezést használja. Ebből az következik leginkább, hogy 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.²⁹ Ezzel az Alkotmánybíróság nem kíván lehetetlent, sőt, amit kíván, az nagyon is fakad a tisztességes eljáráshoz való jogból, és nagyon is kívánatos lenne, ha az indokolás a jogértelmezés tekintetében is míves lenne, és a jogkereső állampolgárnak ne egy török kádiéval kelljen összehasonlítani a bírói jogalkalmazást.

Az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezés ugyanakkor több eredményre is vezethet: (1) a jogszabály egyértelmű és összhangban van az Alaptörvénnyel, a közjóval, az erkölccsel, akkor azt ilyen formában alkalmazni kell; (2) a jogszabály egyértelmű és nincs összhangban az Alaptörvénnyel, ekkor elő kell terjeszteni normakontrollra; (3) a jogszabály nem egyértelmű, de a jogalkotói szándék alapján világos értelme van, ami összhangban van az Alaptörvénnyel, a közjóval, az erkölccsel, akkor azt ilyen formában alkalmazni kell; (4) a jogszabály nem egyértelmű, és a jogalkotói szándék alapján sem lehet egyértelmű eredményre jutni – ekkor egy olyan értelmezést kell választani, ami összhangban van az Alaptörvénnyel, a közjóval, az erkölccsel, és a jogszabályt ilyen formában alkalmazni kell; (5) a jogszabály nem egyértelmű, a jogalkotói szándék alapján ugyanakkor egyértelmű eredményre lehet jutni, de ez az értelmezés nincsen összhangban az Alaptörvénnyel, a közjóval, az erkölccsel, akkor azt az értelmezést kell választani, ami az Alaptörvénnyel, a közjóval, az erkölccsel összhangban áll; (6) a jogszabály nem egyértelmű, és a jogalkotói szándék alapján sem lehet egyértelmű eredményre jutni, de nincsen olyan értelmezése, ami összhangban van az Alaptörvénnyel, a közjóval, az erkölccsel, akkor lényegében ismét Alaptörvénybe ütköző, tehát elő kell terjeszteni normakontrollra.

²⁹ Ehhez az álláspontunkhoz képest Kovács Ágnes sokkal szkeptikusabb, figyelemmel az adott politikai körülményekre és az Alaptörvény hetedik módosításával beiktatott, új második mondatra az Alaptörvény 28. cikkében. Hangsúlyozza, hogy a törvényjavaslatok indokolásának nincs normatív ereje, és „a miniszteri indokolások egyértelműen politikai természetű szövegek, melyekre a bíróságok alapvetően csak akkor hivatkozhatnak igazolt módon, ha a rendelkezés jelentése a norma-szöveg alapján nem tárható fel, vagy amennyiben a normaszövegből következő jelentés súlyosan igazságtalan döntés meghozatalára kényszerítené a bírót”. Arra a veszélyre hívja fel a figyelmet, hogy ezzel a stratégiával „a jogalkotó, illetve a jogalkalmazási gyakorlat szakmai vagy alkotmányossági felügyeletére felhatalmazott bírói fórum – esetünkben az Alkotmánybíróság – a szövegben explicit módon fel nem leltető ideológiai szempontok érvényesítésére kötelezi a rendes bíróságokat, a jogalkotó szándékára támaszkodó jogértelmezési módszer előírásával.” KOVÁCS Ágnes: „Tájkép sötét kerettel: az Alkotmánybíróság »MNB-határozata« – szkeptikus olvasat” *Fundamentum* 2019/1–2. 115–116.

Kézirat, megjelenés adatai:

Chronowski Nóra, Vincze Attila: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasza. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020. II. kötet*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC, Budapest 2021. 881-900.

A nyilvánvaló kérdés ugyanakkor az, hogy a bírói jogértelmezés milyen fokú hibája vezethet a tisztességes eljáráshoz való jog megsértéséhez. Az Alkotmánybíróság a német joggyakorlatból kölcsönzött, de más államokban is alapvetően hasonló³⁰ önképével összhangban nem kíván szuperfelülvizsgálati bírósággá válni, így tehát az a gyakorlati kérdés mindenképpen fennáll, hogy milyen jogértelmezés az, ami már alkotmányos jelentőségű kérdéseket vet fel, és ezt a mércét hogyan lehet majd a polgári, büntető és közigazgatási bírások sajátságaira is tekintettel kiérlelni. A jelen ügyben a Kúria a Ket. és az MNB törvény közötti konfliktust a Ket. általános és egyértelmű szabályozására figyelemmel oldotta fel, amivel az Alkotmánybíróság nem értett egyet, mert szerinte az MNB törvény módosításának miniszteri indokolását kellett volna figyelembe venni. Megjegyezzük, az indokolás nem norma, és attól sem válik azzá, hogy az Alaptörvény kifejezetten preferálja a szubjektív teleologikus jogértelmezést. Az Alkotmánybíróság így lényegében – az ügy érdemét tekintve – törvényességi felülvizsgálatot bűjtött alkotmányossági köntösbe: a kapcsolatot az teremtette meg, hogy a Kúria – elég szerencsétlen módon – kifejezetten kizárta a 28. cikk alkalmazását, továbbá az Alkotmánybíróság szerint nem vette figyelembe az észszerű és gazdaságos jogszabályi cél keresésére vonatkozó köteleességét sem.

Annyi bizonyosnak tekinthető, hogy a jogértelmezési szabály és a tisztességes eljárás összekapcsolása újfajta alkotmányjogi panaszok előtt nyitja meg az utat, így 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 szuperbírósággá.

4.3. A kiadmányozás

A többségi határozat abból indul ki, hogy az MNB törvény alapján a PST jogköreit az MNB Ügyrendje alapján más személyre lehet delegálni, amivel különösen Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye nem tudott azonosulni.³¹ A kérdés lényegében a körül forog, hogy vajon a PST hatásköreinek átruházása egy technikai, kiadmányozási kérdés, ami az Ügyrendben rendezhető, vagy ez tényleges hatáskör-átruházás, ami nem lehetséges. Ezt a kérdést az 1/2003. KPJE jogegységi határozat akképpen döntötte el, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét csak jogszabály felhatalmazása esetén ruházhatja át, ugyanakkor a kiadmányozási (aláírási) jog belső szabályzatban való engedélyezése nem minősül hatáskör átruházásnak.

A kiadmányozási jog a közigazgatási szerv vezetője nevében, vagyis lényegében a közigazgatási szerv nevében történő döntéshozatalt, kötelezettségvállalást jelent, ami az adott közigazgatási szervnek lesz betudva. Logikus, hogy egy közigazgatási szerv vezetője nem tud valamennyi ügyet maga elintézni, és ezért belső ügyrendben meghatározottak szerint a döntéshozatalt átruházza a szerv egy másik alkalmazottjára. Ez a megoldás a monokratikus közigazgatási szervekre van kitalálva, hiszen a kiadmányozási jog egyben az utasításadás lehetőségével párosul, vagyis a kiadmányozási jog alapján eljáró személyt a szerv vezetője

³⁰ Lásd ehhez összefoglalóan Herbert KÜPPER – Attila VINCZE: *Verfassungsgerichte und Obergerichte im Mitteleuropa* (Berlin: Peter Lang 2018).

³¹ A hatáskör és a kiadmányozási jogkör delegálhatóságának kérdése kapcsán Hörcherné Marosi Ildikó kifejtette, hogy e két jogintézmény tartalma az eddigi közigazgatási bírói jogértelmezés – és a vonatkozó szakirodalom – tükrében egyértelmű: a közhatalom meghatározott körben történő gyakorlása, annak terjedelme (a hatáskör telepítése) jogi szabályozásra tartozó anyagi jogi, a kiadmányozási jogkör pedig eljárási tartalmú kérdés. A hatáskör delegálása a hatáskör-telepítés jogszabályi rendjén változtat, a kiadmányozási jogkör delegálása pedig a hatásköri címzett munkaterhét csökkenti. Az előbbi jogszabályi felhatalmazást igényel, az utóbbi egy követhető és az ügyfelek, valamint más érintettek számára megismerhető intern-normában is megtehető.

Kézirat, megjelenés adatai:

Chronowski Nóra, Vincze Attila: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasza. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020. II. kötet*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC, Budapest 2021. 881-900.

utasíthatja meghatározott eljárásra, döntésre. Ez szintén logikus, mivel a szerv vezetője felelős a szerv működéséért, és ez a felelősség csak akkor képzelhető el, ha tényleges irányítási joggal párosul. Itt kapcsolódik össze a demokratikus hatalomgyakorlás és a jogállamiság követelménye. Az állami szervek hatásköreiket a törvényhozó/alkotmányozó hatáskör-alapító felhatalmazása alapján gyakorolják, amelyért a Kormányon keresztül vállalnak felelősséget az Országgyűléssel szemben. A kinevezések töretlen, folyamatos láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig továbbítja a demokratikus legitimitást,³² amelynek a másik oldala szintén az utasításadás joga.

A kérdés az, hogy ez a modell átvihető-e az MNB-re és a PST-re, olyan egyszerűen, ahogyan az az Alkotmánybíróság többségi álláspontja alapján látszik. Legalább két érv szól ez ellen. Az egyik az, hogy az MNB egy független állami szerv, amelynek elnöke nemcsak, hogy a Kormánytól, de egy jogilag nem túl szigorú beszámolási kötelezettségen túl az Országgyűléstől is független. Ezzel szoros összefüggésben áll a második szempont, mégpedig az, hogy a PST egy grémium, egy tanács, vagyis kollegiális szerv,³³ és nem egyetlen személy, ami önmagában megtöri a monokratikus irányítási modellt, és logikusan az erre felépített további dogmatikai feltevéseket, így a kiadmányozási jogot is.

A törvényhozó ugyanis több formában is determinálja az állami szervek működését: az egyik, hogy meghatározza azokat az anyagi és eljárási szabályokat, amelyek alapján e szervek eljárnak, másrészt azt a szervezetrendszert is, amelynek keretében ezek eljárnak, és nem tekinthetjük véletlennek, hogy adott döntés meghozatalát nem egyetlen személy, hanem egy testület kezébe tette le. A testületi döntéshozatal szervezetileg más jellegű, mint az egyéni: egyrészt lehetőséget teremt többféle ismeret, szempont, tapasztalat becsatornázására, másrészt éppen a többségi döntéshozatal jellege miatt a csoport akkor tud döntést hozni, ha abban egy racionális vita keretében kialakul egy többségi álláspont, tehát a kollégium tagjainak a helyzet logikájánál fogva meg kell győzniük a többi tagot, de legalábbis azok többségét. Ugyan az egyszemélyi döntések is indokolandóak, ami a döntéshozó személyt önreflexióra készíteti, de többszemélyes csoport döntése során ez az indokolási kötelezettség még intenzívebb. Ezzel összefüggésben a kollegiális szervek eljárása számos garanciális elemmel van körülbástyázva, így a tagokat szabályszerűen össze kell hívni, az ülésen meghatározott számú tagnak minimálisan részt kell vennie, az ülésről és a döntéshozatalról jegyzőkönyvet kell vezetni.³⁴

A legkézenfekvőbb példa erre maga az Alkotmánybíróság, amely nem ok nélkül hozza a legfontosabb határozatait plénumban, de ugyanígy a bírósági rendszerben is a bírósági hierarchia magasabb fokán lévő bíróságok általában több személyből álló tanácsok, és az egyszemélyi döntéshozatal minden esetben komoly korlátozásokkal terhelt kivétel. Ebben a kontextusban, és különös tekintettel a Nemzeti Bank függetlenségére, utasíthatatlanságára, nyomós érv szól amellett, hogy a demokratikus törvényhozó által kialakított intézményi kereteket ne lehessen az adott szerv belső ügyrendje alapján, lényegében korlátozás nélkül felülírni. A jelen esetben pontosan arról volt szó, hogy egy jelentős, a szervezeten kívül álló személyre is kihatással lévő kollegiális döntést az MNB elnöke a szervezet ügyrendjében átszignált egy egyszemélyi döntéshozóra, és ezzel átalakította a döntéshozatali mechanizmust, felülírta a törvényben rögzített döntéshozatali módszert.

Az Alkotmánybíróság a kiadmányozási jog toposzába kapaszkodva kibújt nagyon sok kérdés megválaszolása alól. Alkalmazható-e egyáltalán a toposz a kollegiális elven működő

³² 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998. 140.

³³ Thomas GROß: *Kollegialverwaltung in der Verwaltungsorganisation* (Tübingen: Mohr 1999).

³⁴ Ehhez részletesen lásd pl. Bernhard RASCHAUER: *Allgemeines Verwaltungsrecht* (Wien – New York: Springer 2009).

Kézirat, megjelenés adatai:

Chronowski Nóra, Vincze Attila: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasza. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020. II. kötet*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC, Budapest 2021. 881-900.

szervek, így a PST esetén? Ha alkalmazható, akkor milyen megszorításokkal, hiszen lényegében önellentmondó a PST létrehozása, ha ennek hatásköreit az MNB elnöke korlátozás nélkül átruházhatja, vagyis különbséget kell-e tenni a jelentős, különösen a harmadik személyek jogait érintő döntések és egyéb adminisztratív jellegű, kisebb horderejű döntések között? Ha az MNB törvény fel is ruházza az MNB elnökét egy belső ügyrendben arra, hogy átruházza a döntéshozatalt, akkor ez a felhatalmazás összhangban van-e a demokratikus jogállamiság elvével [Alaptörvény B) cikk]? Vagyis milyen esetekben és feltételekkel adhat egyáltalán a jogalkotó felhatalmazást arra, hogy a saját maga által megteremtett döntéshozatali és szervezeti kereteket egy belső ügyrend alapjaiban felülírja? Tehát: alkotmányos volt-e egyáltalán az a jogszabályi rendelkezés, amely a hatáskör-átruházást lehetővé tette? Ha ugyanis a legjelentősebb döntéseket, legyenek azok anyagi, eljárásjogi vagy szervezeti jellegűek,³⁵ a demokratikusan legitimált törvényhozónak kell meghozni, akkor ennek az elvnek gyökeresen ellentmond, ha pusztán a belső ügymenet szabályozására hivatott Ügyrend alapján lehetséges a kollektív döntéshozatalról áttérni az egyszemélyire, mintha a kettő között semmilyen lényegi eltérés nem lenne. Ez a kérdés különösen az MNB függetlenségének kontextusában vet fel komoly kérdéseket, tehát az MNB törvényben megfogalmazott szervezeti keretek arra is szolgálnak, hogy a független szervezeten belül a csoportos döntéshozatal ellensúlyozza az egyszemélyi vezetésből, és az egyszemélyi vezető függetlenségéből származó hiányosságokat. E kérdésekkel az Alkotmánybíróság nem foglalkozott.

5. A határozat utóélete

A határozat tehát három alkotmányjogi alapproblémához vezetett el. Az első az alapjogi jogalanyiság kérdése, amely az alkotmányjogi panasz eljárás indítására való jogosultsággal függ össze. Az alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi funkciójával szemben áll, ha azt közhatalmi szerv is igénybe veheti. A második a demokratikus legitimáció problémája, amely a kiadmányozás és a döntési jogkör átruházhatóságának értelmezéséből adódik. A demokratikus legitimációt sérti, ha egyértelmű jogszabályi felhatalmazás nélkül monokratikus szerv veszi át a kollegiális szervhez telepített hatáskört. A harmadik az alaptörvényi jogértelmezési szabály (a teleologikus és az alkotmánykonform értelmezés) kapcsolata a tisztességes eljáráshoz való joggal. Ezzel az Alkotmánybíróság jelentősen bővítette a tisztességes eljáráshoz való jog megsértésének lehetséges eseteit, amely mellett még nagyobb kihívás lehet a szuperbírósági pozíció elkerülése.

A határozat a jogalkotásra is hatást gyakorolt, az előzetes feltételezésektől eltérően nem maradt elszigetelt eset. Egyrészt a pénzügyi közvetítőrendszert érintő egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2018. évi CXXVI. törvény 84. § (2) bekezdése az MNB tv. 13. § (11) bekezdését módosította, és új (11a) bekezdéssel egészítette ki 2018. december 29-étől, vagyis egy nappal az AB határozat kihirdetését követően. Ezzel a vitatott „kiadmányozás” kifejezés el is tűnt a szövegből, és az új szabályozás szerint az MNB elnök rendelete határozza meg, hogy mely szerv vagy vezető megbízású személy dönt meghatározott ügyekben, azzal, hogy a döntési hatáskört a PST magához vonhatja.

Másrészt az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz eljárás indítványozására jogosultak köre bővült az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény nyomán. Eszerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel

³⁵ Christoph OHLER: „Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes” *Archiv des öffentlichen Rechts* 2006. 336–377.

Kézirat, megjelenés adatai:

Chronowski Nóra, Vincze Attila: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat – közhatalmi szerv alkotmányjogi panasz. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybíróági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020. II. kötet*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC, Budapest 2021. 881-900.

szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet nemcsak akkor fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, hanem akkor is, ha hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza. Az érintettség jogállástól független, közhatalmat gyakorló indítványozó esetén pedig vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e. A módosító törvény indokolása azt a párhuzamos indokolásokban is megjelenő, fent bemutatott érvet tette magáévá, amely szerint az Alaptörvény a panaszjog gyakorlását nem korlátozza alapvető jogokra, az Alkotmánybíróságról szóló törvény sem alapjog, hanem „Alaptörvényben biztosított” jog sérelmét követeli meg. Így a törvénymódosítás alapján közhatalmi szervek is benyújthatnak panaszt két esetben, egyrészt akkor, ha bírósági döntés az Alaptörvényben biztosított jogait sérti – ebben az esetben az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell, hogy az adott jog megilleti-e az indítványozó közhatalmi szervet; másrészt, ha az indítványozó hatáskörének megsértésére hivatkozik – ekkor azonban igazolnia kell, hogy ez a hatásköre kifejezetten az Alaptörvényben biztosított, vagy pedig hatáskörének megsértése működésének súlyos zavarát okozza. A törvényjavaslat indokolása szerint ez a kritérium hivatott elejét venni annak, hogy az érintett közhatalmi szervek „minden pervesztés esetén az Alkotmánybírósághoz forduljanak”. A továbbiakban az Alkotmánybíróság gyakorlatában bontakozik majd ki, hogy mely közhatalmi szervek mely jogokra hivatkozhatnak, illetve mit ért az Alaptörvényben biztosított hatáskör alatt, továbbá mi minősül súlyos működésbeli zavarnak.

6. Irodalom

CHRONOWSKI Nóra: „Az alkotmánykonform értelmezés és az Alaptörvény” *Közjogi Szemle* 2017/4. 7–15.

CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság határozata a Magyar Nemzeti Bank kiadmányozási joga ügyében: A közjogi személyek alkotmányjogi panasz” *Jogesetek Magyarázata* 2019/1. 3–12.

KOVÁCS Ágnes: „Tájkép sötét kerettel: az Alkotmánybíróság »MNB-határozata« – szkeptikus olvasat” *Fundamentum* 2019/1–2. 109–120.

NASZLADI Georgina: „Az állam(i szervek) alapjogi jogalanyisága az Alkotmánybíróság értelmezésében” *Közjogi Szemle* 2016/3. 65–66.

POMÁZI Miklós: „A Kúria jogegységi határozata a közigazgatási határozatok semmisségével kapcsolatos egyes kérdésekről: A Kúria kiadmányozási jogsértésekről vallott felfogásának újragondolása döntési jogkör és felhatalmazás hiányában” *Jogesetek Magyarázata* 2019/2–3. 37–57.

TÉREY Vilmos: „Indítványozó-fogalom az alkotmányjogi panaszoknál” *Alkotmánybíróági Szemle* 2016/1. 108–118.

VARGA Ádám: „Önkormányzati jogvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Közjogi Szemle* 2020/3. 66–73.