



**37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció**

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

***Az Alkotmánybíróság közpénzügyi hatáskör-
korlátozásának értelmezési kihívásai – különös
tekintettel a különleges jogrend időszakára***

Kézirat lezárásának dátuma:

2024. november 26.

Nyilatkozat

Nem használtam mesterséges intelligenciát a dolgozatom írásához.

Tartalom

1. Bevezetés	3
2. A klauzula története és az Alkotmánybíróság vonatkozó, végzést megelőző gyakorlatának sarokpontjai	5
3. A klauzula egyes elemeinek értelmezése	10
3.1 Az államadósság-mérték feltétele	10
3.2 Eljárástípus feltétele	13
3.3 Tárgyköri feltétel	15
3.4 Jogforrási feltétel.....	17
3.5. Az alapjogi kivételek.....	19
3.6 Közjogi érvénytelenségi kivétel	21
3. Összegzés.....	23
Források	25
<i>Bibliográfia.....</i>	<i>25</i>
<i>Jogforrások.....</i>	<i>26</i>
<i>Egyéb források.....</i>	<i>26</i>

1. Bevezetés

Az Alkotmánybíróság a 3214/2023. (V. 5.) AB végzésben (a továbbiakban: végzés vagy döntés) első alkalommal tett kísérletet arra, hogy a veszélyhelyzet mint különleges jogrendi¹ időszakában koherens értelmezést nyújtson az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdéséhez². A döntés ilyen kiemelt jelentőségét az adja, hogy túlmutat saját tartalmán; az Alkotmánybíróság nem csupán a vonatkozó alaptörvényi rendelkezést értelmezte, hanem ezzel párhuzamosan saját hatáskörét is újradefiniálta. Jelen dolgozat célja ezen értelmezés kritikai szempontú elemzése és bemutatása.

Az alkotmánybíróági döntésben foglalt hatáskör-értelmezés egyúttal meghatározza a testület helyét a hatalommegosztás rendszerében. Különösen fontos az elemzés szempontjából, hogy az Alkotmánybíróság milyen tágra szabja az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének hatályát. Amennyiben a klauzula szűkebb értelmezést nyerne, az Alkotmánybíróság hatásköre tágulna. Példaként említhető, hogy ha a veszélyhelyzet idején kiadott kormányrendeleteket nem tekintette volna quasi törvényeknek, hanem „csupán” kormányrendeleteknek, akkor azok kívül esnének a klauzula hatókörén, így az Alkotmánybíróság általi érdemi vizsgálatra kerülhetett volna sor a tárgyi ügyben is. A testület azonban úgy döntött, hogy az ún. veszélyhelyzeti kormányrendeleteket törvényeknek tekinti, így azok a klauzula hatálya alá kerülnek, ezzel szűkebbre vonva saját kontrollfunkciójának kereteit, s növelve a Kormány mozgásterét.

Különleges jogrend alatt a Kormány mozgástere jelentősen megnő, ami a rendeletalkotási lehetőségek bővülésében és az alapjogok rugalmasabb korlátozásában egyaránt megnyilvánul. Az Alaptörvény 52. cikk (4) bekezdése³ világosan rögzíti, hogy különleges jogrend idején az

¹ CSINK Lóránt értelmezésében „(...) a különleges jogrend egy olyan társadalmi vagy természeti jelenség kezelésére biztosított állami keretrendszer, amely az állam működésének normális állapotában nem kezelhető, és amely az embereket, az államot vagy az alkotmányos rendet veszélyezteti.” CSINK Lóránt: „Mikor legyen a jogrend különleges?” *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. 8.

² Magyarország Alaptörvénye 37. cikk (4) bekezdése szerint: „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

³ Magyarország Alaptörvénye 52. cikk (4) bekezdése szerint: „Különleges jogrend idején az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható. A Kormány különleges jogrendben köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Alkotmánybíróság folyamatos működését szavatolja.”

Alkotmánybíróság működése nem korlátozható, így a testületnek továbbra is biztosított a lehetősége arra, hogy felügyelje a jogszabályok alkotmányosságát. Érdemes megjegyezni, hogy 2022. november 1-jén jelentős változások léptek életbe a különleges jogrendi szabályok terén az Alaptörvénybe, amelyek új kereteket adtak a Kormány intézkedéseinek.⁴

Tehát csak a klauzula egyik aspektusára – a törvényi szintű szabályozásra – fókuszálva is megfigyelhető, hogy az Alkotmánybíróság nem zárkózott el a kreatív jogértelmezéstől, ám ez arra vezetett, hogy kevésbé szigorúan ellenőrzi a Kormány veszélyhelyzeti rendeleteinek alkotmányosságát. Ez közvetlen hatással van a hatalommegosztás egyensúlyára.

A dolgozat módszertana a következőképpen épül fel. Elsőként a klauzula bevezetésére és az Alkotmánybíróság szokásos joggyakorlatára vonatkozó áttekintést kívánok nyújtani. Ezt követően a végzés által meghatározott szempontok mentén részletesen elemzem a klauzula egyes elemeit és az ezekhez kapcsolódó kérdéseket. A dolgozat célja, hogy az Alkotmánybíróság döntését kritikai megközelítésben értékeljem, illetve az egyes szempontoknál tett megállapításokat elemezzem. Az elemzés során figyelembe veszem többek között az államadósság mértékét, a jogállamiság elvét, a veszélyhelyzet jogi kereteit, valamint bizonyos alapjogok korlátozásának lehetőségeit.

A dolgozatom központi tézise az, hogy az Alkotmánybíróság a klauzula hatályát az Alaptörvényből eredő szükségszerű értelmezésnél szélesebben, míg az abban foglalt kivételek körét szűkebben határozta meg, ezáltal korlátozva saját hatáskörét. Álláspontom szerint valójában nem érvényesül az Alkotmánybírósága azon megközelítése, miszerint az alkotmányossági felülvizsgálatot korlátozó szabály alkalmazási hatályát megszorítóan értelmezi.⁵ Ez a megközelítés áll ugyanis összhangban az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi funkciójával, amely abban az alaptörvényi szabályban gyökerezik, miszerint „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés].”⁶

⁴ A különleges jogrend alaptörvényi reformjáról lásd részletesen: ŐSZE Áron: „A különleges jogrend alaptörvényi reformja” *Parlamentari Szemle* 2021/1. 5-19.

⁵ A megszorító értelmezés elvét lásd először: 40/2012. (XII. 6.) határozat, Indokolás [20]; legutóbb: 8/2019. (III. 22.) A határozat, Indokolás [40].

⁶ 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [36].

2. A klauzula története és az Alkotmánybíróság vonatkozó, végzést megelőző gyakorlatának sarokpontjai

A klauzula története egészen a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényig (a továbbiakban: Alkotmány) nyúlik vissza, amelynek 32/A.§-ába az államadóssághoz kapcsolódó közpénzügyi hatáskör-korlátozást a 2010. november 20. napjától hatályos alkotmánymódosítás⁷ intézményesítette.⁸ A módosítás indoklása szerint a klauzula célja a költségvetési egyensúly védelme és az eladósodás elkerülése volt, különösen az állami túlköltekezés időszakában.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a szakirodalomban széles körű egyetértés mutatkozik abban, hogy a valódi cél nem csupán a költségvetési egyensúly megőrzése volt, hanem az Alkotmánybíróság hatáskörének visszaszorítása is.⁹ A klauzula a 98%-os különadót intézményesítő „egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról” szóló 2010. évi XC. törvény megsemmisítéséről rendelkező 184/2010. (X. 28.) AB határozat következménye. Az alkotmánymódosítás mögött meghúzódó politikai szándék nem kizárólag pénzügyi természetű volt, hanem jogi és alkotmányos kérdésekre is reagált. A korlátozást bevezető alkotmánymódosítás indoklásában a jogalkotó főként a költségvetési felelősség, az államadósság kezelése, valamint a nemzetgazdaság hosszú távú fenntarthatóságának biztosítása érdekében találta szükségesnek ezt a lépést.¹⁰

Az Alaptörvény a korábbi hatáskör-korlátozó klauzula lényegét átvette, a 37. cikk (4) bekezdése szerint: „[m]indaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló

⁷ A Magyar Köztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény 1. §.

⁸ Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 32/A.§ (2) bekezdése szerint: „A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.”

⁹ NASZLADI Georgina-TILK Péter: „Az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés közötti „erőviszony” változásai 2010 óta” *JURA* 2015/1. 70-77.; DRINÓCZI Tímea: „A 98%-os különadó megítélései (az Alkotmánybíróság és az EJE) *Jogtudományi Közlöny* 2013/9. 445-451.

¹⁰ Az indokolás rámutatott továbbá arra is, hogy az „Alkotmánybíróság széleskörű jogosítványokat gyakorol a normakontroll terén, ami a rendszerváltás első időszakában indokolt volt. A jogállam megszilárdulásával az alkotmánybíráskodás ilyen széles jogköre mára indokolatlanná vált.” Az indokolás kritikáját adta TILK Péter: „Az Alkotmánybíróság eljárásának korlátozása és az ehhez vezető események” *De iurisprudentia et iure publico* 2011/2. 277-292.

törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek”.

Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódó közteherviselési kötelezettség¹¹ joggyakorlatának fejlődését jelentősen korlátozza az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése. A hatáskör korlátozó szabály alkalmazandósága az államadósság mértékéhez igazodik, mindaddig amíg az államadósság meghaladja a GDP¹² 50%-át az Alkotmánybíróság közpénzügyi tárgyú törvények alkotmányosságát csak a meghatározott alapjogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül. Tekintettel a Covid 19 világjárvány okozta gazdasági és költségvetési kihívásokra – amelyek az államadósságot ismét egy évtizeddel ezelőtti, közel 80%-os szintre emelték¹³ – alappal nem várható, hogy a közeljövőben megszűnne a korlát alkalmazását előíró feltétel. Ennek következtében a joggyakorlatnak hosszú távon arra kell berendezkednie, hogy az Alkotmánybíróság feladat és hatásköréit lényegesen és tartósan befolyásolja az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének érvényesülése.

Az e korlát alkalmazási hatálya alá tartozó ügyekben az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége arra, hogy vizsgálja, vajon a sérelmezett törvényi rendelkezés ellentétes-e az Alaptörvény XXX. cikkével. Ez a hatáskörszűkítés jelentősen akadályozza a közteherviselési kötelezettség határainak teljes körű értelmezését és alkotmányossági védelmét.

Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó szabály három feltétel teljesülése esetén lép hatályba. Ezek a feltételek a következők: 1) az államadósság aránya a GDP-hez viszonyítva meghaladja az 50%-ot; 2) az Alkotmánybíróság olyan ügyben jár el, amely a hatáskörök listáján szerepel; 3) az alkotmányossági felülvizsgálat tárgya olyan norma, amely közvetlenül érinti az állami költségvetést vagy az adózási

¹¹ Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése alapján: „Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.”

¹² A GDP az angol Gross Domestic Product kifejezés rövidítése, aminek a magyar jelentése bruttó hazai termék. Ez a szám egy országban adott idő alatt előállított termékek és teljesített szolgáltatások összesített értékét mutatja. Ebben benne van a háztartások fogyasztása, az állam vásárlásai, az üzleti beruházások, valamint a nettó export (azaz az export és az import különbsége) is. A közgazdaságtani alapokhoz lásd: NORDHAUS, William D.–SAMUELSON, Paul A.: *Közgazdaságtan*. (Budapest: Akadémiai Kiadó 2016).

¹³ A GDP területi megoszlása, 2008. KSH. <https://www.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/gdpter08.pdf>

szabályokat. Ezen konjunktív feltételek teljesülése esetén az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályt kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, lelkiismeret és vallásszabadsághoz való joggal, valamint a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja, továbbá a közjogi érvénytelenség fennállása esetén is alkalmazható. A norma megsemmisítésére tehát csak e felsorolt alapjogok megsértése, illetve a közjogi érvénytelenség esetén nyílik lehetőség.

Ez a szabály tehát nem csupán a jogkövetkezmény megállapítását – azaz a jogszabály megsemmisítését – korlátozza, hanem magát a felülvizsgálati eljárás lefolytatását is, ha klauzula alkalmazásának feltételei fennállnak. A 34/2019. (XI. 29.) AB határozat részletesen összefoglalja a klauzula a rendes jogrend időszakára vonatkozó alkotmánybírósági értelmezését¹⁴. Ebben is hangsúlyozta a testület, hogy e korlátozó szabály megszorítóan értelmezendő, mivel ez a megközelítés áll összhangban az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi funkciójával. Ennek a funkciónak az alapja abban az alaptörvényi előírásban rejlik, miszerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény legfőbb szerve¹⁵, amely biztosítja, hogy a jogalkotás összhangban maradjon az Alaptörvénnyel, még akkor is, ha a hatáskörök időlegesen szűkülnek.

Az Alkotmánybíróság megerősítette korábbi álláspontját, miszerint az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt törvények listája zárt, azaz az alkotmányossági felülvizsgálat során csak a felsorolt normákra terjed ki, és ezek köre nem bővíthető. Ez a taxatív jelleg azt jelenti, hogy a listában szereplő törvények egyes rendelkezései tartalmi vizsgálat alapján kerülhetnek a korlátozás hatálya alá. Így a hatásköri korlát értelmezésekor a tartalom elsőbbséget élvez a forma felett, tehát az a kérdés, hogy egy adott törvényi rendelkezés tartalmilag beleillik-e a kivételes rezsimbe, nem pedig az, hogy maga a törvény típusa (adó, járulék, stb.) formailag szerepel-e a listán.¹⁶

Ezen értelmezési alapelv alapján a korlátozás alá eső rendelkezéseket a törvényi listán található hét pénzügyi tárgykör alapján határozzák meg, amelyek a következők: 1) a központi költségvetési törvény; 2) a zárszámadási törvény; 3) a központi adónemekről szóló törvények; 4) az illetékről szóló törvények; 5) a járulékról szóló törvények; 6) a vámokról szóló törvények; 7) a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény. Fontos megjegyezni, hogy az adóeljárási

¹⁴34/2019. (XI.27.) AB határozat. Indoklás: Elérhető:

¹⁵Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése szerint: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.”

¹⁶ A költségvetés, a költségvetési szabályok fogalmához, valamint a költségvetés a közpénzügyi rendszerbeli megjelenítéséhez lásd: NYIKOS Györgyi (szerk.): Államháztartástan. (Budapest: Dialóg Campus Kiadó 2018) 16-33.

törvények, az államháztartási törvény, valamint a helyi adórendeletek nem képezik részét ennek a zárt listának, és így nem tartoznak a klauzula hatálya alá.

Az Alkotmánybíróság a különleges jogrend alatt elsőként a 3234/2020. (VII. 1.) AB határozatban¹⁷ értelmezte az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdését, méghozzá egy veszélyhelyzeti kormányrendelet vonatkozásában. Ezt azonban normál jogrendi érveléssel végezte el: nem fordított különösebb figyelmet arra, hogy a vizsgálat tárgya egy, az Alaptörvény akkor hatályos 53. cikk (2) bekezdése alapján alkotta meg. Az Alkotmánybíróság itt azt a kérdést vizsgálta, hogy a veszélyhelyzetben hozott kormányzati intézkedések – különösen a rendeleti szabályozás – hogyan illeszthetők az Alaptörvény 37. cikkében foglalt kivételes hatáskörszűkítő mechanizmusba. A döntés középpontjában az a dilemma állt, hogy a veszélyhelyzetben alkotott jogszabályok, amelyek eltérő szabályokat vezethetnek be az államháztartásra és az adózásra vonatkozóan, hogyan illeszkednek az Alaptörvény azon korláta közé, amelyek az alkotmánybírósági felülvizsgálatot meghatározott pénzügyi tárgykörökre korlátozzák.

Az Alkotmánybíróság felismerte, hogy a vizsgált jogszabály nem törvény, hanem veszélyhelyzeti kormányrendelet, tehát különleges jogrendhez kapcsolódó normatív aktusról van szó. Az Alkotmánybíróság itt utalt vissza saját korábbi gyakorlatára, amely szerint, amennyiben egy kormányrendelet költségvetési tárgykört érint, az Alkotmánybíróság az adott rendelet és az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében megjelölt pénzügyi tárgykörök közötti tematikus kapcsolat vizsgálja.

Az AB határozatában hangsúlyozta, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotás során hozott intézkedések is alá vannak vetve az Alaptörvény szabályainak, ideértve a 37. cikk (4) bekezdésének szigorú értelmezését. Az Indoklás [23]-[26] bekezdései alapján az Alkotmánybíróság elemezte, hogy a kormány veszélyhelyzet idején hozott intézkedései, amelyek a különleges jogrendi felhatalmazás alapján eltérnek a rendes jogrend szabályaitól, milyen mértékben fellenek meg a 37. cikk (4) bekezdésében foglalt követelményeknek. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy bár a kormányrendelet a költségvetési törvényekhez kapcsolódó tárgykört érinthet, ez nem vezethet automatikusan az Alkotmánybíróság hatáskörének kiterjesztésére, mivel a hatásköri korlát megszorító jelleggel érvényesül.

Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a korlátozott hatáskörű alkotmányossági felülvizsgálat nem terjeszthető ki a veszélyhelyzetben hozott intézkedések

¹⁷ 3234/2020. (VII. 1.) AB határozata, Indoklás [18]–[26].

minden aspektusára, különösen nem a listán szereplő törvényekre, helyi adórendeletekre vagy az államháztartási törvényekre.

A párhuzamos indoklások– különösen Juhász Miklós, Varga Zs. András és Szalay Péter alkotmánybírák elemzései– hangsúlyozták a veszélyhelyzeti jogalkotás különleges elyzetet. Juhász Miklós kiemelte, hogy a veszélyhelyzeti rendeletek ugyan formailag kormányrendeletek, de tartalmilag kvázi törvényi szintű normák, hiszen törvényi szintű szabályozási tárgyköröket érintenek. Dr. Szalay Péter ugyanakkor a *lex generalis* és *lex specialis* viszonyára hivatkozva rámutatott, hogy e rendeletek, bár kivételesen felülírhatnak törvényi rendelkezéseket, formailag továbbra sem minősülnek törvényeknek, így az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt korlátozások alá nem vonhatók automatikusan, még akkor sem, ha a költségvetési törvény tárgykörét érintik.

Ezen döntés jelentősége abban rejlik, hogy az Alkotmánybíróság megerősítette: a veszélyhelyzetek során sem szűkíthető tovább a 37. cikk (4) bekezdésében foglalt taxatív felsorolásban szereplő törvények köre. A döntés külön rámutatott, hogy a korlátozott hatáskörű felülvizsgálat kizárólag a pénzügyi tárgyú törvényekre terjedhet ki, és a veszélyhelyzeti jogalkotás nem teremt új hatásköröket az alkotmányos felülvizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság végső következtetése az volt, hogy a veszélyhelyzeti rendeletek szabályozása sem a rendes jogrendben, sem a különleges jogrendben nem terjesztheti ki az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátokat a taxatív felsorolt pénzügyi tárgyú törvényeken túlra. A 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat egyértelműen megerősítette, hogy a veszélyhelyzet nem jelent új hatásköröket az alkotmányos felülvizsgálat során, és a kormány által kibocsátott veszélyhelyzeti rendeletek nem értelmezhetők törvényként, még akkor sem, ha tartalmukban a költségvetés bevételi oldalát érintik.

A 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat tehát egyértelműen megerősítette az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének szigorú és megszorító értelmezését, és azt is, hogy jogrendi különbségek – mint például a veszélyhelyzet– nem adnak alapot a kivételek körének kibővítésére.

3. A klauzula egyes elemeinek értelmezése

3.1 Az államadósság-mérték feltétele

A klauzula alkalmazásának feltétele, hogy az államadósság haladja meg a GDP 50%-át. Erre tekintettel kulcsfontosságú, hogy az államadósság szintje milyen módszertannal és milyen (állami) szerv által határozható meg.

A klasszikus közgazdaságtani elmélet szerint az államadósság lehetővé teszi az államnak, hogy kiadásait úgy finanszírozza, hogy a költségeket a jövőre, az adósság törlesztésének időpontjára halasztja.¹⁸ Azonban az Alaptörvény által előírt szigorú, 50%-os államadóssági szabály több gazdasági iskola nézőpontjából is vitatható.

Az Alkotmánybíróság a 3214/2023. (V. 5.) AB végzésben rámutatott, hogy az Alaptörvény 36. és 37. cikke nem határozza meg egyértelműen az államadósság kiszámításának módját. A 2021-es központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvény szerint az államadósság-mutató 2021. december 31-én 76,8% volt¹⁹, amely jóval meghaladja az Alaptörvény által előírt 50%-os küszöbértéket. A következő években tervezett államadósság-mutatók szintén e küszöb felett maradnak: 2022-ben 79,3%, 2023-ban pedig 73,8% volt az összérték. Az Alaptörvény nem szolgál pontos iránymutatással az adósság kiszámítására; mivel a zárszámadás csak a lezárt év adatait, a költségvetés a jövőre vonatkozó tervezett számokat tartalmazza, így a számítás módszere bizonytalan.

Felmerül a kérdés: hogyan tud az Alkotmánybíróság dönteni, ha a számítás módszertana nem egyértelmű? Az alkotmánybírósági végzésben kifejtették ugyan, hogy az Alkotmánybíróság a zárszámadási törvényt tekinti kiindulópontnak, ám ez a korábban már említett múltbéli adatokat rögzíti. Az aktuális helyzet megítéléséhez önmagában sem a zárszámadási törvény, sem a költségvetési törvény nem nyújt elegendő támpontot. Bár a gazdasági stabilitásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 2. §-a nevesít bizonyos számítási alapelveket, pontos számítási útmutatót azonban nem foglal a rendelkezésében.²⁰

¹⁸ FARRANT, A., McPHAIL, E.: „Hayek, Samuelson, and the Logic of the Mixed Economy?” *Journal of Economic Behaviour and Organization*, January 2009, Volume 69, Issue 1. 5-16.

¹⁹ Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény végrehajtásáról szóló 2022. évi LXXII. törvény 3. § (2) bekezdés.

²⁰ 2011. évi CXCV. törvény a gazdasági stabilitásról 2. § szerint: „Az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdésében, valamint 37. cikk (2) és (3) bekezdésében foglaltak végrehajtása során figyelembe veendő mindenkor államadósság mutatója (a továbbiakban: államadósság-mutató) olyan, százalékban kifejezett, egy tizedesig kerekített hányados, amely
a) számlálójában az államadósságnak,

Az államadósságra vonatkozó szabályok alkalmazása így több esetben nehézséget okoz, vagy akár alkalmazhatatlan is lehet.²¹ A közgazdaságtan különféle számítási módszereket kínál, de nincs egyetlen kizárólagos eljárás. A szakirodalom²² számos elméleti irányzata más-más tényezőket vesz figyelembe, például az adósság típusát vagy a gazdasági helyzetet. Mindez arra utal, hogy több megközelítés is létezik, amelyek eltérő eredményekhez vezethetnek, ami tovább nehezíti az Alaptörvény szabályainak gyakorlati alkalmazását.²³

Ezen túlmenően kérdéses, hogy az államadósság mértékét melyik eljárási szakaszban kell vizsgálni, amikor benyújtásra kerülnek az erre vonatkozó adatok, vagy amikor kihirdetik ezeket a Magyar Közlönyben? Az eljárási szakaszok és a hivatalos adatok közzétételének időpontjai nem mindig egyértelműek, különösen az Alaptörvény rendelkezései alapján.

Az adatok benyújtásának és hivatalos közzétételének időpontjai gyakran eltérnek, és időnként módosulnak, ami tovább nehezíti a számítások pontosságát. Az államadósságra vonatkozó hivatalos közlemények többnyire a Magyar Közlönyben jelennek meg, ám gyakran visszamenőleges, *ex tunc* hatállyal, így kérdéses, mennyire tekinthetők kiindulópontnak az alkotmányos megfelelés vizsgálatakor.

További problémaként merül fel, hogy az Alkotmánybíróság rendelkezik-e az államadósság megállapításához szükséges gazdasági kérdésekben való jártassággal. Ez legalábbis megkérdőjelezhető, de ilyen esetekre a szakmai kérdések tisztázása érdekében külső szakértői segítséget is igénybe vehet. A 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) lehetőséget biztosít szakértők bevonására. Az Abtv. 57.§ (6) bekezdése alapján ugyanis az Alkotmánybíróság szakértőket rendelhet ki az államadósság számítási módszertanának, illetve a gazdasági stabilitási törvény értelmezésének segítségére, amennyiben alapjogi jogsérelem fennállásának eldöntése szakkérdés tisztázást teszi szükségessé. Az alábbi szervek merülhetnek fel:

1. Az Alkotmánybíróság a Költségvetési Tanácshoz is fordulhat, amely a költségvetés felülvizsgálatát és az adósságplafon betartásának ellenőrzését végzi.

b) nevezőjében a Közösségben a nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről szóló tanácsi rendeletben meghatározottak szerint számított bruttó hazai terméknek e törvény szerinti értéke szerepel.”

²¹ Az államadóssági mutatók összehasonlító szempontú vizsgálatához lásd: SÁVAI Marianna, KISS Gábor Dávid: „Az államadósság mértékét meghatározó mutatók vizsgálata” *Pénzügyi Szemle* 2017/4.

²² DUSEK Tamás: „Gondolatok Hayekről, Keynesről és a Keynes-Hayek vitáról” *Tér-Gazdaság-Ember* 2014/2. 12., 18. 31-33.

²³ LUX Gábor: „Dusek Tamás: Tér és közgazdaságtan”, *Tér és Társadalom*, 2014/1. 183–186.

2. Magyar Nemzeti Bank (MNB): Az MNB rendszeresen közöl adatokat az államadósságról, és szakértelmével fontos szerepet játszik a gazdasági helyzet elemzésében.
3. Kormányzati szervek: Az Alkotmánybíróság a Pénzügyminisztériumtól, az Államadósság Központtól vagy a KSH-tól is kérhet naprakész adatokat.

A szakértők között jelentkező különbségek, valamint az alkalmazott számítási módszerek eltérései további nehézségeket okozhatnak az államadósság mérték meghatározásában.

További gondot jelent az is, hogy a Kormánynak –és az alárendeltségében működő szerveknek– érdeke, hogy az államadósság mértékére a GDP-hez viszonyítva 50% feletti arányt mutassanak ki, hiszen addig az Alkotmánybíróság kontrolljával csak nagyon szűk körben kell számolnia. Tehát a bevonható szervek egy része akár ellenérdekeltnek is tekinthető.

Az államadósság kérdésköre tehát nem csupán, sőt nem is elsődlegesen jogi, hanem gazdasági jellegű is. Mivel az Alaptörvény és a kapcsolódó jogszabályok nem határozzák meg az államadósság pontos számítási módját, az Alkotmánybíróság által megoldás szerinti zárszámadási és költségvetési törvények időben eltérő adatokat tartalmaznak, a bevonható szakértő szervek körében is lelhetünk fel bizonytalanságokat, továbbá az is kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság előtti eljárás mely szakaszában – esetleg folyamatosan – kell-e vizsgálni a klauzula hatálya alá kerülést, a 37. cikk (4) bekezdésének „aktiválásához” szükséges feltételek bekövetkeztének megállapítása is súlyos –akár az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvének részét képező jogbiztonság követelményének sérelmét is felvető– kétségeket hordoz.

3.2 Eljárástípus feltétele

Az Alkotmánybíróság eljárástípussal kapcsolatos álláspontja és feladatköre az 3214/2023. (V. 5.) AB végzésben szorosan összefonódik az Alaptörvényben foglalt rendelkezésekkel, kiemelten az Alaptörvény 24. cikkének (2) bekezdés c) pontjával és a 37. cikk (4) bekezdésével. E rendelkezések értelmében az eljárás célja, hogy az alkotmányjogi panasz keretében vizsgálják az indítványozóra közvetlenül hatályosuló jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját.²⁴ A 37. cikk (4) bekezdésében foglalt klauzula világosan kifejezi, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre milyen keretek között gyakorolható, különös figyelemmel a pénzügyi tárgyú jogszabályokra.

A 37. cikk (4) bekezdésében szabályozott eljárástípusok²⁵ az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése alapján az alábbiak:

1. Utólagos normakontroll (24. cikk (2) bekezdés b) pont;²⁶
2. Alkotmányjogi panasz eljárás (24. cikk (2) bekezdés c) pont;²⁷
3. Nemzetközi szerződéssel való összhang vizsgálata (24. cikk (2) bekezdés d) pont;²⁸
4. Bírói kezdeményezés alapján indított normakontroll (24. cikk (2) bekezdés e) pont.²⁹

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az egyes eljárások keretében az érdemi elbírálás (például az alkotmányjogi panaszok esetén a befogadás) feltételei a 37. cikk (4) bekezdésétől függetlenül kell, hogy fennálljanak..

Az alkotmányjogi panasz eljárás célja annak biztosítása, hogy az egyén alkotmányos jogait ne sértse olyan jogszabály, amely ellentétes az Alaptörvénnyel, ezért az alkotmányjogi panasz quasi jogorvoslati funkcióval is bír. A klauzula értelmezése kapcsán az alkotmányjogi panaszok esetén figyelembe veendő befogadhatósági szempontok közül kiemelkedik a jogállamiság elve, amely többrészelemet is magába foglal.³⁰ Azonban, az alkotmányjogi panasz keretében nem hivatkozhatunk a jogalkotói felhatalmazás hiányára, és a kellő felkészülési idő sérelme vagy a visszaható hatály tilalma is csupán korlátozottan hivatkozható. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének második mondata, amely a közjogi érvénytelenségi kivételt tartalmazza, felveti

²⁴ Zakariás Kinga (szerk.): Az alkotmánybírósági törvény kommentárja (Budapest: Pázmány Press 2022) 6.

²⁵ Uo. 8.

²⁶ Uo. 10.

²⁷ Uo. 9.

²⁸ Uo. 8.

²⁹ Uo. 11.

³⁰ Uo. 13.

annak kérdését, hogy közpénzügyi tárgyú törvények esetében az alkotmányjogi panasz alapulhat-e a jogszabály kihirdetésének szabályszerűtlenségére.³¹

Az Alkotmánybíróság álláspontja e tekintetben nem teljesen tisztázott, és mind a szigorúbb, mind a megengedőbb értelmezés mellett érvek szólnak. A szigorú értelmezés azt sugallja, hogy a klauzula nem enged kivételeket az érdemi elbírálás feltételei alól, hiszen célja éppen az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése. Ezen túlmenően a befogadási szűrők következetességén is csorba eshetne, ha a közjogi érvénytelenségi kivételre alapozott panaszokat megengedőbben kezelnék.

Ezzel szemben, ha az Alkotmánybíróság saját hatáskörének korlátozását minimálisra kívánná csökkenteni, érdemes lenne rugalmasabban kezelnie a közjogi érvénytelenségi kivételt felvető alkotmányjogi panaszok befogadását. Ez lehetővé tenné a jogalkotási folyamat alaposabb felülvizsgálatát, még közpénzügyi tárgyú törvények esetében is. Az érvek mindkét oldalon komoly mérlegelést igényelnek, mivel az Alkotmánybíróság hatásköri korlátai alapvető következményekkel bírnak a jogalkotás alkotmányos ellenőrzésére nézve.³²

³¹ Uo. 15.

³² Uo. 14.

3.3 Tárgyköri feltétel

Az Alkotmánybíróság részletes elemzés alá vonta a közpénzügyi hatáskör-korlátozó klauzula alkalmazását, különös figyelmet fordítva annak tárgyi hatályára. A klauzula taxatíve felsorolja azokat a területeket, amelyekre kiterjed: ide tartozik a központi költségvetés és annak végrehajtása, a központi adónemek, illetékek, járulékok, vámok, valamint a helyi adók központi feltételeinek meghatározása.³³ Érdeemes megjegyezni, hogy a 197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet ún. „hozzájárulást” említ közteher-típusként, ami a klauzulában szereplő tárgyköri felsorolásban nem található meg. Következik-e ebből az, hogy a hozzájárulás mint fizetési kötelezettség-típus – mivel elnevezése szerint nem adó, illeték, járulék, vagy vám – nem tartozik a klauzula hatálya alá?

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem elegendő csupán arra hivatkozni, hogy egy fizetési kötelezettség-típus nem szerepel a felsorolt tárgykörök között.³⁴ Szükséges a kötelezettség átható tartalmi vizsgálata is, hogy megállapítható legyen, érinti-e a központi költségvetést, és ennek megfelelően a költségvetési törvény bevételi oldalához sorolható-e. Felmerül tehát a kérdés: vajon a hozzájárulás valóban a költségvetési bevételek részét képezi? A válasz igen, azonban az Alaptörvény vonatkozó klauzulája valójában nem fed le minden aspektust egyértelműen; jelentősége és hatóköre szélesebb, mint amit pusztán a nyelvtani értelmezés sugall.

A költségvetéshez való kapcsolódás kétféleképpen valósulhat meg. Az első esetben maga a költségvetési törvény hozza létre a fizetési kötelezettséget, mint például a helyi önkormányzatokat érintő szolidaritási hozzájárulás esetében. Itt az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a fizetési kötelezettség a központi költségvetés szabályozásának részét képezi-e, és hogy az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdése alapján korlátozza-e az Alkotmánybíróság hatáskörét.

A második esetben a fizetési kötelezettség nem a költségvetési törvényből fakad, de szerepel a központi költségvetés bevételi oldalán. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közpénzügyi hatáskör-korlátozó klauzula célja a központi költségvetés bevételeit érintő törvények alkotmányossági kontrolljának kizárása. Azonban, ha egy adott közteher nem

³³ A költségvetési jog fogalmának részletesebb elemzéséhez lásd: KLICSU László: „Költségvetési jog” in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András). <http://ijoten.hu/szocikk/koltsegvetes-i-jog> (2018).

³⁴ 3214/2023. (V. 5.) AB végzés, Indokolás [49].

kapcsolódik közvetlenül a központi adónemekhez, az Alkotmánybíróság hatásköre fennmarad a vizsgálat lefolytatására³⁵.

Az Alkotmánybíróság e szempontokat érvényesített olyan esetekben is, amikor a fizetési kötelezettség nem közvetlenül a központi költségvetést érintette, mint például a kamarai hozzájárulás esetében. Bár ezt köztehernek minősítette, kimondta, hogy nem tartozik a központi adónemek közé. Hasonlóan, a szerzői jogi törvény által előírt elvonások esetében az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy ezek az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdése alá esnek, mivel az elvonások a központi bevételek részét képezik.

Tehát az Alkotmánybíróság – elszakadva az Alaptörvény nyelvtani értelmezésétől – valójában szélesíti azon közterhek körét, amelyek a klauzula hatálya alá tartoznak, s ezzel saját hatáskörét szűkíti.

³⁵ SZABLICS Bálint (szerk.): A költségvetés végrehajtásának elmélete és gyakorlata. (Budapest: Dialóg Campus 2018) 9-10.

3.4 Jogforrási feltétel

A klauzula „törvényeket” említ, nem pedig „jogszabályokat” vagy „jogforrásokat”, ami azt jelzi, hogy a jogszabályokon belül konkrét típust különít el. Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése világosan meghatározza a jogszabályok kategorizálását: itt a „jogszabály” gyűjtőnévként szerepel, mely alatt szerepel – többek között – a törvény, valamint a kormányrendelet.³⁶

A 34/2019. (XI. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság normál jogrendben is a klauzula hatálya alá vont már kormányrendeletet, de a dolgozat fókuszában álló esetben a helyzet eltérő, hiszen különleges jogrend fennállása alatt kibocsátott, veszélyhelyzeti kormányrendelet tartalmazta a támadott szabályozást. Az Alkotmánybíróság nem ragaszkodott a klauzula szigorú nyelvtani értelmezéséhez, amely szerint az csak törvényekre vonatkozna. Így kiterjesztette a klauzula hatályát a kormányrendeletekre is, hangsúlyozva, hogy azok quasi törvényi szintű jogforrások. Ez a megközelítés a Kormány mozgásterének bővülését eredményezte, hiszen olyan jogforrásokat is a klauzula hatálya alá vont, amelyek annak valódi megszorító értelmezése esetén azon kívül is rekeszthetők lettek volna.

A végzésben az Alkotmánybíróság által nem vizsgált, de különösen érdekes jogforrástani kérdés az Alaptörvény 53. cikkének (3) bekezdésében foglalt hatályon kívül helyezés problémája³⁷. Az Alaptörvény nem ad egyértelmű útmutatást arról, hogy a hatályon kívül helyezést milyen Országgyűlési eljárás keretében kell végrehajtani: törvényhozási aktus vagy egyedi határozat révén történjen-e. Véleményem szerint megalapozottabb érvek szólnak a törvényi szabályozás mellett, mivel a különleges jogrend alatt kibocsátott rendeletek hatályon kívül helyezése komoly beavatkozást jelent a végrehajtó hatalom rendkívüli jogosítványaiába.

Jogforrástani szempontból ez az értelmezési kérdés kiemelten fontos, hiszen felmerül, hogy a hatályon kívül helyezés a jogforrási hierarchiát érinti-e, vagy sem. Az Alaptörvény a jogforrási hierarchiát nem hatályon kívül helyezéssel, hanem a „nem lehet ellentétes” kitételrel fejezi ki. A különleges jogrendi rendeletek sajátossága, hogy ellentétesek lehetnek egy törvénnyel, ami

³⁶ A magyar jogforrási hierarchiát részletesen elemzi JAKAB András: A magyar jogrendszer szerkezete (Budapest-Pécs: Dialóg Campus 2007).

³⁷ Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése szerint: Az Országgyűlés a Kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeletet hatályon kívül helyezheti. A hatályon kívül helyezett rendeletet a Kormány azonos tartalommal nem alkothatja meg újra, kivéve, ha azt a körülmények jelentős változása indokolja. A Kormány az így megalkotott rendeletről és megalkotásának indokairól haladéktalanul tájékoztatja a köztársasági elnököt, az Országgyűlés elnökét és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságát.

a különleges jogrend lényegét adja. Ez alól kivételt képez az a sarkalatos törvény, amely az 53. cikk (1) bekezdés szerint meghatározza a különleges jogrendi rendeletalkotás kereteit. Mindezek alapján az a következtetés vonható le, hogy a különleges jogrendi rendeletek és a törvények azonos jogforrási szinten helyezkednek el, és quasi törvényi jelleget képviselnek.

3.5. Az alapjogi kivételek

Az Alaptörvény szövege az alapjogi kivételek vonatkozásában világos: a közpénzügyi hatáskör-korlátozási klauzula kizárólag az élethez, emberi méltósághoz, a személyes adatok védelméhez, az emberi méltósághoz, a személyes adatok védelméhez, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságához, valamint a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogok vonatkozásában teszi lehetővé a jogszabályok érdemi vizsgálatát.³⁸

A végzés alapjául szolgáló ügyben benyújtott indítvány olyan alapjogokra hivatkozott, mint az egyenlő és arányos közteherviselés követelménye és a tulajdonhoz való jog, amelyek nem szerepelnek az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdésében felsorolt kivételes alapjogok között. Ennek következtében az Alkotmánybíróság e jogok tekintetében mellőzte az érdemi alkotmányossági vizsgálatot.

Noha az alapjogi kivételek alkalmazása a konkrét, légitársaságokkal és más gazdasági társaságokkal kapcsolatos ügyben nem vetett fel alkalmazási nehézséget, más esetekben szinte borítékolható e kihívás. Ennek oka az, hogy az emberi méltósághoz való jog – amely a kivételek között szerepel – szinte valamennyi alapjog eredőjének tekinthető, mivel az emberi méltóság védelme nem csupán jogi, hanem etikai kötelezettség is, amely arra hivatott, hogy biztosítsa az egyének méltóságteljes létezését. Ebből következően az indítványozók könnyen érvelhetnek úgy, hogy egy alapjogi konfliktus az emberi méltóság sérelmét jelenti, ezáltal tágítva a vizsgálat tárgyát.

A szociális biztonsághoz való jog például szorosan összefonódik az emberi méltóság megőrzésével, mivel a megélhetéshez szükséges minimum feltételek biztosítása elengedhetetlen ahhoz, hogy az egyén méltóságteljes életet élhessen. A tulajdonhoz való jog is e területen alapozható meg, mivel a tulajdon védelme hozzájárul az egyén függetlenségéhez és autonómiájához, ami szintén az emberi méltóság szempontjából lényeges.³⁹

Az Alkotmánybíróság hatáskörének kiterjedését nagymértékben befolyásolja az emberi méltóságra való hivatkozás értelmezési tartománya.⁴⁰ Az emberi méltóság szubszidiárius alapjogként vagy anyajogként való szélesebb értelmezése az Alkotmánybíróság jogkörének

³⁸ Az egyes alapjogok korlátozásához lásd részletesen: CSINK Lóránt (szerk.): Alapjogi kommentár. (Budapest: Novissima 2021).

³⁹ ZAKARIÁS Kinga: „Az emberi méltósághoz való jog” in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/az-emberi-meltosaghoz-valo-jog> (2018)

⁴⁰ ERDŐS Csaba: Parlamenti autonómia (Budapest: Gondolat 2016) 195-196.

expanziójához vezet, lehetővé téve a testület számára az alapjogok védelmének szélesebb körű kontrollját. Ezzel szemben a szűkebb hivatkozhatóság korlátozza az Alkotmánybíróság beavatkozási hatáskörét, szűkítve azon esetek körét, amelyekben az emberi méltóság mint alapjogi mérce alkalmazható más alapjogok védelmében.

3.6 Közjogi érvénytelenségi kivétel

Az indítványozók a konkrét ügyben azt kifogásolták, hogy a kormányrendelet esetében sérült a kellő felkészülési idő követelménye, valamint a visszaható hatály tilalma. Az Alkotmánybíróságnak ebben az ügyben két fontos kérdést kellett megvizsgálnia:

1. Az Alaptörvényben meghatározott eljárási követelmények közé tartozik-e a hatálybalépés időpontjának világos megjelölése? Az alkotmányjogi kérdés itt az, hogy a kihirdetés és a hatálybaléptetés közötti időszak pontos meghatározása a közjogi érvénytelenség eseteit hogyan befolyásolja. Az Alkotmánybíróságnak döntenie kellett, hogy ezt a követelményt kiterjesztően értelmezi-e.
2. A közjogi érvénytelenség és a klauzula második mondatában foglalt eljárási követelmények tartalmi különbsége az ügy egyik kulcskérdése. A kérdés az, hogy az Alkotmánybíróság megszorítóan értelmezi-e a kivételeket, azaz szigorúan az Alaptörvényben megjelölt feltételek teljesítését várja-e el, vagy inkább kiterjesztően jár el a közjogi érvénytelenség esetében.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata az, hogy a feltételeket inkább kiterjesztően értelmezi, a kivételeket pedig megszorítóan. Ez azt eredményezi, hogy az AB saját hatáskörét inkább szűkíti. Ennek következménye lehet, hogy a különleges jogrend alatt, ahol a kormány nagyobb mozgásteret kap a válságkezeléshez, a bírósági kontroll gyengül, ami kevesebb ellensúlyt képez a kormányzat túlkapásaival szemben. Ez különösen aggályos lehet a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének szempontjából. Ugyanakkor, ennek az eljárásnak az az előnye, hogy nagyobb rugalmasságot biztosít a kormánynak a válságból való kilábalás során. A kérdés az, hogy mindez milyen áron valósul meg, és hogy ez mennyiben indokolt a rendkívüli jogrend idején. Ez a megközelítés feszültséget eredményez a jogbiztonság és a kormányzati rugalmasság között, amit az Alkotmánybíróságnak minden esetben gondosan kell mérlegelnie.

A közjogi érvénytelenség fogalmának meghatározása mind elméleti, mind gyakorlati szempontból homályos. Alapvetően úgy határozható meg, mint a jogi aktusok azon hibája vagy hiányossága, amelynek következtében az adott aktus a közjogban nem képes joghatás kiváltására⁴¹. Ez az érvénytelenség a közjog területén, tehát az állam és a közintézmények jogrendszerében merül fel, ahol a jogi aktusoknak, illetve hatósági cselekményeknek szigorúan

⁴¹ STUMPF István: „Az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés viszonya a közjogi érvénytelenség tükrében” *Miskolci Jogi Szemle* 2020/1. 277-290.

meghatározott formai és anyagi jogi követelményeknek kell megfelelniük⁴². Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata sem nyújt egyértelmű iránymutatást arra vonatkozóan, hogy pontosan milyen esetek vonhatók a közjogi érvénytelenség kategóriája alá.

Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének értelmezése különösen problémás, mivel ez a rendelkezés kiterjesztően értelmezhető az eljárási szabályok szempontjából. Ez a kiterjesztő értelmezés fokozza a jogi bizonytalanságot, ugyanis ez az absztrakt normakontroll lehetőségét kínálja, amely nem támasztja feltétlenül szigorú követelményeket a befogadhatóság tekintetében. Mindazonáltal a közjogi érvénytelenség fogalmi zavara továbbra is fennáll, így annak pontos tartalma és határai nem teljesen tisztázottak.

⁴² LÖFFLER Tibor: „Közjogi érvénytelenség és politikai érvényesség: Kísérlet a „politikai érvényesség” fogalmának értelmezésére politikai és jogpszichológiai kontextusban” *Jogelméleti szemle* 2022/1. 102-117.

3. Összegzés

A 3214/2023. (V. 5.) AB végzés alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság a klauzula egyes összetevőit eltérő módon, többnyire szűkítő értelmezéssel közelítette meg, amely jelentős hatással van hatáskörének gyakorlására. A klauzula egyes elemeivel kapcsolatos megállapításokat az alábbiak szerit összegezhetjük:

- Az államadósság mértékére vonatkozóan nem állapította meg annak pontos értékét, azonban elfogadta, hogy a GDP-hez viszonyítva az meghaladja az 50%-ot; ezzel implicit módon szűkítette hatáskörét.
- Az eljárástípust illetően az adott ügyben nem merült fel olyan releváns értelmezési kérdés, amely befolyásolta volna az Alkotmánybíróság hatáskörét.
- A tárgyköri feltétel tekintetében az Alkotmánybíróság a teleologikus értelmezés módszerét választotta a nyelvtani megközelítés helyett, amely szűkítő irányba módosította hatáskörének alkalmazhatóságát.
- Hasonló módon a jogforrási feltétel esetében is rendszertani értelmezést alkalmazott, elutasítva a nyelvtani elemzést; ez a megközelítés további korlátozást jelentett a hatásköre gyakorlásában. Az alapjogi kivételek jelen ügyben nem bizonyultak relevánsnak, így ezek értelmezésére nem került sor.
- Azonban, külön figyelmet érdemel a közjogi érvénytelenségi kivétel szűkítő értelmezése. Az Alkotmánybíróság nem terjesztette ki ennek alkalmazását a visszaható hatály tilalmára és a kellő felkészülési idő követelményére, noha ezek kapcsolódnak a „kihirdetés” szabályszerűségéhez. Ezzel a korlátozással ismét saját hatáskörét szűkítette.

Ez a kettős megközelítés ellentmondani látszik annak az elvnek, hogy az Alkotmánybíróság saját hatáskörét szűkítését kívánja elkerülni. A valóságban éppen a kiterjesztő értelmezései révén a feltételek terén nagyobb hatáskört biztosít magának, míg a kivételek szűkítésével csökkenti az ellensúlyok szerepét, különösen a Kormány alkotmányos kontrolljának tekintetében. Ez a megközelítés a különleges jogrend idején aggályos lehet, mivel az Alkotmánybíróság szerepe kulcsfontosságú lenne az alkotmányos egyensúly fenntartásában. A hatáskörök szűkítése ilyen helyzetben azt eredményezheti, hogy az Alkotmánybíróság kevesebb jogi ellensúlyt képez a Kormány intézkedésével szemben.

Az ilyen típusú megszorító értelmezés előnye ugyanakkor az, hogy nagyobb rugalmasságot biztosít a Kormánynak a válságkezelés terén. A gyors és hatékony intézkedések szükségesek

lehetnek a krízishelyzetek megoldásához, de kérdés, hogy mindez milyen áron valósul meg, és hogyan befolyásolja az alkotmányos ellensúlyok rendszerét.

Források

Bibliográfia

- CSINK Lóránt (szerk.): *Alapjogi kommentár*. (Budapest: Novissima 2021).
- CSINK Lóránt: „Mikor legyen a jogrend különleges?” *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4.
- DRINÓCZI Tímea: „A 98%-os különadó megítélései (az Alkotmánybíróság és az EJEB) *Jogtudományi Közlöny* 2013/9.
- ERDŐS Csaba: *Parlamenti autonómia* (Budapest: Gondolat 2016)
- FARRANT, A., McPHAIL, E.: „Hayek, Samuelson, and the Logic of the Mixed Economy?” *Journal of Economic Behaviour and Organization*, January 2009, Volume 69, Issue 1.
- JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus 2007).
- KLICSU László: „Költségvetési jog” in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András). <http://ijoten.hu/szocikk/koltsegvetesi-jog> (2018).
- LÖFFLER Tibor: „Közjogi érvénytelenség és politikai érvényesség: Kísérlet a „politikai érvényesség” fogalmának értelmezésére politikai és jogpszichológiai kontextusban.” *Jogelméleti szemle* 2022/1.
- LUX Gábor: „Dusek Tamás: Tér és közgazdaságtan”, *Tér és Társadalom*, 2014/1.
- NASZLADI Georgina-TILK Péter: „Az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés közötti "erőviszony" változásai 2010 óta” *JURA* 2015/1.
- NORDHAUS, William D.–SAMUELSON, Paul A.: *Közgazdaságtan*. (Budapest: Akadémiai Kiadó 2016)
- NYIKOS Györgyi (szerk.): *Államháztartástan*. (Budapest: Dialóg Campus Kiadó 2018)
- ŐSZE Áron: „A különleges jogrend alaptörvényi reformja” *Parlamenti Szemle* 2021/1.
- SÁVAI Marianna, KISS Gábor Dávid: „Az államadósság mértékét meghatározó mutatók vizsgálata” *Pénzügyi Szemle* 2017/4.
- STUMPF István: „Az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés viszonya a közjogi érvénytelenség tükrében” *Miskolci Jogi Szemle* 2020/1. 277-290.

- SZABLICS Bálint (szerk.): *A költségvetés végrehajtásának elmélete és gyakorlata*. (Budapest: Dialóg Campus Kiadó 2018)
- TILK Péter: „Az Alkotmánybíróság eljárásának korlátozása és az ehhez vezető események” *De iurisprudentia et iure publico* 2011/2.
- ZAKARIÁS Kinga: „Az emberi méltósághoz való jog” in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András). <http://ijoten.hu/szocikk/az-emberi-meltosaghoz-valo-jog> (2018).
- ZAKARIÁS Kinga (szerkesztő): *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja* (Budapest: Pázmány Press 2022)

Jogforrások

- Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény.
- Magyarország Alaptörvénye.
- Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása
- 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.
- 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.
- 2020. évi XC. törvény Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről.
- 34/2019. (XI.27.) AB határozat.
- 3214/2023. (V.5.) AB végzés.
- 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat.

Egyéb források

- A GDP területi megoszlása, 2008 KSH.
<https://www.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/gdpter08.pdf>