

mta**tk**jt

MTA Law Working Papers
2014/08

**Az alkotmánybíráskodás sarkalatos
átalakítása**

Chronowski Nóra

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása

1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változás a kétharmadoság tárgykörében?

A sarkalatos átalakítások folyamatában az alkotmánybíráskodást illetően voltaképpen – s némi túlzással *mindössze – az maradt változatlan, hogy továbbra is van Alkotmánybíróság*, amely az osztrák modellt követve centralizált módon, elkülönült szervként lát el alkotmányvédelmi feladatot.¹ A szerv hatáskörei, az eljárások indítványozására irányuló jogosultság és bizonyos szervezeti szabályok azonban olyan irányba változtak, amelyek az Alkotmánybíróság profilját alapvetően átalakították, tevékenységének irányát az intenzív normabíráskodástól a visszafogott, egyéni jogvédelemmel kombinált normabíráskodás felé mozdították el,² korlátozták továbbá a testület hatalmi ellensúly-szerépét a hatalommegosztás korábban adott rendszeréhez képest.

A változások ütemezése is lényeges: azok nem kizárólag az Alaptörvényhez (és annak hatálybalépéséhez) kötődnek, hanem részben már azt megelőzően – még az Alkotmány hatálya idején – részben utólag, alaptörvény-módosításokhoz kapcsolódóan jelentek meg.

Az általam leglényegesebbnek tartott *hatásköri-eljárási* változások (1) az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörének korlátozása a közpénzügyi tárgyú törvények esetében; a mozgástér (preventív) rögzítése az alkotmánymódosítás felülvizsgálhatósága terén; valamint az indítványhoz kötöttség alaptörvényi előírása, (2) az utólagos absztrakt normakontroll *actio popularis* (érdekeltség nélküli) indítványozásának megszüntetése, (3) az alkotmányjogi panasz átalakítása, (4) az előzetes normakontroll kezdeményezésének megváltoztatása. A *szervezeti* változások közül lényeges (5) az alkotmánybírák jelölésére irányuló eljárás megváltozása, (6) az elnök parlamenti megválasztásával a szervezeti autonómia korlátozása. Az *értelmezési* monopóliumot pedig az (7) értelmezési szabályok előírása, és Alkotmány alapján hozott alkotmánybírási döntések – negyedik alaptörvény-módosítással bevezetett – hatályon kívül helyezése törekszik korlátozni.³

Természetesen más, kisebb jelentőségű változásokra is ki lehetne térni, ezek közé tartozik például

- a tagok számának emelése (tizenegyről tizenöt főre),
- az alkotmánybírák újraválaszthatóságának megszüntetése,

* Tudományos munkatárs (MTA TK JTI), habilitált egyetemi docens (PTE ÁJK), az MTA Bolyai János ösztöndíjasa. A kézirat – a 2014. február 6-ai kerekasztal-beszélgetés tanulságaira is figyelemmel – lezárva 2014. február 8-án.

¹ Alkotmányozási folyamatban felmerülhet az alkotmányvédelemmel összefüggésben modellváltás igénye, decentralizált rendszer bevezetése; a 2010-11 közötti magyar alkotmányozási folyamatban azonban ilyen elképzelést körvonalazó írásos dokumentációt nem találtam, de az elméleti lehetőség fennállt. L. még *Tilk Péter*: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. *Közjogi Szemle* 2011/2. 5.

² *Paczolay Péter*: Az Alkotmánybíróság új hatásköeiről egy év elteltével. *Alkotmánybírási Szemle* 2013/1. 71-73., *Tordai Csaba*: Az első év tapasztalatairól. *Alkotmánybírási Szemle* 2012/2. 131-133.

³ Az Alaptörvény elfogadása után már látható problémákról hasonlóan l. *Tóth Gábor Attila*: Mi van, és mi legyen a magyar alkotmányjogban? *Közjogi Szemle* 2011/2. 2-3.

- a megbízási idő kilencről tizenkét évre növelése,
- a tisztség nem szűnik meg a 70. életév betöltésével,⁴
- a fent kiemelteken túl más hatáskörök szabályozásának módosítása (a nemzetközi szerződésbe ütközés, valamint az absztrakt alkotmányértelmezés indítványozói körének szűkítése;⁵ az önkormányzati rendelet törvényességi szempontú felülvizsgálatának, valamint a népszavazási kezdeményezés hitelesítéséről szóló döntés elleni jogorvoslatnak rendes bírósági hatáskörbe sorolása, az alkotmánybírósági véleményadás kiterjesztése vallási közösség – bevett egyház vagy vallási tevékenységet végző szervezet – alaptörvény-ellenes működésének kérdésére, egyházként történő elismerésről szóló parlamenti döntés felülvizsgálata),
- a jogegységi döntés alkotmányossági felülvizsgálhatóságának explicit törvényi szabályozása – ami korábban az alkotmánybírósági gyakorlaton alapult,
- a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség indítványozhatóságának megszüntetése,
- az alkotmánybírósági döntés jogkövetkezményeivel összefüggő szabályozás – részben testületi gyakorlaton alapuló – újrahangolása,
- döntési határidő megállapítása előzetes normakontroll és bíró által konkrét ügyben kezdeményezett normakontroll eljárásban,
- az egyesbírói eljárás bevezetése,
- mindezekhez szükségszerűen kapcsolódó eljárási és működési változások.

Az összes változás átfogó elemzése azonban jelen vitaanyag kereteit meghaladná, ezért csupán a kiemelt hét kérdésre szorítokozom.

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás továbbra is háromszintű. A legfontosabb szervezeti, eljárási és hatásköri előírásokat a hatályos *Alaptörvény* – „Az állam” című részben – a 24. cikkben rögzíti, de az Alaptörvény más rendelkezései is tartalmaznak releváns szabályokat.⁶ A 24. cikk (9) bekezdése szerint a részletes szabályozást sarkalatos törvény tartalmazza – a minősített többséget tehát az Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény is megköveteli. A vonatkozó *sarkalatos*

⁴ 2013. évi CCVII. törvény 42. § (1), hatályos 2013. december 11-től; a 70. életév betöltése már csak a választhatóságot zárja ki.

⁵ Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát a régi Abtv. alapján kezdeményezhette az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, vagy bármely képviselő, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész. Az új Abtv. szerint az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja, továbbá bíró az előtte folyamatban levő egyedi ügyben.

Absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló indítványt nyújthatott be a régi Abtv. szerint az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, az országgyűlési biztos, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, valamint a legfőbb ügyész. Az új Abtv. alapján az eljárást az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a kormány és – 2013. decemberi törvénymódosítás eredményeként, I. 2013. évi CCXXIII. törvény 10. § – az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti.

⁶ Pl. a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét az Alkotmánybíróság is köteles tiszteletben tartani [N] cikk (3) bek.], Alaptörvény vagy alaptörvény-módosítás közjogi érvényességének előzetes vizsgálata [S] cikk (3) bek.], a tagok Országgyűlés általi választása [1. cikk (2) bek. e) pont], törvény előzetes normakontrollja [6. cikk (2)-(8) bek.], köztársasági elnök normakontroll-indítványozási jogköre [9. cikk (3) bek. i) pont], köztársasági elnök tisztségétől való megfosztása [13. cikk (5)-(6) bek.], véleménynyilvánítás önkormányzati képviselő-testület alaptörvény-ellenes működése tárgyában [35. cikk (5) bek.], közpénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági vizsgálatának korlátozása [37. cikk (4) bek.], az Alkotmánybíróság elnökének szerepe az Országgyűlés akadályoztatásának megállapításában, minősített helyzetekben [48. cikk (5) bek.], különleges jogrendben sem korlátozható az Alkotmánybíróság működése [54. cikk (2) bek.], az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályvesztése [Záró és vegyes rendelkezések 5. pont], az Alaptörvény hatálybalépésének hatása a folyamatban volt alkotmánybírósági eljárásokra [19. pont (3) bek.]

törvény az Alkotmánybíróságról szóló a 2011. évi CLII. törvény (új Abtv.). A törvény felhatalmazása alapján az eljárás részletes szabályait Alkotmánybíróság *ügyrendje* tartalmazza.

Lényeges eltérés az Alkotmányhoz képest, hogy az Alkotmánybíróság *hatásköreit* – legalábbis részben – az Alaptörvény sorolja fel, így ezek törvényhozási úton nem változtathatók meg.⁷ Az Alaptörvény azonban még mindig lehetővé teszi, hogy a parlament sarkalatos törvényben az Alkotmánybíróság számára további hatásköröket állapítson meg, illetve ilyen törvényben rögzített hatáskört módosítson, megszüntessen.⁸

A szabályozási *változások* jellemzéséhez tartozik, hogy azok a 2010-14 közötti parlamenti ciklusban *permanensek*. Egyrészt gyakran változott az Alaptörvény, másrészt – az előbbiből részben következően, vagy attól függetlenül – a sarkalatos törvény (eddig 55 ponton módosította 6 törvény⁹). Az Alaptörvényben módosultak közvetlenül az Alkotmánybíróság hatásköreire, eljárására vonatkozó rendelkezések, de említést érdemelnek azok a módosítások is, amelyek – esetenként alkotmánybírósági döntések következményeinek kiküszöbölése, vagy lehetséges alkotmányossági döntés megelőzése érdekében – változtatták meg a mércét (pl. alapjogi normát, hatásköri szabályt, értelmezési mozgásteret). A *felülíró-megkerülő* alkotmánymódosítás a korábbi parlamenti ciklusokban – bár nem volt példa nélküli, de – nem volt jellemző gyakorlat. Ez a jelenség az alkotmánybíráskodás hatékonyságát jelentősen csökkenti.¹⁰

2. Mi volt a célja a változásnak? Amennyiben a hivatalosan hangoztatott célokon kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott, kérjük, jelezze azt is.

2.1.1 A *felülvizsgálati jogkör* első lényeges *korlátozása* 2010 novemberében került az Alkotmányba, s kis mértékben módosított formában az Alaptörvény is tartalmazza. Lényege, hogy az Alkotmánybíróság a közpénzügyi tárgyú törvényeket csak korlátozottan, meghatározott alapjogok sérelmére alapozva vizsgálhatja felül és semmisítheti meg. Az Alaptörvény a közjogi érvénytelenség esetét kivételként határozta meg, a negyedik módosítás viszont időben kiterjesztette a korlátozást.¹¹

⁷ E garanciális megoldás mellett az Alkotmánybíróság is érvelt: „Ezzel elkerülhető, hogy az Alkotmánybíróság határozatai nyomán aktuális politikai érdekek alapján, gyakorlati kormányzati megfontolások az elsődleges megoldást alkotmánybírósági hatáskör-felülvizsgálatban keressék.” 66/1997. (XII. 29.) AB határozat. Nota bene: többnyire elkerülhető.

⁸ Petrétei szerint: „Kérdéses, hogy ezt bármely sarkalatos törvény megteheti-e, vagy erre csak az Abtv.-ben kerülhet sor. Az előző megoldás mellett a nyelvtani értelmezés szól, az utóbbit pedig az erősítheti, hogy a pusztán hatáskör-megállapítás nem elegendő, mert az ezzel kapcsolatos eljárási kérdéseket is szabályozni szükséges, ami viszont az Abtv. feladata.” Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 207. (58. vj.)

⁹ 2011. évi CCI. törvény, 2013. évi CXXI. törvény, 2013. évi CXXXIII. törvény, 2013. évi CCVII. törvény, 2013. évi CCXXIII. törvény, 2013. évi CCXXXVIII. törvény

¹⁰ A változások jellemzéséhez l. még Vincze, Attila: Wrestling with Constitutionalism: The Supermajority and the Hungarian Constitutional Court. ICL Journal 2013/4. 88-89.

¹¹ 37. cikk (4)-(5) bekezdések összefoglalva: Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll és alkotmányjogi panasz 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

Az eredeti, 2010 októberében benyújtott alkotmánymódosító javaslat indokolásában az állt, hogy az Alkotmánybíróság széleskörű normakontroll-jogosítványai a rendszerváltás időszakában ugyan indokoltak voltak, a „jogállam megszilárdulásával az alkotmánybíráskodás ilyen széles köre mára indokolatlanná vált”.¹² Az Alaptörvény és az új Abtv. indokolása pedig egybehangzóan mindössze ennyit rögzít: „A kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvével kapcsolatos elsődleges országgyűlési felelősségre tekintettel a Javaslat meghatározza azokat a költségvetéssel összefüggő törvényhozási tárgyköröket, amelyekben az Alkotmánybíróság egyes eljárásaiban csak meghatározott szempontokra tekintettel végezhet felülvizsgálatot.” 2010-ben a mögöttes indok egyértelmű volt: az alkotmánymódosítás a 184/2010. (X. 28.) AB határozatot kívánta szankcionálni, amely megsemmisítette az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvénynek a 98%-os különadóra vonatkozó rendelkezéseit.¹³ A módosítás az alkotmánybírói felülvizsgálat drasztikus szűkítése mellett új alkotmányi alapot teremtett a visszamenőleges, büntető jellegű adóztatáshoz. Fenntartom szerzőtársaimmal 2010-ben kialakított véleményemet: „Ezeknek az alkotmánymódosításoknak a célja (feltehetően) az volt, hogy kiiktassa az olyan jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatát, amelyek alkotmányellenesség nyilvánítása a kormány aktuális (gazdaság)politikai célkitűzéseinek megvalósítását megakadályozná.”¹⁴ A 2010 novemberében elfogadott alkotmánymódosítások¹⁵ jelentősége egyértelműen önmagukon túlmutató: ezekkel kezdetét vette a szankcionáló-megelőző felülalkotmányozási gyakorlat. A 2010-ben kreált szabályok az Alkotmánybíróságot óvatosságra készítették, s mivel a módszer működött, értelemszerűen átmentődött az Alaptörvénybe és az új Abtv.-be (az idézett farizeus indokolással, valójában) megtartandó a *korlátozott alkotmánybíráskodás* rendszerét.

2.1.2 Az alkotmánybírói kreativitás korlátok közé szorításának másik mérföldköve a negyedik alaptörvény-módosításhoz kapcsolódik. Ez látszólag „bevezette” az *Alaptörvény és az alaptörvény-módosítás kizárólag eljárási szempontú* (előzetes vagy utólagos) *normakontrolljának „lehetőségét”*. A negyedik alaptörvény-módosítás indokolása szerint „a töretlen alkotmánybírói gyakorlat alaptörvényi szintre emelése” történt meg. Az előzetes vizsgálatot a „hagyományok szerint” a köztársasági elnök indítványozhatja, míg az utólagos kontrollt – a kihirdetéstől számított 30 napon belül – a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti. E változás mögöttes *célja annak a lehetőségnek a kizárása, hogy az Alkotmánybíróság esetleg tartalmi vizsgálatot folytasson alkotmánymódosító rendelkezésre*. Ennek gyanúját az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseit közjogi érvénytelenség címén részben megsemmisítő 45/2012. (XII. 29.) AB határozat alapozta meg, amelyből kiolvasható volt, hogy végső esetben az Alkotmánybíróság esetleg akár tartalmi vizsgálatot is folytathatna az „alkotmányos legalitás” követelményeinek érvényesülése érdekében.¹⁶

kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Az alkotmányossági vizsgálat korlátozását az olyan törvényi rendelkezések esetében, amelyek abban az időszakban léptek hatályba, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, ezen időszak tekintetében akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.

¹² T/1445. sz. törvényjavaslat indokolása

¹³ A folyamat és a következmények értékeléséhez – valamint az alkotmányellenes alkotmánymódosításokról szóló dogmatikai vita nyitányaként – I. *Chronowski* Nóra – *Drinóczi* Tímea – *Zeller* Judit: Túl az alkotmányon... *Közjogi Szemle* 2010/4. 1-12.

¹⁴ Uo. 1.

¹⁵ 2010. évi CXIX. törvény 1-2. §

¹⁶ Az alkotmányos legalitás követelménye szerint az Alaptörvény tartalma nem lehet folyamatos vita tárgya, mert ezzel az alkotmánybírói mérce tartalma is bizonytalanná válik. A közjogi érvényességnek megkérdőjelezhetetlenül fenn kell állnia az Alaptörvény egésze, egyes részei és későbbi módosításai,

2.1.3 Végül említést érdemel az *indítványhoz kötöttség* alaptörvényi szintre emelése, amely szintén a negyedik módosítás hozadéka: „Az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgáltni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgáltni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.”¹⁷ Eltekintve most attól, hogy a szoros tartalmi összefüggés megállapítása (vagy elvetése) érdekében mindenképp folytatni kell vizsgálatot,¹⁸ ez a rendelkezés szintén mozgástér-szűkítő jellegű, és háttérében meghúzódhatott *szankcionáló megfontolás*: az Alkotmánybíróság az új választási eljárási törvény első változatáról szóló 1/2013. (I. 7.) AB határozatában a „szoros tartalmi összefüggést” kissé tágan értelmezve a kérelemre történő névjegyzékbe vétel intézményét átfogóan vizsgálta előzetes normakontroll-eljárásban, amire ilyen egyértelműen azért nem utalt a vonatkozó államfői indítvány.

2.2 Az *actio popularis* eljárás-indítványozás megszüntetésének a *célja az Alkotmánybíróság tehermentesítése*, amire a testület részéről is volt igény. Az Alaptörvény és az új Abtv. javaslatainak indokolásában erre mindössze közvetett utalás található: „A kezdeményezői kör meghatározásánál a hatékony alkotmánybírósági működés szempontjának is érvényesülnie kell.” A „hatékonyság” jegyében az Alaptörvény eredeti javaslata csak a Kormány és a parlamenti képviselők egynegyede eljárás-kezdeményezési jogát kívánta elismerni a korábban bárki által indítványozható absztrakt utólagos normakontrollra, s a Velencei Bizottságnak a magyar alkotmányozási folyamatról kialakított első véleménye¹⁹ hatására került az Alaptörvény szövegébe az ombudsman indítványozási joga, kompenzálendő az *actio popularis* indítványozás megszűnését. Az indítványozók körét később a negyedik módosítás bővítette tovább (a Kúria elnökével és a legfőbb ügyéssel). Szintén korrektív ebből a szempontból az alkotmányjogi panasz átalakítása, amelynek korábbi, 2012-ig létező változata a gyakorlatban alig érvényesült az absztrakt kontroll mellett.

2.3 Az *alkotmányjogi panasz* reformja²⁰ Alaptörvényhez fűzött indokolás szerint „az alapjogvédelem új korszakát nyitja meg”, mivel a „hatékony rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a legsúlyosabb – alkotmányos – jogsérelmek esetén lehetőséget ad az Alkotmánnyal összhangban lévő döntés meghozatalára”. A normatív panasz esetei mellett megjelent az individuális vagy valódi alkotmányjogi panasz, amely az ügy érdemében hozott vagy a bírósági eljárást befejező egyéb bírói döntés alkotmányossági vizsgálatára irányul, kiterjesztve ezzel az alkotmánybírósági kontrollt a rendes bíróságok alapjogi jogalkalmazására. Az új konstrukció *célja a normakontroll-hangsúlyos magyar alkotmánybíráskodás elmozdítása az egyéni jogvédelem irányába*. A szabályozás az indítványozást érintettséghez és bírósági eljáráshoz köti, azonban a normatív panasz kivételes esetével bírói döntés hiányában is lehetőség van normakontroll kezdeményezésére, ha a jogsérelem az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül következett be. Ez utóbbi alkalmas lehet(ne) az *actio popularis* indítványozás megszűnésének kompenzálására, a jogorvoslati funkcióból adódó előnnyel kombinálva.

kiegészítései tekintetében is. „Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekben foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett *ius cogens*. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.” 45/2012. (XII. 29.) AB határozat [118]

¹⁷ 24. cikk (4)

¹⁸ *Petrétei*: i. m. 209. (91. vj.)

¹⁹ Opinion № 614/2011, Strasbourg 28 March 2011, Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary

²⁰ *Naszladi Georgina*: Alkotmányjogi panasz a parlamenti vitában. *Közjogi Szemle* 2012/1. 32skk.

2.4 A törvény *előzetes normakontrollját* az Alaptörvény szerint már az Országgyűlés is kezdeményezheti. Az indoklás alapján a változtatás azt célozza, hogy a köztársasági elnök mellett másik intézmény is kapjon szerepet a törvények Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes biztosítására.²¹ A szabályozás az államfői „alkotmányossági vétót” is átalakítja: egyrészt, ha az Országgyűlés kezdeményezi a törvény (valamely rendelkezése) előzetes vizsgálatát, akkor az államfő már nem indítványozhatja (azonos okból, azonos rendelkezésre – mert e korlátozás célja a *res iudicata* kiküszöbölése lehet), másrészt, ha az államfő maga kezdeményezi az előzetes kontrollt, akkor politikai vétóval már nem élhet, de ha az előzetes vizsgálat indítványozása az Országgyűléstől ered, akkor az államfő visszaküldheti megfontolásra a törvényt.²²

Az előzetes normakontroll további tárgyait az új Abtv. állapítja meg, és a negyedik alaptörvény-módosítás óta a korábbi megoldással azonosan teszi ezt: ekkor került „vissza” a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése mellett a házsabályi rendelkezésekről szóló OGY határozat vizsgálatának lehetősége.

Az előzetes normakontroll-indítvány elbírálására előírt határidő célja, hogy ne húzódjon el a jogalkotási eljárás (csupán a nemzetközi szerződés, vagy annak valamely rendelkezése előzetes vizsgálatára nem szab határidőt az Abtv.).

A nemzetközi szerződés vagy annak rendelkezése előzetes kontrolljának indítványozása változott, azt a kötelező hatály elismerése előtt a köztársasági elnök vagy a Kormány kezdeményezheti. Az Alkotmánybíróság e hatásköre – a törvény most hatályos szövege szerint – nem érinti az elfogadott, de ki nem hirdetett törvény előzetes kontrollját. Ennek értelmében vélhetően az, hogy az Országgyűlés csak a nemzetközi szerződést kihirdető törvénnyel összefüggésben, az államfő pedig azzal összefüggésben is kezdeményezhet előzetes vizsgálatot.²³

2.5 Az *alkotmánybírák jelölésére irányuló eljárás* megváltoztatására már 2010 júliusában sor került²⁴ – az indoklás szerint a hivatalos cél a testület folyamatos és zavartalan működésének biztosítása. Az eredeti elképzelés az volt, hogy 8 tagú jelölőbizottság tenne javaslatot az alkotmánybíró-jelöltekre, a bizottság összetétele a parlamenti erőviszonyokhoz igazodik. A köztársasági elnök megfontolásra küldte vissza a törvényt, mert a tárgyra vonatkozó alkotmánymódosító törvénnyel sem értett egyet. Az Országgyűlés a megfontolás eredményeként alakította ki azt a jelölési rendszert, amelyet a hatályos Abtv. is megőrzött: legalább 9 és legfeljebb 15 tagú, képviselőkből álló jelölőbizottság tesz javaslatot, amelyben a képviselőcsoportok legalább 1-1 képviselőjének helyet kell kapnia. A mögöttes cél egészen nyilvánvalóan az *ellenzéki frakciók érdemi befolyásának megszüntetése* a jelölésben. (2010-ben az ellenzéki frakciók együttes szavazatukkal a paritásos alapú jelölőbizottságban meg tudták volna akadályozni olyan személy jelölését, akit pedig a kétharmados plenáris többség megválasztott volna.)

Itt érdemes felidézni a köztársasági elnöknek a korábbi Abtv.-módosítást megalapozó alkotmánymódosításhoz²⁵ fűzött észrevételeit: a korábbi paritásos elvű, konszenzusra kényszerítő konstrukció nem „önértékű alkotmányos garancia”, a gyakorlatban sem vált be, de azt többnyire kiküszöbölte, hogy a kormányoldal a saját jelöltjeit ellenzéki támogatás vagy más kompromisszum

²¹ Kovács Virág: A ki nem hirdetett törvények Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata. Alkotmánybírósági Szemle 2012/2. 86.

²² Tilk: i. m. 8.

²³ Az indítványozói körrel összefüggő dilemmákhoz I. Sulyok Gábor: Visszatérés a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozásához. Jog, Állam, Politika 2012/4. 151-156.

²⁴ 2010. évi LXV. törvény (benyújtva: 2010.06.07., kihirdetve: 2010.07.22.)

²⁵ T/189, 2010.06.07., kihirdetve 2010.07.05.

nélkül juttassa a testületbe. Ugyanakkor „függő szabály” volt, mert a parlamenti erőviszonyokon múlt gyakorlati megvalósulása. A bizottság összetételére vonatkozó garanciának az alkotmányban lenne a helye, míg a tagok számát nem szükséges kikötni az alkotmányban. Az alkotmányos garanciának minden helyzetben működnie kell, nem csak az adott helyzetben. Ha pedig már módosítanak, megfontolandó a több garanciát tartalmazó választási rendszer, pl. a többcsatornás – államfőt, bíróságokat, szakmai szervezeteket is bevonó – jelölési eljárás.²⁶ E felvetéseket az Országgyűlés többsége természetesen nem fontolta meg.

2.6 Azt a megoldást, hogy az *Alkotmánybíróság elnökét* a testület helyett a *parlament választja meg*, már az Alaptörvény és az új Abtv. hatálybalépése előtt bevezették, a korábbi Alkotmány kiegészítő jellegű módosításával.²⁷ Ezzel tulajdonképpen a vonatkozó alaptörvényi szabály előrehozott alkalmazását biztosították. A parlament általi elnökválasztás elméletileg nagyobb legitimitációt biztosíthat, de mögöttes célként vélelmezhető a *testület szervezeti autonómiájának korlátozása*.

2.7 Az Alaptörvény előtt hozott *határozatok „hatályon kívül helyezése”* és egyéb értelmezési szabályok preferálása (az Alaptörvény R) cikkében a történeti és a teleologikus értelmezés kiemelése, a preambulum kötelező figyelembe vétele, az N) cikk költségvetési szempontokat implikáló értelmezési szabálya) számos ellentmondással terhelt rendelkezések,²⁸ s háttérükben ismét az *alkotmánybíráskodás mozgásterének szűkítésére irányuló szándék* azonosítható. A hivatalos (indokolásban megjelenő) álláspont szerint az Alaptörvény előtti precedensek annulálása egyenesen növeli a testület mozgásterét, mert így szabadon dönthet, hogy a régi döntéseiben megfogalmazottakkal azonos következtetésekre jut, vagy új érveket dolgoz ki, anélkül azonban, hogy köteles lenne megismételni a korábbi elvi megállapításokat.

3. A nevezett célokkal egyetért-e?

3.1.1 A közpénzügyi tárgyú törvények felülvizsgálatának és megsemmisíthetőségének korlátozását a szakirodalom élesen kritizálta. A szakirodalmi vitában *szerzőtársaimmal közösen kialakított álláspontomat fenntartom*: „Az elfogadott alkotmánymódosítások nem állnak összhangban sem az európai alkotmányfejlődés elveivel, sem az 1989-90 óta kiépült magyar alkotmányosság hagyományaival, sem a demokratikus politikai kultúrával. Sértik a jogállamiság, a jogbiztonság, a hatalommegosztás és a jogszuverenitás alkotmányos elveit. (...)Az AB-hatáskört érintő módosítás következtében a törvényhozó hatalom a közpénzügyi jogalkotás tekintetében korlátlaná,

²⁶ L. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon? Közjogi Szemle, 2010/3, 27skk. és Kilényi Géza: Néhány gondolat az alkotmánybírói függetlenségről szóló tanulmányhoz. Közjogi Szemle 2010/4. 13skk.

²⁷ A vonatkozó alkotmánymódosítás benyújtva 2011.05.13., kihirdetve 06.14., 2011. évi LXI. törvény 5. § Az Országgyűlés az Alkotmánybíróság tizenöt fős teljes létszámának biztosításához szükséges tagokat 2011. július 31-ig választja meg, valamint e határidőig az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ. Az így megválasztott tagok és elnök megbízatására az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdését, az elnök személyére vonatkozó javaslatlételre az Alkotmány 32/A. § (5) bekezdését alkalmazni kell. Az Alkotmánybíróság így megválasztott elnöke 2011. szeptember 1-jén lép hivatalba, a hivatalban levő elnök megbízatása ezen időpontig meghosszabbodik. Ezzel együtt régi Abtv. módosítása is megtörtént, a 2011. évi LXII törvénnyel.

²⁸ Az értelmezési szabályokhoz I. pl. Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest 2011. 198., Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az alaptörvény? Új Magyar Közigazgatás 2011/6-7. 11-13.

s számos alapjog »védtelenné« válik.”²⁹ A szankcionáló típusú korlátozás teljes mértékben elfogadhatatlan. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése ugyan összekapcsolja az államadósság-korlátozással a felülvizsgálati korlátot, de ez a kritérium nem egzakt. A 37. cikk (6) bekezdése szerint ugyan törvény határozza meg az államadósság és a hazai össztermék számítási módját, de az teljesen bizonytalan, meddig áll fenn a felülvizsgálati jogkör korlátozása.

3.1.2 Az *alkotmánymódosítás* tartalmi alkotmányossági *vizsgálatára* az Alkotmánybíróság egyetlen alkalommal sem vállalkozott, csupán az elvi lehetőségét fontolgatta. Az alaptörvényi szabályozás ennyiben *felesleges „erődemonstráció”*, s jól példázza az alkotmánybíróság önmérsékletében való *bizalom hiányát*. A negyedik módosítás lehetővé teszi az Alaptörvény egészének közjogi érvényességére irányuló felülvizsgálatot, ami a 2011-ben elfogadott Alaptörvényre a határidők miatt már nem vonatkozhat, új alkotmány megalkotása esetére pedig semmiféle garanciát nem jelent: az alkotmányozó hatalom originer, így maga választja meg eljárási szabályait, és szabadon dönti el, hogy az új alkotmányt a kontinuitás jegyében, a régre alapítva, vagy ellenkezőleg, annak ellenében határozza meg. Ez a konkrét alkotmányozási szituáció függvénye.

3.1.3 Az *indítványhoz kötöttség* elve a negyedik módosítás előtt az Abtv.-ben is szerepelt, azt az alkotmánybírósági gyakorlat sem tárgította ki indokolatlanul vagy megalapozatlanul. Ismét azt szükséges hangsúlyozni, hogy *bízni kell az alkotmánybíróság ésszerű önkorlátozásában*.

3.2 Az *actio popularis* indítványozási jog a magyar jogállam demokratizmusának garanciája volt, amellyel szemben nem lehet érv az alkotmánybírósági ügyteherre való hivatkozás. Az utólagos normakontroll *actio popularis* jellege azt garantálta, hogy a jogalkotó szervezetek nem csupán az alkotmánybírósági megsemmisítéstől kellett tartaniuk produktumaik tekintetében, hanem arra is figyelemmel kellett lenniük, hogy „bárki” kontrollálhatja tevékenységüket, beindíthatja az alkotmányossági ellenőrzés mechanizmusát. Ez – erre irányuló hatásvizsgálat hiányában is – elméletileg valószínűsíti, hogy a jogalkotó fokozottabb önmérsékletet, alkotmányos fegyelmet tanúsított. Az indítványozói kör drasztikus szűkítését nem képes korrigálni sem az, hogy panasz eljárásban vagy bírói kezdeményezésre is lehetőség van normakontrollra, sem az, hogy az előzetes normakontroll indítványozói köre „papíron” bővült.

3.3 Az *alkotmányjogi panasz* megújításának az alapvető célja egyértelműen támogatható, régi igényt elégít ki az Alkotmánybíróság szerepének növelése az individuális jogvédelemben, az alapjogi bírászkodás kontrolljában.

3.4 Az *előzetes normakontroll* átalakítása nem minden elemében szerencsés és *nem minden részletében koherens*. Az Országgyűlés által kezdeményezhető előzetes kontroll magában hordozza annak veszélyét, hogy ezen az úton a parlament politikailag népszerűtlen vagy kényes döntésekért megpróbálja a végső felelősséget az Alkotmánybíróságra hárítani.³⁰ Nem logikus, hogy az alkotmányozó (részben) az előzetes normakontroll kiterjesztésével kívánta kompenzálni az absztrakt utólagos normakontroll indítványozói körének szűkítését, mivel az előzetes normakontroll a magyar hagyományok szerint kivételes hatáskör, amelyet a testület korábban megszorítóan értelmezett.

3.5 A *jelölési szabályok* megváltoztatása *ad hoc politikai célt szolgál*t, kétharmados többség hiányában viszont a korábbi megoldáshoz hasonlóan működésképtelennek bizonyulhat.

3.6 Az *elnök parlament általi választása* a testület autonómiáját korlátozza. Kétharmados többség hiányában ellehetetlenülhet az elnökválasztás (itt nincs olyan korrektív mechanizmus,

²⁹ Chronowski – Drinóczy – Zeller: i. m. 8.

³⁰ Kovács: i. m. 91.

második forduló, mint az államfőválasztásnál). A testületi elnökválasztás előnye az volt, hogy független a parlamenti erőviszonyoktól.³¹

3.7 Az Alaptörvény előtt hozott döntések hatályon kívül helyezése súlyosan kifogásolható, mint ahogy az Alkotmánybíróság értelmező és jogfejlesztő tevékenységének bármely normatív korlátozása mellett sem hozható fel meggyőző érv. A testület eddig is megtehetette, hogy eltért a korábbi érveitől (*outruling*).

4. A célok elérése érdekében (függetlenül attól, hogy Ön a célokkal egyetért-e) hatékonyak-e a választott új szabályok?

4.1.1 A törvény tárgya szerinti kizárás az alkotmánybíráskodásban rendkívül ritka, a felsorolt *közpénzügyi tárgyú törvények* határait az alkotmánybírói értelmezés vonhatja meg. A választott megoldás az emberi élethez és méltósághoz való jog parttalan kitéréséhez vezethet el, és az is értelmezés kérdése, melyek pontosan az „állampolgársághoz kapcsolódó jogok”. Figyelemreméltó, hogy a korlátozás nem terjed ki az Alkotmánybíróság által hivatalból is indítható nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára – így ha a testület élne ezzel a lehetőséggel a közpénzügyi tárgyú törvények vizsgálatában, akkor az az érintett nemzetközi szerződésnek akár alaptörvény-feleltséget is kölcsönözhetne.³² Annyiban azonban hatékony volt a felülvizsgálati és megsemmisítési jogkör korlátozása a kormányzat szempontjából, hogy az Alkotmánybíróság látványosan óvatosabbá vált, viszont ezzel sikerült kikapcsolni az Alaptörvény közpénzügyi szabályainak alkotmánybírói védelmét, és kérdésessé tenni az alapvető jogok tiszteletben tartásának és védelmének megvalósulását.³³

4.1.2 Az Alkotmánybíróságnak már nem kell vállalnia az *alkotmányellenes alkotmánymódosítások* tartalmi vizsgálatával járó esetleges kockázatot és felelősséget.³⁴ A szabályozás tehát „hatékony” abból a szempontból, hogy az alaptörvénybe bármilyen, akár alapelvekkel ellentmondó rendelkezés beemelhető. A közjogi érvénytelenség megállapítását is csak szűk indítványozói kör kezdeményezheti, a tényleges alkalmazás részben szerepfelfogás, részben politikai helyzet függvénye.

4.2 Az *absztrakt utólagos normakontroll-eljárásban* hozott döntések száma jelentősen csökkent. 2012-2013 években 32 döntés született (17-15 megoszlásban), az eljárást 31 esetben az alapvető jogok biztosa, 1 ügyben a kormány indítványozta. Az ombudsman kezdeményezésére indult eljárások 2012-ben 4 ügyben végzéssel, 4 elutasító határozattal zárultak, 9 határozatban pedig az

³¹ Hasonlóan *Tilk*: i. m. 5-6.

³² Hasonlóan *Jakab*: i. m. 282.

³³ Hasonlóan *Petrétei*: i. m. 187-188.

³⁴ Az alkotmánymódosítások alkotmánybírói kontrolljáról élénk szakmai vita bontakozott ki; l. pl. *Chronowski – Drinóczi – Zeller*: i. m., *Csirik Lóránt – Fröhlich Johanna*: ...az alkotmányjogon innen. Alkotmánybírói Szemle 2011/1., *Halmai Gábor*: Alkotmányos alkotmánysértés. Fundamentum 2011/2., *Kocsis Miklós*: Viszonyítási pont vagy a vizsgálat tárgya – alkotmányellenes alkotmánymódosítások? Új Magyar Közigazgatás 2011/2., *Drinóczi Tímea*: Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban. JURA 2012/1., *Blutman László*: Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül? Közjogi Szemle 2011/4., *Hanák András*: Sötétség délben: az alkotmánybíráskodás alkonya Magyarországon. Fundamentum 2013/1., *Herbert Küpper*: Az alkotmánymódosítás és az alkotmánybírói kontroll – megoldás az „örökkévalósági klauzula”? Közjogi Szemle 2013/4.

Alkotmánybíróság helyt adott a biztos indítványának.³⁵ Ombudsmani indítványra olyan nagy jelentőségű kérdések kerültek a testület elé, mint az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek közjogi érvényessége, a családok védelméről szóló törvény, a közterület életvitelszerű használata, a hallgatói szerződések, a megváltozott munkaképességűek ellátása, a telepengedély és a jogi segítségnyújtás alkotmányjogi panaszeljáráásban. Az elutasítás esetében is volt olyan, amikor azért került rá sor, mert az Országgyűlés menet közben módosította az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett szabályozást. 2013-ban fordult a kocka, az ombudsman indítványára indult eljárásokban 3 végzés, 9 alaptörvény-ellenességet elutasító (maximum alkotmányos követelményt megállapító) és 2 indítványnak helyt adó³⁶ határozat született. Az elutasítások között olyan nagy jelentőségű kérdések szerepeltek, mint a negyedik alaptörvény-módosítás közjogi érvényessége, a fiatalok szabálysértési elzárása vagy az inzulin-ügy. A kormány egyetlen indítványa a bíróságok szervezetére, igazgatására és a bírák jogállására vonatkozó törvények egyes rendelkezései alaptörvénnyel való összhangjára kérdezett rá, s részben megsemmisítéshez vezetett.³⁷ Jelenleg 20 ügy van folyamatban, valamennyit az alapvető jogok biztosa kezdeményezte (vagy tartotta fenn) 2013. augusztusáig bezárólag (vagyis azokat még Szabó Máté ombudsman nyújtotta, aki 2013 szeptemberéig volt hivatalban). Az absztrakt kontroll erősen szerepfelfogás-függővé vált,³⁸ és ennyiben nem hatékony.

4.3 Az alkotmányjogi panaszeljáráások száma meglehetősen magas, 2012-2013 évben 500-nál is több ilyen tárgyú döntést hozott meg az Alkotmánybíróság, ezek túlnyomó többsége azonban visszautasítással végződött. 2012-ben 1 (bírák „előrehozott nyugdíjazása”), 2013-ban 8 ügyben állapított meg a testület alaptörvény-ellenességet (vagyis meglehetősen kevés alkalommal volt sikeres a panasz az indítványozó szempontjából).³⁹ A valódi alkotmányjogi panasz sem hozott nagy áttörést a bíróságok alapjogi jogalkalmazásának alkotmányossági kontrolljában.⁴⁰ Az alacsony találati

³⁵ 31/2012. (VI. 29.) AB határozat, 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, melyet hivatalból kiegészített a 39/2012. (XII. 6.) AB határozat, 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, 44/2012. (XII. 20.) AB határozat, 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, 45/2012. (XII. 29.) AB határozat

³⁶ A 19/2013. (VII. 19.) AB határozat ideiglenes intézkedésként felfüggeszti a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak hatályba lépését; a 30/2013. (X. 28.) AB határozat a fogvatartottak egészségügyi ellátásával összefüggésben állapít meg alaptörvény-ellenességet.

³⁷ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat

³⁸ E problémához l. Lóposy Attila: Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem. *Közjogi Szemle* 2013/3. 44.

³⁹ A következő informatív statisztikát Naszladi Georgina bocsátotta rendelkezésemre: 2012-ben és 2013-ban összesen 579 alkotmányjogi panasz tárgyú döntés, ebből 2012-ben 366, 2013-ban pedig 213. 2012-ben az elbírált ügyek 98,6%-ában (361 esetben) a panaszt visszautasították. 5 ügyben határozat született, 1 esetben állapított meg az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet (ez az összes panasz eljárás 0,3 %-a). 2013-ban 39 esetben határozattal zárult az eljárás (vagyis a panaszok 18,3 %-át befogadták), és 8 ügyben (az összes ügy 3,7 %-a) állapított meg a testület alaptörvény-ellenességet. A visszautasító végzések száma már csak 174 (az összes ügy 81,6 %-a), a befogadási arány tehát nőtt. Eddig publikált kutatási eredmények: *Naszladi Georgina*: Alkotmányjogi panasz: az első év mérlege – befogadási szűrők működésben. *Ügyvédek Lapja* 2013/3. 16-19. és *Naszladi Georgina*: Az alkotmányjogi panasz első fél éve. *Közjogi Szemle* 2012/4. 38-44.

⁴⁰ 2012-2013 években 216 esetben döntött az AB bírói ítélet ellen benyújtott panaszeljáráásban, 206 esetben végzéssel, 10 ügyben határozattal (érdemben) – ezekből 3 alkalommal állapította meg ítélet alaptörvény-ellenességét, 7 esetben pedig elutasította az indítványt (3 ügyben azonban alkotmányos követelmény megállapításával). Pusztán a számokat vizsgálva adódik az összehasonlítás, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság előtt sem sokkal sikeresebb arányaiban az egyéni alkotmányossági igényérvényesítés. Érdemes azonban azt is figyelembe venni, hogy Németországban a Grundgesetz nem „húzták ki” az alkotmánybíróság alól, a szövetségi bíróságok pedig az évtizedek alatt az alkotmányossági kontrollra „szocializálódtak”, s alapjogi gyakorlatukat is eszerint alakíthatják.

arány indoka egyrészt az összetett törvényi feltételrendszerben, másrészt a szigorú befogadási gyakorlatban keresendő.⁴¹

A jogkeresők azzal a dilemmával szembesülnek, hogy a folyamatban lévő bírósági eljárásban érdemesebb-e az ügyben eljáró bírót készíteni konkrét normakontroll-indítvány benyújtására, vagy bevárva az érdemi döntést, hatékonyabb-e panaszt kezdeményezni, vagy esetleg – feladva az alkotmányossági jogorvoslat lehetőségét – az ombudsmani absztrakt normakontroll-mechanizmust beindítani.⁴² A bírói kezdeményezésű konkrét kontroll előnye, hogy nem olyan szigorú a feltételrendszer, mint a panasznál, nem csupán „Alaptörvényben biztosított jog” sérelmére hivatkozással nyújtható be, és belátható – most éppen 90 napos – határidőben döntés születik,⁴³ viszont ezzel elvész a panaszkezdeményezés lehetősége (*res iudicata*). Problematikus, hogy önmagában alkalmazási tilalom érdekében panasz nem kezdeményezhető, vagyis az első panaszos sikere esetén más folyamatban lévő ügyekre nem szükségképpen terjed ki az alkotmányossági döntés. A kivételes normatív panasz esetében rendkívül rugalmatlan a határidőnek a jogszabály hatálybalépésétől történő számítása, mivel ebben az időintervallumban nem biztos, hogy beáll bárki érintettsége. Az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” feltételt a testület gyakran hivatkozva visszautasítási okként, de még mindig nem bontakozott ki, mi is ennek a kritériumnak a tartalma – így ez a törvényi befogadási feltétel egyelőre kiszámíthatatlanul működik.⁴⁴ Az eljárásban ugyan megszűnt a kötelező jogi képviselő, de a panasz-gyakorlatból az tűnik ki, hogy esélyesebb lehet, aki mégis jogi képviselő közreműködésével szerkeszti meg a beadványát.

4.4 Az eljárási szabályokat áttekintve,⁴⁵ az *Országgyűlés által kezdeményezhető előzetes normakontroll* nem tűnik hatékonynak. Ugyanígy a házsabályi rendelkezések előzetes kontrolljának kezdeményezése sem.

4.5 – 4.6 Pillanatnyilag és politikai értelemben hatékonyak a *választási szabályok* (lehetővé tették az új tagok és az elnök megválasztását), hosszú távon és alkotmányjogi értelemben (alkotmányos garanciaként) nem azok.

4.7 Az *értelmezési szabályok* és az Alaptörvény előtti határozatok eltörlése ellenére az Alkotmánybíróság továbbra is megválaszthatja alkotmányértelmezési módszerét, és ragaszkodhat ahhoz, hogy döntései koherens rendszert alkossanak. Az Alaptörvény előtti döntéseire a testület továbbra is hivatkozik, de szigorúbb, többemű mércét alkalmaz ennek indokaként (szerencsére, egyelőre nem túl következetesen).⁴⁶ A lehetőség azonban adott, hogy olyan többség alakuljon ki a

⁴¹ A befogadási gyakorlat természetesen még változhat, s akár az a felvetés is elfogadható, hogy az Alkotmánybíróság később megengedőbb lesz. Ugyanakkor azt is érdemes megfontolni, hogy az alkotmánybíróságok általában nehezen mozdulnak el a korábbi döntésekben rögzített határvonalaktól. A korábbi visszautasításokat kérdőjelezi meg, ha a testület az „érintettséget” vagy „az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést” utóbb tágabban kezdi értelmezni.

⁴² Lukonits Ádám – Naszladi Georgina: Alapjogi jogérvényesítés az Alkotmánybíróság előtt – lehetőségek és dilemmák. Kézirat (hivatkozása a szerzők hozzájárulásával történt), megjelenés alatt, Pécs 2014.

⁴³ Összehasonlításképpen: 2012-ben és 2013-ban összesen 49 döntést hozott bírói kezdeményezés alapján az Alkotmánybíróság. Ebből csak 11 végzés és 38 érdemi határozat (arányaiban több, mint a panasz eljárásban született határozat). Igaz csupán 6 bírói kezdeményezésű konkrét kontroll-eljárásban adott helyt az Alkotmánybíróság az indítványnak, és állapított meg alkalmazási tilalmat vagy alaptörvény-ellenességet. A 32 elutasító határozatban 2 esetben szerepelt alkotmányos követelmény, 1 ügyben jogalkotói mulasztást állapított meg a testület.

⁴⁴ Naszladi Georgina: Válogatás vagy szűrés? Az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” az alkotmányjogi panasz eljárásban. Kézirat (hivatkozása a szerző hozzájárulásával történt), Pécs, 2014.

⁴⁵ Kovács: i. m. 84-87.

⁴⁶ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat [32]: „Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági

testületben, amelyik viszont elutasítja a korábbi precedensek alapul vételét. Attól sem lehet eltekinteni, hogy az Alkotmány és az Alaptörvény gyökeresen eltérő értékrendje⁴⁷ miatt a korábbi döntések felhasználhatósága korlátozott.

5. A választott új szabályok összhangban vannak-e az új Alaptörvénnyel?

Az általam kiemelt változások jelentős része alaptörvényi bázison nyugszik. Így formálisan összhangban állnak azzal.

6. Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (különösen emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel?

Az alkotmánybíráskodás modelljének megválasztásában, a hatásköri, szervezeti és működési szabályok kialakításában az államok alkotmányos autonómiája széles. Megfontolásra érdemesek azonban a *Velencei Bizottság* véleményeinek⁴⁸ az Alkotmánybíróságra vonatkozó megállapításai, kritikus észrevételei.

Az alkotmányozás folyamatában – a kormány kifejezett kérdései alapján – a Velencei Bizottság állást foglalt egyrészt az *actio popularis* indítványozás megszüntetéséről, és kifejtette, hogy a konkrét jogi érdek előírása nem kifogásolható, sőt, ez a tipikus megoldás. Utalt azonban arra, hogy előnyös lenne olyan közvetítő intézményt kijelölni, amelyen keresztül az alkotmányossági kifogások az Alkotmánybíróság elé vihetők. Az Alaptörvénybe ennek hatására került be az ombudsman absztrakt utólagos normakontroll-indítványozási joga. Másrészt a Bizottság foglalkozott az előzetes normakontroll kiterjesztésének kérdésével is, és nem javasolta az indítványozásra jogosultak körének túlzott szélesítését, ehelyett felvetette a parlamenti testület által gyakorolt, nem kötelező erejű előzetes alkotmányossági véleményezés bevezetésének a lehetőségét. Fontos, hogy már ebben az első véleményben fenntartásokat fogalmazott meg a Bizottság az Alkotmánybíróság felülvizsgálati és megsemmisítési jogkörének korlátozása miatt.

Az Alaptörvény eredeti változatáról szóló véleményben a Bizottság aggodalmát fejezte ki a testület létszámának gyors növelése és az elnök parlament általi választása miatt. A normakontroll-hatáskör korlátozása kérdésében, bár az államadósság csökkentését legitim célnak ismerte el a testület, hangsúlyozta, hogy az nem valósulhat meg alkotmányellenes törvények vagy egyéni jogok sérelmének kockázata árán.

összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése.”

⁴⁷ Tóth: i. m. 1.

⁴⁸ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion № 614/2011, Strasbourg 28 March 2011, Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary, Opinion № 621/2011 of the Venice Commission, Strasbourg 20 June 2011, Opinion on the New Constitution of Hungary, Opinion № 720/2013 of the Venice Commission Strasbourg 17 June 2013, Opinion on the Fourth Amendment of the Fundamental Law of Hungary, Opinion № 665/2012, Strasbourg 19 June 2012, Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary

A negyedik alaptörvény-módosítás tárgyában született vélemény élesen kritizálta az alkotmánybírói döntéseket felülíró alkotmány-módosítási gyakorlatot, és ezáltal a jogszabályok alkotmányossági vizsgálat alóli kivonását. A korábbi esetjog eltávolítását a Bizottság nem tartotta adekvát és arányos lépésnek, felhívta továbbá arra is a figyelmet, hogy a lépés jogbizonytalanságot eredményez a rendes bírósági gyakorlatban, s visszaveti a koherens jogfejlesztést. Ismét hangsúlyozta a Bizottság súlyos aggályait a jogszabályok felülvizsgálatának korlátozása ügyében, s annak időbeli kiterjesztését kifejezetten kritizálta. Arra is felhívta a figyelmet, hogy a bírói kezdeményezésű normakontroll 30 napos elbírálási határideje – figyelemmel arra is, hogy az Alkotmánybírósnak ki kell kérnie a jogalkotó véleményét is – irreálisan rövid. (Ezt az ötödik alaptörvény-módosítás fel is emelte 90 napra.)

Az új Abtv.-t értékelő vélemény a sarkalatos törvény több elemét is előremutatónak találta (pl. az újraválaszthatóság megszüntetését vagy az Alkotmánybírósnak költségvetésére vonatkozó garanciális szabályt), néhány kérdésben azonban felülvizsgálatot javasolt. Így a Bizottság szerint az Alkotmánybírósnak függetlenségét és a bírák jogállásának főbb garanciáit az Alaptörvényben kellene rögzíteni, nem csupán – részlegesen – a törvényben. Javasolta továbbá a normatív és a valódi alkotmányjogi panasz egyértelműbb szabályozását, az ombudsman panaszindítványozási jogának bevezetését, a jogi segítség lehetővé tételét az alkotmánybírósi eljárásokban, kivétel intézményesítését a jogorvoslati lehetőségek kimerítésének követelménye alól olyan esetre, ha az érintettnek visszafordíthatatlan kárt okozna. A Bizottság szerint a sarkalatosságot a törvény alapvető rendelkezéseire kellene korlátozni, a technikai részleteket elegendő egyszerű többséghez kötni. Végül ismételt szerepelt a közpénzügyi törvények felülvizsgálati korlátozásának eltörlése iránti igény.

7. Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?

7.1 A felülvizsgálati korlátozások mindegyikét indokolt megszüntetni.

7.2 Az utólagos normakontroll kezdeményezésének *actio popularis* formáját vélhetően már nem lehet visszaállítani, de az indítványozói kör további szélesítése indokolt lehet (pl. önkormányzatok, érdekvédelmi szervezetek, ombudsman-helyettesek).

7.3 Az alkotmányjogi panaszt bírósági mellett hatósági döntésekre is ki lehetne terjeszteni (ezzel a megfelelő ügyintézéshez való jog is hatékonyabban érvényesülhetne). A normatív panasz kivételes esetében a szigorú feltételeken enyhíteni lehetne oly módon, hogy a benyújtásra nyitva álló határidő nem a támadott norma hatályba lépésével, hanem az érintettség beálltával kezdődne. A legfőbb ügyész panaszkezdeményezési jogának hatékonysága kérdéses, indokolt lenne viszont az ombudsmani (ombudsman-helyettesi) panaszindítványozás bevezetése. Be kellene vezetni, hogy a sikeres panaszos (vagyis akinek az ügyében az AB megállapítja az alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességét) mellett mások is kérhessék folyamatban lévő ügyükben alkalmazási tilalom megállapítását, amennyiben ugyanaz a jogszabály alkalmazandó.

7.4 Az elfogadott törvény előzetes normakontrolljának Országgyűlés általi indítványozását – a logikátlan eljárási szabályok miatt – valószínűleg ebben a formában nem érdemes fenntartani.

7.5 Az alkotmánybíró-jelölés jelenlegi rendszere nem biztosít garanciát parlamenti modellben sem a konszenzus keresésére, kétharmados többség hiányában pedig működésképtelen lesz. A

többszörös jelölési modell talán – még a magyar politikai kultúra sajátosságainak és fogyatékoságainak ismeretében is – alkalmasabb lehet a testület létszámának kiegészítésére. A bíróságok bevonása a jelölési eljárásba az alkotmányjogi panaszra figyelemmel kifejezetten előnyös lenne. Itt érdemes megemlíteni a megbízási meghosszabbodásának problémáját: eredetileg az új Abtv. bevezette a megbízási meghosszabbodásának lehetőségét arra az esetre, ha a parlamentnek nem sikerül alkotmánybírókat választani. Az Alaptörvény viszont kategorikusan 12 évben rögzítette a megbízási tartamát, nem említve a hosszabbodás lehetőségét. Az ötödik alaptörvény-módosítással összefüggő Abtv.-módosítás azután a tisztség meghosszabbodásának alapvető szabályait hatályon kívül helyezte, de a törvény helyenként még mindig utal erre a lehetőségre.⁴⁹ Ezt a koherencia-zavart mindenképpen ki kellene küszöbölni.

7.6 Az elnök megválasztását a testületre kellene bízni, a korábban alkalmazott hároméves elnöki ciklus a gyakorlatban jól működött.

7.7 Az értelmezési korlátok és szabályok feleslegesek, és bizonyos veszélyeket is magukban hordoznak: lehetőséget adnak a testületnek arra, hogy eltávolodjon a korábbi, európai alkotmányfejlődéssel összhangban álló precedenseitől.

Összegzés

A változások eredményeként az Alkotmánybírósághoz való hozzáférés szűkült, az alkotmányjogi panasz befogadási gyakorlata túlzó optimizmusra nem ad okot, az absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezése is szerepfelfogás kérdése lett (mint ahogy az államfői előzetes normakontroll-indítványozás is az a régi és az új konstrukcióban egyaránt), az alkotmányos alapelvek alkotmánybírói védelmének esélye és intenzitása csökkent, a választási szabályok változása a testület függetlenségét ássák alá, az értelmezési korlátozások pedig körülményesebbé teszik a jogfejlesztést. Az Alkotmánybíróság gyakorlatilag nem tud fékként működni a hatalommegosztás rendszerében. Az sem felejthető el, hogy a hatalommegosztás kooperációt is feltételez, ezt az együttműködést azonban a kétharmados parlamenti többséggel támogatott kormányzat – az alkotmányossági döntéseket szankcionáló, megkerülő, felülíró alaptörvény-módosítási gyakorlatával – felmondta. Vagyis nem pusztán a kétharmados szituáció üresíti ki az alkotmánybíráskodást – ugyanis az 1994 és 1998 közötti „kétharmad” idején az alkotmánybíráskodás és a gazdasági alkotmányosság védelme is meglehetősen hatékony volt –, hanem a bizalom és az alkotmányosság iránti igény hiánya.

A sarkalatos átalakítások után a magyar alkotmánybíráskodás feszültségekkel terhelt. Ezek a többször módosított alaptörvényi szabályok közötti koherencia-hiányból, a régi határozatok és új alaptörvényi kontextus közötti ellentmondásokból, a kormányzatnak az alkotmánybíráskodással szembeni fenntartásaiból és a testületi tagok eltérő szemléletéből is adódnak. Az ilyen problémák viszont klasszikus alkotmányjogi eszközökkel nem kezelhetők.

⁴⁹ 2013. évi CCVII. törvény 42. § (2) bek.; de Abtv. 8. § (3) bek., 15. § (5) bek.

© Chronowski Nóra, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515