

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 2010–2015*

Az Alkotmánybíróság közjogi pozíciója, az Alkotmánybíróság szervezete, hatásköre és eljárása, a magyar alkotmánybíráskodás intenzitása és a fogalomrendszere is jelentősen megváltozott az elmúlt években. Az Alaptörvény és az alkotmánybírósági törvény a működés új, alapvetően szűkített kereteit szabta meg. A változások a kormányzó többség számára politikailag releváns jogalkotási kérdésektől távolra terelt új alkotmánybíráskodás megteremtését célozzák. A központi közpénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági vizsgálatának lehetősége szinte teljesen megszűnt, az utólagos absztrakt normakontrollra irányuló eljárások száma minimálisra csökkent, így a normakontroll eljárások a bírósági jogalkalmazással összefüggésben felmerülő alkotmányossági problémákra koncentrálnak. A normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés és alkotmányjogi panaszos eljárások mellett megjelenő új, kizárólag a bírói döntés alkotmányosságának vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz a sok indítványnak köszönhetően vezető alkotmánybírósági hatáskörre vált a vizsgált időszakban. Ehhez igazodóan az alkotmánybíráskodás fókusza megváltozott Magyarországon, eredményei pedig igazodnak ahhoz a szűk terephez, amelyet az indítványozásra, befogadásra és érdemi elbírálásra vonatkozó szigorú szabályozás kijelöl. A tanulmány az Alkotmánybíróság új összetételére, szervezetére és működésére, illetve az alkotmánybíráskodás átalakulására vonatkozó – a joganyag elemzéséből és szakirodalmi feldolgozásokból származó – ismereteket összegzi, így értékeli az alkotmányos intézmény közjogi pozícióját 2015-ben.

A rendszerváltó *Alkotmány*¹ kommentárjának 2009-es megjelenésekor a szerzők a szakirodalmi elemzéseket összefoglaló, áttekintő igénnyel vázolták fel, hogy közel húsz éves működés² során milyen szerepet töltött be az Alkotmánybíróság az alkotmányos intézmények rendszerében. Egy jelentős intézményt mutattak be, amely az érvényes kritikák mellett is alkalmas volt arra Magyarországon, hogy megfelelő biztosíték lehessen egy autokrata rezsím kialakulásával vagy feléledésével szembeni küzdelem-

* Őszinte köszönet illeti Bitskey Botondot, Bodnár Esztert, Bragyova Andrást, Fröhlich Johannát, Jakab Andrást, Lévay Miklóst és Varsányi Benedeket az értékes észrevételeikért. A fennmaradó hibák, tévedések és hiányok a szerzőt terhelik.

¹ A *Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. tv.*, amelyet legelőször és alapvetően az 1989. évi XXXI. tv. módosított az alkotmányos demokrácia kívánalmainak megfelelően.

² A rendszerváltást követően az AB 1990. január elsején kezdte meg működését.

ben.³ A történelem úgy alakult, hogy a rendszerváltó államok a régióban stabilizálni tudták az új berendezkedésüket az 1990 utáni két évtizedben. Magyarországon voltak kísérletek arra, hogy a demokrácia, az alkotmányosság vagy az alapjogvédelem egyes fundamentális kérdéseit alkotmányozó többség döntse el, de az erőfeszítések legtöbbször eredménytelenek maradtak.⁴ Az Alkotmánybíróság viszont pótolta a hiányt, konkrét döntésekkel és elvi tételek megfogalmazásával határozta meg Magyarország új alkotmányos rendszerének tartalmi elemeit. Gyakorlata az alkotmányozás, a jogalkotás és a bíraskodás ismertetőjegyeit egyaránt magán hordozta. Így volt ez főképp működésének első kilenc évében.⁵ A Sólyom László vezette Alkotmánybíróság működése után, Németh János, Holló András, Bihari Mihály vagy Paczolay Péter elnöksége alatt az ítélkezési gyakorlat már építeni tudott a korábbi döntésekre, még akkor is, ha azoktól el kívánt térni, és egyúttal élvezte a szerepfelfogásból és szerep általános elismeréséből fakadó legitimációs előnyöket.

Aktivizmussal, politikai és személyes értékválasztások határozatba foglalásával, önkényes bíraskodással vagy éppen jogi dogmatikai következetlenséggel sokszor támadták a testületet, különösen az első kilenc éves gyakorlatára vonatkozóan fogalmazódtak meg az általános elismerés mellett alapvető és megalapozott kritikák is.⁶ Az Alkotmánybíróság döntéseit legtöbbször elfogadták azonban az alkotmányos intézmények,⁷ és a mindenkori testület széles társadalmi körben is támogatást élvezett.⁸ A jogfejlesztés terén pedig a következetlenségek mellett is vitathatatlanul kijelölt egy szemléletet, amely nagyvonalakban a liberális (alkotmányos) demokrácia *mainstream* nyugat-európai és amerikai trendjeihez vonzódott, ebbe az értelmezési keretbe illeszkedett.

Az új Alkotmánybíróságot⁹ tekintve a 2011-es alkotmányozás idején néhány fontos változás már adott volt, az alkotmányozó többség meghatározta az intézmény

³ VINCZE Attila – CSUHÁNY Péter – SONNENVEND Pál – JAKAB András: „Az Alkotmánybíróság” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* (Budapest: Századvég 2009) 1099–1172.

⁴ Ennek bizonyítékai pl. BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója* (Budapest: KJK – MTA ÁJTI 1995); SAJÓ András: *Önkorlátozó hatalom* (Budapest: KJK – MTA ÁJTI 1995).

⁵ SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* (Budapest: Osiris 2001) 223–250.

⁶ Pl. POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus* (Budapest: Cserépfalvi 1994) 93–124; SAJÓ András: „A »láthatatlan Alkotmány« apróbetűi. A magyar Alkotmánybíróság első ezerkétszáz napja” *Állam- és Jogtudomány* 1993/1-2. 37–96; KIS János: „Alkotmánybíráskodás a mérlegen” in KIS János: *Alkotmányos demokrácia: Három tanulmány* (Budapest: Indok 2000) 119–163. Az átfogó és összegző kritikai elemzést 2010-ig lásd SZENTE Zoltán: „Az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata 1990–2010” in DELI Gergely – SZOBOSZLAY-KISS Katalin (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére* (Győr: Universitas 2013) 505; HOLLÓ András: *Az alkotmányjognak asztalánál* (Budapest: HVG-ORAC 2015). kül. 155–192.

⁷ 2010 előtt is voltak természetesen konfliktusok a törvényhozás és az AB között, a megsemmisített „Zétényi-Takács törvény” egyes alkotmányellenesnek mondott elemei észrevétlenül újabb jogalkotási termék részeként jelentek meg, vagy az OGY honlapján olvashattuk a számos alkotmányellenes mulasztást, amelyeket a törvényhozónak határidőre nem vagy egyáltalán nem sikerült teljesítenie.

⁸ 2010-ben az intézmények iránti bizalmat mérő felmérésben az ÁNTSZ után az AB a második helyen végez. Lásd www.median.hu/object.9521ea4b-830b-470e-ad59-ffe591bc6ac3.ivy. A közvélemény-kutatásokban az AB-nak 2014-ben már inkább átlagos pozíciója rajzolódik ki. Pl. SZABÓ I. László: „Az intézményi, szervezeti bizalom helyzete Magyarországon 2014 elején” *Nemzet és Biztonság* 2014/3. 133–139.

⁹ Új Alkotmánybíróság avagy az Alkotmánybíróság új korszaka. A bemutatandó számos hatásköri és személyi változásra tekintettel az új Alkotmánybíróság kifejezést a továbbiakban azért használom, hogy érzékeltessem az alkotmányos intézmény szerepének *de jure* és *de facto* alapvető változását.

újrapozicionálásának irányát.¹⁰ Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás több lépésben jött létre, amelyekből az elsők már 2010-re tehetők. A parlament nem sokkal az alakuló ülését követően elfogadta az „Alkotmány 2010. július 5-i módosítását”, amely az *Alkotmány* 32/A.§ (4) bekezdésének módosításával megszüntette a paritásos bizottsági jelölést, helyette az alkotmánybírókat a képviselőcsoportok közötti létszámarányokra építő bizottság jelöli.¹¹

Az alkotmánymódosító többséggel rendelkező parlamenti többség 2010-ben azt is eldöntötte, hogy hatáskör-korlátozással csökkenti az Alkotmánybíróság befolyását. Az alkotmánymódosítás azt a célt szolgálta, hogy a kormányzás szempontjából alapvető fontosságú központi pénzügyi tárgyú törvények tartalmát az Alkotmánybíróság ne vizsgálja.¹² (A megszorító szabályozás az *Alaptörvény* 37. cikk (4) és (5) bekezdésében tovább él,¹³ és egy-két markáns kivétellel¹⁴ az AB az ilyen irányú indítványokat a hatáskör hiányára vonatkozó indokolással vissza is utasította.¹⁵)

Az Országgyűlés 2011. június 6. napján elfogadta a *Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. tv.-nek az Alaptörvénnyel összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében szükséges módosításáról szóló 2011. évi LXI. tv.-t*, amelyet a Magyar Közlönyben 2011. június 14-én hirdettek ki. Ennek 5. §-a szerint az „Országgyűlés [...] 2011. július 31-ig az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ”. Korábban a testület maga választott tagjai közül elnököt három évre, az új szabályozás szerint

¹⁰ A politikai pozícióról és az átalakítás mögötti politikai megfontolásokról lásd PÓCZA Kálmán: „Az Alkotmánybíróság” in KÖRÖSSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* (Budapest: Osiris 2014) 161–184.

¹¹ A bizottsági jelölési eljárás szabályairól és jelentőségéről részletesebben lásd ERDŐS Csaba: „Az alkotmánybíróság kontrollmechanizmusainak változásai” in KECSKÉS Gábor (szerk.): *Doktori műhelytanulmányok* (Győr: Széchenyi István Egyetem ÁJK Doktori Iskola 2013) 137–141.

¹² A *Magyar Közlöny* 2010. évi 177. számában hirdették ki az *Alkotmánymódosításról szóló 2010. évi CXIX. tv.-t*. A megszorítás részletes elemzését lásd BÁNKUTI Miklós [et al.]: „Vélemény Magyarország új alkotmányos rendjéről” *Fundamentum* 2012/1. 5–34; TILK Péter: „Gondolatok az Alkotmánybíróság vizsgálati lehetőségeinek szűkítéséről” in TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Dikaiosz Logosz. Tanulmányok Kovács István emlékére* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2012) 145–153; TORDAI Csaba: „Az első év tapasztalatairól” *Alkotmánybírósági Szemle* 2012/2. 131–133; TÓTH Gábor Attila: „Mi van, és mi legyen a magyar alkotmányjogban?” *Közjogi Szemle* 2011/2. 2–3.

¹³ „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 adónevekről, 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.” E korlát – a 37. cikk (4) bek.-ében foglalt feltétel bekövetkezéséig, azaz addig, amíg az államadósság a GDP összegének fele alá csökken – fennáll. Ez a feltétel pedig a pénzügyi-gazdasági elemzések alapján a közeljövőben aligha következik be.

¹⁴ A 98%-os adó alkotmányellenességéről szóló 184/2010 (X. 28.) AB hat., ABH 2010, 900–946. és 37/2011. (V. 10.) AB hat., ABH 2011, 225–258.

¹⁵ Ágazati különadók vizsgálatáról és a hatáskör-korlátozásról lásd CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: „Túl az Alkotmányon” *Közjogi Szemle* 2010/4. 1–12.

viszont az Országgyűlés kétharmados többsége választja az elnököt is az alkotmánybírók közül, mi több, az elnök megbízatása a mandátuma lejártáig tart.¹⁶ Az elnök pozíciója hagyományosan is erős, hiszen például szavazategyenlőség esetén az elnöki szavazat dönt, és az elnök szignálja ki az ügyeket, döntve arról, hogy mely ügynek ki lesz az előadója. Az előadó bírónak különösen nagy befolyása van arra, hogy a határozat hogyan alakul, milyen tartalommal nyeri el végső formáját. Az elnök sok feladata közül ki kell emelni továbbá, hogy ő határozza meg a napirendet, tehát ő dönt arról, hogy mely ügyet mikor tárgyal a testület. Ennek szintén stratégiai jelentősége van.¹⁷

Az *Alaptörvény* hatálybalépésével 11-ről 15 főre emelkedett az alkotmánybírák száma, így az alkotmánybíró-jelölési eljárás módosításának is köszönhetően a kétharmados parlamenti többség¹⁸ választottjaival bővült a testület. Az alkotmánybírák mandátuma ezzel egyidejűleg kilencről tizenkét évre emelkedett, és megszűnt az újraválasztás lehetősége.¹⁹

Az alkotmányozó többség által megválasztott alkotmánybírók pozíciójának megerősítésére az tett pontot, hogy az alkotmánybírósról szóló, az *Alaptörvény* előírása szerint sarkalatos *2011. évi CVI. tv. (Abtv.)* módosítása folytán kikerült a szövegből, hogy az alkotmánybíró mandátuma a 70. életéve betöltésével megszűnik.²⁰ Ebből következően például a 68 évesen megválasztott alkotmánybíró mandátuma 80 éves korában jár le. 2015 decemberében a testület 15 tagjából 12 alkotmánybíró már a kétharmados parlamenti többséggel rendelkező kormányzó pártkoalíció választott, a három „régí”, paritásos bizottsági jelölést követően választott bíró, közöttük az elnök mandátuma pedig 2016 első félévében lejár.

A 2010–2011-es rapid alkotmányozást követően az *Alaptörvény* komplex és bizonyos tekintetben rendhagyó megoldásokat választott, amelyeket az *Alaptörvény* negyedik módosítása, illetve az Abtv. pillanatnyi kormányzati kihívásokra született gyors módosításai²¹ tovább formáltak az alkotmányozó, alkotmánymódosító többség akarata szerint.²²

¹⁶ Az *Alaptörvény* negyedik módosításával beiktatott szövegrész szerint: „Az Alkotmánybíróság tizenöt tagból álló testület, amelynek tagjait az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja. Az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ, az elnök megbízatása az alkotmánybírói hivatali ideje lejártáig tart. Az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”

¹⁷ Az AB elnökének hatásköreit lásd Abtv. 17. § (1) bek.

¹⁸ A Fidesz-KDNP pártkoalíció 2010-ben és 2014-ben is megszerezte az OGY-ben az abszolút kétharmados többséget, ezzel – értelmezésük szerint – az *Alkotmány* alapján alkotmányozó hatalomként léphetek fel. Az *Alaptörvény* S) cikk (2) bek.-e szerint pedig az *Alaptörvény* módosításához szintén elegendő az országgyűlési képviselők kétharmados többségének egyetértése.

¹⁹ A jogalkotó az új Abtv. 15. § (3) bek.-ében arról is rendelkezett, hogy a mandátumát töltő bíró 12 éves megbízatása meghosszabbodik, ha kellő időben nem sikerült az új bírót megválasztani. Ám ez a rendelkezés az *Alaptörvény* 24. cikk (8) bek. ellentétes szabályozása miatt a *2013. évi CCVII. tv. 42. § (3) bek.*-ével hatályát veszítette.

²⁰ A szabályt hatályon kívül helyezte a *2013. évi CCVII. tv. 42. § (1) bek.*-e, amely 2013. 12. 11-től lépett hatályba.

²¹ 2014 végéig 55 ponton összesen 6 tv. módosította az Abtv.-t, a *2011. évi CCI. tv.*, *2013. évi CXXXI. tv.*, a *2013. évi CXXXIII. tv.*, *2013. évi CCVII. tv.*, a *2013. évi CCXXIII. tv.*, a *2013. évi CCXXXVIII. tv.*

²² Az átalakítás egyes lépcsőinek részletes elemzését lásd legújabbban NASZLADI Georgina – TILK Péter: „Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás átalakulása 2010 után” in GÁRDOS-Orosz Fruzsina – SZENTE

Dolgozatom első címében összefoglalom a szabályozási környezet alapvető változásait, és megmagyarázom azok irányát. A második címben végigveszem egyesével, hogy az Alkotmánybíróság a rá ruházott legfontosabb hatásköreit milyen eredménnyel tudja ellátni. Az utolsó címben pedig azt vizsgálom, hogy a testületnek az elvégzett munka, az alkotmánybíráskodás során milyen alapvető értelmezési kérdésekre kellett az *Alaptörvény* új szabályai alapján megfelelnie. A konklúziót előrebocsátom: a megfigyeléseim szerint az Alkotmánybíróság közjogi pozíciója, az Alkotmánybíróság hatáskörei és eljárása, a magyar alkotmánybíráskodás intenzitása és a fogalomrendszere is jelentősen megváltozott az elmúlt években.²³ Az *Alaptörvény* és az alkotmánybírói törvény (Abtv.) a működés új, jelentősen szűkített kereteit szabta meg,²⁴ az Alkotmánybíróság feladata pedig az, hogy ezen a játéktéren kiérlelt, és a közös európai alkotmányos hagyományokkal is összhangban álló, átgondolt jogi megoldásokat dolgozzon ki.

1. AZ ÁTALAKÍTÁSRÓL

Magyarországon a közjogi és a magánjogi rend formálásában – akár kritizálható módon – nagy szerepet vállalt az Alkotmánybíróság az 1990 utáni időszakban, különösképpen a rendszerváltást követő években. Teljes reformra az alkotmányozó, alkotmánymódosító többség talán éppen ezért nem vállalkozott. Megmaradt az Alkotmánybíróság mint alkotmányos intézmény,²⁵ megcsorbítva bár, de maradt jelentős hatásköre, és maradt az elképzelés, amely szerint az Alkotmánybíróság mondja ki a végső szót az *Alaptörvény* tartalmáról, kivéve a központi közpénzügyi tárgyú kérdéseket. Az Alkotmánybíróság továbbra is mindenkire kötelező hatállyal értelmezi az *Alaptörvény* által biztosított védelmi és jogosultsági kört, az államszervezeti rend alapjait. A szervezetileg különálló Alkotmánybíróság jogszabályt semmisíthet meg. A kétharmados alkotmányozó többség mellett azonban sem maga az alkotmányozó többség, sem az újonnan megválasztott alkotmánybírák nem hihettek abban, hogy valóban ők volnának az *Alaptörvény* autonóm értelmezői, hiszen 2010–2013-ban az alkotmányozó, alkotmánymódosító többség nagyon sokszor felülbírálta az Alkotmánybíróság döntését.²⁶ Bár más államokban is jellemezte feszült viszony a kor-

Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 41–74.

²³ Ezzel összhangban KUKORELLI István: „Alkotmánybíróság” in SMUK Péter (szerk.): *Alkotmányjog II. Államszervezet* (Győr: Universitas 2014) 91–95.

²⁴ A 2010 októberében benyújtott alkotmánymódosító javaslat indokolása egyértelműen meghatározta a jogalkotó elképzelését: álláspontra szerint az AB normakontrollra vonatkozó széles körű jogosítványai a rendszerváltás időszakában ugyan indokoltak voltak, a „jogállam megszilárdulásával az alkotmánybíráskodás ilyen széles köre mára indokolatlanná vált”. T/1445. sz. törvényjavaslat indokolása.

²⁵ Tóth Gábor Attila: „Folytatja-e az Alkotmánybíróság?” in Tóth Gábor Attila: *Életfogytig szabadláb. Alkotmányjogi karcolatok* (Budapest: Élet és Irodalom 2011) 26.

²⁶ A 2012 előtti alkotmánymódosítások elemzését lásd pl. STUMPF István: „Rule of Law, Division of Powers, Constitutionalism” *Acta Juridica Hungarica* 2014/4. 311–314. Az eredményt „korlátozott alkotmánybíráskodásnak” nevezi Chronowski Nóra. CHRONOWSKI Nóra: „Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása” *MTA Law Working Papers* 2014/8. 4.

mányzati többség és az alkotmánybíróság kapcsolatát,²⁷ a magyar helyzet azért speciális, mert az Alkotmánybíróság nemcsak az „etalon” meghatározására bizonyult alkalmasnak a vonatkozó jogi érvelés alapjainak meghatározásával 2010 előtt, hanem már általános és stabil legitimitációval bírt. (A hatalommegosztás alkotmányos elvének tiszteletben tartása mellett az együttműködés egyedül a bírói hatalmi ággal nem valósult meg a kívánatos mértékben. Több kutatás mutatta, hogy a bírói ítélkezési gyakorlatban ritkán jelentek meg az alkotmánybírósági határozatok, vagy az ezekben kifejtettek.²⁸)

A teljes hatásköri átalakítás részletei az alkotmányozás során bontakoztak ki. Az *Alaptörvény 24. cikkének értelmében* az Alkotmánybíróság az *Alaptörvény* védelmének legfőbb szerve. Az Alkotmánybíróság az *Alaptörvénnyel* való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket. Bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az *Alaptörvénnyel* való összhangját. Alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak és a bírói döntésnek az *Alaptörvénnyel* való összhangját. A kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztos a kezdeményezésére az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályoknak az *Alaptörvénnyel* való összhangját. Emellett az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését, illetve az eljárási szabályok betartását illetően az *Alaptörvény* és annak módosítása alkotmányosságát. Az *Alaptörvény* maga engedi meg, hogy az Alkotmánybíróság sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakoroljon.

Az Alkotmánybíróságnak az *Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. sarkalatos tv. 13. § (5) (6)* bekezdése szerint az utólagos absztrakt normakontroll eljáráson, az utólagos konkrét normakontroll eljárásokon, az előzetes normakontroll eljáráson és az alkotmányjogi panaszos eljáráson kívül hatásköre van az *Alaptörvény* absztrakt értelmezésére, jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének előzetes és utólagos vizsgálatára, önkormányzati rendelet, közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat utólagos alkotmányossági vizsgálatára, állami szervek között hatásköri összeütközés vizsgálatára, a köztársasági elnök tisztségtől való megfosztására, a vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggő véleményadásra, az Országgyűlés vallási tevékenységet végző szervezet elismerésével összefüggő döntésének vizsgálatára, az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatára, illetve véleményadásra, ha az önkormányzati képviselőtestület alkotmányellenesen működik.²⁹

2012-t megelőzően nagyobb ügyterhet jelentett az Alkotmánybíróság számára az Országos Választási Bizottság határozatainak felülvizsgálata, illetve az önkormányzati rendeletek törvénybe ütközésének a vizsgálata. A jogalkotó ezért ezeket a köz-

²⁷ Példaként általában a német alkotmánybíróság politikai elfogadásának kezdeti nehézségeit szokták emlegetni, PóCZA Kálmán: „Politika és Alkotmánybíróság: a Bundesverfassungsgericht létrejötté” *Külliügy Szemle* 2014/1. 111–131.

²⁸ Összefoglalóan és a vonatkozó alapkutatásokat áttekintve: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban* (Budapest – Pécs: Dialog Campus 2011) 87–110.

²⁹ 35. § (5) bek.

igazgatási bíraskodási jellegű döntéseket átcsoportosította a Kúria önkormányzati tanácsához, amelyet részben kifejezetten erre a célra hozott létre. A további elemzés során a területi korlátok miatt nem térek ki a sarkalatos törvényben meghatározott egyéb hatáskörökre, beleértve az absztrakt alkotmányértelmezést, illetve nem térek ki a nemzetközi szerződésbe ütközés előzetes és utólagos vizsgálatára sem, mert ezek az eljárások elenyésző számuk miatt nem járulnak hozzá jelentős mértékben a hazai alkotmánybíraskodás jellegének, karakterének meghatározásához.³⁰ Annyit érdemes itt rögzíteni azonban, hogy európai összehasonlításban az Alkotmánybíróság feladat-és hatásköre rendkívül komplexnek mondható.³¹

Az új hatásköri szabályok mellett teljesen megváltozott az ügyek összetétele. Megszűnt a bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll (*actio popularis*), amely korábban az ügyek oroszlánrészét tette ki. Az absztrakt normakontrollra vonatkozó eljárások esetében az indítványozói kör tehát radikálisan szűkült. Emellett új, a bírói döntések felülvizsgálatára is alkalmas alkotmányjogi panasz-csomag áll ma már az alaptörvénybe foglalt jogukban sérelmet szenvedett személyek rendelkezésére akkor is, ha a bírósági döntés alapjául fekvő normát kívánják megtámadni. Ha pedig a norma alkotmányossági felülvizsgálatára azért van szükség, mert a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül következett be alapjogsérelem, szintén az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségével számolhat a sérelmet szenvedett személy.³²

1. táblázat. A hatáskörök változása 2009–2014

<i>Hatáskörök</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
Beérkezett ügyek száma	1452	1994	1825	1100	714	952
Szignálva előadó bíróra	757	1284	983	445*	264	390
Alkotmányellenesség absztrakt utólagos vizsgálata	466	1058	918	25	13	3
Ebből bírói kezdeményezés	98	440	556	65	49	54
Ebből ombudsmani kezdeményezés	9	5	13	23	13	2
Ebből <i>actio popularis</i>	359	613	349			
Alkotmányjogi panasz [Abtv. 26. § (1) bek., régi Abtv. 48. §-a szerint]	51	144	91	80	36	30
Alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. § (2) bek. szerint				353	38	42
Alkotmányjogi panasz Abtv. 27. § szerint				295	125	161

Forrás: www.mkab.hu/statisztika, a 2012 előtti adatokról Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtitkára adott tájékoztatást

A táblázat – a 2011-es bírói kezdeményezések kivételével, amelyek a parkolási ügyekben keletkezett nagyszámú indítványokat is mutatják – nem tartalmazza azokat a tömegesen (több száz, esetenként több ezer) benyújtott indítványokat, amelyeket lényegében azonos szöveggel nyújtottak be.

* A szám a korábbi utólagos absztrakt normakontrollra irányuló indítványok közül alkotmányjogi panaszként fenntartott 353 ügyet is tartalmazza.

³⁰ Lásd *www.mkab.hu/statisztika*.

³¹ BALOGH Zsolt: „Alkotmánybíróság” in TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba* (Budapest: HVG-ORAC 42015) 204–211.

³² A régi és az új hatáskörök részletszabályait és tapasztalatait a következő részben tárgyalom.

Bár a 2012 előtti és a 2012 utáni számok összehasonlítása a nyilvántartási rendszer változása, a rendelkezésre álló adatok eltérő köre, illetve a 2012 utáni adatokra vonatkozó adattisztítás, az egyes konkrét ügyekben azonos vagy majdnem azonos tartalommal, tömegesen érkezett indítványok miatt is nehéz és pontatlan, az mindenestre megállapítható, hogy az alkotmányos intézmények és az Alkotmánybíróság közötti interakció szabályait az új szabályozás egyértelműen módosította. Míg korábban a kapcsolat inkább a végrehajtó és a törvényhozó hatalom, tehát a jogalkotó és az Alkotmánybíróság között volt intenzívnek mondható, a hatályos szabályozás szerint inkább a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolata mélyül folyamatosan.³³

Az átalakítás eredményeképpen 2015-re a normakontroll túlnyomórészt a bírói kezdeményezések terepén zajlik, néhány esetben az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti (2012 előtt is ismert), illetve az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint (bírói eljárás lehetőségének hiányában is kezdeményezhető) alkotmányjogi panasz generálja az érdemi normakontroll eljárást.³⁴ Az ügyek számszerű többségét azonban az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz teszi ki, amelynek keretében az Alkotmánybíróság a rendes bíróság eljárását és végső soron döntését vizsgálja. Jogkövetkezményként a kizárólagos megsemmisítés és alkalmazási tilalom mellett egyre több esetben olvashatunk alkotmányos követelményt az alkotmánybírói döntés rendelkező részében, amely *erga omnes* hatállyal adja meg a jogszabály alkotmányos értelmezését, céltartan a bírói gyakorlatot orientálva.

2. táblázat. Az Abtv. 27. §-a szerinti panasz

	2012	2013	2014	2015 szeptember 31-ig
Érdemi határozatok összesen	1	9	17	20
Bírói döntés megsemmisítése	0	3	9	11
Alkotmányos követelmény kimondása	0	4	1	3
Érdemi elutasítás	1	3	8	9

Forrás: www.mkab.hu

A határozatok több esetben a megsemmisítést, az alkotmányos követelmény kimondását vagy az elutasítást stb. egyaránt tartalmazzák, kódolásuk a különböző nyilvántartási rendszerekben eltérő, ezért jelen adatok is csak a tendencia jelzésére alkalmasak.

A jogalkalmazás alkotmányossága szempontjából az Alkotmánybíróság – minden ezzel ellentétes, bár nem kifejezetten erre a jelenségre vonatkozó általános deklaráció³⁵ ellenére – fellebbviteli fórummá vált. Az *Alaptörvénynek* megfelelő bírói eljárás és így az *Alaptörvénynek* megfelelő döntéshozatal az összes rendes bíróság alkotmányos feladata.³⁶ Az Alkotmánybíróság tehát az Abtv. 27. §-a szerinti eljárás

³³ Orbán Endre ezt a folyamatot úgy magyarázza, hogy az AB szerepe megváltozott a hatalommegosztás rendszerében. ORBÁN Endre: „A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panasz tapasztalatai” *Forum Acta Juridica et Politica* 2016 (megjelenés alatt).

³⁴ Az új panaszeljárást a következő részben ismertetem.

³⁵ Pl. 3037/2014. (III. 13.) AB hat.

³⁶ Vissy Beatrix: „A bírói döntések alkotmánybírói felülvizsgálata mint a politikai hatalom korlátozásának eszköze?” in GÁRDOS-OROSZ–SZENTE (22. l.) 361.

keretében valami olyat vizsgál, amit a rendes bíróságtól el kell várnunk egy alkotmányos demokráciában. Fellebbviteli fórumként megvizsgálja, hogy az ügyben eljáró bíró az *Alaptörvénynek* megfelelően döntött-e. Természetesen az Alkotmánybíróság határozatának a konkrét ügyön túlmutató, a bírósági gyakorlatot és végső soron a jogalkotást és a jogalkalmazást általában is formáló (objektív jogrendvédelmi) jelentősége fokozott. Az Alkotmánybíróság határozatai egyrészt jogforrástani pozíciójukból fakadóan még egyedi ügyön keresztül is, *erga omnes* hatállyal formálják a jogrendet. Az Alkotmánybíróság sajátos eljárásjoga is igazolja, hogy az Alkotmánybíróság jogalakító funkciója bizonyos szempontból a törvényhozásé és a bíraskodásé között helyezkedik el.

Az már korábban is széles körben elismertté vált, hogy az Alkotmánybíróság úgy mond „negatív jogalkotó”, új hatásköreit figyelembe véve pedig azt is el kell ismereni, hogy az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben végső soron a felek kvázi „törvényes bírója”. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszos eljárások során a konkrét peres ügyet (a jogvitát) a rendes bírósági fellebbviteli fórumokhoz hasonlóan nem döntheti el, csak kasszációs jogkörrel bír,³⁷ ám a határozatban foglalt indokolás azonban még akkor is meghatározza az alkotmányos értelmezés további irányát, befolyásolva ezzel a jogvita kimenetelét, ha alkotmányos követelmény kimondására nem kerül sor. Tehát bár az alkotmányossági felülvizsgálat köre az egyes ügyekben szűkre szabott,³⁸ az alkotmányjogi panasz lényegéből fakad, hogy annak a konkrét jogvita eldöntésére vonatkozóan érdemi hatása lehet.³⁹

2012 előtt az *actio popularis*, a bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll eljárás szabályai alapján mindenki érdekelttség és megelőző bírósági eljárás nélkül fordulhatott az Alkotmánybírósághoz. Természetesen – ahogyan az az indítványok szövegéből kitűnik – a legtöbb esetben az egyéni indítványozás mögött korábban is egyéni érdekek, jog- és érdeksérelmek húzódtak, az eljárási rend azonban nem kívánt meg olyan előzetes jogérvényesítést, mint 2012 után. Egyszerű volt közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordulni. Mivel az *Alaptörvény* az *actio popularis* megszüntetése mellett döntött, 2012. január elsejét követően az alkotmányos rend védelme érdekében fellépő, a konkrét egyedi ügyben közvetlenül nem érintett személy és szervezet csak *amicus curiae* formájában, egy konkrét folyamatban lévő ügghöz kapcsolódóan tudja az Alkotmánybíróság tudomására hozni alkotmányjogi álláspontját, indítványozási joga nincs. Míg 2010-ben az Alkotmánybíróság előtt 545 *actio*

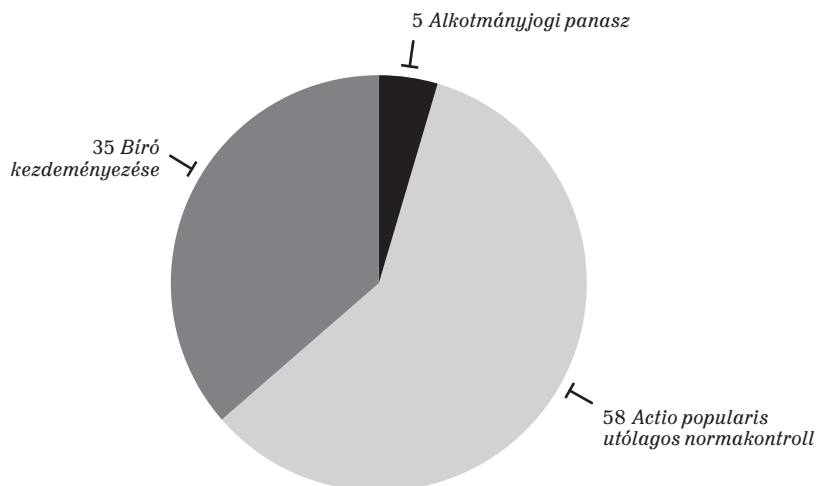
³⁷ Az AB döntése után – ha azt a Kúria vagy a fél szükségtelennek nem itéli – újabb bírósági eljárás következik.

³⁸ Pl. alkotmányjogi panaszban kizárólag *Alaptörvényben* biztosított jog sérelmére lehet hivatkozni (3252/2012. (IX. 28.) AB végzés); Nem lehet alapvető alkotmányjogi jelentőségű a „kizárólag magánjogi jellegű” jogalkalmazási kérdés (3072/2012. (VII. 26.) AB végzés); Az eseti mérlegelésen alapuló rendes bírósági döntést az AB nem bírálhatja felül: a „bizonyítás eredményének megállapítása során végzett bírói mérlegelés felülvizsgálatát” nem végezheti el (3237/2012. (IX. 28.) AB végzés); „Az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének felülvizsgálatára, valamint annak megítélésére sem, hogy a rendes bíróságok egy-egy tényt miként értékelték, más szóval nem bírálhatja felül ismételtan a bírósági eljárás teljes egészét (3359/2012. (XII. 5.) AB végzés).

³⁹ BRAGYOVA András: „Az alkotmányjogi panasz fogalma” in Dezső Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János 70. születésnapjára* (Budapest: Rejtjel 2008) 69–77.

popularis indítvány volt folyamatban, 2013-ban az érintett személyek és szervezetek részéről 74 normakontrollra is irányuló alkotmányjogi panasz és 198 a bírósági döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz volt folyamatban. Érdemi döntés 2013-ban alkotmányjogi panaszos ügyben azonban csak 38 volt. Ahogyan az a fenti táblázatokból kitűnik, általában a beadványok száma jelentősen nem csökkent 2012 után, a hatásköri megoszlásuk és a szűrésük azonban változott.

1. ábra. Normakontrollra irányuló indítványok (2011)



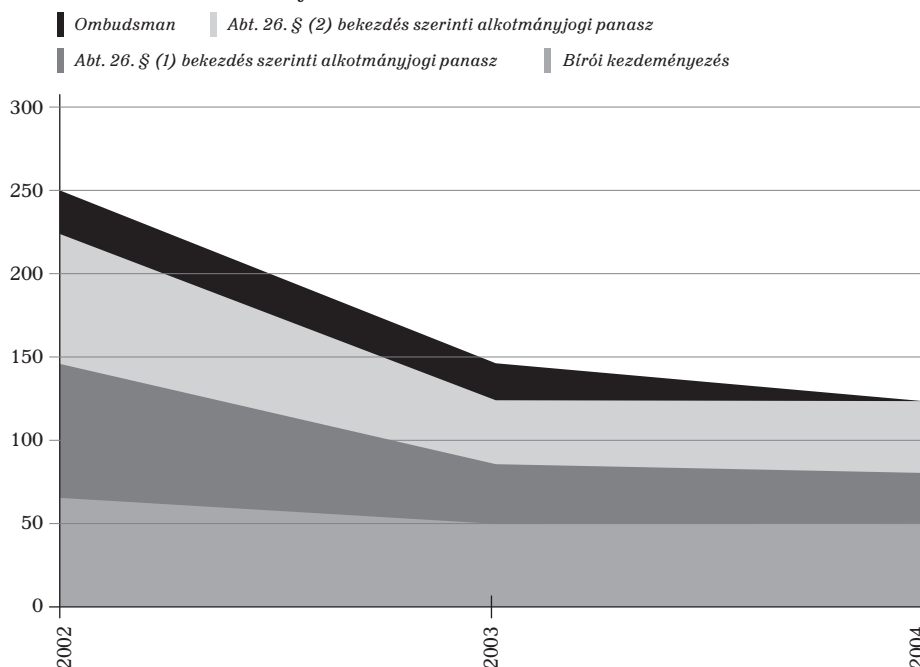
A 2010–2013-as átalakítás lényegéeként tehát megjelölhető, hogy alapvetően változott meg az a rend, amely az alkotmányos intézmények és a személyek Alkotmánybírósággal való együttműködését jellemezte. Ez a változás nem kizárólag az egyéni jogvédelem és az általános, objektív jogvédelem dimenziójában rajzolható fel, hiszen az általános, objektív jogvédelem is megvalósíthatja közvetetten az egyéni jogvédelmet. A változás inkább az, hogy a jogalkotás kontrollja helyett a jogalkalmazás alkotmányossági kontrollja a hangsúlyos a jelenlegi rendszerben. Bár az érdemi befejezések számát tekintve feleannyi az Abtv. 27. §-a szerinti, bírói döntésekkel kapcsolatos érdemi döntés, mint a különböző eljárásokban végső soron normakontroll tárgyában született érdemi befejezés,⁴⁰ az egyes határozatok irányát és jelentőségét számba véve aligha vitatható, hogy a normakontroll-eljárásban született érdemi döntések 2015-ben nem jelentenek alapvető korlátokat a jogalkotó számára.^{41 42}

⁴⁰ 2015. szeptember 30-ig 20 érdemi vizsgálat fejeződött be bírói döntés vizsgálata tárgyában, míg 43 érdemi normakontroll-eljárás folyt le, beleértve az alkotmányjogi panasz eljárás során végzett normakontrollt is.

⁴¹ 2015-ben szeptember 30-ig három esetben semmisített meg jogszabályi rendelkezést az AB, és öt esetben mondott ki mulasztást.

⁴² A közérdekekkel való azonosulásról lásd pl. BALÁZS Zoltán: „A közérdek az alkotmánybíráskodásban (2012–2014)” in GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (22. l.) 75–104.

2. ábra. A normakontroll-eljárás alakulása 2012 után



Az ábrák Bitskey Botond: Az utólagos normakontroll szerepe az új Abtv. hatálybalépése óta (Intézményi garanciák a gyakorlat oldaláról, az ombudsmantól az Alkotmánybírósáig, Workshop, PPKE 2015. április 22.) című előadása alapján készültek.

2012 előtt a magyar alkotmányjogi szakirodalom sokszor hangsúlyozta, hogy fontos volna a német jogból ismert alkotmányjogi panasz bevezetése.⁴³ 2012 után pedig sokszor hangsúlyozza a szakirodalom, hogy fontos volna a jogalkotó és az alkotmánymódosító hatalom tényleges és hatékony alkotmányossági ellenőrzése.⁴⁴ A kétirányú alkotmányvédelem ugyanis nem egymás alternatívája, hanem egymás kiegészítése, mindkettő az önkorlátozó hatalom alkotmányos eszménye érvényesülésének a biztosítója.

Az új Alkotmánybíróság gondolatának születése pillanatában a testület szerepfelfogását jól mutatta a 2010. október 28-án kiadott nyilatkozat a fent említett, központi költségvetési tárgyú törvények alkotmányossági vizsgálatát érintő, hatáskör-korlátozó alkotmánymódosítás tervéről.

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága a demokratikus jogállam egyik fontos intézménye és garanciája, fő feladata az Alkotmány, az alkotmányosság és az állampolgárok alapvető jogainak védelme. [...] A jogszabályok utólagos felülvizsgálata során az alkotmánybíráskodásnak két fő követelménye van. Az egyik, hogy az alkotmánybí-

⁴³ A vonatkozó szakirodalmat összefoglalja: GÁRDOS–OROSZ (28. l.).

⁴⁴ GÁRDOS–OROSZ–SZENTE (22. l.).

rósági kontroll valamennyi jogszabályra kiterjedjen, azok szabályozási tárgyára tekintet nélkül, a másik, hogy az alkotmányellenesnek minősített jogszabályt az Alkotmánybíróság megsemmisíthesse.

A nyilatkozat az alkotmánybíráskodás funkcióinak és feladatainak állandóságát hangsúlyozza. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság 2015-ös attitűdjét inkább a változó körülményekhez alkalmazkodás jellemzi, amelyet jól festenek le Lenkovics Barnabásnak, az Alkotmánybíróság elnökének egy interjúban elhangzott gondolatai:

Az alkotmánybíráskodás sem időtől és tértől független. A körülmények változásával lépést kell tartania. Ugyanazon mércéket, melyeket stabil vagy legalábbis annak vélt körülmények között az Alkotmánybíróság kidolgozott és a jogalkotóval szemben alkalmazott, a jelentősen megváltozott történelmi körülmények között változatlanul alkalmazni nem lehet. Ez bizonyos mércék dogmává merevedését eredményezné, a törvényhozás, a kormányzás, sőt a jogállam működését bénítaná meg, ami lehetetlenné tenné a válság kezelését. Ezzel magyarázható az alapvető jogok tartalmának és feltételrendszerének átalakítása az Alaptörvényben, mint ahogy az Alkotmánybíróság hatáskörének jelentős átalakítása, az egyéni alapjogvédelem irányába való áttérése is.⁴⁵

2. AZ EGYES HATÁSKÖRÖK TAPASZTALATAI

Az Alkotmánybíróság eljárása alapvetően indítványhoz kötött.⁴⁶ Az Alkotmánybíróság a korábbi szabályozás alapján is csak nagyon szűk körben járhatott el hivatalból, a szoros összefüggés tanát maga alakította ki annak meghatározására, hogy mely esetben térhet át az indítványban nem jelölt jogszabályi rendelkezés vizsgálatára. Az indítványhoz kötöttség elemeinek részletes hangsúlyozásával az *Alaptörvény* 2013. március 25-én elfogadott negyedik módosítása mégis szűkítette az Alkotmánybíróság mozgásterét. A szabály kifejezetten kimondta: „Az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.” Ezentúl tehát az Alkotmánybíróság nemcsak a saját gyakorlathoz kötött e kérdésben, amely nyilvánvalóan nagyobb diszkréciót biztosít a testület számára, hanem konkrét jogszabályi kötöttség vonatkozik az eljárására. Az indítványozó szerepe és felelőssége tehát hangsúlyozottabban meghatározó abban, hogy mi lesz alkotmánybírói vizsgálat tárgya Magyarországon. A következőkben tehát nemcsak az alkotmánybírói eljárás érdemi kimenetét fogom bemutatni, hanem igyekszem értékelni a bemeneti oldalt is.

⁴⁵ Interjú Lenkovics Barnabással a *Jogi Fórum* című internetes folyóiratban, www.jogiforum.hu/interju/122. E felfogással ellentétesen lásd SÓLYOM László: „Ezen a lejtőn nehéz lesz megállni!” *Iustum, Aequum, Salutare* 2010/4. 5–9.

⁴⁶ Kivételként említhető, hogy alkotmányellenes mulasztást mint jogkövetkezmenyt 2012 után csak hivatalból állapíthat meg az AB, azt kezdeményezni nem lehet. Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát kezdeményezheti az AB hivatalból, ennek érdekességeire később a főszövegben kitérek.

Az indítványok, különösen az alkotmányjogi panaszok jelentős része érdemi elbírálásra nem alkalmas. Az Alkotmánybíróság szervezeti és működési rendjét illetően a korábbi gyakorlathoz képest változás, hogy megjelent az egyesbíró intézménye, aki a formai hibában szenvedő indítványokat egyszemélyi döntéssel visszautasíthatja, ha az indítványozó a főtítkárt tájékoztatását nem fogadta el, és az egyesbíró szerint az indítvány nem alkalmas arra, hogy további eljárás alapját képezze.

Az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján az ügyek elbírálásának tipikus fóruma az öttagú tanács lett. Az ügyek túlnyomó részében öttagú tanács végzi az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának vizsgálatát, így a befogadás visszautasításáról szóló, nem érdemi döntések is e fórumon születnek. Az öttagú tanács csak akkor nem járhat el az 50. § (2) bekezdés szerint, ha a teljes ülés kizárólagos hatáskörébe tartozik az ügy. Az öttagú tanács törvényt nem semmisíthet meg, azonban bírói döntést igen, mulasztást, alkotmányos követelményt is megállapíthat.⁴⁷

Az Alkotmánybíróság érdemi munkáját tehát a korábinál jóval kevéssé lehet megítélni csupán a teljes ülés döntései alapján. Érdekes következtetésekre vezet ez a tény, hiszen az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatát a legtöbb kérdésben korábban a teljes ülés alakította ki. Igaz, hogy az Alkotmánybíróság általában a jelentős jogkövetkezményeket ma is a teljes ülésen vitatja meg, és teljes ülésen született határozatban mondja ki, de ez a gyakorlat bizonytalan, mivel nagyban függ az ügyteherrel, az elnök és az alkotmánybírák döntésétől az, hogy ez a jövőben tartható-e. Jogszabályi vagy ügyrendi megoldás az öttagú tanácsok közötti ítélezési egység biztosítására nem született még, de a hatályos szabályok szerint az elnök a joggyakorlat egységességének biztosítása érdekében elrendelheti egy ügy teljes ülésen történő tárgyalását, amely jogkör megfelelő alkalmazás mellett alkalmas lehet a probléma kezelésére.

2.1. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ

Az *Alaptörvény* indokolása szerint a Magyarországon teljesen új alkotmánybírósági hatáskörnek tekinthető, Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz „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 – jogsérelem esetén lehetőséget ad az Alkotmánnyal összhangban lévő döntés meghozatalára”.

A következőkben azt mutatom be, hogy a legitim jogalkotói cél megvalósítása milyen nehézségekkel találkozott a 2012–2015 közötti időszakban,⁴⁸ illetve az új hatáskör hogyan viszonyul az alkotmányjogi panasz másik két, régi-új típusához.

⁴⁷ A főtítkári eljárás, az egyesbírói eljárás és az öttagú tanácsok eljárásának a szabályait az ügyteher jelentős részét kitevő alkotmányjogi panaszos eljárások vonatkozásában lásd BIRSKÉY Botond – FRÖHLICH Johanna – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – RAJOS Krisztina: „Az alkotmányjogi panasz eljárási szabályai” in BIRSKÉY Botond – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 59–216.

⁴⁸ A tanulmány alkotmányjogi panaszra vonatkozó megállapításait nagymértékben, sok helyen szövegazonos módon alapozom korábbi, Fröhlich Johannával közösen folytatott kutatásaimra, amelyet a

Az *Alaptörvény* 24. cikk (2) bekezdésének c) pontja értelmében az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az *Alaptörvény*vel való összhangját. Az *Alaptörvény* 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja értelmében alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésnek az *Alaptörvény*vel való összhangját is felülvizsgálja. Az *Alaptörvény*ben foglalt szabályokat lebontva az alkotmánybírárságról szóló törvény az alkotmányjogi panasz három kategóriáját alakította ki.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint:

[...] az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Ez a fajta alkotmányjogi panasz már 2012 előtt is élő jogintézménye volt a magyar jognak. 2011-ben összesen 51 ilyen ügy volt folyamatban.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az előző esettől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be az indítványozót ért jogsérelem, és nincs e jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Ezt a panasztípust a szakirodalom gyakran ún. közvetlen alkotmányjogi panasznek nevezi.

Az Abtv. 27. §-a szerint az *Alaptörvény* 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó *Alaptörvény*ben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ezt a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló hatáskört a szakzsargon gyakran „valódi” alkotmányjogi panaszként jelzi.⁴⁹

Az Alkotmánybíróság lefolytathatja együttesen is az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. §-a szerinti eljárást, amennyiben az alapul fekvő alkotmányjogi probléma megítélése szempontjából a bírósági jogalkalmazás és az annak alapjául szolgáló norma alkotmányossága egyaránt kétséges.⁵⁰

BITSKEY–FRÖHLICH–GÁRDOS–OROSZ–RAJOS (47. lj.) 102–225. könyvfejezetben, ill. kibővített formában az *Alkotmánybírósági Szemle*ben publikáltam. GÁRDOS–OROSZ Fruzsina: „A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága I.: Az Abtv. 26. § (1) bekezdése” *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/4. 74–81; GÁRDOS–OROSZ Fruzsina: „A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága II.: Az Abtv. 27. §-a” *Alkotmánybírósági Szemle* 2014/1. 82–89.

⁴⁹ A „valódi” jelzőt a dolgozatban a továbbiakban szakmai szempontok miatt nem használom, bizonyos kontextusban bírói döntések ellen irányuló alkotmányjogi panaszként, ill. az Abtv. 27. §-a szerinti panaszként fogom említeni a jogintézményt.

⁵⁰ A határozott kérelem és az átjárhatóság problémájához lásd 3/2013. (II. 14.) AB hat., Indokolás [20]–[23].

Az új hatáskörök bevezetése vélhetően vigaszdíjként jelent meg az *actio popularis* eltörléséért. Az egyéni jogvédelem fókuszú eljárásokban azonban törvényszerűen magas befogadási, elfogadási (*standing*) követelményeket állapítanak meg az eljárásjogok. Az alkotmányjogi panasztípusok elsődleges célja a jogsérelem orvoslása a bírósági döntés és az alkotmányellenes norma megsemmisítésével. Ezekben az eljárásokban periférikus joghatásként kikerül az alkotmányellenes norma a jogrendszerből, vagy – mint a magyar jogban – a mindenkire kötelező alkotmányos követelmény kimondása jogalakító hatással bír. A bírói döntés megsemmisítése hatással lesz általában is a későbbi bírósági gyakorlatra, ám az egyéni jogorvoslati jelleg miatt, e sajátosságra szabottan lehet megállapítani a befogadási kritériumokat az alkotmánybíró-sági eljárásjogban.⁵¹

Az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának vizsgálata új intézmény az Alkotmánybíró-ság eljárásában, az indítvány érdemi tárgyalhatóságának elbírálására irányuló formai és tartalmi vizsgálat. Magyarországon az Abtv. új szabályozásában – hasonlóan a régió német modellt követő alkotmánybíró-sági eljárási szabályaihoz⁵² – az egyenlőségi elvet mindenek fölé helyezve a szabályozás elsősorban és kimondot-tan a szűrés elvét érvényesíti, azaz a befogadási eljárás során az Alkotmánybíró-ság kizárólag az Abtv.-ben megfogalmazott, egyedi ügyre vonatkoztatott formai és tar-talmi kritériumok érvényesülését vizsgálja, egyéb szempontokat elvileg nem mér-legelhet. Mindemellett azonban a válogatás szempontjai felbukkannak az Abtv. 29. §-ában, amely szerint az indítvány befogadásának feltétele az ügy érdemét befo-lyásoló alaptörvény-ellenesség bizonyítása vagy egy alapvető alkotmányjogi jelen-tőségű kérdés konkrét ügyhöz kötődő felmutatása.⁵³ Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéshez hasonló szűrő szereppel ellátott kritériumok más országok-ban is léteznek, így Németországban,⁵⁴ vagy az *amparo* intézményét meghonosí-tó Spanyolországban.⁵⁵

Az Alkotmánybíró-ság több esetben kimondta, hogy az alkotmányjogi panasz cél-ját általában a jogsérelem orvoslásában látja,⁵⁶ amely az érintettség okán végső

⁵¹ Ezekkel a kérdésekkel is intenzíven foglalkozott a szakirodalom. Lásd pl. Tóth J. Zoltán: „Az egyéni alapjogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben I–II.” *Közjogi Szemle* 2012/3-4; Vissy Beatrix: „Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje?” *Magyar Közigazgatás* 2012/2. 28–36.

⁵² „A »valódi alkotmányjogi panasz« és elbírálásának főbb jellemzői– nemzetközi kitekintés” *Alkotmánybíró-sági Szemle* 2011/2. 64–74.

⁵³ 28/2015. (IX. 24.) AB hat. a Kúria a férfiak és nők egyenlő nyugdíjkorhatárára vonatkozó népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott végzése alaptörvény-ellenességéről.

⁵⁴ „*Specifisches Verfassungsrecht*” Lásd erről bővebben magyarul ZAKARIÁS Kinga: „A rendes bíróságok határozatainak felülvizsgálata a Német Szövetségi Alkotmánybíró-ság gyakorlatában” *Jogtudományi Közlöny* 2010/2. 98–104, kül. 102.

⁵⁵ Spanyolországban az Alkotmánybíró-ságról szóló 2/1979. évi organikus tv. (Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; LOTC) vezette be az *amparo* intézményét. A LOTC módosításá-ról szóló 6/2007. organikus tv. rendelkezett, amely többek között a befogadás szabályait is nagyban érintette. Ekkor vezették be az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéshez hasonló többletfeltételt, amely lehetővé tette, hogy csak az alkotmányos jelentőséggel bíró indítványokat fogadja be az alkotmánybí-róság. E kritériumot a 155/2009. STC-ben (alkotmánybíró-sági határozatban) részletesen kibontotta az alkotmánybíró-ság.

⁵⁶ 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [11], [13]; 6/2013. (III. 1.) AB hat., Indokolás [214].

sonon megkülönbözteti e hatáskört a korábbi utólagos absztrakt normakontrolltól. Mindezek mellett azonban azt is elismerte, hogy a norma megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasznak van egy objektív, általános alkotmányvédelmi funkciója is, amelynek eredményeképpen a jogkövetkezmények az egyedi ügyön túlmutató jelleggel kerülnek meghatározásra.

Sajátos az ügyészi kezdeményezésre induló panasz eljárás, bár a gyakorlatban még nem volt ilyen indítvány. Míg általában az indítványozó a személyes ügye miatt fordul az Alkotmánybírósághoz, addig a legfőbb ügyész közérdekvédelmi feladatainak ellátása körében mások alapjogsérelemeinek orvoslása érdekében. E lehetőséggel azonban csak akkor élhet, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazására ügyész részvételével lefolytatott egyedi peres ügyben került sor, és amennyiben a jogosult maga nem képes saját jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.⁵⁷

2.1.1. A BÍRÓSÁGI ELJÁRÁS SORÁN ALKALMAZOTT JOGSZABÁLY ALKOTMÁNYOSSÁGÁNAK UTÓLAGOS VIZSGÁLATA ÉS AZ ÍGY ALAPJOGSÉRELMET OKOZÓ KONKRÉT BÍRÓI DÖNTÉS MEGSEMMISÍTÉSE

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján indult alkotmányjogi panasz eljárásokban az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet egyedi bírósági eljárásban hozott döntést támadhat azon az alapon, hogy a bíróság alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmazott, és így a döntés sértette valamely alapvető jogát. Az érintettség követelményét az Abtv. szövege külön is rögzíti. Az érintettség általában és alapvetően annak megállapítására szorítkozik a gyakorlatban, hogy a panaszos az általa támadott bírói döntésben félként szerepel-e vagy sem.

Az Abtv.-nek a törvény 26–31. §-hoz fűzött indokolása szerint ugyanakkor „[a]z érintettség fogalmának használata szélesebb alapjogvédelmi keret, mint ha pusztán az adott ügyben részes fél számára lenne a lehetőség nyitva”.⁵⁸ Ez a panasztípus már a rendszerváltás óta a magyar jog része, és látszik, hogy még a befogadási eljárás nélkül sem volt alkalmas arra, hogy nagy volumenben valósítsa meg az alkotmányellenes normák felülvizsgálatát. A befogadási eljárás részeként meghatározott szempontokkal tovább szűkült a sikeresen indítványozók köre. Az egyéni jogsérelem orvosolható, ha az adott ügyben alkotmányellenes jogszabály került alkalmazásra, sőt, az Alkotmánybíróság általános alkalmazási tilalmat is elrendelhet, ám a statisztikai számok itt kiválóan mutatják, hogy ez a mechanizmus kis hatásfokkal működik. 2012-ben 80, 2013-ban 36 darab, 2014-ben 30 darab az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz érkezett be az Alkotmánybírósághoz. 2015-ben ez a szám január és június között 75-re emelkedett.⁵⁹ A 75 ügyből ebben az időszakban 35 volt alkalmas arra,

⁵⁷ Abtv. 26. § (3) bek. Előmozdíthatná az ilyen eljárást, ha a Legfőbb Ügyész körlevélben adna iránymutatást az ügyészi szervezet számára, hogy milyen kritériumok mentén indokolt az ügyészi fellépés.

⁵⁸ Az AB – igaz, az Abtv. 27. §-a szerinti panasz alapján – már foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy pl. büntetőügyben a terhelt túl a sértett nyújthat-e be alkotmányjogi panaszt. 1/2015 (I. 16.) AB hat.

⁵⁹ Ez a szám nem tartalmazza a kb. 130, a devizahiteles ügy kapcsán majdnem azonos szöveggel benyújtott alkotmányjogi panaszt. Részben az indítványok számának ilyen jellegű növekedésére hivatkozva

hogy a főtítkári szakon túljusson, és előadó bíróra szignálja az ügyet az elnök. 2015. szeptember 30-ig az érdemi határozattal (tehát elutasítással vagy megsemmisítéssel) befejezett ügyek száma tíz.⁶⁰

2.1.2. A JOGSZABÁLY ALKOTMÁNYOSSÁGÁNAK VIZSGÁLATA, HA AZ ALKALMAZÁS VAGY HATÁLYOSULÁS FOLYTÁN KÖZVETLENÜL KÖVETKEZIK BE AZ ALAPJOGSÉRELEM

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül érintett személy vagy szervezet nyújthatja be.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szabályozott alkotmányjogi panasz több szempontból is különleges, kivételes. Az Alkotmánybíróság új hatásköreivel foglalkozó munkák⁶¹ kritikai élel vetették fel e hatáskör „kivételességének” legitimitását, azaz a törvényben szabályozott „kivételesség” viszonyát az alkotmányossági felülvizsgálat jogorvoslati jellegének fényében.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdésének eddig kialakított gyakorlatáról elmondható, hogy az Alkotmánybíróság a befogadási kritériumokat kifejezetten szigorúan értelmezte, így különösen a határidőre és az érintettségre vonatkozó rendelkezések alkalmazása oda vezetett, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszoknak csak nagyon szűk köre jutott át a befogadási eljárás szűrőjén.⁶² Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a panaszt ugyanis csak a jogsérelmet okozó jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül lehet benyújtani, ám sok esetben ez időn belül nem következik be a jogsérellem.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezhető alkotmányjogi panaszra vonatkozó befogadási gyakorlat jól érzékelteti azokat a dilemmákat, amelyek az alkotmányjogi panasz e típusa és az *Alaptörvény* hatálybalépése előtt bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll eljárás összehasonlításakor és elhatárolásakor felmerülnek. A befogadási kritériumok értelmezési spektrumának egyik végén a korábbi *actio popularis* meghatározott érintettségén alapuló új változata, míg a másikon egy szigorú, az indítványozók személyes, közvetlen és aktuális érintettségét megkövetelő hatáskör áll.⁶³

E két véglet között az egyes befogadási kritériumoknak megfelelően több alternatív megoldás és irány létezhet, amelyek érvényesülését alapvetően a különböző bírói

nyilatkozta Lenkovics Barnabás, a testület elnöke 2015 decemberében, hogy visszatérőben a polgárok Alkotmánybíróságba vetett új bizalma. Lásd www.mkab.hu/sajto/kozlemenyek/lenkovics:-kezd-kialakulni-az-alkotmanybirosg-iranti-uj-bizalom.

⁶⁰ Ez a szám nem a 2015-ben érkezett ügyek érdemi befejezését mutatja (az 2 darab), hanem a korábban érkezett ügyekkel együtt ad számot a statisztika 10 érdemi befejezésről ebben az időszakban.

⁶¹ Lásd pl. NASZLADI Georgina: „Az alkotmányjogi panasz első fél éve” *Közjogi Szemle* 2012/4. 41-42.

⁶² Az AB honlapján található statisztikákból kitűnik, hogy 2014. december 31-ig 77 ügy maradt folyamatban ebben az eljárásban. 2014. január 1. és 2014. december 31. napja között összesen 40, az Abtv. 26. § (2) bek.-e szerinti eljárás fejeződött be főtítkári vagy egyesbírói szinten, ill. 19 esetben zárult az eljárás egyesítéssel. Emellett ugyanebben az időszakban további 22 ügyet utasított vissza az AB tanácsa.

⁶³ ZAKARIÁS Kinga: „A bírósági határozatok ellen irányuló alkotmányjogi panasz a Német Szövetség Alkotmánybíróság Esra-határozatának tükrében” *Alkotmánybírósági Szemle* 2011/2. 92. 9. lj.

felfogások és az alkotmányjogi panasz intézményének funkciójáról alkotott különböző elképzelések befolyásolják. Az alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi funkciója ennél a panasznál fonódhat össze leginkább az objektív alkotmányosságot védő funkcióval. Az Alkotmánybíróság egyik döntésében a következőképpen fogalmazta meg ezt a kétarcúságot:

[...] az elsődleges célja ugyanis az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása. Ehhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme.⁶⁴

Így tehát az Alkotmánybíróságnak egyszerre nyilhatna lehetősége megtisztítani a jogrendszert az alkotmányellenes normáktól és jogorvoslatot nyújtani a konkrét alkotmányjogi panaszos részére.

Az egyéniesített jogorvoslat e panasztípus esetében bírósági eljárás hiányában sok esetben nehézségeket okozhat. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti eljárásban megsemmisített jogszabály mellett gyakran további jogalkalmazói, hatósági aktusra van szükség, hogy a norma révén beállt jogsérelemeket orvosolni lehessen. Mindezt például alkotmányos követelmények meghatározásával lehet segíteni, az Alkotmánybíróság azonban kizárólag ezek révén sem garantálhatja a sérelmek orvoslását.

2015-ben 2015. szeptember 30-ig hét érdemi döntés született ebben a hatáskörben, míg a benyújtott indítványok száma 2015 első felében 98 volt. A 98-ból csupán 43 volt alkalmas arra, hogy bíróra szignálják, tehát egyesbíróhoz vagy öttagú tanácshoz kerüljön az ügy. A 17 darab elutasítást vagy megsemmisítést tartalmazó érdemi befőzés vagy 2013-ban a vonatkozó 18-as szám is azt mutatják, hogy a jogalakító alkotmánybírósági funkciónak kevés teret biztosít a meghatározott befogadási szabályok mellett az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz.

2.1.3. A KIZÁRÓLAG A BÍRÓI DÖNTÉS ALKOTMÁNYOSSÁGÁRA IRÁNYULÓ VIZSGÁLAT

Az Abtv. 27. §-a szerint az *Alaptörvény* 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet fordulhat az Alkotmánybírósághoz.

Az Abtv. 27. §-a szerinti, a bírói döntések ellen benyújtható alkotmányjogi panasz befogadását illetően az Alkotmánybíróság igen szigorú gyakorlatot folytat az Abtv.-ben szereplő befogadási kritériumok vizsgálatakor. Az új joggyakorlat első hónapjaiban az Alkotmánybíróságnak egyértelművé kellett tennie, hogy az Abtv. 71. § (3) bekezdése alapján a 2012. január elseje előtt benyújtott, utólagos normakontrollra

⁶⁴ 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13]-[14]. Megerősítve: 6/2013. (III. 1.) AB hat., Indokolás [214].

irányuló indítványokat kizárólag az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszokká lehetett átalakítani.⁶⁵

Az első öt év statisztikáit áttekintve egyértelmű elmozdulás figyelhető meg az Abtv. 26. §-a szerinti panasz első évben tapasztalható számbeli fölényétől a 27. §-a szerinti panasz egyértelmű dominanciája felé. Míg 2012-ben alapvetően a normakontroll-alapú panasz ügyek voltak többségben, addig 2013-ban és 2014-ben egyértelműen az Abtv. 27. §-a alapján indult a legtöbb panaszeljárás.⁶⁶ Ennek magyarázata egyrészt, hogy az első évben a 2012 előttről visszahozott ügyek megnövelték a 26. § szerinti panasz alapján indult eljárások számát, másrészt az ilyen ügyekkel szemben a 27. § szerinti bírósági ítéletek megtámadását lehetővé tevő panasz a váratlan bevezetése miatt még teljességgel ismeretlen volt. Az Alkotmánybíróság továbbá kifejezetten visszafogottan viszonyult az Abtv. 27. §-a szerinti panasz eszközeihez. A leggyakoribb visszautasítási indok az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiánya volt.⁶⁷ A rendes bírói gyakorlat során feloldandó jogértelmezési kérdések, valamint az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalt alkotmányértelmezés, alkotmányos jogértelmezés és alkotmányos jogalkalmazás különválasztására vonatkozó nehézségek szembeűnőek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Az Abtv. 27. §-a szerinti panaszok elbírállása sokszor új szakértelmet, az absztrakt normakontrolltól eltérő megközelítést igényelne az alkotmánybírótól és a minden bírói törzskar esetében három főből álló tanácsadói körtől egyaránt. A normakontrollra irányuló eljárással szemben itt orientációs előnyt jelent, ha valaki jártas a rendes bírósági gyakorlatban.

2015-re az Abtv. 27. §-a szerinti német típusú valódi alkotmányjogi panasz a legnépszerűbb az indítványozók körében. Az indítványozók néhány kivételes ügytől eltekintve⁶⁸ főképp az *Alaptörvény* 28. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz⁶⁹ és jogorvoslathoz való joguk⁷⁰ sérelmére hivatkozva kifogásolják a rendes bíróság eljárását, de gyakori az is, hogy a tulajdonhoz való jog sérelmére hivatkoznak. Ritkább esetben a közérdekű adatok nyilvánossága⁷¹ vagy a véleménynyilvánítás szabadsága⁷²

⁶⁵ A 3023/2012. (VI. 21.) AB végzésben jelent meg először ez a követelmény, amely szerint az Abtv. 71. § (3) bek.-e nem tartalmaz ilyen jellegű megkötést, és a benyújtott panaszindítvány egyebekben megfelel a törvényi követelményeknek. Indokolás [10]–[14].

⁶⁶ A 2012. január 1-én folyamatban maradt és a 2012. december 31-ig indult ügyek közül összesen nagyjából 700 a 26. §-a alapján állt [354 a 26. § (1) bek.-e és 353 a 26. § (2) bek.-e alapján], míg a 27. §-a szerint 300. Ugyanez 2013-ban már a következőképpen alakult: a 26. § (1) bek.-e szerint csupán 68, a 26. § (2) bek. alapján 128, a 27. § szerint azonban összesen 198 ügy indult, ill. maradt folyamatban. Ugyanezek a számok 2014-ben a következők: 64 [Abtv. 26. § (1) bek.-e], 77 [Abtv. 26. § (2) bek.] és 220 (Abtv. 27. §). Megfigyelhető továbbá, hogy az Abtv. 26. §-a alapján indítható másik két alkotmányjogi panasztípus mennyiségét tekintve elkezdett kiegyenlítődni, vagyis az Abtv. 26. § (2) bek.-e szerinti panasz kezdeti dominanciája folyamatosan visszaszorulóba került.

⁶⁷ NASZLADI Georgina: „Válogatás vagy szűrés? Az »alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés« az alkotmányjogi panaszeljárásban” in Törő Csaba [et al.] (szerk.): *9. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója 2013* (Budapest: KRE ÁJK 2014) 53–60.

⁶⁸ 3/2013. (II. 14.) AB hat. – gyűlekezési jog sérelme.

⁶⁹ 21/2014. (VII. 15.) AB hat.; 3174/2014. (VI. 18.) AB hat.; 34/2013. (XI. 22.) AB hat.; 25/2013. (X. 4.) AB hat.; 8/2013. (III. 1.) AB hat.

⁷⁰ 3064/2014. (III. 26.) AB hat.

⁷¹ 25/2014. (VII. 22.) AB hat.; 5/2014. (II. 14.) AB hat.; 21/2013. (VII. 19.) AB hat.

⁷² 19/2014. (V. 30.) AB hat.; 13/2014. (IV. 18.) AB hat.; 1/2014. (I. 21.) AB hat.

tárgykörében is születnek érdemi elbírálásra alkalmas indítványok és jelentős határozatok.

Az Abtv. 27. §-a alapján induló eljárásokban külön is kérdés volt az, hogy a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot milyen mértékben lehet alkalmazni, hiszen az normakontroll-eljárások során alakult ki. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint:

[...] az Alaptörvény az Alkotmánybíróság feladatává tette a bírósági döntések alkotmányossági felülvizsgálatát, e hatáskörében eljárva azonban továbbra is az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének orvoslása, végső soron az Alaptörvény védelme érdekében lép fel. Ebből következően a tisztességes eljáráshoz való jog követelményrendszerének alaptörvényi szabályai már nemcsak a jogszabályok, hanem az egyes bírói döntések számára is alkotmányos mércéül szolgálnak.⁷³

A bírói mérlegelés körébe tartozó döntések felülvizsgálatától az Alkotmánybíróság elviekben elhatárolja magát – ahogyan azt már fentebb is jeleztem – tagadva a negyedfokú bíróság koncepcióját.⁷⁴ Az Alkotmánybíróság több döntésében kimondta, hogy a bírói döntésekkel szembeni alkotmányjogi panasz befogadásához nem elegendő csupán a bírósági döntésnek, valamint a bírósági eljárásnak a kritikáját előadni;⁷⁵ a panaszban ki kell térni a kritika alkotmányossági vetületére is, arra, hogy a bírósági döntés miatt hogyan és miért sérül az indítványozó *Alaptörvényben* foglalt joga.⁷⁶

Az Alkotmánybíróság több határozatában kimondta, hogy a jogszabályokat a bíróságoknak kell értelmezniük, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki.

Az Alkotmánybíróság azonban nem avatkozhat bele minden olyan esetben a bíróságok tevékenységébe, amikor az indítványozó álláspontja szerint jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, amely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga, sem a diszkrimináció tilalma nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el, annak ellenére sem, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás jogorvoslatként definiálható.⁷⁷

Az Alkotmánybíróság akkor ad helyt az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasznak, ha a bírósági jogértelmezés és jogalkalmazás hibája olyan mértékű, hogy az az *Alaptörvényben* biztosított valamely jog sérelmét idézi elő.⁷⁸ Ám a fenti, zsinórmértékként sokat hivatkozott mondatok nem jelentik azt, hogy a alkotmányos jogalkalma-

⁷³ 7/2013. (III. 1.) AB hat.-ban [25]–[27].

⁷⁴ 3037/2014. (III. 13.) AB hat.

⁷⁵ Egy esetben pl. az AB kiemelte, hogy a „bírói joggyakorlat egységének biztosítása nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróságok, kiemelten pedig a Kúria feladata”. 3297/2012. (X. 19.) AB végzés, Indokolás [8].

⁷⁶ 3103/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [5]; 3117/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [5]; 3118/2012. (VII. 26.) AB végzés; 3379/2012. (XII. 15.) AB végzés.

⁷⁷ 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15].

⁷⁸ 3265/2014. (XI. 4.) AB hat. [45].

zás és az alkotmánynak megfelelő jogértelmezés kérdésében a megsemmisítés jogával is felruházott Alkotmánybíróság ne végezne speciális jogorvoslati tevékenységet.⁷⁹ A nehézséget éppen az okozza, hogy a rendes bírósági jogorvoslat és az alkotmánybírósági jogorvoslat köre az alkotmányossági kérdések, az alapjogi bíraskodás egyes tartalmi kérdései szempontjából aligha választhatóak külön.

Az Alkotmánybíróság a bírói döntést támadó alkotmányjogi panaszok esetében egyre gyakrabban fogalmaz meg alkotmányos követelményt. Álláspontja szerint az alapjogot érintő ügyekben a bíróságok akkor járnak el az *Alaptörvénynek* megfelelően, ha az értelmezés során figyelembe veszik a vonatkozó alapjog tartalmának meghatározására irányuló alkotmányossági elvárásokat.⁸⁰ Az Alkotmánybíróságnak hittvallása szerint:

[...] az alkotmányjogi panasz alapján folytatott eljárásokban elsősorban jogvédelmi szerepe van. Az Abtv. 27. §-ának értelmében az a feladata, hogy az Alaptörvényben biztosított jogoknak ténylegesen érvényt szerezzen. Ebből következően az Alkotmánybíróság feladatához tartozik annak megválaszolása is, hogy egy adott jogszabály mely jogalkalmazói értelmezése találkozik az *Alaptörvényben* elismert jogokban rejlő egyes követelményekkel. Az Alkotmánybíróság az alapjogi követelményrendszer érvényesülését a bírói döntések alkotmányos ellenőrzésén keresztül utolsó belföldi jogi fórumként végső soron maga garantálja. Az Alkotmánybíróság ennek során ugyanakkor – egyes határozatokban kifejtett álláspontja szerint – biztosítani kívánja azt is, hogy az állami működést megtestesítő jogalkalmazói döntések összhangban állnak a vállalt nemzetközi emberi jogi kötelezettségekkel is.⁸¹

A kívánatos elvi tételek megfogalmazását követően a gyakorlatban azonban sok esetben kérdéses, hogy a támadott bírósági döntéssel összefüggésben megfogalmazott jogértelmezési, jogalkalmazási aggályok alkotmányossági aggályként érvényesen terjeszthetők-e elő. Mivel nem alakult ki átlátható és egységes szempontrendszer, a döntések sokszor önkényesnek hatnak. Sok vitás ügyben egyes bírók nem ismernek fel alkotmányjogilag értékelhető összefüggést az *Alaptörvény* megjelölt alapjogi rendelkezése, illetve az alapjogsértőnek vélt jogszabály-értelmezés között, míg mások számára nyilvánvaló az összefüggés.⁸² Más esetekben abban nincs egyetértés, hogy hogyan kell értelmezni az alkalmazott jogszabályt ahhoz, hogy az alkotmányos értelmezés követelményét kimerítse a jogalkalmazó.⁸³

⁷⁹ Erről a speciális jogorvoslati tevékenységről és arról, hogy bizonyos ügycsoportok tekintetében, pl. a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos ügyek, az AB kvázi szuperbíróságként működik, lásd ORBÁN (33. lj.).

⁸⁰ 28/2014. (IX. 29.) AB hat. [28]. Lásd ehhez a 8/2014 (III. 20.) AB hat.-ot is az alkotmány közvetett horizontális hatályáról. Lásd továbbá GÁRDOS-OROSZ (28. lj.) 40–72.

⁸¹ 30/2014. (IX. 30.) AB hat. [22].

⁸² Pl. 3243/2014. (X. 3.) AB hat., Bragyova Andás különvéleménye: „Ezért szerintem igenis van alkotmányos mércéje a munkaviszony megszüntetését szabályozó jogi normáknak; ami azt is jelenti, hogy a munkaviszony megszüntetése sértheti a munkavállaló foglalkozáshoz való alkotmányos jogát, ahogyan természetesen más alkotmányos jogát is.” [66].

⁸³ „Az Alkotmánybíróság tehát azt vizsgálta, hogy a sajtó és a véleménynyilvánítás (a kommentekben megjelenő vélemények) szabadságának alaptörvény-ellenes korlátozását jelenti-e a bírósági határozatokban

A 2012. január elsejétől 2015 szeptemberéig született 36, elutasítással, megsemmisítéssel vagy/és alkotmányos követelmény kimondásával befejezett érdemi döntés arra mutat rá, hogy néhány esetben hozzájárult az Alkotmánybíróság döntése a tisztességes eljáráshoz való jog, a jogorvoslathoz való jog, a közérdekű adatok nyilvánossága, gyülekezési jog, képmáshoz való jog vagy a véleménynyilvánítás szabadsága alkotmányos tartalmának rendes bírósági érvényesítéséhez (rendkívül megosztott határozatok formájában). Probléma azonban az, hogy a beadványok, indítványok számához képest elenyészően csekély az érdemi határozatok száma, ami azt jelenti, hogy közvetlenül igen kevés jogkereső személy kap jogvédelmet az alkotmányjogi panaszos eljárás segítségével.

Alapvető kérdések is tisztázatlanok még továbbá az Abtv. 27. §-a szerinti joggyakorlatot illetően, például a jogkövetkezményekkel összefüggésben az, hogy mulasztást lehet-e megállapítani, vagy ez ellentétes volna az alkotmánybírósági hatáskörrel (például 19/2015 (VI. 15.) AB határozat), illetve például az, hogy az *Alaptörvény* 28. cikke milyen elvárásokat fogalmaz meg erre az eljárásra nézve, mi az, ami számonkérhető a rendes bíróság döntésén. Az *Alaptörvény* 28. cikke szerint ugyanis „a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét [...] az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik”. Kérdés, hogyan kerülhető el az alkotmánybírósági gyakorlat, amely a 28. cikket kiüresíti vagy épp ellenkezőleg, tulajdonképpen egy decentralizált alkotmánybíráskodást vár el a rendes bíróságoktól.⁸⁴

2.2. BÍRÓI KEZDEMÉNYEZÉS – UTÓLAGOS KONKRÉT NORMAKONTROLL

A bírói kezdeményezés nem új jogintézmény a magyar alkotmányjogban, 1990 óta gyakorolja az Alkotmánybíróság ezt a hatáskört. Az ügyben eljáró bíró indítványt nyújthat be az Alkotmánybíróságnál, ha észleli, hogy az előtte folyamatban lévő ügyben alkotmányellenes jogszabályt kellene alkalmaznia. Ebben az esetben az eljárást felfüggeszti és az Alkotmánybírósághoz fordul.

Az utólagos normakontroll körében Magyarországon 2015-ben a legnagyobb volumenben a bírói kezdeményezések jelennek meg később érdemi határozatként. A bírónak az absztrakt utólagos normakontroll eljárások elapadása mellett kiemelt felelőssége lett az alkalmazandó jogszabályok alapos alkotmányossági monitorozása, hiszen az állam oldaláról az egyes ügyekben eljáró bírók tartották meg egyedül aktivitásukat az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésében. Ez azt jelenti, hogy évente – ahogyan a fenti ábra bemutatta – töretlen görbe szerint kb. 60–70 tárgykörben érkezik konkrét ügghöz kapcsolódó normakontrollra irányuló bírói kezde-

foglalt jogértelmezés.” 19/2014. (V. 30.) AB hat. [45] [internetes moderálás]; 13/2014. (IV. 18.) AB hat. [közszereplők bírálhatósága].

⁸⁴ Lásd ehhez a dilemmához CSINK Lóránt: „A hatáskör-korlátozás hatása a hatalom megosztására” in BERKES Lilla – CSINK Lóránt (szerk.): *Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Tanulmányok az alapjogvédelem köréből* (Budapest: Pázmány Press 2015) 83–84; CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről* (Budapest: Gondolat 2012) 136.

ményezés az Alkotmánybíróságra. Az elmúlt időszakban sok jelentős ügy került az Alkotmánybíróságra bírói kezdeményezésre, például az úgynevezett semmisségi törvény alkotmányosságának kérdése,⁸⁵ vagy a fogyasztói kölcsönszerződések átszabályozásának alkotmányossága (a „devizahiteles ügyek”), vagy éppen a halmazati büntetés súlyosításáról (három csapás) szóló rendelkezések ügye.⁸⁶

2.3. UTÓLAGOS ABSZTRAKT NORMAKONTROLL

2011-ben 969 normakontrollügy volt folyamatban. Ebből utólagos absztrakt normakontroll 558. Ebből 545 *actio popularis* indítvány és 13 ombudsmani indítvány. 2012. január elsejével az *actio popularis* indítvány alapján indult ügyek megszűntek, ha azok nem voltak átalakíthatók az Abtv. 26. §-a szerinti alkotmányjogi panasszá, és ezt az indítványozó kifejezetten, kvázi új, az új Abtv. kritériumai és az Alkotmánybíróság Ügyrendje alapján benyújtott indítványkiegészítéssel nem kérte. Arányait tekintve jelentéktelen volt az alkotmányjogi panaszként folyamatban maradt ügyek száma.

Utólagos absztrakt normakontrollt, tehát jogszabály, kihirdetését követő, de *Alaptörvényben* foglalt jog sérelméhez, konkrét ügghöz nem köthető alkotmányossági vizsgálatát az új szabályozás szerint ugyanis csak a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti.

2011-ben az utólagos normakontroll eljárások 58%-át tette ki az utólagos absztrakt normakontroll, 37%-a volt bírói kezdeményezés és csak 5%-a alkotmányjogi panasz. Az 58%-nak pedig alig több mint 2%-a volt az ombudsmani kezdeményezés. 2012-t követően utólagos absztrakt normakontrollt a dedikált indítványozók közül azonban szinte kizárólag az alapvető jogok biztosa kezdeményezett,⁸⁷ és számszerű nagyságrendjét tekintve 2012-ben ez a hatáskör ugyanebben a volumenben maradt jelen.⁸⁸ Ezekből sok fontos, a határozathoz csatolt különvélemények és párhuzamos indoklások tanúsága szerint sokszor rendkívül megosztott alkotmánybírói döntés született, a *bejegyzett élettársak öröklési jogáról, a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. tv. 7. és 8. §-ai* alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről,⁸⁹ a hajléktalanok jogairól, a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát szankcionáló szabálysértési tényállás és más törvényi rendelkezések megsemmisítéséről,⁹⁰ a jogi segítségnyújtás igénybevételéről az alkotmányjogi panasz során,

⁸⁵ 24/2013 (X. 4.) AB hat.

⁸⁶ 23/2014. (VII. 15.) AB hat.

⁸⁷ A Legfőbb Ügyész és a Kúria elnökének indítványozási joga a nemzetközi nyomás hatására csak később, 2013-ban keletkezett. LÁPOSSY Attila: „Populáris akcióból ombudsmani akciók?” *Magyar Közigazgatás* 2011/3. 120–131; LÁPOSSY Attila: „Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és az alapjogvédelem szemszögéből” *Kodifikáció és Közigazgatás* 2012/2. 39–52.

⁸⁸ 25 darab ombudsmani indítvány érkezett 2012-ben.

⁸⁹ 43/2012. (XII. 20.) AB hat.

⁹⁰ 38/2012. (XI. 14.) AB hat.

a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. tv. 3. § (3) bekezdés c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről,⁹¹ az Alaptörvény átmeneti rendelkezései egyes cikkeinek alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről.⁹² 2013-ban már kevesebb határozat született ombudsmani indítványból. Az Alaptörvény negyedik módosításának vizsgálatáról⁹³ döntő határozat például alapvetően formálta az alkotmánybíráskodás karakterét. A börtöncellák méretének ügye, a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló 5/1998. (III. 6.) IM rendelet egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről szóló határozat azonban kétségtelenül előremozdította a fogvatartottak jogérvényesítését, a fiatalok szabálysértési őrizetéről szóló döntés⁹⁴ azonban visszalépést jelentett az alapjogvédelemben, mert a korábbi gyakorlathoz képest szűkebben határozta meg az Alkotmánybíróság a vizsgált alapvető jog tartalmát. 2014-ben három jelentős ügyről érdemes megemlékezni az utólagos absztrakt normakontroll köréből: a 7/2014. (III. 7.) AB határozat a közszerelők bírálatáról, a *Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. tv. 2:44. §-ának „méltányolható közérdekből”* szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, amely esetben úgy döntött a megsemmisítésről, hogy kikerülte a konfrontációt a Kúriával. A köztisztviselők folyamatos nemzetbiztonsági ellenőrzésének ügye⁹⁵ szintén az ombudsman indítványára került tárgyalásra és lett megsemmisítés a sorsa. Az Alkotmánybíróság május 27-én hozott határozatában alaptörvény-ellenesnek ítélte és megsemmisítette a *munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. tv. 65. § (5) bekezdésének* azt a szövegrészét, amely szerint a várandós, illetve az emberi reprodukciós eljárásban résztvevő nőt csak akkor illeti meg a felmondási védelem, ha állapotáról a felmondás közlését megelőzően tájékoztatta a munkáltatóját.⁹⁶ 2015 első felében azonban két határozatra apadt az utólagos absztrakt normakontroll hozadéka.⁹⁷

Az országgyűlési képviselők egynegyede a fővárosi közgyűlés tagjainak választásával kapcsolatban nyújtott be utólagos absztrakt normakontrollra irányuló indítványt, amely ügyben már határozat is született.⁹⁸ 2015-ben emellett öt új indítványt nyújtottak be az ellenzéki képviselők, mind politikailag érzékeny ügyekben.⁹⁹ A kormány pedig a 2011-es bírósági reform egyes elemeinek a Velencei Bizottságnak a tárgyban született második véleménye által is kritizált rendelkezései alkotmányossági felülvizsgálatát kérte.¹⁰⁰ A dedikált indítványozók közül a Kúria elnöke a bírák nem-

⁹¹ 42/2012. (XII. 20.) AB hat.

⁹² 45/2012. (XII. 29.) AB hat.

⁹³ 12/2013. (V. 24.) AB hat.

⁹⁴ 3142/2013. (VII. 16.) AB hat.

⁹⁵ 9/2014. (III. 21.) AB hat. az egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak megállapítása érdekében szükséges módosításról szóló 2013. évi LXXII. tv. és a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. tv. egyes rendelkezése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről.

⁹⁶ 17/2014. (V. 30.) AB hat.

⁹⁷ 3023/2015. (II. 9.) AB hat.

⁹⁸ 26/2014. (VII. 23.) AB hat.

⁹⁹ II/00861/2015, II/0292/2015, 2/3093/2015, II/03094/2015, II/03285/2015. sz. ügyek.

¹⁰⁰ 13/2013. (VI. 17.) AB hat.

zetbiztonsági ellenőrzésének ügyében fordult az Alkotmánybírósághoz,¹⁰¹ a legfőbb ügyész pedig szintén egy alkalommal, 2015 decemberében nyújtott be indítványt az Alkotmánybírósághoz.¹⁰²

Összegezve: a kormány és az országgyűlési képviselők egynegyedének indítványa alapvetően politikai aktus, a Kúria és a legfőbb ügyész indítványozása inkább a saját szervezetüket és működésüket érintő, illetve a jogalkalmazás során felmerülő alkotmányossági ügyekre lehet majd érzékeny. A kormánynak a fentihez hasonló kivételektől eltekintve csak akkor áll érdekében utólagos absztrakt normakontroll eljárást indítani, ha előző ciklusban, ciklusokban alkotott kétharmados törvény megsemmisítését kívánja elérni. Más esetekben ugyanis saját hatáskörben, illetve a kormánnyal azonos többséget megjelenítő Országgyűlés jogalkotási aktusa révén tudja korrigálni az alaptörvény-ellenességet. A rendeletek vonatkozásában érdek-összeütközés esetén az MNB elnöke rendeletének vagy az önálló szabályozó szerv elnöke rendeletének, illetve önkormányzati rendelet alkotmányellenessége megállapításának az indítványozása merülhet fel a jövőben.

Az általános, sokakat érintő alapjogi ügyekben az ombudsman lenne az autentikus indítványozó, ám látható, hogy 2015-ben az alapjogi biztos aktívnak nem mondható az indítványozásban. A személyes indítványozói szerepfelfogásnak tehát nagy szerepe van az Alkotmánybíróság működésének befolyásolásában. Az *actio popularis* megszüntetések a megszokott társadalmi részvétel megőrzése céljából – ha már a társadalmi szervezetek indítványozási jogát elvetette az Országgyűlés alkotmányozó többsége – felvetődhetett volna egy olyan sajátos rendszer is, amely az állampolgárok meghatározott számú csoportja számára teszi lehetővé az Alkotmánybíróság eljárásnak indítványozását.

Az alkotmánybíróság esetjogáról szóló elemzések azt mutatják, hogy az utólagos absztrakt normakontroll hatáskörében született érdemi határozatok közül is igen kevés volt olyan, amikor az Alkotmánybíróság megsemmisítéssel, mulasztás vagy alkotmányos követelmény kimondásával ténylegesen és végeredményében is alkotmányos korlátja lett volna a törvényhozó akaratának.¹⁰³

2.4. ELŐZETES ABSZTRAKT NORMAKONTROLL

Az előzetes normakontroll szerepe főképp Sólyom László köztársasági elnöki mandátumának idején volt jelentős volumenű. Sem korábban, sem 2010-et követően nem volt jellemző, hogy jelentős tárgyú előzetes normakontroll indítványok jelentős számban érkezzenek be az Alkotmánybíróságra.¹⁰⁴ Amiatt, hogy a köztársasági elnök – a gyakorlatban legalábbis – szabadon dönt arról, hogy a politikai vétó vagy az alkotmá-

¹⁰¹ II/01063/2015. sz. AB-ügy.

¹⁰² Nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony fenntartása nemzetbiztonsági kockázat megállapítása esetén tárgyban van folyamatban a II/03423/2015. sz. ügy.

¹⁰³ HALMAI Gábor: „Pártos alkotmánybíráskodás (2010–2014)” in GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (22. lj.) 105–150.

¹⁰⁴ Kovács Virág: „A ki nem hirdetett törvények Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatáról” *Alkotmánybírási Szemle* 2012/2. 78–91.

nyossági vétó eszközével él, alkotmányossági aggályok esetében is dönthet úgy, hogy politikai vétó keretében elrendeli, az Országgyűlés döntsön újból a törvény kihirdetése előtt.¹⁰⁵

Az *Alaptörvény* 24. cikk (2) bekezdés a) pontja szerint pedig az Alkotmánybíróság az *Alaptörvénnyel* való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket. Az Abtv. ezen túlmenően más aktusok vonatkozásában is megengedi az előzetes vizsgálati lehetőséget, így lehetővé teszi a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát és a normatív határozatba foglalt hárszabályi rendelkezések előzetes vizsgálatát. A testületnek az indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül kell határoznia.¹⁰⁶

Az *Alaptörvény* több ponton eltér az *Alkotmány* szövegétől. Nemcsak a köztársasági elnök, hanem az *Alaptörvény* 6. cikk (2) bekezdése szerint az Országgyűlés is kezdeményezheti az előzetes normakontroll eljárást. Ezzel az Alkotmánybíróság tulajdonképpen a véleményező pozíciójába kényszerülhet.

2012. január 1-je óta két határozat született köztársasági elnöki indítványra, a 16/2015 (VI. 5.) AB határozat az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény alkotmányellenessége tárgyában, illetve az 1/2013 (I. 7.) AB határozat a választási eljárásról szóló törvény egyes rendelkezéseinek vizsgálata tárgyában [választási regisztráció]. Az Országgyűlés még nem kezdeményezett előzetes normakontroll eljárást.

2.5. AZ ALAPTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSÁNAK ALKOTMÁNYOSSÁGI VIZSGÁLATA

Bár az *Alaptörvény* módosításának alkotmányossági vizsgálata nem külön hatáskör, külön említést érdemel. Alapvetően határozza meg az alkotmánybíráskodás határait az, hogy ebben a kérdésben az *Alaptörvény* tartalmaz-e bármilyen iránymutatást, illetve az, hogy az Alkotmánybíróság hogyan gondolkodik a kérdéssről. A hatáskör relevanciáját a kétharmados alkotmányozó többség mellett Magyarországon 2010 és 2015 között jól mutatja a tárgyban született gazdag szakirodalom, a vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat és az *Alaptörvény* negyedik módosítása.¹⁰⁷

Az *Alaptörvény* negyedik módosítása szerint az *Alaptörvény* megalkotásának és módosításának eljárási szempontú utólagos vizsgálatát a kihirdetéstől számított harminc napon belül a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti. Az indítványról az Alkotmánybíróságnak soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül kell határoznia.

¹⁰⁵ Az *Alaptörvény* 9. cikk (3) bek. i) pontja – a köztársasági elnök hatáskörei között – tartalmazza, hogy az államfő az elfogadott tv.-t az *Alaptörvénnyel* való összhangjának vizsgálatára megküldheti az AB-nak, vagy megfontolásra visszaküldheti az OGY-nek.

¹⁰⁶ Abtv. 40. § (4) bek.

¹⁰⁷ Az e hatáskörrel kapcsolatos értelmezéseket és értékeléseket lásd GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás, alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2014) III. rész. Legújabbán és összefoglaló jelleggel lásd ERDŐS Csaba: „Az Alkotmánybíróság gyakorlata az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának és alkotmányi szabályok közti kollízió feloldásának területein” in GÁRDOS-OROSZ – SZENTE (22. l.) 317–348.

Ha a testület azt állapítja meg, hogy az *Alaptörvény* vagy az *Alaptörvény* módosítása nem felelt meg az alaptörvényi eljárási követelményeknek, az *Alaptörvényt* vagy az *Alaptörvény* módosítását a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal megsemmisíti.

Az *Alaptörvény* negyedik módosítása tehát új bekezdéssel egészítette ki az *Alaptörvényt*, szintén annak érdekében, hogy egy korábbi alkotmánybíróági polémiára reagálva megerősítse a saját álláspontját az alkotmánymódosítás felülvizsgálhatóságának kérdésében, hivatkozással arra, hogy az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatát kodifikálja az Országgyűlés.

Az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 12.),¹⁰⁸ illetve az *Alaptörvény* átmeneti rendelkezéseinek alkotmányosságát elbíráló 45/2012. (XII. 29.)¹⁰⁹ AB határozatokban azonban már fontolgatta egy, az alkotmánymódosításokra is vonatkozó alkotmányossági mérce megjelölését. A tartalmi felülvizsgálat lehetősége tehát pallosként függött az alkotmánymódosító többség felett, amely a tárgyalt alkotmánymódosítással felelt e helyzetre.¹¹⁰

Az Alkotmánybíróság még ezek után, az *Alaptörvény* negyedik módosítását vizsgáló 12/2013. (V. 24.) AB határozatában is hangsúlyozta, hogy bár az *Alaptörvény* Országgyűlés által elfogadott negyedik módosításában rögzített tilalomra tekintettel a testület hatáskörén kívül esik az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálata, az Alkotmánybíróság – mint az *Alaptörvény* védelmének legfőbb szerve – továbbra is koherens rendszerként értelmezi és alkalmazza az *Alaptörvényt*, és annak valamenyny, az adott ügy elbírálása szempontjából releváns rendelkezését figyelembe veszi az egyes döntések meghozatala során.¹¹¹ Az *Alaptörvény* negyedik módosítását követően azonban mindezek ellenére is rendkívül szűk az az értelmezési mezsgye, amelyen az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosító hatalom alkotmányossági ellenőrzésének körében mozoghat.

3. AZ ÚJ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS HÁROM KULCSKÉRDÉSE 2012–2015

3.1. AZ ALAPTÖRVÉNY ELŐTTI GYAKORLATHOZ VALÓ VISZONYULÁS

2013. március 25-én az *Alaptörvény* negyedik módosításával a Parlament kétharmados többsége az alábbi szabályt határozta meg az *Alaptörvény* Záró és Vegyes rendelkezéseinek 5. pontjaként: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott

¹⁰⁸ DRINÓCZI Timea: „Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB hat.-ával kapcsolatban” *Jura* 2012/1. 37–46.

¹⁰⁹ A határozat részletes elemzését lásd SZENTE Zoltán: „Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. Az Alaptörvény integritása és az alkotmányozó hatalom korlátai” *Jogesetek Magyarázata* 2013/2. 11–21.

¹¹⁰ Az egyes alkotmánybíróági határozatokra adott alkotmánymódosítási és jogalkotási reakciókról, és általában az Alkotmánybíróság, alkotmánybíráskodás átalakulásáról CHRONOWSKI (26. l.) 4.

¹¹¹ A határozat részletesebb indokolását lásd VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról. Az alkotmánymódosítás alkotmánybíróági kontrollja” *Jogesetek Magyarázata* 2013/3. 3–12.

alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”

A 2012. január 1-jét, az *Alaptörvény* hatálybalépését megelőző időszak tartalmi szempontból azért is irányadó azonban továbbra is, mert az Alkotmánybíróság először markánsabban,¹¹² majd 2013-as döntésében már kevésbé markánsan, de követhetőnek ítélte az *Alkotmány* alapján kialakult jogértelmezési gyakorlatot, amennyiben az nem mond ellent az *Alaptörvény* szabályainak.¹¹³

Az alkotmánybírák külső percepcióját és önértelmezését sokféleképpen csoportosítják a társadalomtudományban. Elemzések mutatják, hogy vannak pártos és pártatlan, jobbos és balos bírák,¹¹⁴ hogy vannak alapjogvédelemben aktív, ám államszervezeti kérdésekben tartózkodó bírák, vannak textualista és aktivista bírák, konzervatívok és liberálisok, dogmatikusok stb.¹¹⁵ Magyarországon mindezeket a különböző árnyalatokban bizonyosan nem alaptalan minősítéseket ki kell egészíteni kettő igen fontos szemponttal. Vannak bírák, akik a kontinuitást képviselik, azaz maximálisan irányadónak tartják a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot, és vannak bírák, akik azt a legkevésbé sem tartják irányadónak, mi több, sok kérdésben kifejezetten és alapvetően tévesnek ítélik azt. A hazai alkotmánybírósági gyakorlat megítélése szempontjából egy további fontos megfigyelés, hogy egyes bírók kifejezetten etalonnak tekintik a nemzetközi és az uniós jogfejlődés vívmányait, míg mások a „magyar út” sajátosságait hangsúlyozzák, és sok esetben a nemzetközi jog nemzetközi bíróságok általi értelmezését az *Alaptörvény* E) és Q) cikkét figyelembe véve sem kívánják fenntartások nélkül adaptálni.¹¹⁶

Ami a régi alkotmánybírósági határozatokhoz való viszonylást illeti, különböző attitűdök figyelhetők meg. Több esetben az Alkotmánybíróság hivatkozik ugyan a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatra, de az indokolás elemei közül csak az egyik kritériumot – a szövegszerű egyezőséget – ragadja ki. Ez alapján további indokolás nélkül fogadja el, hogy mivel az adott alapjogot az *Alkotmány* és az *Alaptörvény* azonos tartalommal szabályozza, az Alkotmánybíróság eljárása során figyelemmel lehet a korábbi határozataiban kifejtettekre.¹¹⁷

Ezzel a hozzáállással következetesen vitázik az álláspont, amely szerint elfogadhatatlan, ha az Alkotmánybíróság egyszerűen csak deklarálja a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat követelményeit a régi alkotmánybírósági határozatokból történő átvételek feltételeként, majd a feltételek ellenőrzése nélkül kimondja, hogy a „konkrét ügy alapján a testület úgy ítélte meg, hogy az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban kidol-

¹¹² 22/2012. (V. 11.) AB hat. NASZLADI Georgina: „Alkotmánymódosítások alkotmányosságáról döntött az Alkotmánybíróság” *Közjogi Szemle* 2011/3; ERDŐS (107. lj.) 317–348.

¹¹³ 13/2013. (VI. 17.) AB hat. Lásd bővebben az értékelést ERDŐS Csaba: „Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai” in GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (107. lj.) 397–416.

¹¹⁴ SZENTE Zoltán: „Az Alkotmánybírók politikai orientációi Magyarországon 2010–2014” in GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (22. lj.) 151–184; CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea: „Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon?” *Közjogi Szemle* 2010/3. 26–32.

¹¹⁵ Ennek a legalaposabb elemzését lásd HALMAI (103. lj.) 105–150.

¹¹⁶ A vitára a következő részben térek ki.

¹¹⁷ Lásd pl. 36/2013. (XII. 5.) AB hat., Indokolás [24].

gzott érvek, jogelvek és alkotmányos összefüggések alkalmazhatóságának nincs akadálya”.¹¹⁸ Az Alkotmánybíróság tagjaként működő Pokol Béla érvelése szerint például az ilyen határozatokban a régi érvek átvétele egyenesen a határozat közjogi érvénytelenségét okozza. Megítélése szerint az így átvett, korábbi *Alkotmányon* alapuló formulákra újból nem lehet hivatkozni az alkotmánybíráskodás során.¹¹⁹

Téglási András jól összegzi a korábbi alkotmánybírási gyakorlat alkalmazásával kapcsolatos megfigyeléseket.¹²⁰ Származékos értelmezésnek nevezi a korábbi *Alkotmányon* alapuló gyakorlat átvételét. Ezt további három részre bontja. Az automatikus átvételre, amely mindenféle további vizsgálat nélkül történő átvételt jelent,¹²¹ a 22/2012. (V. 11.)¹²² és a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat kritériumai szerinti átvételre.¹²³

Téglási alapján az említett AB határozatok szerinti átvétel még tovább bontható az átvenni kívánt kritériumok formális vagy tényleges tartalmi vizsgálatát követő felfogásokra. Az előbbi esetben csak *pro forma* történik hivatkozás a 22/2012. (V. 11.) AB határozatra,¹²⁴ illetve a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatra,¹²⁵ utóbbi esetben pedig megtörténik a megadott kritériumok szerinti vizsgálat.¹²⁶ Emellett kimutatja Téglási, hogy néhány esetben a testület közvetlenül egy 2012. január 1. előtt született döntés érveire hivatkozik,¹²⁷ de egyre több esetben a 2012 után született döntésén keresztül hivatkozik a 2012. január 1. előtt született döntés érveire.¹²⁸ Sok esetben látszólag nem támaszkodik a korábbi alkotmánybírási gyakorlatra, de lényegében egy, az *Alkotmányon* alapuló érvelést vesz át (nehezen is lehetne ez másképp).¹²⁹ Csupán néhány olyan esetről lehet beszélni, amikor a korábbi, *Alkotmányon* alapuló vonatkozó döntés egyáltalán nem jelenik meg a végzésben, határozatban.¹³⁰

¹¹⁸ 13/2013. (VI. 17.) AB hat., Indokolás [31-32].

¹¹⁹ Pokol Béla alkotmánybíró 20/2013. (VII. 19.) AB hat.-hoz írt különvéleménye [69].

¹²⁰ TÉGLÁSI András: „Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után” in GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (107. l.) 317–334.

¹²¹ Lásd pl. a jogalkotó szervek általános egyeztetési kötelezettségével kapcsolatban kialakult korábbi gyakorlat átvételét 44/2012. (XII. 20.) AB hat., Indokolás [13]–[15].

¹²² A 22/2012. (V. 11.) AB hat. szerint akkor lehet felhasználni a régi AB hat.-okban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges”, Indokolás [40].

¹²³ A 13/2013. (VI. 17.) AB hat.-ban az AB a következőképpen értette a hatályvesztést: „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.” A három feltételhez hozzáteszi a határozat, hogy: „az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozatokban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell.” Indokolás [31]–[32].

¹²⁴ Lásd pl. 3380/2012. (XII. 30.) AB hat., Indokolás [12]–[13].

¹²⁵ Lásd pl. 36/2013. (XII. 5.) AB hat., Indokolás [24].

¹²⁶ Lásd pl. a gyülekezési jogot tekintve a 3/2013. (II. 14.) AB hat.-ot, Indokolás [38].

¹²⁷ Lásd pl. 36/2013. (XII. 5.) AB hat., Indokolás [31], [38], [39], [41].

¹²⁸ Így pl. az *Alkotmány* 70/A. § és az *Alaptörvény* XV. cikkét illetően a negyedik alaptörvény-módosítást követően született döntések is a 42/2012. (XII. 20.) AB hat.-ban elvégzett vizsgálatra utalnak vizsgálata. Lásd pl. a 23/2013. (IX. 25.) AB hat., Indokolás [87], 26/2013. (X. 4.) AB hat., Indokolás [182], 3214/2013. (XII. 2.) AB hat., Indokolás [34].

¹²⁹ Lásd pl. az egyesülési jogot tekintve a 3114/2013. (VI. 4.) AB hat.-ot, Indokolás [21].

¹³⁰ Lásd a gyülekezési jog vonatkozásában a 3/2013. (II. 14.) AB hat.-ban megállapított alkotmányos követelményt. A határozat elemzését lásd Tórn J. Zoltán: „A »valódi« alkotmányjogi panasz használatba

A dilemma aláhúzása azért szükséges, mert a 2012 utáni alkotmánybíráskodást alapvetően meghatározza az, hogy melyik utat választja majd következetesen a testület, milyen mértékben építi majd a gyakorlatát a 2012 előtti alapokra. Ahogyan Erdős Csaba és Téglási András hivatkozott részletes elemzése mutatja, a gyakorlat egyelőre változékony, bizonytalan, a külön- és párhuzamos véleményekből is jól érezhetően nincs egyetértés a testület tagjai között a kérdésben.¹³¹ Az igazi probléma persze nyilvánvalóan nem az, hogy az *Alaptörvény* Záró és Vegyes rendelkezéseinek 5. pontját miért nem alkalmazza következetesen az Alkotmánybíróság, hanem az, hogy miért található ilyen, a jogi értelmezés számára kezelhetetlen rendelkezés az *Alaptörvényben*, amely bizonyosan testidegen is a jogállami kontinuitást elismerő, 2011. április 18-án elfogadott *Alaptörvényben*. Ezt a problémát tükrözi vissza a kételkedő, bizonytalankodó és jórészt elutasító alkotmánybírási gyakorlat.

3.2. ÉRTELMEZÉSI ALAPELVEK

Az *Alaptörvény* értelmezési alapelveket fogalmaz meg több ponton, egyrészt arra vonatkozóan, hogy magát az *Alaptörvényt* hogyan kell értelmezni, másrészt arra vonatkozóan, hogy a jogszabályokat hogyan kell értelmezni. Az, hogy értelmezési alapelvek jelennek meg az alkotmány szövegében, korlátozza az Alkotmánybíráskodást a mércék, tesztek, támpontok teljesen szabad alakításában.¹³² Ez újdonság, hiszen a 2012 előtti alkotmánybíráskodásban ilyen kötöttségek nem érvényesültek. A kötöttségek átfogó alkotmánybírási értelmezése még várat magára.

Az *Alaptörvény* R) cikkének (3) bekezdése szerint „[a]z Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”.

A Nemzeti Hitvallás az *Alaptörvény* része, preambulum. A preambulum az *Alkotmány* esetében is meghatározta az egyes rendelkezések értelmezését, bár a preambulum normatív jellege vitatható.¹³³ Bár az Alkotmánybíróság 2012 utáni gyakorla-

vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Jogtudományi Közlöny* 2014/5. 233.

¹³¹ A bírói szerepfelfogásokat tekintve érdemes megfigyelni a 20/2013 (VII. 19.) AB hat.-ban született különvéleményeket, Juhász Imre és Pokol Béla pl. az *Alkotmány* 70/B cikk (1) bek.-e (munkához való jog) és az *Alaptörvény* XII. cikke (foglalkozás szabad megválasztásához való jog) tartalmának különbségét hangsúlyozzák, pedig az *Alkotmány* alapján is levezette az akkori AB a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot. A különvélemények szerint a normaszöveg apró változásait a két dokumentum élesen eltérő filozófiájának fényében kell értelmezni. Igaz, hogy egyes rendelkezések szövege hasonló lehet, de az *Alaptörvény* rendszertanát is figyelembe kell venni, a „Szabadság és felelősség” című üzenetet, ill. jelen esetben az *Alaptörvény* O cikkét, amely szerint „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és a közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni”.

¹³² Az értelmezési szabályokhoz lásd pl. JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 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.

¹³³ FEKETE Balázs: „Történeti elemek az EU-tagállamok alkotmány-preambulumaiban” in LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László (szerk.): *Preambulum az alkotmányokban* (Budapest: CompLex 2011) 33–45.

ta hangsúlyozza, hogy más rendelkezések értelmezésének igazodnia kell a Nemzeti Hitvallásban meghatározott szellemiséghez, normatív kötőerőt a testület a változásokat követően sem tulajdonít egyértelműen a Nemzeti Hitvallásban foglaltaknak. Az, hogy az új szellemiségnek egy-egy konkrét döntés esetében milyen jogalakító ereje van, általánosságban a kevés tapasztalat alapján még nem jellemezhető.¹³⁴

A történeti alkotmányunk vívmányainak elemzése az alkotmánybírói gyakorlatban még szintén sporadikusan jelenik meg. A testület először a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban foglalkozott a kérdéssel. Álláspontja szerint:

[...] azt, hogy mi tartozik a történeti alkotmányból a vívmányok közé az Alaptörvény alapján, az Alkotmánybíróságnak kell megállapítania. [...] Az Alkotmánybíróság felelőssége ebben az új helyzetben rendkívüli, mondhatni történelmi: a konkrét ügyek vizsgálatakor kötelezően be kell emelnie kritikai horizontjába a jogi intézménytörténet releváns forrásait.

Az *Alaptörvény* értelmezési alapelvei között szerepel az *Alaptörvény* rendelkezései céljának figyelembevétele is. Az *Alaptörvény* indokolása szerint bár az értelmezési szempontok elsődlegesek, nem zárják ki a jogértelmezés egyéb kialakult formáit.¹³⁵ Az indokolás tehát nem sokat segít a rendelkezések pozicionálásában, mindenesetre felhívja a figyelmet arra, hogy az *Alaptörvény* tartalmát nem lehet jogértelmezéssel kiüresíteni, mert ez esetben rendelkezései bizonyosan nem tudják betölteni a céljukat, azt hogy etalonként, alpnormaként szolgáljanak a jogrend érvényességi alapjául. Kulcskérdés lehet azonban, hogy ezen a formális értelmezésen túl más jelentőséget tulajdonít-e a testület ennek az értelmezési szabálynak.¹³⁶

Az *Alaptörvény* N) cikkének (1) bekezdése további értelmezési alapelvet állapít meg: „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.” Ennek az elvnek az érvényesítéséért a (2) bekezdés szerint elsődlegesen az Országgyűlés és a kormány felelős, a (3) bekezdés azonban kimondja, hogy az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során kötelesek ezt az elvet tiszteletben tartani.

Bár 2014–2015-ben az Alkotmánybíróság a nemzetgazdaságot érintő kérdéseket vizsgált többek között a devizahiteles határozatokban,¹³⁷ vagy a Quaestor-károsultak ügyében,¹³⁸ a nyilvános indokolásban helyesen nem merült fel az érv, amely szerint az *Alaptörvény* vonatkozó rendelkezése szerint az Alkotmánybíróságnak az értelmezéskor az állam pénztárcáját is figyelembe kellene vennie. Ez az értelmezés ugyanis alkotmánytani szempontok alapján biztosan elvetendő, mert megkérdőjelezná a jogi kontrollmechanizmusként konstruált alkotmánybírói alkotmányos funkcióját.¹³⁹

¹³⁴ Az AB preambulummal kapcsolatos értelmezési gyakorlatával kapcsolatban lásd kül. 34/2014. (XI. 14.) AB hat., Indokolás [51], 29/2014. (IX. 30.) AB hat., Indokolás [35], 21/2014. (VII. 15.) AB hat., Indokolás [37], [56].

¹³⁵ T/2627. sz. törvényjavaslat, www.parlament.hu/trom39/02627/02627.pdf.

¹³⁶ A rendelkezés *horribile dictu* egy originalista értelmezés alapja is lehet. Lásd ehhez SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban* (Budapest: Dialog Campus 2013) 146–160.

¹³⁷ Pl. 14/2014 (V.13.) AB hat.

¹³⁸ 32/2015 (XI. 19.) AB hat.

¹³⁹ BRAGYOVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete* (Budapest: KJK – MTA ÁJTI 1994) kül. 149–167.

Az *Alaptörvény* R) és N) cikke mellett az *Alaptörvény* 28. cikke is értelmezési alapvetet fogalmaz meg, bár elsősorban a bírósági gyakorlatra vonatkozóan:

[...] a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az *Alaptörvénnyel* összhangban értelmezik. Az *Alaptörvény* és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy azok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

Legutóbb Lábady Tamás érvelt azzal az *Alaptörvény* horizontális hatályára is hivatkozva, hogy a bagatell jogsérelem esetén sérelemdíj azért nem állapítható meg a személyiségi jogsérelemmel összefüggő perekben, mert ez az értelmezés ellentétes volna az *Alaptörvény* 28. cikkével.¹⁴⁰ Az alkotmánybírósági gyakorlatot alapvetően határozza meg az a dilemma, hogy ez a rendelkezés az Alkotmánybíróságra mint bíróságra is vonatkozik-e, illetve a rendes bíróságok joggyakorlatának viszonylatában hogyan, milyen értelemmel és milyen mértékben kell a fenti rendelkezés betartását kikényszerítenie az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panaszos eljárások során.¹⁴¹ A probléma azért sem annyira szembetűnő, mert nem fogadható be az *Alaptörvény* 25. cikk (3) bekezdésére vagy 28. cikkére alapított alkotmányjogi panasz, mivel ezek a rendelkezések nem minősülnek *Alaptörvényben* foglalt jogoknak.¹⁴²

Az *Alaptörvény* negyedik módosítása kimondja, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.¹⁴³ Bár egyre ritkább az alkotmánybírósági eljárásban az, hogy az indítványhoz kötöttség elvét a testület megengedően értelmezne, annak nincs elvi kizáró oka, hogy befogadható indítvány esetén megvizsgálja a testület, hogy a támadott bírói döntés megfelel-e az *Alaptörvénynek* általában, így az *Alaptörvény* 28. cikkében foglaltaknak. A rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság viszonyrendszerét és az alkotmányossági felülvizsgálat körét alapvetően befolyásolja az *Alaptörvény* 28. cikkének alkotmánybírósági értelmezése.

3.3. A NEMZETKÖZI JOG ÉS AZ UNIÓS JOG SZEREPE

A nemzetközi jogi standardok alkalmazhatósága és irányadó jellege különösen vitatott a 2010 utáni alkotmánybírósági gyakorlatban.¹⁴⁴ A korábbi alkotmánybírósági gyakor-

¹⁴⁰ LÁBADY Tamás: „Újból a sérelemdíjról” *Állam- és Jogtudomány* 2016/1.

¹⁴¹ NASZLADI – TILK (22. lj.) 71.

¹⁴² 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3363/2012. (XII. 15.) AB végzés.

¹⁴³ Az *Alaptörvény* negyedik módosításával az *Alaptörvény* 24. cikk (4) bek.-ébe iktatott szövegrész véltétően arra reagál, hogy az AB az új választási eljárási tv. első változatáról szóló 1/2013. (I. 7.) AB hat.-ában a „szoros tartalmi összefüggés” kritériumát a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban gyakran szokásos módon tágan értelmezve a kérelemre történő névjegyzékbe vétel intézményét átfogóan vizsgálta előzetes normakontroll eljárásban (a köztársasági elnök erre vonatkozó indítványa alapján).

¹⁴⁴ Általában arról, hogy a nemzetközi jog a különböző alkotmánybírósági eljárásokban hogyan érvényesülhet lásd BLUTMAN László: „A nemzetközi jog joghatásai az alkotmánybírósági eljárásokban” *Jogelméleti Szemle* 2013/4. 2–32.

lat nem gyakran hivatkozott az európai standardokra, a nemzetközi bíróságok vagy az Európai Unió Bíróságának döntéseire,¹⁴⁵ ám ez részben talán annak volt köszönhető, hogy az irányadó jelleget tekintve nem voltak alapvető viták a testületben.

Bár az *Alaptörvény* E) cikke¹⁴⁶ és Q) cikke¹⁴⁷ nem hozott alapvető változásokat, a hatálybalépést követően mégis felmerültek a viszonyulás alapvető dilemmái.¹⁴⁸ Elméletileg provokálhatta a vitát az is, hogy a közpénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági vizsgálatára vonatkozó szabályozás nem terjed ki az Alkotmánybíróság által hivatalból is indítható nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára. Ebből következne, hogy a közpénzügyi tárgyú törvények vizsgálatát az Alkotmánybíróság hivatalból is elvégezhetné, ha felmerül a nemzetközi szerződésbe ütközés gyanúja. Így az érintett nemzetközi szerződés adott esetben kiváltaná az *Alaptörvényt*, kvázi a fölé helyezkedne.¹⁴⁹

Ettől eltekintve is befolyásolja az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlatát az, hogy a nemzetközi egyezmények és az ezeket kötelező jelleggel értelmező nemzetközi bírói fórumok – így különösen a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bíróságának – döntéseit milyen mértékben veszi figyelembe. 2012 után a többségi határozatokból az az értelmezés rajzolódik ki, hogy az *Alaptörvény* Q) cikke alapján az Alkotmánybíróság a hazai jogszabályokat a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival, illetve a nemzetközi jog más forrásai esetén a jogszabályban kihirdetett nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban értelmezi, és így érvényesíti mindaddig, amíg ez az értelmezés az *Alaptörvény* értékrendszerével is összeegyeztethető.¹⁵⁰

Abban az esetben, ha az *Alkotmány/Alaptörvény* ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés, „az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje”.¹⁵¹ A többségi álláspontot a testületben sokan vitatják, a párhuzamos és különvélemények szószólója általában Pokol Béla. Az álláspont szerint a nemzetközi jog általános szabályainak közvetlen elfogadása csak úgy értelmezhető a magyar állami szuverenitással összeegyeztethető módon, ha ez pusztán a magyar állam nemzetközi szerződéskötési tevékenységének keretszabályaként jelenik meg.¹⁵²

¹⁴⁵ A korábbi gyakorlatról lásd SZENTE Zoltán: „A nemzetközi és külföldi bíróságok ítéleteinek felhasználása az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Jog – Állam – Politika* 2010/2. 47–72.

¹⁴⁶ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Újabb áttekintés az uniós jog alkalmazásának magyarországi alkotmányos kereteiről” *Közjogi Szemle* 2013/4. 44–53.

¹⁴⁷ SÜLYÖK Gábor: „Újabb visszatérés a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozásához” in FEKETE Balázs – HORVÁTHY Balázs – KREISZ Brigitta (szerk.): *A világ mi magunk vagyunk...: Liber Amicorum Imre Vörös* (Budapest: HVG-ORAC 2014). 453–461.

¹⁴⁸ TÉGLÁSI András: „The Protection of Fundamental Rights in the Jurisprudence of the Constitutional Court of Hungary After the New Fundamental Law Entered into Force in 2012” in Zoltán SZENTE – Fanni MANDÁK – Zsuzsanna FEJES (szerk.): *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development: Discussing the New Fundamental Law of Hungary* (Paris: L’Harmattan 2015) 77.

¹⁴⁹ JAKAB (132. lj.) 282.

¹⁵⁰ 34/2013. (XI. 22.) AB hat., Indokolás [25].

¹⁵¹ 36/2013. (XII. 5.) AB hat. (Indokolás [26]), amely ezt illetően visszautal – egyebek között – a 61/2011. (VII. 13.) AB hat.-ra (ABH 2011, 290, 321.); a 166/2011 (XII. 20.) AB hat.-ra (ABH 2011, 545.); valamint a 43/2012. (XII. 20.) AB hat.-ra (Indokolás [67]).

¹⁵² 34/2013. (XI. 22.) AB hat.-hoz fűzött különvélemény.

Ezzel szemben a másik álláspont következetes képviselője, Kovács Péter volt alkotmánybíró szerint a kérdés lényege nem az, hogy jogi természetű kötelezettsége-e az Alkotmánybíróságnak a strasbourgi joggyakorlat követésére, hanem az inkább, hogy a nemzetközi jogvédelmi szinttől lefelé történő eltérés az állam nemzetközi jogi felelősségét felveti-e. Álláspontja szerint igen, ezért az Alkotmánybíróság kötetes e jogvédelmi standardok érvényesítésére.¹⁵³ Pokol Béla, az Alkotmánybíróság tagja azonban ezzel vitatkozva állítja, hogy a Magyarország által vállalt megfelelési kötelezettség a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlatát illetően – azon túl, hogy az egyedi ítéletében kiszabott esetleges bírságot Magyarország elfogadja – azt nem jelentheti, hogy Magyarország Alkotmánybírósága az *Alaptörvény* értelmezésekor kötve lenne az EJEB eseti döntései által adott jogértelmezéshez.¹⁵⁴

Újszerű az alkotmánybírószági gyakorlatban egy ilyen nyílt vita megjelenése, és a joggyakorlat továbbfejlesztése szempontjából nyilvánvalóan alapvető fontosságú, hogy ez a vita hogyan dől majd el a testületben.

4. ÖSSZEGZŐ MEGFIGYELÉSEK ÉS JAVASLATOK

Bár az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás alapvetően megváltozott, és a hatályos jog egy fontos szeletére vonatkozóan megszűnt az alkotmányossági kontroll lehetősége,¹⁵⁵ az Alkotmánybíróság formálisan ma is jelentős hatáskörökkel bíró független alkotmányos intézmény. A szabályozás egyes elemei (például az, hogy a tagokat az Országgyűlés 12 évre választja, és azok nem választhatóak újra) akár a korábbinál még erősebb függetlenség irányába mutathatnának. A fent ismertetett, *Alaptörvénybe* foglalt, és Abtv.-ben található változások azonban egyértelműen jelzik az alkotmányozó, alkotmánymódosító többség szándékát a meggyengített és a kormányzó többség számára politikailag releváns jogalkotási kérdésektől távolra terelt¹⁵⁶ új alkotmánybíráskodás megteremtésére.¹⁵⁷ Bár az Alkotmánybíróság testületi függetlenségének *de facto* csökkenését igen nehéz volna bizonyítani, a fentebb elemzett változások kétségtelenül nehezítik a függetlenség, a jogászai szakmai autonómia megőrzését. Próbára állítja a testületet az, ha az *Alaptörvény* értelmezéséhez pontos előírásokat kap kézhez, ha nem támaszkodhat szabadon és nyíltan az alkotmányfejlődés 1989 utáni vívmányaira. Nyomást gyakorol a testületre, ha a megsemmisített szabályozás másnap belekerülhet az *Alaptörvénybe*, vagy ha a sarkalatos többség álláspontjától eltérő jogi döntést az Alkotmánybíróság hatáskörére, szerve-

¹⁵³ Kovács Péter: „Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletére való hivatkozás újabb formulái és technikai a magyar Alkotmánybíróság, valamint néhány más európai alkotmánybíróság mai gyakorlatában” *Alkotmánybírószági Szemle* 2013/2. 84.

¹⁵⁴ Pokol Béla alkotmánybíró 34/2013. (XI. 22.) AB hat.-hoz fűzött különvéleménye.

¹⁵⁵ A vonatkozó szabályozást lásd (12-13. l.).

¹⁵⁶ A politikától legtávolabb eső terület a konkrét jogesetekhez kapcsolódó alkotmánybírószági döntés. Pokol Béla: „A magyar parlamentarizmus szerkezete (II. rész) A »hatalmi négyszög« súlyelosztásai” *Társadalmi Szemle* 1993/10. 15.

¹⁵⁷ A különböző alkotmánybírószági modellekről lásd Póczka Kálmán: „Többségi demokrácia és gyenge alkotmánybíráskodás: egy elszalasztott lehetőség” in GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (22. l.) 185–212.

zetére vagy működésére vonatkozó jogalkotási „szankciók” követik.¹⁵⁸ Nehéz hatékony ellensúlyként működni, ha az indítványhoz kötöttség elve szigorodik az indítványozók körének radikális csökkentése mellett, vagy éppen az alkotmányjogi panasz befogadásával kapcsolatos számos jogszabályi rendelkezés eredményesen blokkolja a legtöbb eljárást. Ám ami ennél is fontosabb, az absztrakt utólagos normakontroll hatáskör irrelevánssá válása oda vezet, hogy az Alkotmánybíróság még a normakontrollra irányuló eljárások körében is túlnyomórészt régebbi jogszabályokkal találkozik a rendes bírósági eljárás természetéből fakadóan. A bírói döntések felülvizsgálatát célzó Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz pedig még határozottabban tereli az Alkotmánybíróságot távol az aktuális alkotmányjogi, sokszor fokozott közpolitikai relevanciával bíró jogalkotástól.¹⁵⁹

Az új alkotmányjogi panasz eljárás bevezetése előremutató lépés volt, mert a bírói gyakorlat elemzése azt mutatta, hogy az alapjogi bíraskodás sokszor nem megfelelő színvonalú.¹⁶⁰ Ezzel az indokkal azonban az *Alaptörvény* implicit igazolni kívánta annak a lehetőségnek az eltörlését, hogy bárki kezdeményezhesse az utólagos absztrakt normakontrollt, a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát. Az indítványozói kör az absztrakt normakontroll esetében túlzott mértékben beszűkült, és a dedikált indítványozók 2015-re sajnos igen passzívnak mutatkoznak az alkotmánybírói eljárás kezdeményezésében. Az alkotmányjogi panasz és az *actio popularis* tehát nemcsak elméleti szempontból nem lehetnek egymás alternatívái az alkotmánybíráskodásban, hanem a gyakorlatban sem váltak azzá. Megfelelő eljárási szabályok kidolgozása mellett tehát biztosítani kellene a politikai közösség, a civil társadalom részvételét a kezdeményezés útján az alkotmányos felülvizsgálatot végző fórum munkájában. A két hatáskör egyidejűleg több formában is lehet életképes. Az egyéni jog sérelem orvoslása, a rendes bíróság döntéseinek alkotmányossági felülvizsgálata nem zárhatja ki az általános alkotmányvédelmi szempontok érvényesítését, a jogszabályi formát öltő közpolitikai döntések alkotmányos korlátainak kikényszerítését.¹⁶¹

„Az átalakítás egy olyan új egyensúly kialakításának esélyét teremtette meg, amelyben nagyobb hangsúlyt kaphat az egyéni jogvédelem, az alapjogok hatékony érvényesítése” – mondta az Alkotmánybíróság elnöke 2012-ben. 2015-re nem jött létre a kívánt „új egyensúly”. Míg egyes, főképp természetes személyek személyes szabadságjogaival kapcsolatos alapjogi kérdésekben születik évente néhány jogfejlesztő döntés (általában rendkívül megosztott határozattal), az alkotmányjogi panaszos gyakorlat alapján markánsabban rajzolódik ki a tulajdonhoz való jog vagy a szociális

¹⁵⁸ PACZOLAY Péter: „Az Alkotmánybíróság alkotmányvédő szerepéről” *Alkotmánybírói Szemle* 2014/1. 107.

¹⁵⁹ Hasonló érveket lásd „Kerekasztal-beszélgetés az alkotmánybíráskodás jelenéről és jövőjéről: Balogh Zsolt, Kukorelli István, Lábady Tamás, Tóth Gábor Attila és Zlinszky János” *Alkotmánybírói Szemle* 2013/1. 119–126.

¹⁶⁰ A korábbi bírósági gyakorlatról összefoglalóan lásd GÁRDOS-OROSZ (28. l.); újabban BENCZE Mátyás: „Az alapjogok bíróság előtti érvényesülésének szociológiai hátteréről” in SOMODY Bernadette (szerk.): *Alapjogi bíraskodás – Alapjogok az ítélkezésben* (Budapest: L'Harmattan 2014) 96–116.

¹⁶¹ Bővebben: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Fórum – Az alkotmánybíráskodás jelene: Az Alaptörvény és az alkotmányosság legfőbb őrének »feladat- és hatásköre«” *Fundamentum* 2014/1-2. 85–90.

jogok új, jogcsökkentő felfogása.¹⁶² Mindezek mellett a jogállamiság alapvető jogokat nem közvetlenül érintő kérdéseit illetően, a jogalkotási vagy államszervezeti kérdésekben például az Alkotmánybíróságnak indítvány hiányában legtöbbször nincs alkalma vizsgálatot folytatni. Az is megfigyelhető, hogy egyes bírák az államszervezeti kérdésekben rábízzák a döntést a jogalkotóra, míg alapjogi kérdésekben inkább „alapjogvédő-aktivista” módon gondolkodnak az alkotmányossági felülvizsgálat körét illetően. Tény, hogy fontos alapjogi döntéseknél olyan bírák szavazata is a jogszabályi rendelkezés megsemmisítését támogatta, akik más jellegű, államszervezeti ügyekben ugyanennek a jogalkotónak az álláspontját különösebb alkotmányossági fenntartások nélkül szokták elfogadni.¹⁶³

2015-re Pokol Béla, az Alkotmánybíróság tagja és Halmai Gábor alkotmányjogász egyetemi tanár vitaindító írásai alapján alapvető vita bontakozott ki arról az Alkotmánybíróság gyakorlatában és a magyar jogtudományban egyaránt, hogy mi a bírák, az alkotmánybírák feladata az ideális alkotmányos demokráciában, az alkotmánybírósági döntések milyen mértékben korlátozhatják igazolható módon a demokratikus többséget. A vita a politikai konstitucionalizmus-jogi konstitucionalizmus kérdéseiben is elmélyed, illetve végső soron a jelen formájában működő alkotmánybíráskodás igazolhatóságát vitatja újra.¹⁶⁴ A tanulmányfolyam is jól érzékelteti, hogy új egyensúly helyett inkább útvesztésről és útkeresésről kell számot adnunk 2015-ben, tartalmi és hatásköri értelemben egyaránt. Az úton maradást, a tartalmi kontinuitást képviselő alkotmánybírók már – ezt a 2012 előtti alkotmánybírósági határozatok hivatkozásával kapcsolatos vita ismertetésénél láthattuk – kisebbségben vannak.

Az Alkotmánybíróság pozícióját és az alkotmányossági kontroll valódi érvényesülését valószínűleg nem láthatjuk be csupán a hatásköri, szervezeti, eljárási, államszervezeti, hatalommegosztási kérdések vizsgálatának segítségével, hanem a gyakorlat stabilizálódásával annak intenzív elemzése fog előtérbe kerülni, hogy milyen az egyes döntések tartalmi meggyőző ereje, jogi dogmatikai tisztasága. Az Alkotmánybíróság, a magyar alkotmánybíráskodás léte ugyanis csak akkor igazolható, ha a testület szakmai felkészültségen és szakmai autonómián alapuló, jogi, alkotmányossági felülvizsgálatot végez. (Eltérő esetben más jellegű intézményről, például felsőházzal vagy valamilyen kormányzati vagy parlamenti tanácsadó testületről kellene beszélnünk.)

Az elmúlt évek joggyakorlatának tudományos vizsgálata már megkezdődött, annak első eredményei sok tárgykörben a gyakorlat módosulásáról vagy megváltozásáról számolnak be. Az elmozdulás azonban 2015-ben új doktrínákkal még nem írható le, inkább a gyakorlat következetlenségéről, változékonyságáról szólnak az elemzések.¹⁶⁵

¹⁶² Ezek elemzését lásd TÉGLÁSI (148. lj.).

¹⁶³ 32/2014. (XI. 3.) AB hat.

¹⁶⁴ A vita legutóbbi állomása: Jurisztokrácia-vita *Jogelméleti Szemle* 2015/4, jesz.ajk.elte.hu/2015_4.pdf, ill. a „politikai konstitucionalizmus”-vita a *Fundamentum* folyóirat 2015/3-4-es számában. A vita arról szól, hogy igazolható-e az, hogy egy „elitista” jogász alkotmánybíróság felülvizsgálja és adott esetben megsemmisítse egy részvételi alapon működő demokráciában a parlament döntéseit. Milyen mértékben kell a magyar AB-nak igazodnia az alkotmányozó többség, és általában is a parlamenti többség alkotmányos felfogásához, dönthet-e az AB az alapvetően vitás alkotmányossági kérdésekben az alkotmánybíráskodás során, avagy feladata ennél sokkal szűkebbre szabott.

¹⁶⁵ Lásd általában GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (22. lj.).

A testületen belüli folytonos vívódásokat és nézeteltéréseket, a döntések törekenységét, az indokolások gyengéit jól mutatja a számos különvélemény, a döntéseken sokszor érződik továbbá, hogy súlyos kompromisszumok árán születtek meg.¹⁶⁶

Az *Alaptörvény* szerint az Alkotmánybíróság szerepe ma is az lenne, hogy a hatásköri korlátok között a jogállami berendezkedés szabályaival kapcsolatban független és igazolt ítéletet mondjon nem utolsósorban a törvényhozás és a végrehajtó hatalom felett.¹⁶⁷ Az alkotmánybíráskodásra vonatkozó hatásköri, szervezeti és működési szabályokat az államok szabadon alakítják, a nemzetközi fórumok csupán minimumkövetelményeket fogalmaztak meg az *Alaptörvény* Alkotmánybíróságot érintő szabályozásának kialakítását illetően.¹⁶⁸ Az alkotmányozó hatalom, az alkotmánymódosító többség és a jogalkotó a 2010–2015-ös időszakban nagyon gyakran változtatta az Alkotmánybíróságra és az alkotmánybíráskodásra vonatkozó szabályokat, ezért a 2015-ben készített pillanatfelvétel alapján a részletszabályokra, a rendszer finomhangolására vonatkozóan nem tennék ösztönző javaslatokat.¹⁶⁹ Mind az alkotmányozó, alkotmánymódosító hatalom, a jogalkotó által, mind az ebben a szabályozási környezetben működő Alkotmánybíróság által kiadott jogforrásokkal szemben alapvető szakmai kritikák fogalmazhatóak meg. Tanulmányomat a szerkesztői koncepcióhoz illeszkedve ezért a közjogi funkció betöltésére vonatkozó javaslatokkal zárom.

Nem indokolható az Alkotmánybíróságra vonatkozó hatásköri korlátozások fenntartása a központi pénzügyi tárgyú jogszabályokat tekintve. Szükséges az utólagos absztrakt normakontroll eljárást indítványozók körének bővítése (társadalmi szervezetekkel, ombudsman-helyettesekkel, önkormányzatokkal, személyek meghatározott számú csoportjával stb.), illetve elengedhetetlen a hatályos jogszabály alapján indítványozási joggal rendelkezők aktív szerepvállalása az alkotmányossági felülvizsgálat kezdeményezése terén. Az alkotmányjogi panaszt egyes hatósági döntésekre és bizonyos, alapjogot közvetlenül érintő közbenső bírósági döntésekre (például büntetőeljárású kényszerintézkedések, különösen előzetes letartóztatás) is érdemes kifejezetten kiterjeszteni, mert jelen formájában az alkotmányjogi panasz a változó joggyakorlat ellenére sem biztosít teljes védelmet az állam alapjogsértő aktsaival szemben. Az

¹⁶⁶ 19/2015 (VI. 15.) AB hat.; 23/2014 (VII. 15.) AB hat.

¹⁶⁷ Ezt hangsúlyozza Paczolay Péter, az AB volt elnöke is. PACZOLAY Péter: „Az élő alkotmány: az alkotmánybíráskodás kiszámíthatósága és változásai” in CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára* (Pécs: PTE ÁJK 2010) 234–236.

¹⁶⁸ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion No. 614/2011, Strasbourg 28 March 2011, Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary, Opinion No. 621/2011 of the Venice Commission, Strasbourg 20 June 2011, Opinion on the New Constitution of Hungary, Opinion No. 720/2013 of the Venice Commission Strasbourg 17 June 2013, Opinion on the Fourth Amendment of the Fundamental Law of Hungary, Opinion No. 665/2012, Strasbourg 19 June 2012, Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary.

¹⁶⁹ Részletes, meggyőzően indokolt további javaslatok fogalmazódnak meg összefoglaló jelleggel pl. CHRONOWSKI (26. l.) 8-9; JAKAB András – SZILÁGYI Emese: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendben” *MTA Law Working Papers* 2015/32. 39–41. Lásd jelen kötetben is 290-293; Az alkotmányjogi panasz ideális rendszerével kapcsolatban pedig SZALBOT Balázs: „Az alkotmányjogi panasz legújabb kérdései – A közvetlen panasz” *De iurisprudentia et iure publico – Jog- és politikatudományi folyóirat (DIEIP)* 2013/2. 1–31.

Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetében a benyújtásra rendelkezésre álló határidőt a jogsérelem bekövetkeztétől és nem a támadott jogszabály hatálybalépésétől kellene számítani a hatékony jogérvényesítés érdekében.

Párhuzamos kérelemként az Alkotmánybíróság irányába pedig megfogalmazható az a kevésbé kézzelfogható igény, hogy a szakmai felkészültségen alapuló autonómia jegyében a törvényhozás és a rendes bírászkodás alkotmányos kontrolljaként működjön. Az alkotmányos érvelésnek, a jogi természetű előírásokon alapuló igazolt döntésnek az elsődleges jogalakító hatás mellett a politikai és a társadalmi diskurzust is alapvetően befolyásoló ereje van.

Az Alkotmánybíróságnak nehéz dolga volt a 2010–2015 közötti időszakban. Megváltozott az alkalmazandó alkotmány,¹⁷⁰ megváltozott a testület összetétele, megváltozott a vonatkozó sarkalatos alkotmánybírói szabályozás, mi több, az *Alaptörvényt* mint talajt és a jogszabályi környezetet a parlamenti többség folyamatosan változtatta. 2015-ben jogtechnikai szinten és az alkotmányos alapelvek, illetve az *Alaptörvénybe* foglalt szabályok szintjén is koherenciazavarok érzékelhetők a szabályozásban, és erre a jelenségre, a bizonytalanságra ráerősít a „rég és az új” felfogás fent kifejtett elvi vitája, a rendszerváltás alkotmányos demokráciája folytonosságának bizonytalansága. Kérdés, hogy a mai jogrendszer ingoványos talaján meg tudja-e vetni lábát az új összetételű, új szervezetű és új hatáskörű Alkotmánybíróság, illetve akar-e és tud-e majd az *Alaptörvény* alapján utat mutatni a magyar alkotmányos hagyományokból is fakadó európai, jogkiterjesztő alkotmányosság felé.

¹⁷⁰ Ennek legfrissebb értékeléséhez lásd jelen kötetben Sente Zoltán fejezetét.