



Alkotmánybíróság az Alaptörvényben – új emberek, új hatáskörök

1. A testület összetétele, a bírák jelölése és választása

2011. április 18-án az Országgyűlés elfogadta Magyarország új Alaptörvényét, amely 2012. január 1-jén lép hatályba. Az új alkotmány módosította az Alkotmánybíróság hatásköreit, felemelte a testület létszámát, és az egyes bírók mandátumának idejét is meghosszabbította. Az Alaptörvény megfogalmazása 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 Országgyűlés 2010 júliusában változtatta meg az alkotmánybírák jelölésére vonatkozó szabályokat. A 2010 előtti szabályok szerint minden parlamenti frakció egy-egy taggal képviseltette magát a jelölőbizottságban. Az előző szabály a parlamenti kisebbségnek erősebb jogosítványokat adott az alkotmánybíró-jelölési procedúrában, mint az új kiválasztási rendszer. Ma az országgyűlési képviselők kétharmada dönt a bíró jelöléséről és a megválasztásáról is. Ez praktikus oda vezet, hogy már a jelölési stádiumban megtörténik a végleges szelekció, és a plénum csak azokról a bírójelöltekről dönthet, akiket a kétharmados többség támogat.

Egy alkotmánymódosítás lehetővé tette, hogy az Országgyűlés az Alkotmánybíróság elnökét és az új tagokat még az Alaptörvény 2012. januári hatályba lépése előtt, 2011. július végéig megválassza, és így szeptember elsejétől már a tizenöt tagú testület kezdi meg a munkáját, élén a Parlament által választott régi-új elnökkel. Az elnöki tisztelet érintő módosítások papírforma szerint azt jelentik, hogy akár 12 évig is betöltheti valaki a pozíciót, és az elnököt ugyanaz a többség választja, aki a jelölésről és az alkotmánybíró-választásról dönt. (Eddig az elnököt a bírák maguk közül három évre választották, az új szabályok szerint a parlament választja meg az Alkotmánybíróság elnökét mandátuma lejártáig.)

Az elnök szerepe a hatályos alkotmánybíróssági törvény illetve az Alkotmánybíróság ügyrendje szerint igen jelentős, hiszen ő dönt az egyes ügyek napirendre tűzéséről, illetve ő szignál, ami azt jelenti, hogy eldönti, hogy egy adott alkotmánybíróssági indítvánnyal mely bíró foglalkozzon, ki készítse elő a határozat-tervezetet. Ennek az egyes alkotmánybíróssági kérdések tárgyalásakor különös jelentősége lehet.

2. Hatáskör-változás

A fentiek mellett az Alkotmánybíróság hatáskörével kapcsolatban is jelentős jogszabály-változások történtek. Az Alaptörvény 24. cikke szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvényvel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket; bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkal-

mazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját; alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntéseknek az Alaptörvénnyel való összhangját; a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját; vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését; és az Alaptörvényben, illetve sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. Az Alkotmánybíróság megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, és megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes döntést. Megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, illetve sarkalatos törvényben meghatározott jogkövetkezményt állapíthat meg.

A testület tehát a jövő évtől nem lesz jogosult az alkotmány absztrakt értelmezésére és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, az előzetes normakontroll lehetősége azonban bővülni fog. Ez utóbbi hatáskör szerint a Kormány, az Országgyűlés elnöke vagy a törvény kezdeményezőjének indítványára az Országgyűlés dönt arról, hogy kéri az Alkotmánybíróságtól a már megszavazott, de még alá nem írt törvény előzetes alkotmányossági vizsgálatát. Az előzetes kontroll lehetőségének kibővítése francia mintára, hatalommegosztási szempontból aggályos. A magyar Alkotmánybíróság már a kilencvenes évek elején kifejtette e hatáskör kapcsán, hogy az Országgyűlésnek nem tanácsadója, hanem bírója kíván lenni. Az Alkotmánybíróságot nem helyes bevonni a törvényalkotás folyamatába, mert résztvevőként nem képes ellátni egyben a bírói funkciót is. Az sem életszerű, hogy az előzetesen véleményezett és úgymond jóváhagyott törvény később mégis alkotmányellenesnek minősül, még akkor sem, ha ez alapos indokkal újból felvetődne a jogszabály alkalmazása során.

A még alá nem írt törvények előzetes alkotmányossági vizsgálatára az Alaptörvényben meghatározott harminc napos határidő továbbá igen rövid. Ez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróságnak nem lesz lehetősége arra, hogy kiterjedt alkotmányelméleti vagy összehasonlító vizsgálatokat végezzen, még akkor sem, ha egy adott törvény esetében erre szükség volna. Ez fokozza az előzetes normakontrollban rejlő veszélyfaktort: az Alkotmánybíróság e hatáskör gyakorlása során akár akarata ellenére, pusztán az idő adta keretek miatt politikai véleményt adhat. Ez a jelenség nem volna összeegyeztethető az alkotmányos demokrácia hatalommegosztási elveivel.

A hatályos Alkotmány szerint a bárki által kezdeményezhető (*actio popularis* – lásd erről írásunkat a kiadvány előző számában) utólagos normakontroll (a jogszabály utólagos alkotmányossági vizsgálata) az a hatáskör, amelynek segítségével az Alkotmánybíróság a legtöbb fontos döntését meghozta. Az Alaptörvény szerint ez az indítványozói jogosultság megszűnik, csak a kormány, az ombudsman és a parlamenti képviselők egynegyede támadhatja meg a jogszabályokat az Alkotmánybíróság előtt. Megtörténhet, hogy - a jelenlegi ombudsman kije-

lentésének megfelelően - ezáltal az ombudsman az Alkotmánybíróság előszobájává válik, és egyfajta szűrőszerepet fog ellátni, mivel az emberek az ombudsmannál kezdeményezhetik majd, hogy az egyes, a jogszabály alkotmányossági vizsgálatát érintő kérdésben forduljon az Alkotmánybírósághoz. Emellett, ha az ombudsman az előtte fekvő ügyben úgy véli, hogy a probléma a jogszabály alkotmányellenességéből fakad, akkor az Alkotmánybírósághoz fordulhat az alkotmányellenesség kimondását és a törvény megsemmisítését kérve. Ezzel az ombudsman jelentősége felértékelődik, hiszen az emberek közvetett módon így kezdeményezhetik a jogszabály utólagos alkotmányossági vizsgálatát.

Az *actio popularis*, az Alkotmánybíróság eljárásainak bárki általi kezdeményezhetősége ugyanis nem indok nélküli a jogban, nem egyszerű technikai szabály. Akkor is így van ez, ha ez a felfogás nem jellemző az európai alkotmánybíróságok gyakorlatára. A gyakorlatban jelentős szerepe van ennek a lehetőségnek, hiszen az Alkotmánybíróság elmúlt több, mint húsz éves joggyakorlata azt mutatja, hogy legfőbb alkotmányvédő szervvé azért válhatott a testület, mert a természetes és jogi személyek számos esetben jeleztek olyan alkotmányossági problémákat, amelyek megítélése során fény derült a jogrendszer valós alkotmányos hiányosságaira és ezek orvoslására sor kerülhetett.

Az Alkotmánybíróság megváltozott hatásköreit illetően azt kell még kiemelni, hogy a magyar jogban is megjelent az ún. valódi alkotmányjogi panaszként említett jogintézmény, amely lehetővé teszi a bírói határozatok alkotmányossági kontrollját akkor is, ha a fél az alkotmányellenességet nem a jogszabály alkotmányellenességében látja, hanem a jogalkalmazást kifogásolja. Nyitott kérdés azonban, hogy ez a megváltozott jogorvoslati mechanizmus hogyan fogja befolyásolni a jogkeresők és a jogalkalmazók magatartását, jogszemléletét. Az Alaptörvény segítségével erősödhet az alkotmányban foglalt szabályok szerepe a bíróságok gyakorlatában, de az alapvető jogok magánjogi alkalmazhatóságával kapcsolatos konkrét és kidolgozott válaszok még nem láthatóak. Az Alaptörvény tartalmának maradéktalan érvényesítése elengedhetetlen követelmény, ám továbbra sem tisztázott, alkalmazhatja-e a bíróság közvetlenül az Alaptörvény normáját vagy csak közvetetten, a jogszabály alkotmányának megfelelő értelmezésével juthat a kívánt eredményre?

3. Hatáskörszűkítés

Mindemellett az Alaptörvény más külföldi jogban nem ismert hatáskörszűkítést fogalmaz meg a közpénzekről szóló 37. cikk (4) bekezdésében. Eszerint "mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság (...) a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a 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 teljesülnek."

A hatályos alaptörvény is tartalmaz hasonló szabályozást 2010 óta. A testület a központi költségvetést érintő

jogszabályokat csak bizonyos jogok (méltóság, adatvédelem, vallásszabadság, állampolgárság) szempontjából vizsgálhatja. A lista az alapvető jogok és alkotmányos elvek egészéhez képest igen szűk, és kifejezetten azok nem szerepelnek, amelyek alapján az Alkotmánybíróság korábban adó- és nyugdíjszabályokat semmisített meg. Ilyen például a tulajdonjog, a diszkrimináció tilalma, vagy a jogbiztonság elve.

Kérdés, hogy az új szabályozásra hogyan reagál majd a testület, milyen tartalmat ad a grammatikai értelmezés mellett az egyéb alkotmányértelmezési módszerekkel e hatáskör-korlátozó passzusnak.

Az Alaptörvény úgy fogalmaz, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt és bírói döntést megsemmisíti, "illetve sarkalatos törvényben meghatározott jogkövetkezményt állapít meg". A sarkalatos törvény fogja tehát eldönteni azt, hogy a megsemmisítésen túl milyen jogkövetkezményeket alkalmazhat az Alkotmánybíróság. Bár fentebb említettük, hogy mulasztás megállapítására hatáskört az Alaptörvény nem állapít meg, jogkövetkezményként például mégis megjelenhet ez az Alkotmánybíróságról szóló új törvényben. Emellett nagy jelentőséggel bír, hogyan kezeli majd a törvény a jogegységi döntések alkotmányossági felülvizsgálatának jogát, vagy lesz-e továbbra is alkotmányos követelmény mint orientációs pont a jogértelmezéshez. Nem látható még az sem, hogy az új alapjogi panaszhoz milyen jogkövetkezmények fognak társulni, felvetődik – német mintára – akár még a köztes bírói döntések alkotmánybírósági revíziójának lehetősége is.

Összefoglalva: e példálózó áttekintés is azt mutatja, hogy keveset tudhatunk meg az Alkotmánybíróság új hatásköreiről az Alaptörvény ismeretében. Egyértelmű, hogy ezt az állami szervet érinti talán leginkább az új alkotmányos berendezkedés, de az átalakulás részletei - amelyek alapvetően meghatározzák majd a hatáskör és a működés kereteit - még nem láthatóak. Ezeket az új alkotmánybírósági törvény, illetve az annak alapján kialakuló ügyrend, szervezeti és működési szabályzat, illetve legfontosabbként említve: mindezek alapján a testület alkotmányértelmezése, gyakorlata fogja megállapítani.

Gárdos-Orosz Fruzsina
tudományos segédmunkatárs