



## Az új Alkotmánybíróságról szóló szabályozás elemzése

2011. október 28.

Az, hogy egy országban van-e alkotmánybíráskodás, és ha van, miként valósul meg, alapjaiban határozza meg az adott jogrendszer alkotmányos karakterét. Ahhoz, hogy az alkotmány több legyen pusztán politikai nyilatkozatnál és jókívánások gyűjteményénél, hogy a jogrendszer alapját képezhesse, kijelölje a közhatalom-gyakorlás kereteit és korlátait, az szükséges, hogy szabályai jogi úton kikényszeríthető normák legyenek. Jogi kikényszeríthetőség nélkül az alkotmány – jogi szempontból – nem képvisel nagyobb értéket, mint a Nemzeti Együttműködés Nyilatkozata. A magyar jogrendszerben az alkotmány normáinak kikényszerítését mindenekelőtt az Alkotmánybíróság végzi. Ezt a funkcióját pedig csak akkor tudja ellátni, ha függetlensége biztosított, és olyan hatáskörökkel rendelkezik, amelyekkel a jogrendszer egészén képes számon kérni az alkotmányosság követelményeit, alkotmányellenesség esetén pedig hatékony eszközökkel meg is szüntetheti az alkotmányellenes helyzetet. Ezért alapvető jelentőségű az Alkotmánybíróságról szóló törvény, mert ez határozza meg, hogy milyen jogállással és milyen erős hatáskörrel jön létre vagy alakul át az Alkotmánybíróság. Az alábbiakban az Alkotmánybíróságra vonatkozó alaptörvényi és az annak végrehajtásáról szóló új törvényi szabályokat tartalmazó törvényjavaslatot elemezzük abból a szempontból, hogy ezek mennyiben szolgálják majd az alkotmányosság ügyét, mennyiben segítik vagy korlátozzák majd az Alkotmánybíróságot abban, hogy alkotmányvédelmi funkcióját betölthesse. Mércénk az alkotmányosság, és nem az Alaptörvény, amely számos pontján, így az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályaiban is ellentétben áll az alkotmányosság követelményével.<sup>1</sup>

Legfontosabb megállapításaink a következők:

- *A törvényjavaslat előkészítése és a parlament elé terjesztése – annak érdekében, hogy ne kelljen róla se társadalmi se szakmai vitát folytatni – nemcsak a jogszabály-előkészítés törvényi szabályait sértette meg, hanem az Alaptörvény előírásait is.*
- *Nem lehet eltúlozni az Alkotmánybíróság tagjainak függetlenségére vonatkozó biztosítékok fontosságát, a törvényjavaslat mégis – az alkotmánybírák jelölésére és választására, az összeférhetetlenségükre, a*

<sup>1</sup> Az erre vonatkozó megállapításainkat és érveinket egy korábbi elemzésünkben foglaltuk össze: *A harmadik hullám – az alkotmányozás*, 2011. április 12. Elérhető:

[http://www.ekint.org/ekint\\_files/File/a\\_harmadik\\_hullam\\_alkotmanyozas.pdf](http://www.ekint.org/ekint_files/File/a_harmadik_hullam_alkotmanyozas.pdf)

*megbízatási idejük egyébként Alaptörvény-ellenes meghosszabbítására vonatkozó szabályok révén – szinte kínálja annak lehetőségét, hogy az alkotmánybírák ne legyenek függetlenek.*

- *Az Alkotmánybíróság hatásköreinek alapvető átalakítása azt eredményezi, hogy a testület a jövőben már nem lesz képes korábbi alkotmányvédelmi, a törvényhozó hatalmat fékező, ellensúlyozó szerepét betölteni.*
- *Az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll-hatáskörének szabályai, amennyiben az ilyen eljárást a törvénnyel egyetértők kezdeményezhetik, diszfunkcionálisak. A javasoltak helyett olyan szabályokat kell alkotni, amelyek valóban azt szolgálják, hogy alkotmányellenes törvények ne szülessenek.*
- *Az utólagos normakontroll szerepének drasztikus visszaszorítása azt eredményezi, hogy alkotmányellenes jogszabályok maradhatnak a jogrendszerben. Ezt kiküszöbölendő bővíteni kell az indítványozásra jogosultak körét.*
- *A törvényjavaslat alkalmatlannak tekinti a rendes bíróságok bírúit arra, hogy megállapítsák, mely jogszabályok alkotmányellenességét állapította már meg az Alkotmánybíróság. Ezt a képességet nem vitatnánk el tőlük.*
- *Az, hogy a polgárok a jövőben csak alkotmányjogi panasszal fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz, lerontotta az objektív alapjogvédelem szintjét, ugyanakkor cserébe a részletszabályok miatt az egyéni alapjogvédelem terén nem hozza el az ígért előrelépést. Hogy az alkotmányjogi panasz valóban egyéni alapjogvédelmet biztosítson, el kell háritani a panasz befogadhatósága elé állított indokolatlan akadályokat.*
- *Az Alkotmánybíróság eljárásában a kérelemhez kötöttség több kárt okoz, mint amennyi előnnyel jár, ezért ezt el kellene hagyni.*
- *A visszaélésszerűen indítványozók fenyegetése jogorvoslat lehetősége nélkül magas eljárási bírsággal, bárkit eltántoríthat attól, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljon.*
- *Az alkotmánybírák pártatlansága alapvető elvárás. Az indítvány elbírálásából az elfogult bírót kizáró törvényi szabályoknak garantálniuk kell a pártatlan alkotmánybíráskodást.*
- *Az alkotmányosság ügyét sérti az, ahogy a folyamatban lévő, actio popularis alapján indult eljárások automatikus megszüntetéséről rendelkezik a törvényjavaslat. Olyan megoldást kell találni, amely nem teszi nem-létezővé az Alaptörvénnyel is ellentétes jogszabályokat támadó indítványokat.*

## 1. A törvényjavaslat előkészítéséről

Az Alaptörvény nem demokratikus eljárásban készült. Rendező elveinek és szövegének előkészítése titokban folyt, olyan döntés eredménye, amelyben a többség úgy kényszerítette rá akarátát a vele egyet nem értőkre, hogy lehetőségük sem volt érdemben befolyásolni a döntéshozatalt. Az előkészítésnek és egyeztetésnek az a része, amely a nyilvánosság előtt történt, csupán a látszatot szolgálta.<sup>2</sup> Ezt nemcsak az alkotmányozás folyamatával és eredményével egyet nem értő hazai szervezetek, csoportok és polgárok állapították meg, hanem az a nemzetközi szakértőkből álló testület is, amelyet épp az alkotmányozók próbáltak felhasználni a védhetetlen alkotmányozási folyamat legitimációjának erősítésére.<sup>3</sup> Az Európa Tanács Velencei Bizottsága arra hívta fel a figyelmet, hogy ha már az alkotmányozás módjával az alkotmányozók elszalasztották annak lehetőségét, hogy széles körű társadalmi konszenzuson alapuló alkotmány jöjjön létre, legalább a rendelkezéseit közvetlenül végrehajtó sarkalatos törvények kidolgozásának és elfogadásának eljárásában legyen érdemi párbeszéd.

Az Alkotmánybíróságról szóló törvényjavaslat előkészítése azonban érdemben nem különbözött az Alaptörvény előkészítésétől, a kormánytöbbség nem fogadta meg a Velencei Bizottság tanácsát. A törvényjavaslatot nem a Kormány, és – ezúttal – nem is országgyűlési képviselő nyújtotta be, hanem egy országgyűlési bizottság, pedig a törvényjavaslatok benyújtásának kötelezettségét – helyesen – maga az Alaptörvény is kifejezetten a Kormány feladatává teszi.<sup>4</sup> Vagyis már a törvényjavaslat benyújtásának módja is sérti az Alaptörvényt. Ez megteremtette annak lehetőségét, hogy a törvényjavaslat szakmai és társadalmi egyeztetése – az immár megszokott módon – elmaradjon. Ugyanakkor annak is jele, hogy a Kormány nem vállalja az őt terhelő politikai felelősséget a sarkalatos törvények egyik legfontosabbikának előkészítéséért. Máig nem tudhatjuk biztosan, hogy ki készítette a javaslatot. Többen tudni vélik, hogy a szöveg az Alkotmánybíróságon készült,<sup>5</sup> és e vélekedést meggyőzően támasztja alá egyrészt az Alkotmánybíróság elnöke Heti Válasznak adott interjúja,<sup>6</sup> másrészt a törvényjavaslat szövege, amely az alkotmányosság helyett inkább az Alkotmánybíróság kényelmi szempontjainak felel meg, és az is, hogy a javaslatot ért kritikákra milyen érzékeny reakciókat hallhattunk az Alkotmánybíróság felől.<sup>7</sup> Az érintetteket nem

---

<sup>2</sup> Lásd erről korábbi elemzésünket: *Megállapítások a Magyarországon zajló alkotmányozásról*, 2011. március 10. Elérhető:

[http://www.ekint.org/ekint\\_files/File/tanulmányok/megallapitasok\\_a%20magyarorszagon\\_zajlo\\_alkotmany\\_ozasrol\\_ekint\\_helsinkibizottsag\\_tasz.pdf](http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmányok/megallapitasok_a%20magyarorszagon_zajlo_alkotmany_ozasrol_ekint_helsinkibizottsag_tasz.pdf).

<sup>3</sup> A Velencei Bizottság véleménye Magyarország új alkotmányáról. CDL-AD(2011)016. Elfogadták a Velencei Bizottság 87. plenáris ülését, 2011. június 17-én. Teljes szövege elérhető:

[http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-e.pdf). Magyar nyelven ismerteti és elemzi: *A magyar kormány esete a Velencei Bizottsággal. Elemzés a Velencei Bizottság Alaptörvényről szóló jelentéséről és az azszal kapcsolatos kormányzati reakciókról*. Elérhető:

[http://www.ekint.org/ekint\\_files/File/tanulmányok/vb%20jelent%20E9s\\_final\\_20110718\\_pdf.pdf](http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmányok/vb%20jelent%20E9s_final_20110718_pdf.pdf).

<sup>4</sup> "A Kormány köteles az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni." (Alaptörvény Záró rendelkezések 4. pont)

<sup>5</sup> Ezzel foglalkozik például Majtényi László és Szabó Máté Dániel A kettes számú felelős, avagy az Alkotmánybíróság betelje című írásában. *Élet és Irodalom*, 2011. szeptember 23., 3-4. oldal.

<sup>6</sup> Paczolay Péter: "(...) Nagyon fontos még az Alkotmánybírósággal kapcsolatos sarkalatos törvény gondos előkészítése, amelyben aktívan részt kívánunk venni, és őszig eljuttatjuk a törvényalkotónak a szerintünk optimális tervezetet". Heti Válasz, 2011. évi 28. szám, 26. oldal.

<sup>7</sup> Lásd például Paczolay Péter felszólalását az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának 2011. szeptember 27-én tartott ülésén. A szó szerinti jegyzőkönyv letölthető:

<http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/AIB/1109271.pdf>

úgy kell bevonni a jogalkotás folyamatába, hogy rájuk bízzuk a szabályozás kidolgozását, hanem úgy, hogy bekapcsoljuk őket a tervezetről szóló érdemi egyeztetésbe, és észrevételeiket, tapasztalataikat – azok megfontolása után – a jogalkotó beépíti a tervezetbe. Csak ez utóbbi felel meg a hatalommegosztás követelményének.

## 2. Az Alkotmánybíróság jogállásáról és szervezetéről

Az erre vonatkozó szabályok abból a szempontból értékelendők, hogy mennyiben képesek biztosítani a testület függetlenségét. Más közhatalmi tényezőktől, illetve bármilyen politikai befolyástól függő Alkotmánybíróság ugyanis képtelen betölteni funkcióját.

A javaslat az Alkotmánybíróság mint testület függetlenségét kielégítő módon biztosító szabályokat tartalmaz, a testület tagjainak függetlensége tekintetében azonban – ami a független működésnek ugyancsak záloga – már éles kritika tárgyává tehető.

### *Az újraválaszthatóságról*

E téren az egyetlen jelentős pozitív fejleményt az alkotmánybírák újraválaszthatósága lehetőségének a megszüntetésében látjuk [Tj. 6. § (3) bekezdés]. Az újraválaszthatóság lehetősége eddig is komoly veszélyt jelentett a független működésre nézve, helyes, ha az alkotmánybírák hivatali idejük alatt nem is kerülhetnek olyan helyzetbe, amelyben akárcsak a látszata is felmerülhet annak, hogy meg kívánnak felelni más hatalmi ágak elvárásainak. Éppen ezért hiányoljuk a törvényjavaslatból az újraválaszthatóság kizárásához hasonló, a megbízatás lejártá utáni, fontos közmegbízatásokra vonatkozó alkalmazási tilalmak meghatározását (ún. *post-employment restrictions*). Az újraválaszthatóság kizárása ugyanis önmagában kevés, ha a kormánynak kedvesen dolgozó alkotmánybíró megbízatási ideje lejártát követően más állami vezetői megbízást kaphat. Az alkotmánybírói megbízatás lejártá utáni, meghosszabbított összeférhetlenségnek kellő anyagi ellensúlyát adja az az egyösszegű juttatás, amit az alkotmánybírák megbízatásuk lejártakor kapnak..

### *A bírák választási eljárásáról*

A bírák politikai függetlenségének feltétele, hogy a megválasztásukhoz szükséges legyen a politikai konszenzus.. Ezt a jelölés és a megválasztás eljárási szabályainak kellene biztosítania. A törvényjavaslat szerinti jelölési szabály [Tj. 7. § (1) bekezdés] azonban lényegében a parlamenti többség kezébe teszi a jelölés lehetőségét, így sem a kormánytöbbség akaratával szemben nem teremt ellensúlyt, sem a jelölt szakmai alkalmasságának figyelembe vételét nem garantálja. A jövőre hatályba lépő Alaptörvény a jelölés szabályait nem tartalmazza, így a törvényhozó számos – a törvényjavaslatban foglaltnál jobb – megoldás közül választhatna.

### *Az összeférhetlenségi szabályokról*

Az összeférhetlenségi szabályok megengednék az oktatási tevékenységen kívül a tudományos és felsőoktatási tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó tisztségek viselését is a hivatalban lévő alkotmánybírók számára [Tj. 10. § (1) bekezdés]. E megoldás nem tesz jót sem a bírák függetlenségének, sem pedig annak, hogy idejüket és munkaerejüket kizárólag az alkotmánybírói feladataiknak tudják szentelni. A különböző felsőoktatási vezetői (például intézetvezetői, tanszékvezetői) megbízásoknak összeférhetetlennek kellene lenniük az alkotmánybírói megbízatással, de jó érv szól amellet is, hogy alkotmánybíró oktatási tevékenységet se végezhesen munkavégzésre

irányuló jogviszony keretében, így például felsőoktatásban közalkalmazotti jogviszonyban se állhassanak a bírák. A munkavégzésre irányuló jogviszonyban a bírák alárendeltségi viszonyban vannak és így utasíthatóak a munkáltatói jog gyakorlója által.

#### *Az alkotmánybírák megbízási idejének automatikus meghosszabbodásáról*

Nemcsak az alkotmányossággal, de magával az Alaptörvény szövegével is ellentétes az a rendelkezés, amely szerint ha a testület új tagját az Országgyűlés határidőre nem választja meg, a lejárt megbízási idejű alkotmánybírák megbízási ideje az utódja hivatalba lépéséig meghosszabbodik [Tj. 15. § (3) bekezdés]. Ezzel kapcsolatban több súlyos probléma merül fel. Az Alkotmánybíróság tagjai működésének legitimációs alapja az Alaptörvény 24. cikkének (4) bekezdése, amely szerint őket tizenkét évre választják. A hivatali idő elteltével az alkotmányon alapuló legitimációja az alkotmánybírói működésnek megszűnik. Minden olyan megoldás, amely a megbízási idejének a kiterjesztését engedi meg, figyelmen kívül hagyja, hogy minden közhatalmi tevékenységnek visszavezethetőnek kell lennie az alkotmányra, ráadásul erre vonatkozó kifejezett alaptörvényi felhatalmazás hiányában még szövegszerűen is ellentétes az Alaptörvénnyel. A vizsgált szabály mindemellett lehetővé teszi, hogy adott esetben az egyes frakciók akadályozzák a számukra kedvesebb világnézetű alkotmánybíró mandátumának megszűnését. Végezetül az sem derül ki a javaslatból, hogy mi alapján dől majd el, hogy melyik alkotmánybíró megbízási ideje szűnik meg majd abban az esetben, ha több, ugyanazon a napon megválasztott alkotmánybíró ugyanazon a napon jár le a megbízási ideje, de nem tudnak mindegyikük helyére új alkotmánybírákat választani. Mindazonáltal, ha a jogalkotó találna is erre valamilyen jogtechnikai megoldást (dr. Mátrai Márta módosító javaslata például ezt a fiatalabb alkotmánybíró javára oldaná meg), a demokratikus legitimáció hiányát az sem orvosolná.

#### *Az elnöki juttatásokról*

Feltűnő az a részletesség, ahogyan a törvényjavaslat az Alkotmánybíróság elnökének és volt elnökének járó juttatásokat szabályozza (Tj. 19-20. §§). Nehéz nem észrevenni, hogy e rendelkezések sokkal kidolgozottabbak, mint például az Alkotmánybíróság eljárása határidejének vagy az alkotmányjogi panasz befogadása feltételeinek szabályozása, amelyre csak egy-egy mondatot szánt a törvényjavaslat készítője. Ezzel szemben a javaslat az elnöknek nemcsak a díjazását és társadalombiztosítási jogállását határozza meg, hanem foglalkozik a rezidencia, két(!) személygépkocsi, a rádiótelefon és az internet használatára való jogosultsággal. Nem mulasztja el a törvényjavaslat biztosítani az elnöknek az egészségügyi ellátások térítésmentes igénybevételét, a kormányüdülő használatát (a rokonoknak is), de azt sem, hogy a repülőgépen business classon ülhet. A törvényjavaslat szövegezője fontosnak tartja törvényben rögzíteni, hogy a repülőtéren a kormányváróban várhatja az elnök, hogy beszállhasson a repülőbe. Halála esetére a törvény gondoskodik a túlélő házastárs és más örökösök egzisztenciájáról is. A volt elnök élete végéig kapná elnöki fizetését. A törvényjavaslat még azt a nehezen megmagyarázható ötletet is tartalmazza, hogy a tisztségéről saját elhatározásából lemondó elnök megkapja háromhavi díjazását [Tj. 20. § (2) bekezdés], sőt arra is figyelt a javaslat megszerzője, hogy az elnök halála esetén hathavi tiszteletdíja a polgári törvénykönyv általános szabályaival ellentétesen elsődlegesen ne örökösöké, hanem özvegyéé illesse meg. E juttatások szabályozásának részletessége messze túlmegegyezik azon, ami az Alkotmánybíróság elnökének független jogállása, illetve az erről szóló törvény sarkalatos jellege alapján, vagy a törvény egyéb részeivel való összehasonlítás fényében indokolt lenne.

### 3. Az Alkotmánybíróság hatásköreiről

Az Alkotmánybíróság hatáskörei 2012-től jelentősen átalakulnak. Az Alkotmánybíróság hatásköre immár egy éve nem teljes, és ezt a hatásköri csonkítást az Alaptörvény konzerválta: az államadósság mértékének függvényében az Alkotmánybíróság lényegében nem jogosult a költségvetési tárgyú és adótörvények alkotmányossági vizsgálatára. Az, hogy az alkotmány érvényesül-e a költségvetési és az adószabályokban, csak a törvényhozó hatalom jószándékától függ, a hivatkozás a többség akaratára és érdekére felülírhatja az alkotmányosság szempontjait. Legyen bármilyen az alkotmánybíráskodásra vonatkozó új törvény, ezt a hatáskörcsonkítást semmi nem képes ellensúlyozni, az alkotmány akár csak részleges megfosztását jogi jellegétől, lefokozását pusztán politikai szándéknyilatkozattá semmilyen érv nem magyarázhatja. Ezt nem felejtethjük el akkor sem, amikor a hatáskörök és eljárások mostani átalakítását értékeljük.

2012 után jelentősen megváltozik az alkotmánybíráskodás funkciója és karaktere. Nem igaz, hogy az Alkotmánybíróság a jövőben ugyanazt a funkciót töltené be hatékonyabb eszközökkel – így például az előzetes normakontroll lehetőségeinek vagy az alkotmányjogi panaszok kiterjesztésével. Az eszközök csak látszólag hatékonyabbak. A testület tevékenységében az egyéni alapjogvédelem a korábbinál hangsúlyosabbá válik, a hatáskör-átalakítás ugyanakkor azt is eredményezi, hogy az Alkotmánybíróság már nem fogja ugyanolyan erővel az alkotmányvédelmi, a törvényhozó hatalmat fékező, illetve azt ellensúlyozó szerepét betölteni, mint korábban. E kijelentés megtételekor főként azt tartjuk szem előtt, hogy az Alkotmánybíróság hatásköreit csak a testület eljárását indítványozni jogosultak körével együtt vizsgálhatjuk. Lehetnek bármilyen erős jogosítványai az Alkotmánybíróságnak, ha eljárását csak kivételes esetekben lehet beindítani.

#### *Az előzetes normakontrollról*

Az előzetes normakontroll – ha már felruházzák ilyen jogkörrel az Alkotmánybíróságot – a többségi elven működő törvényhozó hatalom korlátjaként kell, hogy funkcionáljon: a többséggel egyet nem értő indítványozók az Alkotmánybíróság ezen eljárását kezdeményezve érhetik el, hogy egy alkotmányellenes szabály ne váljon a jogrendszer részévé, és még a kihirdetés előtt kiszűrjék az alkotmányellenes törvényeket.

Jelen konstrukciójában azonban az előzetes normakontroll alkalmatlan arra, hogy betöltse ezt a funkcióját. A szabályok értelmében ugyanis ilyen eljárást egyrésztől – a törvény előterjesztője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnökének kezdeményezésére – az Országgyűlés többségi akaratával, valamint másrésztől – alkotmányossági vétő keretében – a köztársasági elnök indítványozhat. Az államfő mellett tehát lényegében a kormánytöbbség akarata alapján indulhat ilyen eljárás. A parlament falai közül érkező előzetes normakontroll-indítvány azonban csak akkor bírna – a köztársasági elnök alkotmányossági vétőjéhez hasonló – hatalommegosztó funkcióval, ha az indítványozásra a parlamenti kisebbség is jogosult lenne.

Könnyű belátni, hogy a rendszerint kormányoldaltól előterjesztett és kormánypártiak támogatásával elfogadott törvények esetében aligha várható, hogy a Kormány vagy a törvény előterjesztője (ez általában szintén maga a Kormány), illetve a kormánytöbbség támogatását élvező házelnök jóhiszeműen kérné az Alkotmánybíróság eljárásának megindítását. Sokkal valószínűbb az a forgatókönyv, miszerint a törvény kezdeményezője azért kéri majd a vizsgálatot, hogy mintegy előzetesen ráütsesse a törvényjavaslatra az alkotmányosság pecsétjét. Az új alkotmánybírói törvényről szóló javaslat általános indokolása szerint ezt a veszélyt az új szabályozás kifejezetten igyekszik elhárítani: „ki kell zárni annak a lehetőségét, hogy az Országgyűlés az egész törvényt 'láttamozásra' küldje az AB részére” azzal, hogy az 52. § (1) bekezdésében pontosítja az indítvány feltételül szabott „határozott kérelem” tartalmát. Észre kell azonban venni, hogy a jogalkotó ezzel

egyáltalán nem hátrítja el ezt a veszélyt: mivel az Alkotmánybíróság eljárása során kérelemhez kötött, semmit sem tehet majd akkor, ha egy adott törvény esetében a határozott kérelemben felülvizsgálni kért rendelkezéseket a kérelemben megjelölt alkotmányossági szempontok alapján alkotmányosnak találja, a törvény más rendelkezéseit azonban nem. Bár ilyenkor csak az adott rendelkezés tekintetében mondja ki az Alkotmánybíróság az alkotmányosságot, az mégis könnyen épülhet be a köztudatba az egész törvényre vonatkozó megállapításként.<sup>8</sup>

Nyilvánvaló, hogy a Velencei Bizottság azon véleményének,<sup>9</sup> miszerint az előzetes normakontroll hatáskör terjedelmét szűkre kell szabni, nem azzal felel meg a jogalkotó, ha a törvény megszavazóinak biztosítja a törvény megtámadásának jogát. Már csak azért sem, mert ezzel az előzetes normakontroll olyan látszatintézménnyé válik, ami kizárólag arra alkalmas, hogy alkotmányossági vitákban bővítse a parlamenti többség politikai eszköztárát.

### *Az absztrakt utólagos normakontrollról*

Az utólagos normakontrollra vonatkozó szabályok megalkotásakor is tekintettel kellett volna lenni arra, hogy e hatáskör funkciója az, hogy az alkotmány korlátai közé szorítsa a többségi elven működő jogalkotást. E hatáskör lényege ugyanis az, hogy az alkotmányellenes jogszabályoknak ne legyen maradásuk a jogrendszerben még akkor sem, ha a többség egyet ért vele.

Az elmúlt két évtizedben az Alkotmánybíróság elsősorban a bárki által, személyes érdekeltég és érintettség nélkül kezdeményezhető (*actio popularis*) utólagos normakontroll-eljárásokban született határozataiban értelmezte és töltötte meg tartalommal az alkotmány betűit. Ilyen eljárásban született például a halálbüntetést eltörölő döntés, a Bokros-csomaggal vagy éppen a kormánytisztviselők indokolás nélküli elbocsátásával kapcsolatos határozatok. Actio popularisra induló utólagos normakontroll-eljárásnak köszönhetjük azt, hogy ma mindenki maga rendelkezhet személyes adatai sorsáról, ahogy azt is, hogy a közhatalom-gyakorlók és más közszereplők ma kötelesek eltérni az élesebb kritikát, bírálatot. Húsz év alatt már az alkotmányos kultúránk részévé vált, hogy az állampolgárok mellett elsősorban jogvédők, civil szervezetek vállalják azt a feladatot, hogy az alkotmányellenes jogszabályokat megtámadják az alkotmányvédő testület előtt. Jelenleg actio popularis alapján várhatjuk az Alkotmánybíróság döntését abban a kérdésben, hogy alkotmányosak-e például a Büntető Törvénykönyv három csapásként elhíresült rendelkezései, az új titokszabályozás, a hírközlési szolgáltatókat a forgalmi adatok megőrzésére kötelező szabályok, a médiaszabályozás szervezeti és tartalomszabályozásra vonatkozó rendelkezései. Az előző két évtizedben a törvényhozó feje felett Damoklész kardjaként mindig ott lebegett, hogy az alkotmányellenes törvények előbb vagy utóbb az Alkotmánybíróság előtt végzik.

2012-től azonban megszűnik az actio popularis, és ezzel együtt megszűnnek a korábban ilyen alapon kezdeményezett eljárások is (lásd erről az elemzés egy későbbi részét). Az alapjogsértő jogszabályokat – egy szűk körű kivételtől eltekintve – a polgár a jövőben csak akkor támadhatja meg, ha vele szemben bírósági eljárásban már alkalmazták is a szabályt (lásd alább az alkotmányjogi

---

<sup>8</sup> Egyébként a javaslat általános indoklásában szereplő ok, miszerint megelőzendő az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépése, azt is indokolná, hogy az előzetes vizsgálat tárgyi hatálya ne csak a törvényekre, hanem minden jogszabályra terjedjen ki.

<sup>9</sup> Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) a Kormány kérdésére válaszolva elvi élel fogalmazta meg: a kötelező erejű preventív absztrakt felülvizsgálat jogát szűk körre kell korlátozni, tekintve, hogy egy széles kör számára elérhető eljárás könnyen válik politikai játszmák részévé. Vö. Állásfoglalás a magyarországi alkotmányozási folyamat során felmerült három jogi kérdéstről (2011. március 25–26-án) 43. pont. Lásd: [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)001-e.pdf)]

panaszról szóló elemzést). A másik lehetőség, hogy az ombudsmant kell meggyőzni arról, hogy saját álláspontjaként vigye az ügyet az Alkotmánybíróság elé. Ha egy jogszabály az Alaptörvénynek nem alapjogi rendelkezéseit, hanem például a hatalommegosztás elvét vagy a bírói függetlenség követelményét sérti, ezek az indítványozási lehetőségek sem állnak fenn. Ezekben az esetekben csak a Kormány és az országgyűlési képviselők negyede jogosult az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni.

A rendszerváltást követő két évtizedben a széleskörű kezdeményezési lehetőségnek köszönhetően is az Alkotmánybíróság erős alkotmányossági kontrollt gyakorolt a törvényhozó felett. Annak fényében azonban, hogy 2012-től kik jogosultak ezt az eljárást indítványozni, az utólagos normakontroll – múltjához képest – sokkal kevésbé lesz élő intézmény, ami jelentősen átalakítja a hatalommegosztás hatályos alkotmányban kirajzolódó rendszerét. Mindeztől az absztrakt utólagos normakontroll hatáskör volt az, amely az Alkotmánybíróság hatalommegosztásban betöltött alkotmányvédelmi szerepét meghatározta, 2012-től viszont ez súlytalanná válik. Az Alkotmánybíróság hatásköreinek átalakítása tehát alapvető változást hoz a hatalommegosztás rendszerében: a többségi elven működő törvényhozó és a többség által meghatározott végrehajtó hatalom feletti kontroll erejét veszti, az Alkotmánybíróság parlamentet ellensúlyozó szerepe jelentősen meggyengül. Ez pedig újabb hatalomkoncentrációt eredményez.

Tudatosítani kell, hogy az eddig civil alkotmányvédelmi eszközként ismert utólagos normakontrollt a jogalkotó politikai eszközzé alakítja át, hiszen ez az eljárás a jövőben az alkotmányosság ügyét szolgáló civilek helyett az ellenzék, illetve a kormány fegyvere lesz: előbbi a kormánytöbbséggel szemben, utóbbi a leváltott kormánnyal szemben használhatja majd politikai motivációjának megfelelően.

Azt az indítványozói kör szűkítése mellett felhozott érvet, miszerint az *actio popularis* szakszerűtlenül megfogalmazott, határozott kérelmet nem tartalmazó beadványok tömegét vonja maga után,<sup>10</sup> határozottan elutasítjuk. Egy jó Alkotmánybíróság, ahogy az első AB is tette, ezekben is megtalálja az alkotmányossági problémát. A szűkítés arra való hivatkozással, hogy sok rossz minőségű indítvány jutott el az AB-hez, azt éri el, hogy a jövőben a jó minőségű és fontos alkotmányos problémára rámutató indítványok (köztük a civil szervezetek igencsak megalapozott és kidolgozott indítványai) sem fognak az AB elé kerülni. Ez pedig túl nagy ár azért, hogy az Alkotmánybíróságnak ne kelljen vesződni a kidolgozatlanabb indítványokkal.

Az *actio popularis* olyan magyar közjogi sajátosság, amely ma már alkotmányos kultúránk szerves része. Szociológiai értelemben is egyedülálló szereppel bír: az intézmény azzal, hogy a civil társadalmat bevonta az alkotmányellenes normák felülvizsgálatának folyamatába, a polgárok saját ügyévé tette az alkotmányosság megőrzését. Ebben a kontextusban az ügyteherre hivatkozást nem tudjuk másként értelmezni, mint hogy a jogalkotó azért bünteti a polgárokat, mert – élve a felhatalmazással – túl sokszor jártak el az alkotmányosság védelmében. Ezt a jogalkotó a jövőben láthatóan elkerülendőnek tartja.

Rendkívül visszatetsző a törvényjavaslat utólagos normakontrollal kapcsolatos *res iudicata* (ítélt dolog) szabálya [T]. 24. § (3) bekezdés], amely eleve kizárja az Alkotmánybíróság eljárását olyan indítvány alapján, amely a testület által érdemben már elbírált jogszabályi rendelkezést azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva támad meg. Ennek a szabálynak a fenntartása kizárja, hogy az Alkotmánybíróság valaha is újra napirendre vegyen olyan alkotmányossági kérdéseket, amelyekről – azonos jogszabályi kontextusban – egyszer már döntött. Ez egyfelől azzal jár, hogy az Alkotmánybíróság nem lesz képes megfelelően reflektálni a társadalmi körülményekben bekövetkező változásokra. Még ennél is súlyosabb következmény azonban, hogy az Alkotmánybíróság – amely

---

<sup>10</sup> A hatékonyság szempontját a javaslat általános indokolása tartalmazza.



maga sem tévedhetetlen – esetlegesen hibás, az alkotmányosság ügyét nem megfelelően szolgáló döntései így az idők végezetéig fennmaradnának. Res iudicata szabályra – mindenekelőtt a jogbiztonság követelménye miatt – nyilvánvalóan szükség van, annak azonban nem az Alkotmánybíróság eljárását abszolút értelemben kizáró körülményként, hanem az indítvány egyik lehetséges elutasítási okaként kellene megjelennie a törvényben. Így az AB bármikor elutasíthatná azokat az indítványokat, amelyek egy már elbírált alkotmányossági vitát nyitnának meg, mégis – indokolt esetben – megengedné a testületnek, hogy felülvizsgálhassa korábbi álláspontját (*overruling*).

### *Konkrét utólagos normakontrollról*

Helyes, ha egy szabály alkotmánybírósági vizsgálatának kezdeményezésével nem kell megvárni, hogy az adott szabályon egy jogerős bírósági ítélet alapuljon. Ezért jó, hogy megmarad annak lehetősége, hogy ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során alkotmányellenes jogszabályt kellene alkalmaznia, akkor indítványozhatja a szabály alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve alkalmazásának kizárását (25. §). Ennek lehetősége nem a törvényjavaslat újítása, ilyen eddig is volt.

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó tervezett szabályozás súlyos anomáliáihoz képest már szinte részletkérdés, de mégis megjegyezzük: indokolatlan, és a – jogalkotó által folyton szem előtt tartott – ügyforgalomra tekintettel is felesleges, hogy a bíró akkor is köteles legyen az Alkotmánybírósághoz fordulni, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügyben olyan szabályt kellene alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság korábban már megállapította: köteles kimondatni az Alkotmánybírósággal a már Alaptörvény-ellenesnek talált szabály alkalmazási tilalmát a konkrét jogvitában. Álláspontunk szerint ennek megállapítására a bírák is képesek lennének. A törvényjavaslat szerinti szabállyal azonban a jogalkotó annak az eldöntését sem bízza a bírákra, hogy eldöntsék, mit tegyenek egy már korábban alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabállyal. Felmerül a kérdés: ha a jogalkotó szerint még maga a bíró sem képes levonni egy alkotmánybírósági határozat konzekvenciáit, hogyan várja el ezt másoktól?

### *Az alkotmányjogi panaszról*

Az alkotmányjogi panasz intézménye a polgár (panaszos) számára saját ügyében nyit utat az Alkotmánybírósághoz. A “valódi”-nak elnevezett alkotmányjogi panasz lényege, hogy az Alkotmánybíróság kilép az alkotmánybíráskodás hagyományos medréből, és már nem csak az áll hatalmában, hogy az alkotmányellenes normákat érvénytelenítse, hanem az is, hogy fellépjen az alkotmány rendelkezéseinek megfelelő norma alkotmányellenes értelmezésével és alkalmazásával szemben. Így az Alkotmánybíróság – elvileg – az állami cselekvés csaknem teljessége felett gyakorolhat kontrollt, hiszen már nem csak a jogalkotás, hanem a jogalkalmazás alkotmányosságáról is az alkotmányvédő testület mondhatja ki a végső szót.

A “valódi”, vagyis a jogalkalmazásra is vonatkozó alkotmányjogi panasz bevezetésének igénye a rendszerváltás óta folyamatosan napirenden volt az Alkotmánybíróság hatásköreiről szóló vitákban.<sup>11</sup> Kétségtelen, hogy bevezetése az alapjogvédelem eszköztárának megerősítését jelenti, az

<sup>11</sup> Az alkotmányjogi panasz intézményét a hatályos alkotmányos berendezkedés is ismeri. Annak jelenlegi megvalósulási formája azonban jelentősen korlátozott: alkotmányjogi panasszal a hatályos szabályok szerint csak az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek az alapjogsérelme egy alkotmányellenes norma alkalmazására vezethető vissza (“nem valódi” alkotmányjogi panasz). A “valódi” karakter hiánya azt jelenti, hogy nem áll jogában az Alkotmánybíróságnak vizsgálni az alkotmánnyal összhangban álló jogszabályok értelmezésének és alkalmazásának alkotmányellenességét..

alkotmányosság szempontjából, tehát pozitív fejlemény, amely azonban nem szemléltető önmagában. Az alkotmányozó az alkotmányjogi panaszt ugyanis nem adta ingyen: a bevezetésével párhuzamosan megszüntette az actio popularis lehetőségét. Emiatt 2012-től a polgárok (civil szervezetek csak a polgárok jogi képviselőtét ellátva) kizárólag abban az esetben indíthatják be az Alkotmánybíróság normakontroll-eljárását, ha az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása személyesen érinti őket, közvetlenül sérti az alapjogaikat.

Az alkotmányellenes jogszabályok kiiktatásához fűződő közérdeket ez a változás biztosan kevésbé szolgálja: a jelentősen leszűkített indítványozói kör – különösen is a civil szervezetek, a jogvédők kizárása miatt – biztosan kevesebb alkotmányellenes jogszabályt lesz képes az Alkotmánybíróság elé vinni. De vajon igaz-e az, hogy ennek ellenére a változások egyenlege összességében legalábbis nem negatív? Amit az alkotmányosság ügye veszít az actio popularison, azt vagy annál többet nyer-e az alapjogvédelem a valódi alkotmányjogi panaszon? Az alkotmányjogi panasz javasolt szabályozása alapján állíthatjuk-e, hogy bárki alapvető jogán essen is sérelem, az Alkotmánybíróság azt valóban kész lesz orvosolni? Vagy ahogyan ezt a törvényjavaslat indokolása megfogalmazza: az alkotmányjogi panasz elhozza-e azt az eredményt, hogy *“a valódi alkotmányjogi panasz alapján az alapjogok közjogi alanyi jogként érvényesülnek”*?

Az alkotmányjogi panasz kétségtelenül közvetlenebb módon és tágabb körben nyújthat orvoslást a jogsérelemre az eddig működő alkotmánybírósági hatásköröknél. Azonban az eljárás részletszabályai nem szolgálják, sőt akadályozzák azt, hogy az alkotmányjogi panasz az egyéni alapjogvédelem hatékony eszköze legyen. A részletszabályok nem azt tartják szem előtt, hogy bármely polgár bármely – más szerv által nem orvosolt – alapjogsérelem eljuthasson az Alkotmánybíróság elé, és arra a testület orvoslást nyújtson.

A törvényjavaslat alapján az Alkotmánybíróság nem minden alkotmányjogi panasszal foglalkozik érdemben, a befogadhatóságnak több – formai és tartalmi – feltétele is lesz. A javaslat mindenekelőtt kötelezővé teszi a jogi képviselőt (Tj. 51. §). A befogadhatóság e kritériuma mögött meghúzódó kényelmi szempont, nevezetesen az ügyteher, illetve a szakmailag nem kellőképpen megalapozott indítványok kiszűrése kapcsán elmondjuk: ügyvédkényszerrel az esetleges megalapozatlan panaszok száma érdemben nem csökkenthető (a jogi segítségnyújtás keretében az ügyvédek díjazás ellenében kötelesek elkészíteni a beadványt). Ugyanakkor a szabálynak komoly visszatartó ereje lehet: eredményezheti azt, hogy a polgár azért nem él panasszal egy valóban alkotmányellenes egyedi döntéssel szemben, mert az ügyvédkényszerrel járó többletterhet már nem tudja vállalni. A törvényjavaslat eredeti szövege ugyan lehetővé teszi, hogy a rászoruló képviselőtét pártfogó ügyvéd lássa el, azonban főszabály szerint akinek a nettó jövedelme meghaladja a 28.500 forintot vagy van értékesíthető vagyona, a jogi segítségnyújtásról szóló törvény értelmében nem minősülnek rászorultnak, nem jogosultak jogi segítségre, így számukra a kötelező jogi képviselő az ügyvédi munkadíj megfizetésének kötelezettségét jelenti. A dr. Mátrai Márta kormánypárti képviselő által jegyzett T/4424/126. számú módosító javaslat költségvetési szempontokra tekintettel már abszolúttá tenné az ügyvédkényszert: megszüntetné a pártfogó ügyvéd igénybevételenek lehetőségét. Aki alkotmányjogi panasszal szeretne élni, az tipikusan már hosszú évek óta pereskedik (hiszen a panasz előtt az összes többi jogorvoslati fórumot ki kell méríteni), sikertelenül. Ha ezt követően az Alkotmánybírósághoz fordulás esetén kötelezővé teszik az ügyvédek igénybevitelét, jó eséllyel azt érik el, hogy a szegények (a társadalom jelentős része) soha nem fog az Alkotmánybírósághoz fordulni. Mindezek alapján elmondható, hogy a szabály a hatékony és egyenlő eséllyel igénybe vehető alapjogvédelem ellen hat, és eltávolítja az alkotmányjogi panaszt a hagyományos alanyi jogi jogérvényesítési formáktól. Megjegyezzük, hogy a mintaként szolgáló német szabályozásban sem találunk kötelező jogi képviselőt előíró szabályt.

A törvényjavaslat széles mérlegelési lehetőséget ad Alkotmánybíróságnak abban a tekintetben, hogy mely alkotmányjogi panaszokat fogadja be: a testület egy panasszal a bírói döntést

érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén foglalkozik (Tj. 29. §). Míg ez a szabály kifejezetten megadja azt a szabadságot az Alkotmánybíróság számára, hogy ne foglalkozzon a jelentéktelen, komolytalan, illetve nyilvánvalóan megalapozatlan ügyekkel, addig a panaszosnak csak a bírságolás lehetőségének terhe mellett teszi lehetővé az indítványozást [Tj. 54. § (2) bekezdés, a visszaélésszerűen gyakorolt indítványozás szankcionálása kapcsán megfogalmazott véleményünket lásd az elemzés későbbi részében, önálló cím alatt].

Szintén relativizálja az egyéni alapjogvédelmi funkciót a törvényjavaslatnak az ítélt dologra (*res iudicata*) vonatkozó szabálya [Tj. 31. § (1) bekezdés]: ha ugyanis a jogalkotó a tényleges jogvédelem biztosításának szándékával kívánna fellépni, nem hozna olyan szabályokat, amelyek lényegében versenyfutást idéznek elő a konkrét ügyben alkalmazott jogszabály Alkotmánybíróság előtti megtámadásából, és annak sérelmét orvosolják csak, aki elsőként eljutott a testülethez. Márpedig ez következik abból a szabályból, miszerint ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasz, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának. A szabály alapján egyértelmű: ha az AB meghatározott felek közötti konkrét jogvitában kimondja egy jogszabály alkotmányellenességét, az *res iudicata* hatást vált ki a más felek közötti jogvitákra is, azaz a határozat meghozatala után az azonos jogszabályi rendelkezés okozta jogsérelem ügyében ugyanazon az alapon már nem lehet a testülethez fordulni. Ez a szabály lényegét tekintve egy szerencseelemtől teszi függővé a panaszos alapvető jogának érvényesülését, ami kifejezetten arról árulkodik, hogy a panasz elsősorban objektív alapjogvédelmi funkciót szolgál, azaz az alkotmányos rend fenntartásához fűződő közérdeket védi; ehhez képest a panasz jogorvoslati funkciója csupán járulékos jellegű: jogorvoslással az Alkotmánybíróság csak azt „jutalmazza meg”, aki az alkotmányellenes jogszabályt saját ügyében először az Alkotmánybíróság elé vitte, vagy amelyik indítványt a bíróság előbb bírálta el.<sup>12</sup>

#### 4. Az Alkotmánybíróság működési rendjéről és eljárási szabályairól

##### *A kérelemhez kötöttségről*

Indokolatlannak tartjuk azt a szabályt, amelynek értelmében az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat kizárólag az indítványban megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik [Tj. 52. § (2) bekezdés]. A szigorú kérelemhez kötöttség a polgári peres eljárások sajátja, mert ott a felek kizárólag saját érdekeiket képviselik, az eljárásban megszületett döntés csak a felekre tartalmaz rendelkezéseket, a döntés pedig egyenlő pozíciójú felek kontradiktórus eljárásában születik meg. (A vádhoz kötöttség már a büntetőeljárásban is részleges: a cselekmény vádtól eltérő minősülését a büntetőbíróság is jogosult megállapítani.) Ezzel szemben az Alkotmánybíróság által lefolytatott eljárások nem kontradiktórusak, és az abban született döntés minden személyt vagy állampolgárt érinthet közvetlenül is. Ezért nem indokolt akkor is korlátozni az AB vizsgálódási körét a kérelem benyújtójának alkotmányjogi megközelítésére, ha egyébként egy támadott szabály egy másik alkotmányjogi összefüggésben egyértelműen és nyilvánvalóan alkotmányellenes. Praktikusan a szabály például azzal a következménnyel járt volna, hogy ha valaki az indokolás nélküli felmondást lehetővé tevő szabályozást a hátrányos megkülönböztetés sérelme miatt támadja meg, és azt az

---

<sup>12</sup> Ez a megoldás egyébként kifejezetten ellentétes az Alkotmánybíróság egy közelmúltban hozott határozatában követett megoldással. Lásd a 35/2011. (V. 6.) AB határozatot.

Alkotmánybíróság nem tartja megalapozottnak, akkor nem semmisítheti meg a testület a rendelkezéseket akkor sem, ha egyébként más összefüggésekben a szabályozást egyértelműen alkotmányellenesnek találja.<sup>13</sup>

#### *A visszaélésszerű indítványtétel szankcionálásáról*

A javaslat szerint az, aki „indítványozási jogát visszaélésszerűen gyakorolja”, 20 ezertől 500 ezer forintig terjedő eljárási bírsággal sújtható, amelynek összege az Alkotmánybíróságot illeti meg [Tj. 54. § (2) bekezdés].

Álláspontunk szerint sokkal fontosabb alkotmányos érdek az alkotmányellenes jogszabályok és bírói döntések felülvizsgálata, mint az esetlegesen megalapozatlan indítványok visszatartása. Az eljárási bírság nemcsak – például a szabálysértési bírság legmagasabb értékének több mint háromszorosát kitevő – mértéke miatt rendkívül aggályos, hanem a kivetésének feltétele miatt is. Ez a gumiszabály semmilyen a visszaélésszerűség mibenlétére vonatkozó iránymutatást nem ad, illetve garanciát nem nyújt, viszont jelentősen elbizonytalaníthatja az indítványozót abban, hogy ügyével az Alkotmánybírósághoz forduljon-e. A notórius pereskedés a normálisan működő demokráciák természetes velejárója: a polgároknak a jogérvényesítéstől való elriasztása helyett az Alkotmánybíróságnak vállalnia kell az ügyek közötti választás felelősségét.

A rendelkezés abban a tekintetben is aggályos, hogy az adott esetben rendkívül jelentős összegű rendbírsággal szemben nem teremti meg a jogorvoslat lehetőségét, ez sérti az Alaptörvényben és az Emberi Jogok Európai Egyezményében is biztosított hatékony jogorvoslatához való jogot.

#### *A konkrét ügy elbírálásával kapcsolatos kizárási szabályokról*

Dr. Mátrai Márta kormánypárti képviselő módosító indítványa törölné a törvényjavaslatból azt a szabályt, amelynek értelmében az indítvány elbírálásában nem vehet részt az az alkotmánybíró, aki az alkotmánybíróági eljárás tárgyát képező jogszabály előkészítéséhez, benyújtásához, kidolgozásához személyes érdemi munkájával hozzájárult [Tj. 62. § (2) bekezdés], mert a képviselő álláspontja szerint ezt az esetet az AB ügyrendje szabályozza, ezért azt szükségtelen törvényi szinten rendezni. Az indoklás nyilvánvalóan tarthatatlan, mert csak törvényben felsorolt kizárási okok garantálhatják azt, hogy egy személy vagy szervezet döntése objektíve pártatlan legyen. A tisztességes eljárás feltételeit törvénynek kell szabályoznia, nem szervezeti ügyrendnek, ellenkező esetben a szervezet saját döntésétől függ az, hogy egyébként összeférhetetlen személyek részt vehetnek-e döntései meghozatalában. Álláspontunk szerint éppen ezért a kizárási okok törvényi szintű bővítésére, és nem szűkítésére lenne szükség: elengedhetetlen lenne például azt is kimondani, hogy az az alkotmánybíró sem vehet részt az indítvány elbírálásában, aki az eljárás tárgyát képező jogszabály meghozatalához szavazatával hozzájárult, ugyanis nyilvánvalóan nem várható az, hogy valaki egy saját maga által korábban támogatott jogszabály alkotmányellenességét mondja ki. Egyébként is elfogadhatatlan, hogy a politikai függetlenség garanciájaként a törvényjavaslat nem állít akadályt az elé, hogy az egyik nap még országgyűlési képviselőként működő politikus másnap már magára ölthesse az alkotmánybírói talárt.

---

<sup>13</sup> A német gyakorlatban sincs ilyen korlátozás, lásd: BVerfGE 4, 157 (176) és 8, 61 (68f.), továbbá Schumann, Ekkehard: Verfassungs- und Menschenrechtsbeschwerde gegen richterliche Entscheidungen. Berlin, Duncker & Humblot GmbH, 1969. p. 41.

Figyelemre méltó ezen túlmenően a módosító indítványnak az a következetlensége, hogy nem ad magyarázatot arra: a törvényjavaslatban szabályozott kizáró okok közül miért csupán erről az egyről gondolja, hogy az ügyrendben is szabályozni lehetne.

#### *A folyamatban lévő actio popularis eljárások megszüntetéséről*

A törvényjavaslat szerint az actio popularis alapján indult és december 31-ig le nem zárult eljárások a törvény erejénél fogva megszűnnek. Csak azok az indítványok maradnak az Alkotmánybíróság előtt, amelyeket azok terjesztettek elő, akik a január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény szerint is jogosultak indítványozásra. Ez a polgárok esetében azt jelenti, hogy indítványaikat csak akkor bírálja el az Alkotmánybíróság, ha a megtámadott jogszabály az Alaptörvénnyel is ellentétes és az indítvány az alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályok alapján is benyújtható [Tj. 71. § (1) és (2) bekezdései]. Ezek a szabályok azt eredményezik, hogy az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő eljárások (az a körülbelül 1600 ügy, amelynek döntő többsége utólagos normakontrollra irányul) szinte mindegyike magától megszűnik, hiszen – az AB tájékoztatása szerint – jelenleg nincs olyan utólagos normakontrollra irányuló indítvány, amelyet az országgyűlési képviselők negyede vagy a kormány kezdeményezett volna, ombudsmani beadványból pedig tizenkettő van folyamatban, amelyből tíz irányul utólagos normakontrollra. Az indítványok egy tetemes része nem érinti közvetlenül az indítványozó polgárok, jogalanyok alapvető jogait. Így például a médiahatóság jogállásával kapcsolatban a jelen véleményt megfogalmazók által benyújtott indítványokban sem fog majd döntés születni, hiszen az abban foglalt, a jogállamiság és a demokrácia alkotmányos értékeivel ellentétes szabályok bár alkotmányellenesek, de alapjogsérelmet nem okoznak, így ezekkel szemben alkotmányjogi panasz benyújtása eleve kizárt volt.

Más esetekben pedig ahhoz vezet ez a rendelkezés (például a három csapás néven ismertté vált szabály kapcsán), hogy jelentősen meghosszabbodik az a tartam, ameddig egy alkotmányellenes szabály része marad a jogrendszernek, és – adott esetben súlyos – jogsérelmeket okoz. Hiszen a 2012. január 1. után a már nem jogosultak által korábban benyújtott, utólagos normakontrollra irányuló indítványokkal támadott jogszabályok később visszakerülhetnek az Alkotmánybíróság elé, ha valaki saját egyedi ügye kapcsán „ütközik beléjük”, és nyújt be velük kapcsolatban alkotmányjogi panaszt, de ilyen esetben az érintettnek előbb le kell folytatnia egy (vagy több) hosszadalmas eljárást és el kell szenvednie az orvosolandó alapjogsérelmet, amit mind a bírósági rendszernek, mind az egyéni panaszos(ok)nak megtakaríthatna a jogalkotó, ha engedné, hogy a már benyújtott indítványokat a megnövelt létszámú Alkotmánybíróság érdemben elbírálja.

Az eljárások megszüntetése ezért nem az utólagos normakontroll iránti indítványokat előterjesztőket érinti igazán hátrányosan, hanem a közérdeket sérti azzal, hogy alkotmányellenes jogszabályok maradnak a jogrendszerben. Az említett indítványok elbírálhatósága, feltéve persze, hogy az Alaptörvény alapján is értelmezhetőek az alkotmányosságot és az ésszerűséget is szolgálja. Amikor ugyanis ezekről az indítványokról döntene a testület, a döntés meghozatalakor is hatáskörébe tartozó eljárásban hozna határozatot, csak épp olyanban, amelyet ekkor már az eredeti indítványozók nem kezdeményezhetnének. Ezen eljárások leállítása visszaható hatályú szabályozás, hiszen az indítványozói jogosultság birtokában beadott indítványok érvényére is kihat az, hogy a későbbiekben megváltozik az indítványozásra jogosultak köre. E megoldás szerint az Alkotmánybíróság döntésekor hatályos szabályok alapján kell tehát megítélni nemcsak az ügy érdemét (azt, hogy alkotmányellenesek-e a támadott rendelkezések), hanem azt is, hogy kell-e foglalkozni egyáltalán az akár évekkor korábban, még más jogi helyzetben beadott indítvánnyal. Ha ez az indítványozó alanyi jogainak érvényesítését tenné utólag lehetetlenné, biztosan alkotmányellenes megoldás lenne, ám az actio popularis keretében indult eljárások utólagos megszüntetése tekintetében, mivel nem a saját, hanem a politikai közösség érdekét képviseli az

indítványozó, az alkotmányellenességet már kétséges kimutatni. Az viszont aligha tagadható, hogy az alkotmányosság eszméjét ezeknek az indítványoknak az életben tartása szolgálná. Az az alkotmányosság ügye, hogy ne létezzenek alkotmányellenes szabályok. Ezt olyan átmeneti rendelkezések szolgálnák, amelyek szerint az indítványozói jogosultságot az indítvány megtételekor hatályos szabályok alapján kellene megítélni. Az Alkotmánybíróság hatáskörét, vagyis azt, hogy e szerv jogszabályok alkotmányosságát megvizsgálhatja és az alkotmányellenes szabályt megsemmisítheti, pedig a döntéshozatalkor hatályos szabályok szerint kellene megállapítani.

\* \* \*

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó alaptörvényi és a törvényjavaslat szerint megalkotni tervezett szabályok mögött kirajzolódó – nyilvánosságra sosem hozott, ezért meg nem vitatott – alkotmánybíráskodási koncepció – az előzőek szerint – nem az alkotmányosságot szolgálja, az elmúlt két évtized nagy hatású és jelentős eredményeket felmutató alkotmánybíráskodásához képest visszalépést eredményez. A koncepció újításai mellett felhozott érvek, mint azt bemutattuk, álságosak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az eddigi hibák ne lennének korrigálhatók. Az Alaptörvény Alkotmánybíróságra vonatkozó rossz szabályai a jelenlegi politikai erőviszonyok mellett akadály nélkül megváltoztathatók. Az Alkotmánybíróságról szóló törvényjavaslatot az azt előterjesztő Alkotmányügyi bizottság a zárószavazásig még visszavonhatja. Ha ezt nem tenné, az Országgyűlés dönthet még úgy, hogy nem szavazza meg a törvényt, de a köztársasági elnök is kifejezheti az alkotmányosság védelmében egyet nem értését, ami alkalmat adhat egy jobb törvény elfogadására. De ha még ez sem történne meg, a rossz szabályok a későbbiekben még mindig jobbakra cserélhetők, amíg pedig ez megtörténik, az Alkotmánybíróság a gyakorlatával – bizonyos korlátok között – javíthat a szabályozás hibáin. Akinek fontos az alkotmányosság és az alkotmányvédelem, az érdekelt a korrekcióban.