



**Kommentár a kormány válaszárol
a Velencei Bizottságnak
az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényről szóló véleményére**

2012. július

A Velencei Bizottság 665/2012. számú, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) rendelkezéseit értékelő véleménye (a továbbiakban: Vélemény)¹ tervezetéhez Magyarország kormánya megjegyzéseket fűzött, amelyeket a Velencei Bizottság részére a Vélemény véglegesítése előtt, 2012. június 13-án megküldött. A kormány a Véleménnyel kapcsolatos megjegyzéseit nem hozta nyilvánosságra, azokat a Velencei Bizottság tette közzé a honlapján.²

Az alábbiakban a kormány által a „Megjegyzések” című dokumentumban a Velencei Bizottság véleménytervezetében foglalt kritikáira adott reakciókat ismertetjük és kommentáljuk. Nem foglalkozunk azokkal a megjegyzésekkel, amelyek nem alkotmányos jelentőségű félreértéseket tisztáznak, vagy alkotmányossági szempontból érdektelenek, ahogy azokkal sem, amelyekben a kormány annak az örömének ad hangot, hogy a Velencei Bizottság a törvény valamely rendelkezésével szemben nem emelt szót, vagy amit kifejezetten megdicsért. Foglalkozunk viszont a Velencei Bizottság véleményének azon pontjaival, amelyek tekintetében egyszerűen elmaradt a kormányzati reakció.

Összességében azt kell megállapítanunk, hogy a kormányról leperegtek a Velencei Bizottság alkotmánybírósági szabályozással kapcsolatos kritikái, egyetlen nyilatkozata sem árulkodott a törvény felülvizsgálatának konkrét szándékáról, annak ellenére, hogy a Velencei Bizottság komoly aggályokat fogalmazott meg, olyanokat is, amelyek a törvénynek a magyar Alaptörvénnyel való összhangját kérdőjelezték meg. A kormány ilyen hozzáállása e kérdéshez azért kell, hogy aggodalommal töltsön el bennünket, mert az Alkotmánybíróság kompromittálódása szükségszerűen elvezet az egyébként is megtépázott alkotmányosság kompromittálódáshoz, mind hazai, mind nemzetközi szinten.

¹ Elérhető: [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)009-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)009-e.pdf).

² Elérhető: [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL\(2012\)045-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL(2012)045-e.pdf).

1. A Velencei Bizottság rámutatott arra, hogy **az Alaptörvény nem tisztázza egyértelműen, hogy az Alkotmánybíróság és annak tagjai függetlenek**, a függetlenség egyes garanciái csak az Abtv.-ben jelennek meg. A VB nyomatékosan arra szólított fel, hogy az Alkotmánybíróság függetlenségének és autonómiájának legfontosabb elvei és feltételei lehetőleg az Alaptörvény szintjén kerüljenek szabályozásra. Azt pedig minimumkövetelményként fogalmazza meg a Vélemény, hogy a testület és tagjainak függetlenségét az Abtv. világosan deklarálja (Vélemény 10–11.)

A kormány válaszában arra mutatott rá, hogy annak ellenére, hogy a testület függetlenségének alapelvéről az Alaptörvény nem ejt szót, az Alaptörvény általános rendelkezéseiből a testület függetlenségére vonatkozó következtetés levonható. A kormány utalt az Alaptörvénynek a jogállamiság és a hatalommegosztás alapelvét deklaráló B) és C) cikkére. A kormány szerint továbbá az Abtv. előírja, hogy az Alkotmánybíróság tagjainak függetlennek kell lenniük, csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek vannak alárendelve. Az Alkotmánybíróság tagjai választására és a tagság személyi feltételeire vonatkozó, a függetlenségüket biztosító szabályok pontosan ugyanazok, mint amelyek 1989 óta hatályban vannak. Az újraválasztás kizárása és a tagok számának emelése pedig a kormány szerint a függetlenség további - újonnan bevezetett - biztosítója.

A kormány válaszában foglaltakkal szemben **az Alaptörvény hivatkozott, a jogállamiságra és a hatalommegosztásra utaló általános rendelkezései nem érvényesülhetnek alkotmányos biztosítékokként. Sőt, az Alaptörvénynek vannak olyan, a kormány által nem hivatkozott rendelkezései is, amelyek éppen cáfolják a kormány mondandóját.** Ilyen például az Alaptörvény N) cikke, amely szerint az Alkotmánybíróság feladata ellátása során köteles tiszteletben tartani a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét. Másik példa az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése, amely az Alkotmánybíróság hatáskörének teljességét az államadósság mértékétől teszi függővé. Az alacsonyabb szintű jogforrásban, az Abtv.-ben meghatározott függetlenségi garanciák pedig nem képesek pótolni az alkotmányos szintű garanciákat, nem orvosolják azok hiányát. A kormánynak a függetlenség Abtv.-beli állításai is korrekcióra szorulnak:

– Egyrészt az az előírás, hogy az alkotmánybíró független, csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve, nem jelent garanciát sem a testület, sem a tagjai függetlenségére a függetlenséget csorbító törvényekkel szemben. Az ilyen támadásokkal szemben éppen az Alaptörvényi szinten megfogalmazott garancia lenne az egyedül elfogadható.

– Nem igaz továbbá, hogy az alkotmánybírák tagjainak választására vonatkozó szabályok megegyeznek az 1989 óta érvényesülőkkel. A 2010-ben megalakult Országgyűlés egyik legelső vitatott döntése az alkotmánybírák választása eljárási szabályainak a megváltoztatása volt. A változtatás lényege az volt, hogy a jelenlegi kétharmados többséggel rendelkező kormánytöbbségnek ne kelljen megegyezniük az alkotmánybírák személyében az ellenzékkel. A változtatás minden kritikusa szerint durva támadás volt az Alkotmánybíróság függetlenségével szemben. Emlékeztet, hogy a módosítással szemben kifogást emelt Sólyom László köztársasági elnök is, és élt a politikai vétó lehetőségével. Az Országgyűlés azonban változatlan formában fogadta el a módosítást. A kormány hivatkozása tehát hamis tényeken alapul.

– Kifejezetten cinikus válasz a tagok számának felemelésére mint a függetlenség megerősítésére hivatkozni. Az alkotmánybírák jelölésére és választására vonatkozó új szabályok és a létszám drasztikus megemlése együttesen ugyanis éppen azt tette lehetővé, hogy a jelenlegi kormánytöbbség a saját embereivel töltsen fel az Alkotmánybíróságot. A létszám megemlése tehát valójában durva támadás volt a testület függetlenségével szemben.

A kormány mindemellett nem reagált a Velencei Bizottság azon kritikájára, miszerint az alkotmánybírák választásának a jelenlegi módja nem segíti a testület távol tartását a politikától, különösen a jelenlegi helyzetben, amikor is a kormánypárt egymaga kétharmados többséggel bír. (Vélemény 8. pont.)

2. A Velencei Bizottság felhívta a figyelmet arra, hogy az Abtv. 15. § (3) bekezdésének azon szabálya, amely alapján **ha az Országgyűlés nem választ időben új bírát, akkor a lejárt mandátumú bíró megbízatása meghosszabbodik, nincs összhangban az Alaptörvény vonatkozó szabályával.** (Vélemény 16. pont.)

A kormány erre azt a választ adta, hogy a két szabály nem áll ellentétben egymással, a bírakat 12 évre választják, mandátumuk meghosszabbítása csak kivételes.

Alkotmányjogi értelemben a kormány válasza elégtelen. Az alkotmánybírák ugyanis demokratikus legitimációjukat az Alaptörvényből eredeztetik. Alacsonyabb szintű jogforrás még kivételesen sem hosszabbíthatja meg ezt a legitimációt, ha az Alaptörvény tételes szabálya alapján az már megszűnt. Az Abtv. szabálya tehát ellentétben áll az Alaptörvénnyel.

3. A Velencei Bizottság **az alkotmánybírói megbízatás megszűnési eseteként az Abtv. 16. § (4) bekezdésében megfogalmazott méltatlanságot is kifogásolta. Érvelése szerint e fogalom tág értelmezési lehetőséget nyit és bizonytalan.** A Velencei Bizottság ezért azt javasolta, hogy az értelmezési bizonytalanságot eljárási biztosítékokkal ellensúlyozza a jogalkotó (például a kizárásról szóló döntést a bírák kétharmada által támogatott vagy egyhangúan meghozott határozathoz lehetne kötni). (Vélemény 18–19.)

A kormány erre azt a választ adta, hogy a méltatlanság mint mandátumvesztési ok 1989 óta az alkotmánybírói szabályozás része és még soha nem került alkalmazásra.

A kormány egy alkotmányos felvetésre, a független alkotmánybírák elmozdíthatatlanságát fenyegető szabályra való figyelemfelhívásra válaszul egy alkotmányos szempontból értékelhetetlen választ adott. Az, hogy hasonló szabály régóta létezik és még soha nem alkalmazták, nem oldja meg azt a problémát, hogy a jövőben e szabály alapján elmozdíthatók lesznek a „nemkívánatos” bírák. Egy rossz szabály azért nem válik jó szabállyá, mert régóta

létezik.

4. A Velencei Bizottság az előzetes normakontroll intézményével kapcsolatban arra hívta fel a figyelmet, hogy az az Alkotmánybíróságot a politikai folyamatok részévé teheti, amennyiben ez egy szélesen alkalmazható eszköz (Vélemény 24.).

A kormány válaszában arra hivatkozott, hogy az előzetes normakontroll-eljárások kivételes jellegét két tényező biztosítja. Egyrészt az, hogy csak a parlamenti többség egyetértésével kezdeményezhető ilyen, másrészt az, hogy egy törvény egészének Alaptörvény-ellenességének megállapítása ebben az eljárásban nem indítványozható. A kormány azzal is érvelt, hogy az új szabályozás hatályba lépése óta eltelt öt hónapban ilyen eljárást nem kezdeményeztek az Alkotmánybíróság előtt.

A Velencei Bizottságnak igaza van abban, hogy az előzetes normakontroll veszélyes eszköz. A kormány válaszából azonban kiderül, hogy nem értette meg a lényegét: **az, hogy a parlamenti többség egyetértése kell az eljárás megindításához, egyáltalán nem jelent garanciát azzal szemben, hogy az Alkotmánybíróság az előzetes normakontroll eljárásokon keresztül a parlamenti többség játékszerévé váljon.** A szabályozás csak azt akadályozza meg, hogy a parlamentben kisebbségben lévők vonják be a testületet a politikai folyamatokba, de akivel szemben az AB függetlensége igazán védelemre szorul, a többség nincs korlátozva ebben. Külön visszatetsző, hogy az alkotmánybíráskodás rendszerének átalakításakor az utólagos normakontroll lehetőségének szűkítése mellett a kormányzat politikusai éppen azt hozták fel érvként, hogy az utólagos normakontroll helyett majd sokkal hatékonyabb eszköz lesz az előzetes normakontroll eljárás alkalmazása.

5. A Vélemény egyértelműen jogalkotást sürget az alkotmányjogi panasz vonatkozásában is: a **VB legfőbb kritikája azt éri, hogy a szabályozás alapján nem világosak a panasz különböző formáinak megkülönböztető jegyei, a következtelen terminológia miatt ugyanis a különböző panasztípusok egymástól nehezen elhatárolhatók.** Hasonló átláthatatlanságot lát a VB az alkotmányjogi panasz befogadására irányuló egyes szűrőfeltételek egymáshoz való viszonyában is. A Vélemény szerint a törvényi következtelenségeket mielőbb orvosolni szükséges a szabályok oly módon történő megváltoztatásával, amely az eljárási formákat a polgárok számára érthetőbbé teszi, ám egyúttal nem szűkíti az alkotmányjogi panasz terjedelmét. (Vélemény 26–28.) A VB szerint emellett felül kell vizsgálni azt a korlátozást is, amely egyedi ügyekben kizárólag bírói döntések megtámadását teszi lehetővé alkotmányjogi panasszal, és nem ad módot arra, hogy más közhatalmi szervek alaptörvény-sértő döntései is megtámadhatóak legyenek. (Vélemény 30.)

A kormány válaszában rendkívül hosszan magyarázza az alkotmányjogi panasz egyes – jogszabályt, illetve egyedi bírói döntést – támadó formáinak különbözőségét, igazolni próbálván azt, hogy az alkotmányjogi panasz eljárási típusait megjelenítő rendelkezések nem pontatlanok. A kormány azt is kiemeli, hogy az Abtv. 28. §-a értelmében az Alkotmánybíróság nincs kérelemhez kötve az eljárásban, azaz az eljárások szabadon átjárhatók a bíróság részéről. Ez a

rendelkezés éppen azt hivatott kiküszöbölni a Kormány szerint, hogy a polgárokat azért érje hátrány, mert nem pontosan jelölték meg az eljárás jogalapját.

A magunk részéről abban osztjuk a kormány álláspontját, hogy a hatályos szabályok nem mossák össze a különböző panaszok eljárási típusait, világosan elhatárolhatóak egymástól a panasz normát, illetve bírói döntést támadó formái. (Itt most nem térünk ki az Átmeneti Rendelkezők 22. cikk (1) bekezdésével előidézett értelmezési nehézségekre és jövőbeni potenciális jogalkalmazási anomáliákra, mivel a VB itt az Átmeneti Rendelkezőkre nem hivatkozott.) Egyáltalán **nem osztjuk azonban a kormánynak azt a normaszöveg jelentőségét bagatellizáló megjegyzését, miszerint az eljárások „átjárhatósága” miatt nincs jelentősége annak, hogy az indítványozó mely jogalapra hivatkozva, mely eljárásban fordul az Alkotmánybírósághoz.** Különösen nem tartjuk indokoltnak ezt az optimista felfogást annak fényében, hogy **az Alkotmánybíróság nap mint nap az eljárási szabályokba való görcsös kapaszkodással próbálja elkerülni, hogy érdemben döntést kelljen hoznia a panaszok alapján.** Az eljárások átjárhatósága – szemben az alkotmányjogi panasz jogalapjával – nem a panaszos jogérvényesítésének garanciája, hanem az AB belátásának függvénye. Jól illusztrálja ezt annak az alkotmányjogi panasznak a sorsa, amely az eljáró bíróság konkrét ügyben való kijelölését lehetővé tevő jogszabály megtámadása mellett azt a bírói döntést is megtámadta, amelyet nem a törvény szerinti bíró, hanem az OBH elnökének rendelkezése szerint kijelölt bíró hozott. Az Alkotmánybíróság ugyanis ezt az ügyet kifejezetten azért utasította vissza, mert az indítványozó nem egyértelműen jelölte meg az Alkotmánybíróság hatáskörét, pontosabban egyszerre két hatáskört is megjelölt, amikor a panaszt az Abtv. 26. § (1) bekezdésére (bírói eljárásban alkalmazott alaptörvény-ellenes jogszabály megtámadása) és az Abtv. 26. § (2) bekezdésére (közvetlenül hatályosuló alaptörvény-ellenes jogszabály) egyaránt alapította. (IV/2485/2012 AB határozat)

Azt, hogy az alkotmányjogi panasz hatósugara miért csak a bírói döntésekre terjed ki, a Kormány nem kommentálta.

6. A Velencei Bizottság nem hagyta szó nélkül az Abtv. azon szabályát sem, amely **a legfőbb ügyészt hatalmazza fel arra, hogy alkotmányjogi panaszt emeljen, ha a panasztételre jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.** A Velencei Bizottság a legfőbb ügyész közérdeket érvényesítő funkciójával nem tartotta összhangban állónak az egyéni érdekek érvényesítését, mivel ezek a jellemzően egymásnak feszülnek. Bár a legfőbb ügyész jogosultsága nem sért európai minimumszintet, a VB javasolja, hogy az individuális jogok védelmével inkább az alapvető jogok biztosa legyen felruházva. (Vélemény 29.)

A kormány válasza szerint az ügyész ilyen joga hagyományosan része a magyar jogrendszernek. Az ügyész ilyenkor a közérdeket érvényesíti az olyan egyedi ügyben, amikor az egyén nem képes saját egyéni jogai védelmére, hiszen erre az érintettnek is lenne lehetősége, ha egyébként képes lenne saját jogai védelmére. A legfőbb ügyész – érvel a kormány – ráadásul csak akkor kezdeményezhet ilyen eljárást, ha az alapügyben az ügyészség maga részt is vett. Más szereplő, mint

például az alapvető jogok biztosa nincs felhatalmazva arra, hogy bírósági eljárásokban közreműködjön, ezért nem is tudna olyan ügyekben panasszal élni, amelyek bírósági előzményében nem vett részt.

A kormány hagyományra vonatkozó érve az ügyészség alkotmányos funkcióival kapcsolatos legrégebbi kritikákról nem vesz tudomást. Az, hogy a szovjet típusú alkotmányok szerint az ügyészség általában a törvényesség őre és e funkciójával összefüggésben léteznek olyan hatáskörei, amelyet a Velencei Bizottság kifogásolt, valóban régóta része a magyar jogrendszernek, de nem olyan része, amelyet meg kellene tartani, éppen a Velencei Bizottság által jelzett ellentmondásos volta miatt. **Az ügyész hasonló hatáskörei azokból az időkből származnak, amikor az alapvető jogok védelme mai intézményi rendszeréhez még csak hasonló rendszer sem épült ki Magyarországon. A jogfejlődés azonban kitermelte azokat az intézményeket (köztük a Velencei Bizottság által is említett alapvető jogok biztosát), amely funkciója kifejezetten az alapvető jogok védelme az egyedi ügyek szintjén.**

7. A Vélemény udvariasan visszafogott hangneme ellenére is jól kivehető annak a kritikának az éle, amit a VB az Alkotmánybíróság normakontroll-hatáskörét csorbító szabályok kiterjesztésével kapcsolatosan megfogalmazott. **A VB rendkívül aggályosnak tartja, hogy a kormány nem hogy nem szüntette meg azt a szabályt, amely költségvetési kérdésekben elzárja az Alkotmánybíróságot a felülvizsgálat lehetőségétől, hanem olyan szabályt emelt az Átmeneti Rendelkezőkkel az Alaptörvény szintjére, amely – a jelenlegi ideiglenes korlátozáshoz képest – az örökkévalóságig kizárja azoknak a költségvetési jogszabályoknak a normakontrollját, amelyek abban az időszakban születnek, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja.** Azaz a korlátozás nem csak addig érvényes, amíg az államadósság a megjelölt értékhatár alá nem esik, hanem utána is mindazon törvények esetében, amelyek még a csonka hatáskörű alkotmánybíráskodás ideje alatt láttak napvilágot. (Vélemény 38.)

A kormány a hatáskörszűkítés fenntartását a gazdasági egyensúly megteremtésének és megőrzésének céljával indokolja. Válaszában kiemeli, hogy a korlátozás csak az utólagos normakontrollt érinti, azaz előzetes normakontroll esetében nem érvényesül a megkötés, illetve nincs akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság a korlátozás hatálya alá nem tartozó alapjogok, így többek között az emberi méltóság sérelmével összefüggésben vizsgálja a törvényeket. A hatásköri korlát időbeni kiterjesztését a kormány szerint azt hivatott megakadályozni, hogy felboruljon a gazdasági egyensúly annak helyreállítása után.

Alkotmányossági szempontból a kormány őszintétlen érvei továbbra is védhetetlenek. Az, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre nem teljes, másképpen fogalmazva, hogy bizonyos alapjogok sérelme esetén nem fordulhatunk a testülethez, fogalmilag fosztja meg az Alaptörvényt attól, hogy alkotmányként tekinthessünk rá, hiszen kikényszeríthetőség hiányában nem töltheti be a jogrendszer elsőszámú dokumentumának szánt funkcióját. Ha alapvető jogaink felett nem őrökdhöz hatékony eszközökkel az Alkotmánybíróság, akkor ezek a jogok nem jogként, hanem a mindenkori parlamenti többség által nyújtott kegyként gyakorolhatók csupán. Ennyiben az

Alaptörvény kifejezetten a sztálinista alkotmány örököse.

8. Az Abtv. sokat bírált, kötelező jogi képviseletet előíró rendelkezése kapcsán a VB elismeri, hogy ezek a rendelkezések a panaszok minőségének emelését szolgálják, mindazonáltal **aggályosnak találja, hogy az Alkotmánybíróság elérésének nehézségeit sem ingyenes, de még csak kedvezményes jogi segítségnyújtás sem ellensúlyozza.** (Vélemény 43.)

A kormány válaszában kifejti, hogy a jogi segítségnyújtás rendszere krízishelyzetben van, az alkotmányjogi panasz beillesztésére ezért már csak a rendszer újrakonstruálása után lehet gondolkodni. Mindazonáltal a kormány szerint az Alkotmánybíróság elérhetősége szempontjából azt is figyelembe kell venni, hogy az Abtv. szélesen határozza meg a jogi képviselők körét, hiszen nem csak ügyvédekről van itt szó, hanem civil szervezetek szakvizsgával rendelkező képviselőjéről, jogtanácsosokról is.

A kormány válasza - láthatóan - ezúttal sem alkotmányjogi, hanem költségvetési szempontokon alapszik, teljes mértékben figyelmen kívül hagyva a Véleményben megfogalmazott valódi problémát, nevezetesen azt, hogy **a kötelező jogi képviselet túlságosan eltávolítja az alkotmányjogi panaszt a hagyományos alanyi jogi jogérvényesítési formáktól, és az egyenlő esélyekkel igénybe vehető alapjogvédelem ellen hat.**