



Csirik Márton PhD-hallgató,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Összehasonlító Jogi Intézet

Az alkotmánybíráskodás művészete és egy új alkotmánybíróági törvény koncepciója

I. Az alkotmánybíráskodás alapjai

Hálátlan szerep az alkotmánybíráskodóké és az alkotmánybíráké. Mivel döntéseik sohasem nyerik el a társadalom minden érdekcsoportjának tetszését, rengeteg kritikának vannak kitéve, annál is inkább, mivel határozataik gyakran emberek százezreinek a mindennapjaira gyakorolnak meghatározó hatást. Önmagában kritika megfogalmazásával persze egy demokratikus társadalomban nincs is probléma. A baj sokkal inkább az, hogy míg, ha például egy orvos elkövet egy műhibát, akkor a kritikát a saját tudományterületének módszerei alapján megfogalmazott módon lesz kénytelen lenyelni, az alkotmányok védői esetében ez a legkevésbé van így. A döntés jogi megalapozottságát legfeljebb eldugott szellemi műhelyekben elemzik, a nyilvánosság számára az indokolás legfeljebb a döntés sajtóközleményét szó szerint átvevő hírlapokból ismerhető meg egy-két bekezdés erejéig.¹ A folyamatos támadás, ami természetesen elsősorban a kormányoldal képviselőitől és szimpatizánsaitól érkezik, sokkal inkább politikai alapú, ami ellen pedig nem is nagyon lehet védekezni. Még egy igen jó döntés esetében sem lehet az alkotmánybíráskodók irányába dicséretet hallani, az ellenzéki pártok sablonos döntést üdvözlő közleményei pedig eltűnnek a határozat utóéletét meghatározó, újra fellángoló politikai csatározások közepette.

Az hogy ez így alakult, elsősorban annak a következménye, hogy az alkotmánybíráskodók a hatalmi ágak megosztásának rendszerében minden demokratikus államban kiemelt helyet foglalnak el. Definíciójuk szerint arról döntenek, hogy egy adott jogi norma megengedett-e (azaz legális, vagyis mind formailag mind tartalmilag megfelel a jogrendszer primer bázisát képező alkotmánynak), s ha nem az, akkor jogukban áll azt megsemmisíteni.² Jelentőségük abban is megragadható, hogy olyan társadalmi értéket jelenít meg, melyek jelentősen gazdagítják a jogi kultúrát, s mára több államban is a jog és a jogrendszer elengedhetetlen részeivé váltak.³ Funkciójukból adódóan biztosítják azt a kényes egyensúlyt az állami szervek között, mely szükséges azok hatékony, ugyanakkor ellenőrizhető működéséhez, valamint ellátják az egyéni szabadságjogok védelmét, végső soron persze az

¹ Eddig egyetlen ellenpéldát találtam. A jogvelemeney.blog.hu honlapon alkotmánybíróági döntések jogi érvelését elemezte a szerkesztő. Azonban ebben a formában mára ez a blog is megszűnt.

² Bragyova András: Az alkotmánybíráskodás elmélete, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994, 24. p.

³ Kovács István: Az Alkotmányjogi Tanácstól az Alkotmánybíráskodásig, in: Magyar Jog, 1989, 7-8. szám, 611-632. p.

előbbi is az utóbbit szolgálja. E két fő feladat mellett természetesen más egyéb – első ránézésre sokszor oda nem illő – feladatot is ellátnak.⁴ A hatáskörök sokszínűsége mellett az eldöntendő ügyek is a jogi élet lehető legkülönbözőbb területéről kerülnek ki.

Az alkotmánybíróságoknak ugyanakkor jogi természetük mellett politikai vetületükkel, hatásukkal is számolni kell. A témával foglalkozó szakirodalom nagyjából egységesnek tűnik abban, hogy nem tagadják az alkotmánybíróságok politikai szférába való tartozását, inkább ennek mértékében van eltérés. Egyesek szerint az alkotmánybíróságok a jog és a politika határán helyezkednek el.⁵ Mások az alkotmányértelmezés fő szervét egyenesen egy „hatalmi négyszög” (törvényhozás, végrehajtás, bírói szervezet, alkotmánybíróság) részének tekintik.⁶ Az alkotmánybíróságok tevékenységének politikai vetülete természetesen nagyban függ attól, hogy az egyes országok törvényhozásai milyen szervezeti, hatásköri és eljárási megoldásokat alakítottak ki ezen szerveknek. Az újabb szakirodalom azt az álláspontot is megerősíti, hogy a közvélemény is jelentős hatással van a bírák döntéseinek kialakítására.⁷ Így leszögezhető, hogy az alkotmánybíróság bizony így vagy úgy, de a politikai akaratképzés része, melynek során egy olyan komplex rendszerben helyezkedik el, melyben helyzete a bemeneti oldalon nagyban függ az intézménynek a jogalkotó által történő szabályozási módjától, a politikai hagyományoktól, a külföldi alkotmánybíróságok ítélkezési gyakorlatától, a közvélemény alakulásától, s a saját maga helyzetéről való önreflexiótól is. Kimeneti oldalon döntései pedig a politikai és a mindennapi élet számtalan területét befolyásolhatja:⁸ adott esetben akár a külpolitika alakulását is.⁹ Utóbbival kapcsolatban a legfontosabb tényező azonban mégis az, hogy annál inkább az alkotmánybíróági értelmezés határozza meg az alkotmány tartalmát, minél nehezebbek az alkotmány módosításának feltételei.¹⁰ Ennek legtipikusabb példája a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság az Amerikai Egyesült Államokban, amely a módosítás nehézsége miatt elasztikus szöveget folyamatosan újraértelmezi, s ad egyes passzusoknak új, akár gyökeresen eltérő jelentést.¹¹

Amint az a fentiekből látszik, a demokratikus államszervezet megfelelő és hatékony működéséhez elengedhetetlenül szükséges az alkotmánybíróság megfelelő működése. Ennek alapja pedig a megfelelően kidolgozott jogszabályi háttér. Ez Magyarországon a tanulmány megírásának idején (2012. februárja) félig-meddig adott. Az Alkotmánybírósról szóló már nem hatályos 1989. évi XXXII. tv-t (a továbbiakban: régi Abtv) 2012. január 1-től az Alkotmánybírósról szóló 2011. évi CLI. tv. (a továbbiakban: új Abtv.) váltotta. Számos a témával foglalkozó szakember minősíti le a régi Abtv-t. Elkapható előkészítésének megfelelően hézagoss és ellentmondásos.¹² A leggyorsabban készült rendszerváltó jogszabályok közé sorolható,¹³ ennek ellenére igen kevés módosításon ment át.¹⁴ Ez csak néhány kritika a jogszabállyal kapcsolatban, de a sort – nem vitatva a törvény érdemét és

⁴ A témával foglalkozók között közismert tény, hogy a portugál alkotmánybíróság állapítja meg a köztársasági elnök halálát. (Portugália alkotmánya 223. cikk (2) bekezdés a) pont)

⁵ Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): Politika és politikatudomány, Aula Kiadó, 2005, Budapest, 290 p.

⁶ Bihari Mihály – Pokol Béla: Politológia, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2009, Budapest, 511 p.

⁷ W. Giles, Michael. – Blackstone, Bethany –. Wining, Richard L Jr.: The Supreme Court in American Democracy: Unraveling the Linkages between Public Opinion and Judicial Decision Making in: Journal of Politics, 2008, Volume 2, 293-306. p.

⁸ Ehhez lásd Gabriel Almond rendszerelméleti modelljének rövid összefoglalását. Bayer József: A politikatudomány alapjai, Napvilág Kiadó, 2000, Budapest, 96 p.

⁹ Hargitai József: A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga, AULA Kiadó, Budapest, 2005, 39-40. p.

¹⁰ Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 195. p.

¹¹ Badó Attila – Bencze Mátyás (szerk.): Betekintés a jogrendszerek világába, Studio Batiq, Budapest, 2007, 63. p.

¹² Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, 2001, Budapest, 19. p.

¹³ Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I., Osiris Kiadó, 2007, Budapest, 448. p.

¹⁴ Trócsányi László (szerk.): A mi alkotmányunk, Complex Kiadó, 2006, Budapest, 226. p.

történeti jelentőségét – hosszan lehetne folytatni. Az új törvény pedig inkább politikai támadásoknak került a keresztútjába.

Az új koncepció szükségességének megértéséhez egy rövid történeti kitekintést kell tenni. 1989-ben az Alkotmánybíróság idegen testként kezdte meg működését, de mára joggal mondhatjuk, hogy a jogrendszer meghatározó részévé vált. Az elmúlt húsz évben történt tűzoltás-szerű módosítások helyett egy meglapozott új koncepció megalkotása esszenciálisnak mutatkozott. Könyvtárnyi tanulmány elemezte a taláros testület működését, s a ciklikusan előbukkanó alkotmányozásoknál is rendre előveszik a kérdést. Ebben a folyamatban számos megfontolásra, s adott esetben továbbgondolásra méltó ötlet érett meg, melyek közül néhányat én is szimpatizálok. E mellé figyelembe kell venni azt, hogy az Alaptörvény alapján, annak végrehajtása érdekében praktikus okokból is teljes mértékben nélkülözhetetlen az új törvény elfogadása.

Ezt a helyzetet felismerve tanulmányomban egy új alkotmánybíróági törvény koncepcióját szeretném vázolni, szem előtt tartva azt, hogy – csakúgy mint a választási rendszereknél – minden megoldás szükségszerűen politikai (de, nem feltétlen pártpolitikai) döntést eredményez. Az én vázlatom egy kvázi szakmai anyagnak tekinthető, mely egy fiktív törvényalkotónak alapot adhat a számára kedvező döntés meghozatalához.

II. Az alkotmánybíráskodás kialakulása és elterjedése

II.1. Bevezető megjegyzések

Az az elképzelés, hogy a törvényesség megvalósulása nem pusztán a tételes jogszabályok mechanikus betartását jelenti, évezredekre visszanyúlik az emberiség történelmében, s nem véletlen, hogy épp az európai kultúra bölcsőjében jelent meg ez először markáns formában, mely később végül oda vezetett, hogy az Amerikai Egyesült Államokban ez az eszme a gyakorlatban is maradéktalanul meg tudott valósulni.

Szinte klisének tekinthető, hogy Szophoklész Antigoné című drámájában a pozitív jog és az igazságosságként felfogott természetjog konfliktusa vezet a véres végkifejlethez. A természetjogi gondolkodás lebilincselően izgalmas fejlődése pedig az egész középkori és reneszánsz európai kultúrtörténet mellőzhetetlen része.

Ugyanakkor ahhoz, hogy pont az amerikai kontinensen, s pont akkor alakuljon ki az alkotmánybíráskodás gyakorlatilag véglegesnek tekinthető formája, az is kellett, hogy a frissen felszabadult gyarmatok olyannyira rettegjenek az önkényuralom bármilyen fajta visszatérésétől, hogy Montesquieu elméleti úton megkonstruált modelljét vegytisztán próbálják a gyakorlatba átültetni. Ugyanakkor a hatalommegosztást merevebben követő amerikai alkotmány¹⁵ nem rendelkezett kielégítő módon a bírósági szervezetrendszerrel. Leginkább ez a két tényező vezethetett oda, hogy a Szövetségi Legfelsőbb Bíróságnak gyorsan értelmeznie kellett a saját maga helyzetét a hatalommegosztás rendszerében, s ezt tette úgy már az első jelentős döntésében, ahogyan az a történelemből közismert.

II.2. A Marbury v. Madison ügy (1803)

Úgy vélem érdemes kicsit több időt tölteni az alkotmánybíráskodás startvonalának számító Marbury v. Madison (1803) ügy alaposabb megvizsgálásával, hiszen Marshall főbíró

¹⁵ Az Amerikai Egyesült Államokban az elnök nem lehet egyszerre képviselő a törvényhozásban, míg a legtöbb európai államra ez a jellemző. Ez a példa is jól érzékelteti, hogy ott a hatalommegosztás mechanikusabb, ugyanakkor mindenbizonnyal hatásosabb válfaját tartják ideálisnak.

okfejtéséből legalább annyi elméleti megalapozottság gyűjthető össze az alkotmánybíráskodásnak a quasi amerikai szinonimájaként is felfogható bírói felülvizsgálat (judicial review) mellett, mint a különféle természetjogi okfejtésekből.

A jogeset történeti előzményeként a következőket lehet elmondani. Az 1800-as elnökválasztáson John Adams-nek nem sikerült újrázni, így ő és bizalmasai úgy határoztak, hogy hatalmukat szövetségi bírakként mentik át. Olyan új szövetségi bírósági szervezetet szabályozó törvényeket fogadtak el, melyek rengeteg új pozíciót teremtettek – természetesen saját maguk számára. William Marbury békebírói (justice of piece) címre pályázott, de Jefferson beiktatása előtt nem kapta meg azt az okiratot, mely őt tisztségében alakilag legitimálta. Így Marbury a Szövetségi Legfelsőbb Bíróságtól kérte egy olyan bírósági végzés (mandamus) kiadását, mely arra kötelezte volna James Madisont, az illetékes tisztviselőt, hogy az okiratot a részére adja át. A bíróság hosszú okfejtés után a következő jogi konklúziót vont le. Az 1789-es bírósági szervezeti törvény (mely lehetővé tette Marbury-nek, hogy ügyével közvetlenül a legfelsőbb fórumhoz fordulhasson) a szövetségi alkotmányhoz képest több elsőfokú hatáskörrel is bővítette a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság hatáskörét, melyet az expressis verbis nem tett lehetővé. Márpedig Marshall főbíró és kollegái szerint, „ha a törvényhozás diszkrecionális joga lenne a hatásköröket elosztani a különböző szintű bíróságok között, akkor teljesen haszontalan lett volna a bírói hatalom definiálásánál és az azt gyakorló szervek meghatározásánál tovább menni.” És ezek után merült fel a legfontosabb gyakorlati kérdés, mely szerint van-e a Szövetségi Legfelsőbb Bíróságnak hatásköre alkotmányellenessé nyilvánítani egyes törvényeket. A választ az ítélet indokolása így fogalmazza meg: A törvényhozás hatásköre meghatározott és korlátozott... De milyen célból korlátozott a hatáskör... ha ezek a korlátok bármikor áttörhetőek. [Vagy] az alkotmány irányít minden alatta levő jogszabályt, vagy a törvényhozás egy egyszerű törvénnyel megváltoztathatja az alkotmányt. E két alternatíva között nincsen átmenet... Ha egy jogszabály hatályos, de nem érvényes, a bíróságok akkor is kötve vannak az alkalmazásához...? Azoknak akik a jogszabályokat alkalmazzák, szükségszerűen értelmezniük is kell azokat. Így ha két jogszabály¹⁶ ütközik, a bíróságnak kell mérlegelnie... Ha pedig a bíróságok elsősorban az alkotmányhoz vannak kötve, akkor az, s nem pedig a közönséges törvények kell hogy az ügy alapját szolgálják.

II.3. Az alkotmánybíráskodás elterjedése

Az alkotmánybíráskodás egészen a XX. század elejéig Európában nemhogy széles körben, de egyáltalán nem tudott elterjedni. Ennek okainak részletes vizsgálatától ehelyütt el kell tekintenem, úgyhogy térjünk is rögtön át az intézmény világhódító útjának első állomására. Egy ok azonban mégis mindenképpen kiemelendő. Ez pedig Louis Favoreu szavaival élve a következőképpen hangzik: „Az 1789-es Forradalomtól kezdve, a XIX. századon végig és a XX. század elején tartja magát az, és nehezen vonható kétségbe a törvény csalthatatlanságának rousseau-i dogmája.”¹⁷

Az alkotmánybíráskodás (Verfassungsgerichtbarkeit) európai modelljének elméleti megalapozása Hans Kelsen nevéhez fűződik, aki normapiramis-elméletével lényegében az alacsonyabb szintű jogszabályoknak a magasabbaknak való szükségszerű megfelelését emelte ki. Itt azonban legalább egy gondolat erejéig fel kell hívni a figyelmet arra a problémára, hogy számos jogforrás egyszerűen nem tud beépülni a kelseni normapiramisba. Ilyen mindenekelőtt

¹⁶ Az alkotmány és egy közönséges jogszabály.

¹⁷ Favoreu, Louis: Les Cours constitutionnelles. Magyarul in: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés 55. p.

a szokásjog, s az ennél kicsit tágabb íratlan jog kategóriája.¹⁸ Szintén hasonló problémát vet fel a nemzetközi szerződések alkotmányosságának a kérdése, melyre az alkotmánybíróágok sosem tudtak teljesen kielégítő választ adni¹⁹. Ebből pedig az a következtetés vonható le, hogy a normák hierarchiájának elmélete nem tud következetesen érvényesülni. Ennek ellenére Ausztriában az alkotmánybíráskodás (Verfassungsgerichtbarkeit) már 1919-20-ban megkezdődött.²⁰ Emellett kiemelendő az a véletlennek véleményem szerint cseppet sem nevezhető tény is, hogy a Legfelsőbb Alkotmánybíróágnak gyakorlatilag működött egyfajta intézményi előfutára: az 1867-ben létrehozott Birodalmi Bíróság (Reichsgericht).²¹

A szövetséges fegyverek árnyékában született német Grundgesetz a Szövetségi Alkotmánybíróág (Bundesverfassungsgericht), az olasz alkotmány Alkotmánybíróág (Corte Costituzionale) felállításáról rendelkezett. Ezek után gyakorlatilag alkotmányos hagyományként lehet arra a tendenciára tekinteni, hogy egy frissen demokratizálódott állam – mintegy bizonyítandó a jogállamiság és az emberi jogok iránti elkötelezettségét – gyorsan felállítja saját alkotmánybíróágát. Így történt ez Görögországban a Különleges Legfelsőbb Bíróság (1975) felállításával, Spanyolországban (1980)²², Portugáliában (az 1982-ben módosított 1976-os Alkotmány), valamint – mintegy harmadik hullámként – a volt szovjet tömb országaiban: legelőször Lengyelországban (1985)²³, s Magyarországon is az 1989. évi XXXII. tv. alapján. Az, hogy egy alkotmánybíróágot nem a demokratikus átmenet sajátos következményeként állítják fel igen ritka példának tekinthető, s csak Franciaországra, s Belgiumra jellemző.²⁴

Végezetül egy ilyen terjedelmű tanulmány nem mellőzheti azt, hogy a magyar Alkotmánybíróág létrejöttének körülményeit legalább pár mondat erejéig ne említsük meg. Az intézmény a magyar jogéletben nem teljesen előzmény nélküli, (gondoljunk csak az 1984. évi I. tv.-nyel létrehozott Alkotmányjogi Tanácsra, vagy az 1989. évi I. tv. alapján létrejövő korábbi Alkotmánybíróágra) ám ezek a konstrukciók a hatalommegosztásnak egy csökevényesebb struktúráját valósították meg.²⁵ Az Ellenzéki Kerekasztal és az MSZMP közti tárgyalásokon végül sikerült megegyezni egy erős Alkotmánybíróágot szabályozó sarkalatos törvény koncepciójában, mely az 1989. évi XXXII. tv.-nek megfelelően 1990. január 1-jén öt taggal meg is kezdte működését.²⁶

III. A hatályos magyar és a de lege ferenda javaslat koncepciója

Javaslatom alapvonalainak jobb megértéséhez első lépésként célszerű elhelyezni a magyar Alkotmánybíróágot az alkotmánybíráskodást végző szervek rendszerében.

A klasszikus felosztás szerint az alkotmánybíróágoknak van egy amerikai és egy európai modellje,²⁷ illetve egyes szerzők megkülönböztetnek egy úgynevezett vegyes modellt

¹⁸ Bragyova András: Az alkotmánybíráskodás elmélete, 73. p.

¹⁹ V.ö.: 4/1997 (I. 22.) AB. határozat

²⁰ Pernthaler, Peter: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Springer-Verlag, Wien, 1986, 280. p.

²¹ Ruzsoly József: Európa alkotmánytörténete, Püski, 2005, Budapest, 394. p.

²² Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, Osiris, 1998, Budapest, 184-190. p.

²³ Favoureu, Louis: Les Cours constitutionnelles. Magyarul in: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés 53. p.

²⁴ Lech Garlicki: Alkotmánybíróágok kontra Legfelső Bíróságok, In: Fundamentum 2010. 1. szám, 14. p.

²⁵ Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I., 447-449. p.

²⁶ Romsics Ignác: Magyarország története a XX. Században, Osiris Kiadó, Budapest, 2005

²⁷ Robert G. McCloskey: The genesis and nature of judicial power. Magyarul in: Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán. In: Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés 12-14. p.

is.²⁸ Mások viszont részben ezzel összhangban azt emelik ki, hogy a két klasszikus modell közti különbségek egyre inkább elhalványulnak.²⁹

A modellek közti hatásköri és eljárási kérdésekkel nagyban összefügg, hogy az egyes alkotmánybíróóságok mennyire kerülnek közel a napi politika szférájához.

1. Eljárás: Az alkotmánybíróóság annál inkább átpolitizált, minél közelebb esik a jogszabály alkotmányossági kontrolljának és megalkotásának időpontja. A klasszikus amerikai megoldásban, ahol az alkotmányossági felülvizsgálatot ellátó szerv a rendes bírósági hierarchiába illeszkedik, s ahol mindig csak konkrét jogvita esetén, (case of controversy) a jogorvoslati lehetőségek kimerítésével (procedural due process)³⁰ kerülhet sor bírói felülvizsgálatra, akár évek, évtizedek is eltelhetnek egy társadalmilag megosztó jogszabály elfogadásától annak alkotmányossági kontrolljáig. Így ez a megoldás elméletileg egy kevésbé átpolitizált működést tesz lehetővé.

Ki kell emelni azonban, hogy ez a gyakorlatban azért nem valósul meg, mert az egész amerikai szövetségi bírósági rendszer erőteljesen átpolitizált, s ez nem alakul másképp az annak csúcsát képező Szövetségi Legfelsőbb Bíróságon sem. Az Egyesült Államok igazságszolgáltatási hierarchiájának csúcsán elhelyezkedő szervezet nem minden esetben a jogvitára koncentrál, s gyakran egészen absztrakt fejtegetésekbe, valamint a történelmi előzmények boncolgatásába kezd, mint ahogy tette például a *Roe v. Wade* (1973) ügyben.³¹ Ez pedig inkább az európai alkotmánybíróóságok jellemző vonásai közé sorolható.

Viszont ahol lehetőség van arra, hogy bárki utólagos normakontrollt kezdeményezzen, kevesebb idő telik el a jogszabály elfogadása és alkotmányossági felülvizsgálata között, így a döntés inkább kap politikai tartalmat; az alkotmánybíróóságokra erőteljes nyomás nehezedhet mind a közvélemény, mind a pártok részéről.

Az átpolitizáltságnak pedig a legerősebb fokát adja az, ha lehetőség van elfogadott, de még hatályba nem lépett jogszabály bárki által történő utólagos normakontrolljának kezdeményezésére, s ennek következtében a jogi norma megsemmisítésére. Ez a helyzet érvényesül például a magyar alkotmánybíróóság gyakorlatában.

2. Hatáskör: Részben az előző pont folytatását adja, hogy kiemelendő az, hogy igen közel tolja a politika szférájához az alkotmánybíróóságot, ha rendelkezik két sarkalatos hatáskörrel. Ezek az előzetes normakontroll, illetve az absztrakt alkotmányértelmezés. Előzetes normakontroll esetén az alkotmánybíróóság eljárása teljesen beépül a politikai döntéshozatalba. Ez további magyarázatot legfeljebb annyiban igényel, hogy ha nem csak az államfő, hanem ellenzéki képviselők is kezdeményezhetnek előzetes normakontrollt, akkor gyakorlatilag az alkotmánybíróóság lesz az utolsó fórum, ahol a honatyák meg tudják akadályozni a számukra kedvezőtlen koncepciójú jogszabály elfogadását.

Absztrakt alkotmányértelmezés esetén pedig a testület gyakorlatilag jogalkotói döntést hoz egy joghézag kitöltésével. Bár az elméleti magyarázat szerint a határozat érdemi részét a bírák az Alkotmányból olvassák, olvasztják ki, de senkinek nem lehet kétsége afelől, hogy ez a gyakorlatban nem létezik, s ilyenkor egy teljesen politikai döntés születik. Még az aktivista nézeteiről közismert Sólyom László is elismeri, hogy az absztrakt alkotmányértelmezés elkerülhetetlenül az alkotmányozás határán mozog.³²

3. Szervezet: Az alkotmánybíróóság átpolitizáltabb lesz akkor, ha a bírákat a pártok jelöltjei közül választják. Noha a szakmai követelmények többnyire magas mivolta, illetve a

²⁸ Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog, Complex Kiadó, 2006, Budapest, 229-231 p.

²⁹ Sólyom László: Az Alkotmánybíróóság hatáskörének sajátossága. Tanulmány és ajánlás Benedek Ferencnek. In: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, 158. p.

³⁰ Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I., 442. p.

³¹ www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0410_0113_ZO.html 2012. február . 5.

³² Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, 308. p

megbízás presztízse kirekeszti a testület tagjai közül a pártok "beépített embereit," akik az alaptörvény szellemét és betűjét, valamint a jogszabályokat megerősítve keresztülviszik az őket delegálók akaratát a testületen, ez a megoldás mégis átpolitizálja a szervezetet. Ezt az rekesztheti ki, ha az alkotmánybírószágba bírói múlttal rendelkező jogászok kerülnek be, esetleg szakmai kamarák jelölik az alkotmánybírákat.

A fentiekből látható, hogy a magyar alkotmánybírószág a régi Abtv. alapján abszolút átpolitizált volt, minden lehetséges módon azt a megoldást követte, mely a testület működését a napi politikai szféra felé tolt.

Az Alkotmánybírószág azonban nem csak az Országgyűlés személyi döntéseinek következtében került a napi politika keresztútjába. A 2011 tavaszán folyó mindkét részről érzelmi túlfűtöttséggel és teljes kompromisszummentességgel fémjelzett alkotmányozás (melynek legitimitását sem itt, sem máshol nem vitatok)³³ záporából a taláros testületre is jócskán hullott. A legfontosabb kérdés ebben a körben a pénzügyi tárgyú törvények felülvizsgálati lehetőségének megszüntetése. Ez az új törvény alkotásának folyamatába nem illeszthető bele, a kodifikáció menetével nem konzisztens. Ennek okaira és következményeire a későbbiekben még részletesebben kitérek. Az új törvény átfogó elemzését itt nem kívánom elvégezni, arra csak a de lege ferenda javaslat szempontjából releváns pontoknál kívánok kitérni. Ugyanakkor szükségesnek tartom röviden megállapítani, hogy alapvetően egy pozitív, előremutató törvény készült, mely egyrészt az Alkotmánybírószág kitüntetett helyzetének megfelelő terjedelmű, másrészt – a kikerülhetetlennek tűnő politikai szándékok elrejtése mellett – számos a régi törvényben kifogásolhatónak tartott rendelkezést írt át, noha a két lépés előre egyet hátra alapon az új szabályozás eleme az eddig bevált és kívánatos gyakorlattól több helyen rossz irányba mozdult el.

Egy de lege ferenda koncepció alkotása sohasem öncél. Mivel bármely jogintézmény területén, így az alkotmánybírószágok esetében is, szinte bármely konstrukció megalkotható. Ugyanakkor bármilyen fogódzó és kialakított koncepció nélküli ötletelés teljesen céltalan és parttalan lenne. Tanulmányom alapjainak lerakásakor (2010. kora ősze), még nem látszottak azok a tendenciák amelyek komoly szakmai aggodalmaknak adhatnak okot a jogállamiság szempontjából. Így anno legfontosabb célom a magyar Alkotmánybírószág átpolitizáltságának megszüntetése volt. Az azóta eltelt bő két év történései azonban arra késztettek, hogy ezt a prioritást másodlagosként kezeljem. Ennek megfelelően a de lege ferenda javaslatomban olyan megoldást kívánok vázolni, mely a magyar alkotmánybíráskodási gyakorlatot és hagyományokat figyelembe véve olyan Alkotmánybírószágot hoz létre, melynek legfontosabb feladatát, a rendszerváltás óta kialakult jogállamiság megőrzését akadályok nélkül el tudja végezni. Mert lehet, hogy a rendszerváltás sokaknak (beleértve akár az én generációmat is) csalódást okozott, mert nem hozta el a várt gazdasági prosperációt, s ennek következményeként az életszínvonal-növekedést, azt azonban jogászként le kell szögezni, hogy a kialakult jogintézmények, s jogi fogalmi kultúra megfeleltek egy nyugati jellegű demokratikus állammal szemben támasztott elvárásoknak. Ezt átalakítani lehet, és kell is, de a már elért szintet nem szabad lejjebb adni.

Tanulmányom felépítése a fentebb is használt szervezet, hatáskör, eljárás témáit érintve fog haladni.

Egy új törvény megalkotásában három, az érvényesülő jogot alakító koncepció fedezhető fel.

1. Az új kihívásoknak való megfelelés. Új elemek megalkotása, a szükségtelenek kivétele.
2. A jogalkotó szándékával ellentétesen kialakult gyakorlat megszüntetése.

³³ Lásd: Trócsányi László: Magyarország Alaptörvényének létrejötte és az Alaptörvény vitatott rendelkezései, in Kommentár, 2011, 4. szám, 65. p.

3. A helyes gyakorlat törvényerőre emelése.

Ennek megfelelően tanulmányomban kiemelem mind a saját új ötleteimet, s mind azt, ami szerintem már nem korszerű, vagy egyéb megfontolásból elhagyható. A rosszul kialakult gyakorlat helyett, egy – általam helyesebbnek gondol – új javaslattal fogok előállni, s mindig jelzem azt is, ha érdemes a kialakult és helyes alkotmánybíróági gyakorlatot törvényerőre emelni. Tanulmányom részben összehasonlító elemzés is lesz. A régi és az új alkotmánybíróági törvényt, valamint külföldi mintákat is alapul véve készült.

IV. Hatáskör

IV.1. A felülvizsgálható jogszabályok köre

Az Alkotmányba és a régi Abtv-be egy politikai csatározás eredményeképp beillesztett változtatás, mely korlátozza az Alkotmánybíróáságnak a felülvizsgálható jogszabályok körét, végül az Alaptörvénybe is belekerült.

„Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróóság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróóság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”³⁴

Ugyanakkor azt a kérdést is meg kell vizsgálni, hogy vajon egy teljes (értsd minden jogszabály felülvizsgálatára jogosult) hatáskörrel rendelkező Alkotmánybíróóság olyan esszenciális intézménynek tekinthető-e, amely nélkül nem lehet teljes jogállamiságról beszélni. Véleményem szerint igen. Noha önmagában az európai (hans kelseni) alkotmánybíráskodás megléte vagy meg nem léte magát a demokratizmus fokát önmagában nem érinti (lásd USA, vagy Hollandia), ezt a problematikát csak más tényezők együtthatásában lehet vizsgálni. Viszont ahol van alkotmánybíróóság, ott szükséges az összes jogszabály felülvizsgálatának a lehetősége, mivel ezeken a helyeken az alkotmánybíróóság testesíti meg azt a féket, amelyet alkotmánybíróóság nélkül működő országokban olyan jogi (pl.: amerikai típusú alkotmánybíráskodás), intézményi (az alkotmányos ellenőrzést a törvényhozás folyamatában hajtják végre, mint a skandináv államokban) vagy politikai kategóriák jelenítenek meg, mint a politikai kultúra (pl.: Nagy-Britannia). Ha pedig ezt a féket a jogszabályok egy körére vonatkoztatva kikapcsoljuk, nem fog kialakulni egy olyan speciális mechanizmus, ami a kontrollt csak az adott jogszabályi csoportokra vonatkoztatva helyettesíti.

IV.2. Előzetes normakontroll

Az előzetes normakontroll alkalmazásának fő célja annak megakadályozása, hogy a törvényhozás alkotmányellenes törvényt alkosson.³⁵

³⁴ Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés

³⁵ Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I., 452. p.

A hatáskörnek relevanciája maguknak a törvényeknek, illetve nemzetközi szerződéseknek a vonatkozásában merül fel.

Törvények alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló előzetes normakontrollt a régi Abtv. szerint csak a köztársasági elnök kezdeményezhetett,³⁶ s véleményem szerint ez így pontosan helyénvaló is volt. Az 1998. évi I. tv. hatálybalépéséig ugyanis lehetőség volt arra is, hogy az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, vagy ötven képviselő is előzetes normakontrollt kezdeményezzen.³⁷ Az első változatnak önmagában nincs sok értelme, hiszen miért kezdeményezné egy szerv a saját maga által alkotott jogszabály alkotmányossági szempontú felülvizsgálatát, s ugyanez vonatkozik a kormánypárti többségű bizottságokra is. Az utolsó megoldás pedig a már fent említett módon túlzott mértékben teszi átpolitizálttá a szervezetet. Az, hogy a köztársasági elnök jogosult alkotmányossági vétót emelni, egyébként is összhangban van azzal az Alkotmány által kifejtett koncepcióval, hogy „Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét és örökdió az államszervezet demokratikus működése felett.”³⁸

Az új Abtv. ebben ha markáns visszalépést nem is tartalmaz, mindenféleképp a korábbi nem igazolható gyakorlathoz konvergál. Abban ugyanis az 1998. évi I. tv. hatálybalépése előtti gyakorlatot eleveníti fel, kimondva, hogy a betérjesztő, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke kezdeményezhet előzetes normakontrollt.³⁹ Az ilyen irányú kezdeményezések célja véleményem szerint a jövőben az lehetne, hogy a Kormány, illetve a politikai szempontból hozzá lojális személyek (így a betérjesztő és a házelnök) által betérjesztett indítványok mintegy (ál)önigazolásul szolgáljanak az alkotmányosság iránti elkötelezettségükre.

IV.3. Absztrakt utólagos normakontroll

Az új Abtv. alapján megszűnik az a lehetőség, hogy utólagos normakontroll eljárás keretében bárki bármilyen jogi normát bizonyított érdek nélkül alkotmányos felülvizsgálat tárgyává tegyen (*actio popularis*). Az ilyen jellegű utólagos normakontroll az Alkotmánybíróság legjelentősebb hatáskörének volt tekinthető.⁴⁰ Működésének bő húsz éves története alatt az *actio popularis* biztosított lehetőséget a testület történelmi döntéseinek meghozatalára: így a halálbüntetés eltörlése, a közigazgatási bíráskodás teljes körűvé tétele, a véleménynyilvánítás határainak megvonása, a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának értelmezése, s a sort hosszan lehetne folytatni. Tény az, ahogy már azt a korábbiakban is jeleztem, hogy ez a hatáskör az alkotmánybíráskodásokat sokszor a szükséges mértéknél közelebb tolja a napi politika szférájához. További érv lehet az *actio popularis* ellen, hogy indokolatlan mértékben terheli meg a testületet, s a beérkező indítványok nagy része bagatell jellegű. Azt is el lehet mondani, hogy a történelmi jelentőségű, s a jogrendszer alapjaira a mai napig kihatással levő döntések alkotmányjogi panasz keretében is meghozhatóak lettek volna. Ezeket az érveket valóban nehéz megcáfolni. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az ebben a formában létező utólagos absztrakt normakontroll egy olyan mértékű, a jogrendszer egésze felett gyakorolt általános kontrollnak tekinthető, mely a jogbiztonság szempontjából szinte pótolhatatlan védelmet biztosít, s különösen a tanulmány megírásának időpontjában esszenciálisnak tekinthető, így de lege ferenda ennek visszaállítása indokolt. „Közügy, hogy a közhatalom

³⁶ Régi Abtv. 21. § (1) bekezdés

³⁷ Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I., 453. p.

³⁸ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 29. § (1)

³⁹ Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdés

⁴⁰ Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I., 454. p.

betartsa az alkotmányos korlátokat,” így jogos, hogy annak védelmében bárki felléphet.⁴¹ Az alkotmánybíráskodás szelleméhez méltatlan indítványokra vonatkozó szűrési mechanizmus is igen egyszerűen kialakítható, melyre az eljárást kifejtő részben még visszatérek.

IV.4. Alkotmányjogi panasz

Ezen látszólag egyszerűen gyakorolható hatáskör is számos érdekes kérdést feszeget a jogi szakirodalomban, már az Alkotmánybíróság megalakulása óta. A legfontosabb probléma ezzel kapcsolatban az ún. valódi alkotmányjogi panasz intézménye.

Az, hogy az Abtv. lehetővé tette, hogy utólagos normakontrollt bárki kezdeményezhessen (*actio popularis*) azt eredményezte, hogy a (rég) alkotmányjogi panasz és az utólagos normakontroll, csak a személyes érintettség tényében tértek el egymástól.⁴²

Ebből a feltevésből két olyan megoldás vezethető le, mely változtatna a jelenlegi koncepción. Az egyik, hogy szüntessük meg az utólagos normakontroll *actio popularis* mivoltát, míg a másik lehetőség, hogy az alkotmányjogi panaszt indítványozó személy lehetőségeinek növelésével vezessünk be az ún. valódi alkotmányjogi panasz intézményét.

Az első lehetőség, az előző pontban kifejtettek alapján véleményem szerint nem javasolt.

A valódi alkotmányjogi panasz azt jelenti, hogy az egyedi döntés ellen alkotmányossági szempontú jogorvoslattal lehet élni.⁴³ Ez hatékonyabb jogvédelmet biztosítana az állampolgároknak, s lehetővé tenné a jogszabályok egységes, alkotmánykonform értelmezését.

A koncepció mellett nyomós érvek sorakoztathatók fel, míg ellene igen kevés. A hatáskör bevezetése ellen érvelők szerint a kompetencia megítélése az Alkotmánybíróságnak azért lenne felesleges, mert az utólagos normakontroll *actio popularis* jellege miatt párhuzamosságok állnának be. Mellette az hozható fel, hogy a bírói döntések felülvizsgálatával hatékonyabb alapjogvédelmi szint lenne elérhető,⁴⁴ s hatékonysága miatt szinte az egész alkotmányjogász szakma a bevezetéséért állt ki.⁴⁵ Az előbbiekre reagálva számomra a valódi alkotmányjogi panaszt párhuzamba állítani az *actio popularis*-sal legalábbis blödségnek tűnik, mivel előbbi jogszabályra (vagy tágabb értelemben vett jogi normára) irányul, míg utóbbi egy bírói döntésre, tehát a párhuzamosságok kialakulásától való félelem alaptalan.

Ennek megfelelően a *de lege ferenda* javaslat céljával összhangban a kompetencia bevezethető, annak ellenére, hogy a mintának tekintett német Verfassungsbeschwerde-t a tapasztalatok alapján szokták eredménymentes eszköznek is nevezni. Az eredményesen elbírált panaszok száma a statisztikák szerint nem éri el az 1,45 %-ot.⁴⁶

A hatáskört az új Abtv. is bevezette,⁴⁷ s az Alkotmánybíróság jómaga is évek óta küzdött – végtére is eredményesen – eme kompetenciáért, mely véleményem szerint mindenképpen üdvözlendő eredménynek számít.

⁴¹ Balogh Zsolt: Módosításra szorul-e húsz év elteltével az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás? Fórum, In: Fundamentum 2010. 1. szám, 59-74. pp.

⁴² U. o.: Bragyova András

⁴³ U.o.: Petrétei József

⁴⁴ U.o.: Petrétei József

⁴⁵ Paczolay Péter felszólalása az új Abtv. általános vitájában: <http://www.orszagaz.com/dr-paczolay-peter-felszolalalas/> 2011.12.05.

⁴⁶ Halmai Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő? 46. p.

⁴⁷ Új Abtv. 27. §

IV.5. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának hatásköre egy különösen hasznos eszköz, elsősorban az alapjogvédelem területén, ahol az azok érvényesüléséhez több esetben is olyan eljárásjogi garanciák szükségesek, melyeket a jogalkotó igen gyakran nem épít ki.

Fontos kérdésként merül fel de lege ferenda, a szankció problematikája abban az esetben, ha a jogalkotó a kitűzött határidőre nem teljesíti jogalkotási kötelezettségét. Nemzetközi összehasonlításban is azt láthatjuk, hogy ilyen esetekre nincs kifejezett szankció előírva.⁴⁸ Véleményem szerint a szankció igenis szükséges. A hatalommegosztás elve pont ellentétes azon marxista gyakorlattal, mely az Országgyűlésnek kiemelt szupremáciát biztosít más hatalmi ágak rovására. A montesquieu-i modellben a törvényhozót ugyanúgy fékek és ellensúlyok korlátozzák hatalma gyakorlásában, s egy ilyen szankció véleményem szerint ezekbe a kategóriákba könnyedén szubszumálható.

A szankció mikéntjére nem igazán adottak a példák, így de lege ferenda gyakorlatilag bármi elképzelhető, noha vigyázni kell: a kellően szigorú szankciók alkalmazása valóban sérthetné is a törvényhozás szuverenitását.

Sajnos az új Abtv. nem ismer majd ilyen hatáskört, s ez véleményem szerint igen nagy visszalépést jelent majd az alkotmánybíráskodás szempontjából. Az eddigi gazdag alkotmánybíróági gyakorlat is megmutatta, hogy alkotmányellenességet bizony nem csak alkotmányellenes jogszabály megalkotásával, hanem mulasztással is elő lehet idézni.

IV.6. Absztrakt alkotmányértelmezés

Ahogy már fentebb is említettem, az absztrakt alkotmányértelmezés az Alkotmánybíróság másik olyan hatásköre, amely a testületet igen közel tolja a napi politika szférájához. Logikusan következne tehát, hogy egy kevésbé átpolitizált de lege ferenda javaslatban a hatáskört egyszerűen meg kellene szüntetni, mondván ami absztrakt alkotmányértelmezés „fedőnév” alatt fut, az nem más, mint alkotmányozás, ami egy hatalommegosztásra épülő jogállamban elfogadhatatlan. Lehet, hogy ezzel elvágánk a gordiuszi csomót, de véleményem szerint hiba lenne arra a kényelmes álláspontra helyezkedni hogy bizonyos kérdésekben csak az alkotmányozó, illetve a törvényhozó hatalom dönthet. „Szükség lehet rá – mondja lakonikusan a miniszteri indokolás.”⁴⁹ És valóban. A versengő pártérdekek mentén szerveződő Országgyűlés gyakran képtelen megegyezni sokkal pitiánerebb kérdésekben is, mint például a köztársasági elnök szerepe a kinevezések kapcsán. Így lehet, hogy az Alkotmánybíróságnak gyakran kellemetlen egy ilyen helyzetben felvennie a királycsináló szerepét, de még mindig jobb, mint ha a problémára egyáltalán nem születik megoldás.

Az Alkotmánybíróság, a hatalommegosztás elvét figyelembe véve, eme hatáskörét egyébként is megszorítóan értelmezte. Ezen hatáskör gyakorlására csak akkor kerülhetett sor, ha (amellett, hogy az indítvány értelemszerűen az arra jogosulttól származik) konkrét alkotmányjogi problémán keresztül van feltéve az értelmezni kívánt rendelkezés, s a válasz közvetlenül levezethető az alkotmányból.⁵⁰ Ennek a konstrukciónak a törvényi szintre emelése legitimálná a hatáskör gyakorlását, s kicsit eltolná a testületet a napi pártpolitika szférájától, szem előtt tartva természetesen, hogy szükség lehet még az absztrakt alkotmányértelmezés gyakorlására.

⁴⁸ Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog, 256 p.

⁴⁹ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, 308. p

⁵⁰ 31/1990 (XII. 18.) AB. határozat

Az új Abtv. eme hatáskör viszonylatában is előre mutat. Egyrészt csökkenti az indítványozói kört, másrészt alaptörvényi szinten garantálja annak szűk körben történő igénybevehetőségét. A vázolt alapkonceptió⁵¹ ebben a formában de lege ferenda is elfogadható az alábbiak szerint.

Az indítványozásra jogosultak körét azonban véleményem szerint mindenképpen ajánlatos volna csökkenteni, még az Alaptörvényben meghatározottakhoz képest is. Első körben ki kellene venni a jogosultak közül Országgyűlést vagy annak állandó bizottságát, illetve a Kormányt vagy annak tagját. A fentiek értelmében ez nem szorul különösebb magyarázatra. Még egy apró módosítás azonban még legitimebbé tenné az amúgy vitatott, és sokak által megszüntetendőnek tartott hatáskört.⁵² A köztársasági elnök kivételével minden indítványozásra jogosultnak csak saját alkotmányos jogállásával kapcsolatosan legyen indítványozási jogköre. Elég oda nem illő lenne például, ha (bár az indítvány megfelel az Alkotmánybíróság által támasztott követelményeknek) a testület a legfőbb ügyész indítványára értelmezné a Magyar Nemzeti Bank jogállásával kapcsolatos alkotmányos rendelkezéseket. A köztársasági elnök azonban, mint aki örökös az államszervezet demokratikus működése felett, a kialakult „alkotmányos joghézagok” megszüntetése érdekében bármely alkotmányos szerv jogállására kérdező indítványt terjeszthetne elő.

IV.7. Az Európai Unió jogi aktusai és az Alkotmánybíróság hatásköre

A XXI. század hajnalára egyre inkább előrehaladott európai integráció az alkotmánybíráskodásra is igen jelentős hatást gyakorol. Ebben természetesen semmi meglepő nincs, különösen akkor, ha figyelembe vesszük az uniós jog sajátos természetét, mely az integráció egyik kiemelkedő alappillérenek tekinthető. Az integráció mostanra az alkotmányjog területén is igen fejlett állapotban található, olyannyira, hogy 2004-ben már egy Alkotmányszerződést kívántak ratifikálni a tagállamok, melynek a végül hatályba is lépett Lisszaboni Szerződés csak kissé lett felpuhított változata.

Mivel az Európa-jogot mind a szakirodalom, mind az alkotmánybíróági gyakorlat önálló jogrendszernek tekinti, számos érdekes, és egyelőre megválaszolatlan kérdés merül fel a nemzeti és az uniós jogszabályok bármilyen kombinációjú ütközésénél. Ez annál is inkább szembeötlő, mert egyre több szerző emeli ki, hogy az uniós csatlakozás után az alkotmányjog hagyományos fogalmai nehezen tudják leírni a kialakult helyzetet.⁵³

Az első problémakör, hogy vizsgálhatja-e az Alkotmánybíróság az uniós jog és a tagállami jogszabály kollízióját, ebben az esetben értelemszerűen az uniós jog primátusának szem előtt tartásával. Elméletileg lehetséges lenne – ha a jogszabály pedig alapító szerződést sért, akár hivatalból vizsgált nemzetközi szerződésbe ütközés megállapításával is⁵⁴ –, de a gyakorlatban ezt a feladatot az Európai Bíróság végzi, a tagállami alkotmánybíróóságok nem veszik magukra ezt a feladatot.

A második fontos kérdés, hogy vajon mit tehet egy tagállami alkotmánybíróóság, ha egy uniós jogi aktus nem egyeztethető össze a nemzeti alkotmánnyal.⁵⁵ Ha az említett jogi aktus közvetlenül hatályosul, akkor az Alkotmánybíróság nem élhet a megszokott és kétségtelenül leghatásosabb szankcióval, a megsemmisítéssel. Tehát elméletileg az is elképzelhető, hogy el kellene tűrni alkotmányellenes normák érvényesülését a jogrendszerben. A belső jogba

⁵¹ Új Abtv. 38. §

⁵² Súlyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, 307. p

⁵³ Paczolay Péter: A magyar alkotmány jövője és az uniós csatlakozás, in: Politikatudományi Szemle, 2004, I. szám, 31. p.

⁵⁴ Az ex officio felülvizsgálat lehetőségét az új Abtv. is meghagyta: új Abtv. 32. § (2) bekezdés

⁵⁵ Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2005, 261. p.

átültetendő irányelvek esetében azonban minden további nélkül elképzelhető a megsemmisítés.

A fent felvetett kérdések is jelzik a probléma nagyságrendjét, s egyben indikálják, hogy ez (is) egy olyan területe az alkotmánybíráskodásnak, mely jogilag nem feltétlenül szabályozható megfelelően. Itt ugyanis a legalapvetőbb probléma az, hogy két esszenciális alapelv ütközik: az unió szempontjából az uniós jog primátusa, tagállami szempontból pedig a szuverenitás sérthetlensége. A két alapelv nem tud maradéktalanul érvényesülni, hiszen az egyik teljes végrehajtása a másik létét tenné elméletileg is lehetetlenné. Éppen ezért véleményem szerint itt mind a tagállami alkotmánybíróágoktól, mind az Európai Bíróságtól egy visszafogott megközelítés meghonosodása szükséges. Vagyis hogy a nemzeti alkotmánybíróágok a saját szuverenitásuk védelme érdekében csak addig menjenek el, amíg az feltétlenül szükséges,⁵⁶ s az Európai Bíróság se avatkozzon be a tagállami alkotmányosság kérdésébe, például azzal, hogy kimondja egy nemzeti alaptörvény uniós jogba ütközését.

Megoldást jelenthet több tagállamhoz hasonlóan, hogy maga az Alkotmány rendelkezzen az Európai Unióról, kiemelve annak sajátos, s jogrendszerének sajátos természetét⁵⁷, így biztosabb elméleti fogódzót kínálna az Alkotmánybíróágnak akár egy új gyakorlat kialakításában is.

V. Szervezet

V.1. A testület létszáma

Első pillantásra ez a kérdés talán nem is igényelne különösebb vizsgálódást, mivel logikusnak tűnhet az az érvelés, mely szerint a megválasztási mechanizmus határozza meg az Alkotmánybíróág létszámát, s ne a létszámra kelljen szabni a megválasztás módját. Korábban jómagam is erre az álláspontra helyezkedtem, azonban Sólyom László ráirányította a figyelmemet egy eddig kevésbé hangoztatott nézetre, melyet az alábbiakban szó szerint idéznék.

„Ha visszagondolok az én időmre, tizenegy is sok volt, és isten bocsássa meg, amikor ketten hiányoztak és csak kilencen voltunk, sokkal könnyebb volt teljes ülést tartani. Ez ugyanis nem egy országgyűlés, ahol szavazás előtt bekiabálják, hogy igen vagy nem, hanem van kilenc, tizenegy – vagy ezek után tizenöt – öntudatos, becsvágyó ember, aki mind felkészül a saját álláspontjából akár órákig tartó beszédekkel és érvelésekkel. Ezt egyben tartani nehéz lesz.”⁵⁸

Az Alkotmánybíróág első elnökének szavait is figyelembevéve tehát megállapítható, hogy a létszám megállapításánál két olyan szempontrendszer ütközik, melyek – véleményem szerint – felülírják a megválasztási mód prioritását, s előbb a létszám megállapítását teszik kívánatossá. Ezek pedig az ügymenet gyorsasága s a már említett lehetőleg kis létszám. Nemzetközi összehasonlításban megállapítható, hogy a létszám kilenc (a francia Alkotmánytanács) és tizenhat (a német Szövetségi Alkotmánybíróág) között mozog. Ezek közül tehát – Sólyom László eszme-futtatásával – érdemes lenne a legkisebb létszámot, azaz a kilenc tagú testület opcióját választani.

⁵⁶ V. ö.: A német Szövetségi Alkotmánybíróág „Solange” és „Maastricht” döntései.

⁵⁷ Ficsor Mihály: Megjegyzések az európai közösségi jog és a nemzeti alkotmány viszonyáról II. in: Magyar Jog, 1997, 9. szám, 526-536. pp.

⁵⁸ Interjú Sólyom Lászlóval: <http://www.origo.hu/itthon/20110729-interju-solyom-laszloval.html> 2011. augusztus 6.

V.2. A bírák megválasztása

Tanulmányom ezen részének különös aktualitást adtak a 2010 tavaszán, illetve nyarán történt események, melyek tökéletesen bebizonyították a jelenlegi rendszer radikális reformra szorulását. Mint ismeretes, a régi Abtv. 32/A. § (4) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezett: „az Alkotmánybírók tagjaira az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselő csoportjainak egy-egy tagjából álló jelölőbizottság tesz javaslatot.”⁵⁹ A 2010 tavaszán felálló új Országgyűlés azonban azzal a problémával találta szembe magát, ami egyébként már megtörtént 1994 és 1998 között. Vagyis, hogy bár hiába van meg a kormányoldalnak a bírák megválasztáshoz szükséges kétharmados többsége, a jelölőbizottságban viszont kisebbségben maradt. Mivel az alkotmánybírák megválasztásakor a politikai erők nem igazán büszkélkedhetnek kompromisszumkészséggel,⁶⁰ a kormánypárti frakciók a megegyezés helyett egyszerűen módosították az Alkotmányt úgy, hogy mostantól a jelölőbizottságban is többségben legyenek.

A módosítási javaslatot az akkori köztársasági elnök, Sólyom László megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek (politikai vétó). Az én koncepcióm alapjaiban megegyezik Sólyom által írtakkal, azaz én is egyetértek azzal, hogy a bírák választását „többszornósággá” kellene tenni, s meg kellene szüntetni az Országgyűlés monopóliumát a jelölés és választás terén.⁶¹ A hasonló (értsd: a törvényhozás dominanciája érvényesül) portugál modellben (a magyartól eltérően kicsit megtörve a totális egyszornóságot), például tíz tag három további bírót kooptál, míg a német alkotmánybírákat egyedül választó törvényhozás a magyarral ellentétben kétkamarás.⁶²

Egy új koncepcióban gyakorlatilag végtelen számú megoldás képzelhető el. Elképzelhető, hogy a kinevezés teljesen saját hatáskörben történik. Így áll fel például a francia Alkotmánytanács, bár három különböző személy nevezi ki a tagokat. Szélesebb körben terjedt el azonban az előterjesztésen alapuló választás. E megoldásban az előterjesztők száma is igen széles kört fed le. Ez lehet a köztársasági elnök (Szlovénia), vagy akár a több szerv együttese is, nevezetesen a kormány, a felsőbíróságok és a parlament (Lettország).⁶³

A számomra legszimpatikusabb megoldás az olasz, részben a spanyol, illetve a kooptáció miatt a portugál módszer. Az olasz modellben a bírák egyharmadát a köztársasági elnök, további harmadát a törvényhozás két háza közösen, harmadik harmadát pedig a közigazgatási és rendes bíróságok vezetői jelölik, s választják. A spanyol modell szintén ezt a megoldást követi, azzal az eltéréssel, hogy ott a Cortez két háza külön-külön jelöl és választ, valamint tagokat delegál a bíróságok mellett a kormány is.⁶⁴

De lege ferenda javaslatomban a már fentebb említett okok alapján kilenc taggal számolok, de a bírák négy csatornán keresztül jutnának be az olasz és a portugál modell keverékét alkalmazva.

Az első fórumnak megmaradna az Országgyűlés. Gyakorlatilag a jelenleg hatályos formában zajlana le a jelölés és a megválasztás, értelemszerűen annyi különbséggel, hogy csak három alkotmánybírárt választanának a honatyák.

⁵⁹ Régi Abtv. 32/A. § (4) bekezdés

⁶⁰ Két alkotmánybírói hely 2008 és 2010 között betöltetlen volt, s a testület működött már a határozatképességhez épp csak elég nyolc fővel is.

⁶¹ Nézőpont Intézet: Sólyom László furcsa vétója, alkotmánybíró-választás az Európai Unióban, <http://www.nezopointintezet.hu/pdf/391.pdf?PHPSESSID=4be4acd90bda9cb3dc5a7220496b4d06>, 2010. szeptember 1.

⁶² Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog, 280 p.

⁶³ U. o.: 232. p.

⁶⁴ Nézőpont Intézet: Sólyom László furcsa vétója, alkotmánybíró-választás az Európai Unióban

Koncepciómban a köztársasági elnök is szerepet kapna. Diszkrecionális jogában állna kettő bírát miniszteri ellenjegyzés és mindenféle egyeztetés nélkül kinevezni. Ez egy a politikai mértéktartást erényként felfogó köztársasági elnöknel garancia lehetne arra, hogy független személyek kerüljenek a testületbe, noha egy párktatona attitűdöt felvevő köztársasági elnöknel kockázatot is jelenthet.

A folyamatba bevonnám a rendes bíróságokat is a következő módon. Kettő bírát a Kúria elnöke nevezne ki, komoly gyakorlati bírói tapasztalattal rendelkező ítések közül.

Végül a maradék két bírót a már meglévő hét kooptálná, ennyiben tehát javaslatom a portugál megoldásból is kölcsönöz elemeket. Ez a konstrukció lehetővé tenné azt, hogy olyan szaktekintélyek kerüljenek a testületbe, melyek adott esetben valamilyen okból kifolyólag nem kerülnek sem az Országgyűlés, sem a köztársasági elnök, sem a bírák látómezejébe.

V.3. Megbízatási időtartam és újraválasztás

Az első tétel, amit a téma kapcsán le kell szögezni, az mindenféleképp az, hogy az újraválaszthatóság lehetőségét meg kellett szüntetni. A régi Abtv. ugyanis gyakorlatilag afelé irányította a bírót, hogy lehetőleg tegyen meg mindent az újraválasztásáért, feladva ezzel függetlenségét. Ez még akkor is így van, ha az Országgyűlés ritkán élt az újraválasztás lehetőségével.⁶⁵ Az új Abtv. az újraválasztás lehetőségét dicséretes módon megszüntette,⁶⁶ de ez véleményem szerint még mindig nem megfelelő garancia.

A megbízatási időtartam kérdését azonban már nem lehet ilyen frappánsan megoldani. A mandátum hosszának tekintetében is meg lehet különböztetni a hagyományos amerikai és az európai modellt. A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság bíráit gyakorlatilag nyugdíjba vonulásukig, hivatalosan jó magaviseletig (*during good behaviour*) választják. Az európai modellben pedig határozott időtartamra szól a bírák megbízatása. A megbízatási idő mindenhol relatíve hosszabb. (Németország: 12 év, Olaszország: 9 év, Portugália: 9 év)⁶⁷ A nagyobb fokú függetlenséget értelemszerűen az első megoldás biztosítja. Az európai modellben még az újraválaszthatóság meg nem léte esetén is hajlamos lehet a bíró arra, hogy fél szemével az őt delegáló szerv, vagy pártok érdekeire kacsintson. Az élethosszig tartó kinevezés viszont biztosítja a bíró számára a jogász pálya ilyen módon történő méltó megkoronázását.⁶⁸ Ezen okokból kifolyólag de lege ferenda javaslatomban is az amerikai megoldást kívánom alkalmazni, mely egyébként nem idegen az amerikai kontinensen kívül sem. (Izraelben a bírák hetven, Indiában pedig hatvanöt éves korukig szolgálnak)⁶⁹

V.4. Szakmai követelmények

Első körben leszögezhető, hogy az Abtv. által felállított szakmai követelmények gyakorlatilag az egyik legmagasabbnak számítanak a világ többi alkotmánybíróóságával összehasonlítva.⁷⁰ Ezen véleményem szerint nem is szükséges változtatni, mondván, hogy máshol elég akár kevesebb szakmai tapasztalattal is bekerülni. Véleményem szerint az egyszer már elért magas szintet nem érdemes lejjebb eresztetni, annál is inkább mivel a testület tekintélyét nagyban növeli az, ha valóban a szakma legjobbjai ölthetik magukra a talárt. Ez a nagy társadalmi visszhangot kiváltó döntések esetén is adhat egyfajta biztos legitimitációt. Ugyanakkor ha a

⁶⁵ A dolgozat megírásának időpontjáig hivatalban lévő harmincöt alkotmánybíró közül eddig hármukat (Bihari Mihály, Holló András, illetve Kiss László) választották újra

⁶⁶ Új Abtv. 6. § (3) bekezdés

⁶⁷ Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog, 280 p.

⁶⁸ Kilényi Géza – Hajas Barnabás (szerk.): Fejezetek az alkotmányjog köréből, 151 p.

⁶⁹ Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog, 280 p.

⁷⁰ U.o.: 280 p.

szakmához méltatlan személyek kerülnek a testületbe, az ellenérzések kiváltására igencsak alkalmasnak tűnik.

Ugyanakkor szerintem érdemes lenne az igen homogén összetételű Alkotmánybíróságot többféle szakmai háttérből származó szakemberekkel feltölteni, aki közt több a gyakorlati jogász. Ezt szorgalmazza egyébként például Bagi István, volt alkotmánybíró is.⁷¹ A többféle szakmai háttérből való rekrutáció biztosítása inkább azért lenne kívánatos, mert így többféle látásmód is megjelenne a vita során, s a problémát több szemszögből is tudnák elemezni a bírák a döntés előtt.

Ennek megfelelően az Országgyűlés által választott három bíró közül legalább egyiküknek előírnám, a bírói szakma kivételével, a gyakorlati jogi pályáról történő érkezést, míg a Kúria elnöke által kinevezett tagoknak mindegyikének bírói gyakorlattal és legalább ítélőtáblai szintű tanácselnöki kinevezéssel kellene rendelkeznie. Ez megnyitná az útját annak is, hogy alkotmánybíróvá válhassanak olyan tekintélyes és nagy tudással rendelkező jogászok, akik előmenetelüket hagyományosabb módon képzelik el.

V.5. Összeférhetlenség

A tanulmány megírásának időpontjáig alkotmánybírói tisztséget betöltő személyekről megállapítható, hogy nagy részük nem mentes korábbi politikai kötődésektől, illetve párttagságtól. Önmagában ezzel nem is lenne probléma. Az viszont igen, hogy ez a rekrutáció szempontjából meghatározó tényező is lehet.⁷² Véleményem szerint nem képmutatás az összeférhetlenségi követelmények további szigorítása. Egy alkotmánybírónak ugyanis nemcsak függetlennek kell lennie, hanem annak is kell látszania. Ehhez még hozzávehetjük azt a tényt is, hogy az erős pártkötődésű bíró gyakran túlkompenzál.⁷³ Olyan bíróra sincsen szükség, akinek döntései kialakításában döntően az a meghatározó, hogy megmutassa: bizony ő nagyon független.

A jelenlegi szabályozás szerint az Alkotmánybíróság tagjának megbízatása összeegyeztethetetlen minden más állami vagy önkormányzati, társadalmi, politikai, gazdasági tisztséggel, illetve megbízatással, kivéve a tudományos és felsőoktatási tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó tisztségeket, ha az az alkotmánybírói feladatok ellátását nem akadályozza. Az Alkotmánybíróság tagja a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységen kívül más kereső foglalkozást nem folytathat.⁷⁴ Ez sajnos véleményem szerint visszalépésnek tekinthető, mivel nem határoz meg az alkotmánybíró múltjára vonatkozó összeférhetlenségi elemeket. Ennél még a régi Abtv. is szigorúbb volt. „Az Alkotmánybíróságnak nem lehet tagja az, aki a választást megelőző négy évben a kormány tagja vagy valamely párt alkalmazottja volt, valamint az sem, aki vezető államigazgatási tisztséget töltött be.”⁷⁵

Én még ezen szabályokat is tovább szigorítanám. A négy évet én kívánatosnak találnám két kormányzati ciklusra, azaz nyolc évre felemelni, valamint az összeférhetlenséget generáló posztok közé az országgyűlési képviselőt is felvenném. Véleményem szerint az ugyanis tény, hogy ha valaki rögtön a törvényhozásból kerül át az Alkotmánybíróságra, az is túlzottan átpolitizálttá teszi a taláros testület működését, s a konkrét összeférhetlenség miatt az új bíró munkája több esetben feleslegessé is válhat.

⁷¹ Sereg András: Alkotmánybírák talár nélkül, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, 2005, Budapest, 18. p.

⁷² Körösnéyi András – Tóth Csaba – Török Gábor: A magyar politikai rendszer, Osiris Kiadó, 2007, Budapest, 189. p.

⁷³ Interjú Sólyom Lászlóval: <http://www.origo.hu/itthon/20110729-interju-solyom-laszloval.html> 2011. augusztus 6.

⁷⁴ Új Abtv. 10. § (1) bekezdés

⁷⁵ Régi Abtv. 5. § (3) bekezdés

VI. Eljárás

VI.1. Általános szabályok és az Ügyrend

A régi Abtv. szerint az Alkotmánybíróság szervezetére és eljárására vonatkozó részletes szabályokat az Alkotmánybíróság ügyrendje állapítja meg, amelyet az Országgyűlés – az Alkotmánybíróság javaslatára – törvényben határoz meg.⁷⁶ A koncepció alapvetően helyesnek tekinthető. Nagyfokú önállóságot biztosít az Alkotmánybíróságnak, ugyanakkor az Ügyrendet az Országgyűlés jogszabályi formába önti, vagyis a jogalkotó mondja ki a végső szót.

Ugyanakkor a jogalkotó húsz éve képtelen volt megalkotni egy olyan jogszabályt,⁷⁷ mely nem bír különösebb politikai felhanggal, s gyakorlatilag megegyezett az Alkotmánybíróság által előterjesztett javaslattal.⁷⁸ Ennek következtében a de lege ferenda javaslatban nyugodtan rá lehet bízni az Alkotmánybíróságra saját ügyrendje kidolgozását azzal, hogy az elnök és a helyettes elnök megválasztására vonatkozó szabályok az Abtv.-ben kellene, hogy helyet kapjanak, hiszen ez egy olyan szervezeti kérdés, amelyről – véleményem szerint – ugyanúgy a törvényhozó jogosult dönteni, mint adott esetben például a testület létszámáról, vagy a szervezeti alapkérdésekről. Az új Abtv. a javaslatomhoz hasonlóan és igen bölcsen a testület kezébe adja az Ügyrend megalkotását egy olyan időben, „mikor a magyar alkotmánybíráskodás a korábbiakhoz képest új modell szerint kezd el működni.”⁷⁹

VI.2. Az indítványok szűrése

Mivel a de lege ferenda javaslatom ismeri mind az actio popularis alapon működő utólagos normakontrollt, mind a valódi alkotmányjogi panaszt, szükségesnek mutatkozik egy hatékony szűrési mechanizmus kialakítása, megakadályozva nagy számú ügynek az Alkotmánybíróságra zúdulását. Ennek leghatékonyabb módja véleményem szerint az indítványok befogadhatóságáról való külön döntés, melyet az amerikai certiorari mintájára⁸⁰ képzelnek el.

Az indítvány befogadásához legalább három alkotmánybíró (vagy az elnök, illetve a helyettes elnök) szavazata lenne szükséges, akik az indítvány ismeretében el tudják dönteni, hogy az ügy érdemes-e az érdemi tárgyalásra. Ugyanis nem szabad megfeledkezni arról, hogy a fent említett két hatáskör mind kellő egyéni jogvédelmet, mind egyfajta általános állampolgári felügyeletet enged meg a jogrendszer egésze felett, ez nem jelenti azt, hogy mindenkinek „alapjoga” van indítványának elbírálásához is.

VI.3. A teljes ülés és a háromtagú tanácsok által elbírált ügyek

A régi Abtv. alapján hatályos ügyrend szerint az Alkotmánybíróság teljes ülésen és háromtagú tanácsban jár el. A tapasztalatok alapján az ítékezés súlya a teljes ülésre esik, mivel minden esetben a plénumnak kell eljárnia, ha a felülvizsgálni kívánt jogszabály – bármely hatáskörrel is legyen szó – törvény. Véleményem szerint ezen változtatni kell. Az elbírált ügyeket tekintve nem lehet teljes megalapozottsággal arra a következtetésre jutni, hogy bármely

⁷⁶ Régi Abtv. 29. §

⁷⁷ Balogh Elemér – Trócsányi László (szerk.): A magyar alkotmánybíráskodás sarkalatos normái, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, Szeged, 18. p

⁷⁸ Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009 (I. 12.) Tü. Határozat (Ügyrend) preambuluma

⁷⁹ Paczolay Péter felszólalása az új Abtv. általános vitájában: <http://www.orszagaz.com/dr-paczolay-peter-felszolalalas/> 2011.12.05.

⁸⁰ Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I., 442. p.

törvényi rendelkezés alkotmányos szempontú vizsgálata igényli a teljes ülés részvételét. De lege ferenda megfontolandó, hogy alapesetben minden ügyet (kivéve a köztársasági elnök előzetes normakontroll indítványát) háromtagú tanács elé utalna a törvény és az Ügyrend azzal, hogy – kilences alkotmánybírói létszámot feltételezve – elég lenne három alkotmánybíró, valamint az elnök, illetve a helyettes elnök igénye ahhoz, hogy az ügy teljes ülés elé kerüljön. Eme igényt azonban, ha az ügy jelentősége az indítványi szakaszban látszik, már ezen a pontos teljes ülés elé lehetne utalni.

Az új Abtv. tizenöttagú alkotmánybírószággal számolva nagyobb kompetenciát ad magának a testületnek a kezébe a tanácsok kialakítása kapcsán,⁸¹ de egy de lege ferenda kilencfős testületnél ennél nagyobb tanácsok nem igen vehetők igénybe, míg a törvény által bevezetett bizonyos esetekben egyesbíróként eljáró alkotmánybíró bevezető lehetőséggel⁸² kapcsolatban némileg kritikus vagyok.

Mivel ezzel az ügyelosztási, illetve szűrési mechanizmussal ellátott Alkotmánybíróóság az ügyteher oroszlánrésze alól érdemben mentesül, már nincs akadálya annak, hogy mind az actio popularis-sal, mind a valódi alkotmányjogi panaszok elbírálásával kapcsolatban eljárhasson.

VI.4. Az eljárás felfüggesztése

A hatályos szabályozás lehetővé teszi, hogy amennyiben egy bíró az alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének gyanúját észleli, az eljárás felfüggesztése mellett, az Alkotmánybírószághoz forduljon.⁸³ A megoldás azért megfelelő, mivel egyrészt halasztó hatályú, így nem történhet meg az, hogy egy magánfél kárt szenved (akár büntetőügyben elítéltek) egy alkotmányellenes jogszabály alapján, majd később, miután bebizonyosodott a jogi norma alkotmányellenessége, kártalanítani kell az illetőt. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor a bíró dönti el, hogy megindítja-e az eljárást, így a felek ezt az eszközt nem tudják igénybe venni a per indokolatlan késleltetésére. A bíró jogosítványát azonban ki lehetne terjeszteni a közhatalmat gyakorló más szervekre is. Így a tágabb értelemben vett közigazgatás minden szereplője jogosult lenne arra, hogy amennyiben alkotmányossági aggályai vannak, akkor saját eljárása során – felfüggesztő hatállyal – az Alkotmánybírószághoz forduljon.

VII. Konklúziók

Tanulmányom elején az alkotmánybíráskodás alapkérdéseit igyekeztem a terjedelmi korlátok között megfelelően vázolni annak érdekében, hogy egy komplexebb képet tudjak festeni a magyar Alkotmánybíróóság helyzetéről. Váztam, hogy az alkotmánybíráskodás elkerülhetetlenül egyfajta politikai tevékenységet jelent. Ugyanakkor a magyar Alkotmánybíróóság helyzetét elemezve megmutattam, hogy az már túlzott mértékben átpolitizált, de elsősorban nem ezen kívánok változtatni, hanem a jelentősebb demokratikus fék nélkül működő kormánytöbbség hatékony ellensúlyaként kívánom beállítani a testületet a hatalommegosztás klasszikus elvének tükrében.

Minden apró részletre kitérni persze egy ilyen tanulmány terjedelmi keretei közt nem lehet, erre könyvtárnyi irodalom sem lenne elég. Éppen ezért itt és most csak a legfontosabb kérdéseket emeltem ki.

⁸¹ Új Abtv. 49-50. §

⁸² U. o.: 47. § (1) bekezdés

⁸³ Abtv. 38. § (1) bekezdés

Ugyanakkor nem lehet szó nélkül elmenni annak hangsúlyozása mellett, hogy a társadalom legtöbb problémáját – akár tetszik akár nem – nem feltétlenül lehet jogi eszközökkel megoldani. Ez, bár első látásra talán abszurdnak tűnik, így van az Alkotmánybíróság esetében is. A legfontosabb probléma ezen a téren, melyet jogon kívüli eszközökkel kellene kezelni az az, hogy a jogásztársadalom többsége még mindig nem tudja, hogy egész pontosan mi is a taláros testület funkciója. Az Alkotmánybíróság jogértelmezése nem került be az illetékesek köztudatába, eme alkotmányos szerv tevékenysége is csak elenyésző részt foglal el a jogi oktatás keretein belül. Egy ilyen irányú szemléletváltás is szükséges lenne az Alkotmánybíróság nagyobb tekintélyének kivívása érdekében.

Természetesen nem gondolom, hogy spontán kialakul majd egy tendencia, mely alapján a jogalkotó ilyen megfontolásokból a bölcs önkorlátozás jegyében hasonló javaslatokkal áll majd elő, mint ez a de lege ferenda javaslat. Az Alkotmánybíróság bizony ki van téve a napi politika szélviharainak. Különösen igaz ez a tanulmányom megírásának időpontjában, amikor az alkotmánymódosító többséggel felruházott törvényhozás – egy neki nem tetsző alkotmánybíróági döntést követően – egy egyszerű alkotmánymódosítással elméletben ha nem is szüntetheti meg, de mindenképp el tudja lehetetleníteni ezt a fiatal, ám annál történelmibb szervet.

Talán középtávon felnő egy olyan politikusi generáció, s kialakul egy olyan politikai kultúra, s vele együtt egy olyan politikai közeg, mely felismeri, hogy hosszabb távon a saját érdekeit is az szolgálja, ha az Alkotmánybíróságot – annak politikai és jogi sajátosságait nem szem elől tévesztve – eltávolítja a mindennapi politikai csatározások közvetlen közeléből.

Nem kell azonban a demokráciát temetni. Számos országban – így az igen nagy demokratikus hagyományokkal rendelkező Nagy-Britanniában, illetve a skandináv államokban és Hollandiában – még hasonló jellegű intézmény sincs. Ahol a demokrácia töretlen volt, nem látszott szükségesnek egy ilyen szerv felállítása.⁸⁴ Magyarországról ez persze a legkevésbé sem mondható el. Egy ország demokratikus fejlettségét nem önmagában az alkotmánybíróság léte, vagy nemléte, az általa felülvizsgálható jogszabályok köre, vagy akár a hatáskör-szervezet-eljárás triász bármely konstrukciója határozza meg, hanem számos más tényező is, melyek közül példának csak a politikai kultúra szintjét emelném ki. Ugyanakkor az utóbbihoz szorosan hozzátartozik az Alkotmány érvényesülését biztosítani hivatott szervek iránt érzett tisztelet, ami sajnos jelenleg hazánkban hiányzik. Ennek pótlására tett halvány kísérlet ez a tanulmány megírása is, hiszen az állam működésével foglalkozni sohasem szabad hogy öncél legyen, hanem a leó strauss-i értelemben vett politikai és alkotmányjogi tudást kell hogy keressük, különben az ezzel való foglalkozás valóban semmitmondássá degradálódik.

⁸⁴ Szente Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet, Osiris Kiadó, 2006, Budapest, 675. p.

Felhasznált irodalom

Badó Attila – Bencze Mátyás (szerk.): *Betekintés a jogrendszer világába*, Studio Batiq, Budapest, 2007

Balogh Elemér – Trócsányi László (szerk.): *A magyar alkotmánybíráskodás sarkalatos normái*, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, Szeged

Bayer József: *A politikatudomány alapjai*, Napvilág Kiadó, 2000, Budapest

Bihari Mihály – Pokol Béla: *Politológia*, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2009, Budapest

Bragyova András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994

Bragyova András: *Az új alkotmány egy koncepciója*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995

Chronowski Nóra: *„Integrálódó” alkotmányjog*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005

Dworkin, Ronald: *Justice in Robes*, The Belknap Press of Harvard University Press, London, 2006

Ficsor Mihály: *Megjegyzések az európai közösségi jog és a nemzeti alkotmány viszonyáról II.* in: Magyar Jog, 1997, 9. szám, 526-536. pp.

Fundamentum 2010. 1. szám, *Fórum: Módosításra szorul-e húsz év elteltével az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás; Megkérdezettek: Bragyova András, Balogh Zsolt, Petrétei József*

Gadó Gábor: *Az alkotmányjogi panasszal és a jogegységi határozattal összefüggő szabályozási kérdések*, in: Magyar Jog, 2000, 9. szám

Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): *Politika és politikatudomány*, Aula Kiadó, 2005, Budapest,

Györfi Tamás: *Az alkotmánybíráskodás politikai karaktere*, INDOK kiadó, Budapest, 2001

Hargitai József: *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*, AULA Kiadó, Budapest, 2005

Halmai Gábor: *Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő?* In: *Bírák lapja*, 1994, 4. évfolyam, 2. szám

Kilényi Géza (szerk.): *Alkotmánybíráskodás*, UNIÓ Lap- és Könyvkiadó, 1993, Budapest

Kilényi Géza – Hajas Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből*, Rejtjel Kiadó, 2005, Budapest

Kovács István: *Az Alkotmányjogi Tanácstól az Alkotmánybíróságig*, in: Magyar Jog, 1989, 7-8. szám

De inisprudentia et iure publico

20

Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*, Osiris Kiadó, 2007, Budapest

Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, 2007, Budapest

Nézőpont Intézet: *Sólyom László furcsa vétője, alkotmánybíró-választás az Európai Unióban*, <http://www.nezopontintezet.hu>

Paczolay Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*, Rejtjel Kiadó, 2003, Budapest

Paczolay Péter: *A magyar alkotmány jövője és az uniós csatlakozás*, in: *Politikatudományi Szemle*, 2004, I. szám

Pernthaler, Peter: *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, Springer-Verlag, Wien, 1986, 280

Romsics Ignác: *Magyarország története a XX. században*, Osiris Kiadó, Budapest, 2005

Ruszoly József: *Európa alkotmánytörténete*, Püski, 2005, Budapest

Sári János – Somody Bernadette: *Alapjogok*, Osiris Kiadó, 2008

Sereg András: *Alkotmánybírák talár nélkül*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, 2005, Budapest

Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris Kiadó, 2001, Budapest

Sólyom László: *Az alkotmányosság esélyei*, in *Heti Világgazdaság*, 34. évfolyam, 1. szám, 24. p.

Szente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet*, Osiris Kiadó, 2006, Budapest

Tilk Péter: *Az egyes eljárásokra vonatkozó változtatási elképzelések az új alkotmánybíróági törvény tervezetében*, in: *Magyar Jog*, 2005, 10. szám

Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*, Complex Kiadó, 2006, Budapest

Trócsányi László (szerk.): *A mi alkotmányunk*, Complex Kiadó, 2006, Budapest

W, Giles, Michael. – Blackstone, Bethany –. Wining, Richard L Jr.: *The Supreme Court in American Democracy: Unraveling the Linkages between Public Opinion and Judicial Decision Making*, in: *Jornal of Politics*, 2008, Volume 2

alkotmany.postr.hu

www.hvg.hu

De inisprudencia et iure publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
VII. évfolyam, 2013/1. szám

www.law.cornell.edu

www.nol.hu

www.origo.hu

www.orszagaz.com

Jogsabályok és alkotmánybíróági határozatok jegyzéke

Alaptörvény

1949. évi XX. tv. A Magyar Köztársaság Alkotmánya

1989. évi XXXII. tv. Az Alkotmánybíróaságról

1998. évi I. tv. Az Alkotmánybíróaságról szoló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról

2011. évi CLI. tv. Az Alkotmánybíróaságról

8/1990 (IV. 23.) AB. határozat

23/1990. (X. 31.) AB. határozat

31/1990 (XII. 18.) AB. határozat

32/1990 (XII. 22.) AB. határozat

64/1991 (XII. 17.) AB. határozat

36/1992 (V. 10.) AB. határozat

4/1997 (I. 22.) AB. határozat

54/2004 (XII. 23.) AB. határozat

154/2008 (XII. 17.) AB. határozat

37/2011 (V. 10.) AB. határozat