

Több mint az Alaptörvény őre. Az Alkotmánybíróság mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya

I. Bevezető

Az alkotmánybíráskodás létrejöttének indokát általában úgy szokás meghatározni, hogy mivel a kartális alkotmány a jogforrási hierarchia élén áll, ezért az alacsonyabb szintű jogforrások nem lehetnek ellentétesek vele, vagyis az Alkotmánybíróság (AB) ennek a legfelsőbb szintű dokumentumnak – alaptörvénynek – a legfontosabb őre.

Az Alkotmánybíróságnak ez egy fontos, ugyanakkor véleményem szerint inkább formális funkciója. A demokratikus politikai rendszerek legfontosabb értékét és lényegi jellemvonását ugyanis úgy határozhatjuk meg, hogy a demokrácia nem más, mint a többség akaratának érvényesülése. A többségi akarat azonban megfelelő alkotmányos biztosítékok nélkül a demokrácia felszámolásához is vezethet, vagyis a demokratikus többség képes önmaga alkotmányos elpusztítására. Ennek megakadályozásában fontos szerepet tölthet be az Alkotmánybíróság. A magyar AB létrehozásának és működésének indokát is ennek a két fő szempontnak az érvényre juttatásában látom. Az AB részese a politikai folyamatoknak, ezért a kormányzati hatalom ellensúlyaként kívánom vizsgálni. A „kétharmados kormány” nem véletlenül változtatott a taláros testületre vonatkozó szabályokon.

A kormány és ellenzék bináris kódjának logikájából kiindulva a kormánytöbbség (legyen kétharmados vagy akár négyötödös többség) nem tud betölteni a társadalomban kizárólagosan integráló szerepet, hiszen a politika értékduálja éppen azt generálja, hogy maga a kormánytöbbség is gerjeszti a politikai vitákat és a Carl Schmitt-i barát vagy ellenség kettősségében gondolkodik. Ez viszont dezintegrációt eredményez², még akkor is, ha a mindenkori kormányzat önmagát a társadalom, a nemzet egységének képviselőjeként aposztrofálja. Mindezek következtében olyan hatalmi ellensúlyokat kell keresnünk, amelyeknek fő rendeltetése az integráció. Ennek egyik lehetséges megoldása a neutrális államfői hatalom, de ilyennek tekintem az Alkotmánybíróságot is.

A Hans Kelsen-i és a Carl Schmitt-i, vagyis az alkotmánybíráskodás versus államfői hatalom közötti vitában nem foglalom állást, mert mindkettőt együttesen fontos és nélkülözhetetlen ellensúlynak tartom a magyar parlamentáris kormányzati rendszerben.

Ebben a tanulmányban a parlamentáris kormányzatot a kormány, és a kormányt támogató parlamenti többség együtteseként értelmezem³. Szeretném tehát leszögezni, hogy a magyar AB-ot olyan szervként fogom az alábbiakban értelmezni, amelynek egyik fő funkciója a parlamentáris kormányzattal szembeni ellensúly, amely, a törvényhozó (jelenleg alkotmányozó) és a kormányhatalom fúziójaként működik. Jómagam tehát ebben a kontextusban fogom vizsgálni a magyar Alkotmánybíróságot. A törvényhozó és végrehajtó (és jelenleg egyben alkotmányozó) hatalom összpontosulása fontos szerepet indukál az AB számára, mert olyan területektől kell távol tartania a parlamentáris kormányzatot, amelyet ez a hatalom – alkotmányozó erejénél fogva – könnyedén uralni tud. Érdemes éppen ezért újragondolnunk a parlament – kormányzat – Alkotmánybíróság viszonyrendszerét.

¹ Egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Közjogi Intézet

² Roman Herzog: Az Alkotmánybíróság szerepe a parlamentáris demokráciában. In: *Jogtudományi Közlemény*. 1992/6. 271. p

³ Veress Emőd: A kormányzat ellenőrzése és a kormányzati hatalom korlátozása Magyarországon és Romániában. In *Magyar kisebbség* 2005/1-2. 264. p.

II. Az alkotmánybíráskodás szervezeti modelljei

A magyar Alkotmánybíróság szerepének és a hatalmi ágakban elfoglalt helyének vizsgálata előtt szükséges felvázolni az alkotmánybíráskodás szervezeti modelljeit. Az alkotmánybíráskodásnak a két legismertebb szervezeti modellje a decentralizált, illetve a centralizált modell.

A decentralizált vagy más néven diffúz, illetve amerikai modell születését, tudjuk jól, az 1803-as *Marbury vs. Madison* esetre vezethetjük vissza⁴. A decentralizált modellben nem egyetlen, hanem valamennyi bíróság jogosult megállapítani a törvény alkotmányellenességét, tehát ez a modell egyben konkrét ügghöz kapcsolódik (például USA, Ausztrália, Kanada, Izrael, Dánia, Norvégia, Svédország). Az Egyesült Államokban, bár nem nevesítette kifejezetten az Alkotmány, mégis már a korai időszakban is ismert volt az alkotmányossági felülvizsgálat bírói hatásköre⁵. Alexander Hamilton A föderalistában kifejti, hogy a törvényhozó korlátok közé szorítható, hiszen az alkotmányellenes törvény a népakarattal ellentétes, ezért az érvénytelen.⁶

A svéd rendszer is a decentralizált modellhez tartozik, és azért érdemes szót ejtteni róla, mert az Alaptörvény biztosítja ugyan az alkotmányossági felülvizsgálatot, de ez behatárolt, mert csak jelentős, nyilvánvaló hiba esetén van rá mód. A tapasztalatok alapján a bíróságok nagyon ritkán nyilvánítják a parlament vagy a kormány által elfogadott jogszabályt alkotmányellenessé⁷.

A centralizált alkotmánybíróságok az 1920-as kelseni modellen alapulnak. A centralizált rendszerben monopolizálják az alkotmányossági felülvizsgálatot (például Ausztria, Németország, Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Magyarország), amelynek értelmében itt a rendes bíróságok nem kapnak hatáskört az alkotmányossági kérdésekben⁸. A centralizált (klasszikus) modell először Ausztriában jött létre, annak ellenére mondhatjuk ezt, hogy Csehszlovákiában is felállítottak egy ilyen intézményt, amely némileg megelőzte az osztrákot, de annak mintájára létesült. Hans Kelsen volt az, aki a klasszikus modellként szolgáló alkotmánybíróságot megalapozta, bár megfogalmazódtak kételyek is ezzel kapcsolatban, ezek értelmében Karl Rennertől származik az alkotmánybíráskodás ötlete, amelyet Kelsen csak jogi formába öntött⁹. A klasszikus alkotmánybíráskodás jellemzője, hogy kizárólag erre kijelölt szerv végezheti ezt a tevékenységet, amelynek döntései általános jelleggel érvényesek és nem csak egy konkrét ügyben. Az amerikai rendszerhez hasonló megoldás Ausztriában sem volt teljesen ismeretlen, mert konkrét ügyekben a bíróságok vizsgálhatták a rendeletek alkotmányosságát¹⁰. Az osztrák alkotmánybíráskodás a német megszállás után 1945-ben újraszerveződött és honosodott meg számos európai államban. A kelseni modell elterjedésének okát abban ragadhatjuk meg, hogy a parlamenti, illetve

⁴ Tóth Judit – Legény Krisztián: *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex Kiadó, Budapest 2006. 217. p.

⁵ Eredete a gyarmati időkre nyúlik vissza, amikor 1728-ban a *Winthrop vs. Lechmere* ügyben az angliai Privy Council kimondta, hogy egy connecticuti törvény ellentétes az angol joggyakorlattal, ezért érvénytelen. Mezey Barna (szerk): *Modern állam és népképviselés*. ELTE ÁJK, Budapest, 2000. 250. p.

⁶ Alexander Hamilton – James Madison – John Jay: *A föderalista. Értekezések az amerikai kormányról*. Európa Kiadó, Budapest 1998. 555. p.

⁷ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Hvg-Orac Kiadó, Budapest, 2007. 256. p.

⁸ Tóth – Legény: i. m., 223. p.

⁹ Halmai Gábor: Hans Kelsen és a magyar Alkotmánybíróság. In: *Világosság*. 2005/11. 3. p.

¹⁰ Hlavathy Attila: A klasszikus modell mai megvalósulása - az osztrák Alkotmánybíróság. In: *Állam és igazgatás*. 1984/6. 500. p.

népszuverenitás elve miatt a fékek és ellensúlyok amerikai rendszere nem vált általánosan elfogadottá, amely lehetővé tette, hogy a bírói hatalom a törvényhozás felett kontrollt gyakorolhasson¹¹.

A jogirodalomban jól ismert az államfő versus Alkotmánybíróság vita Carl Schmitt és Kelsen között. Schmitt az Alkotmány őrének a birodalmi elnököt tartja, akinek legfontosabb feladata, hogy semleges hatalomként ellensúlyt képezzen a társadalmi és gazdasági hatalmi csoportok pluralizmusával szemben¹². Ezért meggyőződése szerint nem egy „taláros arisztokráciára” kell bízni az Alkotmány védelmét és átpolitizálni az igazságszolgáltatást. Kelsen szerint a semleges államfői hatalom gondolata a konstitucionalista elméletre vezethető vissza, amely valójában az abszolutizmus uralkodójának hatalomvesztését kívánta pótolni, aki az alkotmányos monarchia megszűlésével kellett, hogy mindezt elszenvedje. Kelsen szerint ugyanis az Alkotmány hatékony védelmét meg akarták gátolni és a királyra bízta annak őrzését.¹³

A centralizált alkotmánybíróság felállítását Németországban Pokol Béla a német rendes bíróságokkal szembeni bizalmatlanságra vezeti vissza. Ahogyan Kelsen különálló AB-ot tartott volna kívánatosnak Németországban – hiszen a rendes bíróságok tagjai nem éppen az ő politikai értékrendje szerint vizsgálták felül a törvényeket –, úgy a második világháború után az amerikaiak is egy különálló testület felállítását szorgalmazták¹⁴.

Egy másik utat járt be a francia alkotmánybíráskodás. A francia közjogi és politikai gondolkodás is elvetette sokáig az amerikai alkotmánybíráskodás gondolatát, hiszen a közakarát korlátozhatatlanságának eszméjéből indult ki, ezért a törvényekkel szembeni bírói kontroll sokáig elfogadhatatlan volt. Az 1791-es Alkotmány is kimondta, hogy „[a] bíróságoknak nincs joguk beavatkozni a törvényhozó hatalom gyakorlásába, és nincs joguk felfüggeszteni a törvény végrehajtását”.

Az 1958-ban intézményesített Alkotmánytanács¹⁵ szerepe és működése éppen a korábbi bizalmatlanság miatt igen sajátosan alakult Franciaországban. Bár az 1946-os Alkotmány is intézményesített egy hasonló szervet Alkotmánybizottság néven, de teljesen jelentéktelen volt a működése¹⁶. Az Alkotmánytanáccsal de Gaulle a Nemzetgyűlés hatalmát kívánta korlátozni, és a tábornok elnöklete alatt mindig a kormány álláspontját találta alkotmányosnak¹⁷. Az elnök elképzelése szerint a parlament mindenhatóságának korlátozása mellett alkotmányos mechanizmust is be kell építeni a rendszerbe, amely megakadályozza, hogy a Nemzetgyűlés az államfővel szembeni védekezéséért alkotmányellenes törvényeket fogadjon el¹⁸. Azonban az Alkotmánytanács 1971-ben egy döntésében az Alkotmány részévé tette az 1789-es Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatát és egyre többször semmisítette meg a törvényi rendelkezéseket, amelyet az is elősegített, hogy az Alkotmány 1974-es módosítása folytán már hatvan képviselő is kezdeményezhette az eljárást. Ettől fogva az

¹¹ Szente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet 1945-2005*. Osiris Kiadó, Budapest 2006. 675. p.

¹² Carl Schmitt: A birodalmi elnök, mint az Alkotmány őre. In: Takács Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest 2003. 288. p.

¹³ Hans Kelsen: Ki legyen az Alkotmány őre? In: Takács Péter (szerk.) i. m., 290. p.

¹⁴ Pokol Béla: Hans Kelsen és Carl Schmitt vitájának alap gondolatai. In: Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Hans Kelsen jogtudománya. Tanulmányok Hans Kelsenről*. Gondolat Kiadó, Budapest 2007. 650. p.

¹⁵ A megnevezésről mondhatnánk, hogy már önmagában is árulkodó, hiszen tanácsról van szó és nem bíróságról, de a conseil szó törvényszéket, bírói testületet is jelent. Lásd: Ádám Péter: *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Corvina Kiadó, Budapest 2006. 262. p.

¹⁶ Ádám Péter: i. m., 173. p.

¹⁷ Sajó András: *Az önkorlátozó hatalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam-és Jogtudományi Intézet, 1995. 295. p.

¹⁸ Hlavathy Attila (szerk.): *Az alkotmányosság védelmének szervezeti garanciái: nemzetközi konferencia a Magyar Tudományos Akadémia és az Igazságügyi Minisztérium szervezésében*. Budapest, 1989. április 25-27. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája Budapest, 1989. 108. p.

Alkotmánytanács vált az ellenzék egyik leghatékonyabb eszközévé a kormányzattal szemben, a nyolcvanas években az indítványok fele a megtámadott törvényi rendelkezések megsemmisítéséhez vezetettek¹⁹. A francia megoldás azonban nem vette át a kelsenii modell egyik fontos elemét, az utólagos normakontrollt, ezáltal egyfajta kompromisszum született a közakarat versus bírói felülvizsgálat kérdésében azáltal, hogy előzetesen vizsgálják a törvények alkotmányosságát. Mindennek persze előnye is van, hiszen a döntés gyorsan megszületik, és amennyiben alkotmányosnak találja a Tanács, az többé nem vitatható, ami a jogbiztonságot erősíti, és nem kell akár éveket várni, mint az utólagos normakontroll esetén²⁰.

Ami az Alkotmánytanács összetételét illeti, elmondható, hogy igen sajátos, mert a kilenc tag a megbízatását arányosan az államfőtől, a Nemzetgyűlés elnökétől és a Szenátus elnökétől kapja. Hivatalból a volt köztársasági elnökök is tagjai, bár a gyakorlatban inkább 1959-1962 között vettek részt az Alkotmánytanács ülésein²¹, később ritkábban került erre sor. Azonban rendszeresen felmerül, hogy a tiszteletbeli tagságot meg kellene szüntetni és inkább tiszteletbeli szenátornak kellene kinevezni a volt államfőket²².

A román Alkotmánybíróság hasonlít leginkább a francia Államtanácsra, eredetileg az alaptörvény tervezetében is az Alkotmánytanács (Consiliu Constitucional) elnevezés szerepelt. Az alkotmánybírák kinevezése hasonlít a franciához és kezdetekben a politikai befolyás is hasonló volt, mint Franciaországban²³. A Victor Ponta vezette román kormány korlátozni kívánta az alkotmánybíróság hatáskörét, amely szerint a román AB nem nyilváníthat véleményt a parlament által elfogadott határozatokról. Az AB hatáskörét végül később részlegesen ugyan, de visszaállították.

III. Az Alkotmánybíróság előzményei a rendszerváltás előtt

A szocialista államjog a hatalmi ágak megosztásának elvét kategorikusan tagadta. Ennek következtében Magyarországon az alkotmánybíróság felállításának gondolatát is elvetették, hiszen az államhatalom legfelsőbb szerveinek korlátozhatatlanságából indultak ki²⁴. Ennek ellenére az 1972. évi alkotmánymódosítás során felmerült, hogy a Népköztársaság Elnöki Tanácsát vagy esetleg egy parlamenti bizottságot kellene felruházni az alkotmányosság ellenőrzésének jogával²⁵. A módosított alkotmány kimondta, hogy az Országgyűlés „ellenőrzi az alkotmány megtartását; megsemmisíti az állami szerveknek alkotmányba ütköző vagy a társadalom érdekeit sértő rendelkezését”. Az Elnöki Tanácsot pedig felruházták azzal a jogkörrel, hogy minden olyan jogszabályt, államigazgatási határozatot vagy intézkedést, amely az alkotmányba ütközik, megsemmisítsen²⁶.

Mindez tehát nem egy elkülönült szerv útján valósult meg, mert arra közel tíz évet kellett várni. Az alkotmányvédelem keresése a szocializmusban a hatalmi ágak egységének

¹⁹ Szente 2006.: i. m. 215. p.

²⁰ Hlavathy: i. m. 111. p.

²¹ Ádám Antal 1998: i. m. 191. p.

²² Ádám Péter: i. m. 176. p.

²³ Veress Emőd: A román Alkotmánybíróság szervezete és hatásköre. In: *JURA*. 2001/2. 130-131. p.

²⁴ Beér – Kovács – Szamel: *Magyar államjog*. Tankönyvkiadó Budapest, 1962. 160. p.

²⁵ Bán Tamás: Az Alkotmánybíróság létrejötte In: *Világosság*. 1993/11. 32. p.

²⁶ A módosított Alkotmány kimondta, hogy az „Elnöki Tanács örökös az alkotmány végrehajtásán”. A rendszerváltás után a „kollektív” államfői testület helyére került „individuális” köztársasági elnök jogállása az, hogy örökös az államszervezet demokratikus működése felett.

ideológiájával együtt paradoxon volt, hiszen éppen az Alkotmánybírászkodás az, amely a hatalmi ágak megosztásának logikájára épül²⁷.

Számos jogszabály és jogi iránymutatás sértette a jogforrási hierarchia elvét, amelynek következtében az alacsonyabb szintű jogforrások ellenétbe kerültek a magasabb szintűekkel és így magával az alkotmánnyal is. Az Alkotmányjogi Tanács – amelynek felállítását az 1984. évi I. törvény végezte el – éppen ezért egy tisztán jogtechnikai jellegű megoldás volt a probléma orvoslására²⁸. Látszólag töltötte be az alkotmányvédelmi funkciót, mert a fennálló hatalom szuverenitását nem érintette²⁹. Nem egyedi jogsérelmekkel foglalkozó szerv felállítása volt a cél, hanem a jogforrási hierarchia biztosítása, az alkotmányosság védelmének legfőbb szerve ugyanis maga az Országgyűlés maradt³⁰. Mindezek következtében fel sem merülhet, hogy az Alkotmányjogi Tanács valamiféle hatalmi ellensúlyt jelentett volna.

IV. Az Alkotmánybíróság a rendszerváltás alkotmányozásában

Az AB felállításának két egymástól jól elhatárolható oka volt. Hasonlóan az alkotmányerejű törvényekhez, kezdetben szakmai, majd később politikai indokai. A szakmai megfontolás a rendszerváltás alkotmányozásakor szolgált kiindulási alappal, azonban a kerekasztal tárgyalásokon a politikai megfontolások kerültek előtérbe.

Az 1988 májusában tartott pártkonferencián határozat született az alkotmánybíróság felállításának szükségességéről³¹. A novemberi szabályozási koncepció tartalmazta az Alkotmánybíróságra vonatkozó legfontosabb szabályokat³². A javaslat egy 11-15 tagból álló olyan Alkotmánybíróságot képzelt el, amely felfüggeszti az alkotmányellenes törvényt. Korlátozottabb hatáskörrel ruházta fel a koncepció a testületet, mert a törvény alkotmányellenessé nyilvánítását az Országgyűlés kétharmados többséggel felülbírálhatta volna. Az alkotmánybírák függetlensége érdekében élethossziglani (illetve 70 éves korig) megbízatást javasolt a koncepció.

Az AB felállítását az 1989. évi I. törvénnyel módosított Alkotmány rendelte el. A törvény kimondta, hogy az AB a törvény kivételével minden alkotmánysértő jogszabályt megsemmisíthet. A pusztán szakmai megfontolásokat tükrözi az 1989. évi I. törvény miniszteri indokolása, amely az AB felállításával kapcsolatosan úgy fogalmazott, hogy „várhatóan számos olyan közjogi és politikai szempontból kiemelkedő jelentőségű törvény kerül megalkotásra, amelyek tartalma és gyakorlati alkalmazása az alkotmányosság szempontjából vita tárgyává tehető”. Ez a korlátozott AB sok tekintetben az Alkotmányjogi Tanácshoz hasonlítható, de mégis túlmutat annak szerepén, mert az alkotmányellenes törvény alkalmazását az AB felfüggeszthette. Ugyanakkor az 1989 májusában közzétett tervezet szerint az AB elnökét az Országgyűlés választotta volna meg, és az alkotmánybírák visszahívásának intézménye is erősítette a taláros testület parlamenttől való függőségét³³.

A kerekasztal tárgyalásokon az államfő mellett a másik nagy jelentőségű kérdés az Alkotmánybíróság volt. Sokáig az ellenzék elutasította azt, hogy a pártállami Országgyűlés fogadja el az Alkotmánybíróságról szóló törvényt. Az ellenzék és a Harmadik Tárgyalófél

²⁷ Holló András: *Az alkotmányvédelem kialakulása Magyarországon*. Budapest, Bíbor kiadó 1997. 12. p. (MEGNÉZNI)

²⁸ Salamon László: Az Alkotmánybíróság a Parlament szemszögéből In: *Jogtudományi Közlöny*. 1992/6. 277. p.

²⁹ Bán Tamás: Az Alkotmánybíróság létrejötte. In: *Világosság*. 1993/11. 32. p

³⁰ Markója Imre: Törvény az Alkotmányjogi Tanácsról. In: *Állam és igazgatás*, 1984/6. 486. p

³¹ Bán: i. m. 32. p

³² A Magyar Népköztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója 1988. november 30. In: Kilényi Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. I. kötet*. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991.

³³ Bán: i. m. 33. p

álláspontja az volt, hogy az alkotmányközi, átmeneti időszakban nincs szükség az Alkotmánybíróságra, hiszen a szocialista alaptörvény nem méltó a védelemre. Az elvi elutasítás mellett gyakorlati-politikai megfontolások is meghúzódtak. Különösen az AB lehetséges személyi összetétele és a politikai pártok regisztrálásával kapcsolatos alkotmánybírói hatáskör volt elfogadhatatlan számukra. Az állampárt stratégiája feltehetőleg arra irányult, hogy létrejöjjön az MSZMP-hez lojális erős köztársasági elnöki tisztség és a pártokat ellenőrző AB annak érdekében, hogy egyfajta biztosítékként konszolidált módom menjen végbe a rendszerváltás³⁴. A hatalom fontosnak vélte az AB felállítását azért is, mert az ország nemzetközi megítélése szempontjából lényegesnek tartották ezt a jogállami intézményt. A kerekasztal tárgyalások eredményeképpen az Országgyűlés háttérbe szorulását eredményezte, hogy az AB felülbíráhatatlan lett és az elnököt az AB saját maga közül választhatta meg.

Az Alkotmánybírák megválasztása sem volt marginális kérdés, hiszen egyáltalán nem volt lényegtelen, hogy a pártállamhoz hű bírakkal töltik-e fel ezt az új intézményt. Az Ellenzéki Kerekasztal elfogadta, hogy az AB az országgyűlési választások előtt álljon fel, de kompromisszumként ahhoz ragaszkodtak, hogy több lépcsőben kerüljön sor a bírák megválasztására. A cél nyilvánvalóan az volt, hogy elkerüljék, hogy jelentős számú MSZMP tag kerüljön megválasztásra. Ezt célozta az a javaslat is, amely összeférhetetlenséget állapított meg az alkotmánybíróvá választáshoz, ha a jelölt a megelőző négy évben kormány-, párt-, illetve vezető államigazgatási tisztséget töltött be, amelyet azonban az első tíz megválasztandó alkotmánybíróra nem alkalmaztak. Az ellenzék egy hosszabb átmeneti időszakot képzelt el a rendszerváltás folyamatában, így a hárommal osztható 15 tagú testület három parlament számára biztosította volna a bíróválasztást³⁵.

V. Az Alkotmánybíróság függetlensége

Az Alkotmánybíróság rendeltetését akkor tudja betölteni, ha a többi hatalmi ágtól – de legfőképpen a kormányzattól – függetlenül tud működni. Amennyiben az alkotmánybírói hatáskörrel rendelkezőket a kormányzat módosítani tudja, vagy az AB határozatait a többség felülbíráhatja, akkor az ilyen AB legfeljebb a kormány tanácsadója lehet, és alkotmánybírósnak nem is nevezhető. Azonban egyes európai országokban is előfordul, hogy az alkotmánybíróság elnöke egyeztet a kormányzattal (miniszterelnökkel vagy államfővel) annak érdekében, hogy elkerüljék a konfliktusokat. Magyarországon ez elképzelhetetlen, bár ehhez szükség volt arra, hogy az AB ellenállt az ilyen jellegű megkereséseknek³⁶.

Az alkotmánybíróság függetlenségét az garantálja, ha a vonatkozó szabályokat az adott állam alkotmányában helyezik el és az Alkotmánybíróságot részletező szabályokat sem lehet egyszerű többséggel módosítani. Hazánkban az Alaptörvény mellett sarkalatos törvény határozza meg az AB hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait, amely így a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával módosítható. Nincs tehát a számarányon kívül további garancia, ezért az AB „megrendszabályozására” egy kétharmados többséggel rendelkező kormány alkalmas lehet. Az Alkotmánybíróság függetlenségét

³⁴ I/1 számú munkabizottság Az Alkotmánymódosítás időszzerű tételei, a köztársasági elnöki intézmény Bevezető 20. p. Bozóki András (főszerk.) - Elbert Márta - Kalmár Melinda - Révész Béla - Ripp Erzsébet - Ripp Zoltán (szerk.): A rendszerváltás forgatókönyve: kerekasztal-tárgyalások 1989-ben Budapest, Magvető, 1999. 6. kötet

³⁵ Holló András: *Az alkotmányvédelem kialakulása Magyarországon*. Budapest, Bifor kiadó 1997. 90. p.

³⁶ Sólyom László: A magyar alkotmánybíróság önértelmezése és Hans Kelsen. In: Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Hans Kelsen jogtudománya. Tanulmányok Hans Kelsenről*. Gondolat Kiadó, Budapest 2007.

mindaddig élvezheti, amíg a kormányzat alkotmány, vagy törvénymódosítással nem változtat hatáskörén, összetételén. A kormányzat politikájának ellensúlyaként megjelenő alkotmánybíróságok ugyanis a kormányzat legfőbb céltáblájává válnak. Így volt ez a *New Deal* kapcsán már az Egyesült Államokban is. Példaként említhető továbbá a Dél-Afrikai Legfelsőbb Bíróság az ötvenes évek elején, amelyet egyenesen megfosztották hatáskörétől a *Colored* ügy miatt, amikor a faji megkülönböztetést intézményesítő törvényeket elutasította. Hasonlóan az orosz AB elnök sem kerülhette el a sorsát 1993-ban, amikor a parlament és az államfő viszályába avatkozott³⁷.

Az alkotmánybíráskodás szervezeti modelljei közül Magyarországon a különálló, vagyis német-osztrák mintára létrehozott Alkotmánybíróság jött létre. Hazánkban a hatalmi ágak megosztásának elmélete egyrészt az Alkotmánybíróság felállításának gondolatát megteremtette a nyolcvanas évek végén, de egyúttal azt is determinálta, hogy a bíróságoktól különálló szervezeti megoldásként jöjjön létre. A bíróságokra ruházott alkotmánybíráskodási tevékenység ugyanis a hatalmi ágak megosztását sértette volna, hiszen túlzott hatalommal ruházták volna fel a rendes bíróságokat, amelyek így megsemmisíthették volna a „nekik nem tetsző jogszabályokat”. Ugyanakkor a bíróságok politikai szervként való megjelenése a közvélemény előtt sem lett volna könnyen vállalható³⁸. Az AB ugyanis politikai tevékenységet folytat, hiszen maga az Alkotmány mondta ki, hogy az alkotmánybírák „*az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül politikai tevékenységet nem folytathatnak.*” Az Alaptörvény előkészítésének folyamatában ugyanakkor már felmerült, hogy az AB-ot Legfelsőbb Bíróságba olvasztanák, és nem maradna különálló szerv³⁹. A második világháború után azokban az országokban, amelyek diktatúrából tértek át a demokráciába (Németország, Olaszország) nem a rendes bíróságokra, hanem különálló testületre bízták az alkotmánybíráskodást. Az Alkotmánybíróság felállításáig Olaszországban 1948 és 1956 között a rendes bíróságok voltak jogosultak a törvények alkotmányellenességét megállapítani, de a fasiszta korszak alkotmányellenes rendelkezéseit tovább alkalmazták⁴⁰. A kelsen-i alkotmánybíróság volt ezért példa a posztkommunista országok nagy részében is.

Az új Abtv. (2011. évi CLI. tv.) preambuluma a *hatalommegosztás elvének érvényre juttatását* emeli ki és köti össze az Alkotmánybírósággal. Az Alkotmánybíróság politikába való involválódása legfőképpen a megválasztás feltételétől és módjától, valamint az összeférhetetlenségi szabályoktól függ. Az alkotmánybíróság függetlenségét a bírák megválasztásának (illetve újraválasztásának) módja megalapozza. Legény Krisztián az alkotmánybírák kinevezésének négy fő modelljét különbözteti meg⁴¹. Ahogyan láthattuk, a saját hatáskörben gyakorolt kinevezés jellemző a francia Alkotmánytanács bírái esetében. Az előterjesztésen alapuló kinevezés például Törökországban van, ahol az egyes szakterületekről érkező javaslatok alapján az államfő jogosult a kinevezésre. A harmadik típus a választás, amely nagyobb fokú demokratizmust jelenthet, de önmagában nem garanciája a függetlenségnek (például Horvátország, Portugália, Szlovénia). Végül a negyedik a vegyes rendszer, amelyben kinevezési és választási elemeket egyaránt találunk (például Ausztria, Spanyolország, Olaszország).

Hazánkban a korábbi és a jelenlegi szabály is az Alkotmánybíróság tagjainak jelölését az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt képviselők közül álló jelölő bizottság jogköre. Persze kellemetlen helyzetek is előfordultak,

³⁷ Sajó: i. m. 290. p.

³⁸ Rác Attila: Az Alkotmánybíróság létrehozása, szervezete és hatásköre. In: Fűrész Klára – Kukorelli István (szerk): *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja alkalmából*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006. 204. p.

³⁹ Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. In: *Közjogi Szemle*. 2011/2. 5. p.

⁴⁰ Sajó: i. m. 294. p.

⁴¹ Tóth – Legény: i. m. 232. p

amikor végül az országgyűlési szavazáson nem kapta meg a szükséges kétharmados támogatást a jelölt. Ezért már a gyakorlat odáig „fajult”, hogy a parlament kettesével választotta a bírákat, így kormánypárti és ellenzéki jelölről szavazott az Országgyűlés. Az új Abtv. szerint legalább 9, legfeljebb 15 tagú kell legyen a jelölő bizottság, amelyben minden frakció legalább egy helyet kap. Mindezek következtében a kétharmados kormányoldal minden nehézség nélkül saját jelöltjeit tudta megválasztani⁴². Halmai Gábor a kormánynak ezt a szándékát (is) erőteljesen bírálta. *„Orbán biztosra akart menni, nehogy az alkotmánybírák más kezdeményezésére hozzanak a kormánytöbbség számára kedvezőtlen döntéseket. Ehhez kellett az új jelölési rendszer, vagyis az, hogy a jövőben csak abból lehessen alkotmánybíró, akit a kormánypártok akarnak. De még ez is kevés volt, a jelölési lehetőséget rögtön érvényesíteni is kellett, és nem egyszerűen két Orbán-közeli jogász (nyilván ilyenek is lettek volna), hanem két megbízható politológus javaslatba hozásával. Vagyis nem volt elég, hogy a jelölési rendszert alkotmányellenes módon átalakították, hanem még az alkotmánybíróvá válás változatlan törvényi feltételeire is fittyet hánytak.”*

Látható tehát, hogy nem csak a választás módja, hanem a tisztség betöltésének feltételei is előrevetíthetik az AB függetlenségét. Pokol Béla az Alkotmánybíróság politikához történő közel kerülésének meghatározásakor két pólust különít el. Az egyik, amikor a közéletben aktívan szerepet vállaló egyetemi tanárok, illetve ügyvédek kaphatnak alkotmánybírói bársonytalárt, míg függetlenséget és semlegességet reprezentál, ha a felsőbíróságok tagjai közül jelölhetik csak az alkotmánybírákat⁴³. Lőrincz Lajos felhívja a figyelmet arra, hogy az elmúlt két évtizedben megfigyelhető, hogy az alkotmányozás kérdései minden más jogi kérdést megelőznek, ezért az alkotmányjogászok munkái jelennek meg látványos mennyiségben a szakfolyóiratok oldalain, sőt, az irodalmi, művészeti hetilapokban is központi helyet kapnak. Lőrincz szerint alkotmányjogásznak lenni egy kiemelkedő státuszt jelent, piárértékét jelzi az is, hogy az ügyvédi kar egy jelentős része, de a polgári jog, jogelmélet, büntetőjog számos művelője is alkotmányjogásszá minősítette magát, az alkotmányjog tudományának elismertségét nem minden esetben gyarapítva⁴⁴.

Érdeemes megemlíteni a belga alkotmánybíróságot, amelynek összetételére az jellemző, hogy a bírák egy része azok közül kerülhet ki, akik a parlament valamelyik házának tagjai voltak, így kifejezetten megtörténik a politika becsatornázása⁴⁵

Ami a kinevezési feltételt illeti az európai országokat vizsgálva, általában azt mondhatjuk, hogy a jogász végzettség az, ami általánosan bevett, tekintve, hogy egy szakmai grémiumról van szó, de például a francia Alkotmánytanács nem ír elő ilyen feltételt, bár főleg jogászok vesznek részt a munkájában.

Álláspontom szerint érdemes átalakítani vagy a választás módját vagy a választhatóság feltételeit. Erre több megoldást fogok javasolni az alábbiakban, attól függően, hogy miként történik a választás és kik közül kerülhetnek ki a lehetséges alkotmánybírák. A korábbi és a jelenlegi szabályok is abból az elhibázott elgondolásból indulnak ki, amelyet még a kerekasztal tárgyalásokon alakítottak ki a szembenálló felek. Ez nem más, mint a kétharmados többséghez kötött döntéshozatal mindenhatóságába vetett hit. A kerekasztal tárgyalásokon a kétharmados többségben látták a felek a garanciát arra, hogy az AB tagjainak megválasztása konszenzusos formában fog történni. A kétharmados többség azonban – ahogyan ezt az előzőekben láthattuk – nem a megegyezés garanciája akkor, ha valamelyik politikai erő megszerzi a minősített többséget a törvényhozásban. Mindezek alapján indokolt

⁴²Halmai Gábor: Búcsú a jogállamtól. In: *Élet és irodalom*. 2010. július 23. http://www.es.hu/halmi_gabor;bucsu_a_jogallamtol;2010-07-24.html, letöltés ideje: 2011. május 29.

⁴³Pokol Béla: *Magyar parlamentarizmus*. Korona Kiadó, Budapest, 1994. 36. p.

⁴⁴Lőrincz Lajos: Alkotmányjog, közigazgatási jog. In: *Magyar Tudomány* 12/2007. 1567. p.

⁴⁵Cservák Csaba: *Kormányzati és választási rendszer (avagy demokratikus hatalomgyakorlás komplex rendszere nemzetközi kitekintésben)*. Doktori értekezés, Szeged, 2010. 122. p.

lenne átalakítani a jelölési szabályokat. Ennek egyik megoldása lehetne, ha az államfő állítana össze egy „listát” vagyis több jelöltet javasolna és a parlament (kétharmados többséggel) vagy egy felállítandó második kamarával közösen választaná meg őket. Szeretném leszögezni, hogy ehhez mindenképpen szükséges átalakítani a köztársasági elnök megválasztásának szabályait is, annak érdekében, hogy az államfő ténylegesen ki tudja fejezni a nemzet egységét és neutrális hatalomként, a kormányzattól szintén független testület tagjaira megfelelő jelölteket tudjon ajánlani. Elképzelhető egy olyan változat is, amely a testvérek közötti „süteményelosztáshoz” hasonlít, amikor az egyik testvér kettévágja a tortát, de a másik választhat. Ennek alapján nem a köztársasági elnök, hanem az ellenzék kapna lehetőséget, hogy jelölteket állítson, és ezek közül választaná meg a bírakat a parlament abszolút többséggel. Egy másik lehetőség lehetne, ha a megválasztáshoz szükséges feltételeket módosítaná a jogalkotó. Amennyiben a felsőbb bíróságok közül kerülhetnének ki az AB tagjai, akkor már eleve jobban érvényesülhetne a testület függetlensége is. A felsőbb bírósági szakmai háttér ugyanis garanciája lehet a szigorú bírói összeférhetlenségi szabályok alapján, hogy olyan személy kerülhet csak a taláros testületbe, aki hosszú éveken keresztül egyrészt jogi munkakörben dolgozott, másrészt pártsemlegességét a törvény megkívánta. A bírák esetében a törvény teljes körűen tiltja a politikai tevékenységet, nem lehetnek tagjai pártnak⁴⁶. Önmagában a húsz éves joggyakorlat vagy az egyetemi tanári tisztség – amelyeket a jelenlegi szabályaink megkövetelnek – a politikába involválja a tudományos élet aktívabb szereplőit, hiszen közalkalmazottként a törvény semmilyen politikai összeférhetlenségi szabályt nem ír elő számukra.

Milyen Alkotmánybíróság lesz pártatlan – tehetjük fel a kérdést? Az, amelyik szigorú szervezeti függetlenséget élvez és tagjait nem a kormányzati többség nevezi ki, vagy pedig az, amelynek ki kell vívnia, el kell nyernie a közvélemény szemében a függetlenséget és pártatlanságot? Az első esetben az általam már vázolt közjogi szabályokra alapítható a függetlenség, és ha ezeket megfelelően kialakítottuk, akkor hátradőlhetünk, hiszen egy pártatlan és független Alkotmánybíróságot kaptunk. A második esetben viszont felmerül a „teher alatt nő a pálma” ismert mondása, amelynek értelmében, ha az Alkotmánybíróságot a kormányzat nevezi ki, akkor az ilyen testület törekedni fog arra, hogy szakmailag megalapozott döntéseket hozzon különben állandó támadásnak lesz kitéve az ellenzék és a média által. A Francia Alkotmánytanács legitimitásának és pártatlanságának paradox módon éppen abban van a garanciája, hogy a testület tagjainak kinevezése politikai kompromisszum nélkül, önkényesen történik⁴⁷. Meggyőződésem szerint hazánkban nem az utóbbi, hanem az előbbi megoldás kívánatos, vagyis a függetlenséget garantáló közjogi szabályokra van szükség, ezért indokolt lenne változtatni a kinevezési-választási szabályokon. Mindezek mellett azonban az AB-nak minden esetben törekednie kell arra is, hogy megőrizze a pártatlanság látszatát is.

A litván alkotmánybíróság egyfajta kiszolgáltatottságát alapozza meg az a szabály, amelynek értelmében többek között alkotmányserítés esetén lehetővé teszi háromötödös többséggel a bírák parlament általi visszahívását. Mindez azért is furcsa, mert az alkotmány értelmezése ne ma parlament, hanem az alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, így a törvényhozó hatalom saját politikai nézete szerint ítélni meg az alkotmánybíró tevékenységét⁴⁸.

A függetlenség egyik fontos eleme lehet az elnök megválasztása is. Az Alkotmánybíróság összetétele a korábbi szabályok értelmében meghatározta a testület elnökének személyét is, hiszen az Abtv.⁴⁹ szerint saját tagjai közül választhatott elnököt. Az

⁴⁶ A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 39-40. §.

⁴⁷ Ádám Péter: i. m. 174. p.

⁴⁸ Cservák: i. m. 2010. 78. p.

⁴⁹ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 4. § (2).

elnöknek nem pusztán szimbolikus szerepe van, mert ő osztja szét az ügyeket és a legnagyobb horderejűeket saját kezében tartja, ezzel meghatározza az Alkotmánybíróság szerepfelfogását is.⁵⁰ A korábbi szabályok szerint 3 évre nyerte el az elnök a megbízatását. Az Alaptörvény viszont már úgy fogalmaz, hogy az elnök megbízatása az alkotmánybírói hivatali ideje lejártáig tart, vagyis akár 12 évre is betöltheti a tisztséget, ezzel még hangsúlyosabb szerephez került az elnök. A szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt, ezért is van fontos jelentősége annak, hogy nem az AB választja őt. Tilk Péter felhívja a figyelmet arra, hogy az elnök és a testület között tartósan feszültség keletkezhet, hiszen „kívülről érkezik” és ebben az esetben nincs korrekciós lehetőség ennek feloldására⁵¹.

Fontos kérdés a bírák függetlensége vonatkozásában a megbízás időtartama és az újraválasztás lehetősége is. A hosszabb időre szóló kinevezés növeli a bíró függetlenségét, az élethosszig tartó kinevezésre azonban csak ritka esetekben kerül sor, ilyen az USA Legfelsőbb Bírósága. Az újraválasztás a függetlenséget veszélyezteti, hiszen a bírót ilyenkor megfelelési kényszer befolyásolhatja. Schmidt Péter szerint az újraválasztás motiválhatja a bíró tevékenységét hiszen konkrét szavazatával befolyásolhatja a „választóinak” véleményét, vagyis az országgyűlési képviselőket⁵². Schmidt indokoltan tartaná az újraválasztás eltörlését párhuzamosan a megbízatás időtartamának növelésével, amelyet az új Abtv. meg is tett, amikor 12 évre növelte az alkotmánybírák hivatali idejét. Amellett, hogy Schmidt álláspontjával egyetértek, hozzátenném, hogy a gyakorlatban árnyaltabb a kép. Az alkotmánybírák ugyanis az elmúlt 20 év tapasztalatai szerint nem foglalkoznak azzal, hogy ki jelölte őket. Saját szakmai meggyőződésük köszön vissza a párhuzamos vagy éppen a különvéleményükben. A „baloldali” és „jobboldali” alkotmánybírák megkülönböztetésének diskurzusa ezért (egyelőre) elkerüli a magyar közjogi életet. Más európai országokban viszont láthatunk rá példát. Legismertebb talán a német Alkotmánybíróság, ahol az ötvenes évektől a szociáldemokratákhoz húzó szenátust vörösnek, míg a kereszténydemokratákhoz közel állót feketének nevezték⁵³.

Nem lényegtelen a függetlenség szempontjából az sem, hogy hány éves kortól választható valaki alkotmánybírává. A magasabb életkor szakmai felkészültséget és tekintélyt sugall, de az sem elhanyagolható szempont, hogy ezáltal inkább a pályájuk végén kapják az alkotmánybírói talált a jelöltek, amely szintén a függetlenséget garantálhatja. Franciaországban nincs életkori szabály – mint hazánkban a 45. életév betöltése –, sem alsó, sem felső korhatár nincs, mégis igen magas az átlagos életkor, amely azt eredményezi, hogy olyanok kerülnek a testületbe, akik karrierjük végére érve nincsenek kiszolgáltatva a politikai hatalmasságoknak⁵⁴.

A hatalmon lévők nem csak a bírák megválasztásán keresztül tudják befolyásolni az AB összetételét, hanem a testület létszámának emelésével is. Ehhez persze kétharmados többség kellett, amelyet a kormányzat ki is használt és 15 főre emelte a 11 tagú testületet. Az alkotmánybírák megválasztásának késleltetése inkább a „gyengék fegyvere”, amely következtében viszont egy súlyos alkotmányos probléma merülhet fel, hiszen az AB működésékeptelenné válhat. 2004-ben a cseh Alkotmánybíróság működését fel kellett függeszteni hetekre, mivel a határozathozatalhoz szükséges létszám alá csökkent a bírák száma⁵⁵. Az új Abtv. már tartalmazza, hogy ha „az Országgyűlés az Alkotmánybíróság új

⁵⁰ Körösi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 188. p.

⁵¹ Tilk: i. m. 6. p.

⁵² Kilényi 1993: i. m. 180 p.

⁵³ Szente 2006.: i. m. 242. p.

⁵⁴ Ádám Péter: i. m. 175. p.

⁵⁵ Kovács Virág: A kontroll lehetőségei az alkotmány öre felett. In: *Mi fenyegeti a köztársaságot?* Eötvös Károly Intézet Budapest, 2009. 182. p.

*tagját ... nem választja meg, az Alkotmánybíróság tagjának megbízatása az utódja hivatalba lépéséig meghosszabbodik*⁵⁶.

Ami az összeférhetetlenségi szabályokat illeti elmondható, hogy mind politikai pártatlanságot, mind egzisztenciális függetlenséget írt elő a jogalkotó az alkotmánybírákkal szemben. A szokásos összeférhetlenségi szabályokon kívül azonban a korábban betöltött tisztségeknek is jelentőségük van, mivel az Abtv. kimondta, hogy 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*”⁵⁷. Álláspontom szerint ezek egyrészt túl megengedő, másrésztől feleslegesen korlátozó szabályok voltak. Túlságosan megengedőnek azért látom ezt a rendelkezést, mert csak az előző négy évet tekinti összeférhetlenségi oknak. Aki a jelölést megelőző nyolc évben volt miniszter vagy kormányfő alkotmánybírává választható minden további nélkül, holott az a taláros testület pártatlanságába vetett bizalmat ássa alá, ha korábbi kormánytagot alkotmánybírává választhatnak. Nemcsak pusztán azért, mert a kormánytagság nyilvánvalóan politikai szerepvállalás, hanem azért is, mert a közvélemény előtt jól ismertek névről és arcról azok, akik minisztérium élén álltak vagy egyenesen miniszterelnökként kormányoztak. Ezzel szemben a korábbi „államigazgatási vezető tisztség” túl tág kör és feleslegesen köti meg a megválasztható jelöltek körét, hiszen egy osztályvezető vagy főosztályvezető szakmai elemnek minősül a közigazgatásban, nem szerencsés őket kizárni a potenciális jelöltek sorából. Éppen ezért az új törvény a megválasztást megelőző négy évben betöltött kormánytagságot, a pártban vezető tisztséget és az állami vezetői tisztséget tekinti összeférhetlenségi oknak. A szabályt indokolt lenne kiegészíteni álláspontom szerint az országgyűlési képviselőséggel is. Ugyanakkor láthatunk ellenpéldákat is, a mintának tekintett osztrák Alkotmánybíróság tagjai nem hivatásos bírák, hanem alkotmánybírói megbízatásuk ellenére addigi tevékenységüket is folytatják, mint bírák, vagy ügyvédek, bár a közigazgatás, annak vertikális jellege miatt, tiltott számukra⁵⁸.

A függetlenség fontos garanciája továbbá a mentelmi jog felfüggesztése, illetve a bíró tisztségétől való megfosztása is, amely a korábbi szabályokhoz hasonlóan az AB hatáskörében maradt.

VI. Az Alkotmánybíróság önmeghatározása

Az Alkotmánybíróságok helyét a hatalommegosztásban nem csak az adott állam alkotmányának vagy alkotmánybírói törvényének rendelkezéseiből vezethetjük le. Az Alkotmánybíróságok ugyanis abban a kivételezett helyzetben vannak, hogy döntéshozatalukkal saját hatásköreik határait is kijelölhetik. Ennek egyik legismertebb formulája a „politikai kérdés” doktrínája, amellyel az alkotmánybíróságok kibújnak a politikai csatározásokból. Az Amerikai Egyesült Államokban mindez viszonylag korán, 1793-ban felmerült, amikor a Legfelsőbb Bíróság döntésében megállapította, hogy nem kíván olyan kérdésben állást foglalni, amelyet az Alkotmány a végrehajtó hatalomra ruházott⁵⁹. Németországban 1982-ben Kohl által szorgalmazott bizalmatlansági szavazást úgy vesztette el az új kancellár, hogy a kereszténydemokrata pártja és szabaddemokrata partnere tartózkodtak a szavazástól és így a szövetségi elnöktől kérték a parlament feloszlását, aki

⁵⁶ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 15. § (3).

⁵⁷ 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról 3. § (3).

⁵⁸ Machacek, Rudolf: Az osztrák Alkotmánybíróság gyakorlatából leszűrhető tapasztalatokról. In: Hlavathy: i. m. 224. p.

⁵⁹ Paczolay Péter: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003. 22. p.

ennek eleget is tett. Az AB azonban nem minősítette mindezt alkotmányellenesnek és tartózkodott a politikai kérdésekben való állásfoglalástól.⁶⁰

A magyar AB is kijelölte helyét a hatalommegosztásban, amelyet nem önkényesen, hanem az Alkotmány rendelkezéseiből vezetett le. Ha az Alkotmánybíróságot, mint a kormányzati hatalom ellensúlyát vizsgáljuk, megkerülhetetlen az a kérdés, hogy az AB saját magát hogyan értelmezi és milyen politikai (jogi) szerepet szán saját magának a hatalmi ágak rendszerében. Néhány alapvetőnek tekinthető AB határozaton keresztül kívánom mindezt röviden bemutatni.

Az AB a hatalmi ágak megosztásának elvét – amely az akkori Alkotmányban nem szerepelt – éppen saját helyének meghatározásakor „vezette be” 1990-ben⁶¹. Az AB a hatalmi ágak megosztásának elvét a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelveként nevezte, melynek értelmében leszögezte, hogy alkotmányértelmezésre nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma és az Alkotmányban megjelölt konkrét rendelkezés esetében kerülhet sor. Az AB saját jogkörét azért értelmezte megszorítóan, mert el akarta kerülni, hogy a törvények, sőt kormányrendeletek és miniszteri rendeletek megalkotása előtt alkotmányértelmezést kérjenek, mert ez oda vezetett volna, hogy „egyfajta alkotmánybírósági kormányzás alakul ki”.

Ugyancsak a hatalmi ágak megosztására hivatkozott az Alkotmánybíróság, amikor 1991-ben elutasította ötvenkét országgyűlési képviselő indítványát, amelyet a törvényjavaslat részletes vitája közben terjesztettek elő⁶². A határozatban az AB elvi érveléssel leszögezte, hogy nem kíván a jogalkotás résztvevőjévé válni és nem kívánja a törvényhozó felelősségét átvállalni, ezért nem vizsgálja a törvényjavaslatokat a végleges szövegük előtt. A taláros testület rámutatott, hogy az „Alkotmánybíróság állásfoglalásával befolyásolja, sőt az egyes megoldások kizárásával meghatározza a vita menetét”.

Ausztriában sincs lehetőség az el nem fogadott törvényekről normakontrollt kérni, de az ún. Alkotmányszolgálatot a törvényhozási folyamat valamennyi stádiumában bevonják a vizsgálatba, mert az ún. véleményezési eljárásban alkotmányjogi szakvéleményt készít⁶³. Ehhez hasonló jellegű intézményt javasol Visegrády Antal a törvényszerkesztési biztos személyében. A törvényszerkesztési biztos – elképzelése szerint –véleményt nyilvánítana a törvényjavaslatokról, ezzel tehermentesítené az Alkotmánybíróságot⁶⁴.

A magyar AB tehát nem gyakorolta a törvénytervezetek előzetes normakontrollját arra hivatkozással, hogy nem kívánja a törvényhozó felelősségét átvállalni. Hasonlóan az önkormányzatok feloszlata vonatkozásában is lehetetlen helyzetbe kerül az AB, mert a Kormány véleményező-tanácsadó testületévé silányul. Az Alaptörvény is tartalmazza ugyanis azt a rendelkezést, hogy az „Országgyűlés a Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványára feloszlatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületeit”⁶⁵. Az AB állásfoglalása nem alapulhat a végrehajtó hatalom megállapításain, az AB önálló és független szerv, és nincs olyan helyzetben, hogy feltárja az érintett önkormányzat működésének alkotmányosságát⁶⁶.

Szintén a hatalmi ágakban elfoglalt helyét ismételte meg az AB 1995-ben, amikor az Országgyűlés Alkotmány- és igazságügyi bizottságának az Alkotmány értelmezése tárgyában előterjesztett indítványát utasította el⁶⁷. Előzménye volt ennek az Országgyűlés alkotmányos

⁶⁰ Varga Ildikó (szerk.): *Alkotmánybíráskodás*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája Budapest, 1987. 80-81. p.

⁶¹ 31/1990. (XII. 18.) AB határozat

⁶² 16/1991. (IV. 20.) AB határozat

⁶³ Holzinger, Gerhard: Az előzetes és az utólagos normakontroll összekapcsolásáról. In: Hlavathy: i. m. 162. p.

⁶⁴ Visegrády Antal: *Jog-és állambölcselet*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002. 187. p.

⁶⁵ Magyarország Alaptörvénye 35. cikk (5).

⁶⁶ Kilényi Géza: Az alkotmánybíróság helye az állami szervek rendszerében. In: Kilényi 1993.: i. m. 32. p.

⁶⁷ 25/1995. (V. 10.) AB végzés

mulasztása, mert nem hozta összhangba az Alkotmányt a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvénnyel. Az AB indokolásában arra hivatkozott, hogy a hatalmi ágak elválasztásával összeegyeztethetetlen, ha az országos népszavazások előtt annak elrendelése tárgyában rendszeresen az állásfoglalását kérik.

VII. Az Alkotmánybíróság mint ellensúly

A rendszerváltás alkotmányozásában az AB hatalommegosztásban betöltött helyét megalapozta, hogy a hatalom egységének utolsó bástyája ledőlt, amikor az Alkotmány módosítását követően az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő összes jogot „már nem gyakorolhatta”. A hatalommegosztás elmélete értelmében a törvényhozó hatalom is korlátozható, vagyis a kormánytöbbség nem uralja a parlamentet korlátlanul. Mindez Nyugat-Európában már a második világháborút követően lejátszódott, hiszen a parlamenti szupremácia helyét az alkotmányos szupremácia koncepciója foglalta el⁶⁸. Az AB ellensúlyi szerepének fontosságát két szempontból tartom indokoltnak. Egyrészt – ahogyan látni fogjuk – a többséggel szemben a kisebbségben maradtak alkotmányos érdekeinek védelme szempontjából. Másrészt szükség van egy olyan pártatlan szervre, amelyik ügyel a közjogi játékszabályok betartására, egyfajta tanácsadóként is funkcionál, még akkor is, ha igyekszik ezt az AB lerázni magáról. Az AB korlátozza a politikai szereplők mozgásterét, hiszen törekvésekben állítja meg őket, de ugyanakkor valamennyi politikai szereplő érdekét is szolgálja azáltal, hogy biztosítja a politikai egyensúly fenntartását⁶⁹. Az AB jogi szempontból hoz döntést, azaz a jogos – jogtalan bináris kódjának logikáján alapul működése, mégis részesévé válik a politikai folyamatoknak, mert határozatait politikai nyelvre fordítják le, győztes – vesztes relációban értelmezve azokat⁷⁰. Az Antall-kormány idején például a médiaháború vonatkozásában nem jutott nyugvópontra a vita, mert az AB határozatát minden érintett a saját álláspontjának megerősítéseként értelmezte⁷¹.

A kormányzati hatalommal szembeni ellensúlyként értelmezhetjük az AB-ot, hiszen, – ahogyan Holló András fogalmazta meg – kormányzati elképzelést, stratégiát állít meg, közvetett módon tehát azt a politikát minősíti, amely a jogszabály mögött van⁷². Az AB azonban nem kormányoz, nem törekszik átfogó politikai döntések kidolgozására, nem is rendelkezik az ehhez szükséges feltételekkel és eszközökkel, illetve nincs a kormányzástól eredő politikai felelőssége sem⁷³. Az ellensúly eszenciáját véleményem szerint abban ragadhatjuk meg, hogy a kormányzati többség akaratát az AB alkotmányossági szempontból felülbíráhatja. A parlamentáris kormányzati rendszerben a kormány mögött stabil többség áll, így a parlament és a végrehajtó hatalom lényegében ugyanazt jelenti. Ennek következtében a parlamenti képviselők többsége megszavazza a kormánypártok indítványait, és hiányzik az érdemi szakmai ellenőrzés. Ha ez a stabil parlamenti többség hiányzik, akkor a kisebbségi kormányzás fenntartása érdekében politikai paktumokban egyeznek meg a politikai erők a kormányzás szabályairól, itt az AB feladata, hogy kiküszöbölje azokat a politikai alkukat, amelyek a paktumban részt nem vevőket korlátozza⁷⁴.

⁶⁸ Tóth Judit – Legény: i. m. 212. p.

⁶⁹ Kovács 2009.: i. m. 178. p.

⁷⁰ Kovács 2009.: i. m. 181. p.

⁷¹ Solyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 757. p.

⁷² Holló 1997.: i. m. 81-82. p.

⁷³ Chronowski Nóra: *Az alkotmánybíráskodás*. In: *JURA*. 2001/2. 98. p.

⁷⁴ Chronowski 2001: i. m. 102. p.

Azt, hogy milyen mértékben és mennyire hatékonyan képes az ellensúlyi szerepet betölteni az AB az egyrészt – ahogyan láthattuk – függ a politikai semlegességétől, vagyis függetlenségétől, másrészt hatásköreitől is. A magyar AB az előzetes és az utólagos normakontrollal kerül leginkább a politika színpadára, amely felvet egy állandó dilemmát az alkotmánybíróságokat illetően. Ez nem más, mint a legitimitás - deficit, vagyis, hogy milyen jogon bírálja felül a nép által megválasztott képviselők döntését? A válasz nem lehet más, mint, hogy az AB legitimitását függetlenségéből nyeri, azaz a bírák megválasztásának, összeférhetetlenségének szabályaiból, illetve a döntések szakmai megalapozottságából, a bírák tekintélyéből⁷⁵.

A politikai konfliktusok egyfajta döntőbírájaként jelenik meg az Alkotmánybíróság, amikor az ellenzék és a kormány közötti vita a taláros testület előtt folytatódik. Különösen 1998-ig láthattuk ezt, ameddig az ellenzék ötven képviselő aláírásával egy-egy törvényjavaslat kapcsán elvesztett parlamenti szavazás után az Alkotmánybírósághoz fordulhatott⁷⁶. Paczolay Péter szerint az AB a társadalmi-politikai konfliktusokat csillapító szerepet is betölt, amikor a megoldhatatlannak tűnő politikai viták alkotmányjogivá transzformálása a megoldás azokban a kérdésekben, amelyekben a politikai erők nem tudnak, vagy nem akarnak dönteni.⁷⁷ Paczolay elméletének eredményét egyfajta „lehütési effektusnak” nevezném, hiszen elképzelése szerint megnyugszanak a felek az AB határozatában.

Az Abtv. eredeti szabályai megengedték, hogy az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, ötven képviselő, a köztársasági elnök, illetve a Kormány előzetes normakontrollt kezdeményezhessenek. Ezek a szabályok meglehetősen átgondolatlanok voltak. Miután az Országgyűlés többsége elfogadta a törvényt, nem fogja azt megküldeni az Alkotmánybíróságnak, ahogyan a Kormány sem, amelyik a parlament többségéből alakul és az országgyűlési bizottság sem fog ilyet kezdeményezni tekintve, hogy a parlament pártösszetételét képezi le⁷⁸. Az Alaptörvény az előzetes normakontrollt illetően kimondja, hogy az „Országgyűlés – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Az Országgyűlés az indítványról a zárószavazást követően határoz. Az indítvány elfogadása esetén az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak”⁷⁹. Az Alaptörvény nem csak kibővítette a kezdeményezők körét, hanem az államfőre vonatkozó vétőjogot is átalakította. Ugyanis az Alaptörvény akkor biztosítja ezt a jogkört a köztársasági elnöknek, ha az Országgyűlés nem élt ezzel a lehetőséggel. A Velencei Bizottság a preventív normakontrollt illetően nehezményezte az államfő monopoljogának megszüntetését⁸⁰. A Bizottság szerint ez ahhoz vezethet, hogy túlpolitizálják az alkotmányos felülvizsgálat mechanizmusát. Amennyiben a kormány vagy más politikai csoportok is élhetnek ezzel a lehetőséggel, akkor ez súlyosan alááshatja az Alkotmánybíróság és az alkotmányossági felülvizsgálat

⁷⁵ Ádám 1998.: i. m. 198. p.

⁷⁶ Körösnéyi – Tóth – Török: i. m. 187. p.

⁷⁷ Paczolay 2003.: i. m. 26. p.

⁷⁸ Schmidt Péter: Alkotmánybíráskodás és hatalommegosztás. In: Tóth Károly (szerk.): *Emlékkönyv Szentpéteri István professzor születésének 70. évfordulójára*. Szeged, József Attila Tudományegyetem Állam- és jogtudományi Kar, 1996. 560. p.

⁷⁹ Magyarország Alaptörvénye 6. cikk (2).

⁸⁰ *Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary*. CDL-AD(2011)001, 2011. március 28., 9. p., [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), letöltés ideje: 2012. május 27.

intézményének hitelességét⁸¹. A Velencei Bizottság valójában az 1998 előtti szabályokat bírálja, hiszen az 1998. évi I. törvény helyezte hatályon kívül az a priori indítványozók körét, ráadásul vannak olyan európai országok, ahol szélesebb körben van lehetőség a preventív normakontrollra (például Franciaország, Portugália). A Bizottság álláspontjával nem értek egyet, sőt örvendetesnek vélem, hogy átalakították az előzetes normakontrollra vonatkozó szabályt. Az továbbra is számomra önellentmondás, hogy a kormányzati többség saját magával szemben szavazzon a törvény alkotmányosságát illetően, tehát kérje az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálatát. Ugyanakkor a köztársasági elnök vállalról leveszi a felelősséget a parlament, mivel az államfő csak akkor élhet ezzel a jogkörével, ha az Országgyűlés józanabbik fele ezt nem tenné meg.

Az Alaptörvény rendelkezései között tehát már csak az Országgyűlést, illetve a köztársasági elnököt találjuk meg a preventív felülvizsgálat kezdeményezőit illetően. Amennyiben az AB normakontroll keretében megsemmisíti a törvényt, az egyben minősíti a parlamenti többség, tehát a kormány munkáját. Ez igaz az utólagos normakontroll esetében is, de arra akár évekkel később kerülhet sor, így az előzetes felülvizsgálatnál merül fel leginkább a kormányzat felelőssége. Gondolhatnánk, hogy egyetlen parlamenti többség, illetve kormány sem szereti, ha a közvélemény úgy tartja számon, mint egy alkotmányellenes törvény megalkotóját⁸². Magyarországon azonban mindezzel a közvélemény nem túlzottan foglalkozik, illetve nincs hatással a szavazói magatartásra sem, ha a kormányzat „rosszul végzi a munkáját” és az Országgyűlésben alkotmány sértő törvényt szavaz meg. A Kormány hitele tehát ettől nem kérőjeleződik meg, még akkor sem, ha előre figyelmeztették a törvény Alaptörvény ellenességére. Az Alkotmánybíróság azonban a jövőbeli jogalkotásra hatást gyakorol, hiszen előre látható, hogy milyen törvényi rendelkezéseket tart alkotmányosnak, vagyis nem a „demokratikus népakarat nyomása”, hanem egy szakmai fórum fogja „terelni” a kormányzati döntéshozatalt. Itt persze megjegyezném, hogy egy új összetételű AB változtathat a korábbi joggyakorlaton és akár más szellemiségben foghat neki az Alaptörvény értelmezésének.

Az akkor hatályos Abtv. lehetővé tette, hogy az utólagos (represszív) normakontrollt bárki kezdeményezhesse. Ennek célja az volt, hogy az Alkotmány védelme ne függjön a regnáló hatalomtól. A rendszerváltás ellenzéke ugyanis attól félt, hogy a választások után az MSZMP marad hatalmon, ezért igyekeztek minél több – sokszor szakmailag teljesen indokolatlan – garanciát építeni a készülő Alkotmányba. Ez nem valamiféle magyar sajátosság, hiszen ugyanezeket a hibákat elkövették más demokratizálódó országok is. Spanyolországban a baloldal meg volt győződve arról, hogy az elkövetkező évtizedekben nem juthat hatalomra. Amikor a Spanyol Szocialista Párt megnyerte a választást, akkor a beépített túlzott garanciák azok ellen fordultak, akik ezeket erőltették a rendszerváltás folyamatában⁸³.

A bárki által kezdeményezhető normakontroll nem csak az ellenzékét védi, hanem a parlamenten kívüliek érdekeit is, ők ugyanis a parlamentben nem tudnak megnyilatkozni. Amennyiben az ellenzék nem foglalkozik valamilyen problémával, akkor előfordulhat, hogy alkotmányellenes törvény születik, de annak felülvizsgálatára „érdektelenség” miatt nem kerül sor⁸⁴. Mindezek ellenére én nem tartom indokoltnak a bárki által kezdeményezhető absztrakt normakontrollt. Ez ugyanis túlzott mértékben terhelte le az Alkotmánybíróságot,

⁸¹ „The competence for *ex ante* review should be retained and specifically laid down, as well as all other prerogatives of the Constitutional Court, by the new Constitution. In order to avoid over-politicizing the mechanism of constitutional review, the right to initiate the *ex ante* review should be limited to the President of the country”. *Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary*. 14. p.

⁸² Bedinter, Robert: Az alkotmányosság ellenőrzésének sajátos francia rendszeréről. In: Hlavathy: i. m. 112. p.

⁸³ Valiente, Francisco Tomas: A spanyol demokratikus átmenet politikai és alkotmányjogi tanulságairól. In: Hlavathy: i. m. 261. p.

⁸⁴ Bedinter: i. m. 114. p.

tekintve, hogy lényegében semmilyen feltételhez nem volt kötve (pl. ügyvédkényszer vagy eljárási díj). Az Alaptörvény nem véletlenül már csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa számára teszi lehetővé a posterior felülvizsgálatot.

Szigeti Péter azonban aggályosnak találja az utólagos normakontrollt kezdeményezők körének szűkítését. „*Aki tud számolni, az könnyen kiszámolja, hogy a három ellenzéki pártnak csak együtt van meg a 25 %-a, tehát az LMP-nek, az MSZP-nek csak a Jobbikkal együtt lehet utólagos norma-kontrollt beadnia, egyenként nem lehetnek indítványtevők*”- véli Szigeti⁸⁵. Meggyőződésem, hogy a Kormány nem „számolt” és nem ilyen megfontolás alapján került módosításra a szabály.

Az AB akkor tölthet be ténylegesen ellensúly szerepet, ha döntése végleges és felülbíráhatatlan. Amennyiben az alkotmánybírói határozat „semlegesíthető” a parlament (minősített) többségével, akkor ez gyengíti az AB helyzetét. Ahogyan láthattuk az ilyen jellegű alkotmánybírói jogállást a rendszerváltás folyamatában elutasította az ellenzék. A törvény megsemmisítése az, amelyben leginkább megnyilvánul az AB ellensúlyi szerepe. Éppen ezért fontos kérdés, hogy milyen intézkedést tehet az AB, ha a normakontroll során alkotmányellenesnek találja a törvényt. Erre vonatkozólag Kilényi Géza három fő csoportra osztja az országokat aszerint, hogy milyen intézkedést tehet az AB, ha az utólagos normakontroll során alkotmányellenesnek talál egy normatív aktust⁸⁶. A direkt hatályon kívül helyezés – amely nálunk is van – azt jelenti, hogy a jogszabály hatályát veszti. Ezt nevezhetjük igazából a kelsen-i „negatív jogalkotásnak”. A második esetben az AB felkínálja a lehetőséget a parlament számára, hogy meghatározott határidőn belül szüntesse meg az alkotmányellenességet, ennek hiányában a törvény hatályát veszti (például Szlovákia). Végül a harmadik esetben a parlament (minősített többséggel) felülbíráhatja az Alkotmánybíróság döntését, amely lényegében tanácsadóvá degradálja az AB-ot. Romániában egy 2003-as alkotmánymódosítás megszüntette azt az előírást, melynek értelmében a parlament kétharmados szótöbbséggel felülrírhatta az alkotmánybírói döntését, így immáron Romániában is végső döntéshozó lett az AB⁸⁷.

Hasonlóan fontos kérdés, hogy a megsemmisítés mennyiben érinti a korábbi jogviszonyokat, azaz mi a testület határozatának időbeli hatálya. Az ex nunc hatályú a megsemmisítés előtt keletkezett jogviszonyokat érintetlenül hagyja, az ex tunc hatályú pedig a visszamenőleges megsemmisítés. A jövőre, azaz pro futuro megsemmisítés funkciója az, hogy a kiemelt fontosságú társadalmi kérdésekben az alkotmányellenes jogszabály hatálya alatt a parlament új, immáron alkotmányos jogszabályt alkothasson⁸⁸. Mindez logikus érvnek tűnik ugyanakkor a kormányzati hatalom „kordában tartására” nem alkalmas. A parlamenti többség ugyanis egyrészt időt nyer, hiszen a jogszabály mindaddig kifejti jogi hatását, amíg az AB nem semmisíti meg⁸⁹. Másrésztől abban is bízhat, hogy amennyiben a taláros testület ki is

⁸⁵ Szigeti Péter: Új Alkotmány – mi végre? A hatálybalépés előtti „0” – pont – joggyakorlat nélkül 3. p. In: *Pro Publico Online* 2011/1. <http://www.propublicobono.hu/index.php?list=2&b=1&mode=3> letöltés ideje 2012. június 2.

⁸⁶ Kilényi Géza: Az alkotmányosság védelmének szervezeti garanciái a különböző országokban. In: Hlavathy: i. m. 61-62. pp.

⁸⁷ Bozsó Gábor: Románia alkotmánya In *Pro Publico Online*. 2011/2. 20. p. In <http://www.propublicobono.hu/pdf/Bozsó%20Romania%20....pdf> letöltés ideje 2012. június 2.

⁸⁸ Tóth – Legény: i. m. 251. p.

⁸⁹ „...a jogalkotó nyíltan szembehelyezkedett mind a jelenleg hatályos, mind a korábban hatályban volt törvény rendelkezéseivel. Mivel a megsemmisített jogszabályt néhány tucat ügyben alkalmazták, lehetőség és kellő indok lett volna az ex tunc hatályú megsemmisítésre. A jogbiztonságot ugyanis sokkal kisebb mértékben sérti, ha megsemmisítenek néhány tucat, alkotmányellenes jogszabályon alapuló döntést, mint az, ha a végrehajtó hatalom úgy tapasztalja: hátrányos jogkövetkezmények nélkül lehet Alkotmányt sérteni, csupán a gyors lebonyolításra kell gondot fordítani.” Kilényi Géza alkotmánybírói párhuzamos véleménye a 31/1991. (VI. 5.) AB határozathoz.

mondja majd a törvény alkotmányellenességét, az nem fogja érinti az addigi (alkotmányellenesen) létrejött jogviszonyokat⁹⁰. Ezt láthattuk például a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentésére vonatkozó rendelkezéseknél is⁹¹. A kormánynak kell vállalnia a felelősséget azért, ha az alkotmányellenes jogszabály visszamenőleges megsemmisítése következtében anyagi károk, költségek merülnek fel. Nem csak azért, mert a felelősségét senki másra nem háríthatja át, hanem azért is, mert ő rendelkezik szakmai apparátussal, tanácsadókkal, akik tájékoztatják, hogy alkotmányellenes a készülő törvényjavaslat. Az ellenzék pedig nyilván nem véletlenül hívta fel adott esetben a kormány figyelmét az alkotmánysértésre.

Végül szeretnék említést tenni arról az alkotmánybírói hatáskorról, amely egyes közjogi méltóságok felelősségre vonására vonatkozik. Az alkotmánybírók jogosultak ugyanis az államfők, illetve a végrehajtó hatalom egyes tisztviselőivel (kormányfő, miniszterek) szembeni felelősségre vonásra. A hazai szabályozás szerint a köztársasági elnököt megfoszthatja tisztségétől az AB. Mindezeket a szabályokat azonban nem a kormányzati hatalom versus Alkotmánybíró viszonyrendszerében értelmezem, ugyanis itt egy jogi (büntetőjogi) felelősségről van szó. Nem így van ez azonban az országgyűlési képviselők felelősségre vonása esetében. Ez is egy jogi jellegű felelősség, de itt a kormányzat visszaélésének korlátjaként jelenhet meg az AB. Az Alaptörvény ugyanis a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatához köti az országgyűlési képviselők tisztségének megszűnésével kapcsolatos döntéseket⁹². Ezt célszerűnek tartanám kivenni az Országgyűlés kezéből és az Alkotmánybírókat felruházni ezzel a jogkörrel.

VIII. Összegzés

Hazánkban a rendszerváltás óta a hatalmi ágak megosztva működnek, ez még akkor is így van, ha ezt a korábbi Alkotmány nem, csak az Alaptörvény tartalmazza. Azt a demokratikus alapvetést azonban, hogy senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására, már korábbi Alkotmányunk is tartalmazta. Ha Benjamin Constant mozdony-hasonlatára gondolunk⁹³, akkor a hatalmi ágakat olyan egymás mellett futó sínpályaként értelmezhetjük, amelyben az egyes hatalmi ágak tetszésük szerint lassíthatnak vagy akár gyorsíthatnak is, de mégis a pályájuk kötött, arról nem térhetnek le. Az egyes hatalmi ágak tehát (és itt most nem kizárólag a montesquieu-i klasszikus triászra gondolok) megtehetik, hogy a törvény adta lehetőségekkel maximálisan élnek, és azt is, hogy önkorlátozást gyakorolnak, akár ideológiai vagy akár szakmai megfontolásokra hivatkozva. Bármit is tegyenek, egymás működését nem

⁹⁰ Az AB már egy korai határozatban leszögezte, hogy „... a jogbiztonság azt követeli, hogy ne legyenek alkotmányellenes jogszabályok, vagy ha ilyenek megalkotására és hatályba lépésére mégis sor került, azok hátrányos jogkövetkezményei eltöröltessenek; másfelől viszont a jogbiztonság súlyos sérelmét jelentené olyan jogszabályok visszamenőleges érvényű megsemmisítése, amelyek huzamos időn át voltak hatályban, alkalmazásukra nagyszámú ügyben került sor, s a jogszabály nyomán kialakult jogviszonyok részben stabilizálódtak, részben pedig az idők folyamán jelentős mértékben átalakultak.” - 27/1991. (V. 20.) AB határozat.

⁹¹ 1068/B/2010. AB határozat.

⁹² Ilyen az összeférhetlenség, ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn; ha egy éven keresztül nem vesz részt az Országgyűlés munkájában. - Magyarország Alaptörvénye. 4. cikk (3). A mentelmi jog felfüggesztésére irányuló döntéshez a jelen lévő képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. - Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 77. § (3).

⁹³ „A három politikai hatalmak,...a végrehajtó, a törvényhozó és bírói hatalmak, mindannyi mozdonyok, melyeknek össze kell hatni, mindenkinek saját körében...”. - Benjamin Constant: Az alkotmányos politika tana. Pest, 1862. 13. p.

lehetetleníthetik el. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság hatalmi ellensúlyt jelent a parlamenttel összefonódott kormányzattal szemben. Szerepe ezen a téren, hogy kijelölje a politikai hatalom maximalizálási törekvéseinek határait.

A rendszerváltáskor az Alkotmánybíróság jogköreinek kialakításánál is a bizalmatlanság volt a meghatározó tényező. Az ellenzék félt attól, hogy az elért eredményeket a választásokon győztes állampárt hívei elsöprik. Ugyanaz a félelem befolyásolta tehát az Alkotmánybíróság jogköreinek kialakítását, mint az alkotmányerejű (kétharmados) törvényeknek a nagy számát. Bárki indítványozhatta a jogszabályok utólagos vizsgálatát, vagyis a parlamenten kívülről is kezdeményezhető volt az alkotmányvédelem. Ennek nyilvánvaló célja az volt, hogy az Alkotmány feletti örökös ne a mindenkor hatalomtól függjön, amely visszavezet minket ahhoz a félelemhez, amelyet már említettem.

Az AB a parlamentáris kormányzati hatalom ellensúlyaként jelenik meg, de fontos szerepet töltött be a hatalmi ágak egyensúlyának megteremtésében is. Nem csak a többi hatalmi ág mozgásterét jelölte ki, hanem saját magát is korlátozta, amikor kijelölte helyét a hatalommegosztásban. A jogalkotás folyamatában nem kell kötelezően az Alkotmánybírósághoz benyújtani a törvényeket és az AB nem hivatalból, hanem indítvány alapján semmisíti meg a jogszabályokat. Máskülönben egyfajta második kamaraként működne a testület, amely mindenképpen kerülendő, hiszen megbomlana a hatalmi ágak egyensúlya⁹⁴.

Az Alkotmánybíróság elleni legnagyobb vihart kavaráó „támadás” a jogkörkorlátozás volt. Ezzel az Alkotmánybíróság alkotmány feletti örökös elvesztette korábbi korlátozhatatlanságát. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatta felül (illetve semmisíthette meg), ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó az Alkotmány 69. § szerinti jogok sérelmét jelölte meg. Ezek a rendelkezések azonban az Alaptörvénybe nem kerültek be.

A hatalmi ágak közötti egyensúlyt úgy írhatjuk le, hogy a parlament többsége létesíti a kormányzatot, lényegében a két hatalmi ág így – tudjuk jól – összefonódik. A képviselők többségének szavazatával az Országgyűlés kimondhatja feloszlását. A Ház választja az államfőt, aki javaslatot tesz a miniszterelnök személyére és feloszlatja a törvényhozó hatalmat. A parlament azonban nem foszthatja meg a tisztségétől a köztársasági elnököt, azt csak az AB teheti meg. Az AB tagjait az Országgyűlés választja meg, de nem mozdíthatja el őket. Az Alkotmánybíróság megsemmisítheti a törvényeket, de a parlamentnek (kormányzatnak) is van fegyvere a magas grémium alkotmányra alapozott törvényt megsemmisítő hatalmával szemben, ez pedig az Alkotmány módosítás (és az alkotmánybírósági törvény módosítása). Ez azonban kivételes helyzet és lehetőség, hiszen kormányaink többnyire csak abszolút többséget képesek szerezni a törvényhozásban. A kétharmados többséggel a kormányzat átnyúlhat egy másik hatalmi ágba és korlátozás nélkül változtathat annak „pályáján”. Éppen ezért az Alkotmány módosítás szabályain szükséges lenne változtatni. Ennek egyik megoldása, hogy egy felállítandó második kamara szerepet kap az alkotmányozás folyamatában. Ennek hiányában indokoltnak tartanám, ha az Alaptörvény módosítását népszavazás erősítené meg.

A magyar Alkotmánybíróságot a parlamentáris kormányzat ellensúlyának tartom, mert többek között – ellentétben a bírói szervezettel – nem kizárólag egyedi ügyekben dönt jogalkalmazóként. Az AB megakadályozza a kormányzatot abban, hogy az átlépje az

⁹⁴ Schmidt Péter: Alkotmánybíráskodás és hatalommegosztás. In: Tóth i. m. 554. p.

Alaptörvény által kijelölt határokat. Az Alkotmánybíróság hazánkban az Alaptörvény őre, de ugyanakkor több is annál. Az elmúlt több mint két évtizedes tevékenysége során az AB-ot a népakarat védelmezőjeként is értékelhetnénk, csakhogy a taláros testület gyakran elszakadva az Alkotmány szövegétől sajátosan értelmezte azt, és átformálta a demokratikus politikai rendszer jellemzőit is⁹⁵. Meggyőződésem, hogy a rendszerváltás után a demokratikus és jogállami minták hiányát az AB arra használta fel, hogy saját maga alakította ki ezek magyarországi működésének irányait. Az Alkotmánybíróság tehát több mint az Alaptörvény őre, és – ebben látom működésének legnagyobb hibáját is –, a megszülető demokratikus Magyarország első néhány évében nem hagyott teret a társadalomban meglévő konfliktusok kibontakozásának, amelyeken érthető okokból a Nyugat-európai országok már jóval korábban keresztülmentek. Számos példát felsorolhatunk ennek igazolására, mint például a halálbüntetés kérdése, amely újra és újra felmerült később igényként, ezért a politikai érvek ütköztetésének demokráciákban szokásos menete helyett az AB kompetensnek érezte magát arra, hogy egy ilyen – és más hasonló – horderejű kérdésben döntést hozzon.

A 2010-ben hatalomra került és a parlamentben kétharmados többséget szerző kormány viszonyát az AB-hoz így könnyebben megérthetjük. Ha a tapasztalat az, hogy az AB a rendszerváltás óta sokszor ideológiai megfontolások és értékek mentén hozta meg legfontosabb határozatait és nem pusztán az írott Alkotmány szövegéhez ragaszkodva, akkor talán nem véletlenül kívánt befolyást gyakorolni az Alkotmánybíróságra a kormányzat. Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény őrének kell lennie és ellensúlyt jelenteni az kormányzattal szemben. Ugyanilyen funkciót tartok kívánatosnak a köztársasági elnök és a felállítandó második kamara esetében is. A hatalommegosztás legfontosabb szerepét azonban nem pusztán abban látom, hogy a kormányzó erő korlátok közé legyen szorítva, éppen ellenkezőleg, én szélesebb mozgásteret tartanék indokoltnak számára, különösen a sarkalatos törvények nagy számát tartom például indokolatlannak. Az abszolút monarchiák időszakában kialakult hatalommegosztási elméletek véleményem szerint megelégedtek a hatalom korlátok közé szorításával és – érthető okokból – a hatékony kormányzás problémáját figyelmen kívül hagyták.

Paczolay Péter álláspontja szerint az AB kiegyenlíti a választási ciklusonként eltérő kormányzati politikából eredő állandó változásokat, de megakadályozza azt is, hogy a többség tartósan a kisebbség érdekeinek figyelmen kívül hagyásával kormányozzon⁹⁶. Hasonlóan érvel Bruce Ackerman is, aki szerint az egyszerű választási győzelem nem jogosítja fel a kormányzatot arra, hogy törvényekkel felülírja a nép által legitimált döntéseket. Ackerman úgy folytatja, hogy ehhez a kormányzatnak a nép széles támogatását kell bírnia⁹⁷. Én ezt tartom a legnagyobb dilemmának a hatalommegosztást és az Alkotmánybíróságot illetően. Mit jelent a széles néptömeg? Ha nem abszolút többséget, akkor kétharmadot vagy négyötödöt? Mennyi szavazat szükséges ahhoz, hogy kimondjuk, a nép széles rétege felhatalmazást adott a kormányzatnak, ezért annak döntései legitimitásához nem férhet kétség?

Jómagam hasonlóságot látok a rendszerváltás és a mai alkotmányozás között. Nem lehetett tudni sem akkor, sem most, hogy szakmai szempontok, illetve a demokratikus elkötelezettség vezérelte-e a jogalkotót, vagy inkább a hatalmi megfontolások. Egy lényeges eltérést azonban látok a két történelmi pillanat között. Az új Alaptörvény nem ellentétes politikai oldalak között született meg, bár kétségtelen, hogy minősített többséggel fogadták el. Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy a választópolgárok véleménye

⁹⁵ Pokol Béla: Gondolatok az alkotmánybírósági döntések elvi alapjaihoz. In: *Jogelméleti Szemle*. 2012/1. 1. p. <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol49.pdf>, letöltés ideje: 2012. június 2.

⁹⁶ Paczolay: i. m. 2003. 27. p.

⁹⁷ Paczolay: i. m. 2003. 19. p

gyorsan változik, de az Alaptörvénynek közös és időtálló értékeket kell hagynia a következő nemzedékre.

Hivatkozások

ÁDÁM ANTAL: *Alkotmányértékek és alkotmánybíráskodás*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998.

ÁDÁM PÉTER: *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Corvina Kiadó, Budapest 2006.

ALEXANDER HAMILTON – JAMES MADISON – JOHN JAY: *A föderalista. Értekezések az amerikai kormányról*. Európa Kiadó, Budapest 1998.

BEÉR JÁNOS – KOVÁCS ISTVÁN – SZAMEL LAJOS: *Magyar államjog*. Tankönyvkiadó Budapest, 1962.

BÁN TAMÁS: Az Alkotmánybíróság létrejötte In: *Világosság* 1993/11

Bozsó Gábor: Románia alkotmánya In: *Pro Publico Online* 2011/2. In: <http://www.propublicobono.hu/pdf/Bozsó%20Romania%20....pdf> letöltés ideje 2012. június 2.

CSERVÁK CSABA: *Kormányzati és választási rendszer (avagy demokratikus hatalomgyakorlás komplex rendszere nemzetközi kitekintésben)*. Doktori értekezés, Szeged, 2010.

CHRONOWSKI NÓRA: Az alkotmánybíráskodás. In: *JURA* 2001/2.

CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Hvg-Orac Kiadó, Budapest, 2007.

Cs. KISS LAJOS (szerk.): *Hans Kelsen jogtudománya. Tanulmányok Hans Kelsenről*. Gondolat Kiadó, Budapest 2007.

CONSTANT, BENJAMIN: *Az alkotmányos politika tana*. Pest, 1862.

FÜRÉSZ KLÁRA – KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja alkalmából*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006

HALMAI GÁBOR: Hans Kelsen és a magyar Alkotmánybíróság. In. *Világosság* 2005/11

HLAVATHY ATTILA (szerk.): *Az alkotmányosság védelmének szervezeti garanciái: nemzetközi konferencia a Magyar Tudományos Akadémia és az Igazságügyi Minisztérium szervezésében: Budapest, 1989. április 25-27*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája Budapest, 1989.

HLAVATHY ATTILA: *A klasszikus modell mai megvalósulása - az osztrák Alkotmánybíróság. Állam és igazgatás*, 1984/6.

HOLLÓ ANDRÁS: *Az alkotmányvédelem kialakulása Magyarországon*, Budapest, Bíbor kiadó 1997.

KILÉNYI GÉZA (szerk.): *Alkotmánybíráskodás*. UNIÓ Kiadó, Budapest 1993

KILÉNYI GÉZA (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai*. I. kötet. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991

KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – TÓTH CSABA – TÖRÖK GÁBOR: *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007

LŐRINCZ LAJOS: *Alkotmányjog, közigazgatási jog Magyar Tudomány* 12/2007

MAJTÉNYI LÁSZLÓ – SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL (szerk.): *Mi fenyegeti a köztársaságot?* Eötvös Károly Intézet Budapest, 2009.

MARKÓJA IMRE: *Törvény az Alkotmányjogi Tanácsról* In: *Állam és igazgatás* 1984/6.

MEZEY BARNA (szerk.): *Modern állam és népképviselés*. ELTE ÁJK, Budapest, 2000.

PACZOLAY PÉTER: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003.

Pokol Béla: *Gondolatok az alkotmánybírási döntések elvi alapjaihoz*. In *Jogelméleti Szemle* 2012/1. <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol49.pdf> letöltés ideje 2012. június 2.

POKOL BÉLA: *Magyar parlamentarizmus*. Korona Kiadó, Budapest, 1994.

- ROMAN HERZOG: Az Alkotmánybíróság szerepe a parlamentáris demokráciában In: *Jogtudományi Közöny* 1992/6.
- SAJÓ ANDRÁS: *Az önkorlátozó hatalom* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam-és Jogtudományi Intézet 1995.
- SALAMON LÁSZLÓ: Az Alkotmánybíróság a Parlament szemszögéből In: *Jogtudományi Közöny* 1992/6.
- SÓLYOM LÁSZLÓ: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet 1945-2005*. Osiris Kiadó, Budapest 2006.
- SZIGETI PÉTER: Új Alkotmány – mi végre? A hatálybalépés előtti „0” – pont – joggyakorlat nélkül In: *Pro Publico Online* 2011/1.
<http://www.propublicobono.hu/index.php?list=2&b=1&mode=3> letöltés ideje 2012. június 2.
- TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest 2003.
- TILK PÉTER: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. In: *Közjogi Szemle* 2011/2.
- TÓTH JUDIT – LEGÉNY KRISZTIÁN: *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex Kiadó, Budapest 2006.
- TÓTH KÁROLY (szerk.): Emlékkönyv Szentpéteri István professzor születésének 70. évfordulójára. Szeged, József Attila Tudományegyetem Állam- és jogtudományi Kar, 1996.
- VARGA ILDIKÓ (szerk.): *Alkotmánybíráskodás I.* MTA Államtudományi Kutatások Programirodája Budapest, 1987.
- VISEGRÁDY ANTAL: *Jog –és állambölcselet*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002.
- VERESS EMŐD: A román Alkotmánybíróság szervezete és hatásköre. In: *JURA* 2001/2.
Opinion on three legal question arising int he process of drafting the new constitution of Hungary. [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) letöltés ideje 2012. május 27.
- VERESS EMŐD: A kormányzat ellenőrzése és a kormányzati hatalom korlátozása Magyarországon és Romániában. In *Magyar kisebbség* 2005/1-2.