

Az Alkotmánybíróság kialakulása és sajátosságai a rendszerváltás során

Bevezetés

A sokak szerint nem elegendő fordulatot eredményező rendszerváltás során az állami szervek tekintetében viszont vitathatatlanul jelentős változás történt. Nevezetesen: az Alkotmány szerint létrejött és megkezdte működését szinte „negyedik hatalmi ágként”¹ az Alkotmánybíróság. Ezáltal az alapjogvédelem szervezetrendszerében érdemi fejlődésről beszélhetünk. Egyes megközelítések szerint a világ egyik legszélesebb hatáskörű normakontrollért felelős intézménye született meg. Azonban, mint látni fogjuk, a zsinórmértéknek számító német rendszerhez képest némi hiányosság maradt a hatáskörök kodifikálásában. Ezen adósságot a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény törlesztette.

A rendszerváltás hatása az Alkotmánybíróságra

Az 1988-tól 1989-ig terjedő előkészítő szakaszban rendkívül fontos szerepet töltött be az alkotmány tervezetének kidolgozásában Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter, illetve közjogi ügyekben hatáskörrel rendelkező helyettese, Kilényi Géza, akik egyben mindketten nagynevű professzorok, a Magyar Tudományos Akadémia doktorai. Előkészítő tevékenységük során kikristályosodott, hogy centralizált Alkotmánybíróságot képzelnek el, vagyis egy külön, ezen célra szolgáló testületet, amelynek fő feladata a jogszabályokkal szembeni normakontroll.² Az Alkotmánybíróság esetében a klasszikusok mellett egyéb hatáskörök is felmerültek, így a választási bíráskodás és annak megállapítása, hogy egyes politikai szervezetek programja és tevékenysége összhangban áll-e az Alkotmánnyal. Egy kezdetlegesebb szövegterv szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesnek minősített törvény hatályát felfüggeszti – de határozatát végleges döntésre az Országgyűlés elé terjeszti. Felmerült az is, hogy a tagokat (vagy egy részüket) az Országos Igazságügyi Tanács jelölhesse. Az utóbbi lényegében az 1997-ben létrehozott Országos

¹ Nyilván egyéb „jelöltek” is felmerültek a „negyedik hatalmi ág” pozíciójára. Thomas Carlyle-ra, sőt végső fokon Tocqueville-ra vezethető vissza a „negyedik rend” számontartása, vagyis a klasszikus három hatalmi ág feletti, szociológiai értelemben vett társadalmi hatásgyakorló elemek jelentőségének kiemelése, leginkább a sajtóra értve. Koltay András: Bevezetés: A média és a médiajog. In Koltay András – Nyakas Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2013. 32–33.

² Az 1984. évi I. törvény létrehozta az Alkotmányjogi Tanácsot, amely az Alkotmánybíróság „előképének” tekinthető. A tizenöt tagú, főképp parlamenti képviselőkkel álló testület ellenőrizte a jogszabályok és jogi iránymutatások alkotmányosságát; törvényen vagy törvényerejű rendeleten kívül felfüggeszthette az alkotmányellenes normák végrehajtását.

Igazságszolgáltatási Tanácsnak felelt volna meg. Az államfőnek jelölési joga lehetett volna az Alkotmánybíróság elnöke és tagjai tekintetében. Ugyanakkor e helyütt említendő meg, hogy megfogalmazódott a többszatsornás jelölési rendszer a taláros testületet illetően.³ A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai során érett be a folyamat, amelyet a parlament öntött jogi formába.⁴

Végül azon megoldás mellett döntöttek, miszerint az alkotmánybírák személyére egy parlamenti képviselőkből álló jelölőbizottság tesz javaslatot, és ún. „nagy kétharmados” szavazással a parlament plénuma választja meg őket. A mandátum 9 évre szól, és egyszer megújítható volt. Az elnököt a tagok maguk közül szavazzák meg 3 éves ciklusra.⁵ A tagok javadalmazása és protokolláris besorolása a miniszterekkel esett egy tekintet alá. Az alkotmánybíróvá választás feltételrendszere egyfelől nagyon szigorú, másfelől nagyon nyitott volt. (Lényegében az új Abtv.⁶ ezt vette át mereven.) A testület tagjává választható minden 45. életévét betöltött jogász, aki kiemelkedő elméleti tudós (egyetemi tanár, illetőleg akadémiai doktor), vagy legalább 20 évi szakmai gyakorlattal rendelkezik. (Tehát a közszájon forgó fordulattól eltérően a 20 évi „kiemelkedő” munkásságot sem szabta feltételül a jogszabály.) Mindazonáltal a pártállami időkben kissé háttérbe szorított generációknak „hirtelen egyszerre” támadt lehetőségük végre bekerülni egy ilyen magas grémiumba. Ennek (is) következménye, hogy az első csapat egészen kiemelkedő jogtudósokból állt. Az említett Kilényi Géza és a polgári jog professzoraként hírnevet szerzett Sólyom László között dőlt el az elnökség – utóbbi javára.⁷ A keresztény jogfilozófiai felfogást testesítette meg karakán módon – a szocializmus nem éppen baráti hozzáállása dacára – Zlinszky János római jog-professzor (korábbi ügyvéd), valamint Lábady Tamás polgári jogi bírósági (és egyben jogtudós). A szocialista időszak alatt is a jogállamiság elvét tisztelettel parancsolóan követő bíróból lett az AB tagja Tersztyánszky Ödön, és a nem sokkal később a Legfelső Bíróság elnökévé avanszált Solt Pál. Vörös Imre a nemzetközi magánjog egyetemi tanáraként később az MTA rendes tagja is lett. Noha az állampárt jelölte a testületbe Ádám Antalt, de posztja feladatait pártatlan szakmaisággal töltötte be – közmegelegedésre. Herczegh Géza, a nemzetközi jog legendás egyetemi tanára később a Hágai Nemzetközi Bíróság tagjává is emelkedett. Szabó András teremtette meg az „alkotmányos büntetőjog” máig ható fogalmát. Schmidt Péter a szocializmus végóráinak talán legnevesebb alkotmányjogi professzora volt.

³ Kilényi Géza (szerk.): *Egy Alkotmány-előkészítés dokumentumai*. Budapest, Államtudományi Kutatóközpont, 1991. Különösen 93, 152–153.

⁴ Először az 1989. évi I. törvény, majd véglegesen és részletesen az 1989. évi XXXII. törvény.

⁵ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény értelmében már nem megújítható a megbíztatás, a mandátum viszont 12 évre szól. Az elnököt a tagsági időtartamából hátralevő periódusára – az Országgyűlés elnökének jelölésére – a parlament választja.

⁶ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (új Abtv.).

⁷ Az első átmeneti időszakban Sólyom László elnökhelyettesként vezette a testületet. Az eredeti terv szerint a „rég parlamenti” választott volna 1989 és 1890 fordulóján 5 személyt, majd a rendszerváltó Országgyűlés újabb 5 főt, majd az 1994-ben felálló új parlamenti megint 5 személyt. De a kétharmados választás és így a kompromisszum nehézsége miatt a „gombhoz varrva a kabátot” levették a testület létszámát 15-ről 11 főre – még így is nehéz volt sokszor megállapodásra jutni az alkotmánybírákat illetően. (Ezt az eredeti létszámot állította vissza a 2010-es Országgyűlés.)

Az Alkotmánybíróság státuszáról

Az első Alkotmánybíróságunk megteremtése a jogi értelemben vett rendszerváltozás egyik fő aktusának tekinthető. E rövid tanulmányban – a testület érdemeinek elismerése mellett – az akkori jogalkotás egyik hiányosságára fókuszálunk, amelyet a 2011-es alkotmányozás korrigált.

A testület jogköreinek összessége végül a klasszikus centralizált modellt mintázta. Így kiemelendő az előzetes és utólagos normakontroll, a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata, az elvi alkotmányértelmezés, a hatásköri bíráskodás és az állambíráskodás, vagyis a köztársasági elnök speciális felelőssége vonása. Külön hatáskör volt még a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása, amely az új Abtv. szerint már nem külön hatáskör, hanem minden eljárási típus esetében alkalmazható jogkövetkezmény. A testület hatásköreinek erőssége nemzetközi összevetésben is kiemelkedő. Funkciója elsődlegesen a törvényhozás felé irányult. Ennek logikája azzal is összefüggésben áll, hogy a rendszerváltozás a legalitás és jogfolytonosság mentén zajlott le. Ezt jelen esetben úgy értjük, hogy főszabály szerint a pártállami időszak jogszabályai hatályban maradtak; azokat egyenként kellett – vonatkozó indítvány benyújtását követően – az Alkotmánybíróságnak görcső alá vennie és esetlegesen megsemmisítenie. Nagyon elgondolkodtató, hogy mintegy a rendszerváltozás során felmerült kétkamarás parlament második kamarájának szerepét töltötte be a „taláros testület”. Ugyanis bármely jogszabályt bármely állampolgár, bárminemű megindokolható jogi érdek híján megtámadhatta utólagos normakontrollt kérve (*Popularis actio*). Lényegében tehát a „hagyományos” parlament klasszikus alsóházi törvényhozó tevékenységét bírálhatta felül. (Mivel a megsemmisítés alapja sokszor nem is konkrét alkotmányos paragrafus, hanem csupán abból levezetett „láthatatlan” vezérelv volt, akár a jogszerűségi döntéseken túlterjeszkedő célszerűségi kontrollnak is tekinthetjük az Alkotmánybíróság szerepét. Ez pedig valóban felülmúlja a „negatív jogalkotást”, részben a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának hatásköre miatt szinte „aktív jogalkotást” eredményezhetett.⁸⁾

A rendszerváltozáskor létrehívott Alkotmánybíróság szintén a klasszikus „kelsen-i” – tartósan először a bonni Alaptörvény által meghonosított – modellt követte. Az ennek alapjául szolgáló „joglépcső”- vagy alapnorma-elmélet értelmében egy (*ad absurdum* alapnormával ellentétes) szabály érvényességét vélelmezni kell mindaddig, amíg annak ellenkezőjét egy külön ezen célra felállított testület ki nem mondja.⁹ A közelebbi „negatív törvényhozói” elnevezés azonban pontatlanságot hordoz magában.¹⁰

⁸ Az alkotmánybírói aktivizmus problémáinak máig tartó hatásait kritizálja: Pokol Béla: *A jurisztokratikus állam*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 162.

⁹ Sulyok Tamás: Az osztrák Verfassungsgerichtshof és a magyar Alkotmánybíróság utólagos normakontrollt érintő hatáskörei. *Alkotmánybírói Szemle*, (2011), 1. 110.

¹⁰ Ennek igen logikus levezetését lásd Varga Zs. András: Az egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezések eljárási feltételei. *Eljárásjogi Szemle*, 1. (2016), 1. 4. Ezen logika szerint – a hivatkozott szemléletes megfogalmazás alapján – a rendes bíróságokat negatív szerződéskötőnek, negatív bűnelkövetőnek lehetne titulálni.

Az alkotmánybíráskodási funkciókat a rendszerváltozás utáni Magyarországon sem lett volna célszerű a rendes bíróságokra bízni.¹¹ A jellegadó hatáskörei, így a normakontroll, a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos hatáskörök,¹² az állambíráskodás, az elvi alkotmányértelmezés mellett az egyik fő eljárási típus átvétele tekintetében egy nagy hiányosságot kimutathatunk. Magyarország Alaptörvénye és az új alkotmánybíró-sági törvény komoly hangsúlyeltolódást hozott Alkotmánybíróságunk működésében.¹³ Az objektív intézményvédelem, az absztrakt normakontroll helyett az egyéni jogvédelem került a fókuszba.¹⁴

A hivatkozott normák nagy lehetőséget rejtenek magukban, mindazonáltal a tételes jogszabályok konzekvens gyakorlatának kikristályosodása után tudjuk kellően objektíven levonni következtetéseinket.

Az alkotmányjogi panasz intézményéről

Az Alkotmánybírószágról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhatott az Alkotmánybírószághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.¹⁵

A (2) bekezdés szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

¹¹ Az 1920-as években Ausztriában ez ellen az szólt, hogy a tekintélyes kódexeket feltétlenül tisztelő hagyományos bíraktól nem várható el, hogy absztrakt alkotmányos elvek alapján – vitás helyzet esetén – megsemmisítsék például az addig időtállóknak bizonyult polgári jogi szabályokat. Ezt bizonyítja az is, hogy a német birodalmi bíróság a tényleges tapasztalat szerint is alkalmatlannak bizonyult ezen feladatra. Varga Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég Kiadó, 2015. 141. (Bizonyos értelemben a szocializmus alatt szocializálódott bíróságok tekintetében is felmerülhet ez, nem is értékrendbeli, politikai okokból, hanem a korábbi időszak túlzottan textualista értelmezési hagyományai miatt.)

¹² A nemzetközi jog „alkotmányjogiasításával” és a 21. század társadalmi katalizmaival párhuzamosan fokozottan kerül előtérbe az alkotmánybírószágok ezen hatásköre. Ebben is sok szempontból zsinórmérték a német alkotmánybírószág gyakorlata. A karlsruhei testület évtizedekig igen visszafogottan gyakorolta ezt a jogkörét. Lásd Pokol Béla: *Alkotmánybíráskodás – szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben*. Budapest, Kairosz, 2014. 57.

¹³ Az Alkotmánybírószág külön hatalmi ág mivoltáról pró és kontra lásd Szmodis Jenő: *Az alkotmánybíráskodás néhány elvi kérdéséről*. *JURA*, 21. (2015), 2. 123–128.

¹⁴ A klasszikus igazságszolgáltatási funkció miatt is utalnunk kell a német testület tagsági kritériumaira. A valódi alkotmányjogi panasz miatt különösen fontos, hogy Németországban a 16 alkotmánybíróból legalább hatnak minimum 3 éves (rendes) bírói múlttal rendelkező szakembernek kell lennie. Sőt, a tanácsadók jelentős részére is jellemző ez. (Hazánkban az egyébként szigorúnak tűnő 45 éves korhatár mellett – az egyetemi tanári múlt melletti vagylagos feltételként – a 20 éves gyakorlat elvárása meglehetősen képlekeny kritérium.) Lásd Pokol Béla: *Generális bíráskodás versus specializált bírószági rendszer. Az alkotmánybíráskodás egy dilemmájáról*. *Jogelméleti Szemle*, (2014), 2. 227.

¹⁵ Arról tehát nem szólt a jogszabálysöveg, hogy az alkalmazásnak milyen eljárásban kellett történnie. (A szöveg alapján lehetett akár egy munkáltató jogalkalmazása is a munkavállaló felé.)

Elsőként rögtön azt kell kiemelnünk, hogy csupán az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása esetén volt mód a testülethez fordulni. A testület ars poeticája is arra irányult, hogy ők főképp és szinte kizárólag normakontrollt végző testületnek számítanak, az egyedi ügyre kiható hatályú alkotmányjogi panasz szinte kurióznak minősül.

Egy tanpélda eklatánsan példázza a korábbi joghézagot. A több különálló lapból álló írásbeli magánvégrendelet (lásd 1959. évi IV. törvény) csak akkor érvényes, ha minden lapját ellátták folyamatos sorszámozással, továbbá a végrendelező és – ha a végrendelet érvényességéhez tanúk alkalmazása szükséges – mindkét tanú aláírásával. Az „élő jog” alapján az igen textualista bírói gyakorlat az ekkor hatályos szöveggel (azaz a „minden oldalon” toldattal) érvénytelenné nyilvánított olyan végrendeleteket, öröklési szerződéseket, amelyek tekintetében az örökhagyói akarat kétséget kizáróan bizonyítható, az aláírások eredetiek, sőt, a teljesítés is megtörtént. Egy számítástechnikai probléma is hozzájárul, hogy *quasi* utólagos joghézag keletkezett. A szövegszerkesztő program ugyanis automatikusan leghagyja az oldalszámot kizárólag az első lapról! (Az iratot gondosan átolvasó személynek sem tűnik fel egy több lapból álló anyag esetében, hogy nincs szám az első lapon.)

Sérül a szerződéses örökösök és az örökhagyó öröklési alkotmányos alapjoga, valamint – tekintettel arra, hogy a halál tényével az öröklés *ipso iure* bekövetkezik és tulajdonjog keletkezik – tulajdonhoz való alkotmányos alapjoga, valamint emberi méltósága. Az örökhagyó emberi méltóságát az sérti, hogy olyan örököl – az ő egyértelmű akarata ellenére –, akit nem akart volna, és nem az általa kijelölt személyek. A jog bürokratikus előírásai nem „úri huncutságok”, hanem éppen hogy a fontos tartalmi, érdemi kérdések biztosításának, igazolásának zálogai. Alapvető jogokat szükségtelenül, bürokratikus öncélból korlátozni idegen a jogállamiság szellemétől. A végrendelet alaki kellékei *quasi* azért korlátozzák az örökléshez való alkotmányos alapjogot, és ezzel összefüggésben egyéb szabadságjogokat, mert a valós örökhagyói akaratot, és azáltal a törvényességet biztosítják.

Az oldalak számozása azt a célt szolgálja, hogy ne lehessen az örökhagyó akaratát megmásítani. Például egy öröklési szerződésnél a kötelezett (örökös) számára előnyös kitételeket meghagyni (az aláírásokkal, dátumokkal stb.), és a hátrányos kötelezettségeket kicsempészni. Tehát mi a cél? Az, hogy az oldalak egymáshoz viszonyított sorrendisége megállapítható kell, hogy maradjon. (Mivel – ingatlanra vonatkozó öröklési szerződés esetén – minden oldal alján megtalálhatók a szükséges aláírások, így eleve nem lehet hamis oldalakat becsempészni. Ad absurdum fogalmilag az vetődhet fel, hogy többféle szerződést írnak alá a felek, és valaki – csalsás bűncselekményi szándékával – összekeveri a különböző szerződések lapjait. De az első oldalon a cím szerepeltetése ugyanúgy kivédi ezt, mint ha lapszám szerepelne rajta.)

Ekképp pusztán azért érvénytelenné nyilvánítani egy öröklési szerződést, mert az első oldalon a cím mellett nem szerepel az, hogy első oldal: alkotmányellenes. Ugyanis diszfunkcionális adminisztratív korlátozás, szükségtelen és aránytalan megsértése az örökléshez, tulajdonhoz való alapjogoknak. Nem csupán elvi kérdés, hanem kifejezett konkrét esetekben vezetett ahhoz, hogy teljesen megdöbbentő módon ne jussanak jogos örökségükhöz törvénytisztelő állampolgárok.

Bizonytalan, hogy a törvény szerint hogy kell jelölni az oldalakat. A lap alján? A tetején? Nétalántán a közepén, a margó szélén? És milyen módon? Arab számmal? Római számmal is

jó? A számokat betűvel kiírva? Még idegen nyelven is? (A végrendelet szövegének nyelve nem lehet az örökhagyó számára ismeretlen, de a számozásra is igaz ez?) Ezeknél semmivel nem kevésbé egyértelmű, hogy az első oldalon a cím szerepel. (Lásd Cservák Csaba: *Az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer*. Debrecen, Lícium-Art, 2018. 153–157.)

A lakonikus törvényi regulákat az AB értelmezési gyakorlata próbálta meg kibontani. Eszerint valamely szerv „tevékenységével okozott esetleges jogsérelmek orvoslására vonatkozó szabályozás hiányosságait nem lehet az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének hátrányára figyelembe venni. Az indítványozó ugyanis – egyebek mellett – éppen ezeket a hiányosságokat kifogásolta.¹⁶ Az Alkotmánybíróságnak az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat óta követett gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. Ez következik egyrészt abból, hogy az Abtv. a jogintézményt „panasz”-nak nevezi, másrészt abból, hogy azt az „egyéb jogorvoslati lehetőségek” kimerítése után vagy „más jogorvoslati lehetőség hiányában”, vagyis további, illetőleg végső jogorvoslatként biztosítja a jogosult számára.¹⁷ Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.¹⁸

Az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatti konkrét jogsérelem orvosolhatóságának hiányában ugyanis az alkotmányjogi panasz nemcsak funkcióját vesztené el, de azt a sajátosságát is, amely az Abtv. 21. § (2) bekezdése alapján bárki által indítványozható utólagos normakontrollhoz képest magában a jogintézményben megnyilvánul. Az indítványozó szempontjából is egyedül csak akkor van értelme az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatti panasznak, ha az Alkotmánybíróság eljárása folytán jogsérelme orvosolhatóvá válik.¹⁹

Az Alkotmánybíróság értelmező szerepének kiemelkedő jelentősége lett a „korábbi” alkotmányjogi panasz tekintetében. Az Alkotmánybíróság a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatot alapul véve, a kérdéses ügyek tárgyát képező alkotmányjogi panasz sajátosságaihoz igazodóan biztosított jogorvoslást a megalapozott alkotmányjogi panasz előterjesztőjének.

A fenti AB-határozatok ellenére azonban a testület a későbbi években igencsak óvatosan bánt az alkotmányjogi panasz intézményével. Noha működésének elején meglehetősen aktivistán lépett fel az alapjogok védelme érdekében, később azonban – a Pp. és a Be. perújítást és felülvizsgálatot beiktató szakaszainak hatálybalépését követően²⁰ – nagyon szűken értelmezte mozgásterét.²¹

¹⁶ Ezért például az Alkotmánybíróság egy ominózus ügyben a vizsgálóbizottság megszűnésének napját, 2002. szeptember 30-át tekintette az Abtv. 48. §-ának az alkotmányjogi panasz előterjesztésére megállapított hatvan napos határidő kezdőnapjának.

¹⁷ ABH (1991): i. m. 272, 281–282.

¹⁸ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186.

¹⁹ ABH (1991): i. m. 272, 282.

²⁰ A perújítás és a felülvizsgálat ez irányú lehetővé tételét megelőzően kényszerült az Alkotmánybíróság nem egy esetben – más jogorvoslati lehetőség nem lévén – hatáskörének igen tág értelmezésére.

²¹ Számos ügyben, ahol pedig az indítványozó alkotmányellenes jogszabály alkalmazására hivatkozott, blankettalevelet küldtek formális elutasításként, mondván: „az Alkotmánybíróságnak nem tiszte egyedi jogviták elbírálása, feladata a normakontroll”. Ezekről nagyrészt nem is született formális határozat, csak főtitkári (legjobb esetben elnöki) levél.

Az AB korai gyakorlata szerint az *indítványozónak quasi kedvezményt nyújtott*, és kimondhatta a jogszabály alkalmazhatóságának visszamenőleges tilalmát.²² Különlegesen indokolt esetben a testület ezen is túlmént. Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat a támadott bírósági ítéletet is megsemmisítette.²³ A 22/1991. (IV. 26.) AB határozatban a T. Alkotmánybíróság felhívta a belügyminisztert, hogy az alkotmányjogi panaszt előterjesztő állampolgárok ügyében az államigazgatási határozatokat semmisítsék meg, és utasítsák az eljáró szerveket új eljárás lefolytatására. Feltétel, hogy az indítványozónak „különösen fontos érdeke” kell, hogy fűződjön ahhoz, hogy a normát ne alkalmazzák. Ezen felül a jogbiztonság elősegítése *érdekében* volt mód a panasz elfogadására. További előnynek számított, ha „*kívülálló személyek*” *alkotmányos alapjogait is érintette az ügy*.

Idővel – főképp a Pp. és a Be. említett módosításával párhuzamosan – az Alkotmánybíróság gyökeresen változtatott hozzáállásán, és nem csupán a konkrét ítéletek felülbírálatától őrizkedett (ettől helyesen!), hanem még attól is, amire klasszikusan joga lett volna: az alkalmazott jogszabályok alkotmányellenessé nyilvánításától.

A fentiekkel összefüggésben még egy igen összetett kérdés osztotta meg az alkotmánybírákat és alkotmányjoggal foglalkozó szakembereket. A testület ugyanis kidolgozta az „élő jog” tanát, vagyis a jogszabályokat általánosan értelmezett tartalmuk alapján bírálta el. Azon törvényeket megsemmisítette az Alkotmánybíróság, amelyeknek következetesen érvényesülő tartalmuk alkotmányellenességet eredményezett. Ezen – önmagában teljesen védhető – megközelítést viszont az bonyolította, hogy mi legyen a nem teljesen következetesen értelmezett normákkal... Vagyis megsemmisítse-e a testület az alkotmányellenes értelmezést (is) magában rejtő jogszabályokat? A hatályos jog kíméletének elve ez ellen szólna. Ha viszont az Alkotmánybíróság mégis orvosolni kívánta az alapjogsértést, akkor annak lehetséges eszköze a jogszabály alkotmányos értelmezése lehetett volna. Ez pedig már a jogalkalmazás kontrollját jelenti, amelyre nem volt felhatalmazása a testületnek. A fenti kérdéskört a gyakorlat nem teljesen egységesen ítélte meg. A német Alkotmánybíróság rendelkezik hatáskörrel egy törvény autentikus alkotmányos értelmezése vonatkozásában, de összefüggésben van azzal is, hogy a bírói ítéletek alapjogsértését is megállapíthatja. Kilényi Géza kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság nem „büntetheti” a jogalkotót a jogalkalmazó szervek alkotmányellenes jogértelmezése miatt azzal, hogy megsemmisíti a helyes értelmezés mellett egyébként nem alkotmányosrendelkezést.²⁴ Érdekes viszont, hogy az egyébként számos kérdésben gyökeresen ellentétes felfogást képviselő Sólyom László és Kilényi szerint egyaránt – az „akinek joga van a többhöz, annak joga van a kevesebbhez is” elvre alapozva – elfogadható volt a jogszabályok alkotmánykonform értelmezése. Valójában ebben az esetben az Alkotmánybíróság a helyett, hogy megsemmisítené az általa alkotmányellenesnek ítélt jogszabályi rendelkezést, és a jogalkotóra bízna az új norma megalkotását, a jogszabályt, és nem az alkotmányt értelmezi mindenkire kötelező érvénnyel, amire semmilyen hatásköri szabály

²² 32/1990. AB határozat óta.

²³ Noha erre nem is volt törvényi felhatalmazása! Mint például a kuriózumnak számító Jánosi-ügyben; 57/1991. AB határozat.

²⁴ Halmai Gábor: Hans Kelsen és a magyar Alkotmánybíróság. *Világosság*, 46. (2005), 11. 11.

nem jogosítja fel, ugyanis ez egyértelműen pozitív jogalkotás. Halmai Gábor szerint ez pedig kétségkívül ellentétes Kelsen felfogásával, aki az alkotmánybírásgot negatív törvényhozóként definiálta.²⁵ Pokol Béla azonban úgy értelmezte a hazai Alkotmánybíróság akkori gyakorlatát, hogy a testület elvi éllel kizárta a jogalkalmazói jogértelmezés alkotmányosságának megítélését.²⁶ Ezt a rendkívül összetett kérdést és a látszólagos ellentmondást úgy lehetne kissé tisztába tenni, hogy ha elhatároljuk a jogszabály hivatalos értelmezésének meghatározásától a jogszabály kifejezetten alkotmányosértő (egyik) értelmezésének megtiltását.²⁷ A 38/1993. AB határozat szerint ilyenkor a vizsgált norma alkotmányossági vonatkozású értelmezéséről, nem pedig konkrét jogértelmezésről volt szó, a testület hasonló esetekben a lehetséges értelmezések elvont alkotmányos tartományát, határait szabta meg.²⁸ Álláspontom szerint igen nehéz a gyakorlatban a két kategóriát élesen elválasztani.

Összegzés

A korábbi törvény rendszerében komoly hiátust jelentett a „csökkentett hatáskörű”, vagyis csupán az alapjogsértő jogszabállyal szemben igénye vehető alkotmányjogi panasz. Egy nem kellően átgondolt, bizonytalan értelmezési lehetőségeket magában rejtő (de nem feltétlenül alkotmányellenes) jogszabály merev és diszfunkcionálisan textualista módszerrel történő értelmezése összességében rendkívül súlyos alapjogsértést valósíthat meg. (Jóllehet sem a jogszabály nem érvénytelen, sem az alkalmazás nem törvényellenes.)

Az új Abtv. megteremtette a valódi, német²⁹ mintájú, tehát a bírói döntéssel szemben, konkrét ügyre kiható hatállyal igénybe vehető alkotmányjogi panaszt, nagy adósságot törlesztve ezáltal a rendszerváltás örökségéért.³⁰

²⁵ Halmai (2005): i. m. 12.

²⁶ Pokol Béla: *Jogelmélet*. Budapest, Századvég Kiadó, 2005. 107.

²⁷ Tehát mondjuk ha egy jogszabálynak több értelmezése is levezethető, és az egyik alkotmányellenes, az Alkotmánybíróság nem mondhatja ki, hogy a fennmaradó értelmezési lehetőségek közül melyik helyes.

²⁸ Bodnár Eszter: Az alkotmányjogi panasz – intézménytörténet és nemzetközi kitekintés. In Bitskey Botond – Török Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC, 2015. 44.

²⁹ Vö. a német alkotmányjogi panasz kapcsán Arató Balázs: Alkotmányjogi panasz a német jogrendben, különös tekintettel a befogadhatóság kérdésére. In: *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban, II. kötet: Alkotmánybírársági panasz – hatáskörrel kapcsolatos kérdése*. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 502–515.

³⁰ Ez az új, egyébiránt klasszikusnak tekinthető alkotmányi panasz intézménye, amelyet az etalonnak tekintett német alkotmánybírásg már a kezdetektől alkalmazhatott. Spanyolország is hasonló rendszert vezetett be. Az egyének bizonyos alkotmányos jogaik és szabadságaik védelme érdekében – ide nem értve az „ecosoc” jogokat – konkrét bírói döntéseket is megtámadhatnak. A lettek német mintára vették át a jogintézményt. A cseh és lengyel alkotmánybírásgnak is van hatásköre egyedi ügyre kiható hatályú alkotmányjogi panasz elbírálására, bár utóbbinak kizárólag alkotmányellenes jogszabály alkalmazása esetén, tehát lényegében megegyezően a korábbi magyar megoldással.

Csehországban a testületnek nincs mérlegelési lehetősége a panasz befogadhatósága tekintetében. Szlovéniában a természetes és jogi személyek is benyújthatnak alkotmányjogi panaszt, ha a közhatalmat gyakorló szervek egyedi döntéseikkel emberi jogaikat vagy alapvető szabadságaikat megsértették. További feltétel, hogy a panasz az egyedi ügyön túlmutató, alkotmányos jelentőségű legyen. Horvátországban szintén van mód alkotmányjogi panaszra emberi jogot vagy alapvető szabadságot sértő (tág értelemben vett) állam-

Felhasznált irodalom

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény

Arató Balázs: Alkotmányjogi panasz a német jogrendben, különös tekintettel a befogadhatóság kérdésére. In: *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban, II. kötet: Alkotmánybírósági panasz – hatáskörrel kapcsolatos kérdése*. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 502–515.

Bodnár Eszter: Az alkotmányjogi panasz – intézménytörténet és nemzetközi kitekintés. In Bitskey Botond – Török Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC, 2015. 19–58.

Cservák Csaba: *Az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer*. Debrecen, Lícium-Art, 2018.

Halmi Gábor: Hans Kelsen és a magyar Alkotmánybíróság. *Világosság*, 46. (2005), 11. 3–14.

Kilényi Géza (szerk.): *Egy Alkotmány-előkészítés dokumentumai*. Budapest, Államtudományi Kutatóközpont, 1991.

Koltay András: Bevezetés: a média és a médiajog. In Koltay András – Nyakas Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2013.

Pokol Béla: *Jogelmélet*. Budapest, Századvég Kiadó, 2005.

Pokol Béla: *Alkotmánybíráskodás – szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben*. Budapest, Kairosz, 2014.

Pokol Béla: Generális bíráskodás versus specializált bírósági rendszer. Az alkotmánybíráskodás egy dilemmájáról. *Jogelméleti Szemle*, (2014), 2. 226–243. Online: http://jesz.ajk.elte.hu/2014_2.pdf

Pokol Béla: *A jurisztokratikus állam*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

Sulyok Tamás: Az osztrák Verfassungsgerichtshof és a magyar Alkotmánybíróság utólagos normakontrollt érintő hatáskörei. *Alkotmánybírósági Szemle*, (2011), 1.

Szmodis Jenő: Az alkotmánybíráskodás néhány elvi kérdéséről. *JURA*, 21. (2015), 2. 123–128. Online: https://jura.ajk.pte.hu/JURA_2015_2.pdf

Varga Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég Kiadó, 2015.

Varga Zs. András: Az egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezések eljárási feltételei. *Eljárásjogi Szemle*, 1. (2016), 1. 4–10. Online: <https://s3.amazonaws.com/online.pubhtml5.com/cts/qubw/index.html>

hatalmi döntéssel szemben. Bár alapvető feltétel a jogorvoslati lehetőségek kimerítése, de kivételesen akkor is eljárhat az alkotmánybíróság, ha a hagyományos bíróság nem döntött észszerű határidőn belül, illetőleg ha a döntéstől való elzárkózás súlyos és helyrehozhatatlan következménnyel járna. Lásd Bodnár (2015): i. m. 34.