

Dogmák helyett értékek – Magyarország Alkotmánybíróságának rendszerváltoztatás kori és mai gyakorlata

Bevezetés

Az Alkotmánybíróság hazánk egyik legfontosabb közjogi intézménye, az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése szerint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, amely hatásköreinek gyakorlása révén megsemmisíthet jogszabályokat, bírói ítéleteket, és a jogtudományra is jelentős befolyással van. Magyarországon a rendszerváltoztatást követően jött létre ez a testület, amelynek államszervezetben belüli szerepe a német mintához hasonlítható leginkább. Ez illeszkedik az 1989 utáni magyar államszervezet kialakításának elvei közé, hiszen többek között a kormány és az államfő közjogi szerepe is a német rendszerhez áll a legközelebb.

Az Alkotmánybíróság már működésének első éveiben több nagy jelentőségű és nem egy esetben politikai vitákat is kiváltó határozatot hozott. A testület első elnöke, Sólyom László nem is rejtette véka alá, hogy szerepfelfogásához egy aktivista típusú alkotmánybíróság áll közel, amely nem csupán értelmezi, de alakítja is az alkotmányt. Ezzel jogászi és politikai körökben is számos bírálatot váltott ki, ugyanakkor elnöki időszaka alatt erről a testület többségét is meg tudta győzni, azaz ebből a szempontból sikeresnek nevezhető.

Felfogása azonban nem maradt tartós az Alkotmánybíróság gyakorlatában, és napjainkban egy teljesen eltérő értékrendet követő testület végzi a munkáját. A jelenleg működő Alkotmánybírósághoz köthető döntések mind elméleti (például identitáshatározat), mind pedig gyakorlati (például a takarékszövetkezeti integráció) jelentőségűek, de abban egységesek, hogy gyakran az államot mint az Alaptörvényben foglalt jogok biztosításáért elsődlegesen felelős keret védelmét is figyelembe veszik.

Írásom célja annak bemutatása egyes konkrét döntéseken keresztül, hogy miként változott az Alkotmánybíróság gyakorlata a kezdeti és a jelenlegi időszak között.

Az 1990-es évek gyakorlata

Az Alkotmánybíróság (AB) létrehozásáról 1989 januárjában határozott az Országgyűlés, a döntést pedig háromoldalú politikai egyeztetéseken született megállapodás követte, amelyben a felek előkészítették a testület működésének jogi kereteit. Ezeket foglalta jogszabályba több lépésben a törvényhozás, és e döntések következtében 1990. január 1-jén megkezdhette működését Magyarországon ez az intézmény. A testület feladata elsősorban a Magyar Köztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) védelme

és értelmezése, az azzal ellentétes jogszabályok megsemmisítése, az alkotmányjogi panaszok elbírálása volt, amelyben koncepcionális változást a jelenlegi Alaptörvény sem hozott. Az AB első elnöke Sólyom László polgári jogász professzor lett, aki hivatali idejének (1990–1998) letöltését követően később az államfői tisztséget (2005–2010) is betöltötte.

Az AB működésében meghatározó szerepet játszott Sólyom László szerepfelfogása, elnöksége alatt az AB döntései erőteljesen aktivista szemléletet¹ tükröztek. Sólyom megközelítése szerint az alapjogi bíraskodás körében az AB-nek olyan megoldások kidolgozását is magára kell vállalnia, amelyek lehetőségét az Alkotmány tartalmazza, de a mai közszellem a szabályokba zárva hagyná őket.² Az államszervezettel kapcsolatban azonban más felfogást képviselt az elnök: ezen a területen a kialakított rendszer stabilizálására törekedett.³ Látható tehát, hogy az AB első elnöke a testület tevékenységében kivételesen jelentős szerepet játszott, és befolyása bőven meghaladta a későbbi AB-elnökökét, valamint a jogszabályok által kialakított elnöki szerepét is. Az elnök az alapjogi bíraskodásra helyezte a hangsúlyt, és kiemelt figyelmet fordított arra, hogy az aktivista értelmezést a hazai gyakorlat részévé tegye. Ezzel a felfogással magyarázható, hogy működésének első éveiben több nagy horderejű alapjogvédelmi döntés született, köztük is a legismertebb a halálbüntetés eltörlését kimondó⁴ határozat, de fontos határozatok születtek a szólásszabadság⁵ és a terhességmegszakítás⁶ kérdésében is.

Megfigyelhető ugyanakkor az is, hogy az évtized közepétől fokozatosan háttérbe szorult az alapjogvédelmi tevékenység, és az aktivista alkotmánybíraskodás hívei szempontjából számos fontos döntés (például rendőri erőszak-alkalmazás, orvos-beteg viszony alapjogi vonatkozásai) nem született meg.⁷ Az AB tevékenységének fókusza ettől kezdve fokozatosan a gazdasági és szociális jellegű jogok érvényesítésére terelődött, ami a Bokros-csomag időszakában nem nevezhető meglepőnek. Kis János⁸ azonban felhívja a figyelmet arra, hogy a szabadságkiterjesztő gyakorlat 1993 után történő megtorpanásának oka jóval kevésbé politikai. Az ő értelmezése szerint valószínű, hogy e megközelítés mögül eddigre elfogyott a többség, azaz Sólyom László szívesen folytatta volna az általa meghonosított gyakorlatot, azonban az alkotmánybírák többsége nála mérsékeltebb nézeteket vallott. Akárhogy is, további nagy horderejű alapjogi határozatok az első évek lendülete után nem születtek.

¹ Aktivizmus alatt ebben az írásban az alkotmánybíraskodás alapjogi aktivista felfogását értem, amely szerint az AB „a polgárok és a közösség közötti viszony meghúzásában vállalt aktív, formáló, de nem elsősorban politikai, hanem inkább bírói funkciókat ellátó cselekvőként” lép fel. A fogalom meghatározás forrása: Györfi Tamás: *Az alkotmánybíraskodás politikai karaktere*. Budapest, Indok, 2001. 66.

² Halmai Gábor (szerk.): *A megtalált alkotmány? A magyar alapjogi bíraskodás első kilenc éve*. Budapest, Indok, 2000. 9.

³ Halmai (2000): i. m. 50.

⁴ 23/1990. (X. 30.) AB határozat.

⁵ 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

⁶ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat és 48/1998. (XI. 23.) AB határozat.

⁷ Halmai (2000): i. m. 66.

⁸ Halmai (2000): i. m. 71.

A korai aktivizmus hátterében a láthatatlan alkotmány koncepciója rejtett, amelyet Sólyom László is képviselt, és amelynek a magyar Alkotmány kapcsán történő kidolgozásában vezető szerepet vállalt. Az AB első elnöke ezt a halálbüntetés eltörléséről szóló határozathoz csatolt párhuzamos indoklásában fogalmazta meg, álláspontjának lényege: a láthatatlan alkotmány az írott szöveg rendelkezéseit értelmező, a köztük lévő összefüggéseket feltáró, egymás közti összhangjukat kimutató koherens rendszer.⁹ Funkciójának azt szánta, hogy a gyakran módosított Alkotmánnyal szemben biztos mércéje legyen az alkotmányosságnak. Tankönyvi értelemben

„[a] láthatatlan alkotmány az Alkotmánynak az Alkotmánybíróság munkássága során pontosított tartalma, amely az elkövetkezendő alkotmányossági vizsgálatainak alapját képezi. Ebbe a tartalomba bele kell érteni azon általánosan elfogadott erkölcsi, morális elveket, amelyek bármely alkotmány mögöttes indokai lehetnek.”¹⁰

Egyszerűbben fogalmazva tehát a láthatatlan alkotmány arra hivatott, hogy az írott, kartális Alkotmányt kiegészítse, és segítségével választ adhasson az AB olyan kérdésekre is, amelyeket az Alkotmány alapján nem tud megválaszolni.

Mai szemmel nézve megdöbbenő hasonlóságot fedezhetünk fel a láthatatlan alkotmány, illetve egyes általánosan elfogadottnak nevezett elvek, mint például a jogállamiság elve között. Nincs egyértelmű meghatározás, hanem egyes személyi körök hivatottak arra, hogy az elveket tartalommal kitöltsék, és egyedüli korlátként saját önmérsékletük jelentkezik.¹¹ Nem véletlenül hívta fel a figyelmet Trócsányi László és Schanda Balázs ennek árnyoldalaira is:

„Az 1990–1994 között az Alkotmánybíróság döntései kvázi kiegészítették az 1949. évi alkotmányt, az Alkotmánybíróság absztrakt alkotmányértelmező határozataival egyfajta alkotmányozó hatalomként viselkedett. A »láthatatlan alkotmány« koncepciója, illetve az alkotmánybírák esetleges túlzott aktivizmusa miatt politikai és szakmai támadások is érték az AB-t. A »láthatatlan alkotmány« – amely lehetővé tette, hogy az írott alkotmányon felül az alkotmányos elvek is szerepet kapjanak az alkotmányértelmezésben – egyes kritikusok alkotmánybíróági imperializmusnak titulálták, amely a demokratikus törvényhozás szabadságát veszélyezteti.”¹²

Az idézett szövegek alapján a láthatatlan alkotmány megítélése a jogirodalomban erőteljesen vitatottnak tűnik, mivel e gyakorlat követése esetén az alkotmánybíróságok magukra húzzák annak látszatát, hogy túllépnek szerepükön, és politikai szereplőkké válnak, ez azonban ellentmond a demokrácia elveinek az alkotmánybírák ellenőrizhetőségének hiánya miatt. Mindettől függetlenül történelmi tény, hogy a Sólyom László által képviselt alkotmánybíróági szerepfelfogásban központi szerepet játszott ez a koncepció.

⁹ Halmai (2000): i. m. 50–51.

¹⁰ Manhertz Tamás István: Az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóságának kérdése az alkotmánybíróságok gyakorlatában. *Eljárásjogi Szemle*, 2. (2018). 33.

¹¹ „Kisszerű politikai manővernek tartottam a »láthatatlan alkotmány« megsemmisítésére tett kísérletet” – Interjú Holló Andrással – II. rész. *Arsboni*, 2015. október 30.

¹² Trócsányi László – Schanda Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Budapest, HVG-ORAC, 2014. IV.3. fejezet.

A következőkben e korszak jobb megértése érdekében célszerű kitérni az 1990-es évek alkotmánybírószági gyakorlatának egyes meghatározó döntéseire.

A halálbüntetés eltörlése: a 23/1990. (X. 31.) AB határozat

Ez a határozat a legismertebb AB-döntés a korszakból, a Btk. ugyanis egészen e határozat megszületéséig intézményesítette a halálbüntetést, amiről ez a határozat kimondta, hogy alkotmányellenes. Ez egyszersmind azt is jelentette, hogy ebben a fontos büntetőpolitikai döntésben nem a nép képviselőjére feljogosított Országgyűlés, hanem az AB mondta ki a végső szót. Ez az ügy éppen ezért érzékletesen szemlélteti a láthatatlan alkotmány hívei és ellenfelei vitájának lényegét. Előbbiek szerint ez az egyetlen helyes döntés, hiszen az Alkotmány nyilvánvalóan védi az emberi életet, így jogilag helytelen lenne arra a következtetésre jutni, hogy alkotmányos a halálbüntetés. Az indokolás szerint:

„[a]z emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték. Az emberi élethez és méltósághoz való jog ugyancsak egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele.”

Sólyom László párhuzamos indokolása ezt kiegészítve még pontosabban fogalmaz:

„[a]z élethez való jog és az emberi méltósághoz való jog a legalapvetőbb emberi jogok. Az AB értelmezése szerint az emberi méltósághoz való jog anyajog, azaz a még nem nevesített szabadságjogok forrása.”¹³

Tehát ugyan nem szerepel a normaszövegben, hogy tilos az egyes súlyos bűncselekmények elkövetőit kivégzéssel büntetni, az alkotmányosság elveiből mégis levezethető ennek tilalma. Sólyom a párhuzamos indokolásban azt is kiemelte, hogy amennyiben több értelmezése lehet bizonyos alkotmányos rendelkezéseknek, akkor azt kell választani, amely az Alkotmány egészével összhangban áll. Ezzel szemben Schmidt Péter alkotmánybíró különvéleménye éppen a láthatatlan alkotmány elutasításának szempontjából tűnik tipikusnak. Szerinte ugyanis a kérdés nem az AB hatáskörébe tartozik, mert túllép az Alkotmány értelmezésének feladatán. Így fogalmaz:

„[a]z Alkotmánybírószág hatáskörébe tartozik ugyan az Alkotmány értelmezése, de az egymással ellentétes alkotmányi rendelkezések feloldása már az alkotmányozási hatalommal rendelkező Országgyűlés joga és kötelessége. Ezt a jogkört az Alkotmánybírószág nem veheti át. Ezért [...] az Alkotmánybírószágnak le kellene szögezni hatáskörének hiányát és fel kellene hívni az Országgyűlés figyelmét az ellentmondás kiküszöbölésének szükségességére. Mindez nem zárná ki, hogy az Alkotmánybírószág állásfoglalásában felsorakoztassa mindazokat az érveket, amelyek ma a halálbüntetés ellen szólnak.”¹⁴

¹³ 23/1990. (X. 31.) AB határozat.

¹⁴ 23/1990. (X. 31.) AB határozat. Lásd az Alkotmánybírószág weboldálán: <https://bit.ly/3qec6Jn>

Tehát Schmidt maga a halálbüntetés ellen volt, de ragaszkodott a hatalmi ágak szétválasztásának klasszikus értelmezéséhez is, és nem támogatta az AB erőteljes, a magát az Országgyűlés fölé emelő aktivizmusát.

A Zétényi–Takács-törvényjavaslat megsemmisítése:¹⁵ a 11/1992. (III. 5.) AB határozat

A halálbüntetésről szóló határozatnál nagyobb politikai vihart kavart az 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett és politikai okból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről szóló törvényjavaslat, előterjesztői alapján a közbeszédben Zétényi–Takács-törvényjavaslatnak nevezett jogszabály megsemmisítése. Ez ugyanis egyes értelmezések szerint megakadályozta a történelmi igazságtételt, és szabad utat adott a diktatúra fenntartói számára. Az AB ebben az ügyben is olyan kérdésben hozott döntést, amelynek indokolása során nem volt elegendő az Alkotmány kifejezett tartalmára hivatkozni, hanem kifejezetten elemezni kellett azt, adott esetben saját értelmezéssel bővíteni. A határozat központi eleme a jogbiztonság, erre hivatkozott a testület a törvény hatályon kívül helyezése kapcsán. Kimondták, hogy:

„a jogszabály alkotmányellenességének következményét elsősorban a jogbiztonságra figyelemmel kell levonni. Ez a követelmény vonatkozik az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontjára, s még inkább az annak alapján keletkezett jogviszonyokra. Az egyes jogviszonyok és jogi tények ugyanis önállósulnak az alapulfekvő normától, és annak sorsát nem osztják automatikusan. Ellenkező esetben minden jogszabályváltozás a jogviszonyok tömegének felülvizsgálatával járna. A jogbiztonság elvéből főszabályként az következik, hogy lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével – származzék ez akár a jogalkotótól, akár az Alkotmánybíróságtól – nem lehet alkotmányosan megváltoztatni.”

Mindez tehát azt jelenti, hogy a jogbiztonság alkotmányos elvét az aktivista felfogás fontosabbnak tartotta, mint az anyagi igazságosság érvényesülését. Az AB úgy ítélte meg, hogy a jogszabály a jogállamot a jogállam ellenében valósította volna meg, miközben az igazságosság csupán szubjektív szempont az objektív jogállamisággal ellentétben. Ez az érvelés ismételten jól mutatja az aktivista szerepfelfogás lényegét: az alkotmányjogi alapelvek legalább olyan fontosak, mint maga az alkotmányszöveg, az AB pedig nem csupán értelmezője és betartatója utóbbinak, de előbbieik alapján kiegészítője, azaz kvázi társalkotmányozó is. A jogbiztonságon kívül az alkotmányellenesség további indokait többek között az egyértelműség hiánya és a *nullum crimen sine lege* elv megsértése szolgáltatták a határozat szerint.

A döntésnek számos kritikusa akadt, nem csupán a politikai, hanem a tudományos térben is. Békés Imre például arra mutatott rá, hogy a *nullum crimen* elv tartalma nem az,

¹⁵ Online is elolvasható. Lásd felhasznált irodalom.

amit a határozat leszögez, és sérelmezte a láthatatlan alkotmány koncepcióját.¹⁶ Martin Krierle német professzor ennél is tovább ment, hiszen politikai okokat látott a döntés mögött (nevezetesen szerinte az AB amnesztiát akart hirdetni), azaz azt állította, hogy a testület az elfogultság látszatába keveredett.¹⁷

Koncepcionális váltás az új Alaptörvény elfogadásával

2011. április 25-én az Országgyűlés elfogadta Magyarország Alaptörvényét, amely 2012. január 1-jén felváltotta az Alkotmányt. Az új dokumentum államszervezeti szempontól nem hozott változásokat, azaz továbbra is fenntartotta a parlamentáris berendezkedést, az egykamarás parlamentet, a kancellári típusú végrehajtó hatalmat,¹⁸ és más, a rendszerváltoztatáskor kialakult intézményeket. Emberképében azonban gyökeres fordulatot hozott elődjéhez képest, hiszen a korábbi semleges és individualista megközelítést egy keresztény, közösségelvű szemlélet váltotta fel.

A korábbi alkotmány legfőbb célkitűzése a semlegesség volt. Igyekezett nem állást foglalni világnézeti kérdésekben, és ebből következően emberképébe sem fértek bele a szubjektív szempontok. Tulajdonképpen egy közgazdasági fogalmakkal is leírható, *homo oeconomicus*nak nevezhető emberből indult ki, aki mindig a racionális, számára a legtöbb előnnyel és legkevesebb hátránnyal járó döntést hozza meg.¹⁹ Persze a koncepció nyitva hagyja azt a kérdést, hogy mi a teendő azokban a helyzetekben, amikor a racionális gondolkodás nem ad megfelelő választ, vagy azért, mert több racionális megoldás is létezik, vagy azért, mert egy sem. Feltehető, hogy a láthatatlan alkotmány koncepciójának azért is lehetett tere a korábbi alkotmánybírói gyakorlatban, mert a semleges normaszöveg nem adott elegendő kapaszkodót a testület döntéseihez. Természetesen ezzel nem állítható, hogy csak ez okozta a Sólyom László által képviselt szemlélet előtérbe kerülését. Sok jogász a mai napig helyesli a láthatatlan alkotmány jogelveinek minél szélesebb körű érvényesítését. Az azonban talán kijelenthető, hogy kevesebb alkalommal lett volna többsége az ezen vezérelv mentén meghozott határozatoknak, ha az Alkotmány maga is választ ad a legfontosabb erkölcsi kérdésekre.

Az Alaptörvény szakított elődje felfogásával ezen a téren, hiszen nem tekinti feladatának a semlegesség fenntartását minden tekintetben, hanem sok esetben egyértelmű értékválasztást tükröz. Ilyen például a nemzetiszocialista és kommunista bűnök elíté-

¹⁶ Idézi: Máthé Áron (szerk.): „*Az nem lehet ugyanis, hogy súlyos bűntett ne legyen büntethető*”. *Jogi fejezetek a magyarországi igazságtétel és kárpótlás történetéből*. Budapest, Nemzeti Emlékezet Bizottsága, 2017. 97–98.

¹⁷ Máthé (2017): i. m. 97–98.

¹⁸ A Németországi Szövetségi Köztársaságot mintájának tekinthető kancellári kormánytípusban a kormányfőnek kiemelt szerepe van a végrehajtó hatalmon belül, és ő határozza meg a kormány politikáját. Magyarország is ezt a modellt vette át. Lásd: Trócsányi–Schanda (2014): i. m. II.3. fejezet.

¹⁹ Kovács István – Szánthó Miklós – Törcsi Péter: Megőrizni, ami értékes. Eltérő emberkép az Alkotmányban és az Alaptörvényben. In Deli Gergely (szerk.): *Ésszel az észszerűtlenségben. Aktuális társadalmi problémák viselkedési közgazdaságtani megközelítésben*. Budapest, Jogállam és Igazság Nonprofit Kft., 2016. 238–240.

lése, vagy a magyar nemzet keresztény hagyományaira való utalás. Az Alaptörvény elején található Nemzeti hitvallás önmagában is egy lényeges újítás a korábbiakhoz képest, mivel komolyabb preambulum nem is szerepelt az Alkotmányban. Mindebből az is következik, hogy az emberkép tekintetében a *homo oeconomicus*t felváltotta a *homo sapiens*,²⁰ azaz a mindenben racionális közgazdasági döntést hozó, már-már utópisztikus mintapolgárt az érzelmekkel és józan ésszel egyaránt rendelkező, a realitásokhoz jóval közelebb álló ember ideálja.

Az AB kapcsán több fontos változást is hozott az Alaptörvény. Ezek közül kiemelendő az *actio popularis*²¹ eltörlése, azaz állampolgári jogon már csak személyes érintettség okán, megfelelő időkorláton belül lehet az AB-hez fordulni normakontroll-indítvánnyal. A jogszabályok korlátlan támadhatósága tehát megszűnt, ezt a módosítást egyébként az AB kérte.²² A testület hatáskörében némi szűkülést hozott, hogy a gazdasági válság hatékonyabb kezelése érdekében a költségvetési kérdéseket kivonták az elbírálni való ügyek közül, igaz, ideiglenesen, mivel ez nem érvényesül, amennyiben az államadósság a teljes hazai össztermék fele alá csökken. Ez a kérdés szimbolikus abban az értelemben, hogy míg a Zétényi–Takács-törvény esetében az AB írta felül jogelvekre hivatkozva a jogalkotói szándékot, addig itt éppen fordítva történt, az alkotmányozó hatalom garantálta saját szándékának homályos jogelvekre hivatkozással történő akadályozástól mentes érvényesülését.

Szintén fontos változás, hogy az Alaptörvény maga is iránymutatást ad a saját értelmezéséhez egyes értelmezési alapelvek meghatározásával.²³ Ez korábban nem volt jellemző, és az az egyértelmű jogalkotói szándék olvasható ki belőle, hogy szűkítse a láthatatlan alkotmányra hivatkozó széles körű alkotmánybírói szabadságot az Alaptörvény értelmezése során. Emellett természetesen összefüggésben áll azzal, hogy az Alaptörvény deklaráltan felvállal bizonyos értékválasztásokat, amelyek érvényesülését a jogalkotó nem kívánta az AB-re bízni.

Az Alaptörvény összes változása közül a legjelentősebb azonban az AB korábbi gyakorlatát hatályon kívül helyező rendelkezése. Ezt az Alaptörvény negyedik módosítása illesztette be a Záró és vegyes rendelkezések 5. pontjába. Az alkotmányozó szerv célja az volt, hogy az AB munkája során az Alaptörvényt saját rendszere szerint, a korábbi alkotmánytól függetlenül értelmezze. A testület ugyanis 2012 után is vezetett le döntéseket és értelmezéseket a régi határozataiból, függetlenül attól, hogy azok megegyeztek-e az Alaptörvény szellemiségével, ennek a gyakorlatnak kívánt véget vetni az Országgyűlés. A változás azonban nem annyira radikális, hiszen semmi nem zárja ki, hogy az AB a korábbiakkal megegyező következtetésre jusson.

²⁰ Kovács–Szánthó–Törösi (2016): i. m. 238–240.

²¹ Az AB előtti, személyes érintettségtől független panaszjog, azaz annak a joga, hogy minden állampolgár az AB-hez fordulhat normakontroll-indítvánnyal. Lásd bővebben: Gárdos-Orosz Fruzsina: Az *actio popularis* jelene és jövője az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogi Iránytű*, 2011. április 20.

²² Lásd: „Ez nem önkényuralom!” – Gulyás Gergely és Schiffer András vitázik. *Mandiner*, 2. (2020), 21.

²³ Például R) cikk (3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.

A 2010-es évek alkotmánybíróági gyakorlata

Ahogy annak alapvető elemeit megtartva az Alaptörvény is hozott néhány változást az Alkotmányhoz képest, úgy az AB gyakorlata is hasonlóképpen változott. Amint említettük, az aktivizmus csúcsidezőszaka az 1990-es évek legeleje volt, 1993 után némileg háttérbe szorult a láthatatlan alkotmány koncepciója. 2012 után erre jogilag is kevesebb tér adódott, de a testület összetétele is átalakult (bár 2013–2014-ig még inkább a régebbi tagok befolyása érvényesült), fokozatosan többségbe kerültek a kevésbé aktivista felfogású tagok, sőt a Sólyom László által fémjelzett időszak döntéseinek kifejezett kritikusi is alkotmánybíróvá váltak (például Pokol Béla, Varga Zs. András).²⁴ Emellett megváltozott a külső környezet is, egészen más jogi és politikai helyzetben kellett egészen más kihívásokra reagálni. A szabályozás és az AB szerepfelfogásának átalakulása együttesen megváltozott gyakorlatot eredményezett, ami oda vezetett, hogy a jogalkotás kontrollja helyett a jogalkalmazás kontrollja került a középpontba.²⁵ Az azonban nem vitatott, hogy a testület továbbra is fontos eleme a magyar közjogi berendezkedésnek, folyamatosan valódi kontrollt biztosítva a törvényhozás felett is.

Az 1990-es évek alkotmánybíróági gyakorlatának vezérfonala az aktivista alkotmánybíráskodás koncepciója volt, amelyet nagyban inspirált a német *Bundesverfassungsgericht* példája. Ma ilyen egyértelmű vezérfonal nem látható, azaz a láthatatlan alkotmány háttérbe szorulása nem járt egy másik, új koncepció kiemelt pozícióba helyezésével. Mindez azt is jelenti, hogy az AB kevésbé tesz általános jellegű, absztrakt elvi megállapításokat, ugyanakkor továbbra is állást foglal a fontos, politikai kapcsolódású jogi kérdésekben is. Ilyen például a hazai alkotmányos identitás és az uniós jog viszonyáról szóló ún. identitáshatározat, amellyel az AB a nemzetek Európája és az európai egyesült államok koncepciója kérdésének jogi vonatkozásaiban fogalmazta meg álláspontját.²⁶ Ez a változás egyben egyfajta dimenzióváltást is jelent, hiszen a testület már nemcsak a belső jog hatálya alá tartozó jogalanyokkal kerül kapcsolatba, hanem nemzetköziesekkel is, így például az Európai Unió Bíróságával, azon intézmények egyikével, amelyekről a magyar alkotmányos identitást védi az AB.

Identitáshatározat: a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat

Az identitáshatározatban az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének értelmezése volt a testület feladata, amellyel kapcsolatban kimondták, hogy az EU-ba belépéssel Magyarország nem adta fel sem szuverenitását, sem alkotmányos identitását, csupán a szuverenitás egy részét közösen gyakorolja az uniós szervekkel. Az is kiemelt jelentőségű megállapítása

²⁴ Mátyás Ferenc – Morauszki Rita: „Ameddig csak lehet, az Alaptörvényt próbálom védeni és nem a saját rögeszméimet” – Interjú dr. Varga Zs. András alkotmánybíróval. *Arsboni*, 2018. május 25.

²⁵ Gárdos-Orosz Fruzsina: Alkotmánybírátság 2010–2015. In Jakab András – Gajduscheck György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 2016. 451.

²⁶ Lásd az Alkotmánybírátság weboldalán: <https://bit.ly/3zGYXeR>

a határozatnak, hogy hazánk alkotmányos önazonossága alapvető érték, ezt az Alaptörvény nem létrehozta, csupán elismeri, és ennek fenntartását vélelmezni kell a jövőben is. Ez a döntés nem illeszkedik a klasszikus aktivista szerepfelfogásba, és nem is egyéni alapjogokkal kapcsolatos, mégis kezdeményező álláspontja miatt bizonyos értelemben párhuzamba állítható az aktivizmussal.

Az identitáshatározattal párhuzamba állítható a 2/2019. (III. 5.) AB határozat,²⁷ amely azt mondta ki, hogy az Alaptörvény autentikus értelmezője maga az AB, és ezt más szerv értelmezése nem ronthatja le. Természetesen ez a döntés nem csupán a magyar állami szuverenitás erősítésének alátámasztására alkalmas, hanem a testület ezzel saját hatáskörét is megvédte más behatásoktól.

A takarékszövetkezeti integráció jóváhagyása: a 20/2014. (VII. 3.) AB határozat

A 2010-es évek AB-gyakorlatának fontos eleme a takarékszövetkezeti integráció ügyében hozott döntés. A testület megerősítette, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátozhatatlan, valamint hogy a tulajdon egyben társadalmi felelősséggel is jár, de ezt úgy tette, hogy a korlátozás lehetősége kifejezetten olyan, rendkívül lényeges és nagyívű gazdaságpolitikai döntések esetében is biztosított, mint a takarékszövetkezetek működésének hosszú távú biztosítása. Azt kellett vizsgálnia az AB-nek, hogy az integrációt előíró törvény által megvalósított tulajdonjog-korlátozás megfelel-e az Alaptörvénynek. Az AB megsemmisített ugyan egyes rendelkezéseket, de összességében jóváhagyta az Országgyűlés döntését, kiemelve a tulajdonjog korlátozhatósága mellett azt is, hogy a takarékszövetkezetek a szigorúan szabályozott pénzügyi rendszer részét képezik, ezáltal a tulajdonjog felettük a törvény hatálybalépését megelőzően is nagyobb mértékben korlátozott volt, mint más, alkotmányjogi tulajdonvédelem által védelt dolgok esetében. Ez a körülmény egyben azt is alátámasztja a testület szerint, hogy az állam közérdekből beavatkozzon a takarékszövetkezetek tulajdonviszonyaiba.

Az Alkotmánybíróság 2010 utáni gyakorlatáról általában

Fontos rámutatni arra, hogy az AB-döntések fókuszának átalakulásában nem csupán a jogi környezet és az AB összetételének változása játszott szerepet, hanem az AB eljárásában felmerülő, aktuális kérdések módosulása is. Míg a rendszerváltoztatás után az új, az emberi jogokat ténylegesen garantáló államberendezkedés megszilárdítása, védelme volt az elsődleges szempont, addig napjainkban némileg absztraktabbnak tűnő, azonban talán még inkább húsba vágó kérdések vannak napirenden a politika és a jogtudomány szférájában egyaránt. Ezek az EU-ba belépést követően a nemzeti szuverenitás, alkotmányos identitás és az európai integráció mélységének témái köré csoportosulnak, ebbe a körbe illeszkednek a fentebb már idézett döntések is. Azt, hogy ez nem csupán magyar

²⁷ Lásd az Alkotmánybíróság weboldalán: <https://bit.ly/3q8kU3k>

jelenség, mutatja, hogy nemrégiben a német alkotmánybíróság is hasonló szellemben hozta meg döntését az európai kötvénykibocsátási program ügyében,²⁸ kivíva ezzel a jogi és politikai berkekben az európai jog elsőbbségét hirdetők haragját.

Összegzés

Az AB továbbra is kiemelt jelentőségű állami szerv, a magyar demokratikus jogállam megkerülhetetlen és nélkülözhetetlen intézménye. Döntéseinek fókusza ugyan áthelyeződött az emberi jogok normakontroll-indítvány elbírálása által történt szélesítése felől az alkotmányjogi panaszokról hozott döntés felé, azonban továbbra is az ország és polgárai szempontjából meghatározó ügyekben születnek határozatok. Míg a kezdeti időszakban az AB legfőbb feladata az volt, hogy megtalálja a helyét, és emellett igyekezett saját szerepét is erősíteni, ma a kívülről (például az Európai Unió Bírósága) érkező nyomás elhárítása, ezáltal saját integritásának védelme a kiemelten fontos számára. Persze ez nem az AB személyes ügye, ezzel minden magyar állampolgárt is véd a szuverenitásunkba beavatkozó külső erőktől.

A korábbi aktivista felfogás számos maradandó, pozitív fejleményt is hozott a magyar jogfejlődésbe, ideértve például a szólásszabadság kereteinek kialakítását. Több úttörő jelentőségű határozat született, azonban voltak túlzottan reformista, adott esetben hatáskörön túlterjeszkedő döntések is. Gondoljunk például bármit a büntetőpolitika leglényegesebb kérdéseiről, az ezekről szóló döntések jobb kezekben vannak a közvetlenül választott parlamentnél, mint a nem leváltható alkotmánybíráknál.

Vitathatatlan, hogy az AB a jövőben is a hazai jogállamiság védőbástyája lesz, és remélhetőleg fenntartja majd a nemzeti szuverenitás őreként választott szerepét is. Gyakorlata további fejlesztésének megfelelő iránya az lehetne, ha az eddigieknél is jobban figyelembe venné az Alaptörvény értékválasztásait, és az Alaptörvény szelleméhez jobban igazodva döntene.

Felhasznált irodalom

23/1990. (X. 30.) AB határozat

30/1992. (V. 26.) AB határozat

64/1991. (XII. 17.) AB határozat

48/1998. (XI. 23.) AB határozat

„Ez nem önkényuralom!” – Gulyás Gergely és Schiffer András vitázik. *Mandiner*, 2. (2020), 21.

Online: https://mandiner.hu/cikk/20200520_ez_nem_onkenyuralom

Gárdos-Orosz Fruzsina: Az *actio popularis* jelene és jövője az Alkotmánybíróság gyakorlatában.

Jogi Iránytű, 2011. április 20. Online: <https://bit.ly/3zhS8i0>

²⁸ Az ítélet németül elolvasható a *Bundesverfassungsgericht.de* weboldalon, lásd: <https://bit.ly/3t9vY25>

- Gárdos-Orosz Fruzsina: Alkotmánybíróság 2010–2015. In Jakab András – Gajduscheck György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2016.
- Győrfi Tamás: *Az alkotmánybíráskodás politikai karaktere*. Budapest, Indok, 2001.
- Halmi Gábor (szerk.): *A megtalált alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve*. Budapest, Indok, 2000.
- Kisszerű politikai manővernek tartottam a „láthatatlan alkotmány” megsemmisítésére tett kísérletet – Interjú Holló Andrással – II. rész. *Arsboni*, 2015. október 30. Online: <https://bit.ly/3nKnRq3>
- Kovács István – Szánthó Miklós – Törcsi Péter: Megőrizni, ami értékes. Eltérő emberkép az Alkotmányban és az Alaptörvényben. In Deli Gergely (szerk.): *Ésszel az észszerűtlenségben. Aktuális társadalmi problémák viselkedési közgazdaságtani megközelítésben*. Budapest, Jogállam és Igazság Nonprofit Kft., 2016. 213–293.
- Manhertz Tamás István: Az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóságának kérdése az alkotmánybíróságok gyakorlatában. *Eljárásjogi Szemle*, 2. (2018), 33. Online: <https://eljarasjog.hu/2018-evfolyam/az-alkotmanyozo-hatalom-felulvizsgalata/>
- Máthé Áron (szerk.): *„Az nem lehet ugyanis, hogy súlyos büntetett ne legyen büntethető.” Jogi fejezetek a magyarországi igazságtétel és kárpótlás történetéből*. Budapest, Nemzeti Emlékezet Bizottsága, 2017.
- Mátyás Ferenc – Morauszki Rita: „Ameddig csak lehet, az Alaptörvényt próbálom védeni és nem a saját rögeszméimet” – Interjú dr. Varga Zs. András alkotmánybíróval. *Arsboni*, 2018. május 25. <https://bit.ly/3tWBF9>
- Trócsányi László – Schanda Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Budapest, HVG-ORAC, 2014. IV.3. fejezet. Online: <https://bit.ly/3nQuGGu>