

Chronowski Nóra
(tudományos munkatárs, MTA TK JTI)

A korlátozott alkotmánybíráskodásról*

Vörös Imre professzor úr – közel 25 távlatából minősítve – a „hőskorban”, a „Sólyom-bíróság” idején, 1990 és 1999 között volt tagja a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának. Részt vett azoknak a kiemelkedő döntéseknek a meghozatalában, amelyek a harmadik Köztársaság alkotmányos identitását tükrözték vissza: az alapjogi rend középpontjába az emberi méltóságot helyezték, a közhatalom működésének legfőbb követelményeként pedig a jogállamiságot határozták meg. E döntéseket a világ más alkotmánybíróságai hivatkozták, a Velencei Bizottság elismerte jelentőségüket, hatásukat; bázisukon új alkotmányjog és dogmatika épült. Sólyom László szavait idézve: „a bírakat elragadta a semmiből teremtés pátosza”,¹ vagyis felismerték a küldetés fontosságát, vállalták a felelősséget az új alkotmányos jogállam építésében. A határozatok nyilván nem voltak egytől-egyig vitathatatlanok, de konstruktív szakmai diskurzust lehetett róluk folytatni, s érdemes volt rajtuk vitatkozni. Ezek a határozatok már nem hatályosak. Most, amikor az Alaptörvény körül kibontakozott az új berendezkedés, különösen éles megvilágításba kerültek a kontrasztok.

Vörös professzor úr 2010 óta többször vállalkozott arra, hogy szűkebb szakterületén túl, lelkiismeretes egykori alkotmányörként az aggasztó alkotmányjogi változásokra is felhívja a figyelmet, dokumentálja, dogmatikailag értékelje, és kritikával illesse az európai alkotmányfejlődés vívmányaitól eltávolodó hazai közjogi megoldásokat.² 2013-ban átfogóan elemezte a negyedik alaptörvény-módosítás alkotmánybírási és európai megítélését, lerántotta a leplet az ötödik módosítás látszatmegoldásairól, felhívta a figyelmet az alapjogok lényeges tartalmát szűkítő trendre, s javaslatot tett arra is, mit kezdhet az alkotmánybíróság az „ilyen alkotmánnyal”.³

Ez a tanulmány – az említett cikktől inspirálva és azt továbbgondolva – az „ilyen alkotmánybíráskodással” foglalkozik, vagyis azt vázolja, hogy az Alaptörvény (változó) keretei között – azaz részben már azt megelőzően, 2010-től – milyen lépések vezettek a korlátozott alkotmányvédelem kialakulásához. Az alapjogok lényeges tartalmának szűkítése és az alkotmánybíráskodás korlátozása együtt elvezet az alkotmány normativitásának csökkenéséhez, azaz inherens módon adódik az Alaptörvény „védhetetlensége”.

1. A profilt átalakító legfontosabb változások

Az Alaptörvényre épülő új konstrukcióban az alkotmánybíráskodást illetően voltaképpen – s némi túlzással *mindössze* – az *maradt változatlan, hogy továbbra is van Alkotmánybíróság*, amely az osztrák modellt követve centralizált módon, elkülönült szervként lát el alkotmányvédelmi feladatot.⁴ A szerv hatáskörei, az eljárások indítványozására irányuló

* A tanulmány az MTA Bolyai János kutatási ösztöndíj támogatásával, és a K-109319. sz. OTKA kutatás keretében készült.

¹ SÓLYOM László: „Normahierarchia az alkotmányban” *Közjogi Szemle* 2014/1. ...

² L. pl. VÖRÖS Imre: „Grosschmid – reloaded. Tudósítás a jogállamiság határvidékeiről” *Jogelméleti Szemle* 2012/3., „Államcsínytevők” *Heti Világgazdaság* 2012. március 7., „Gondolatok egy jövőbeni Alkotmány preambulumához” *Jogtudományi Közöny* 2011/1.

³ VÖRÖS Imre: „Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után” *Fundamentum* 2013/3. 53–65.

⁴ Alkotmányozási folyamatban felmerülhet az alkotmányvédelemmel összefüggésben modellváltás igénye, decentralizált rendszer bevezetése; a 2010-11 közötti magyar alkotmányozási folyamatban azonban ilyen

jogosultság és bizonyos szervezeti szabályok azonban olyan irányba változtak, amelyek az Alkotmánybíróság profilját alapvetően átalakították, tevékenységének irányát az intenzív normabíráskodástól a visszafogott, egyéni jogvédelemmel kombinált normabíráskodás felé mozdították el,⁵ jelentősen korlátozták továbbá a testület hatalmi ellensúly-szerepét a hatalommegosztás korábban adott rendszeréhez képest.

A változások ütemezése is lényeges: azok nem kizárólag az Alaptörvényhez (és annak hatálybalépéséhez) kötődnek, hanem részben már azt megelőzően – még az Alkotmány hatálya idején – részben utólag, alaptörvény-módosításokhoz kapcsolódóan jelentek meg.

Az általam leglényegesebbnek tartott *hatásköri-eljárási* változások (1) az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörének korlátozása a közpénzügyi tárgyú törvények esetében; a mozgástér (preventív) rögzítése az alkotmánymódosítás felülvizsgálhatósága terén; valamint az indítványhoz kötöttség alaptörvényi előírása, (2) az utólagos absztrakt normakontroll *actio popularis* (érdekeltség nélküli) indítványozásának megszüntetése, (3) az alkotmányjogi panasz átalakítása, (4) az előzetes normakontroll kezdeményezésének megváltoztatása. A *szervezeti* változások közül lényeges (5) az alkotmánybírák jelölésére irányuló eljárás megváltozása, és az elnök parlamenti megválasztásával a szervezeti autonómia korlátozása.⁶ Az *értelmezési* monopóliumot pedig (6) az értelmezési szabályok előírása, és Alkotmány alapján hozott alkotmánybírói döntések – negyedik alaptörvény-módosítással bevezetett – hatályon kívül helyezése törekszik korlátozni.⁷

A *változások* jellemzéséhez tartozik, hogy azok a 2010-14 közötti parlamenti ciklusban *permanensek*. Az Alaptörvényben módosultak közvetlenül az Alkotmánybíróság hatásköreire, eljárására vonatkozó rendelkezések, és nagyon lényegesek azok a módosítások is, amelyek – esetenként alkotmánybírói döntések következményeinek kiküszöbölése, vagy lehetséges alkotmányossági döntés megelőzése érdekében – változtatták meg a mércét (pl. alapjogi normát, hatásköri szabályt, értelmezési mozgásteret), és ezzel tartalmilag szűkítették az alkotmányvédelmet.⁸ A *felülíró-megkerülő* alkotmánymódosítás a korábbi parlamenti ciklusokban – bár nem volt példa nélküli, de – nem volt jellemző gyakorlat. Ez a jelenség az alkotmánybíráskodás hatékonyságát jelentősen csökkenti.⁹

2. A változtatások célja és a célok értékelése

2.1 A felülvizsgálati mozgástér korlátairól

2.1.1 A *felülvizsgálati jogkör* első lényeges *korlátozása* 2010 novemberében került az Alkotmányba, s kis mértékben módosított formában az Alaptörvény is tartalmazza. Lényege, hogy az Alkotmánybíróság a közpénzügyi tárgyú törvényeket csak korlátozottan, meghatározott alapjogok sérelmére alapozva vizsgálhatja felül és semmisítheti meg. Az

elképzelést körvonalázó írásos dokumentációt nem találtam, de az elméleti lehetőség fennállt. L. még TILK Péter: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2011/2. 5.

⁵ PACZOLAY Péter: „Az Alkotmánybíróság új hatásköreiről egy év elteltével” *Alkotmánybírói Szemle* 2013/1. 71–73., TORDAI Csaba: „Az első év tapasztalatairól” *Alkotmánybírói Szemle* 2012/2. 131–133.

⁶ Megemlíthetők természetesen más, szervezeti és jogállási változások. Ide tartozik a tagok számának emelése (tizenegyről tizenöt főre), az alkotmánybírák újraválaszthatóságának megszüntetése, a megbízási idő kilencről tizenkét évre növelése, a 70 éves felső korhatár eltörlése (a hivatalban lévő bírók esetében is; a 70. életév betöltése már csak a választhatóságot zárja ki). Ezek közül a létszám emelése (2011) és a felső korhatár eltörlése (2013) különösen aggasztó: a kormányzati politikai játszma részét képezte. Nem tartoznak viszont a szignifikáns, lényegi változást eredményező módosítások közé – bár azok hatását kétségtelenül erősítik.

⁷ Az Alaptörvény elfogadása után már látható problémákról hasonlóan l. Tóth Gábor Attila: „Mi van, és mi legyen a magyar alkotmányjogban?” *Közjogi Szemle* 2011/2. 2–3.

⁸ VÖRÖS (3. l.) 56-61.

⁹ A változások jellemzéséhez l. még VINCZE Attila: „Wrestling with Constitutionalism: The Supermajority and the Hungarian Constitutional Court” *ICL Journal* 2013/4. 88–89.

Alaptörvény a közjogi érvénytelenség esetét kivételként határozta meg, a negyedik módosítás viszont időben kiterjesztette a korlátozást.¹⁰ Az eredeti, 2010 októberében benyújtott alkotmánymódosító javaslat indokolásában az állt, hogy az Alkotmánybíróság széleskörű normakontroll-jogosítványai a rendszerváltás időszakában ugyan indokoltak voltak, a „jogállam megszilárdulásával az alkotmánybíráskodás ilyen széles köre mára indokolatlanná vált”.¹¹ Az Alaptörvény és az új Abtv. indokolása pedig egybehangzóan mindössze ennyit rögzít: „A kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvével kapcsolatos elsődleges országgyűlési felelősségre tekintettel a Javaslat meghatározza azokat a költségvetéssel összefüggő törvényhozási tárgyköröket, amelyekben az Alkotmánybíróság egyes eljárásaiban csak meghatározott szempontokra tekintettel végezhet felülvizsgálatot.” 2010-ben a mögöttes indok egyértelmű volt: az alkotmánymódosítás a 184/2010. (X. 28.) AB határozatot kívánta szankcionálni, amely megsemmisítette az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvénynek a 98%-os különadóra vonatkozó rendelkezéseit.¹² A módosítás az alkotmánybírói felülvizsgálat drasztikus szűkítése mellett új alkotmányi alapot teremtett a visszamenőleges, büntető jellegű adóztatáshoz. Fenntartom szerzőtársaimmal 2010-ben kialakított véleményemet: „Ezeknek az alkotmánymódosításoknak a célja (feltehetően) az volt, hogy kiiktassa az olyan jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatát, amelyek alkotmányellenessé nyilvánítása a kormány aktuális (gazdaság)politikai célkitűzéseinek megvalósítását megakadályozná.”¹³ A 2010 novemberében elfogadott alkotmánymódosítások¹⁴ jelentősége egyértelműen önmagukon túlmutató: ezekkel kezdetét vette a szankcionáló-megelőző felülalkotmányozási gyakorlat. A 2010-ben kreált szabályok az Alkotmánybíróságot óvatosságra készítették, s mivel a módszer működött, értelemszerűen átmentődött az Alaptörvénybe és az új Abtv.-be – az idézett farizeus indokolással, valójában – megtartandó a *korlátozott alkotmánybíráskodás* rendszerét.

A közpénzügyi tárgyú törvények felülvizsgálatának és megsemmisíthetőségének korlátozását a szakirodalom élesen kritizálta. A szakirodalmi vitában *szerzőtársaimmal közösen kialakított álláspontom nem változott*: „Az elfogadott alkotmánymódosítások nem állnak összhangban sem az európai alkotmányfejlődés elveivel, sem az 1989-90 óta kiépült magyar alkotmányosság hagyományaival, sem a demokratikus politikai kultúrával. Sértik a jogállamiság, a jogbiztonság, a hatalommegosztás és a jogszuverenitás alkotmányos elveit. (...)Az AB-hatáskört érintő módosítás következtében a törvényhozó hatalom a közpénzügyi jogalkotás tekintetében korlátlaná, s számos alapjog »védtelenné« válik.”¹⁵ A szankcionáló típusú korlátozás teljes mértékben elfogadhatatlan. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése ugyan összekapcsolja az államadósság-korlátozással a felülvizsgálati korlátot, de ez a kritérium nem egzak. A 37. cikk (6) bekezdése szerint bár törvény határozza meg az államadósság és a hazai össztermék számítási módját, de az teljesen bizonytalan, meddig áll fenn a felülvizsgálati jogkör korlátozása.

2.1.2 Az alkotmánybírói kreativitás korlátok közé szorításának másik mérföldköve a negyedik alaptörvény-módosításhoz kapcsolódik. Ez látszólag „bevezette” az *Alaptörvény és az alaptörvény-módosítás kizárólag eljárási szempontú* (előzetes vagy utólagos) *normakontrolljának „lehetőségét”*. A negyedik alaptörvény-módosítás indokolása szerint „a töretlen alkotmánybírói gyakorlat alaptörvényi szintre emelése” történt meg. E változás mögöttes célja annak a lehetőségnek a kizárása, hogy az Alkotmánybíróság esetleg tartalmi vizsgálatot folytasson alkotmánymódosító rendelkezésre. Ennek gyanúját az Alaptörvény

¹⁰ Alaptörvény 37. cikk (4)–(5) bek.

¹¹ L. a T/1445. sz. törvényjavaslat indokolását.

¹² L. CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: Túl az alkotmányon... *Közjogi Szemle* 2010/4. 1–12.

¹³ CHRONOWSKI–DRINÓCZI–ZELLER (12. lj.) 1.

¹⁴ 2010. évi CXIX. törvény 1–2. §

¹⁵ CHRONOWSKI–DRINÓCZI–ZELLER (12. lj.) 8.

Átmeneti rendelkezéseit közjogi érvénytelenség címén részben megsemmisítő 45/2012. (XII. 29.) AB határozat alapozta meg, amelyből kiolvasható volt, hogy végső esetben az Alkotmánybíróság esetleg akár tartalmi vizsgálatot is folytathatna az „alkotmányos legalitás” követelményeinek érvényesülése érdekében.¹⁶

Az *alkotmánymódosítás* tartalmi alkotmányossági vizsgálatára az Alkotmánybíróság egyetlen alkalommal sem vállalkozott, csupán az elvi lehetőségét fontolgatta. Az alaptörvényi szabályozás ennyiben *felesleges „erődemonstráció”*, s jól példázza az alkotmánybíróság önmérsékletében való *bizalom teljes hiányát*. Érdekesség, hogy a negyedik módosítás lehetővé teszi az Alaptörvény egészének közjogi érvényességére irányuló felülvizsgálatot, ami a 2011-ben elfogadott Alaptörvényre a határidők miatt már nem vonatkozhat, új alkotmány megalkotása esetére pedig semmiféle garanciát nem jelent: az alkotmányozó hatalom originer, így maga választja meg eljárási szabályait, és szabadon dönti el, hogy az új alkotmányt a kontinuitás jegyében, a régire alapítva, vagy ellenkezőleg, annak ellenében határozza meg. Ez a konkrét alkotmányozási szituáció függvénye.

2.1.3 Végül említést érdemel az *indítványhoz kötöttség* alaptörvényi szintre emelése, amely szintén a negyedik módosítás hozadéka: az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak szoros tartalmi összefüggés esetén vizsgálhatja.¹⁷ Eltekintve most attól, hogy a szoros tartalmi összefüggés megállapítása (vagy elvetése) érdekében mindenképp folytatni kell vizsgálatot,¹⁸ ez a rendelkezés szintén mozgástér-szűkítő jellegű, és háttérben meghúzódhatott *szankcionáló megfontolás*: az Alkotmánybíróság az új választási eljárási törvény első változatáról szóló 1/2013. (I. 7.) AB határozatában a „szoros tartalmi összefüggést” kissé tágan értelmezve a kérelemre történő névjegyzékbe vétel intézményét átfogóan vizsgálta előzetes normakontroll-eljárásban, amire ilyen egyértelműen azért nem utalt a vonatkozó államfői indítvány.

Az *indítványhoz kötöttség* elve a negyedik módosítás előtt az Abtv.-ben is szerepelt, azt az alkotmánybírósági gyakorlat sem tágította ki indokolatlanul vagy megalapozatlanul. Ismét azt szükséges hangsúlyozni, hogy *bízni kell az alkotmánybíróság ésszerű önkorlátozásában*.

2.2 A jogi érdekeltség nélküli indítványozás megszüntetése

Az *actio popularis* eljárás-indítványozás megszüntetésének a *célja az Alkotmánybíróság tehermentesítése*, amire a testület részéről is volt igény. Az Alaptörvény és az új Abtv. javaslatainak indoklásában erre mindössze közvetett utalás található: „A kezdeményezői kör meghatározásánál a hatékony alkotmánybírósági működés szempontjának is érvényesülnie kell.” A „hatékonyság” jegyében az Alaptörvény eredeti javaslata csak a Kormány és a parlamenti képviselők egynegyede eljárás-kezdeményezési jogát kívánta elismerni a korábban bárki által indítványozható absztrakt utólagos normakontrollra, s a Velencei Bizottságnak a magyar alkotmányozási folyamatról kialakított első véleménye¹⁹ hatására került az Alaptörvény szövegébe az ombudsman indítványozási joga, kompenzálандó az *actio popularis* indítványozás megszűnését. Az indítványozók körét később a negyedik módosítás bővítette tovább (a Kúria elnökével és a legfőbb ügyéssel). Szintén korrektív ebből a szempontból az alkotmányjogi panasz átalakítása, amelynek korábbi, 2012-ig létező változata a gyakorlatban alig érvényesült az absztrakt kontroll mellett.

¹⁶ VÖRÖS (3. lj.) 59.

¹⁷ Alaptörvény 24. cikk (4) bek.

¹⁸ PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet* (Pécs: Kodifikátor Alapítvány 2013) 209. (91. vj.)

¹⁹ Opinion № 614/2011, Strasbourg 28 March 2011, Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary.

Az *actio popularis* indítványozási jog a magyar jogállam demokratizmusának garanciája volt, amellyel szemben nem lehet érv az alkotmánybírósági ügyteherre való hivatkozás. Az utólagos normakontroll *actio popularis* jellege azt garantálta, hogy a jogalkotó szerveknek nem csupán az alkotmánybírósági megsemmisítéstől kellett tartaniuk produktumaik tekintetében, hanem arra is figyelemmel kellett lenniük, hogy „bárki” kontrollálhatja tevékenységüket, beindíthatja az alkotmányossági ellenőrzés mechanizmusát. Ez – erre irányuló hatásvizsgálat hiányában is – elméletileg valószínűsíti, hogy a jogalkotó fokozottabb önmérsékletet, alkotmányos fegyelmet tanúsított. Az indítványozói kör drasztikus szűkítését nem képes korigálni sem az, hogy panaszeljáráásban vagy bírói kezdeményezésre is lehetőség van normakontrollra, sem az, hogy az előzetes normakontroll indítványozói köre „papíron” bővült.

2.3 Az alkotmányjogi panasz – nagy áttörés?

Az *alkotmányjogi panasz* reformja²⁰ Alaptörvényhez fűzött indokolás szerint „az alapjogvédelem új korszakát nyitja meg”, mivel a „hatékony rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a legsúlyosabb – alkotmányos – jogsérelem esetén lehetőséget ad az Alkotmánnyal összhangban lévő döntés meghozatalára”. A normatív panasz esetei mellett megjelent az individuális vagy valódi alkotmányjogi panasz, amely az ügy érdemében hozott vagy a bírósági eljárást befejező egyéb bírói döntés alkotmányossági vizsgálatára irányul, kiterjesztve ezzel az alkotmánybírósági kontrollt a rendes bíróságok alapjogi jogalkalmazására. Az új konstrukció célja a normakontroll-hangsúlyos magyar alkotmánybíráskodás elmozdítása az egyéni jogvédelem irányába. A szabályozás az indítványozást érintettséghez és bírósági eljáráshoz köti, azonban a normatív panasz kivételes esetével bírói döntés hiányában is lehetőség van normakontroll kezdeményezésére, ha a jogsérelem az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül következett be. Ez utóbbi alkalmas lehet(ne) az *actio popularis* indítványozás megszűnésének kompenzálására, a jogorvoslati funkcióból adódó előnnyel kombinálva.

Az *alkotmányjogi panasz* megújításának az alapvető célja egyértelműen támogatható, régi igényt elégít ki az Alkotmánybíróság szerepének növelése az individuális jogvédelemben, az alapjogi bíráskodás kontrolljában.

2.4 Az előzetes normakontroll szélesítése

A törvény *előzetes normakontrollját* az Alaptörvény szerint már az Országgyűlés is kezdeményezheti. Az indokolás alapján a változtatás azt célozza, hogy a köztársasági elnök mellett másik intézmény is kapjon szerepet a törvények Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes biztosítására.²¹ A szabályozás az államfői „alkotmányossági vétót” is átalakította: egyrészt, ha az Országgyűlés kezdeményezi a törvény (valamely rendelkezése) előzetes vizsgálatát, akkor az államfő már nem indítványozhatja (azonos okból, azonos rendelkezésre – mert e korlátozás célja a *res iudicata* kiküszöbölése lehet), másrészt, ha az államfő maga kezdeményezi az előzetes kontrollt, akkor politikai vétóval már nem élhet, de ha az előzetes vizsgálat indítványozása az Országgyűléstől ered, akkor az államfő visszaküldheti megfontolásra a törvényt.²²

²⁰ NASZLADI Georgina: „Alkotmányjogi panasz a parlamenti vitában” *Közjogi Szemle* 2012/1. 32skk.

²¹ KOVÁCS Virág: „A ki nem hirdetett törvények Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata” *Alkotmánybírósági Szemle* 2012/2. 86.

²² TILK (4. lj.) 8.

Az előzetes normakontroll további tárgyait az új Abtv. állapítja meg, és a negyedik alaptörvény-módosítás óta a korábbi megoldással azonosan teszi ezt: ekkor került „vissza” a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése mellett a házszabályi rendelkezésekről szóló OGY határozat vizsgálatának lehetősége.

A nemzetközi szerződés vagy annak rendelkezése előzetes kontrolljának indítványozása változott, azt a kötelező hatály elismerése előtt a köztársasági elnök vagy a Kormány kezdeményezheti. Az Alkotmánybíróság e hatásköre – a törvény most hatályos szövege szerint – nem érinti az elfogadott, de ki nem hirdetett törvény előzetes kontrollját. Ennek értelme vélhetően az, hogy az Országgyűlés csak a nemzetközi szerződést kihirdető törvénnyel összefüggésben, az államfő pedig azzal összefüggésben is kezdeményezhet előzetes vizsgálatot.²³

Az előzetes normakontroll átalakítása nem minden elemében szerencsés és nem minden részletében koherens. Az Országgyűlés által kezdeményezhető előzetes kontroll magában hordozza annak veszélyét, hogy ezen az úton a parlament politikailag népszerűtlen vagy kényes döntésekért megpróbálja a végső felelősséget az Alkotmánybíróságra hárítani.²⁴ Nem logikus, hogy az alkotmányozó (részben) az előzetes normakontroll kiterjesztésével kívánta kompenzálni az absztrakt utólagos normakontroll indítványozói körének szűkítését, mivel az előzetes normakontroll a magyar hagyományok szerint kivételes hatáskör, amelyet a testület korábban megszorítóan értelmezett.

2.5 A függetlenséget korlátozó szervezeti szabályok

2.5.1 Az alkotmánybírák jelölésére irányuló eljárás megváltoztatására már 2010 júliusában sor került²⁵ – az indoklás szerint a „hivatalos cél” a testület folyamatos és zavartalan működésének biztosítása. Az eredeti elképzelés az volt, hogy 8 tagú jelölőbizottság tenne javaslatot az alkotmánybíró-jelöltekre, a bizottság összetétele a parlamenti erőviszonyokhoz igazodna. A köztársasági elnök megfontolásra küldte vissza a törvényt, mert a tárgyra vonatkozó alkotmánymódosító törvénnyel sem értett egyet. Az Országgyűlés a megfontolás eredményeként alakította ki azt a jelölési rendszert, amelyet a hatályos Abtv. is megőrzött: legalább 9 és legfeljebb 15 tagú, képviselőkből álló jelölőbizottság tesz javaslatot, amelyben a képviselőcsoportok legalább 1-1 képviselőjének helyet kell kapnia. A mögöttes cél egészen nyilvánvalóan az *ellenzéki frakciók érdemi befolyásának megszüntetése* a jelölésben. 2010-ben az ellenzéki frakciók együttes szavazatukkal a paritásos alapú jelölőbizottságban meg tudták volna akadályozni olyan személy jelölését, akit pedig a kétharmados plenáris többség megválasztott volna.

Itt érdemes felidézni a köztársasági elnök észrevételeit: a korábbi paritásos elvű, konszenzusra kényszerítő konstrukció nem „önértékű alkotmányos garancia”, a gyakorlatban sem vált be, de azt többnyire kiküszöbölte, hogy a kormányoldal a saját jelöltjeit ellenzéki támogatás vagy más kompromisszum nélkül juttassa a testületbe. Ugyanakkor „függő szabály” volt, mert a parlamenti erőviszonyokon múlt gyakorlati megvalósulása. A bizottság összetételére vonatkozó garanciának az alkotmányban lenne a helye, míg a tagok számát nem szükséges kikötni az alkotmányban. Az alkotmányos garanciának minden helyzetben működnie kell, nem csak az adott helyzetben. Ha pedig már módosítanak, megfontolandó a több garanciát tartalmazó választási rendszer, pl. a többcsatornás – államfőt, bíróságokat, szakmai

²³ Az indítványozói körrel összefüggő dilemmákhoz l. SULYOK Gábor: „Visszatérés a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozásához” *Jog, Állam, Politika* 2012/4. 151–156.

²⁴ KOVÁCS (21. lj.) 91.

²⁵ 2010. évi LXV. törvény (benyújtva: 2010.06.07., kihirdetve: 2010.07.22.).

szervezeteket is bevonó – jelölési eljárás.²⁶ E felvetéseket az Országgyűlés többsége természetesen nem fontolta meg. A *jelölési szabályok* megváltoztatása *ad hoc politikai célt szolgált*, kétharmados többség hiányában viszont a korábbi megoldáshoz hasonlóan működésképtelennek bizonyulhat.

2.5.2 Azt a megoldást, hogy az *Alkotmánybíróság elnökét* a testület helyett a *parlament választja meg*, már az Alaptörvény és az új Abtv. hatálybalépése előtt bevezették, a korábbi Alkotmány kiegészítő jellegű módosításával.²⁷ Ezzel tulajdonképpen a vonatkozó alaptörvényi szabály előrehozott alkalmazását biztosították. A parlament általi elnökválasztás elméletileg nagyobb legitimitációt biztosíthat, de mögöttes célként vélelmezhető a *testület szervezeti autonómiájának korlátozása*. Kétharmados többség hiányában ellehetetlenülhet az elnökválasztás (itt nincs olyan korrektív mechanizmus, második forduló, mint az államfőválasztásnál). A testületi elnökválasztás előnye az volt, hogy független a parlamenti erőviszonyoktól.²⁸

2.6 Az értelmezési monopólium korlátozása

Az Alaptörvény előtt hozott *határozatok „hatályon kívül helyezése”* és egyéb értelmezési szabályok preferálása – az Alaptörvény R) cikkében a történeti és a teleologikus értelmezés kiemelése, a preambulum kötelező figyelembe vétele, az N) cikk költségvetési szempontokat implikáló értelmezési szabálya – számos ellentmondással terhelt rendelkezések,²⁹ s háttérükben ismét az *alkotmánybíráskodás mozgásterének szűkítésére irányuló szándék* azonosítható. A hivatalos (indokolásban megjelenő) álláspont szerint az Alaptörvény előtti precedensek annulálása egyenesen növeli a testület mozgásterét, mert így szabadon dönthet, hogy a régi döntéseiben megfogalmazottakkal azonos következtetésekre jut, vagy új érveket dolgoz ki, anélkül azonban, hogy köteles lenne megismételni a korábbi elvi megállapításokat.

Az *Alaptörvény előtt hozott döntések hatályon kívül helyezése* súlyosan kifogásolható, mint ahogy az Alkotmánybíróság értelmező és jogfejlesztő tevékenységének bármely normatív korlátozása mellett sem hozható fel meggyőző érv. A testület eddig is megtehetette, hogy eltért a korábbi érveitől (*overruling*).

3. A korlátozások hatásai és „hatékonysága”

3.1.1 A törvény tárgya szerinti kizárás az alkotmánybíráskodásban rendkívül ritka, a felsorolt *közpénzügyi tárgyú törvények* határait az alkotmánybírói értelmezés vonhatja meg. A választott megoldás az emberi élethez és méltósághoz való jog parttalan kitégítéséhez vezethet el, és az is értelmezés kérdése, melyek pontosan az „állampolgársághoz kapcsolódó jogok”. Figyelemreméltó, hogy a korlátozás nem terjed ki az Alkotmánybíróság által hivatalból is indítható nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára – így ha a testület élne ezzel a lehetőséggel a közpénzügyi tárgyú törvények vizsgálatában, akkor az az érintett nemzetközi

²⁶ L. CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea: „Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon?” *Közjogi Szemle* 2010/3. 27skk. és KILÉNYI Géza: „Néhány gondolat az alkotmánybírói függetlenségről szóló tanulmányhoz” *Közjogi Szemle* 2010/4. 13skk.

²⁷ A vonatkozó alkotmánymódosítás benyújtva 2011.05.13., kihirdetve 06.14., 2011. évi LXI. törvény 5. § Ezzel együtt régi Abtv. módosítása is megtörtént, a 2011. évi LXII. törvénnyel.

²⁸ Hasonlóan TILK (4. lj.) 5-6.

²⁹ Az értelmezési szabályokhoz l. pl. JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 198., CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOCSIS Miklós: „Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vehet fel az alaptörvény?” *Új Magyar Közigazgatás* 2011/6-7. 11-13.

szerezésnek akár alaptörvény-felettséget is kölcsönözhetne.³⁰ Annyiban azonban hatékony volt a felülvizsgálati és megsemmisítési jogkör korlátozása a kormányzat szempontjából, hogy az Alkotmánybíróság látványosan óvatosabbá vált, viszont ezzel sikerült kikapcsolni az Alaptörvény közpénzügyi szabályainak alkotmánybírósági védelmét, és kérdésessé tenni az alapvető jogok tiszteletben tartásának és védelmének megvalósulását.³¹

3.1.2 Az Alkotmánybíróságnak már nem kell vállalnia az *alkotmányellenes alkotmánymódosítások* tartalmi vizsgálatával járó esetleges kockázatot és felelősséget.³² A szabályozás tehát „hatékony” abból a szempontból, hogy az alaptörvénybe bármilyen, akár alapelvekkel ellentmondó rendelkezés beemelhető. A közjogi érvénytelenség megállapítását is csak szűk indítványozói kör kezdeményezheti, a tényleges alkalmazás részben szerepfelfogás, részben politikai helyzet függvénye.

3.2 Az *absztrakt utólagos normakontroll-eljárásban* hozott döntések száma jelentősen csökkent. 2012-2013 években 32 döntés született, az eljárást 31 esetben az alapvető jogok biztosa, 1 ügyben a kormány indítványozta. Az ombudsman kezdeményezésére indult eljárások 2012-ben az Alkotmánybíróság többnyire helyt adott a biztos indítványának.³³ Ombudsmani indítványra olyan nagy jelentőségű kérdések kerültek a testület elé, mint az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek közjogi érvényessége, a családok védelméről szóló törvény, a közterület életvitelszerű használata, a hallgatói szerződések, a megváltozott munkaképességűek ellátása, a telepengedély és a jogi segítségnyújtás alkotmányjogi panaszeljárársban. Az elutasítás esetében is volt olyan, amikor azért került rá sor, mert az Országgyűlés menet közben módosította az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett szabályozást. 2013-ban fordult a kocka, az ombudsman kezdeményezte eljárásokban már jóval kevesebb indítványnak helyt adó³⁴ határozat született. Az elutasítások között olyan nagy jelentőségű kérdések szerepeltek, mint a negyedik alaptörvény-módosítás közjogi érvényessége, a fiatalok szabálysértési elzárása vagy az inzulin-ügy. A kormány egyetlen indítványa a bíróságok szervezetére, igazgatására és a bírák jogállására vonatkozó törvények egyes rendelkezései alaptörvénnyel való összhangjára kérdezett rá, s részben megsemmisítéshez vezetett.³⁵ Az absztrakt kontroll indítványozása összességében erősen szerepfelfogás-függővé vált,³⁶ és ennyiben nem hatékony.

3.3 Az *alkotmányjogi panaszeljárársok* száma meglehetősen magas, 2012-2013 évben 500-nál is több ilyen tárgyú döntést hozott meg az Alkotmánybíróság, ezek túlnyomó többsége

³⁰ Hasonlóan JAKAB (29. lj.) 282. Az első ilyen eset bírói kezdeményezés alapján általános alkalmazási tilalom kimondása a 6/2014. (II. 26.) AB határozatban: a rendes bírósági eljárásban alkalmazandó, de már nem hatályos, különadóról szóló jogszabályi rendelkezés EJEE-be ütközését állapította meg a testület.

³¹ Hasonlóan PETRÉTEI (18. lj.) 187–188.

³² Az alkotmánymódosítások alkotmánybírósági kontrolljáról élénk szakmai vita bontakozott ki; l. pl. CHRONOWSKI-DRINÓCZI-ZELLER (12. lj.), CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: „...az alkotmányjogon innen” *Alkotmánybírósági Szemle* 2011/1., HALMAI Gábor: „Alkotmányos alkotmánysértés” *Fundamentum* 2011/2., KOCSIS Miklós: „Viszonyítási pont vagy a vizsgálat tárgya – alkotmányellenes alkotmánymódosítások?” *Új Magyar Közigazgatás* 2011/2., DRINÓCZI Tímea: „Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban” *JURA* 2012/1., BLUTMAN László: „Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül?” *Közjogi Szemle* 2011/4., HANÁK András: „Sötétség délben: az alkotmánybíráskodás alkonya Magyarországon” *Fundamentum* 2013/1., HERBERT KÜPPER: „Az alkotmánymódosítás és az alkotmánybírósági kontroll – megoldás az »örökkévalósági klauzula«?” *Közjogi Szemle* 2013/4.

³³ 31/2012. (VI. 29.) AB határozat, 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, amelyet hivatalból kiegészített a 39/2012. (XII. 6.) AB határozat, 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, 44/2012. (XII. 20.) AB határozat, 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, 45/2012. (XII. 29.) AB határozat

³⁴ A 19/2013. (VII. 19.) AB határozat ideiglenes intézkedésként felfüggeszti a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak hatályba lépését; a 30/2013. (X. 28.) AB határozat a fogvatartottak egészségügyi ellátásával összefüggésben állapít meg alaptörvény-ellenességet.

³⁵ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat

³⁶ E problémához l. LÁPOSSY Attila: „Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem” *Közjogi Szemle* 2013/3. 44.

azonban visszautasítással végződött. 2012-ben 1 (bírák „előrehozott nyugdíjazása”), 2013-ban 8 ügyben állapított meg a testület alaptörvény-ellenességet (vagyis meglehetősen kevés alkalommal volt sikeres a panasz az indítványozó szempontjából).³⁷ A valódi alkotmányjogi panasz sem hozott nagy áttörést a bíróságok alapjogi jogalkalmazásának alkotmányossági kontrolljában.³⁸ Az alacsony találati arány indoka egyrészt az összetett törvényi feltételrendszerben, másrészt a szigorú befogadási gyakorlatban keresendő.³⁹

A jogkeresők azzal a dilemmával szembesülnek, hogy a folyamatban lévő bírósági eljárásban érdemesebb-e az ügyben eljáró bírót készíteni konkrét normakontroll-indítvány benyújtására, vagy bevárva az érdemi döntést, hatékonyabb-e panaszt kezdeményezni, vagy esetleg – feladva az alkotmányossági jogorvoslat lehetőségét – az ombudsmani absztrakt normakontroll-mechanizmust beindítani.⁴⁰ A bírói kezdeményezésű konkrét kontroll előnye, hogy nem olyan szigorú a feltételrendszer, mint a panasznál, nem csupán „Alaptörvényben biztosított jog” sérelmére hivatkozással nyújtható be, és belátható – most éppen 90 napos – határidőben döntés születik,⁴¹ viszont ezzel elvész a panaszkezdeményezés lehetősége (*res iudicata*). Problematikus, hogy önmagában alkalmazási tilalom érdekében panasz nem kezdeményezhető, vagyis az első panaszos sikere esetén más folyamatban lévő ügyekre nem szükségképpen terjed ki az alkotmányossági döntés. A kivételes normatív panasz esetében rendkívül rugalmatlan a határidőnek a jogszabály hatálybalépésétől történő számítása, mivel ebben az időintervallumban nem biztos, hogy beáll bárki érintettsége. Az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” feltételt a testület gyakran hivatkozva visszautasítási okként, de még mindig nem bontakozott ki, mi is ennek a kritériumnak a tartalma – így ez a törvényi befogadási feltétel egyelőre kiszámíthatatlanul működik.⁴² Az eljárásban ugyan megszűnt a

³⁷ A következő informatív statisztikát Naszladi Georgina bocsátotta rendelkezésemre: 2012-ben és 2013-ban összesen 579 alkotmányjogi panasz tárgyú döntés, ebből 2012-ben 366, 2013-ban pedig 213. 2012-ben az elbírált ügyek 98,6%-ában (361 esetben) a panaszt visszautasították. 5 ügyben határozat született, 1 esetben állapított meg az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet (ez az összes panaszeljárás 0,3%-a). 2013-ban 39 esetben határozattal zárult az eljárás (vagyis a panaszok 18,3%-át befogadták), és 8 ügyben (az összes ügy 3,7%-a) állapított meg a testület alaptörvény-ellenességet. A visszautasító végzések száma már csak 174 (az összes ügy 81,6%-a), a befogadási arány tehát nőtt. Eddig publikált kutatási eredmények: NASZLADI Georgina: „Alkotmányjogi panasz: az első év mérlege – befogadási szűrők működésben” *Ügyvédek Lapja* 2013/3. 16–19. és NASZLADI Georgina: „Az alkotmányjogi panasz első fél éve” *Közjogi Szemle* 2012/4. 38–44.

³⁸ 2012-2013 években 216 esetben döntött az AB bírói ítélet ellen benyújtott panaszeljárásban, 206 esetben végzéssel, 10 ügyben határozattal (érdemben) – ezekből 3 alkalommal állapította meg ítélet alaptörvény-ellenességét, 7 esetben pedig elutasította az indítványt (3 ügyben azonban alkotmányos követelmény megállapításával). Pusztán a számokat vizsgálva adódik az összehasonlítás, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság előtt sem sokkal sikeresebb arányaiban az egyéni alkotmányossági igényérvényesítés. Érdemes azonban azt is figyelembe venni, hogy Németországban a Grundgesetzet nem „húzták ki” az alkotmánybíróság alól, a szövetségi bíróságok pedig az évtizedek alatt az alkotmányossági kontrollra „szocializálódtak”, s alapjogi gyakorlatukat is eszerint alakíthatják.

³⁹ A befogadási gyakorlat természetesen még változhat, s akár az a felvetés is elfogadható, hogy az Alkotmánybíróság később megengedőbb lesz. Ugyanakkor azt is érdemes megfontolni, hogy az alkotmánybíróságok általában nehezen mozdulnak el a korábbi döntésekben rögzített határvonalaktól. A korábbi visszautasításokat kérdőjelezi meg, ha a testület az „érintettséget” vagy „az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést” utóbb tágabban kezdi értelmezni.

⁴⁰ LUKONITS Ádám – NASZLADI Georgina: „Alapjogi jogérvényesítés az Alkotmánybíróság előtt – lehetőségek és dilemmák” Kézirat (hivatkozása a szerzők hozzájárulásával történt), megjelenés alatt (Jogtudományi Közlöny), Pécs 2014.

⁴¹ Összehasonlításképpen: 2012-ben és 2013-ban összesen 49 döntést hozott bírói kezdeményezés alapján az Alkotmánybíróság. Ebből csak 11 végzés és 38 érdemi határozat (arányaiban több, mint a panaszeljárásban született határozat). Igaz, csupán 6 bírói kezdeményezésű konkrét kontroll-eljárásban adott helyt az Alkotmánybíróság az indítványnak, és állapított meg alkalmazási tilalmat vagy alaptörvény-ellenességet. A 32 elutasító határozatban 2 esetben szerepelt alkotmányos követelmény, 1 ügyben jogalkotói mulasztást állapított meg a testület.

⁴² NASZLADI Georgina: „Válogatás vagy szűrés? Az »alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés« az alkotmányjogi panaszeljárásban” Kézirat (hivatkozása a szerző hozzájárulásával történt), Pécs 2014.

kötelező jogi képviselőt, de a panasz-gyakorlatból az tűnik ki, hogy esélyesebb lehet, aki mégis jogi képviselő közreműködésével szerkeszti meg a beadványát.

3.4 Az eljárási szabályokat áttekintve,⁴³ az *Országgyűlés által kezdeményezhető előzetes normakontroll* nem tűnik hatékonynak. Ugyanígy a házszabályi rendelkezések előzetes kontrolljának kezdeményezése sem.

3.5 Pillanatnyilag és politikai értelemben – a kormánytöbbség szempontjából – hatékonyak a *választási szabályok* (lehetővé tették az új tagok és az elnök megválasztását), hosszú távon és alkotmányjogi értelemben (alkotmányos garanciaként) nem azok.

3.6 Az *értelmezési szabályok* és az Alaptörvény előtti határozatok eltörlése ellenére az Alkotmánybíróság továbbra is megválaszthatja alkotmányértelmezési módszerét, és ragaszkodhat ahhoz, hogy döntései koherens rendszert alkossanak. Az Alaptörvény előtti döntéseire a testület továbbra is hivatkozik, de szigorúbb, többelemű mércét alkalmaz ennek indokaként (szerencsére, egyelőre nem túl következetesen).⁴⁴ A lehetőség azonban adott, hogy olyan többség alakuljon ki a testületben, amelyik viszont elutasítja a korábbi precedensek alapul vételét. Attól sem lehet eltekinteni, hogy az Alkotmány és az Alaptörvény gyökeresen eltérő értékrendje⁴⁵ miatt a korábbi döntések felhasználhatósága korlátozott.

4. Az új modell európai fogadtatása

Az alkotmánybíráskodás modelljének megválasztásában, a hatásköri, szervezeti és működési szabályok kialakításában az államok alkotmányos autonómiája széles. Megfontolásra érdemesek azonban a *Velencei Bizottság* véleményeinek⁴⁶ az Alkotmánybíróságra vonatkozó megállapításai, kritikus észrevételei.

Az alkotmányozás folyamatában – a kormány kifejezett kérdései alapján – a Velencei Bizottság állást foglalt egyrészt az *actio popularis* indítványozás megszüntetéséről, és kifejtette, hogy a konkrét jogi érdek előírása nem kifogásolható, sőt, ez a tipikus megoldás. Utalt azonban arra, hogy előnyös lenne olyan közvetítő intézményt kijelölni, amelyen keresztül az alkotmányossági kifogások az Alkotmánybíróság elé vihetők. Az Alaptörvénybe ennek hatására került be az ombudsman absztrakt utólagos normakontroll-indítványozási joga. Másrészt a Bizottság foglalkozott az előzetes normakontroll kiterjesztésének kérdésével is, és nem javasolta az indítványozásra jogosultak körének túlzott szélesítését, ehelyett felvetette a parlamenti testület által gyakorolt, nem kötelező erejű előzetes alkotmányossági véleményezés bevezetésének a lehetőségét. Fontos, hogy már ebben az első véleményben fenntartásokat fogalmazott meg a Bizottság az Alkotmánybíróság felülvizsgálati és megsemmisítési jogkörének korlátozása miatt.

Az Alaptörvény eredeti változatáról szóló véleményben a Bizottság aggodalmát fejezte ki a testület létszámának gyors növelése és az elnök parlament általi választása miatt. A normakontroll-hatáskör korlátozása kérdésében, bár az államadósság csökkentését legitim célnak ismerte el a testület, hangsúlyozta, hogy az nem valósulhat meg alkotmányellenes törvények vagy egyéni jogok sérelmének kockázata árán.

A negyedik alaptörvény-módosítás tárgyában született vélemény élesen kritizálta az alkotmánybírói döntéseket felülíró alkotmány-módosítási gyakorlatot, és ezáltal a

⁴³ KOVÁCS (21. lj.) 84–87.

⁴⁴ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat [32]

⁴⁵ TÓTH (7. lj.) 1.

⁴⁶ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion № 614/2011, Strasbourg 28 March 2011, Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary, Opinion № 621/2011 of the Venice Commission, Strasbourg 20 June 2011, Opinion on the New Constitution of Hungary, Opinion № 720/2013 of the Venice Commission Strasbourg 17 June 2013, Opinion on the Fourth Amendment of the Fundamental Law of Hungary, Opinion № 665/2012, Strasbourg 19 June 2012, Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary.

jogszabályok alkotmányossági vizsgálat alóli kivonását. A korábbi esetjog eltávolítását a Bizottság nem tartotta adekvát és arányos lépésnek, felhívta továbbá arra is a figyelmet, hogy a lépés jogbizonytalanságot eredményez a rendes bírósági gyakorlatban, s visszaveti a koherens jogfejlesztést. Ismét hangsúlyozta a Bizottság súlyos aggályait a jogszabályok felülvizsgálatának korlátozása ügyében, s annak időbeli kiterjesztését kifejezetten kritizálta. Arra is felhívta a figyelmet, hogy a bírói kezdeményezésű normakontroll 30 napos elbírálási határideje – figyelemmel arra is, hogy az Alkotmánybíróságnak ki kell kérnie a jogalkotó véleményét – irreálisan rövid. Ezt az ötödik alaptörvény-módosítás fel is emelte 90 napra – ebben merült ki a konstruktív európai kritikák érdemi hasznosítása.⁴⁷

Az új Abtv.-t értékelő vélemény a sarkaltos törvény több elemét is előremutatónak találta (pl. az újraválaszthatóság megszüntetését vagy az Alkotmánybíróság költségvetésére vonatkozó garanciális szabályt), néhány kérdésben azonban felülvizsgálatot javasolt. Így a Bizottság szerint az Alkotmánybíróság függetlenségét és a bírák jogállásának főbb garanciáit az Alaptörvényben kellene rögzíteni, nem csupán – részlegesen – a törvényben. Javasolta továbbá a normatív és a valódi alkotmányjogi panasz egyértelműbb szabályozását, az ombudsman panaszindítványozási jogának bevezetését, a jogi segítség lehetővé tételét az alkotmánybírósági eljárásokban, kivétel intézményesítését a jogorvoslati lehetőségek kimerítésének követelménye alól olyan esetre, ha az az érintettnek visszafordíthatatlan kárt okozna. A Bizottság szerint a sarkalatosságot a törvény alapvető rendelkezéseire kellene korlátozni, a technikai részleteket elegendő egyszerű többséghez kötni. Természetesen itt is szerepelt a közpénzügyi törvények felülvizsgálati korlátozásának eltörlése iránti igény.

Összegzés

A változások eredményeként az Alkotmánybírósághoz való hozzáférés szűkült, az alkotmányjogi panasz befogadási gyakorlata túlzó optimizmusra nem ad okot, az absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezése is szerepfelfogás kérdése lett (mint ahogy az államfői előzetes normakontroll-indítványozás is az a régi és az új konstrukcióban egyaránt), az alkotmányos alapelvek alkotmánybírósági védelmének esélye és intenzitása csökkent, a választási szabályok változása a testület függetlenségét ássák alá, az értelmezési korlátozások pedig körülményesebbé teszik a jogfejlesztést. Az Alkotmánybíróság gyakorlatilag nem tud fékként működni a hatalommegosztás rendszerében. Az sem felejthető el, hogy a hatalommegosztás kooperációt is feltételez, ezt az együttműködést azonban a kétharmados parlamenti többséggel támogatott kormányzat – az alkotmányossági döntéseket szankcionáló, megkerülő, felülíró alaptörvény-módosítási gyakorlatával – felmondta. Vagyis nem pusztán a kétharmados szituáció üresíti ki az alkotmánybíráskodást – ugyanis az 1994 és 1998 közötti „kétharmad” idején az alkotmánybíráskodás és a gazdasági alkotmányosság védelme is meglehetősen hatékony volt –, hanem a bizalom és az alkotmányosság iránti igény hiánya.

A sarkalatos átalakulások után a magyar alkotmánybíráskodás feszültségekkel terhelt. Ezek a többször módosított alaptörvényi szabályok közötti koherencia-hiányból, a régi határozatok és új alaptörvényi kontextus közötti ellentmondásokból, a kormányzatnak az alkotmánybíráskodással szembeni fenntartásaiból és a testületi tagok eltérő szemléletéből is adódnak. Az ilyen problémák viszont klasszikus alkotmányjogi eszközökkel nem kezelhetők.

⁴⁷ Átfogóan l. VÖRÖS (3. lj.) 61.