

Halmai Gábor

IN MEMORIAM MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS*

A PÁRTOS ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELSŐ ÉVE

AZ EGYPÁRTI TÖBBSÉGŰ TESTÜLET

A 2010. évi országgyűlési választásokon kétharmados mandátumarányt elért jelenlegi kormánytöbbség májusi hivatalbalépését követő egyik első törvénymódosításként megváltoztatta az alkotmánybírák jelölési rendszerét, kizárólagos lehetőséget biztosítva saját maguk számára a jelölésre, majd a választásra. Bihari Mihály és Kukorelli István már korábban megüresedett, és konszenzus híján két évig betöltetlen helyére a többi parlamenti párttal való egyeztetés nélkül rögtön meg is választották saját jelöltjeiket. Az egyik Bihari Mihály volt, aki előző ciklusában az MSZP jelöltjeként lett alkotmánybíró és a testület elnöke, de akit korábbi pártja a Fidesz kormánybuktató népszavazási kezdeményezéseinek alkotmányellenes jóváhagyása miatt már nem támogatott, a másik pedig Stumpf István, az első Orbán-kormány kancelláriaminisztere, aki nyilvánvalóan nem felelt meg az alkotmánybíróvá válás törvényi feltételeinek, ahogy egyébként Bihari sem – sem első, sem második megválasztásakor.¹

A 2011 áprilisában elfogadott Alaptörvény tizenegyről tizenötöre növelte az Alkotmánybíróság létszámát, ami – tekintettel Trócsányi László 2010 októberében megüresedett posztjára – további öt új bíró (Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Pokol Béla, Szalay Péter és Szívós Mária) megválasztását tette lehetővé, mégpedig az eddigi kilenc helyett tizenkét évre, vagyis három parlamenti ciklusnak megfelelő időre. Az eddig a bírák által három évre választott alkotmánybírósnak pedig az új szabályozás szerint a parlament választhatta meg teljes hivatali idejére. Ezekkel a változtatásokkal nem is várták meg az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépését, hanem egy 2011 májusában elfogadott alkotmánymódosítás alapján az elnököt és az új tagokat már jú-

niusban megválasztották. Az így létrejött tizenöt fő testületben tehát már hét olyan alkotmánybíró ült, akiket mindenféle konszenzus nélkül választottak meg. Ez még a 'rég' bírák többségét jelentette, még ha a 2010 májusában a testületet alkotó kilenc bíró között voltak is négyen (Balogh Elemér, Kovács Péter, Lenkovich Barnabás és Trócsányi László), akik a Fidesz jelöltjei voltak, de az ő jelölésükhöz és megválasztásukhoz az ellenzék szavazataira is szükség volt, sőt Paczolay Péter korábbi és későbbi elnök a két oldal közös jelöltje volt. Még Salamon Lászlónak, a parlament alkotmányügyi bizottsága addigi kormánypárti képviselőjének 2013 februári megválasztásával sem kerültek többségbe a kizárólag Fidesz–KDNP által választott bírák, mert ő az immár Fidesz-jelölt Bihari Mihály helyét foglalta el. Ez a helyzet 2013. április elején állt elő, amikor a kormánypártok jelölése nyomán a demokratikus ellenzéki pártok tiltakozása ellenére de a Jobbik helyeslése mellett Juhász Imre is a testület tagja lett.

Az a körülmény, hogy ennek a nyolc bírónak a jelölésekor nem kellett tekintettel lenni az ellenzéki pártok esetleges ellenkezésére, természetesen hatással volt a jelöltek kiválasztására. Így kerülhetett közejük három egykori kormánypárti parlamenti képviselő, akik egyike (Balsai István) a törvényi feltételeknek sem tett eleget, hiszen nem számít kiemelkedő tudású elméleti jogásznak és nem rendelkezett húszévi, jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal sem, egy másik (Pokol Béla) pedig szélsőségesen alkotmánybíráskodás-ellenes nézeteivel hívta fel magára a figyelmet.² De alkotmánybíró lett a Fideszt számos bírósági perben képviselő ügyvéd (Szalay Péter), és e bírói testületben a 2006-os tüntetésekkel kapcsolatos, a kormány tetszését elnyerő ítéleteit leszámítva szinte teljesen ismeretlen korábbi bírónő (Szívós Mária) is.

Ez az írás azt vizsgálja, vajon igazolható-e, hogy a mára többségbe került egyoldalú pártpolitikai kiválasztás nyomán a testületbe jutó tagok valóban az őket jelölő párt érdekeit szem előtt tartó döntéseket hoznak, és ezzel a párt-, illetve kormánypolitika szolgálatába állítják az Alkotmánybíróságot, amelynek az Alaptörvény szerint azoktól függetlennek kellene lennie.

* Köszönettel tartozom kollégáimnak, D. Tóth Baláznak, Körtvélyesi Zsoltnak, Majtényi Baláznak, Salát Orsolyának és Sólyom Péternek értékes tanácsaikért. Külön hálás vagyok Körtvélyesi Zsoltnak a táblázat elkészítéséhez nyújtott komoly segítségért. Természetesen a tanulmány tartalmáért minden felelősség engem terhel. – H. G.

A politikai függetlenség kérdését igyekszem elkülöníteni majd a bírák ideológiai szimpátiájától, hiszen az a világ legdemokratikusabban kiválasztott bíróságai esetében is rányomja a bélyegét az ítékezésre. Egy konzervatív és egy liberális bíró szükségképpen másképpen gondolkodik például az abortusz, az eutanázia vagy az azonos neműek házassága kérdéseiről, mint ahogy egy szociálisan érzékeny bíró is társaitól eltérő felfogást képvisel a szociális biztonság kérdésében. Arról itt most nem is teszek említést, hogy a különböző ideológiai alapállások egyes országok bírái esetében jóval változatosabbak lehetnek. A konzervatív magyar bírák például nem szükségképpen állambarátok, és a magukat liberálisnak mondók is vallhatnak etatista elveket. Az eltérő ideológiát képviselő pártok mindenféle kifinomult jelölési technikákkal – mint amilyet például a Német Szövetségi Alkotmánybíróság tagjainak kiválasztásakor alkalmaznak – megkísérelhetik kiegyensúlyozni az ilyen eltéréseket, de azok hatását teljesen kiküszöbölni nem lehet. Ráadásul, ahogy az Egyesült Államok Legfelső Bírósága több bírójának esete mutatja, a jelölő elnököket érhetik meglepetések az általuk kiválasztott bírák ideológiai álláspontját illetően.³

Ami azonban semmiképpen nem kívánatos, és nem is szokásos egy jogállami alkotmánybíróság esetében, hogy annak döntései kifejezetten politikai pártok érdekeit szolgálják. Persze erre is található kivételes példák még olyan nemzetközileg nagy tekintélyű bíróságok esetében is, mint éppen az említett legfőbb amerikai bírói fórum.⁴ Ha viszont egy az alkotmányos ügyekben a végső szót kimondó testület félretéve az alkotmányosság szempontjait visszatérően egy politikai párt vagy annak kormánya javára dönt, akkor ott nem beszélhetünk független alkotmánybíráskodásról. Egy év nem túl hosszú idő még a magyar Alkotmánybíróság életében sem, de ha ez alatt az idő alatt a döntésekben a magyar alkotmánybíráskodási gyakorlat alapján számon kérhető mérce alkalmazásának mellőzése mutatható ki, vagyis ha a pártpolitikai hűséget leszámítva nem marad még egy ideológiailag többé-kevésbé azonosítható mérce sem, ami alapján értékelhetők a döntések, akkor a jelenlegi testület nem teljesíti alkotmányos küldetését.

Természetesen tisztában vagyok vele, hogy nem létezik politikailag és ideológiailag teljesen független alkotmánybíráskodás, hiszen a bírának óhatat-

lanul van politikai és ideológiai kötődésük, hiszen például jobb- vagy baloldali, illetve konzervatív vagy liberális gondolkodásúak. Amit viszont félre kell tudni tenniük azt követően, hogy talárt öltenek, az a pártpolitikai kötődés. Vagyis ahhoz, hogy egy alkotmánybíróság betöltse funkcióját, és képes legyen ellenőrizni a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat is, alapvetően az alkotmányosság elveit, nem pedig pártpolitikai érdekeket kell szem előtt tartania. Semmilyen pártpolitikai érdek oltarán nem ál-

TERMÉSZETESEN TISZTÁBAN VAGYOK VELE, HOGY NEM LÉTEZIK POLITIKAILAG ÉS IDEOLÓGIAILAG TELJESEN FÜGGETLEN ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS, HISZEN A BÍRÁKNAK ÓHATATLANUL VAN POLITIKAI ÉS IDEOLÓGIAI KÖTÖDÉSÜK. HISZEN PÉLDÁUL JOBB- VAGY BALOLDALI, ILLETVE KONZERVATÍV VAGY LIBERÁLIS GONDOLKODÁSÚAK. AMIT VISZONT FÉLRE KELL TUDNI TENNIÜK AZT KÖVETŐEN, HOGY TALÁRT ÖLTENEK. AZ A PÁRTPOLITIKAI KÖTÖDÉS.

dozhatják fel az alkotmányosság főbb elveit: azt, hogy az állami hatalomgyakorlást korlátok között tartásuk az egyének egyenlő emberi méltóságának, alkotmányba foglalt jogainak érvényesülése érdekében. Ahhoz, hogy az alkotmányosság fő őrzőjének feladatát elláthassák, az alkotmánybíráknak szervezetileg, személyileg függetlennek kell lenniük az őket jelölő (párt)politikai erőktől, és a legmagasabb szakmai, erkölcsi követelményeknek megfelelő szuverén személyiségeknek kell lenniük, akik képesek az alkotmányos elvek következetes, kiszámítható képviselésére a kormányzás olykor szükségképpen rövid távú, és párt-

politikailag, gazdaságilag mégannyira igazolható szempontjai ellenében is. A független alkotmánybíróknak tehát képesnek kell lennie elkülöníteni a 'mindennapi' pártpolitikát az alkotmányos politikától. Amit az alkotmány nem enged meg a pártpolitika számára, azt az Alkotmánybíróságnak meg kell tiltania. Egy példa a független alkotmánybírói döntésre: az 1990-es évek elején a testület az akkori kormány erőteljes politikai nyomása ellenére sem engedte alkalmazni az egységes személyi szám már komoly összegekért kidolgozott rendszerét, mert úgy ítélte meg, hogy a kormány nem kötheti össze és nem tárolhatja az állampolgárok különböző személyes adatait. Egy ellenpélda a jelenlegi testület gyakorlatából: minden, az alkotmányosság elvei iránt elkötelezett alkotmánybíróknak tudnia kell, hogy egy alkotmánymódosítás alkotmányossága csak a módosításkor hatályban volt alkotmány alapján ítélt meg. Mégis – ahogy látni fogjuk – az új összetételű Alkotmánybíróság többsége az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörének kérdésében éppen a támadott Negyedik Alaptörvény-módosítás új rendelkezése alapján döntött. Ha egy testület ilyen alapvető alkotmányossági megfontolásokat pártpolitikai okokból félretesz, akkor óhatatlanul a politika sze-

kértolójává válik. Ez utóbbi példa, gondolom, jól rávilágít a mai 'alkotmánybíráskodás' problémájára, arra, hogy a bírák pártos részrehajlásával felreteszi az alkotmánybíráskodás bevett mércéit, anélkül, hogy döntéseikből bármilyen új, alkotmányjogi érvekkel értékelhető mércét állítana a helyébe.

Összefoglalva: jelen tanulmány az elmúlt egy év legfontosabb döntéseinek elemzésével azt igyekszik igazolni, hogy az új többség az esetek számottevő hányadában a kormány iránt elfogult, az alkotmányjogi szempontokat mellőző döntéseket hozott. Például az indokolásokból szinte teljesen hiányzik a korábbi magyar és más jogállami alkotmánybíróóságok joggyakorlatában megszokott arányosság vizsgálata. Az indokolásokban nem ritkák az alkotmányjogi érvelés hiányát eltakaró olyan opportunisták kiszólások, mint hogy a jogbiztonság sérelmét 'kivételesen' nem állapítja meg a testület. Az indokolások általában hiányosak, hiányzik belőlük a precedensekre való hivatkozás, és – elsősorban az alkotmányjogi panaszok esetében – nem ritka a hatékony jogorvoslat szempontjának figyelmen kívül hagyása.

ELŐZMÉNYEK: A KONFLIKTUSKERÜLÉSTŐL A KONFRONTÁCIÓIG

Az egypárti többségűvé vált testület gyakorlatának értékeléséhez összehasonlításként érdemes röviden áttekinteni a 2011 nyara és 2013 tavasza közötti időszak néhány döntését, amikor az immár 15 fős testületben még nem voltak többségben a konszenzus nélkül megválasztott kormánypárti bírák. Ennek a korszaknak a jellemzője, hogy a már csökkentett hatáskörű Alkotmánybíróság élet-halál harcot vívott hatalma és tekintélye maradékainak megmentéséért, ugyanakkor nem kockáztathatta a további jogkör- és esetleges státuszvesztést.⁵ Így azután nem vállalhatott nyílt konfliktusokat a kormánnyal, de persze gyengeséget sem mutathatott.

Az esetek kiválasztása során törekedtem arra, hogy az alkotmányjogi szempontból jelentős döntések mind az utóbbi egy, mind pedig a megelőző két év gyakorlatából bekerüljenek a válogatásba, így ne lehessen azt mondani, hogy csak a pártpolitikai bíráskodásra vonatkozó hipotézisemet alátámasztó döntéseket veszem figyelembe.

1. Ez a kettősség tükröződik a 61/2011. (VII. 13.) AB határozaton, amelynek kihirdetésekor ugyan már hivatalban volt az újonnan megválasztott hat bíró, de miután a döntés előkészítésében nem vettek részt, azt

még csak a nyolc korábbi és a két, 2010 tavaszán választott bírótársuk jegyezte. A határozat a 2010. novemberi, az Alkotmánybíróság hatáskörét pénzügyi és költségvetési ügyekben korlátozó és a 98%-os visszamenőleges különadót a korábbi alkotmánybíróági döntés⁶ ellenére lehetővé tenni kívánó alkotmánymódosításokkal szemben benyújtott nagyszámú indítványt bírálta el. Az alkotmánybírák három különvélemény és három párhuzamos indokolás mellett visszautasították a módosítások tartalmi vizsgálatát, ugyanakkor – először a testület gyakor-

latában – elvégezték a kifogásolt alkotmánymódosító törvények közjogi, vagyis eljárási érvényességére irányuló érdemi vizsgálatot, még ha az ezzel kapcsolatos indítványokat nem is találták megalapozottnak. A három különvéleményt nyilvánító alkotmánybíró, Bragyova András, Kiss László és Lévay Miklós viszont indokoltan tartotta volna a tartalmi vizsgálatot is, és ketten közülük meg is semmisítették volna az eltérő mértékben alkotmányellenesnek tartott alkotmánymódosító rendelkezéseket. A tartalmi felülvizsgálatot elutasító többségi érvelés azon a hibás felfogáson alapult, hogy ilyen vizsgálat kizárólag egy magát megváltoztathatatlanak minősítő – a német alaptörvény 79. cikk (3) bekezdéséhez hasonló – 'örökévalósági klauzula' esetében lenne lehetséges. Ez az érvelés nem vette figyelembe, hogy a német alkotmánybírák kifejezett alkotmányi felhatalmazás hiányában gyakorolják ezt a hatáskört, az indiai Legfelső Bíróság pedig az alkotmányban kifejezetten szereplő megváltoztathatatlan rendelkezések nélkül is védi az alkotmány 'alapvető szerkezetét' az azt veszélyeztető alkotmánymódosításokkal szemben.⁷ Vagyis a kifejezett alkotmányos felhatalmazás hiánya nem jelenti azt, hogy ne lehetne ilyen hatáskör.

2. Már a 15 fősre kibővült bíróság fogadta el a bírák nyugdíjkorhatára leszállításának alkotmányossági vizsgálatáról szóló 33/2012. (VII. 17.) AB határozatot, ami fényes bizonyítéka a megválasztóikhoz maximálisan lojális új és az egyelőre még többségben lévő régi, ám a kormánnyal való konfliktusokat kerülő alkotmánybírák összecsapásának. Mint ismert, a bírák jogállásáról szóló törvény 2011. év végi módosításával a kormány elérte, hogy az addigi 70

éves nyugdíjkorhatár 62 évre történő azonnali leszállításával egy év alatt 274 bíró – köztük számos bírósági vezető és húsz kúriai bíró – kényszernyugdíjazására került sor.⁸ Közülük több mint százán előbb populáris akciót, majd annak 2012. január 1-jei megszűnése után alkotmányjogi panaszt nyújtottak be.

A kormány által jelölt új bírák politikai elkötelezettségének meghatározó hatását mutatja, hogy ezt a bírói függetlenséget és a visszamenőleges jogalkotás tilalmát egyaránt sértő megoldást valamennyi új alkotmánybíró alkotmányosnak ítélte. A döntésben részt vett tizennégy bíró közül hat „új” bíró⁹ és Lenkovics Barnabás mint a testület régebbi tagja szavazott a törvény alkotmányosságára, és heten a régiek közül ellene. Így az elnök, Paczolay Péter szavazata döntött.¹⁰ A relatív kisebbségben maradt bírák egy része – Balsai István és Dienes-Oehm Egon – azzal utasította volna el a bírák alkotmányjogi panaszát, hogy a nyugdíjkorhatár leszállítása nem érinti a bírói függetlenség elvét, mások – Szívós Mária, Lenkovics Barnabás és Szalay Péter – a nyugdíjkorhatár leszállítását alkotmányos és így az Alkotmánybíróság által nem vizsgálható szabálynak ítélték. Pokol Béla és Stumpf István alkotmánybírók viszont arra hivatkoztak, hogy a már nyugdíjba küldött panaszosok azzal, hogy a felmentésükről szóló köztársasági elnöki határozatot nem támadták meg munkaügyi bíróság előtt, nem merítették ki a rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőségeket. (Ugyanakkor az alkotmánybírák elmulasztották megmondani, pontosan milyen törvényi rendelkezéseken alapultak volna az elnöki döntések elleni bírósági keresetek.)

Ehhez képest a hétfős többség tulajdonképpen nagyvonalúan befogadta a panaszokat, mondván, hogy azok közvetlenül a jogszabály ellen irányultak, és ilyenkor, az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (2) bekezdésének kivételes szabálya alapján közvetlenül, bírói jogalkalmazói döntés nélkül hatályosuló jogszabály felülvizsgálatáról lévén szó, nem szükséges kimeríteni a jogorvoslati lehetőségeket. Ugyanakkor a jogszabályi rendelkezést alaptörvény-ellenesnek ítéelő, azt meghozatalának időpontjára visszamenőlegesen megsemmisítő – tehát az alkotmányos elveket egyébként tiszteletben tartó – alkotmánybírák is belementek abba, hogy előremutató döntésük csak azt követően szülessék meg, hogy a panaszos bírák közül azokat, akik az év első felében töltötték be a 62. életévüket, már jóval előbb, de akik az év végéig érik el a korhatárt, még azokat is az alkotmánybírósági határozat kihirdetése előtt felmentsék. Így a döntés nem volt képes jogvédelmet nyújtani a nyilvánvalóan és deklaráltan alkotmányosértő módon eltávolított bíráknak, és ezzel egyszerűen nem engedték érvényesülni az alkotmányjogi panasz legfőbb

funkcióját, hogy ti. az jogorvoslatot nyújt a panaszosnak. Ráadásul ezzel, a panaszosokon nem segítő döntéssel akarva-akaratlanul hozzájárultak a hatalom megosztás egyik legfontosabb garanciája, a bírói függetlenség súlyos megsértéséhez.¹¹

3. Ugyancsak a 15 fős testület fogadta el, mégpedig egyhangú döntéssel a 22/2012. (V. 11.) AB határozatot, amely a kormány indítványa nyomán értelmezi az Alaptörvényt abból a szempontból, hogy milyen ismérvek alapján kell valamely nemzetközi szerződést az E) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződésnek tekinteni. A döntés indokolásának legfontosabb – és a kormányt leginkább irritáló – eleme a 2010 előtti alkotmánybírósági határozatoknak az Alaptörvény értelmezésekor történő használatáról, és ezzel az 1989-es alkotmány és az Alaptörvény folytonosságáról szól: *„Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. [...] Az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén [...] nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvetelét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”*¹²

Lényegében ugyanez az elv jelenik meg az előzetes választási regisztrációt alaptörvény-ellenesnek minősítő 1/2013. (I. 7.) AB határozatban, amihez már Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Lenkovics Barnabás, Pokol Béla és Szívós Mária is különvéleményt csatol. Pokol Béla így érvel a folytonossággal szemben: *„Az Alaptörvény [...] új alapra helyezte az individuumoknak biztosított alapvető jogok tartalmát. Az egyén csak a közösségben élve tud létezni, és ezért egyéni jogai gyakorlásában mindenkor biztosítani kell önmaga kiteljesítésén túl a közössége, nemzete fennmaradását is. Ki kell emelni, hogy ezzel a keretbe illesztéssel tulajdonképpen az egész eddigi, alapjogokra vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat és érvelési rendszer, mely a régi Alkotmány e keretet nélkülöző szabályozásán nyugszik, sok szempontból újragondolást tesz szükségessé a mostani határozataink meghozatalánál.”*¹³ Pokolnak ez az anti-liberális alkotmány-felfogása lényegében megegyezik Orbán Viktor miniszterelnök véleményével az Alaptörvény nem liberális, hanem közösségi jellegéről.¹⁴ Ez a kérdés ugyan meghaladja e tanulmány kereteit, de érdemes leszögezni, hogy ez a közösségi jelleg inkább egyfajta etatizmust, semmint az alkotmányosság komunitárius felfogását jelenti.¹⁵

4. Az 1989-es alkotmány és az Alaptörvény egyező rendelkezései esetében a régi alkotmánybírósági gyakorlat továbbélésének, sőt ennek alapján akár az Alaptörvény-módosítások felülbírlatának lehetőségét is felvető döntések sorában a legjelentősebb az

Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek vizsgálatáról szóló 45/2012. (XII. 29.) AB határozat volt.¹⁶ A még csak hét konszenzus nélkül megválasztott kormánypárti bírót magában foglaló testület döntésének fontosságát jelzi, hogy közvetlenül ez vezetett a Negyedik Alaptörvény-módosításhoz,¹⁷ amely, ha lehet, még az Alaptörvénynél is erőteljesebb negatív visszhangot keltett európai körökben.¹⁸ A kormány úgy érvelt, hogy az alig egy éves új Alaptörvény 15 oldalas átfogó módosítására az Alkotmánybíróság korábbi döntései miatt volt szükség, különös tekintettel egy 2012. év végi határozatra. Ez a döntés megállapította, hogy az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek azon részei, amelyek természetüknél fogva nem átmenetiek, nem tekinthetők az alkotmány részének, és így érvénytelenek.¹⁹ A döntés legfontosabb következménye, hogy a módosított Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése szerint „az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a meghatározására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül”, vagyis egy új alkotmány vagy a jelenlegi Alaptörvény bármely módosítása nem lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya.²⁰

A döntés előzménye, hogy a magyar Országgyűlés 2011. december 30-án elfogadta az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseit, amelyek számos nem átmeneti passzussal egészítették ki az új alkotmányt még annak hatálybalépése előtt.²¹ Később, miután az ombudsman e sorok szerzőjének állampolgári kezdeményezésére kérte az Alkotmánybíróságtól annak megállapítását, hogy az Átmeneti rendelkezések nem átmeneti szabályai nem részei az Alaptörvénynek, az Országgyűlés egy újabb módosítással deklarálta az alaptörvényi jelleget. Az Alkotmánybíróság többsége határozatában ennek ellenére, formai okból, megsemmisítette az Átmeneti rendelkezéseket. A különvéleményt jegyző Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Lenkovics Barnabás, Szalay Péter és Szívós Mária egyaránt az indítvány visszautasítása mellett érveltek, mondván, hogy az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik, és így annak felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.²²

A nem alkotmányos szintű szabályok tartalmi vizsgálatát csak azért nem végezték el a többséget alkotó alkotmánybírák, mert az ombudsman indítványa – az ilyen tartalmú állampolgári kezdeményezés el-

lenére – erre nem terjedt ki. Ugyanakkor a többség a közjogi érvénytelenség indokolása során hangsúlyozza, hogy a testület felelőssége az alkotmány egységének védelme, és annak biztosítása, hogy az alkotmány szövege mindenkor világosan megállapítható legyen. Ennek biztosíthatósága érdekében kimondták: „Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekbe foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső ügyvezetett *ius cogens*. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.”²³ Annak ellenére, hogy az indoklás szövegéből nem derült ki pontosan, mit ért a testület 'adott eseten',²⁴ de kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróság legalábbis kilátásba helyezte az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatát a jövőre nézve. Ebben a tekintetben tehát a többség az alkotmány egységének védelmében világosan megváltoztatta a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban képviselt álláspontját, és ezzel nyilván felvállalta a konfrontációt a kormánnyal.

5. Alapjogi témában szintén konfrontatív döntésnek tekinthető a 4/2013. (II. 21.) AB határozat, amely még Bihari Mihály és Holló András részvételével született, közvetlenül az előbbi távozását megelőzően. A határozat megsemmisítette az önkényuralmi jelképek használatát tiltó büntető törvénykönyvi rendelkezést, ráadásul annak az ötágú vörös csillagra vonatkozó fordulata miatt, közvetve az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) a Vajnai kontra Magyarország ügyben 2008. július 8-án hozott döntése hatására.²⁵ Az indítványozó a strasbourgi panaszos, Vajnai Attila volt, akivel szemben az EJEB ítélete után újabb büntetőeljárás indult. Vajnai ugyan csak a Büntető Törvénykönyv 269/B. §-ának azt a fordulatát kifogásolta, amely az önkényuralmi jelképek körében az ötágú vörös csillag használatát tiltja, az Alkotmánybíróság – tekintettel arra, hogy a támadott rendelkezés a nemzetiszocialista, illetve a kommunista diktatúrákkal kapcsolatos jelképek használatát egyaránt tilalmazza – a szoros összefüggés okán a teljes tényállás alkotmányossági vizsgálatát elvégez-

te. A testület figyelembe vette, hogy a 14/2000. (V. 12.) AB határozatban korábban már döntött a Btk. 269/B § alkotmányosságáról – alkotmányosnak ítélve azt –, de korábbi döntését nem tekintette ítélt dolognak, mert úgy vélte, hogy az EJEB azóta hozott ítélete olyan jogilag jelentős új körülményt jelent, amely szükségessé teszi az ismételt vizsgálatot.

Az Alkotmánybíróság többségi döntése megállapította, hogy bár az önkényuralmi jelképek használatának büntetőjogi fenyegetettsége az emberi méltóság, valamint az Alaptörvényből levezethető alkotmányos értékrend védelme érdekében indokolt lehet, azonban úgy ítélte meg, hogy a kifogásolt szabályozás túl tágan, nem kellően világosan és körülhatároltan határozza meg a büntetendő magatartások körét, mivel a jelképhasználatot általában rendeli büntetni, jóllehet a célzat, az elkövetési módozat vagy a kiváltott eredmény figyelembevétele az egyes szimbólumok esetében elengedhetetlen lehet. Mivel a többség szerint mindez a bírói gyakorlatban is ellentmondásos ítélkezési gyakorlathoz vezetett, a szabályozás sérti a jogbiztonság követelményét, és aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát. Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes tényállást 2013. április 30-i hatállyal semmisítette meg, időt adva a jogalkotónak az Alaptörvénynek megfelelő új szabályozás kidolgozására.²⁶ A többségi döntésnek ezzel a kompromisszumos elemével kapcsolatban Paczolay Péter különvéleményt fogalmazott meg, amely szerint a jövőre nézve történő (*pro futuro*) megsemmisítés helyett helyesebb lett volna az azonnali hatályút (*ex nunc*) választani.

Egyáltalán nem értett egyet viszont az alaptörvény-ellenesség megállapításával és a megsemmisítéssel Lenkovics Barnabás, Balsai István, Szalay Péter és Szívós Mária. Némileg furcsa módon, Pokol Béla egyértelműen ugyan a megsemmisítéssel, párhuzamos indokolásában ugyanakkor – mint „szélsőségesen individualista társadalomfelfogási háttérűt” – ellenezte az annak alapjául szolgáló egyik legfontosabb érvt, mely szerint az Emberi jogok európai egyezménye, valamint az EJEB gyakorlatának figyelembevétele nem vezethet az Alaptörvény szerinti alapjogvédelem korlátozásához, alacsonyabb védelmi szint meghatározásához.

*

Az a körülmény, hogy az eddig említett határozatok esetében a kormány által konszenzus nélkül jelölt és megválasztott, még kisebbségben lévő alkotmánybírák nem tudtak szorosabb arányú döntéseket elérni, azzal magyarázható, hogy itt is működött a lojális-ként a testületbe küldeni gondolt bírák kiszámíthatatlanságának és esetleg szakmai függetlenségének jelensége, mégpedig a 2010 tavaszán megválasztott

Bihari Mihály és Stumpf István esetében. Érdekes módon az említett és a nem említett döntések többségében mindketten a régi bírakkal szavaztak. A még tíz fős Alkotmánybíróságban mind a ketten alkotmány- illetve alaptörvény-ellenesnek minősítették a kormány számára fontos jogszabályokat, így a 98%-os visszamenőleges különadót, a kormánytisztviselők, illetve a köztisztviselők indokolás nélküli felmentéséről szólóakat,²⁷ a hajléktalanok kriminalizálását és a már említett választási regisztrációt.²⁸ Sőt a választási regisztrációt alaptörvény-ellenesnek nyilvánító határozatnak Stumpf István, az Átmeneti rendelkezéseket megsemmisítőnek pedig Bihari Mihály volt az előadó bírása.

Stumpf véleményeinek tartalma miatt még a 2013. februári Bihari–Salamon váltás után sem kellett volna többségbe kerülnie a konszenzus nélkül megválasztott bírának, ez azonban egy-egy 'régi' bíró átszavazása folytán előfordult. Ez történt például a 3076/2013. (III. 27.) AB határozat esetében, ahol Paczolay Péter elnök szavazott az új bírakkal, és így 8:7 arányban elutasították a Legfelsőbb Bíróság 2009-ben hat évre kinevezett elnök-helyettesének alkotmányjogi panaszát, aki a bírósági szervezeti törvény azon részének visszamenőleges hatályú megsemmisítését indítványozta, mely szerint a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesének megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik. A mandátumának lejártát közvetlenül megelőzően megfogalmazott különvéleményében Holló András – akihez Balogh Elemér, Bragyova András, Kiss László, Lévay Miklós és Stumpf István is csatlakozott – úgy érvelt, hogy a legfőbb bíró helyettese megbízatásának törvényi úton történt visszamenőleges megszüntetése sértette a jogállamiság elvét.

A 2013 áprilisa utáni alkotmánybírósági gyakorlat néhány fontos döntését két témakör köré csoportosítva tárgyalom. Az egyik az alkotmány legfőbb elvei, mint a jogállamiság és a hatalommegosztás elve, a másik az alapjogok érvényesülése, korlátozása. Ehhez a kategorizáláshoz kívánkozik két megjegyzés. Az egyik, hogy az alkotmányosság elvei ebben az időszakban már másként értelmezendők, mint az alkotmánybíráskodás megelőző több mint két évtizedében, a másik, hogy persze a két téma különválasztása viszonylagos, hiszen az első csoportba tartozó ügyek is számos alapjogi kérdést érintenek.

AZ ALKOTMÁNY FŐBB ELVEI

1. A Holló András helyett megválasztott Juhász Imrét soraiban tudó testület első fontos döntése az Alaptörvény negyedik módosításának alkotmányossági

vizsgálatáról szóló 12/2013. (V. 24.) AB határozat, aminek tétje, vajon az Alkotmánybíróság ki tudja-e, illetve ki akarja-e kényszeríteni az Alaptörvény egységét az azt számos ponton sértő Negyedik Alaptörvény-módosítás ellenében. Az eljárást – akárcsak az Átmeneti rendelkezéseket – ismét az alapjogi biztos kezdeményezte. Indítványa részben formai, részben pedig tartalmi alapon támadta a módosítást, mindkettőt közjogi érvénytelenségnek nevezve, nyilván, hogy ezzel megfeleljen az Alaptörvény módosítása tartalmi felülvizsgálatára vonatkozó, éppen a Negyedik módosítás által bevezetett tilalomnak. Az ombudsman szempontja nyilván az volt – amit indítványa bevezetőjében meg is fogalmazott –, hogy miután a köztársasági elnök nem támadta meg a módosítást előzetes normakontrollal, így az utólagos normakontroll során a már hatályba lépett módosító rendelkezéseket is figyelembe kell venni. Ugyanakkor – ahogy arra Bragyova András különvéleményében kitért – egy alkotmánymódosítást csak az elfogadásakor hatályos alkotmányos rendelkezések alapján lehet felülvizsgálni, az alkotmányellenesnek gondolt új passzusok alapján önellentmondó, hiszen érvénytelen szabályra jogi érvelés nem alapozható. Az alapjogi biztos formai kifogása az volt, hogy a módosítás részletes vitájának lezárását követően az Alkotmányügyi Bizottság további módosító javaslatokat nyújtott be, amelyek vitájára már nem került sor. Ez az eljárás, bár formálisan megfelelt a Házsabálynak, de sértette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt demokratikus jogállam követelményét, ami megkövetelte volna a vitát ezekről az utóbb benyújtott indítványokról is. Indítványának a módosítás tartalmára vonatkozó részében az ombudsman úgy érvelt, hogy ha a módosítás koherenciavárat eredményez az Alaptörvényen belül, például azért, mert ellentétes az Alkotmánybíróságnak más rendelkezései alapján meghozott rendelkezéseivel – ahogy az a Negyedik módosítás több rendelkezése kapcsán felmerül –, akkor az szintén közjogi érvénytelenséget okoz.

Az Alkotmánybíróság többsége a formai érvénytelenség érvét nem találta megalapozottnak, így az indítványt ebben a tekintetben elutasította. Ugyanakkor az indítvány tartalmi vizsgálatra vonatkozó részét a többség úgy értelmezte, mint ami a módosításnak az Alaptörvény más rendelkezéseivel és a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal való tartal-

mi összevetésére irányul, amelyre a többség szerint a testületnek nincs – és sohasem volt – hatásköre, ezért az indítványnak ezt a részét visszautasították.

A határozathoz a 'rég' alkotmánybírák közül Bragyova András, Kiss László és Lévay Miklós, valamint Stumpf István fűzött különvéleményt. Bragyova András – már hivatkozott véleményében – miközben formailag az indítvány visszautasítása mellett érvel, érdemben az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom azonosítása miatt kritizálja a többségi álláspontot. Felfogása szerint a Negyedik módosítást megelőzően nem volt kizárva az Alaptörvény módosításainak tartalmi szabályokba ütközés

PROBLÉMA ÖNMAGÁBAN SEM A KONZERVATÍV-LIBERÁLIS, SEM AZ AKTIVISTATÖRVÉNYBARÁT, SEM PEDIG AZ EXCEPCIONALISTA-GLOBÁLIS FELFOGÁSSAL NINCS, CSAK AZZAL, HA BÁRMELYIK EGYSZERSMIND A KORMÁNY ÖNÖS POLITIKAI ÉRDEKEINEK SZOLGÁLATÁT IS JELENTI AZZAL, HOGY HOZZÁJÁRUL A HATALOM FÉKEINEK ÉS ELLENSÜLYAINAK ÉS AZ ALAPJOGOK GARANCIÁINAK LEÉPÍTÉSÉHEZ

miatti felülvizsgálata. Ebből (is) következően a Negyedik módosítás alkotmányosságának mércéje az Alaptörvénynek a módosítás elfogadásának pillanatában érvényes állapota. Kiss László különvéleményében amellel érvel, hogy az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania az indítvánnyal támadott alaptörvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességét. Álláspontja szerint a többségi döntés, azzal, hogy valójában elismerte az Országgyűlés egyedüli és meghatározó szerepét az Alaptörvény módosításában, gyakorlatilag feladta az Alkotmánybí-

róságnak az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésében biztosított, mindenkire kötelező végső alkotmányértelmezési monopóliumát. Ha egy Alaptörvény-módosítás – mint az a konkrét ügyben történt – az Alkotmánybíróság korábbi döntéseivel ellentétes tartalmat hordoz, akkor az nem felel meg a jogállamiság és a hatalommegosztás alkotmányos követelményeinek. Stumpf István szintén különvéleményt fűzött a többségi döntéshez, amelynek az alkotmányossági felülvizsgálat mércéjére és a módosítás tartalmi felülvizsgálhatóságára vonatkozó részeihez Lévay Miklós is csatlakozott. Bragyovához hasonlóan Stumpf is fontosnak tartotta hangsúlyozni, hogy egy Alaptörvény-módosítás nem határozhatja meg azt, hogy saját magának az Alaptörvénnyel való összhangját milyen szempontok alapján lehet felülvizsgálni. Ennek alapján arra a következtetésre jut, hogy a Negyedik módosítás felülvizsgálatát az Alaptörvénynek a módosítás előtti rendelkezései és az erre épülő alkotmánybírósági gyakorlat alapján érdemben kellett volna elvégezni.

Az indítványok el-, illetve visszautasítása mellett a többség egyetlen, az indokolásban szereplő 'megjegyzéssel' utalt arra, mi várható a jövőben a testü-

lettől a Negyedik Alaptörvény-módosítás nyomán meghozandó külön törvények vizsgálatakor, részben a nemzetközi jogi elvek, részben saját korábbi gyakorlata érvényesítése terén. Eszerint e felülvizsgálatok során nem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből a mindenkorai törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az Európai Unió tagállami kötelezettségeiből, a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából is következnek. Az Alaptörvény felhatalmazása alapján megalkotandó külön jogszabályok alkotmányosságának esetleges vizsgálata során az Alkotmánybíróság el fogja végezni a vonatkozó alaptörvényi rendelkezések értelmezését, amelyeknek elmentmondásmentes rendszert kell képezniük. Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségei, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai, a bennük megjelenő alapvető elvek és értékek ugyanis olyan egységes rendszert képeznek, mely sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül. Ezt a pusztán elvi megállapítást is elleneztek párhuzamos indokolásaikban Juhász Imre, Pokol Béla és Salamon László alkotmánybírák.

2. Az Alaptörvény egységének, illetve az Alaptörvényen belüli, értelmezéssel fel nem oldható kollíziók feloldásának kérdése újra napirendre került a 29/2013. (X. 17.) AB határozatban, amelyben az öttagú tanács négyfős többsége éppen az Alaptörvénybe annak negyedik módosítása révén beiktatott új rendelkezésére hivatkozva utasította el a Politikatörténeti Intézet és a Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége alkotmányjogi panaszát, érzékeltetve, hogy a módosítást megelőzően másként ítélte volna azt meg. A panaszosok a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló, valamint az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló törvények 2012. évi módosításának azt a rendelkezését támadták, amely az 1944–1989 között működött Magyar Dolgozók Pártja (MDP) és jogelődjei, a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP), illetve ezek társadalmi és ifjúsági szervezetei, valamint a Szakszervezetek Országos Tanácsa, a szakszervezeti tanácsok és ágazati szakszervezetek iratai állami tulajdonba vételét rendelte el. A többséget alkotó négy alkotmánybíró, köztük az előadó, Bragyova András az Alaptörvény U) cikkének a negyedik módosítással beiktatott új (10) bekezdésével indokolta az indítvány

viSSZAUTASÍTÁSÁT, mely szerint: „*A kommunista állampártnak, az annak közreműködésével létrehozott, illetve a közvetlen befolyása alatt álló társadalmi és ifjúsági szervezeteknek, valamint a szakszervezeteknek a kommunista diktatúrában keletkezett iratai az állam tulajdonát képezik, azokat a közfeladatot ellátó szervek irattári anyagához tartozó iratokkal azonos módon, közlevéltárban kell elhelyezni.*”

Ezzel szemben Kiss László különvéleményében – visszautalva a Negyedik Alaptörvény-módosítás alkotmányossági vizsgálatáról szóló 12/2013. (V. 24.) AB határozathoz fűzött, korábban idézett különvéleményére, amelyben úgy foglalt állást, hogy az Alkotmánybíróságnak *ultima ratió*ként akár valamely alaptörvényi rendelkezés megsemmisítésére is joga van – mind az Alaptörvény U) cikk (10) bekezdése, mind a kifogásolt törvényi rendelkezés alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését tartotta volna helyesnek. Véleménye szerint a támadott jogszabályi és az ahhoz kapcsolódó alaptörvényi rendelkezés konfiskatórius hatása: ellentételezés nélkül sajátítja ki egy magánfél tulajdonát, így e rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének a tulajdonjog kisajátítására vonatkozó szabályaival. Az alkotmánybíró nem értett egyet négy társával abban sem, hogy a tulajdonjog általános alaptörvényi passzusához képest az U) cikk *lex specialis*ként lenne értelmezhető, mivel – ahogy John Marshall főbírónak az Egyesült Államok Legfelső Bírósága működése kezdetén a híres *McCulloch v. Maryland* ügyben mondott szavait idézve fogalmazott – minden alkotmány szükségszerű fogalmi eleme az, hogy a 'rendes' és a 'rendestől eltérő' társadalmi állapotokról is rendelkezzen. Azt már a kommentátor teszi hozzá, hogy a rendkívüli helyzetekre vonatkozó rendelkezések kivétele az alkotmányosság elvei alól általában és ebben az esetben is *par excellence* pártpolitikai célokat szolgál.

3. A többség többsége által kívánatosnak tartott, a korábbi gyakorlattal és a nemzetközi elvekkel kapcsolatos minimális önvédelemnek egyik első megnyilvánulása volt a bíróságok szervezetére és igazgatására, illetve a bírák jogállására vonatkozó törvények röviddel később elvégzett alkotmányossági vizsgálatáról szóló 13/2013. (VI. 17.) AB határozat. Az indítványt maga a kormány nyújtotta be az Európa Tanács Velencei Bizottságának a törvényekkel kapcsolatban a jogállamiság és a bírói függetlenség alkotmányos alapelvei szempontjából korábban megfogalmazott éles kritikája alapján. A testület többsége alaptörvény-ellenesnek ítélte egyes szabályok sarkalatos (kétharmados) törvénné minősítését, ezért az ezt előíró rendelkezéseket megsemmisítette, amelyvel szemben három 'új' bíró, Balsai István, Salamon

László és Szívós Mária különvéleménnyel élt. A bírák jogállásáról szóló törvénynek azokat a rendelkezéseit vizsgálva, amelyek lehetőséget biztosítanak az Országos Bírói Hivatal (OBH) elnökének és a Kúria elnökének a bírói álláshelyre kiírt pályázat diszkrecionális eredménytelenné nyilvánítására, az Alkotmánybíróság hivatalból mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet állapított meg, mert a pályázati eljárásban nincs a jogbiztonság követelményének megfelelően szabályozva, hogy milyen esetkörökben, milyen indokok alapján lehet eredménytelennek nyilvánítani az olyan pályázatot, amelyre több érvényes és rangsorolt pályázat is időben beérkezett. Nem érzékelvén alaptörvény-sérelmet, nem értett egyet a mulasztás megállapításával Balsai István és Juhász Imre. Bragyova András és a hozzá csatlakozó Kiss László és Paczolay Péter pedig éppenséggel tovább ment volna, és a mulasztás helyett ebben az esetben is megsemmisítéssel élt volna. A bíróságok szervezetéről szóló törvénynek azon szabálya kapcsán pedig, mely szerint az OBH elnöke a határozatait 'a szükséghez képest' indokolja, az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként állapította meg, hogy az OBH elnöke azokat a személyzeti jellegű intézkedéseket tartalmazó határozatait, amelyekkel szemben jogorvoslatnak van helye, köteles okszerűen, az érintett jogorvoslatához való jogára is figyelemmel megindokolni, mert ezt követeli meg a jogbiztonság alkotmányos alapelveinek érvényesülését biztosító eljárási garanciák – így a jogorvoslatához való jog – hatékony érvényesülése. Stumpf István és a hozzá csatlakozó Lévay Miklós egyetértve a döntéssel, megjegyezte, hogy legalábbis furcsa törvényi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálatának kezdeményezése egy olyan kormány részéről, amelynek minden lehetősége megvan e rendelkezések megváltoztatásának törvényhozási kezdeményezésére és elfogadására. Vagyis mintha a kormány a törvény legitímálását várta volna el az Alkotmánybíróságtól a Velencei Bizottság kritikus álláspontjával szemben, amit részben meg is kapott a hozzá lojális többségtől.

Amiben ez a lojális többség sem igazolta a kormány által elfogadott törvényt, az a bíróság saját önvédelme szempontjából fontos korábbi döntései egy részének bizonyos precedens jellege. És ez a döntésnek a Negyedik módosítással és az azzal kapcsolatos határozatával való összefüggése, hogy ti. a testület a határozatban vizsgálta a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságának kérdését is, és a többség általános érvennyel kifejtette,

...A BÍRÓSÁG NEM KÉPES HATÉKONY JOGVÉDELMEZÉST NYÚJTANI A KORMÁNY INTÉZKEDÉSEIVEL SZEMBEN, ÉS A JOGVÉDELEM MEGTAGADÁSA MELLETT NEM KÉPES MEGGYŐZŐ ÉRVEKET FELVONULTATNI

hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozatokban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. Az Alkotmánybíróság felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának a korábbi Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezőség, az Alaptörvény értelmezési szabályai és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya. Az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozatok forrásként való megjelölésével hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Ezzel szemben 'párhuzamos indokolásnak' nevezett, de valójában saját bevallása szerint különvéleménnyel felérő erősségű párhuzamos indokolást fogalmazott meg Pokol Béla, amely – formálisan nem lévén különvélemény – azonosul a mulasztás megállapításával valamint az indítvány el-, illetve visszautasításával, ugyanakkor kifejti, hogy a korábbi alkotmányon alapuló és a 4. Alaptörvény-módosítás által kifejezetten hatályon kívül helyezett alkotmánybírósági határozatok meghivatkozásával és megidézésével nem tud egyetérteni. Ezzel a véleményével Juhász Imre és a hozzá csatlakozó Balsai István is egyetértett.

4. Ugyancsak a bírói függetlenség Negyedik módosítás által is erőteljesen korlátozott elvének sarkalatos törvényi megvalósulásával függ össze a 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, amely azokról az alkotmányjogi panaszokról döntött, amelyek a bírósági ügyáthelyezés lehetőségének alaptörvény-ellenességét kifogásolták. A testület a lehetséges legszorosabb, 7:7 arányú döntéssel, az elnök szavazatával megállapította, hogy az ügyáthelyezéseket lehetővé tevő törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenesek és nemzetközi szerződésbe ütközők.

A dolog szépséghibája, hogy az elbíráláskor ezek a rendelkezések nem voltak már hatályban, ugyanakkor az Országos Bírói Hivatal elnökének ügyáthelyező határozatainak alkotmányosságát a testület nem vizsgálta, amelynek következtében az áthelyezett ügyek – amelyek miatt 14 büntetőügy vádlottja fordult alkotmányjogi panaszával az Alkotmánybírósághoz – maradtak ott, ahová az OBH elnöke alaptörvény-ellenesen áttette azokat.²⁹

A szűk többség az alaptörvény-ellenesség mellett hivatalból vizsgálta a kifogásolt rendelkezések nemzetközi szerződéssel, nevezetesen az Emberi jogok európai egyezményével való összhangját is. A testü-

let ugyanis figyelemmel volt arra, hogy ha egyes alapjogok, így az igazságszolgáltatás alapvető garanciáinak lényegi tartalmát az Alaptörvény az Egyezményvel azonos módon fogalmazza meg, akkor az Alkotmánybíróság által nyújtott jogvédelem szintje nem lehet alacsonyabb az Emberi Jogok Európai Bírósága által alkalmazott jogvédelmi szintnél.

Az Alkotmánybíróság egyrészt megállapította, hogy az időközben hatályon kívül helyezett rendelkezések a tisztességes eljárás két követelményét, így a törvényes bíróhoz való jogot, illetve a pártatlan bírósághoz való jogot is sértették. A testület kifejtette, hogy az Alaptörvényben az Egyezményvel összhangban előírt, a törvény által felállított bíróságra vonatkozó követelmény magában foglalja a törvényes bíróhoz való jogot, vagyis a törvényben előre meghatározott hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend szerint kijelölt bíróhoz való jogot. A törvényes bíróhoz való jog garanciális érvényesülése alól az ügyáthelyezéseket lehetővé tevő rendelkezések úgy engedtek kivételt, hogy nem határozták meg az áthelyezések feltételeit. A szabályozás az eljáró bíróság kijelölését az Országos Bírósági Hivatal elnökének szabad belátására bízta, ami a törvényes bíróhoz való jog sérelmére vezetett. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a garanciális elemeket nélkülöző szabályozás a pártatlan bírósághoz való jog követelményeit is sértette. Az ügyáthelyezés e követelményekkel csak abban az esetben egyeztethető össze, ha a törvényhozó az áthelyezés szabályait átlátható, előre rögzített, világos módon megadja. A pártatlanság objektív követelménye ugyanis csak akkor teljesül, ha a szabályozás kellő garanciát biztosít minden kétely kizárásához. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgált rendelkezések az Alaptörvényből és az Egyezményből egyaránt következő, a pártatlanság és a pártatlanság látszata követelményeinek nem tettek eleget. Ugyancsak alaptörvény-ellenesnek és az Egyezménybe ütközőnek ítélte az Alkotmánybíróság, hogy a törvényhozó egyáltalán nem biztosított jogorvoslatot az érintettek számára az Országos Bírósági Hivatal elnökének ügyáthelyező határozata ellen.

A többségi indokolás rámutatott arra, hogy a támadott rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítása elvileg a törvény erejénél fogva maga után vonja azok alkalmazásának kizárását az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügyekben, ezért erről a határozat külön nem rendelkezett. Az indítványozók kérték az Országos Bírósági Hivatal elnökének ügyáthelyező határozata vizsgálatát is. Az Alkotmánybíróság szerint azonban az nem bírói döntés, hanem olyan igazgatási határozat, melynek fe-

lülvizsgálatára alkotmányjogi panasz keretében nincs lehetőség. Ezért ezt az indítványt az Alkotmánybíróság visszautasította.

Szalay Péter alkotmánybíró nem vett részt a döntéshozatalban, és talán ez tette lehetővé, hogy ne a papírforma szerinti 8:7-es döntés szülessen, pedig a konszenzusos Fidesz-jelöltek közül Lenkovics Barnabás ezúttal is az új többséggel, Stumpf István pedig a 'rég' bírákkal tartott. Az 'új' bírák közül Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre, Lenkovics Barnabás (aki két, szinte azonos tartalmú különvéleményhez is csatlakozott), Pokol Béla, Salamon László és Szívós Mária sem a panaszok befogadásával, sem pedig a nemzetközi szerződésbe ütközés hivatalbóli vizsgálatával nem értett egyet. Lévy Miklós párhuzamos véleményében szükségesnek tartotta volna, ha a többségi indokolás világossá teszi, hogyan orvosolható a panaszosok jogsérelme, hiszen ez az alkotmányjogi panasz fő funkciója. Véleménye szerint – a többség álláspontjával ellentétben – a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítása a törvény erejénél fogva nem vonja maga után alkalmazásuk kizárását az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügyekben, arra legfeljebb a másodfokú eljárásban van lehetőség. Ugyanezen okból csak ebben a tekintetben Kiss László különvéleményt fűzött a többségi döntéshez, mondván: az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie az OBH elnökének az áthelyezésekről szóló érdemi döntéseit.

Mint látható, a döntéssel a testület nem volt képes valódi jogorvoslatot nyújtani a panaszosoknak, ugyanakkor a szűk többség kétségkívül újabb csatát nyert mind a saját, az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően hozott döntései, mind a nemzetközi bírósági, mindenekelőtt a strasbourgi gyakorlat további alkalmazhatósága ügyében. Az előbbit illetően a többségi indokolás megismétli két korábban idézett határozatában megfogalmazottakat. Az egyik szerint az Alkotmánybíróság „*az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha »az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges«* (22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40].” A másik értelmében „*A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja*” (13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [30]–[34]). Pokol Béla különvéleménye ezúttal is élesen támadja a korábbi gyakorlat felhasználását, mondván: ha az Alkotmánybíróság az írott alaptörvényi előírások és az alkotmánybírósági törvény rendelkezései helyett saját döntéseiben kifejtett

normákat tekintni alapnak a törvényi rendelkezések és a bírói határozatok megsemmisítésénél, akkor valóban 'alkotmányoligarchiává' válik.³⁰

A nemzetközi gyakorlat követése tekintetében szintén korábbi döntésekre, a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatra és a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatra hivatkozik a többségi indokolás: „*A pacta sunt servanda elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző precedens-határozataiból ez kényszerűen nem következne*” (Indokolás [26]). Ez utóbbi felfogás bírálatában Balsai István különvéleménye egészen odáig megy, hogy az Alkotmánybíróság szuverenitását látja veszélyben.

5. A régi és az új kormány közötti eminensen politikai vitakérdésről, a 2006. őszi tömegszlatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról szól az úgynevezett semmisségi törvény alkotmányossági vizsgálatát tárgyaló 24/2013. (X. 4.) AB határozat, amelyben csak a 2010 előtt nem Fidesz támogatással választott bírák, Bragyova András, Kiss László és Lévay Miklós fogalmaztak meg különvéleményt a komoly alkotmányjogi érvelést nélkülöző többségi döntéssel szemben. A kifogásolt törvény semmisnek nyilvánította a 2006. szeptember 18. és október 24. közötti tömegszlatásokhoz kapcsolódóan elkövetett bűncselekmények (hivatalos személy elleni erőszak, rongálás, illetve garázdaság) miatti elítéléseket, amennyiben az elítélés alapját kizárólag rendőri jelentés, illetve rendőri tanúvallomás képezte.

Ez ellen nyújtott be egyedi normakontrollra irányuló kezdeményezést húsz, ezekben az ügyekben eljáró bíró. Az indítványozó bírák az Alaptörvényben deklarált jogállamiság sérelmét több szempontból – a jogerő áttörése, bizonytalan fogalmak használata és az ebből eredő ellentmondások, a kellő felkészülési idő hiánya miatt – kifogásolták. Ezen túlmenően az indítványozók a törvény alaptörvényellenességét – a hatalommegosztás elvéből kiindulva – a bírói függetlenség elvének, valamint az ügyészség alaptörvénybeli jogainak sérelme miatt is állították. Az indítványozó bírák a törvény előtti egyenlőség sérelmeként értékelték azt, hogy a törvény különbséget tesz a bizonyítási eszközök között azzal, hogy kizárólag a rendőri jelentésre vagy rendőri tanúvallomásra alapított elítélések esetében mondja ki a semmisséget. Végül, az indítványozók az emberi méltó-

sághoz, a tisztességes eljáráshoz és a jó hírnévhez való jogok sérelmét is állították arra hivatkozással, hogy az ún. „rendőrtanúk” vallomásainak minden vizsgálat nélküli egységes kirekesztése az eljárásokból és a „hazugság vélelme” sérti a bírósági eljárásban közreműködő – és áttételesen minden – rendőr alaptörvénybeli hivatkozott jogát.

Az Alkotmánybíróság többségi indokolása azt állítja, hogy mostani álláspontja a testületnek a korábban alkotott semmisségi törvényekkel összefüggésben kialakított felfogását követte, amikor abból indult ki, hogy a törvényhozónak jogában áll politikai

céljai megvalósítása érdekében az „igazságtételi” célú jogalkotás. A többség megállapította azt is, hogy a jogerő olyan áttörése, amely kizárólag az elítéltek javára történt, nem sérti a jogállamiság követelményét. A testület szerint a jogalkotó a hatalmi ágak megosztásának, illetve a bírói függetlenség elvét sem sértette meg azzal, hogy a törvény erejénél fogva semmissé nyilvánította azok elítélését, akiket a 2006 őszi tüntetésekhez kötődő eljárásokban ítétek el. Bár az

Országgyűlés a bíróságokra feladatot rótt, de ezzel nem csorbította azok Alaptörvényben biztosított függetlenségét, önállóságát. Bizonyos esetekben „méltányolható körülmények”-re figyelemmel mérlegelést is lehetővé tett, a döntések ellen pedig jogorvoslatot biztosított. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá: az, hogy a semmisségi törvény a csak a rendőri jelentésre, illetve rendőri tanúvallomásra alapított elítéléseket kívánta jóvátételben részesíteni, nem jelenti a jó hírnév sérelmét, csupán behatárolja a semmisséggel érintett ügyek csoportját, ideértve az agálytalan rendőri intézkedések eseteit is.

Lévay Miklós különvéleményében – melyhez Bragyova András és Kiss László is csatlakozott – világossá teszi, hogy hamis a többségnek a korábbi semmisségi törvényekre való hivatkozása, hiszen azok olyan ítéletekre vonatkoztak, amelyeket diktatórikus kormányzás alatt álló országban, illetve nem jogállamban, függetlenségében korlátozott bíróság, a tisztességes eljárás követelményeit mellőzve hozta, ahol a jogszabályok és a joggyakorlat nem felelt meg sem az akkor hatályos alkotmánynak, sem az elfogadott nemzetközi szerződéseknek. A különvélemény szerint a vizsgált semmisségi törvény nem felel meg a jogbiztonság, a hatalommegosztás, valamint a bírói függetlenség Alaptörvényben meghatározott elvének. A törvény hatálya alá eső ügyek körére vonatkozóan a jogalkotó meghatározott bizonyítékok (rendőri je-

lentés, rendőri tanúvallomás) törvény általi kirekesztésével elvonja a bíróság döntési kompetenciáját, amely sérti a hatalommegosztás, valamint a bírói függetlenség elvét. Azzal, hogy a jogalkotó általánosságban maga végzi el az általa „nem megfelelőnek” tartott bizonyítékok mérlegelését, a legérzékenyebb ponton kezdi ki a bírói függetlenség elvét, mégpedig a bizonyítékok szabad mérlegelése körében. A törvény emellett bizonytalan és eltérő jogértelmezést generáló rendelkezéseket tartalmaz, amely nem jelent kellően egyértelmű iránymutatást a bíróság számára a törvényben meghatározott feltételek vizsgálatához és a döntés meghozatalához. Orientációs pontok nélküli önkényes jogalkalmazást tesz lehetővé a „méllyanvolható körülményekre” történő hivatkozás, amely lényegében bármilyen bizonyíték fennállása mellett megállapított bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésével összefüggésben lehetővé teszi a semmisség kimondását. Kiszámíthatatlan keretek között, indokolási kötelezettség nélkül vonja el a törvény az ügyész döntési jogkörét is, amikor a vádemelés elhagyásáról szóló döntést a bíróság jogkörébe utalja, amely viszont arról valóban a bizonyítékok ismeretének hiányában kényszerül dönten. A különvélemény szerint a törvényhozó nem adta kellő indokát annak sem, hogy ha a terhelt javára kivételesen szükségesnek is tartotta a jogerős döntések felülvizsgálatát, azt miért nem az eljárási szabályok szerint irányadó rendkívüli perorvoslati eljárás lefolytatása mellett rendelte el. A helytelen bírói döntést illetően rendelkezésre áll az eljárási szabályok mentén jogorvoslat, amelyet mind az ügyészség, mind a terhelt és védője kezdeményezhet. További megoldás lehetett volna a politikai akarát és a jogi szempontok közvetítését egyidejűleg szolgáló hagyományos eszköz, a közkegyelem, ahogyan a többségi határozat külföldi jogi megoldásait bemutató fejezete is utal rá. Mindezekre tekintettel a különvélemény szerint a törvény alaptörvény-ellenes, ezért azt a hatálybalépésének napjára visszaható hatállyal meg kellett volna semmisíteni.

6. A szerzett jogok védelme és ezzel a jogállamiság elvének sérelme volt a kérdés azokkal az alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatban, amelyeket pénznerő automaták üzemeltetői nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz a szerencsejáték szervezéséről szóló törvény azon módosításával szemben, amelynek nyomán egyik napról a másikra mindenféle kártalanítás nélkül megszűnt az engedélyük. Az öttagú tanács három bírója, Kovács Péter, Balsai István és Juhász Imre nem látva semmilyen alaptörvény-ellenességet az intézkedésben, a 26/2013. (X. 4.) AB határozattal elutasította a panaszokat. Különvéleményében Bragyova András abból indul ki, hogy maga nem kí-

vánja vizsgálni a törvényhozó politikai céljait az intézkedéssel szemben, de azt gondolja, hogy a többség megfeledezett arról, hogy e politikai törekvések alkotmányos megvalósítását értékelje. Márpedig – érvel Bragyova – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a közigazgatási hatósági engedélyek visszavonása – ami itt a törvény erejénél fogva egy nap alatt bekövetkezett – alkotmányellenes. Alkotmányellenes, mert alkotmányosan védett, az engedélyest személy szerint megillető szerzett jogot sért. Ugyanis a szerencsejáték-szervező tevékenység, és külön a pénznerő automaták üzemeltetésére adott engedély jogosultja jogot szerzett e tevékenység végzésére. Ha tehát a törvényhozó saját döntése szerint közérdekből – aminek célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja – megszüntet egy korábban engedélyezett, jogszerűen folytatott tevékenységet, az csak akkor alkotmányos, ha kártalanítja az engedélyek jogosultjait. A kártalanítás módja és tartalma szintén a törvényhozóra tartozik. Ha azonban a törvény semmilyen kártalanítást nem tartalmaz, mint jelen esetben, akkor az Alkotmánybíróságnak alaptörvény-ellenes mulasztást kell megállapítania. A különvéleményhez csatlakozó Kiss László még tovább ment a többségi döntés bírálatában, s úgy foglalt állást, hogy a jogalkotót terheli a közérdekből fakadó jogkorlátozás szükségességének bizonyítása, és ennek hiánya a konkrét esetben sérti a panaszosok tulajdonhoz való jogát is.

7. Szintén a szerzett jogok védelme, valamint a jogállamiság jogbiztonsági eleme a tárgya a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságáról szóló törvény alkotmányossági vizsgálatáról szóló 23/2013. (IX. 25.) AB határozatnak. A nyugdíjrendszer átalakításának politikai motivációjára utal, hogy az két személycsoportot érintett különösen érzékenyen: a korhatár előtti öregségi nyugdíjban részesült és 1949. december 31. után született volt országgyűlési képviselőket, valamint azokat a szolgálati nyugdíjasokat, akik 1954. december 31. után születtek. A korlátozás lényege abban áll, hogy számukra a nyugdíj helyébe lépő korhatár előtti ellátást, illetve a szolgálati járandóságot a személyi jövedelemadó mértékével csökkentett összegben állapította meg a törvény. A változásról az ellátottak határozatot nem kaptak, a törvény a megváltozott jogcímű és csökkentett összegű ellátás továbbfolyósításáról rendelkezett, ezáltal jogalkalmazó szerv közreműködése nélkül közvetlen hatályosult. Az alkotmányjogi panaszt előterjesztő érintett magánszemélyek a tulajdonhoz való jognak, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és a szociális biztonsághoz való jognak a sérelmére hivatkozva kifogásolták, hogy a jogalkotó az öregségi

nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően már megszerzett nyugdíj jogosultságokat megszüntette, helyette – az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig – korhatár előtti ellátás, illetve a szolgálati nyugdíj helyett szolgálati járandóság folyósításáról rendelkezett. A volt országgyűlési képviselők, illetve korábban szolgálati nyugdíjban részesülők külön is sérelmesnek találták, hogy az őket a törvény alapján megillető korhatár előtti ellátás, illetve szolgálati járandóság összege a személyi jövedelemadó mértékével kevesebb, mint korábbi nyugdíjuk összege volt. Az alapvető jogok biztosa szintén indítványt nyújtott be, alaptörvény-ellenesnek tartva a törvény több rendelkezését, köztük a szolgálati járandóság szüneteltetésére vonatkozó előírásokat.

Az Alkotmánybíróság új többségének – melyhez ezúttal Stumpf István és a 'régiek' közül a rendszeresen az újjakkal tartó Lenkovich Barnabás mellett Paczolay Péter is csatlakozott – döntése értelmében az Alkotmánynak 2012 végéig továbbélő 70/E. § (3) bekezdése felhatalmazást adott arra, hogy a törvényhozó az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátást csökkenthesse, szociális ellátássá alakíthassa, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethesse. A többség szerint emiatt a szerzett jogok, a tulajdonhoz való jog, illetve a szociális biztonsághoz való jog sérelme nem volt megállapítható, miként a hátrányos megkülönböztetés tilalmáé sem, mivel az érintett személyek eltérő törvényi kezelésének alkotmányos indoka van. A többségi határozat ugyanakkor az ombudsmani indítvány alapján alaptörvény-ellenesnek ítélte és semmisítette azt a szabályt, amelynek értelmében a szolgálati járandóság folyósítását a törvény hatálybalépését megelőzően elkövetett súlyosabb bűncselekmények miatt is szüneteltetni kell. Ezzel kapcsolatban az indoklás megállapította: a jogállamiság elvébe ütközik, hogy a szolgálati járandóság jogosultja a bűncselekmény elkövetése idején nem lehetett teljes körűen tisztában tette jogkövetkezményeivel. A jogalkotó ezért csak a szolgálati járandóság mint ellátási forma bevezetését követően elkövetett súlyosabb bűncselekmények miatt szüneteltethette volna a juttatást.

Lévay Miklós a határozathoz fűzött különvéleményében – melyhez a 'régik' közül Bragyova András, Kiss László, sőt két régi Fidesz jelölt, Balogh Elemér és Kovács Péter is csatlakozott – szükségesnek tartotta volna megállapítani az egyes nyugdíjak összegének a törvény általi közvetlen és azonnali csökkentésére vonatkozó rendelkezések alaptörvényellenességét is, és azokat az Alkotmánybíróságnak a törvény hatálybalépésére visszamenőleges hatállyal meg kellett volna semmisítenie. A különvélemény – miközben elismeri, hogy az állam széles körű joga-

sítványokkal rendelkezik a szociális ellátásokon belüli változtatásokra, átcsoportosításokra és átalakításokra a gazdasági viszonyok függvényében – az alkotmányosság megítélésakor releváns tényezőnek tekinti, hogy a nyugdíjrendszer átalakítására olyan időben került sor, amikor a hatályát veszítő alkotmány időszakából az újonnan hatályosuló Alaptörvény intézményi rendszerébe kellett átlépni. Ezért az egyes korhatár előtti nyugdíjak megszüntetése, az ellátási összegek nominális értéken való csökkentése esetén elengedhetetlen lett volna az átmenet biztosítása. Ennek hiánya sérti a jogbiztonság követelményét abban az esetben, amikor a szerzett jog alapján járó, járulékfizetésen alapuló – tehát biztosítási – ellátás összegét csökkenti azonnali hatállyal a jogalkotó törvényi automatizmus révén.

8. Részben a jogállamiság részét képező jogbiztonság elve, részben pedig az alaptörvény M) cikke (2) bekezdésének a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, valamint a gazdasági erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni fellépést és a fogyasztók jogvédelmét előíró valamint az emberi méltóságra vonatkozó rendelkezéseit kérte értelmezni a kormány a devizahitel-szerződésekkel összefüggésben. A testület a 8/2014. (III. 20.) AB határozatában Pokol Béla különvéleménye³¹ mellett megállapította, hogy jogszabály a hatálybalépése előtt megkötött szerződések tartalmát kivételesen – a szerződéskötés körülményeinek előre nem látott, jelentős megváltozása esetén – módosíthatja. A kormány indítványában – utalva arra, hogy a devizaárfolyamok váratlan, nagymértékű változása és a devizaalapú kölcsönök törlesztőrészeinek növekedése a társadalom széles rétegei számára okoz nehézséget – két konkrét kérdést tett fel. Az első arra irányult, hogy az Alaptörvénynek abból a rendelkezéséből, amely az erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni fellépésre és a fogyasztók jogainak védelmére irányul, közvetlenül levezethető-e valamely tömegesen alkalmazott, a fogyasztók számára egyoldalúan és jelentős hátrányt okozó módon meghatározott szerződési feltétel, illetve az ezt megerősítő bírósági ítélet, valamint az ezek alapjánul szolgáló jogszabályi rendelkezés alaptörvényellenessége. A második kérdés alapján az Alkotmánybíróságnak értelmeznie kellett az emberi méltóság védelméhez való jogot és a jogállamhoz tartozó jogbiztonságot abból a szempontból, hogy milyen alkotmányossági feltételekkel kerülhet sor fennálló szerződéseknek jogszabály útján történő módosítására.

Az Alkotmánybíróság az első kérdést illetően megállapította, hogy az Alaptörvényből az államnak az a kötelezettsége következik, amely a fogyasztók érdekeit védő, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellépő intézményrendszer létrehozására és fenn-

tartására, továbbá a fogyasztók jogait biztosító jogszabályok megalkotására vonatkozik. A testület azt is megállapította, hogy a bírósági ítélet konkrét jellemzőit, amelyek közvetlenül az Alaptörvénynek a fogyasztók jogai védelméről szóló szabályából eredő alaptörvény-ellenességet okoznának, alkotmányértelmezési hatáskörben nem lehet megállapítani. Az erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni fellépésre és a fogyasztók jogainak védelmére irányuló alaptörvényi rendelkezésből ugyanakkor közvetlenül következhet valamely jogszabály alkotmányellenessége, de ennek megítélésénél a vizsgált rendelkezés szabályozási környezetét is figyelembe kell venni.

A többségi indoklás a második kérdés kapcsán úgy foglalt állást, hogy az Alaptörvény biztosítja a szerződéses szabadságot, de ez nem jelenti azt, hogy a létrejött szerződések nem módosíthatók. Jogszabály a hatálybalépése előtt megkötött szerződések tartalmát kivételesen – a szerződéskötés körülményeinek előre nem látott, jelentős megváltozása esetén – módosíthatja. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a jogbiztonság követelményei, a szerződéses szabadság, valamint a megkötött szerződés teljesítésébe vetett bizalom akkor érvényesülnek, ha az állam jogszabállyal a szerződések tartalmát általában csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén változtathatja meg alkotmányosan, mint amilyen feltételek fennállását az egyes szerződések bírósági úton való módosítása is megköveteli. A törvényi úton történő szerződésmódosításnak is, amennyire lehet, mindegyik fél méltányos érdekeit figyelembe kell vennie, vagyis az ilyen szerződésmódosításnak is érdekegyensúlyra kell törekednie a megváltozott körülmények mellett.

Nem könnyű megítélni, hogy a kormány valójában milyen döntést várt a testülettől, hiszen miközben retorikájában gyakran megjelenik a devizahiteles adósok megsegítésének szándéka, ugyanakkor a majd négy éves kormányzás érdemi intézkedés nélkül telt el. Ha a kormányban buzogna a vágy a megoldásra, akkor talán rossz hír lenne számára, hogy az Alkotmánybíróság szerint nem vezethető le az Alaptörvényből, hogy valamilyen szerződéstípus közvetlenül alkotmányellenes lenne. A testület azt is leszögezte, hogy számos megoldás lehet alkotmányos, de a határozat indoklása szerint nem az alkotmánybírák feladata ezek közül választani. Lényegében ugyanezt válaszolta az Alkotmánybíróság 1990-ben az akkori pénzügyminiszter alkotmányértelmezést kérő indítványára a kedvezményes kamatozású, hosszú lejáratú lakásépítési és -vásárlási kölcsönök kamatainak tervezett emelése érdekében megalkotandó jogszabály kapcsán. Egy évvel később – ugyancsak a lakáshitelek kamatával összefüggésben azt is kimondta, hogy a fennálló szerződések tartalmának jogszabály

útján történő megváltoztatása csak akkor lehetséges, ha a szerződéskötést követően beállt változás valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülmények változása nem volt ésszerűen előrelátható, ugyanakkor túlmegy a normális változás kockázatán, és a beavatkozás társadalmi méretű igényt elégít ki. A mostani határozat indokolása szerint a törvényhozó feladata eldönteni, hogy a körülmények változása olyan tömeges problémát okoz-e, hogy törvénnyel kell beavatkozni, és ebben az törvényhozónak ezt bizonyítania is tudni kell, ha esetleg az Alkotmánybíróság elé kerülne a törvény. Vagyis az alkotmányjogilag korrektnek mondható döntés ezen indokolási kötelezettség előírása mellett felhatalmazta a kormányt a szerződések törvényi módosítására.

AZ ALAPJOGOK ÉRVÉNYESÜLÉSE, KORLÁTOZÁSA

1. A kormány rendpárti terveinek egyik elemeként már közvetlenül hivatalbalépését követően módosította az akkor hatályos régi szabálysértési törvénynek a 14–18 év közötti fiatalkorúak szabálysértési őrizetbe vételének és elzárásának szabályait, 30 napra emelve személyi szabadságuk korlátozásának felső határát, majd ezt a jelentős alapjog-korlátozást beépítette a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvénybe is. A 3142/2013. (VII. 16.) AB határozat az ombudsman ezzel kapcsolatos indítványáról döntött. Szabó Máté utólagos normakontroll-eljárás keretében kérte a kifogásolt rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mert álláspontja szerint sérült a fiatalkorúak szabadsághoz és személyi biztonságához való joga, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga. Hivatkozott arra, hogy a 18 év alattiak elzárása és a szabálysértési őrizet szükségtelenül és aránytalanul korlátozza az eljárás alá vontak személyi szabadsághoz való jogát, továbbá az okozott közvetett és közvetlen hátrány nem áll arányban az elérhető eredménnyel. Az alapvető jogok biztosa indítványozta e rendelkezések nemzetközi szerződésbe, nevezetesen a Gyermekek jogairól szóló New York-i egyezménybe ütközésének vizsgálatát is.

A testület többsége – amelyhez az öregségi nyugdíj döntéshozatalához hasonlóan ebben az esetben is társult Stumpf István, Lenkovic Barnabás, Paczolay Péter, sőt ezúttal Balogh Elemér is – mindkét indítványrészt elutasította, mondván, hogy a vizsgált korlátozás nem tekinthető az elérni kívánt célhoz képest aránytalanoknak, és nem sértik az indítványozó által hivatkozott nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeket sem. A különvéleményt – csakúgy, mint

az öregségi nyugdíj ügyében – ezúttal is Lévay Miklós fogalmazta meg, és a hozzá csatlakozók köre is azonos, Balogh Elemér kivételével, vagyis Bragyova András, Kiss László és Kovács Péter. Eszerint a kifogásolt szabályozás ellentétes a New York-i egyezményvel, és ezáltal sérti az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését. Az egyezmény rendelkezései ugyanis még a súlyos bűncselekmény elkövetése miatt alkalmazható szabadságelvonást is csak kivételesen tekintik elfogadhatónak, akkor, ha nincs más alkalmas megoldás, vagyis még a legsúlyosabb bűncselekmények esetén is biztosítani kell a szabadságelvonás alternatíváit. A törvénynek a szabálysértési elzárás fiatalokúakkal szembeni alkalmazhatóságára vonatkozó szabályai viszont nem felelnek meg a fiatalokúak szabadságelvonásával kapcsolatos az egyezményben meghatározott 'ultima ratio' és arányosság követelményének. A kisebbséget alkotó bírák azt is megállapították, hogy a jogalkotó elmulasztotta a nemzetközi szerződésből származó jogalkotási kötelezettségét, mert nem rendelkezett a fiatalokúakkal szemben az elzárást helyettesítő olyan szabálysértési szankciók alkalmazási lehetőségéről, amelyek lehetővé tennék a fiatalokú szabálysértők esetében a nevelési célok és a törvények tisztelete érvényesülését, valamint a reintegráció elősegítését, ezért az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását is.

2. Az új többségnek a véleményszabadsággal kapcsolatos felfogása jelentős módosulását tükrözi a 16/2013. (VI. 20.) AB határozat, amely a Büntető Törvénykönyv nemzetiszocialista és kommunista rendszerek bűnei tagadása elnevezésű tényállásának alkotmányossági vizsgálatát végezte el egy bírói konkrét normakontroll-indítvány nyomán. A többségi felfogás módosulása különösen szembetűnő, ha azt az önkényuralmi jelképek használatának alkotmányosságával kapcsolatos, korábban elemzett 4/2013. (II. 21.) AB határozattal vetjük össze. De hogy nem annyira a véleményszabadsággal összefüggő konzervatív felfogás többségbe kerüléséről, sokkal inkább politikai természetű döntésről van szó mind a mostani többség, mind a korábbi kisebbség részéről, azt jelzi, hogy mint ahogy 2013 februárjában sem általában az önkényuralmi jelképek, hanem csak az ötágú vörös csillag volt a vizsgálat tárgya, úgy a júniusi döntés sem mindkét önkényuralmi rendszertípus, hanem csak a kommunizmus bűneinek tagadásáról szól. Ráadásul a júniusi többség álláspontját politikai-ideológiai mezőbe helyezi a tény, hogy az utóbb vizsgált tényállási elemet a jelenlegi kormány tette a törvény részévé, hiszen a Büntető Törvénykönyv 269/C. §-ának az előző kormány által javasolt tényállása még csak

a Holokauszt tagadását tilalmazta,³² és ennek az Orbán-kormány idején történt módosítása egészítette azt ki a kommunista rendszerek bűnei nyilvános tagadásának szankcionálásával.³³ Ahogy Kovács Péter és Bragyova András – két, eltérő ideológiájú politikai párt által jelölt alkotmánybíró – egymással egyetértve a határozathoz fűzött különvéleményükben megállapítják: a náciizmus és a kommunizmus együtt kezelése jogi szempontból nem elfogadható, és ellentétes az EJEB gyakorlatával is. Ez tulajdonképpen egy ideológiai álláspont törvénybe foglalását jelenti, ami hátrányos helyzetbe hozza a más állásponton lévő vádlottakat, ahogy azt az indítványozó is állítja.

Az eljárást kezdeményező bíró ugyanis az előtte folyamatban lévő per kapcsán a törvényi tényállás túlságosan 'széles', vagyis a jogállamiság részét képező jogbiztonságot, és a véleményszabadságot sértő voltát kifogásolta az 1956-os forradalom és szabadságharc leverésében, majd az azt követő megtorlásban utasítást adó vezetőként érintettek vonatkozásában. Álláspontja szerint e személyek esetében a szóban forgó törvényi tényállásban rögzített 'kommunizmus bűneinek' elismerése, avagy azok nem 'jelentéktelen színben való feltüntetése', éppen a saját felelősségük elismerését jelentené, amire jogilag nem kötelezhetőek, hiszen akkor bűncselekménnyel vádolnák saját magukat, ezért rájuk ez a tényállás alkotmányosan nem alkalmazható. A többséget alkotó alkotmánybírák viszont nem a tényállás megfogalmazásának arányosságát vizsgálták a konkrét eset kapcsán, hanem sokkal inkább kizárólag a szabályozás legitim célját vizsgálták: egyrészt az áldozatok és a velük közösséget vállaló, a demokratikus értékek mellett elkötelezett állampolgárok méltóságát, másrészt a demokratikus eszme megkérdőjelezésére alkalmas megnyilvánulások elleni fellépést, harmadrészt a köznyugalom védelmét. Kicsit olyan ez az eljárás, mintha a strasbourgi bíróság egy alapjog-korlátozás elfogadásakor a szokásos három lépcsős mérlegelés során megelégedne az első két kérdésre (a törvény általi szabályozás és a legitim cél) adandó igenlő válasszal, és egyáltalán nem vizsgálná, vajon a korlátozás nem lépi-e túl a cél eléréséhez egy demokratikus társadalomban szükséges mértéket. Egyébként az arányosság vizsgálata mintha kikerült volna az új testület eszköztárából, annak ellenére, hogy azt – az 1989-es alkotmánnyal ellentétben – az Alaptörvény kifejezetten tartalmazza, mint a korlátozás mércéjét. Ez a jelenség is a szakmai alkotmányjogi szempontok háttérbe szorulására utal.

A három különvéleményt megfogalmazó Bragyova András, Kovács Péter és Lévay Miklós egyetért abban, hogy a kifogásolt tényállás megfogalmazása nem felel

meg az Alaptörvénynek, az szükségtelenül korlátozó a véleménynyilvánítás szabadságát (Bragyova és Kovács), illetve sérti a jogállamiság elvét (Lévay). Lévay Miklós különvéleménye külön kitér a júniusi és a februári többségi álláspont feloldhatatlan ellentmondására, ami nehezen magyarázható mással, mint politikai-ideológiai elfogultsággal: miközben a vörös csillag használatának tilalma kapcsán a többséget alkotó alkotmánybírák a bizonytalan megfogalmazású tényállás átalakítását a törvényalkotóra bízták a rendelkezés *pro futuro* megsemmisítésével, a kommunista bűnök tagadása büntetésének hasonlóan nehezen értelmezhető szövegét maguk próbálták megmagyarázni, nemhogy a megsemmisítés, de még az alkotmányos követelmény megfogalmazásának lehetőségével sem élve.

3. Egyebek között ugyancsak a véleménynyilvánítás, ezenkívül a vállalkozás szabadságának, valamint a jogállamiság részét képező jogbiztonság sérelmét kifogásolták azok a panaszosok, akik számára a közúti közlekedésről szóló törvény és végrehajtási kormányrendeletének módosítása megtiltotta egyes, korábban kihelyezett reklámtáblák elhelyezését, részben méretük, részben a közúthoz képest elfoglalt helyük alapján. A korábbi szabályozáshoz képest a reklámtáblák kihelyezésére a törvénymódosítás generális tilalmat rendelt el, illetve megtiltotta az úttest felé benyúló lámpaoszlopokon elhelyezett kisebb méretű táblák további ottmaradását. Ezek eltávolítására a hatálybalépéstől számított szűk két hónap állt a tulajdonosok rendelkezésére.

A testület többsége – nem látván semmilyen alaptörvény-ellenességet – a 3208/2013. (XI. 18.) AB határozattal elutasította az alkotmányjogi panaszokat. Ezzel szemben a Bragyova András által megfogalmazott különvélemény – melyhez négy konszenzussal megválasztott bíró, Kiss László, Kovács Péter, Lévay Miklós és Paczolay Péter csatlakozott – a támadott rendelkezéseket több okból is alkotmányellenesnek ítélte és hatálybalépésükre visszamenőleges megsemmisítésüket tartotta volna helyesnek. A különvélemény szerint a korlátozások teljességgel szükségtelenek, azok alkotmányos célja nem ismerhető fel, sőt ilyen célt maga a törvény sem tüntet fel. Ha igaz, hogy a közutak mentén elhelyezett reklámtáblák elterelik a közlekedők figyelmét – érvel Bragyova –, akkor ez minden, a közlekedők látóterébe eső reklámtáblára megkülönböztetés nélkül igaz, függetlenül attól, hogy hol található. Ugyanakkor a törvény egyes táblák kihelyezését megtiltja, az úttesten közlekedő járműveken elhelyezetteket viszont nem, jóllehet azok az úttest mellett elhelyezetteknek sokkal inkább zavaróak lehetnek. A többségi indokolás minden alkotmányjogi megfontolást nélkülöző jellegére

utal, hogy maga is elismeri: a törvénymódosítás hatálybalépése időpontjának meghatározása több tekintetben sem felelt meg a jogállamiság követelményeinek, mégis arra a következtetésre jut, hogy „a jogbiztonság kirívóan súlyos sérelmét az Alkotmánybíróság az említett aggályok ellenére kivételesen” (?) nem állapítja meg.

4. Ugyancsak semmiféle alkotmányjogi érvelés nem található a 3036/2014. (III. 13.) AB végzés többségi indokolásában, melyet a konszenzus nélkül megválasztott új bírák jegyeztek Lenkovic Barnabással kiegészítve, szemben a különvéleményt nyilvánító 'régi' bírakkal, akikhez ezúttal is Stumpf István csatlakozott. A 8:7 arányú döntés visszautasította azt az alkotmányjogi panaszt, amelyet egy országgyűlési képviselőjelölt meghatalmazottja nyújtott be egy kúriai végzés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozva. A panaszos kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a reklámtáblák, reklámhordozók és egyéb reklám célú berendezések közutak melletti elhelyezésének részletes szabályairól szóló, előző pontban tárgyalt kormányrendeletnek azt a kiegészítését, amely a korlátozást kiterjesztette a választási eljárásról szóló törvény szerinti plakátokra is.

A Kúria végzésében helyben hagyta a Nemzeti Választási Bizottság határozatát, mely az indítványozó választási plakátjának elhelyezésével összefüggésben jogsértést állapított meg. A panaszos szerint mind a kúriai ítélet, mind pedig az alapjául szolgáló kormányrendelet sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánításhoz való jogát, az utóbbi azért, mert a törvénynél alacsonyabb szintű jogszabállyal a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá vonta a reklámtábla, reklámhordozó és egyéb reklám célú berendezés fogalmát.

A többség ahhoz sem vette a fáradságot, hogy alkotmányjogilag érveljen a kifogásolt szabályozás mellett, ehelyett azt a lehető legegyszerűbb utat választotta, hogy minden alap nélkül kijelentette: „... az indítvány nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegére, illetőleg arra nézve, hogy a bírói döntés miért ellentétes az alaptörvény megjelölt rendelkezésével.” Az Alkotmánybíróság honlapján közzétett indítvány-szöveg alapján mindenki könnyen meggyőződhet arról, hogy egyik állítás sem állja meg a helyét, ahogy arra mind a Paczolay Péter, mind pedig a Stumpf István által jegyzett különvélemény helyesen rámutat.³⁴ Az Alaptörvény sérelmével kapcsolatban az indítvány az 1/2013. (I. 7.) AB határozatra hivatkozva kifejti, hogy a választási plakátok elhelyezését korlátozó szabályok a véleménynyilvánítás jogának korláto-

zását jelentik. Ugyanakkor – érvel a panaszos – az Alaptörvény 1. cikk (3) bekezdése szerint „az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg”, és mivel a választási plakát elhelyezésének egyes helyeken való megtiltása a véleménynyilvánításhoz való jogot közvetlenül korlátozza, így arra csak törvényben kerülhet sor. Ehhez képest – szól az indítványozói és a vele azonosuló különvéleményi érvelés – a reklámtáblakra vonatkozó törvényi tilalmat kifejezetten a kifogásolt kormányrendelet terjesztette ki a választási plakátokra.

Másrészt a panasz és ennek nyomán a különvélemény azt is állítja, hogy a bírói döntés azért is megsemmisítendő, mert az az Alaptörvénnyel ellentétesen értelmezi a választási eljárási törvényt. A kisebbségben maradt alkotmánybírák szerint kizárólag az az értelmezés lett volna összhangban az Alaptörvénynek a véleménynyilvánítás szabadságát garantáló IX. cikk (1) bekezdésével, amely a törvényi szabályozást zártnak tekintti, vagyis ha a plakát elhelyezése nem sérti a választási eljárási törvényt, akkor az jogszerű.

5. A konkrét, történetesen ellenzéki képviselőjelölt hirdetőszlopra kihelyezett plakátjának jogszerűtlenségét jóváhagyó döntésének eseti politikai motivációján túlmutató probléma, hogy a többségi indoklás a választási eljárási törvényben nevesített, a választási szervek döntéseivel szembeni alkotmányjogi panaszt mintha megpróbálná elszakítani az alkotmánybírói törvénynek a panaszra vonatkozó általános szabályaitól, és ezzel minden törvényi alap nélkül kizárni a bírói döntések esetében a jogszabály felülvizsgálatát. Ezt a gyanút igazolta annak az alkotmányjogi panasznak a visszautasítása, amelyben az indítványozó kifogásolta, hogy magyarországi lakcímmel rendelkezőként külföldön nem tud levélben szavazni az országgyűlési választásokon, ellentétben a lakcímmel nem rendelkezőkkel, akiknek a törvény biztosítja ezt a lehetőséget. Kérelmét a Nemzeti Választási Iroda azért utasította el, mert van magyarországi lakcíme. A döntés ellen benyújtott alkotmányjogi panaszában kérte a választási eljárási törvény azon rendelkezésének felülvizsgálatát és megsemmisítését, amely szerint csak az nyújthat be kérelmet, akinek nincs magyarországi lakcíme. Az Alkotmánybíróság Balogh Elemér, Paczolay Péter, Pokol Béla, Stumpf István, Szívós Mária összetételű ötágú tanácsa a 3048/2014. (III. 13.) AB végzésben azzal utasította el a panaszt, hogy csak a lakcímmel nem rendelkezők terjeszthetnek elő kérelmet, a kérelmezőnek pedig van lakcíme, ezért nincs érintettsége. Vagyis a bírák tudomást sem vettek a panaszos normakontroll iránti kérelméről.³⁵

6. Talán éppen az a körülmény motivált négy ’új’ alkotmánybírák véleményének két héten belüli szinte érthetetlen megváltoztatására egy ugyancsak választási plakáttal kapcsolatos alkotmányjogi panasz esetében, hogy ebben az esetben nem is kellett volna normakontrollt végezni. A panaszt feltehetően egy kormánypárti képviselőjelölt nyújtotta be, mert egy újabb választási plakát ügyében a Kúria ezúttal nem ítélte jogellenesnek a villanyoszlopra történő kihelyezést. Az Alkotmánybíróság a 3065/2014. (III. 26.) AB határozatban – Balsai, Dienes-Oehm, Salamon és Szívós bírák különvéleménye mellett – most elutasította a Kúriának egy olyan végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt, amellyel ellentétes tartalmú kúriai végzést támadó panaszt két héttel korábban meg sem vizsgált. A Kúria ezúttal ugyanis megváltoztatta a Nemzeti Választási Bizottságnak azt a határozatát, mely szerint az érintett egyéni képviselőjelölt jogellenesen helyezte el választási plakátját egy közterületen álló villanyoszlopon. A Kúria végzésében kimondta, és ezt most az alkotmánybírák többsége jóváhagyta, hogy a választási eljárásról szóló törvény rendelkezései értelmében választási plakát kampányidőszakban korlátozás nélkül elhelyezhető. Az indítványozó – mint egy másik jelölőszervezet által támogatott képviselőjelölt – panasz szerint a Kúria végzésével jogszerűvé tette egy másik képviselőjelölt jogellenes tevékenységét, amivel jelentős előnyt biztosított számára. Szerinte a végzés sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében biztosított passzív választójogát, illetve a véleménynyilvánítás szabadságához való jogát, mivel egyenlőtlen helyzetet teremtett a képviselőjelöltek között. Az Alkotmánybíróság többségi indoklása szerint a Kúria mostani végzésében nem ismerhető fel személyek közötti különbségtétel, a benne foglalt jogértelmezés nem tesz különbséget képviselőjelöltek között. Az a tény, hogy ehhez a határozathoz mindössze négy alkotmánybíró fűzött különvéleményt, feltehetően arra utal, hogy a korábbi határozatot jegyző nyolc ’új’ bíró közül akár négyen is megváltoztathatták álláspontjukat, de egyikük bizonyosan, hiszen különben nem kaphatott volna többséget a panasz elutasítása.

7. Néhány nappal a 2014. március 15-i hatálybalépése előtt meghozott 7/2014. (III. 7.) AB határozatában az alkotmánybírák alaptörvény-ellenesnek nyilvánították az új Polgári Törvénykönyv 2:44. §-át, amely a közügyek vitatásakor a közéleti szereplők szélesebb körű bírálhatóságát „méltányolható közérdek” igazolásához kötötte. Az alaptörvény-ellenesnek ítélt törvényi feltételt a testület megsemmisítette, így az nem lépett hatályba. Az Alkotmánybíróságnak a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatával kialakított és azóta következetesnek mondható gya-

korlátát megerősítő, 8:7-es szavazatarányú döntése úgy született meg, hogy a konszenzus nélkül megválasztott bírák közül nemcsak Stumpf István, de ezúttal Szalay Péter is csatlakozott a 'régiekhez', így közülük Lenkovics Barnabás szokásos átállása nem volt elegendő az 'újak' többségéhez.

A Ptk. kifogásolt passzusa három, együttes feltételt tette függővé a szólásszabadság gyakorlását, ha az közéleti szereplő személyiségvédelmének kérdéséveti fel. Eszerint a közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét méltányolható közérdekből, szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja. Az alapvető jogok biztosja a feltételrendszer egyik elemét, a „méltányolható közérdek” megkövetelését alaptörvényellenesnek tartotta, ezért a rendelkezés alkotmányosági felülvizsgálatát kezdeményezte.

A többségi indokolás abból indul ki, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a szabad társadalmi vitát szolgáló gyakorlása minden esetben kiemelkedő jelentőségű alkotmányos érdekek minősül, ezért nincs szükség további 'közérdek' igazolására ahhoz, hogy a közszereplők bírálatára másoknál lényegesen szélesebb körben nyíljon lehetőség. Így ez a feltétel indokolatlan mértékben szűkíti a szabad véleménynyilvánítások körét. A többség szerint a 'szükséges és arányos mértékben', illetve 'az emberi méltóság sérelme nélkül' fordulatok minden releváns szempont érvényesítésére mozgásteret biztosítanak.

Az indokolás azt is hangsúlyozza, hogy bár a személyiségvédelem korlátozottsága nem csupán a hivatásszerűen közszereplést vállalók esetében érvényesülő szabály, a bírált személy státusza nem hagyható figyelmen kívül: a közhatalmat gyakorló személyek és a közszereplő politikusok esetében a személyiségvédelem korlátozottsága mindenki máshoz képest szélesebb körben minősül 'szükségesnek és arányosnak'. Esetükben a közügyekkel összefüggésben megfogalmazott, értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás főszabály szerint nem lehet polgári jogi felelősségre vonás alapja. Mindez a többség szerint nem jelenti az emberi méltóság védelmének kiüresedését. A közhatalmat gyakorló személyeket és a közszereplő politikusokat is megilleti a személyiségvédelem, ha az értékítélet a személyüket nem a közügyek vitatása körében, nem közéleti tevékenységükkel, hanem magán- vagy családi életükkel kapcsolatban érinti. Abban az esetben is indokolt lehet a polgári jogi felelősségre vonás, amikor a megfogalmazott vélemény az érintett személy emberi státuszának teljes, nyilvánvaló és súlyosan becsmérő tagadásaként már nem az új Ptk. 2:43. §-ában foglalt nevesített személyiségi jogokba (pl. a becsület és a jó hírnév védelmé-

be), hanem a 2:42. §-ban foglalt emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusába ütközik. A többség ennek magyarázataként is felhasználja elődeik korábbi gyakorlatából azt az elvet, hogy az emberi méltóság az emberi státusz jogi meghatározójaként a közéleti szereplők esetében is korlátozhatatlan, szemben az emberi méltóságból fakadó egyes személyiségi jogokkal, melyek korlátozhatóak.

A többségi határozatnak a korábbi alkotmánybírói gyakorlatra alapozása képezi Balsai István és a hozzá csatlakozó Szívós Mária különvéleményének a fő indokát. Lenkovics Barnabás ehhez hozzáteszi, hogy az elmúlt évtizedben bekövetkezett társadalmi változások szükségessé teszik az állam mint közhatalom erősebb védelmi szerepét a sajtó- és média-hatalmak befolyásával szemben, mintha ezek a változások a korábbi alkotmánybírói gyakorlat kialakulása óta történtek volna. Ugyancsak használja 'napjaink' információtechnológiai fejlődésének és megkommunikációs gyakorlatának szempontját a kifogásolt szabályozás alkotmányosságának megalapozására Salamon László különvéleménye. Pokol Béla viszont elsősorban azt kifogásolja, hogy a többség az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára támaszkodott érvelésében. Dienes-Oehm Egon és Juhász Imre különvéleményei más-más érveléssel, de egyaránt az Alaptörvény preambulumaának a szabadság közösségi érdekek általi kötöttségére hivatkozva gondolja úgy, hogy a vélemény szabadság támadott korlátozása alkotmányos. Ez a két különvélemény kétségkívül az Alaptörvény egyfajta közösségi jellegét, mint az 1989-es alkotmánytól eltérő értelmezési keretet jelöli meg az eltérő eredményre vezető alkotmányértelmezés alapjaként, ami saját értelmezésében – ahogy azt korábban említettem – talán inkább etatista jelleget jelent.

8. Az Alkotmánybíróság 2013 második felében kétszer is foglalkozott egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak megállapítása érdekében végrehajtott módosításaival. A 19/2013. (VII. 19.) AB határozat egyhangú döntéssel (!) felfüggesztette a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény egyes rendelkezéseinek hatálybalépését. A törvényhozó a módosítással a rendszerváltás óta kialakult szigorú adatvédelmi kötöttségeken lazított komoly mértékben, annak érdekében, hogy minél több magánéleti információt gyűjthessen a köz magas rangú szolgálóiról: nagyköveteiről, államtitkárokról, kormánybiztosokról, autonóm államigazgatási, illetve önálló szabályozó szervek, kormányhivatalok, az Országgyűlés Hivatala, a Köztársasági Elnöki Hivatal vezetőiről, honvédségi és rendőri vezetőkről. A módosítást követően e vezetők alkalmazását megelőző nemzetbiztonsági ellenőrzése, ami eddig is ki-

terjedt közép- és felső szintű vezetők meglehetősen széles körére, például azokra, akik közpénzekről döntenek, de ami nem foglalta magában a telefonhallgatás, a levélfelbontás vagy a lakás átkutatásának lehetőségét, kiegészül egy folyamatos ellenőrzés állandó lehetőségével, ami akár egy évben két hónapig is tarthat, és ami az illető és közvetlen hozzátartozói magánbeszélgetéseinek lehallgatásától otthonuk átvizsgálásáig mindenre kiterjedhet. Mindez titokban történik, és anélkül, hogy az illetőnek bármilyen konkrét okot kellene szolgáltatnia a szoros titkoszolgálati megfigyelésre. Az érintett vezetők mindössze annyi a dolga, hogy ő és házasára előzetesen hozzájáruljon legszűkebb magánszférájának durva megsértéséhez, majd beletörődjön abba is, hogy annak – esetleg az elbocsátásához vezető – eredményét is csak akkor tudhatja meg, ha azt nem minősítik titkosnak. Megfigyelők által feltárt nemzetbiztonsági kockázatok helytálló voltával kapcsolatban panaszt tehet ugyan államigazgatási felettesénél: a miniszternél, vagy éppen a miniszterelnöknél, aki akár el is tekinthet az elbocsátástól, de a megállapításokat nem vitathatja független bírói fórum előtt.³⁶

Az ügyben Szabó Máté, az alapvető jogok akkori biztosja a magán- és családi élet, valamint a személyes adatok védelmének sérelmére hivatkozva kérte a rendelkezések megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján megkezdte a vizsgálatot, de annak érdemi elbírálását a nyári ítélezési szünet miatt a törvény 2013. augusztus 1-jei hatálybalépését megelőzően már nem látta lehetségesnek. De miután a vizsgált rendelkezések közül azok esetében, amelyek alapján a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy a jogviszonya fennállása alatt folyamatosan megfigyelés alatt állna, alaptörvény-ellenesség fennállását valószínűsítette, e paragrafusok hatálybalépését felfüggesztette. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény értelmében, ha a testület 180 napon belül, vagyis 2014. március 24-ig nem döntött volna az indítvány érdeméről, vagy a felfüggesztés meghosszabbításáról, a felfüggesztett rendelkezések hatályba léptek volna. Az alkotmánybírák azonban egy héttel a határidő lejárta előtt hozott 9/2014. (III. 21.) AB határozatában alaptörvény-ellenesnek minősítették és megsemmisítették a kifogásolt rendelkezéseket, így azok nem léptek hatályba. A többségi indoklás szerint a támadott szabályok „megteremtik a szabályozási kereteket az ellenőrzött személyek és családjuk, személyes kapcsolatainak, akár intim éle-

tének megfigyelésére, nyilvántartásba vételére”, így az ezzel kapcsolatos döntéssel szemben nincs külső jogorvoslati lehetőség. A határozathoz Balsai István, Salamon László és Szívós Mária fűzött különvéleményt. Szívós Mária semmiféle alkotmányos aggályt nem látott a törvény támadott passzusai kapcsán, Balsai István megelégedett volna azok alkotmányos tartalmának megállapításával, Salamon László pedig *pro futuro* megsemmisítést, a külső jogorvoslat hiánya miatt viszont mulasztás megállapítását tartotta volna helyesnek. Az eddig tárgyalt többi határozat tükrében nehéz megmagyarázni a testület egységes kiállását a felfüggesztésről szóló, illetve mindössze három különvélemény mellett született döntését a végleges határozatban e kormány közvetlen politikai érdekeit szolgáló alapjog-korlátozással szemben. Maguk az alkotmánybírák ugyan nem tárgyai a kifogásolt megfigyelésnek, de talán veszélyeztetve érezték magukat későbbi hasonló tervek által.

9. Mindenesetre a többséget alkotó bíráknak a nemzetbiztonsági ellenőrzésekkel szembeni magánélet- és adatvédelmi érzékenységre nehéz következtetni a felfüggesztés óta eldöntött hasonló ügyben született 32/2013. (XI. 22.) AB határozatából. Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet által előterjesztett alkotmányjogi panasz kifogásolta, hogy a rendőrségi törvény 2011. decemberi módosítása feljogosította a 2010-ben, a miniszterelnök korábbi személyi testőrének vezetésével, 10 milliárd forintos költségvetéssel rendeleti úton életre hívott Terrorelhárítási Központot (TEK) titkos nemzetbiztonsági információgyűjtésre is, lényegében mindenfajta állami és magánintézménytől. Az így szerzett információkkal a TEK bárki teljes személyiségprofilját könnyen összeállíthatja, anélkül, hogy az illető akár csak bűncselekmény gyanúsítottja lenne. Elegendő, ha a közelebről meg nem határozott terrorista tevékenységgel összefüggésbe hozható. Ráadásul – ellentétben a hagyományos rendőrséggel, amelynek ehhez bírói engedélyre van szüksége – a TEK titkos megfigyeléseihez és információgyűjtéséhez csak igazságügy-miniszteri beleegyezés szükséges.

A többség – amelyhez a különvélemények hiányának tanúsága szerint az új bírákon, köztük Stumpf Istvánon kívül a régiek közül csatlakozott nemcsak Lenkovics Barnabás, Balogh Elemér és Kovács Péter, de a nem Fidesz-jelöltek közül Kiss László és Lévay Miklós is – nem kifogásolta a TEK mint rendőri szerv nemzetbiztonsági információgyűjtésre való fel-

jogosítását bírói kontroll nélkül, és megelégedett azzal, hogy alkotmányos követelmény keretében előírja a miniszter indokolási kötelezettségét.

Pokol Béla párhuzamos véleményében kifogásolta, hogy a többségi indokolás az Alaptörvény VI. cikke (1) bekezdésének a magán- és családi élet védelmére vonatkozó rendelkezéséből egy általánosabb 'magánélethez való jogot' alkotott, a (2) bekezdés adatvédelemre vonatkozó fordulatát pedig 'információs önrendelkezési jog'-nak nevezte át, és ezzel az Alaptörvény szövegéből új jogokat olvasztott ki. Ezzel Pokol szerint az Alkotmánybíróság követve a régebbi összetételű testületek 'ultraindividualizmusát' hozzájárult a korábbi véleményeiben is felvetett 'alkotmányoligarchia' kialakulásához.

Különvéleményükben a konszenzus nélkül megválasztott új bírák közül Salamon László, Dienes-Oehm Egon és Szívós Mária semmilyen kifogásolnivalót nem látott a vizsgált szabályozásban, így még az alkotmányos követelmény megfogalmazását is feleslegesnek ítélték.

A támadott rendelkezések gyökeresen ellentétes megítélését tükröző különvéleményében Paczolay Péter, a testület elnöke, akihez Bragyova András is társult, részben az Alaptörvény VI. cikkének a magánélet védelmére hivatkozva, részben 46. cikkének a rendőrségi és nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladatai elkülönítésére vonatkozó rendelkezései sérelme miatt szükségesnek találta volna a kifogásolt rendelkezés megsemmisítését.

10. Az emberi méltósághoz való jogtól, a hátrányos megkülönböztetés tilalmán át a gyermekek megfelelő testi, szellemi, erkölcsi fejlődéséhez való jogáig több alapjogot, valamint a bírósághoz forduláshoz való jogát és a hatékony jogorvoslathoz való jogot is érinti az az alkotmányjogi panasz, amelyről a 3133/2013. (VII. 2.) AB határozattal döntött a testület. Maga a többségi döntés végül is az indítványozó érintettségének hiánya miatt visszautasította a panaszt, így tehát az érintett jogok megsértésének érdemében nem, csak hatáskörének hiányáról foglalt állást a testület. Úgy ítélem azonban meg, hogy ez a Kiss László és Lévay Miklós különvéleménye mellett született döntés a hatásköri aktivizmus elutasítása mellett egyfajta politikai állásfoglalás is volt amellyel, hogy a többség nem kívánja minimálisan sem kiterjesztően értelmezni saját hatáskörét annak érdekében, hogy a panaszhoz hasonló szegregációs ügyek által felmerülő komoly alkotmányossági kérdésekkel foglalkozzon.

Az indítványozó mint az egyenlő bánásmódról és esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény szerinti társadalmi és érdek-képviselői szervezet az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló személyiségi

jogi perben pert indított Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatával szemben, mert az az önkormányzat fenntartásában működő egyik általános iskolában a cigány és a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeket a többi általános iskola tanulóitól jogellenesen elkülönítette. Az elsőfokú bíróság megállapította az egyenlő bánásmód követelményének megsértését, továbbá kötelezte az önkormányzatot a jogsértés abbahagyására és a sérelmes helyzet megszüntetésére, a jogsértés megszüntetésének módját azonban nem határozta meg. A másodfokú bíróság ítéletében a jogsértés abbahagyására szorítkozott. A Kúria a felülvizsgálati kérelemnek a jogsértés megszüntetésére vonatkozó részét elutasította, hivatkozva a szülők szabad iskolaválasztáshoz való jogára, és arra, hogy személyiség jogi per keretein belül az iskola megszűnését eredményező döntés nem hozható. Az Alkotmánybíróság többségi döntése szerint a panaszos mint közérdekű igényérvényesítőként eljáró szervezet természetes személyek Alaptörvényben foglalt jogai érvényesítésére – a törvényi feltételek hiányában – alkotmányjogi panaszt közvetlenül, a saját nevében nem terjeszthetett volna elő, ezért azt visszautasították.

Különvéleményében Kiss László, akihez Lévay Miklós is csatlakozott, úgy ítélte meg, hogy az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania azt, hogy az indítványozó civil szervezet nem csak az egyenlő bánásmódról és esélyegyenlőségről szóló törvény szerint jogosult rendesbírói eljárásokban eljárni, hanem ezek lezárultát követően – az Alkotmánybíróságról szóló törvény szerinti eljárások indítványozójaként – saját jogon is benyújthat alkotmányjogi panaszt. Ehhez az Alkotmánybíróságnak alkotmányjogi panasz eljárásban alkalmazott érintettség fogalmát a jelen ügyben az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésébe foglalt esélyegyenlőségi intézkedésekről szóló klauzula figyelembevételével kellett volna értelmezni. Ennek alapján a két alkotmánybíró szerint be kellett volna fogadni és érdemben kellett volna vizsgálni az alkotmányjogi panaszt. A visszautasítással a többség – érvelnek a különvéleményen lévők – éppen a leginkább rászorult, saját jogaiknak hatékony érvényesítésére is gyakran képtelen személyektől vonta meg a segítséget. Ezt igazolja szerintük, hogy eddig egyetlen, kifejezetten szegregációs ügyben sem hozott érdemi döntést az Alkotmánybíróság, ami azt eredményezi, hogy a közérdekű keresetek alapján indult rendesbírói eljárások kikerülnek az alkotmányossági felülvizsgálat köréből. Ez pedig már egyfajta állásfoglalás a testület részéről az iskolai szegregáció politikai jelentőségű ügyében.

11. 2014 februárjában ismét az Alkotmánybíróság elé került az előző kormány által nyújtott végkielé-

gítések 98 százalékos visszamenőleges különadóval sújtó, időközben hatályon kívül helyezett, de a bírósági gyakorlatban még alkalmazott törvény kérdése. Az indítványt egy ilyen ügyet tárgyaló bíró nyújtotta be, mert álláspontja szerint a különadó eltűzött mértékű, sérti az emberi méltósághoz és a tulajdonhoz való jogot, továbbá a különadót rögzítő 2010-es törvény nemzetközi szerződésbe, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló római egyezménybe is ütközik. 6/2014. (II. 26.) AB határozatban hozott döntés sokat elárul arról, hogy az új összetételű testület hogyan viszonyul közvetlen elődeinek ebben az ügyben 2010-ben és 2011-ben hozott döntéséhez. Mint arról már szó volt, a még nem 15 fős, de már Bihari és Stumpf bírákat magában foglaló testület előbb a 184/2010. (X. 29.) AB határozattal a jogállamiság elvének sérelmére hivatkozva alkotmányellenesnek minősítette a visszamenőleges büntető jellegű adót. E határozatra közvetlen reakcióként egy alkotmánymódosítás néhány, rendszerint irreleváns jog – mint az emberi méltóság – szempontjait leszámítva megfosztotta az Alkotmánybíróságot a pénzügyi tárgyú jogszabályok felülvizsgálatának lehetőségétől, az alkotmányellenesnek nyilvánított törvényt pedig ismét elfogadták. A bíróság – ezúttal Bihari Mihály részvétele nélkül – ismét alkotmányellenesnek mondta a törvényt – most az emberi méltóság megsértésére hivatkozva. Mint ismeretes, az Alkotmánybíróság 2010. októberi alkotmánymódosítással korlátozott hatáskörére vonatkozó rendelkezéseket átvette az Alaptörvény, vagyis a törvény emberi méltóság alapján történő felülvizsgálatára továbbra is van hatásköre a testületnek. A bírák most – ebben a tekintetben egyhangú döntéssel – mégis visszautasították az egyszer már alkotmányellenesnek nyilvánított törvény ugyanazon az alapon történő vizsgálatát. A visszautasításhoz egyébként felhasználtak egy megengedhetetlen trükköt is: a határozat indokolásában azt állítják, hogy a bíró kizárólag a tulajdonjog nem vizsgálható sérelme alapján támadta a rendelkezést. Valójában az Alkotmánybíróság honlapján hozzáférhető indítványszövegből kiderül, hogy a bíró igenis említi az emberi méltóság sérelmét.³⁷

Az indítvány szándékos elferdítése révén született visszautasítás azt jelenti, hogy nem csak a 2011 júniusa óta konszenzus nélkül megválasztott bírák, de a 2011. májusi különvélemény nélkül született döntést hozó kilenc bíró közül nyolcan³⁸ most megszavazták

annak az ellenkezőjét. Ez a pálfordulás egyúttal azt is jelenti, hogy a releváns precedensek alkalmazásáért egyébként többé-kevésbé kiálló bírák sem tartották fontosnak kiállni egy olyan közvetlenül az Alaptörvény hatálybalépése előtt született döntés mellett, amelyet az Alaptörvénnyel megegyező korábbi alkotmányos rendelkezések alapján hoztak.

Felmerülhet a kérdés, miért vállalták – az indítvány meghamisításától sem visszariadva – ezt a súlyos kompromisszumot még a mostani testület döntéseivel szemben rendszeresen különvéleményt nyilvánító bírák is? Nos, az okokat csak találgatni lehet, de feltehetően ez volt az ára annak, hogy a testület többsége legalább a nemzetközi szerződésbe ütközést és a kifogásolt rendelkezés általános alkalmazási tilalmát megállapítsa, és ne helyezkedjen Salamon László különvéleményben foglalt álláspontjára, és hatáskör hiányában ne utasítsa vissza egy már nem hatályos rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását.

Salamon azzal indokolja a hatáskör hiányát, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatakor kifejezetten nem szól már hatályon kívül helyezett jogszabályról. Ezzel szemben az összes többi bíró saját hatáskörük olyan értelmezése mellett érvelt, amely egyedül képes biztosítani a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítására vonatkozó alaptörvényi kötelezettség teljesülését, és megakadályozni, hogy a magyar bíróságok olyan jogszabályt legyenek

kénytelenek alkalmazni, amelynek az Emberi jogok európai egyezményébe ütközését már három ítéletben is kimondta az Emberi Jogok Európai Bírósága.³⁹ Az egyértelmű strasbourgi gyakorlat alapján az Alkotmánybíróság aligha dönthetett másként, mint hogy elrendelte a nemzetközi egyezménybe ütköző jogszabályi rendelkezés alkalmazásának tilalmát a folyamatban lévő bírósági eljárásokban, de ezt – mint láttuk – saját korábbi gyakorlatának feladása révén tette.

KÖVETKEZTETÉSEK

1. Az Alkotmánybíróság elemzett döntéseiben az alkotmányossági szempontok kisebb vagy komolyabb háttérbe szorulása volt megállapítható a 2013 áprilisa óta többségbe került alkotmánybírák részéről, ami az őket konszenzus nélkül megválasztott kormánytöbbségnek kedvező döntéseket eredményezett. Ez

alól lényegében öt kivétellel találkoztunk. Az egyik a Polgári Törvénykönyv véleménynyilvánítást korlátozó rendelkezésének megsemmisítése volt, ahol a testület egy szavazat többséggel a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatot erősítette meg. A másik a folyamatos nemzetbiztonsági ellenőrzésre vonatkozó új szabályok hatálybalépését felfüggesztő, majd azt megakadályozó határozat volt, amelyben a testület a kormány politikai céljaival ellentétesen döntött, ráadásul a felfüggesztés esetében egyhangúlag, az érdemi döntésben pedig három különvélemény mellett. Egy különvéleménnyel született a harmadik döntés a kormánynak devizahitelekkel kapcsolatos Alaptörvény-értelmezése ügyében. Ebben az ügyben a bírák alkotmányjogilag korrekt értelmezését adták az Alaptörvénynek, még akkor is, ha ez az értelmezés feltehetően megfelel a kormány politikai elképzeléseinek, hiszen – ha egyáltalán kívánja – nyitva hagyja a szerződések törvényi úton történő megváltoztatásának lehetőségét. A negyedik döntés a 98 százalékos különadó alkalmazási tilalmának előírása volt. Ezt az alkotmányossági szempontból helyes döntést azonban beárnyékolja, hogy a többség – meghamisítva az indítvány tartalmát – nem vállalta korábbi gyakorlatának fenntartását a szabályozás emberi méltóságot sértő voltát illetően. Az ötödik kivételt annak az alkotmányjogi panasznak az elutasítása jelentette, amelyet a választási plakátok kihelyezésének korlátozása érdekében (!) nyújtott be egy feltehetően kormánypárti képviselőjelölt. A határozatok, amelyek a jogállamiság és az alapjogok egy-egy fontos kérdését érintették, nem elhanyagolható részét képezték a testület esetjogának a tárgyalt egy évben.

A politikai elfogultság gyanújába keveredett döntéseket nem mindig ugyanaz a többség jegyezte, de a konszenzus nélkül megválasztott bírák – Stumpf István kivételével⁴⁰ – mindig közöttük voltak. Sőt az 'új többség' mindig számíthatott Lenkovics Barnabás, és az esetek majdnem felében más régi Fidesz által jelölt bírák támogatására is, és ritkán még a nem Fidesz-jelöltekére is.⁴¹ Olykor viszont egy vagy két új bírónak az alkotmányosság szakmai követelményeihez való ragaszkodása mentette meg a testületet attól, hogy a többségi döntés politikai célokat szolgáló legyen. Ez történt például két információszabadsággal kapcsolatos ügyben, a 21/2013. (VII. 19.) AB határozat és az 5/2014. (II. 14.) AB határozat esetében, ahol az előadó Stumpf István mellett Szalay Péter csatlakozott a konszenzussal megválasztott bírákhoz, és így jött létre a 8:7 arányú többség a testület korábban kialakított, szakmailag megalapozott álláspontját tükröző döntés.⁴²

2. A tárgyalt esetek alapján azt gondolom, világos, hogy egyrészt azok magukban foglalják az egy

év összes fontos döntését, másrészt az is, hogy a többség és a kisebbség eltérő véleményei nem magyarázhatóak egyszerűen a bírák természetesnek mondható konzervatív-liberális felfogásbeli különbségeivel. Így például olyan esetekben, amikor mondjuk egy alapjog eltérő értelmezésével is magyarázható lehetne a bírák különböző álláspontja, mint például a kommunista bűnök tagadásának ügyében, látszik, hogy valójában a többség véleményét alapvetően a szabályozás politikai motívumai (is) befolyásolták.

Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy az új bírák ne vallhatnának konzervatív értékeket, és ez ne tükröződhetne véleményeikben. Ez történt például a 27/2013. (X. 9.) AB határozat esetében, amely a Kúria háromtagú tanácsának egyedi normakontroll-indítványáról döntött. A felfüggesztett eljárás alapjául szolgáló ügyben a rokkantnyugdíjas felperest arra kötelezte az önkormányzat és az annak határozatát felülvizsgáló bírói döntés, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény megjelölt szabálya alapján rokkantnyugdíjából fizesse meg édesanyja önkormányzati fenntartású intézményben történő ápolását, gondozását. Az indítványozó kúriai bírák szerint a törvény támadott rendelkezése ésszerű szabályozási indok hiányában az emberi méltóságot sértően önkényes rendelkezést tartalmaz: a rászorultsági alapon juttatott állami ellátást díjfizetési kötelezettség tárgyává teszi a szociális ellátások rendszerén belül, és így elvonja azt a megélhetési minimumot, amelyet az állam – intézményvédelmi kötelezettsége keretében – minden rászorulóknak biztosít. A Fidesz által jelölt új és régi bírák – Balogh Elemér és Stumpf István kivételével – a rendelkezés megsemmisítésére és alkalmazásának kizárására vonatkozó indítványt elutasították, és megelégedtek annak alkotmányos követelményként való rögzítésével, hogy az intézményfenntartó a személyi térítési díjat úgy köteles megállapítani, hogy az a kötelezett személy saját szükséges tartását ne veszélyeztesse. Indokolásukban a többséghez tartozó bírák számára az alaptörvény-ellenesség megállapítása ellen szólt az Alaptörvény XVI. cikke (4) bekezdésének a gyermekek szülőtartási kötelezettségére vonatkozó rendelkezése, amit együtt értelmeztek a Nemzeti hitvallásnak azzal a fordulatával, mely szerint: „Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét.” Akármit gondol is valaki a szülőtartás alkotmányos kötelezettségéről, ez a vélemény egy képviselhető konzervatív alkotmányértelmezés eredménye. Ezzel szemben a kisebbségben maradt bírák ugyancsak legitim értelmezése hangsúlyozta az Alaptörvény emberi méltóságra vonatkozó rendelkezését, ami a preambulumi kötelezettséggel együtt már a tartási kötelezettség erősebb korlátozását in-

dokolja. Ennek alapján Balogh Elemér különvéleményében – amihez Lévay Miklós is csatlakozott – nem tartotta elégségesnek alkotmányos követelmény megfogalmazását, mert az legfeljebb az adott ügy eldöntéséhez nyújt segítséget, hanem szükségesnek tartotta volna mulasztás megállapításával kötelezni a törvényalkotót az emberi méltóság szempontját jobban figyelembe vevő szabály megalkotására. Stumpf István különvéleményében szintén mulasztás megállapítása mellett érvelt. Kiss László ment a legmeszszebbre az emberi méltóság szempontjának hangsúlyozásában, azzal, hogy nemcsak az alkotmányos követelmény megfogalmazását, de a mulasztás megállapítását is keveselle, helyette megsemmisítette volna a kifogásolt rendelkezést, és kimondta volna annak alkalmazási tilalmát az adott ügyben.

A konzervatív illetve liberális álláspontok ilyen ütközése minden alkotmánybíráskodással foglalkozó testület esetében természetes, akár csak az egyes bírák inkább aktivista vagy morális, illetve inkább semleges vagy amorális alkotmányértelmezési felfogása.⁴³ Pokol Béla például már jóval alkotmánybíróvá választását megelőzően képviselte azt a morális alkotmányértelmezést kritizáló felfogást, ami több most ismertett véleményében is megjelenik. A 27/2013. (X. 9.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indoklásához nagyon hasonló érveléssel bírálta aktivista alkotmányértelmezési gyakorlatáért a Sólyom László vezette testületet két évtizeddel korábban.⁴⁴ De ahogy a morális értelmezés, vagy Pokolnak az alkotmány szövegéhez szigorúan ragaszkodó alkotmányértelmezési metódusa is ismert szerte a világban, és egyáltalán nem kell kapcsolódnia a bíró politikai szimpátiájához. A textualista, illetve originalista alkotmányértelmezés legismertebb képviselője az amerikai Legfelső Bíróság konzervatív bírójára, Antonin Scalia, aki – Pokolhoz hasonlóan – nem fogadja el olyan fogalmak alkalmazását az alkotmányértelmezés során, amelyek nem szerepelnek az alkotmány szövegében, sőt amelyek az alapító atyák idejében nem is lehettek ismertek.⁴⁵ A textualista és originalista felfogás általában azzal is együtt jár, hogy annak képviselői elutasítják mind a külföldi, mind a nemzetközi jog használatát az alkotmány értelmezése során. Mcaliához hasonlóan Pokol sem akar hallani idegen alkotmánybírók vagy nemzetközi bíróságok, mint például az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogának idézéséről saját döntéseik indoklásakor.⁴⁶ Pokol idézett véleményeiben is, de az itt nem ismertett 33/2013. (XI. 22.) AB határozathoz írott pár-

...TOVÁBBI ASSZISZTENCIAJUK EGY, EZT A KORMÁNYT KISZOLGÁLÓ TESTÜLET TÖBBSÉGÉNEK TEVÉKENYSÉGÉHEZ. CSAK AZT A HAMIS LÁTSZATOT ERŐSÍTI, HOGY MÉG MINDIG LÉTEZIK ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS MAGYARORSZÁGON.

huzamos, és a 34/2013. (XI. 22.) AB határozathoz fűzött különvéleményében is hosszasan értekezik a külföldi és nemzetközi jog alkotmányértelmezéskor történő használatának veszélyeiről a globális alkotmányoligarchia kialakulásának folyamatában.⁴⁷ De bármit is gondoljunk a Pokol–Scalia-féle textualizmusról és excepcionalizmusról, azoknak önmagukban nincs pártpolitikai töltete, vagyis nem köthetőek egy politikai párt érdekeihez.⁴⁸ (Ettől még természetesen Pokol véleményei lehetnek pártpolitikailag is motiváltak – mint ahogy az általam vizsgált ügyekben véleményem szerint általában azok is.) Amiként nincs pártpolitikai töltete a velük szemben álló morális és globális alkotmányértelmezésnek sem. Ez utóbbiak még csak nem is szükségképpen liberálisak. Ronald Dworkin az Egyesült Államok Legfelső Bírósága 1992-es abortusz-döntése kapcsán állapította meg, hogy az alkotmány morális értelmezését egyaránt képviselhetik liberális és konzervatív bírák.⁴⁹ Önmagában a bíróság hatásköreinek kiterjesztő, aktivista értelmezése sem politikai állásfoglalás kérdése. Ugyanakkor persze nem kizárt, hogy akár a hatásköri aktivizmus, akár annak elutasítása mögött lehetnek politikai motivációk, ahogy véleményem szerint ez történt a szegregációs ügyben előterjesztett alkotmányjogi panasz visszautasításával.

Probléma tehát önmagában sem a konzervatív-liberális, sem az aktivista-törvénybarát, sem pedig az excepcionalista-globális felfogással nincs, csak azzal, ha bármelyik egyszersmind a kormány önös politikai érdekeinek szolgálatát is jelenti azzal, hogy hozzájárul a hatalom fékeinek és ellensúlyainak és az alapjogok garanciáinak leépítéséhez.

3. A kormány iránti politikai elfogultság nem csak abban nyilvánulhat meg, hogy a többség nem lát alkotmányossági problémát egy alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezéssel kapcsolatban, és így elmulasztja megsemmisíteni azt, mint ahogy történt az például annak az ellenzéki képviselőjelöltnek az alkotmányjogi panasza kapcsán, akinek választási plakátját a választási törvénnyel ellentétes, nyilvánvalóan alkotmányellenes kormányrendelet alapján megsértőnek minősítették. Olykor az is nagy segítség a kormánynak, ha a kézenfekvő megsemmisítés helyett az alkotmányos követelmény megállapításának vagy alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításának általában puhább eszközehez nyúlnak. Az előbbi történt a nemzetbiztonsági ellenőrzés miniszteri engedélyezésének esetében, az utóbbi pedig az Országos Bírósági Hivatal elnökének a bírákkal kap-

2010	2011	33/2012	45/2012	1/2013	4/2013	12/2013	13/2013	23/2013	24/2013	26/2013	29/2013	32/2013	36/2013	6/2014	7/2014	9/2014	3133/2013	3142/2013	16/2013	3208/2013	3036/2014
		(bírák)	(ÁR)	(regisztr.)	(önk. ur.)	(4. AM)	(bíró-ság)	(nyugdíj)	(sem-mis-ségi)	(nyerő-aut.)	(MSZOSZ)	(megfi-gyelés)	(üg-áth.)	(vég-kiel.)	(közsze-replők)	(nemz-i bizt.)	(szeg-regát-ció)	(elzá-rás)	(komm-bünci)	(rekl.)	(Ve.)
	B Holló	B A	A A	A A	A A																
	Bragyova	B A	A A	A A	A A	B (A)	A A	A A	A A	A A	N A	A A	A A	A A	A A	A A	N A	A A	A A	A A	A A
	Kiss	B A	A A	A A	A A	B A	A A	A A	A A	A A	A A	N A	A A	A A	A A	A A	A A	N A	A A	A A	A A
	Lévay	B A	A A	A A	A A	B A	A A	A A	A A	A A	A A	N A	A A	A A	A A	A A	A A	A A	A A	A A	A A
	Paczolay	K A	A A	A A	A A	K A	A A	N A	N A	A A	A A	A A	A A	A A	A A	A A	N A	N A	N A	N A	N A
	Balogh	J A	A A	A A	A A	J A	A A	A A	A A	A A	A A	N A	A A	A A	A A	A A	N A	N A	N A	N A	N A
	Kovács	J A	A A	A A	A A	J A	A A	A A	A A	N A	N A	N A	A A	A A	A A	A A	N A	N A	N A	N A	N A
	Lenkovics	J A	N A	N A	N A	J A	A A	N A	N A	A A	A A	N A	N A	A A	A A	A A	N A	N A	N A	N A	N A
	Stumpf	JJ A	A A	A A	A A	JJ A	A A	A A	N A	A A	A A	N A	A A	A A	A A	A A	N A	N A	N A	N A	N A
	Bihari	JJ A	A A	A A	A A	JJ A	N A	N A	N A	A A	A A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A
	Balsai	JJ A	N A	N A	N A	JJ A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A
	Dienes-Ohm	JJ A	N A	N A	A A	JJ A	A A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A
	Pokol	JJ A	N A	N A	A A	JJ A	(N)	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A
	Szalay	JJ A	N A	N A	A A	JJ A	A A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	A A	A A	A A	N A	N A	N A	N A	N A
	Szívós	JJ A	N A	N A	N A	JJ A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	A A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A
	Juhász	JJ A				JJ A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	A A	N A	A A	N A	N A	N A	N A	N A
10 = 4 + 1 + 5(2)	15 = 4 + 1 + 10(7)					15 = 3 + 1 + 11(8)															

Jelmagyarázat:

K: közös konszenzusos jelölt; B és J: konszenzusos jelölt, bal-, ill. jobboldali támogatással; JJ: konszenzus nélküli (a baloldal szavazatai nélkül) megválasztott jelölt

A: alkotmányellenesnek (nemzetközi szerződésbe ütközésnek) találta; N: nem alkotmányellenes, nem befogadható stb.; X: nem vett részt a döntéshozatalban; ? : nem egyértelmű, hogyan szavazott

féhér: a kormány álláspontjával szembeni döntés; szürke: a kormány álláspontját megerősítő döntés; fekete: nem vett részt

Megjegyzés: Több döntés esetében problémás az egydimenziós leírás, így a döntés alkotmányjogi szempontból leginkább fajsúlyos elemét vettem (pl. a 13/2013. AB határozat esetében a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását vagy a megfigyelési ügyben az Rtv. vonatkozó rendelkezésének megsemmisítését), és azt külön döntésnek tekintve szerepeltetem az eltérő véleményeket.

csolatos kinevezési és egyéb hatáskörei kapcsán. De – mint láthattuk –, az is előfordul, hogy megsemmisítik ugyan a kifogásolt rendelkezést, de nem orvosolják a panaszosok jogsérelmét, mint a bírósági ügyáthelyezéseknél, ahol ráadásul már hatályban nem lévő jogszabályt semmisítettek meg, anélkül, hogy intézkedtek volna az ügyek visszahelyezéséről a jog szerinti bírósághoz. De abban is megnyilvánulhat az elfogultság, hogy a többség 'elfelejt' alkotmányellenes mulasztást megállapítani akkor, amikor egy nyilvánvalóan politikai célú kormányzati kisajátítás kárvallottjait a törvény alaptörvény-ellenesen nem kárpótolja, mint a pénznyerő automaták egykori működtetőinek a szerencsejáték szervezéséről szóló törvényvel szembeni panasza esetében.

Ezekkel a megoldásokkal az a fő probléma, hogy a bíróság nem képes hatékony jogvédelmet nyújtani a kormány intézkedéseivel szemben, és a jogvédelem megtagadása mellett nem képes meggyőző érveket felvonultatni. Más esetekben a bíróság nem képes a kormány tevékenységét az Alaptörvény keretei közé szorítani, sőt bizonyos döntéseivel legitimálja az alaptörvény-ellenes állapotok fenntartását, és e határozatok indokolása során nem képes érveleséssel bizonyítani azt, hogy nem egy alaptörvény-ellenes állapot fennmaradásához asszisztál. Ez történt például a 98 százalékos különadóval kapcsolatos konkrét normakontroll-indítvány eldöntésénél, amikor ugyan a testület döntése megtiltotta a nemzetközi szerződéssel ellentétesnek mondott jogszabály alkalmazását, és ezzel jogsegélyt nyújtott az áldozatoknak, de ezt azon a súlyos áron tette, hogy feladta korábbi gyakorlatát a jogszabály alkotmányellenességéről.

Az említett kompromisszumok egyben jelzik a mai, politikailag többségében elfogult bírákból álló testület manőverezési lehetőségeinek határát, továbbá azok az indokolási elemek, amelyekben a régi bírák olykor képesek maguk mellé állítani új társaik elégséges részét ahhoz, hogy megvédjék a testület tekintélyét saját korábbi gyakorlatuk esetenkénti további felhasználása, illetve a nemzetközi – mindekelőtt a strasbourgi – bírói gyakorlat alkalmazása kapcsán. Jelenleg ez az önvédelmi reflex tűnik a testület egyetlen ellenállási pontjának, amivel szembe száll a kormánytöbbségnek a Negyedik Alaptörvény-módosításban kifejezett akaratával. Csakhogy ennek az ellenállásnak akkor lenne értelme, ha azt a testület politikailag pártatlan, az alkotmányos jogállamot és az alapjogokat védő gyakorlatához használná eszközül. Ha azonban a fontos döntések nem jelentéktelen arányban a kormánypolitika kiszolgálói, akkor a régi döntésekre és a nemzetközi jogra történő hivatkozás sem több szépségtapasznál. Amennyire tiszteletre méltó volt a jelenleg kisebbségben lévő alkot-

mánybírák és elnökük hároméves törekvése 2010 májusától 2013 áprilisáig arra, hogy saját eszközeikkel megpróbálják megvédeni az alkotmányosságot az azt nem tisztelő kormánytöbbséggel szemben, további asszisztenciájuk egy, ezt a kormányt kiszolgáló testület többségének tevékenységéhez, csak azt a hamis látszatot erősíti, hogy még mindig létezik alkotmánybíráskodás Magyarországon. De ez a helyzet is hamarosan megváltozik, hiszen jövő év februárjáig négy 'régí', még kilenc évre választott alkotmánybíró megbízatása jár le, köztük az elnök Paczolay Péteré.⁵⁰ Aligha kétséges, hogy a parlamenti választásokon ismét kétharmados többséget szerzett kormánypártok újra eddigi gyakorlatuknak megfelelően töltik be a megüresedett helyeket, és az eddigi konszenzus nélkül, tizenkét évre megválasztott bíráik száma immár tizenkettőre bővül, azzal, hogy ezen túl már a 70. életévüket betöltötteknek sem kell távozniuk a testületből. Ettől kezdve az alkotmánybíráskodásnak még a látszata is megszűnik Magyarországon.

JEGYZETEK

1. Stumpf sem húszéves jogászai szakmai gyakorlattal, sem pedig jogi egyetemi tanári, illetve jogtudományok doktora címmel nem rendelkezett. Bihari ugyan egyetemi tanár és nagydoktor volt, de nem a jogtudomány területén.
2. Pokol az egységes állam híve, amit, még ha hibásan is, de az alkotmánybíráskodást elvető brit modellként állít szembe a hatalommegosztásra épülő amerikai típusú berendezkedéssel: „*A [demokratikus] hatalomgyakorlásnak ugyanis az egyik rendszere az angol modell, amely a hatalom egységén nyugszik, és a népképviselői szerv minden lényeges hatalmat egyesítve csak a demokrácia természetes hatalmi ellensúlyait (ellenzék, szabad sajtó stb.) hagyja önmagán kívül működni. A másik modell az Egyesült Államok hatalommegosztáson nyugvó rendszere, ahol egymástól független hatalmi ágak között szétosztva működik az állambatalom.*” Lásd Pokol Béla: Elismerés és kritika. *Magyar Nemzet*, 2011. március 24.
3. Hogy csak néhány példát említek, a 20. század második felének és részben a 21. század első évtizedének négy meghatározó liberális bíróját republikánus elnökök nevezték ki: Earl Warren, aki a bíróság elnöke is volt és William J. Brennan Dwight Eisenhower, Harry A. Blackmun Richard Nixon, John Paul Stevens pedig Gerald Ford. Ezzel szemben a konzervatívnak bizonyuló Byron White-ot a demokrata J. F. Kennedy nevezte ki. Lásd erről részletesen Adam LIPTAK: 'The Polarized Court'. *New York Times*, 2014. május 10.
4. Az egyik a 2000. évi elnökválasztást pusztán politikai alapon eldöntő Bush kontra Gore döntés volt, amely-

- ről Stevens bíró – akit pedig, mint említettem, a győztes pártjához tartozó elnök nevezett ki – a következőket írta vitriolos különvéleményében: *“Although we may never know with complete certainty the identity of the winner of this year’s Presidential election, the identity of the loser is perfectly clear. It is the Nation’s confidence in the judge as an impartial guardian of the rule of law.”* (531 U.S. 98) 2010-ben, nyugdíjba vonulása előtti utolsó különvéleményében hasonlóan kellett fogalmaznia a Citizens United ügyben, amelyben a testület többsége nyilvánvalóan politikai okokból döntött a nagy korporációk korlátlan kampányhözjárulásainak védelmében: *“The Court’s ruling threatens to undermine the integrity of elected institutions across the Nation. The path it has taken to reach its outcome will, I fear, do damage to this institution.”* (558 U.S. 310)
5. Az Alaptörvény előkészítése idején az alkotmánybírák feje felett már megjelent az a fenyegetés, hogy önállóságukat elveszítve a Kúria egyik tanácsaként működhetnek tovább. Ez a példa ismert Kirgizisztán közelmúltbeli alkotmánytörténelméből, ahol is 2010 áprilisában felfüggesztették az Akajev-érában kompromittálódott Alkotmánybíróság működését, sőt a június 27-én népszavazáson megerősített új alkotmány is csak a Legfelső Bíróság egyik tanácsaként intézményesítette újra, még ekkor is lehetővé téve a bírácoknak a parlament kétharmados szavazatával történő elmozdítását.
 6. A 184/2010. (X. 29.) AB határozatban a tíz alkotmánybíró – a Fidesz által jelölt és választott Bihari és Stumpf bírákkal együtt – egyhangúlag alkotmányellenesnek minősítette a 98%-os különadót.
 7. A határozat részletes kommentárját lásd HALMAI Gábor: Alkotmányos alkotmánysértés, *Fundamentum*, 2011/2. 81–98.
 8. 228 bírót, akik 2012. június 30-ig töltötték be a leszálított nyugdíjkorhatárt még az előző, időközben lemondott köztársasági elnök, Schmitt Pál mentett fel 2012. március 29-én, további 46 bírót pedig, akik az év végéig érték el ezt a kort, már utódja, Áder János, 2012. július 6-án, röviddel az AB határozat kihirdetése előtt.
 9. A hetedik új bíró, Bihari Mihály rajta kívül álló ok miatt nem vett részt a döntéshozatalban.
 10. Paczolay Péter a döntést követően adott interjújában meg is állapítja, hogy a továbbiakban le kell mondani a nagy horderejű ügyekben kívánatos konszenzusos döntésekről. Lásd Paczolay: Az Alkotmánybíróság döntései mindenkire kötelezőek. Nagy horderejű ügyekben nem remélhető konszenzusos döntés? *Népszabadság*, 2012. július 29.
 11. A határozat részletesebb elemzését lásd HALMAI Gábor: Alkotmányvédelem jogvédelem nélkül. Konfliktuskerülő és lojális alkotmánybírák a bírói függetlenségről, *Fundamentum*, 2012/2. 104–109.
 12. 22/2012 (V. 11.) AB határozat, *Alkotmánybíróság Határozatai*, 2012/2, 94, 97.
 13. Pokol Béla különvéleménye, 1/2013 (I. 7.) AB határozat, 50, 81.
 14. Orbán a Kossuth Rádióknak a Tavares-jelentés kapcsán 2013. július 5-én adott interjújában a következőket mondta: *„Az igazi probléma, hogy ha ideológiai szinten nézzük a dolgot, bár nem tudom, hogy a hallgatókat ez érdekli-e, az az, hogy ez nem egy liberális alkotmány. Ez a legnagyobb probléma. Európában az a divat, hogy minden alkotmány liberális alkotmány, ez nem az. A liberális alkotmányok az egyén szabadságából indulnak ki, és a közjót és a közösség érdekét ez alá rendelik. Amikor az alkotmányt készítettük, akkor kérdéseket tettünk fel az embereknek. Az első kérdés az volt, hogy Ön mit szeretne, az alkotmány az egyének szabadságjogait szabályozza, és abból kiindulva hozza meg a többi szabályt, vagy egyensúlyt akar teremteni az egyének jogai és kötelezettségei között. Emlékeim szerint 80 százalék fölött mondták az emberek azt, hogy ők egy olyan világban szeretnének élni, ahol persze van szabadság, de a közjót és a közösség érdekeit nem lehet figyelmen kívül hagyni, és hozzuk egyensúlyba ezt az alkotmányban. Erre kaptam utasítást és felbatalmazást. Ezért a magyar alkotmány egy egyensúlyi alkotmány, és nem egy elbillenő liberális alkotmány, ami ma európai divat, van is belőle baj arrafele éppen elég. Tehát a magyarok szerintem józanul, a józan ész alapján jó tanácsot, jó utasítást adtak a magyar parlamentnek, amit az megfogadott.”* Lásd A Tavares jelentés egy baloldali akció. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/a-tavares-jelentes-egy-baloldali-akcio>
 15. Ez utóbbiról lásd GYÖRFI Tamás: A kommunitarizmus alkotmányelmélete, *Fundamentum*, 2004/1. 5–22.
 16. A határozat részletes elemzését lásd SZENTE Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. Az Alaptörvény integritása és az alkotmányozó hatalom korlátai, *JeMa*, 2013/2. 11–21.
 17. A módosítás részletes alkotmányjogi kritikáját lásd BÁNKUTI Miklós – DOMBOS Tamás – HALMAI Gábor – HANÁK András – KÖRTVÉLYESI Zsolt – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László – POLGÁRI Eszter – SALÁT Orsolya – Kim Lane SCHEPPELE – SÓLYOM Péter – UITZ Renáta: Amicus Brief a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításáról. *Fundamentum*, 2013/3. 5–36.
 18. Lásd az Európa Tanács Velencei Bizottsága 2013. június 14–15-i plenáris ülésén, illetve az Európai Parlament 2013. július 3-i ülésén elfogadott véleményeket.
 19. Az AB döntés az Átmeneti rendelkezésekről megteremtette annak a lehetőségét, hogy az AB, ha közvetve is, de tartalmilag is megvizsgálja az Átmeneti rendelkezéseket, mivel azok egy része megtalálható kü-

- lönböző sarkalatos törvényekben. Ezek egyike volt a kötelező választási regisztráció szabályairól szóló törvény. Az erre vonatkozó sarkalatos szabályokat az AB a már említett 1/2013. (I. 5.) AB határozatában alap-törvény-ellenesnek találta és meg is semmisítette.
20. Navracsis Tibor miniszterelnök-helyettes, közigazgatási és igazságügyi miniszter Thorbjørn Jaglandnak, az Európa Tanács főtákarának 2013. március 7-én keltett levelében akként magyarázza a módosítást, hogy az Alkotmánybíróság új hatáskört kapott az Alaptörvény és módosításai formai felülvizsgálatának lehetővé tételével, mert az Alaptörvény eddigi alkotmánymódosítások vizsgálatát egyáltalán nem tette lehetővé. Az új szabályozás Navracsis szerint összhangban van az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlatával, amely sem a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban, sem a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban nem bírálta felül ezt a korábbi gyakorlatát. Ezeknek az érveknek egyike sem állja meg a helyét.
21. Ilyen nem átmeneti rendelkezések voltak például a következők: a) A 11. cikk (3) és (4) bekezdései, amelyek feljogosították az Országos Bírósági Hivatal elnökét, hogy bármely ügy tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő bíróságot jelöljön ki, illetve a legfőbb ügyészt, hogy az általános illetékességű bíróságtól eltérő bíróság előtti vádemelésre adjon utasítást. b) A 21. cikk (1) bekezdése, amely feljogosította az Országgyűlést az elismert egyházak megállapítására. c) 27. cikk, amely lényegében kiterjesztette az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozását az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt korlátozás megszűnése utáni időre is azon törvények tekintetében, amelyeket abban az időszakban hirdettek ki, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta. d) a 30. cikk, amely lehetővé tette a pénzügyi köztvitőrendszer felügyeletét el látó szerv és a Magyar Nemzeti Bank összevonását. e) A 31. cikk (2) bekezdésének 2. mondata, amely szerint az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik. Ezek részletes elemzését lásd BÁNKUTI Miklós – DOMBOS Tamás – FLECK Zoltán – HALMAI Gábor – ROZGONYI Krisztina – MAJTÉNYI Balázs – MAJTÉNYI László – POLGÁRI Eszter – Kim Lane SCHEPPELE – SOMODY Bernadette – UITS Renáta: Vélemény Magyarország új alkotmányos rendjéről. *Fundamentum*, 2012/1. 5–34.
22. Meglepő módon Pokol Béla nem szerepel a különvéleményt írók között, ugyanakkor a 12/2013. (V. 24.) AB határozathoz írott párhuzamos indoklásában világossá tette, hogy nem értett egyet a többséggel.
23. 45/2012 (XII. 29.) AB határozat, *Alkotmánybíróság Határozatai*, 2013/1, 2, 29.
24. A kritériumok bizonytalanságának kritikájára lásd HANÁK András: Sötétség délben: az alkotmányosság alkonya Magyarországon, *Fundamentum*, 2013/1. 68–70.
25. 33629/06. számú kérelem.
26. Az Országgyűlés a kérdést a 2013. évi XLVIII. törvénnyel szabályozta újra, amelyben a korábbinál szűkebb körre vonatkozó tilalmat állított fel. Eszerint nem elég az önkényuralmi jelképek pusztá használata a bűncselekmény elkövetéséhez, annak a köznyugalom megzavarására alkalmas – különösen az önkényuralmi rendszerek áldozatainak emberi méltóságát vagy kegyeleti jogát sértő – módon kell megtörténnie. Az Alkotmánybíróság határozatának indokolása arra is rámutatott, hogy a Btk. 269/B. §-ával kapcsolatosan felmerült alkotmányossági aggályok a már kihirdetett, de még nem hatályos új Büntető Törvénykönyvben szereplő önkényuralmi jelképek használatának tényállására (335. §) is érvényesek.
27. Vö. 8/2011. (II. 18.) AB határozat, illetve 29/2011. (IV. 7.) határozat.
28. A bírák nyugdíjkorhatárának alkotmányellenes leszállításáról szóló, ismertetett 61/2011. (VII. 13.) AB határozat meghozatalában Bihari Mihály nem vett részt, Stumpf István pedig a többséggel együtt szavazott, vagyis az alkotmánymódosítás formai vizsgálatát támogatta, a tartalmat azonban nem.
29. Ezt igazolja, hogy jóllehet az alkotmánybírói döntés közzétételét követően egyes bíróságok, ahová a panaszok tárgyát képező ügyeket helyezték át, így például a Kecskeméti és a Szolnoki Törvényszék megállapította illetékessége hiányát, ugyanakkor a Fővárosi Törvényszék – ahonnan az ügyeket áttették – büntető kollégiumi tanácselnöki értekezlete úgy foglalt állást, hogy az áthelyezés eredményeként az illetékesség rögzült, így az ügyeket annak a bíróságnak kell befejeznie, amely elkezdte tárgyalásukat. Az illetékességi vitában a Kúria jogosult dönteni. Ha visszahelyezi azokat a Fővárosi Törvényszékre, vagy egy harmadik bíróságot jelöl ki, akkor minden eljárást előlről kell kezdeni, viszont ha meghagyja azokat azokon a bíróságokon, ahová esetlegesen politikai okokból kerültek, akkor olyan politikailag frekvált ügyek, mint a BKV-botrány, a 15 milliárdos MVM hűtlen kezelés, a Sukoró-ügy, vagy Hagyó Miklós volt budapesti főpolgármester büntetőügye pártatlan elbírálása kerül veszélybe.
30. Pokol tudományos munkáiban kifejti az 'alkotmányoligarchia', illetve a nemzetközi szervezetek befolyása nyomán fenyegető 'globális alkotmányoligarchia' veszélyeiről szóló elméletét, mely több véleményében is visszaköszön. Az 'alkotmányoligarchia' egyik okaként a szerző az Alkotmánybíróság tanácsadói stábját nevezi meg, és hatásuk korlátozására különböző munkajogi intézkedéseket javasol. Hasonló összeesküvés-elméleti nézeteket már a Sólyom-bíróság aktivizmusával kapcsolatban is megfogalmazott. Az 1990-es évek

- közepén a magyar Alkotmánybíróságot tanulmányozó amerikai jogszociológusnak, Kim Lane Scheppelenek adott interjújában arról beszélt, hogy az aktivizmus fő oka az Alkotmánybíróság zsidó származású tanácsadójának bizalmatlansága az állammal szemben. Az interjú tartalma Kim Lane Scheppelen szíves szóbeli közlése. Pokol mostani felfogását az alkotmányoligarchia veszélyeiről lásd Pokol Béla: *Az alkotmánybíráskodás szociológiai és politológiai kérdései*. <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol56.pdf>. A tanulmány a szerző *Alkotmánybíráskodás – szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben* címmel a Kairosz Kiadónál 2014-ben megjelenő könyvének első fejezete.
31. A különvélemény ezúttal sem foglal állást az indítvány érdeméről, ehelyett az alkotmánybírák jogkiolvasztó alkotmányértelmezését kárhóztatja, most éppen a szerződési szabadság és az általános cselekvési szabadság az Alaptörvény szövegében nem nevesített fogalmával kapcsolatban.
 32. 2010. évi XXXVI. törvény, elfogadva az Országgyűlés 2010. február 22-i ülésnapján.
 33. 2010. évi LVI. törvény, elfogadva az Országgyűlés 2010. június 8-i ülésnapján.
 34. Paczolay különvéleményéhez Balogh, Bragyova, Kiss, Kovács, Lévy és Stumpf bírák, Stumpféhoz Bragyova, Kiss, Kovács és Paczolay csatlakoztak. Feltehetően a két különvélemény születésének az a magyarázata, hogy a különvéleményt írók demonstrálni szerették volna az egységüket azzal, hogy hangsúlyozzák, több okból is alkotmányellenes a szabályozás, és ennek kiküszöbölésére több megoldás is adódott volna. Míg a Stumpf-féle különvélemény szerint a rendes bírónak kellett volna elvégeznie a normakontrollt, féltetve a rendeleti szabályt, addig Paczolay véleménye amellett érvel, hogy ezt az Alkotmánybíróságnak kellett volna megtennie, és ezért kellett volna megsemmisíteni a rendeleti szintű szabályozást. Talán a rendes bírói normakontrollal nem tudott azonosulni Balogh Elemér, ezért nem csatlakozott Stumpf különvéleményéhez.
 35. Az ügy előadó bírása személyes beszélgetésünk során azzal indokolta az eljárást, hogy a testületnek a törvény által szabott háromnapos határidőben nincs ideje a normakontroll ügyében dönteni.
 36. A törvény részletes kritikáját lásd HALMAI Gábor: Nagy Testvérek hálójában. *Élet és Irodalom*, LVII. évfolyam, 25. szám, 2013. június 21.
 37. Az indítvány szövege letölthető az Alkotmánybíróság honlapjáról: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/cd943faae4ba1e43c1257c2300214037/\\$FILE/III_1499_2013_inditvany_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/cd943faae4ba1e43c1257c2300214037/$FILE/III_1499_2013_inditvany_anonim.pdf). Egyébként nemcsak az indítvány, hanem az MTI által a határozatról kiadott közlemény is elárulja a manipulációt, mert az indítvány ismertetésekor az is említi az emberi méltóság sérelmét. Lásd: <http://mkab.hu/sajto/sajtomegje>lenes/alaptorvénybe-es-nemzetkozi-szerzodesbe-utkozo-a-98-szazalekos-kulonado
 38. A kilenc bíró közül 2014 februárjában Holló András már nem volt tagja a testületnek.
 39. A határozat indokolása is hivatkozik az R. Sz. kontra Magyarország ügyben 2013. július 2-án hozott 41838/11. számú, az N.K.M. kontra Magyarország ügyben 2013. május 14-én hozott 66529/11. számú, és a Gáll kontra Magyarország ügyben 2013. június 25-én hozott 49570/11. számú határozatokra, melyek megállapították, hogy a törvényes végkielégítéseknél a 98 százalékos adómérték ellentétes az Egyezmény I. kiegészítő jegyzőkönyve I. cikkének a tulajdon védelméről szóló rendelkezésével.
 40. Amennyire igaz Stumpf Istvánnak a 'régi' bírakkal szavazása a 2013 áprilisáig tartó időszakban, az azt követően részvételével született, és általam vizsgált – az egyhangú felfüggesztést nem számítva – összesen tizenhat teljes ülési ügy közül nyolcban az új többséggel szavazott. (A két öttagú tanácsos ügy eldöntésében nem vett részt.)
 41. A felfüggesztésről szóló döntést ugyancsak nem számítva, az összesen tárgyalt tizenhat teljes ülési eset közül Paczolay Péter nyolc, Balogh Elemér tíz ügyben tartott az új többséggel, míg Kovács Péter ezek közül nyolcban, és két öttagú tanácsosban. Bragyova András és Kiss László a részvételükkel született tizennyolc döntés közül (szintén nem számolva a felfüggesztést, de mindketten részt vettek a két öttagú tanácsos döntésben) három-három esetben csatlakoztak a konszenzus nélkül megválasztott társaikhoz. Lévy Miklós a felfüggesztést figyelmen kívül hagyva tizennégy döntés közül kettőben csatlakozott az 'új' többséghez.
 42. Kerekes Zsuzsa e számban megjelent írása meggyőzően mutatja be, hogyan hoztak be egyes új bírák szakmain kívüli szempontokat e jog korábban szinte egységesnek mondható felfogásába. Lásd KEREKES Zsuzsa: Az információszabadság a szakadék szélén, *Fundamentum*, 2014/1.
 43. E kétféle alkotmányértelmezési módszer megkülönböztetéséről lásd GYÖRFI Tamás: In Search of a First-person Plural, Second-best Theory of Constitutional Interpretation, *German Law Journal*, Vol. 14. No. 08 (August) 2013, 1077–1107.
 44. A magyar jogtudományi irodalomban Pokol tette az első, meglehetősen korai, és ezért eleve elvetélt kísérletet az Alkotmánybíróság és ezen belül az egyes bírák első két éves gyakorlatának értékelésére és beskatulázására az „aktivista alapjogász” illetve a „parlamentari törvénybarát” kategóriájába. Pokol alapjogi aktivizmus-kritikájának lényege, hogy az Alkotmánybíróság törvényt megsemmisítő gyakorlata nem alapulhat olyan „szuperabsztrakt” alaptörvényi formulákon, mint amilyen a jogállamiság, az emberi méltóság vagy a jog-

egyenlőség. Az aktivizmus irányába tett „nagy fordulatot” Pokol szerint a 8/1990. (IV.23.) AB határozat jelentette. Ez a döntés a Munka Törvénykönyvének azt a rendszerváltás előtti rendelkezését minősítette alkotmányértőnek, amely a szakszervezeteket felhatalmazta arra, hogy a dolgozókat – akkor is, ha történetesen nem szakszervezeti tagok –, akár kifejezett akaratuk ellenére, külön meghatalmazás nélkül is képviselhesék. A megsemmisítés alapja az alkotmányban az emberi méltóságot garantáló szabálya volt, melyet az alkotmánybírák (az előadó Sólyom javaslatára) az ítélet indokolásában az „általános személyiségi jog” egyik megnyilvánulásának tekintettek. Ez az alaptörvényben nem szereplő, az emberi méltósághoz való jogból „kiolvasztott” jog Sólyomék felfogása szerint ’anyajog’, azaz „olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.” Ezt az idézetet tekinti Pokol az „aktivista krédónak”, amellyel szerinte az alkotmányos köztársaság minimuma is eltűnt az erre alapozó alkotmánybírási döntésekből, és csak a csupasz igazságérzet maradt azok alapja. Lásd POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus*. Cserépfalvi kiadása, Budapest, 1994. V. fejezet.

45. Lásd Scalia különvéleményeit a ’privacy’ fogalmának használatáról az abortusz, illetve a konszenzuális homoszexuális aktusok büntetőjogi megítélésének alkotmányossága kapcsán: *Planned Parenthood v. Casey*, 505 U.S. 833 (1992), illetve *Lawrence v. Texas*, 539 U.S. 558 (2003). Scalia textualista originalizmusának legújabb összefoglalása a *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts* címmel Bryan A. Garnerrel közösen írott, 2012-ben megjelent könyvében olvasható. Eszerint a textualista értelmezés alapja az, ahogyan egy, a nyelvet jól értő, reálsan gondolkodó olvasó érthette a szöveget annak keletkezésakor. Scalia és szerzőtársa ezzel az értelmezési módszerrel szemben határozottan elutasítja mind a szöveg alkotói szándékán alapuló, mind pedig annak következményeire, vagyis az ’élő alkotmányra’ építő értelmezéseket.
46. Scalia a már idézett *Lawrence* kontra *Texas* döntéshez fűzött különvéleményében kifejti: „a Bíróság vitája a külföldi felfogásokról nem egyéb, mint értelmetlen dicta, vagyis kötelező erőt nélkülöző magyarázat, ami ugyanak-

kor veszélyes, hiszen a Bíróság nem kényszeríthet idegen hangulatokat, hóbortokat és divatokat az amerikaiakra.”

47. Az utóbbi véleményben hivatkozik is hasonló felfogást valló külföldi szerzőket: Philipp ALLOT: *The Emerging International Aristocracy*, *International Law and Politics*, 2003/35, 309–338. és Christopher ELMENDORF: *Advisory Counterparts to Constitutional Courts*, *Duke Law Journal*, 2007/4, 953–1028.
48. Miként az sem pártpolitikai, legfeljebb politikai etikai kérdés, hogy Pokol már megválasztása előtt is és azóta véleményeiben is nyíltan etnikai diszkriminatív nézeteket képvisel. Egy megválasztása előtt írt cikkében például azt javasolta, hogy függesszék fel az egyenlő bánásmódról szóló törvény hatályát a magánszemélyek (pl. étteremtulajdonosok) vonatkozásában, „...ha az adott településen az előzetes tapasztalatok alapján a közvéleményben meghatározott nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozók esetében fokozott bünelkövetés valószínűsége vált bevetté [...]. Az Egyenlő Bánásmód Hatóságnak az etnikai kisebbséghez tartozás esetén a panaszok elbírálásánál mindig az érintett település közvéleményének előzetes tapasztalataiból kell kiindulnia.” Lásd POKOL Béla: *Magánszféra és egyenlő bánásmód*. *Magyar Nemzet*, 2010. augusztus 27. Lényegében ennek a sajátos egyenlőségi felfogásnak kifejeződése jelenik meg egyebek között Pokolnak a 42/2012. (XII. 20.) AB határozathoz fűzött különvéleményében, mely szerint „a törvény előtti egyenlőséget ’általános jogegyenlőséggé’ túlfeszítve végletesen korlátozza a demokratikus akaratképzést”.
49. Dworkin szerint a Legfelső Bíróság *Roe v. Wade* döntésében kialakított felfogása felülvizsgálásának megakadályozásához a liberális bírák mellett szükség volt a konzervatívok, Sandra Day O’Connor és Anthony Kennedy szavazataira is. Lásd Ronald DWORKIN: *The Center Holds! The New York Review of Books*, 1992. augusztus 13. Az alkotmány morális értelmezésére vonatkozó elméletét lásd részletesen Ronald Dworkin: *Freedom’s Law: The Moral Reading of the American Constitution*, Oxford University Press, 1996. A könyv első fejezetének magyar fordítása Ronald DWORKIN: *Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv*, *Fundamentum*, 1997/1.
50. Bragyova András és Kovács Péter mandátuma 2014 szeptemberében, Balogh Eleméré novemberben, Paczoly Péteré pedig 2015 februárjában szűnik meg.