

**Alkotmánybírósági törvényünk ellentmondásai és feszültségei  
(eszményiek és praktikusak)**

*Pokol Béla írása az Alkotmánybíróság szervezeti és eljárási kérdéseiről szóló vita felkeltése céljából született. A Szerkesztőség ezért várja az e témákhoz hozzászólni kívánó elméleti és gyakorlati jogászok vitacikkeit, hozzászólásait, megjelenési felületet biztosítva a vitaindító cikkben felvetett vitakérdések továbbgondolásához.*

A címben jelzett ellentmondások és feszültségek jelentik egyrészt az alkotmánybíráskodás eszményi követelményeihez mért feszültségeket, másrészt a belső logikai természetűeket. Érdeemes először az eszményi jellegűeket elemezni, már csak azért is, mert a belső logikai ellentmondásokat és feszültségeket jórészt csak a gyakorló alkotmánybírók és munkatársaik tapasztalják meg igazán, míg az alapvetőbb jellegű eszményi feszültségeket egy felkészült alkotmányjogász a belső praxis mélyebb ismerete nélkül is észlelni tudja. Az alkotmánybíráskodás eszményéhez mérten öt nagyobb ellentmondást szeretnék elemezni a hazai alkotmánybírósági törvényünkben, és ezek egy részénél érdemes az alkotmánybíráskodást először megvalósító Egyesült Államok szövetségi Legfelsőbb Bíróságának (*Supreme Court*) mintaadó jellemzőit és az ettől az eszménytől leginkább elszakadó török alkotmánybíráskodást mint a skála másik végét szembeállítani. Az eszmény azt jelenti jelen esetben, hogy a magas legitimitással - parlamenti minősített többséggel vagy legalább az egyik parlamenti kamara nagy konszenzusa mellett - megválasztott/jóváhagyott alkotmánybírók testületi többséggel döntenek, melyen belül a testületi elnök lényegében csak technikai ülésvezetői jogosítványokkal rendelkezik, de máskülönben minden alkotmánybíró egyenlő jogállással vesz részt a döntések kialakításában. Negatívan megfogalmazva, a testületi elnöknek nincs érdemi befolyása az egyes ügyek raporterének (előadó bírójának) kiválasztásában, mert ez már az ügy eldöntését jórészt meghatározhatja, hanem valamilyen automatizmus dönt erről (1); az egyes alkotmánybírók munkatársai felett az elnöknek nincs munkáltatói joga, ezeket az egyes alkotmánybírók mindenkor maguk választják ki – mintahogy az elnök is a sajátjait –, és ők döntenek az alkalmazásuk időtartamáról, azzal a korláttal, hogy az általuk kiválasztott munkatársaik megbízatása legfeljebb csak a saját ciklusuk végéig tarthat (2); az egyes ügyek napirendre kerülését nem az elnök dönti el tetszés szerint, mert ez a súlyosabb politikai vonzattal rendelkező ügyek eldöntésében önkényt – szándékos döntéshalasztást vagy éppen előrehozást – hozhat létre, hanem ezt is egy törvényi szinten szabályozott automatizmus irányítja (3). E három mellett mint negyedik, eszményi állapothoz mért problémát – az amerikaitól eltérésben – az jelenti, hogy az alkotmánybíráskodással az európai szakosított felsőbírósági modellbe a generalista (specializálódást mellőző) amerikai bíráskodási modell került át, és ezt a feladatot így csak torzulásokkal tudják ellátni az előzetesen szűk jogágakra specializálódott európai - és így a magyar - alkotmánybírók (4). Végül az ötödik problémát az alkotmánybíráskodás eszményéhez mérésben az jelenti, hogy az alkotmánybíróság alkotmányhoz kötöttségét vagy ettől való elszakadását egyetlen mechanizmus sem ellenőrzi, és ez létrehozhatja azt a

<sup>1</sup> Alkotmánybíró, egyetemi tanár, ELTE ÁJK, az MTA Doktora, e-mail: pokolb@ajk.elte.hu

helyzetet, hogy épp azok, akiknek védenie kell az alkotmányi rendelkezéseket, válhatnak annak legnagyobb veszélyeztetőivé (5).

Az öt problémát elemezve mindenkor kitérek majd arra, hogy miképpen lehetne a ma hatályos szabályozásunkat az eszményihez jobban közelítő szabályozással helyettesíteni. Ezután egy következő részben végig megyek az alkotmánybírói törvényünk egyes rendelkezésein, és azokat a praktikusabb szabályozási ellentmondásokat és feszültségeket igyekszem felmutatni, melyek inkább csak a belső gyakorlatunkban váltak láthatóvá. Ezek közül hatot elemzek majd röviden, de a technikaibb részletek iránt fogékony kollégák nyilván még továbbiakat is tudnak majd találni. Jelzem még, hogy nem térek ki az Alkotmánybíróság ügyrendjében található lehetséges belső ellentmondásokra és értelmezési feszültségekre, és ezeket csak annyiban érintem, amennyiben az Abtv.-ben található ellentmondásokkal érintkeznek.

## *I. Eszményi jellegű ellentmondások*

### *I.1. A szignálási hatalom problémája*

Magyarországon 1989 előtt soha nem volt alkotmánybíráskodás, a legtöbb jogász nem is igazán hallott róla, így amikor a rendszerváltás során bevezetésre került ez az intézmény, akkor csak a főbb vonalainak külföldi mintákból átvétele történt meg. Az alapszerkezeti jellemzőkön túl így szabályozás nélkül maradt az első alkotmánybírói törvényben az is, hogy a beérkezett indítványok feldolgozása szempontjából a testületi döntéshez nélkülözhetetlen tervezetkészítéshez hogyan kerüljön kiválasztásra az előadó bíró személye a bírák közül. Ez úgy alakult, hogy a kezdeti hezitálás után az alkotmánybíróság elnökének a jogosítványaként kezdték ezt kezelni, aki minden korlát nélkül maga döntötte el, hogy kinek adja az egyes ügyeket, vagy akár magának tartja meg ezek egy részét. (Én 2011 nyarán léptem be a testületbe, és a nyilvános adatok szerint a következő években volt olyan időszak, amikor az elnöknel 184 ügy volt feltüntetve, vagyis egyszerűen nem adta ki ezeket senkinek.) A 2011-es új alkotmánybírói törvény, amely lényegében a korábbi húsz évben szokásjogilag kialakult működési gyakorlatokat emelte törvényi szintre, ezt a megoldást választotta itt is, és vált most már törvényileg elismertté az AB elnök semmi által nem korlátozott szignálási hatalma.<sup>2</sup>

Ha szétnézünk a külföldi alkotmánybírói gyakorlatokban, akkor azt találjuk, hogy ilyen korlátlan szignálási jog csak kivételesen létezik - tudomásom szerint a demokratikus európai országokban csak az olaszok esetében van hasonló -, de a legtöbb helyen valamilyen automatizmus működik, és így az alkotmánybírák testülete felett senki nem tudja ezzel a jogosítvánnyal preformálni a döntés kimenetelét. Csak hármat említve ezek közül, az USA esetében a legfőbb bírói testületnél egy-egy ügy eldöntése előtt egy előzetes állásfoglalás az elbírálandó indítvány felett ketté osztja a támogatók és ellenzők csoportját, és előadó bíró csak a támogatók közül kerülhet ki, és a Chief Justice (a Supreme Court elnöke) csak akkor privilegizált ennél, ha ő is a támogatók közé került. A szlovénok esetében az információk szerint – a „*random*” kiválasztást biztosítandó – az indítványozó családi neve kezdőbetűjének közelsége az egyes alkotmánybírák családi nevének kezdőbetűjéhez dönti el az előadó bíró személyét. Végül a németet említve, itt egy automatizmus teszi kikerülhetővé az előadó bíró személye feletti döntést, és ennek lényege, hogy minden alkotmánybíró egy-egy jogterület felelőseként kerül eleve a testületbe – a ciklusa után az új alkotmánybíró már ezt öröklő –, és

---

<sup>2</sup> „Az elnök (...) *e*) kijelöli az előadó bírót,” (az Alkotmánybíróiságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 17. § (1) bekezdés *e*) pontja.

így a beérkező indítvány automatikusan ahhoz az alkotmánybíróhoz kerül a tervezet elkészítésére, aki az indítvány jogterületének a felelőse.

A nálunk létező, mindenféle korlát nélküli szignálási jogot megítélésem szerint ellentétesnek lehet minősíteni a testületi döntésen nyugvó alkotmánybíráskodás eszményével, és ahogy minden rendes bíróság esetében a jogállamiság alapjaként tekintjük a bírósági elnöki szignálási jog helyettesítését egy automatizmus kialakításával az ügyek szétosztására, úgy az alkotmánybíró esetében is így kellene ezt kialakítani.<sup>3</sup> A majd később részletesen is elemzésre kerülő generalista alkotmánybírói szerep és az európai, szűk területre specializálódott jogász tudás feszültségére is figyelemmel, a német megoldás tűnik a leginkább ajánlatosnak véleményem szerint a szignálási hatalom eltüntetésére. Bár a teljes döntési folyamatban egységesen minden alkotmánybíró egyenlő döntési jogosítványokkal vesz részt, és az előadó bíró privilegizáltsága a tervezet elkészítése után az ügyben már megszűnik, de a döntési tervezet létrehozásánál az egész testület számára minőségi előnyt jelent, ha egy-egy alkotmánybíró egy szűkebb területre specializálódva dolgozza be magát az itteni jogterület alkotmányos kérdéseibe. Szétnézve az Alaptörvény szabályozási tárgyköröin én úgy látom, hogy minden probléma nélkül meg lehetne oldani a tizenöt szabályozási tárgykör szétosztását a testület tagjai között, és ismerve az egyes szabályozási területek közötti indítványozási gyakoriságot, még nagyjából az egyenlő munkateher is biztosítható az alapos végiggondolással. Ha pedig egyszer már kialakítottuk a szabályozási területek szétosztását, akkor a ciklus lejártával minden alkotmánybírói utód már azt a területet kapná, melyet előadó bíróként a kieső alkotmánybíró gondozott.

Mintegy kapcsolódó következményre kell e megoldásnál kitérni még arra, hogy az automatikus szignálás révén mindig egy meghatározott alkotmánybíró előadó-bírói illetékessége jönné létre, és ez szükségszerűen elvenné a lehetőséget az előadó bírótól az ügy visszaadására abban az esetben, ha a többség nem támogatja az általa javasolt döntési irányt. Ebből következik, hogy így meg kell engedni az előadó bírónak, hogy a határozat mellé ne csak párhuzamos indokolást ír hassanak – ahogy ez ma létezik –, hanem különvéleményt is.

E javasolt megoldásnak megfelelően a szignálási automatizmus törvényi szabályozása így kerülhetne be az alkotmánybírói törvényünkbe: *“Az egyes indítványok a döntési tervezet kidolgozására a tárgyük szerint illetékes alkotmánybíróhoz mint előadó bíróhoz kerülnek. Az Alaptörvény tárgyköreiből a szétbontását az Alkotmánybírók tagjai számának megfelelően e törvény záró rendelkezései tartalmazzák. Ha egy tag kiesése után új alkotmánybíró választására nem kerül sor, a kiesett alkotmánybíró tárgykörét az Alkotmánybírók többségi döntéssel ideiglenesen a meglévő alkotmánybírók között osztja szét.”*

## *I.2. Az alkotmánybírók és munkatársaik*

Az alkotmánybírói testületben az egyes bírónak van szavazata, de az ügy részleteinek körbejárására, illetve az előadó bíró esetében még a döntési tervezet technikai részleteinek elkészítésére szükséges a döntést segítő munkatársak bevonása. Az Egyesült Államok legfőbb szövetségi bírói fórumánál ez már az 1900-as évek elejétől létrejött, és az európai alkotmánybírók létrehozásakor az 1950-es évektől indulóan ez már eleve így alakult. Ám

---

<sup>3</sup>Hadd említsem az elnöki szignálásról a néhány évvel ezelőtt szerzett, személyes tapasztalatomat egy munkaebédre, amikor a testületünket meglátogató német alkotmánybírói küldöttséggel együtt ebédelve feltettem a kérdést a mellettem ülő német kollégának, hogy náluk az AB elnöke szignálja-e ki az ügyeket az előadó bírókra. A német alkotmánybíró hevesen tiltakozott e feltételezés ellen, és szemmel láthatóan elképedve nézett rám, hogy miképpen képzelhetem én ezt el, úgyhogy a hazai helyzetet e téren már tapintatosan nem említettem neki...

a két minta különbsége eltérően alakította az alkotmánybírák munkatársainak (törzskarának) szerepét és döntést meghatározó súlyát.<sup>4</sup> Döntő különbség, hogy az USA-ban a Supreme Court kilenc bíróját egész életre választják, és rendszerint 30-35 évet is ezen a poszton töltenek, így csak ritkán van új és tapasztalatlan bíró a testületben, és az is az első év, évek után kompetens bíróvá tud válni. Ehhez jön még az amerikai legfelsőbb bírók esetében, hogy 1925-től egy erőteljes szelektálási jogot kaptak az ügyek befogadásánál, és azóta évente rendszerint csak 100-120 ügyet vitatnak meg, döntenek el, és ez viszonylag kis döntési terhet jelent. Ezzel szemben az európai alkotmánybírákat 10-12 évre választják, a legtöbb helyen 70 éves felső korhatár utáni kötelező kiválással, és így akár évente, vagy néhány évente kerülnek be a testületbe új és tapasztalatlan bírók, esetleg többen is egyszerre. Ehhez jön, hogy az európai alkotmánybírák a legtöbb országban csak korlátozottan kaptak szelektálási jogot a benyújtott alkotmányjogi panaszok között, ennek révén rendszerint évi öt-nyolcezer ügyet kell átnézniük, és még ha ezek többsége visszautasításra is kerül, az ügyeket érdemben át kell nézni, és a visszautasítási határozatban indokolni kell a visszautasítást. Európában tehát a gyakoribb tapasztalatlan alkotmánybírák léte a testületen belül, összegződve az amerikaihoz képest sokkal nagyobb döntési teherrel más szerep felé tolja az alkotmánybírák törzskari munkatársait, és tendenciájában ezzel a döntést formáló nagyobb súlyuk strukturálisan adott. Ehhez jön még az, hogy míg az élethossziglan tevékenykedő amerikai legfőbb bírók mellett a kialakult szokások révén csak egy évre kapnak megbízást a munkatársaik, a *law clerk*-ek - még ha ezt a megbízást sokszor meg is újítják -, addig Európában több helyen az vált szokássá, hogy az alkotmánybírák munkatársai határozatlan időre kerülnek kinevezésre, és végigdolgozzák az alkotmánybírójuk teljes 10-12 éves ciklusát, sőt ezután még valamelyik új alkotmánybíró mellé is kerülhetnek. E mellett ezek a törzskari munkatársak nem joghallgatók, hanem gyakorlott jogászok, esetleg már középszintű bírói karriert befutott jogászok vagy e munka ellátása mellett egyetemi vezető oktatók. A helyzet tehát itt az, hogy az alkotmánybírói döntési folyamatokban zömmel tapasztalt és sok éves gyakorlattal rendelkező munkatársak vannak, és melléjük lépnek be a rendszerint minden alkotmánybírói tapasztalatot nélkülöző új bírók, rögtön az ügyek tucatjait megörökölve az éppen kiszállt alkotmánybíráktól, és szinte lehetetlen döntési teherrel szembesülve.

Ez az európai alaphelyzet, és ez a munkatársak döntést formáló szerepét mesze az amerikai *law clerk*-ek fölé viszi. Különösen az első időben az új alkotmánybíró szinte csak a sokéves tapasztalattal rendelkező munkatársainak a „küldötte” a testületi vitában, és erőfeszítése inkább csak arra korlátozódik, hogy valahogy megértse a munkatársai által elé tolt anyagokat, és az általuk kialakított álláspontot precízen tudja visszaadni a testületi vitákban. Ez a kezdeti alárendeltség aztán stabilizálódhat, ha puhább személyiségű alkotmánybíró kerül össze domináns szerephez szokott törzskari munkatársakkal, és ekkor lényegében állandósul a bírói szuverenitás elvesztése, és az alkotmánybíró pusztán törzskari küldöttként való részvétele a testületi vitákban.

Tovább fokozza a döntési súly átszállását a alkotmánybírókról a munkatársak felé, ha a különböző törzskarok sok év alatt összeszokott munkatársai között egy állandó egyeztetés jön létre – akár intézményesített fórumokat létrehozva –, és ekkor nemcsak az egyes alkotmánybíró veszítheti el meghatározó erejét a törzskara felett, hanem az alkotmánybíróság egy része vagy akár egésze is jórészt kiszolgáltatottá válhat az egységes erőként fellépő munkatársi gárdával szemben. A németeknél az alkotmánybíróként négy-négy tudományos

---

<sup>4</sup>Az amerikai és az európai minta eltérését jól mutatja a vonatkozó tanulmányok együtto olvasása, a némethez lásd: Joachim Wieland: The Role of Legal Assistants at the German Federal Constitutional Court (In: Rogowski/Gawran (eds.): Constitutional Courts in Comparison. 2002, 197-210) amerikaihoz lásd Tod Peppers/Christopher Zorn: Law Clerk Influence on Supreme Court Decision Making: An Empirical Assessment. De Paul Law Review (Vol. 58.) 2009, 51-77.p. illetve Saul Brenner: The memos of Supreme Court law clerk William Rehnquist: conservative tracts, or mirrors of his justice mind? Judicature 1993. 77-81.p.

munkatárs – összesen majd 70 fő – egyesülve szószólót is választ, és a két alkotmánybírósági szenátus mellett mint a „harmadik szenátus” a bevett nevük a bírósági szóhasználatban. Pedig ott a munkatársak rendszerint néhány év után egy rendes felsőbbíróságba átkerülve bíróként dolgoznak tovább, és ott nincs is olyan stabil munkatársi gárda, mint az elmúlt 28 évben Magyarországon kialakult az alkotmánybírák mellett.

Más oldalról fokozza tovább a munkatársak alkotmánybíráktól való függetlenségét, hogy bár az egyes alkotmánybíróknak van befolyása a munkatársai kiválasztásában, munkáltatójukká a szabályozás szerint nem az alkotmánybíró, hanem a testület elnöke válik. Így ha tartós konfliktus alakul ki az adott bíró és törzskara között, nem tud olyan gyors módon megválni tőlük, és újakra cserélni őket, mintha mindez csak saját elhatározásán múlna. Ez a strukturális helyzet pedig támaszt adhat a törzskari munkatársaknak bírójukkal szembeni tartós szembenállására, illetve a másik oldalról a bírót is kompromisszumra kényszeríti. Amellett, hogy a nagy döntési munkateher is rákényszeríti a törzskara szembenállásának tolerálására.

Néhány alkotmánybírósnál ezt a munkatársi függetlenséget és a döntést formáló szerepüket még tovább növeli az, hogy a munkatársak nem is a egyes alkotmánybírák mellé kerülnek telepítésre, hanem a testület egésze mellé, az elnök alá, és ők készítik el eleve a tervezeteket, melyeket az alkotmánybírák már csak készen kapnak, és testületi vitában legfeljebb módosíthatnak, és elutasíthatnak, de azt nem ők készítik. Ez a helyzet az információk szerint a török alkotmánybírósnál, és akkor ebben a modellben a döntési súly már teljesen áttolódik a munkatársakra, és a bírák szinte csak vétóval élhetnek a munkatársak határozat-tervezeteivel szemben.<sup>5</sup>

Hogy példát hozzak a munkatársak döntési súlyának problémájára, érdemes az amerikai leírásokból meríteni, mert szemben az európai alkotmánybírósnak empirikus leírásának igen szűkös jellegével az amerikai tudományos kutatásban már nagy irodalmat kapott ez is. Lester J. Mazor írja le az amerikai legfőbb bírói fórum *law clerkjeinek* döntési súlyát elemezve, hogy Earl Warren, a Supreme Court főbírája, amikor bekerült a bíróságra eleinte a Harvardról, a legelittebb amerikai jogi karról szerezte be a *law clerkjeit*, ám egy idő után leállt ezzel, és más egyetemek felé nézett munkatársak után, mert bíró kollégájának, Felix Frankfurternek az egész Harvardot behálózó befolyásától tartva már nem bízott az itteni munkatársakban.<sup>6</sup> Frankfurter ugyanis egész személyzeti politikát épített fel már az 1920-as évektől a Harvard professzoraként azzal, hogy ő verbuválta innen a *law clerkjeit* Holmes, Brandeis és néha még más bírók felé is a Supreme Courtra. Amikor pedig maga is bekerült ide bírónak 1939-ben, a Supreme Courtot általa elárasztott *clerkekkel* mint egy hadoszloppal működött együtt a többi bíró *law clerkjeinek*, vagy akár maguknak a bírókollégáknak a nyomás alá helyezése érdekében: „Once Frankfurter himself on the Court, it is said that „he used his clerks as flying squadrons against the law clerks of other justices and even against the justices themselves.”<sup>7</sup> Egy másik elemzés szerint Earl Warren annyira tartott Frankfurternek a *clerkek* seregére alapozott súlyától, hogy eleinte a saját *law clerkjeinek* meg is tiltotta, hogy bármilyen információt adjanak át Frankfurter *law clerkjeinek*.<sup>8</sup> Pedig az amerikai legfőbb bírói fórum rendszerint csak néhány évig tevékenykedő *law clerkjei* megközelítően sem tudtak olyan döntést formáló súlyt elérni, mint az európai

<sup>5</sup> A török alkotmánybírók függését a döntéstervezeteket készítő alkotmánybírósági munkatársaktól kitűnően mutatja a Velencei Bizottság erre vonatkozó 2011-ben készített elemzése is, lásd: Opinion on the law on the establishment and rules of procedure of the constitutional court of Turkey. Adopted by Venice Commission at its 88th plenary session 14-15 October 2011. 8-12.p.)

<sup>6</sup> Lester J. Mazor: The Law Clerks at the Supreme Court of the United States. In: Rogowski/Gawron (ed.): Constitutional Courts in Comparison. 2002. Berghahn, New York/Oxford, 2002. 192. p.

<sup>7</sup> Id. mű 191. p.

<sup>8</sup> Artemus Ward and David L. Weiden: Sorcerers' Apprentices. 100 Years of Law Clerks at the United States Supreme Court. New York University Press. 2006:164

alkotmánybíróságok törzskarainak eleve hosszabb ideig tevékenykedő munkatársai, nem is beszélve a még ennél is tartósabban berendezkedő hazai munkatársi gárdáról.<sup>9</sup>

Rátérve a magyar helyzetre azt kell látni, hogy az e téren alapvetően a német mintát követve egy-egy alkotmánybíró mellé telepített munkatársak rendszere jött létre, és nem egy centralizált döntéselőkészítési apparatus, ahogy néhány országban. Ám ez annyiban ellentmondásos maradt, hogy egyrészt a munkáltatói jog felettük az AB elnökéhez került, másrészt e munkatársak határozatlan időre az alkotmánybírósági hivatali szervezethez kerülve már “várják” a mindenkor új alkotmánybírókat a korábbi bírók eltávoztása után, és ezzel ő már nem tud saját munkatársakat bevinni magának a döntéselőkészítésének segítésére. Ebből pedig az esetek nagy részében adódik az új alkotmánybíró kiszolgáltatottá válása feléjük.

*Mindezekkel számot vetve a következő módosítással lehetne közelíteni e téren az ideális helyzethez, vagyis a alkotmánybírói testület szuverén alkotmánybírókból felépüléséhez.* Jelenleg az alkotmánybírósági törvényben nem szerepel az egyes alkotmánybírók törzskari munkatársainak külön szabályozás, hanem csak általános jelleggel az elnök feladatai között annak megállapítása, hogy a hivatali szervezett munkavállalói felett ő gyakorolja a munkáltatói jogokat: “Az elnök (...) j) gyakorolja a munkáltatói jogokat az Alkotmánybíróság hivatalának köztisztviselői és munkavállalói felett.” (Abtv. 17. § (1) bek. j) pont.) Ennek módosítására az ideális állapot felé közelítve egyrészt az alkotmánybírói jogállás mellé telepítve kellene rögzíteni a törzskari munkatársainak helyzetét, másrészt az elnök munkáltatói jogai alól kivenni e munkatársakat. A módosítás javasolt szövege (kurzívval szedve):

“5. §. Az Alkotmánybíróság tagja független, csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve.

*5/B. § Az egyes alkotmánybírók megválasztásuk után megválasztásuk időtartamára, vagy annál rövidebb időre három érdemi munkatársat választhatnak maguk mellé az Alkotmánybíróság hivatali szervezetének költségére, melyek felett a munkáltatói jogokat gyakorolják.* “

17. § (1) bek. j) pont: (Az elnök) (...) j) az egyes alkotmánybírók törzskarainak munkatársai kivételével gyakorolja a munkáltatói jogokat az Alkotmánybíróság hivatalának köztisztviselői és munkavállalói felett.”

### *I.3. A napirend meghatározása*

A magyar alkotmánybírók felett az 1990-es kezdetek után az ügyek eldöntése terén semmiféle időbeli korlát nem létezett, és mindenféle határidő nélkül hozhatták előre vagy tolhatták hátra egy-egy ügy eldöntését, akár évekig nem érintve egy-egy ügyet. Ez a teljes szabadság nagy döntési hatalmat hozott létre, hisz lehetővé tette, hogy gyorsan előrehozzák a megsemmisíteni szándékozott törvények feletti normakontrollt, de ha valamilyen motiváció inkább a döntés elhalasztását ösztökélte, akkor ennek eldöntését korlátlan ideig eltolhatták. Ez a nagy döntési hatalom azonban nem igazán a testület egészét illette, hanem az AB elnökét, aki az előbb elemzett módon önmaga döntötte el, hogy kit jelöl ki előadó bírónak, vagy tartja meg saját magánál az ügyet, és e mellett az a jogköre is kialakult, hogy minden időbeli korlát nélkül maga állapította meg az egyes ügyek döntési tetvezeteinek napirendre vételét. Ez

---

<sup>9</sup> A Magyar Alkotmánybíróság folyóiratában, az Alkotmánybírósági Szemlében megjelent tanulmány egy empirikus felmérés eredményét közölte a magyar alkotmánybírói testület jelenlegi döntési mechanizmusáról, és e szerint kb. egyharmad azoknak az alkotmánybíróknak a száma, akik a tervezetek érdemi részét maguk határozzák meg, egyharmad azoké, ahol a törzskari munkatársakkal együtt történik meg ez is, és a maradék egyharmad esetében az érdemi kérdésekben is a munkatársak döntenek. Lásd Orbán Endre/Zakariás Kinga: Az alkotmánybírósági érdemi munkatársak szerepe Magyarországon. Alkotmánybírósági Szemle 2016/2. sz. 114. p.

változott meg az 2012-ben hatályba lépett új Alaptörvénnyel és az ez alapján kiadott új alkotmánybírósági törvénnyel (Abtv.), ám ez is csak kis részben csökkentette a tetszőlegességet az ügyek eldöntése terén. A most hatályos határidők az egyes alkotmánybírósági eljárások tekintetében a következőképpen szólnak. Az Alaptörvény maga tűz ki harminc napos határidőt az előzetes normakontroll elintézésére, (az egyszerű törvények vonatkozásában a 6. cikk (6) bekezdése, az Alaptörvény elfogadása illetve ennek módosítása vonatkozásában pedig a 24 cikk (5) bekezdése); ugyanígy maga az Alaptörvény tűz ki kilencven napos határidőt a bíróságok által az eljárásuk felfüggesztése mellett kezdeményezett normaakontrollra (24. cikk (2) bek. b) pontja). Ám a másik két fontos alkotmánybírósági eljárás vonatkozásában megmaradt a határidőnélküliség lehetősége. Így az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontjában rögzített utólagos normakontroll ügyében való döntésre nincs sem alaptörvényi, sem törvényi szintű határidő-kitűzés, és ugyanez a helyzet az alkotmányjogi panaszok esetében. Az országos politika szempontjából e két eljárásfajta közül nyilvánvalóan fontosabb utólagos normakontroll esetében az Alkotmánybíróság Ügyrendje sem tartalmaz pótlólagosan határidőt az elintézésre, de az alkotmányjogi panaszok tekintetében bizonyos határidőket azonban igen. Az Ügyrend 53. § (1) bekezdése ugyanis előírja, hogy százhusz nap alatt dönteni kell a befogadás tárgyában, és a (2) bekezdés ezen túl még száznyolcan napot határidőt enged arra, hogy befogadás esetén az előadó bíró az első tervezetét az ügyben a testület elé terjessze. A (3) bekezdés azonban ezt rögtön enyhíti azzal, hogy e határidőket az elnök akár többször is meghosszabbíthatja. Ám, ha az első tervezet 300 napon belül mégis a testület elé kerül minden hosszabbítás nélkül is, a második és a további tervezetek elkészítésére és testület elé terjesztésére már az alkotmányjogi panaszok esetében sincs határidő, és akár évekig elmaradhat az ügy eldöntése feletti továbbhaladás. (A közelmúltban egy ilyen “pihentetett” alkotmányjogi panasz négy és fél év után került ismét a testület elé.) Az Alkotmánybíróság döntési munkájának több mint 90 %-a az alkotmányjogi panaszokhoz tartozik, és így határidőnélküliség – az utólagos normakontrollnál eleve meglévően túl – itt is a döntési bizonytalanságot hozza létre. Így egy egyéves döntési határidő törvényi előírása nagy mértékben segítene, hogy a tetszőlegesség eltüntetése mellett közeledjen a hazai alkotmánybíráskodás az eszményi állapothoz.

A határidő probléma kifejtése után lehet rátérni a napirend megállapítása feletti döntési hatalom kérdésére. Ugyanis e döntési hatalom mértékét az határozza meg alapjaiban, hogy mennyire tetszőleges az időhatárok szempontjából az Alkotmánybíróság döntési folyamata, és ez minél inkább időhatár nélküli, annál nagyobb döntési hatalmat eredményez. Ám, hogy e különböző nagyságú döntési hatalom kinek a kezében összpontosul, azt az is befolyásolja, hogy kinek, milyen meghatározó ereje van az alkotmánybírói testület napirendjének megállapítására. Ha ez például szétszlik az összes alkotmánybíró között, és az AB elnöke mellett meghatározott számú alkotmánybíró javaslatára is kötelező egy-egy ügy döntési tervezetének napirendre tűzése, akkor ez csak kisebb mértékű ügymeghatározási hatalmat jelent. Ám, ha a napirend megállapítása az elnök kizárólagos jogköre, akkor a napirend-összeállítási monopóljog az elnöknek a testület feletti dominanciáját és az egyes ügyek eldöntésében játszott meghatározó szerepét jelentősen megnöveli. Minden részletezés nélkül csak jelezni kell, hogy a hazai szabályozásban az utóbbi a helyzet, és az AB-elnök monopóljoggal rendelkezik a határidő megállapítása felett: *“Az elnök (...) c) meghatározza a teljes ülés üléskezési és napirendjét, d) meghatározza az Alkotmánybíróság által elbírálandó ügyek napirendre tűzésének ütemezését, ideértve az ügyek tárgyalási határnapjának kitűzését.”* (Abtv. 17. § (1) bekezdés c) és d) pontok). Együtt tehát a korlát nélküli szignálási joggal - az ügyek tetszőleges számú saját magánál megtartási lehetőségét is ideértve – és a törzskari munkatársak feletti munkáltatói joggal, és ezek elhelyezésével a mindenkori új alkotmánybírák mellé (illetve esetenként több törzskari munkatárs centralizált csoportba

vonásával egy-egy ügy döntés-előkészítésére az elnök fennhatósága alatt), a napirend feletti monopoljog az AB-elnököt magasan a testület döntési hatalma fölé emeli.

Ez a jogállás nem fér össze az alkotmánybíráskodás eszményével, mely a testületi döntés primátusán nyugszik, és amely ideálisan minden alkotmánybíró egyenlő döntési hatalmából összegződik. Ezen eszményi állapot poláris ellentéte a török 'alkotmánybíráskodás', mely a teljhatalmú AB-elnök és az általa kiválasztott és felügyelt helyettes alkotmánybírók döntési mechanizmusán nyugszik, és melyet csak mint függőfalevél takar el a az elnöknek és a helyettes alkotmánybírói döntési mechanizmusának kiszolgáltatott alkotmánybírói testület léte.<sup>10</sup> Az itthoni állapotok természetesen jobbak ennél, de a vázolt döntési hatalmak kumulálódása az AB-elnök kezében itthon is alaposan eltéríti a helyzetet az eszményi állapottól. A torzulás kiküszöbölésére valamilyen napirend-merghatározási automatizmus kellene, de még a mai helyzetben is enyhítené a torzulási lehetőséget, ha a napirend-megállapításánál az elnök mellett pl. minimálisan három alkotmánybíró együttes javaslata is kötelezően napirendre tűzést vonhatna maga után. Ezentúl felvethető egy olyan megoldás is, hogy ha a javasolt határidők bekerülnének a jövőben az alkotmánybírói törvénybe, akkor – az előzetes normakontrollon kívül – e határidő lejárta előtt tizenöt nappal az egyes ilyen ügyekben bármely alkotmánybíró egyedüli javaslatára is kötelező legyen napirendre tűzni az ügyet.

#### *1.4. A generalista alkotmánybírói szerep dilemmái*

Szemben az európai bíróságoknak már az 1800-as évektől felgyorsuló szakosodásával a középszintű és felsőbbírói szinten elsősorban magánjogi és büntetőjogi ügyekre, majd később még további specializálódásukra közigazgatási ügyekre, munkajogi, szociális ügyekre, mára pedig ezeken túl még több országban külön pénzügyi-adóügyi bíróságok létrejöttére, az Egyesült Államokban a jogász specializálódás az ügyvédség csoportjain belül jött létre, és a specializálódás nélküli generalista bírói szerep máig élő. Az amerikai bíró a jog teljes spektrumában dönt az eléje tárt ügyekben, és az egyes jogterületekre, illetve azon belül még további alszektorokra a specializálódott ügyvédek azok, akik specialistaként összegyűjtik a jogi vita tényeit, megjelölik a vonatkozó anyagi jogi rendelkezések pontos szakaszait, és a bíró főként csak az eljárás szabályainak betartására ügyel a szembenálló felek ügyvédeknek küzdelme felett, és a jog átfogó elveinek, értelmezési szabályainak védőjeként bírálja el a szembenálló felek jogi vitáját.

Az amerikai generalista bíráskodáson belül létrejött alkotmánybíráskodás Európába átkerülve is megmaradt generalista bíráskodásnak, így akármilyen hosszú jogász múlt is áll az alkotmánybíróvá kinevezett volt felsőbbírói bíró vagy jogászprofesszor mögött, amikor el kell kezdenie az alkotmánybírói döntéshozatalban való részvételt, akkor óriási tanulást kell végrehajtania. Évtizedekig a jog egyik területére szakosodott bíró vagy jogtudós volt, aki a jog többi nagy területére már csak joghallgató korában tett vizsgái tárgyaiként emlékszik, ám most a jog minden területén döntésképesé kell válnia. Az alkotmánybíráskodás generalista bíráskodást jelent, és ez éppen szembenállóan az európai szakosodott bírósági karrierrel - illetve ugyanígy az egy-egy jogágra szűkült jogászprofesszori tevékenységgel - az amerikai generalista bíráskodást terítette szét a világban.<sup>11</sup> Így a nagy szakmai múltú és szűk

---

<sup>10</sup> Utalok ismét a török alkotmánybírók függését a döntéstervezeteket készítő alkotmánybírói munkatársaktól bemutató Velencei Bizottság 2011-es elemzésére, lásd: Opinion on the law on the establishment and rules of procedure of the constitutional court of Turkey. Adopted by Venice Commission at its 88th plenary session 14-15 October 2011, 8-12.p.)

<sup>11</sup> Csak a legfontosabb vonatkozó irodalom a generalista versus specializált bíráskodás elemzésének anyagai közül: Richard A. Posner: Will the Federal Courts of Appeals Survive until 1984? An Essay on Delegation and

jogágában már széleskörben elismert bíró és jogászprofesszor szinte kezdő, amikor elkezd megválasztott alkotmánybíróként a tevékenységét. Ahhoz, hogy fel tudjon nőni ténylegesen autentikus alkotmánybíróvá, az első hónapokban a legnagyobb erőfeszítéseket kell tennie a felhalmozott alkotmánybíróági esetjog sok-sok ezer oldalának ügyenként történő feldolgozásához, megismeréséhez és a főbb elvi szempontok kivonatolásához, esetleg kritikájához. Mindezt jórészt olyan jogágakat illetően is, melyek távol esnek a szakosodott saját jogágának világától, és csak joghallgatóként tett vizsgáinak emlékeiben élnek. Nem vitás, hogy erre nagyobb esélye van annak a jogásznak, aki jogtudósként kevésbé szűkült le egyetlen jogágra, hanem esetleg a jogelmélet egész jogrendszert bevonó kutatójaként tevékenykedett sok éven át, vagy ha egy jogágra szűkült professzor is volt, de habitusából fakadóan mindig a jog egészét bevonva művelte ezt. Ezzel szemben a legmélyebb specializálódásban tevékenykedő jogász (ügyvéd, bíró, jogtudós) számára a generalista alkotmánybírói szerephez való tényleges felnövelés sok esetben szinte megoldhatatlan problémát jelent.<sup>12</sup>

Ez azonban csak a kiindulási helyzetet jelenti, mert az alkotmánybíróági szervezet felépítése, illetve az itteni döntési gyakorlat egy sor szempontból segítheti az autentikus alkotmánybírói szerephez felnövelés valószínűségét, vagy éppen gátolhatja. Ha a pozíciójába megválasztott, új alkotmánybíró sokéves tapasztalattal és gyakorlattal rendelkező alkotmánybíróági munkatársak fogadják, akkor az első időben szinte gyámolítottá válik, és ez akár végig megmaradhat. Elvileg az autentikussá vált és felkészült alkotmánybírónak csak azért kellene döntés-előkészítő munkatársak, hogy ha ő lesz egy-egy ügy előadó bírása, akkor a határozatszerkesztés technikai gondjaitól mentesülni tudjon, és a tényleges elvi problémákra tudjon összpontosítani. Ha más által készített tervezetről van szó - és ez jelenti a fő munkaterhet egy tíz-tizenöt fős testületben -, akkor a tervezettel együtt a teljes dossziét megkapva, az alkotmánybíró már maga is át tudja nézni és feldolgozni az egész ügyet. Ám az elődjétől örökül hagyott, gyámolító munkatársak lehetővé teszik az új alkotmánybírónak azt is, hogy a sok százoldalas dossziék részletes feldolgozását rájuk hagyja, és az egyes ügyekről csak néhány oldalas kivonatban kapjon információt, és ezáltal kiokosítva menjen be a testületi ülésekre. Természetesen ez a kényelmesebb út, *és ha erre áll rá az új alkotmánybíró, akkor nagy valószínűséggel soha nem válik autentikus alkotmánybíróvá, és végig a gyámolító törzskari munkatársai puszta küldöttje marad a testületi üléseken és döntéshozatalban.*

---

Specialization of the Judicial Function. Southern California Law Review (Vol. 56.) 1983 No. 2. 761-791.p.; Diane P. Wood: Generalist Judge in a Specialized World. SMU Law Review (Vol. 50.) 1997. No. 4. 1755-1768.p.; Sarang Vilay Damle: Specialize the Judge not the Court: A Lesson from the German Constitutional Court. Virginia Law Review. (Vol. 91.) 2005. No. 4. 1267-12311.p.; Lawrence Baum: Probing the Effects of Judicial Specialization. Duke Law Review. (Vol. 58.) No. 6. 1667-1684.p.; Herbert Kritzer: Where Are We Going? The Generalist vs. Specialist Challenge. Tulsa Law Review. (Vol. 47.) 2011. No.1. 51-64.p.; Edward K. Cheng: The Myth of the Generalist Judge. Stanford Law Review. (Vol. 61.) 2008. No. 2. 519-572.p.; Steve Vladeck: Judicial Specialization and the Functional Case for Non-Article III. Courts. JOTWELL. 2012. 2-5.p.; Anna Rüefli: Spezialisierung an Gerichten. Richterzeitung 2013/2. 2-18.p.

<sup>12</sup> Az amerikai Posner a következőképpen hívja fel a figyelmet az eltérésre az európai és az amerikai bírói szerep között és arra, hogy ez az eltérés a két jog szerkezete közötti átfogóbb eltérésből ered: „In Europe the judiciary is much more specialized than it is in this country; and I am not prepared to assert that is a bad thing, given the very different structure of the Continental system. I have serious reservations, however, about trying to graft on branch of that system, namely the specialized judiciary, onto an alien trunk.” Richard A. Posner: Will the Federal Courts of Appeals Survive until 1984? An Essay on Delegation and Specialization of the Judicial Function. Southern California Law Review (Vol. 56.) 1983 No. 2. 778.p. Posner érvét visszafordítva, *a contrario* azonban le lehet vonni a következtetést, hogy a kontinentális Európában – főként az 1989-es rendszerváltás után a középkelet-európai országokban – úgy vettek át az amerikai összjogrendszerből egy szeletet, a generalista alkotmánybíráskodást, hogy azt minden vizsgálat nélkül az európai összjogrendszerek specializált szakbíróági rendszerébe, annak tetejére ültették azzal, hogy a német modellt követve a bírói ítéletek alkotmánybírói felülvizsgálatát is bevezették.

A testület többi tagja szempontjából egy-egy bíró pusztán formális részvétele a döntés folyamatában rendszerint csak könnyebbséget jelent, hisz épp a sok önálló szuverén bíró léte jelenti a fejfájást a testületben a domináns elnöknek vagy más mérvadó döntésformálónak. Így a pusztán törzskara által gyámolt, önálló bíró a kevés felszólalásával a testületi vitákban csak nagy megkönnyebbülést jelent, és nem kell tartania semmilyen negatív értékeléstől. Akár a testület kedvence is lehet. *Kivéve persze, ha a testületi többséggel szembenálló törzskari munkatársak épp az ilyen önálló bírók keresztül tudják blokkolni a többség döntési irányát.* Azonban akár így van, akár úgy, ez nem változtat azon, hogy ez egy torzulást jelent, és ha több ilyen törzskari gyámolt alkotmánybíró van a testületben, akkor a nagy parlamenti legitimitás álcája mögött a testület megválasztott tagjaitól eltérő alkotmánybírói akaratképzés kezdi működtetni az Alkotmánybíróságot. Meg kell tehát vizsgálni, hogy miképpen lehet e szervezeti torzulásokat kiküszöbölni, és az autentikus alkotmánybírói szerepre felnövést valamiképpen biztosítani.

A változtatások középpontjába azt kell helyezni, hogy a szűk jogterületre szakosodott bíró/jogászprofesszor a generalista alkotmánybírói feladatra minél gyorsabban fel tudjon nőni, és ne kerüljön az alkotmánybírói állandó apparátus gyámoltása alá. E téren is segítséget jelentene, ha az előbbieknél megfelelően a mindenkori új alkotmánybíró a törzskari munkatársi gárdáját nem megörökölné – és ezzel tendenciájában rögtön gyámság alá is kerülne –, hanem ő hozhatna mindenkori új munkatársakat magának. Ez a strukturális változás kényszerítheti arra a mindenkori új alkotmánybíró, hogy maga végezze el a többi kollégája által készített döntési tervezetek és ezek dokumentumainak (indítványok, az ügy első- és másodfokú bírói ítéletei stb.) vizsgálatát. Ez - főként a korábbi szakosodott jogterületről eltérő jogágakba tartozó ügyeknél - eleinte nagy munkaterhet jelent, de néhány száz ilyen döntési tervezet alapos elemzése után egyre könnyebbé válik ez, és a következő években az új bíró a begyakorolt érvelési vonalak és alternatíváik ismeretében már igazi generalista alkotmánybíróként tud tevékenykedni a büntetőjog, a magánjog, a közigazgatási jog, a munkajog stb. ügyeiben. A fenti változtatás és a saját elemzéssel a döntési tervezetekbe elmélyülésre ösztönzés azonban csak akkor lehet hatásos, ha kötelezővé teszik az alkotmánybírói törvény előírásainak a szintjén, hogy az egyes bírók kötelesek minden döntési tervezet írásban előzetesen állást foglalni. Ez a régi, begyakorolt és már autentikus alkotmánybírók esetében is fontos – ne ott rögtönözzön a többiek türelméről gyakorlatozva véleménye megformálásával! –, de különösen fontos az új alkotmánybírók esetében. Nem ülhet a testületi viták alatt békésen mosolyogva és a hallgatásával helyeselve, hanem explicit módon álláspontot kell tudni elfoglalnia az ügy főbb aspektusaiban. Az új és még vele együtt a begyakorlás állapotában lévő munkatársak helyzete ekkor pedig biztosítja, hogy tényleg hasson az ösztönzés, és neki saját magának kelljen az ügyeket átnéznie, és a tervezeteket kivonatolnia, és nem mehet be a testületi ülésekre pusztán a munkatársak által adott egy-két oldalas silabuszok megértésével.

### *I.5. Ki őrizze az őrzőket?*

“Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.” (Alaptörvény 24. cikk (1) bek.) Tartalmilag megfogalmazva ezt, – a hatásköreit szem előtt tartva – e megállapítást úgy lehet kibontani, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányozó hatalomhoz közvetlenül csatlakozva az *alkotmánykonkretizálás szerve*. Az alkotmánybíráskodás 1990-es kezdete után eleinte ez csak a törvényhozás fölé volt rendelve Magyarországon, és ennek törvényeit megsemmisítve, illetve alkotmányos mulasztások megállapításával a jövő törvényei tartalmának kötelezővé tételével a törvényhozó hatalomba nyúlt bele felülről. A 2012-től hatályos Alaptörvény óta ez kibővült a bírói döntések felülvizsgálatával,

megsemmisítésével, és a jövőbeni bírói döntések felé alkotmányos követelmények kitűzésén keresztül e döntések meghatározásával. Így az Alkotmánybíróság – úgy ahogy az alkotmányozó hatalom is – felül áll a hatalom megosztásának elvén, ezen a szinten még nincs hatalommegosztás.<sup>13</sup> Ez a kivételesen nagy hatalom veti fel a “ki őrzi az őrzőket? – problémáját.

Az alkotmánybírák az állam legmagasabb döntési szintjének, az alkotmánynak a védelmét és értelmezését látják el, és ahhoz, hogy ezt függetlenül tudják végezni, el kell távolítani a körükből minden partikulárisabb behatást az egyes államhatalmi szervek részéről. Az alkotmánybírók közvetlenül az állam legmagasabb döntési szintjéhez kapcsolódnak és közvetlenül ez alatt állnak, és ez az alkotmányozó hatalom. Ám épp ez az ellenőrizhetetlenség minden más állami szerv felől veti fel a “ki őrzi az őrzőket?”-kérdését. Ténylegesen ugyanis nagyon is sok strukturális ösztönző és más szubjektív motiváció van arra, hogy a teljes ellenőrizetlenségben tevékenykedő alkotmánybírók váljanak az alkotmány legnagyobb veszélyeztetőivé. Erre annál is nagyobb lehetőségük van, mert a fő feladatuk - a törvények ellenőrzése és alkotmányellenesség címén való megsemmisítése - a politikai demokráciában legtöbbször természetesen az ellenzéki pártok és médiájuk illetve értelmiségi háttérük újjongását váltja ki, legyen a döntésük bármennyire is szembenálló az alkotmány explicit rendelkezéseivel. Ha pedig a fősodor média nagy mértékben szembenáll egy-egy kormányciklusban a kormánytöbbséggel, akkor akár új alkotmányt is létrehozhatnak az alkotmánybírák saját esetjoguk révén – félresöpörve a tényleges alkotmányt –, és ezt mint az igazi szakmai lelkiismeret termékét fogják ünnepelni az ebben érdekelt domináns média hangadói, illetve az ellenzéki erők mögött álló “jogvédő” mozgalmi jogász szervezetek.

Ezt a problémát a szem elé tartva nem lehet megkerülni azt, hogy valamilyen ellenőrzést azért megkíséreljünk létrehozni az alkotmánybírák felett, mégha ennél a legnagyobb óvatossággal kell is eljárni, nehogy a partikuláris politikai érdekek bosszúja tudjon ezen keresztül megvalósulni. Így az alkotmánybírói többség alkotmányi rendelkezésektől való nyilvánvaló elszakadásának szankcionálására csak egy nagyon magas parlamenti többség megkövetelése jöhet szóba. Például a szankcionálás elrendelésének parlamenti többséghez kötése már elég magas ahhoz, hogy a napi politikai erők és ezek koalíciói ne tudják beindítani ezt, és e javaslat felett a teljes képviselőtestület magas minősített többsége szabhatta ki csak a szankciót. Ám kivételesen nagy konszenzus esetén azért ez a többség mégis lecsaphasson - ha szükséges -, és kimondják az ilyen alkotmánytól elszakadó döntést megszavazó alkotmánybírók megbízatásának a megszűnését. E szabályozás létrehozása az Alaptörvény módosítása körébe tartozhat csak, így most ennek szövegszerű megadásától eltekintek, de ennek gyakorlati realizálását lehetővé teendő felvethető, hogy az Abtv.-be illesztett rendelkezésekkel létre lehetne hozni egy folyamatosan működő *Alkotmánybíróság-figyelő Központot*.

Ennek egy lehetséges megoldása lenne, ha az összes jogi karról egy-egy vezető oktató (egyetemi tanár vagy egyetemi docens) kinevezésével jönne létre ez a Központ - az összes országgyűlési frakció két vagy három személyre vonatkozó javaslatával, és ezek közül a tagok

---

<sup>13</sup>Így félrevezeti a megértést az a többször felbukkanó vita, hogy „bíróság-e” az Alkotmánybíróság?”, hiszen 2012 óta a bírói döntések megsemmisítésével és az újra meghozandó ítéletek tartalma felé kötelező előírások megállapításával a bírósági hierarchia legfelső foka is. Ám egyben törvényhozó is, hisz nemcsak megsemmisítheti a törvényeket, hanem a megsemmisítés kapcsán a létrehozandó új törvény felé annak kötelező normatív tartalmát is fő vonásaiban megadhatja; de megsemmisítés nélkül is az alaptörvény rendelkezéseiből konkretizálva, egy-egy törvényi rendelkezést kibővíthet egy alkotmányos követelmény megfogalmazásával a bírák számára, és így a törvényi tartalom ezzel kibővítve létezik a továbbiakban. Sőt, az Abtv. 61 § (2) bekezdésben megfogalmazott ideiglenes intézkedésének lehetőségével még a végrehajtó kormányhatalmat is kötelezni tudja. Így, lévén egyben bíróság/törvényhozó/végrehajtó is, csak félrevisz, ha csak az egyik vonatkozásában tematizáljuk a természetét. E helyett feljebb emelkedve a megfigyelés szintjén az *alkotmánykonkretizáló szerv* megnevezés adja vissza megfelelően mindhárom vonatkozását.

államfő általi kiválasztásával és kinevezésével -, és két fő feladata lenne. Egyik feladata körében mindenkor figyelemmel kísérné a határidők betartását, és havi gyakorisággal nyilvánosságra hozná a határidő-túllépéseket. Másik feladatkörében pedig azt ellenőrizné, hogy az alkotmánybírói testület az egyes ügyek eldöntésében az Alaptörvény és az Abtv. nyelvtani értelmét nem sértette-e meg. Ugyanis noha a tág alaptörvényi értelmezési keretben sokszor nagyon szélesen önállóan értelmezhetnek az alkotmánybírók, de a nyilvánvaló nyelvtani értelem megsértése egy-egy alaptörvényi vagy Abtv-rendeletkezés esetében alkotmányvétséget jelent. Ebben a szűk körben megadható a Központ számára, hogy ellenőrizze az alkotmánybírói döntéseket, és az ilyen sértések megállapításait nyilvánosságra hozza havi gyakoriságú jelentéseiben. A nyilvánosság erejét esetleg ki lehetne egészíteni azzal, hogy évente egyszer, vagy választása szerint többször az Országgyűlés Alkotmányügyi Bizottsága megvitatná a Központ jelentéseiből fakadó tapasztalatokat. Mindezek megítésem szerint növelnék az alkotmánybírói testület Alaptörvényhez kötöttségének szintjét. Ez a mechanizmus a nyilvánosság kontrollja mellett megadná a reális alapot arra is, hogy a jelzett magas országgyűlési többséghez kötött szankcionálási mechanizmus megfelelő információk ismeretében tudjon beindulni, mégha ezek végigvitele csak kivételesen magas politikai konszenzus esetén lehetne lehetséges.

## *II. Az alkotmánybírói törvényünk logikai ellentmondásai*

### *II.1. A határozott kérelem dilemmája*

A hazai alkotmánybíráskodás kezdetén az alkotmánybírák döntési hatalmát nagy mértékben növelte, hogy minden jogi érdek nélkül is bárki megtámadhatott bármilyen jogszabályt, és alkotmányellenesség címén kérhette megsemmisítését. Ebben a helyzetben az indítványozó kérelme is – ahogy a belső szóhasználatban elterjedt – csak a “tantusz” szerepét töltötte be, “bedobta, és a beszélgetés már indulhatott is”. Ennek révén az AB aztán arra terjesztette ki ellenőrzését, amire valamilyen kiterjesztő érvet találni tudott, és semmisített meg az indítványozó által nem is kért rendelkezéseket. Ezt lehetővé tette az is, hogy az akkori Abtv. nem tartalmazott korlátokat a indítvány kereteihez kötöttségben. E helyzettel igyekezett szakítani a rossz tapasztalatok nyomán aztán az új Alaptörvény, és a 24. cikk (4) bekezdésében kimondta, hogy a felülvizsgálni nem kért jogi rendelkezésekre csak akkor terjesztheti ki az AB az ellenőrzését, ha azok szoros összefüggésben vannak a kért rendelkezésekkel. Az ennek alapján kiadott új Abtv. pedig az 52. § (1) bekezdésében kimondta, hogy “Az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmazni”, majd az ezt követő (1a) és (1b) bekezdések ezt részletezték, és e részletek között az (1b) bekezdés f) pontja rögzítette kötelező tartalomként “a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybírói testület döntésének tartalmára.” Ennek lezárásaként a (2) bekezdés első mondata rögzítette, hogy “Az Alkotmánybírói testület által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik.”

E rendelkezéseket alapulvéve aztán többéves értelmezési ingadozás után a 3058/215 (III. 31.) AB végzés - szem előtt tartva a határozott kérelem említett részletező bekezdéseit - bekeményített, és kimondta egy bírói kezdeményezést vizsgálva, hogy mivel csak az általa az eljárásban alkalmazott jogi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte, ám ennek megsemmisítését nem, ezért ez nem felel meg a határozott kérelem előírt feltételeinek, és - még több kifogást is említve - ezzel az érveléssel visszautasította ennek érdemi vizsgálatát. A későbbiekben azonban egy más ügy vizsgálata kapcsán felmerült az Abtv. 41. § (1) bekezdésének értelmezésbe bevonásával, hogy az 52. § (1b) bekezdés f) pontjának követelményével szemben az előbbi hibát ismét elkövető, indítványozó bíró támaszkodhatott

arra, hogy ez a bekezdés kötelezővé teszi az Alkotmánybíróság számára, hogy amennyiben egy hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, akkor köteles azt megsemmisíteni. Így a bíró – bár az 52. (1b) bek. f) pontja a határozott kérelem kellékei között felsorolja a kifejezett megsemmisítési kérelmet is –, a 41. § (1) tiszta értelme szerint e nélkül is abból indulhatott ki, hogy az alaptörvény-ellenesség kérésével – ennek helytadás esetén – az adott jogi rendelkezés megsemmisítése is kötelezően be fog következni.

Az Abtv. 52. § (1b) f) pontja így logikai ellentmondásban áll a 41. § (1) bekezdés (1) bekezdésével, és míg ez utóbbi alapján az indítványozó pusztán az alaptörvény-ellenesség kimondását kérve elhagyhatja a megsemmisítés kérését, addig az említett f) pont alapján nem. Ugyanígy a 43. § (1) pedig ezt a kötelező megsemmisítést az AB felé az alkotmányjogi panaszok esetében mondja ki, a 45. § (2) pedig az adott ügyben az alkalmazási tilalmat, és így az 52. § (1b) bekezdés f) pontjának bekerülése a törvénybe mint logikai ellentmondás fogható fel. E felismerés ellenére az egyszer kimondott álláspont a testületi tagok nagy részénél rögzítést nyert, míg más részénél épp ez az eset vetette fel, hogy nem szabad egyetlen alkotmánybírósági döntési érvelést (Abh.-t) kötelező precedensnek tekinteni, hanem csak akkor, ha több, egymást felerősítő döntésben körbe járva alakult ez ki már szilárd gyakorlatként. Így a 2/2016 (II. 8.) AB határozat az 52. § (1b) bek. f) pontja követelményével szemben, utalva az Abtv. 45. § (2) bekezdésére, kimondta, hogy a megsemmisítés kérelme mellett az alkalmazási tilalom kimondási kérelmének elmaradása sem akadályozza annak, hogy ezt kimondja az AB. Ugyanis ez a bekezdés rögzíti: “Ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre vagy alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható”. Ezt szem előtt tartva aztán a 2/2016 AB határozat a 27. pontjában expliciten rögzítette is, hogy “E megállapítás egyben azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság a 3058/2015 (III. 31.) AB végzés fent idézett indokolásából az alaptörvény-ellenesség megállapításának és alkalmazási tilalom kimondásának konjunktív indítványozására vonatkozó tételt mint a bírói kezdeményezésekkel szemben támasztott követelményt, a továbbiakban nem tartja fenn.” Hogy teljes legyen a kép, álljon itt szövegszerűen megidézve az Abtv. 43. (1) bekezdésére is, mely rögzíti: “Ha az Alkotmánybíróság a 27. § alapján folytatott eljárásában alkotmányjogi panasz alapján megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét, a döntést megsemmisíti.” Vagyis a határozott kérelem tartalmát rögzítő 52. §. (1b) bekezdés f) pontja a 41. § (1) bek., 43. § (1) bek. és a 45. § (2) bek. által az Alkotmánybíróság számára kötelezővé tett tartalom kérését teszi még egyszer kötelezően kérendőnek az indítványozó által, ami logikai ellentmondást jelent. E logikai ellentmondást észlelve az alkotmánybírák valamelyik iránynak prioritást adva feloldhatják ezt, de a saját tapasztalataim szerint az extrém módon erős, korábbi döntéshez tapadás<sup>14</sup> ezt az elfogulatlan körbejárást a legnehezebbé teszi a hazai Alkotmánybíróság esetében. A nyilvános és tudományos szakmai vita megindulása erről talán kívülről segítheti ennél az Alkotmánybíróságot.

---

<sup>14</sup>Egy empirikus vizsgálatnál 2015-ben több tucat alkotmánybírósági döntést elemeztem az európai alkotmánybíróságok döntési stílusának feltárására, és azt tapasztaltam, hogy a vonatkozó alkotmányi rendelkezések helyett a saját korábbi alkotmánybírósági döntésekre alapozás a legnagyobb mértékben Európában a spanyoloknál, a litvánoknál és a magyaroknál létezik, míg a másik póluson a szlovénok és a csehek állnak. (Lásd Pokol Béla: Alkotmánybírósági döntési stílusok Európában. Jogelméleti Szemle 2015/3 sz.).

## *II.2. A kétféle alkotmányjogi panasz közötti joghézag*

A 2012-től hatályos Alaptörvény már lehetővé tette a normakontrollt kérő korábbi alkotmányjogi panasz mellett a bírói döntéseket megtámadó alkotmányjogi panaszokat is a 24. cikk (2) bekezdés *c)* és *d)* pontjában, és ezt az ennek nyomán kiadott Abtv. a 26.§ (1) bekezdésében illetve a 27. §-ban részletezte. (A 26. § (2) bekezdésben szabályozott kivételes alkotmányjogi panaszfajtát, mely az egyedi bírói döntés nélkül, közvetlenül hatályosuló norma alaptörvény-ellenességének indítványozását teszi lehetővé, most toljuk félre.) Ez a változtatás az évi több százezer bírói döntés Alkotmánybíróság előtti vitatását tette lehetővé, és a leggyakoribb indítványozási fajtájává tette ezt az új utat, de a kettéválasztott szabályozás olyan értelmezést hozott létre a hazai alkotmánybírói gyakorlatban, mely épp a legkézenfekvőbb bírói döntés-megtámadást nehezítette el. Ugyanis a kedvezőtlen jogerős bírói döntés és esetleg még ezen túl a felülvizsgálati úton megkísérelt, sikertelen megváltoztatási szakasz után a döntéssel hátrányosan érintett fél számára az jelenti a még maradó a fő esélyt az orvoslásra, hogy azért nem történt meg a bírói eljárásban a jogsérelme orvoslása, mert maga a számbajövő jog rendelkezés ütközik valamelyik alapjogába vagy más alaptörvényi rendelkezésbe. Ám ha erre hivatkozva adja be a bírói döntés ellen az alkotmányjogi panaszát az Abtv. erre rendszeresített 27.§-a alapján, akkor – az alkotmánybírói többség által kialakított gyakorlat alapján – elutasítást fog kapni azzal az érveléssel, hogy ő tulajdonképpen nem is a bírói döntést támadja, hanem az alkalmazott jogi rendelkezést. Ezt azonban ezen értelmezés szerint csak a másik alkotmányjogi panaszfajtaival lehet megtenni, a 26.§ (1) bekezdés alapján, ám ebben pedig a bírói döntést nem lehet megtámadni, és arra csak a 27. § megfelelő.

Az ezen értelmezés által létrejött patthelyzetet csak a sérelmet állító indítványozón kívüli aktor képes feloldani, és ez az Alkotmánybíróság maga, mely az Abtv. 28. § alapján mindkét panaszfajta közötti áttérési jogosítvánnyal rendelkezik. Az indítványozó maga azonban nem, és ezért ő nem kérheti a 28. § alapján való áttérést a bírói döntés általa igazán fontosnak tartott megsemmisítésére, ha ő ezt a mögöttes jogi rendelkezés alaptörvény-ellenességével indokolja. Ekkor a 26. § (1) bekezdés alapján csak ennek a megsemmisítési kérelmére jogosult, ám az, hogy aztán a számára tényleg fontos bírói döntés-megsemmisítés felé továbblépés megtörténjen, az rajta kívül áll, és ehhez az Alkotmánybíróság saját elhatározása szükséges. Ebben a helyzetben tehát adódik, hogy az okos indítványozó és főként a már gyakorlott ügyvédje megtámadja a 26. § (1) bekezdés alapján a bírói döntésben alkalmazott jogi rendelkezést alaptörvény-ellenesség címén, és ezután – hogy ne legyen kiszolgáltatva az alkotmánybírók a 28.§ szerinti áttérést illető tetszőlegességének – valamilyen eljárási sérelmet igyekszik találni, és aztán ezt a tisztességes bírói eljárás jogának sérelmére felszólva támadja magát a bírói döntést is a 27. § alapján. Egyre gyakoribb azonban az is, hogy az indítványozó ügyvédje elkezd tágítani a bírák Alaptörvénnyel összhangban történő kötelező jogértelmezésének a kereteit, és bár a bíróságot által alkalmazott jogi rendelkezések nyilvánvaló értelme az ő ügyében meghatározott irányokba mutatott – és ez okozta az indítványozó peresztességét –, ám valamilyen alapjogot vagy alaptörvényi elvet odavonva az ezzel összhangban történő jogértelmezés elmaradását reklamálva kéri a bírói döntés megsemmisítését.

Ez a pótlólagos panasz-technika azonban, melyet a két panaszfajta merev elválasztását létrehozó értelmezés kényszerít ki, egyrészt a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog parttalaná válása felé, hat – tendenciájában a teljes eljárásjogot bevonva ebbe –, másrészt a bírói jogalkalmazási jogértelmezés Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezési kötelezettségét a teljes jogrendszer relativizálása felé tolja. Ugyanis, ha az utóbbi csak azt jelentené, hogy a bíróságot köteles mindenkor az adott ügyben alkalmazott jogi rendelkezés értelmezésénél a korábban már meghatározott irányokba értelmező

alkotmánybírósági döntések normatív iránymutatásait követni, és azok fényében dönteni, akkor ez többé-kevésbé védettséget adna döntésének. Ám az alkotmánybírósági gyakorlatban az vált bevetté az Alaptörvénnyel összhangban értelmezését kimondó 28. cikk értelmezése szempontjából, hogy akár minden előzetes Abh. léte nélkül is számonkérhető a bíraktól az általuk egyedi ügyben alkalmazott jogi rendelkezés alaptörvényi rendelkezésekkel való összevetése. Annak megítélése aztán, hogy ez megfelelő volt-e, arról az Alkotmánybíróság feladata. Mindezek alapján az indítványozó ügyvédek számára egy lehetőség jött létre arra, hogy a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjog teljes eljárásjogra kiterjesztése mellett még a bírói döntés Alaptörvénnyel összhangban értelmezésének elmaradása indokálva támadják meg a számukra hátrányos bírói döntést, melynek következménye aztán a teljes jogrend relatívává válása. Hisz a bíró mindig csak utólag tudja meg az “átvésztelt” alkotmánybírósági panasz eljárása után, hogy jól mérte-e fel az alkotmánybírói többségben uralkodó hangulatot a mindenféle előzetes Abh. hiányában saját maga által létrehozott alaptörvény-értelmezéssel, vagy ezzel szemben ott más irányú értelmezés kap majd hangot, és ennek áldozatául esik majd a bírói döntése.

Mindezt tehát az a merev szétválasztás hozza létre, amely az Abtv. 26 § (1) bekezdés szerinti és a 27. § szerinti alkotmányos panaszt ily módon elkülöníti, és az átjárást a feleken túlra téve csak az Alkotmánybíróságot jogosítja fel az 28. §-szal. Kívülálló érvelhet azzal, hogy mindezt egyszerűen csak az alkotmánybírói többség értelmezése hozta létre, és így ennek megváltoztatásával ez meg is oldható. Ám a tényleges alkotmánybírósági döntési gyakorlat szociológiai valósága - nemcsak nálunk, hanem a legtöbb európai országban – ezt szinte megoldhatatlanná teszi.<sup>15</sup> Így ennek feloldása csak az alkotmánybírósági törvény explicit módosítása révén remélhető, és ennek módja lehetne, ha a bírói döntés megtámadását lehetővé tevő 27. § egy második bekezdéssel kiegészítve kötelezné az alkotmánybírákat – a jogrendszer relativizálódását elkerülendő –, hogy fogadják el a megtámadott bírói döntés alkotmány-ellenességének állítását az ez által alkalmazott jogi rendelkezés alaptörvény-ellenességére alapozással is. A javasolt szöveg:

*“27. § (2) Az indítványozó a bírói döntés alaptörvény-ellenességét azzal is indokolhatja, hogy az az Alaptörvényt sértő rendelkezésen alapult.”*

### *II.3. Az Abtv. 42. §-ának dilemmája*

Az Alaptörvény nyomán kiadott új alkotmánybírósági törvény (Abtv.) 2012 januárjától változtatott a korábbi Alkotmányon alapuló Abtv. rendelkezésén, mely a nemzetközi szerződéseinkkel ütköző belső jogszabály kapcsán az Alkotmánybíróság döntési kereteit meghatározta, és ez logikai feszültséget hozott létre az értelmezést illetően. A legfőbb eltérés a régi és a mai szabályozás között, hogy míg a régiben a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály megsemmisítését írták elő az Alkotmánybíróság kötelességeként éppúgy, mint az alkotmányellenesség megállapítása esetén is, addig az alaptörvényi szabályozás ezen változtatott. Az Alaptörvény 24. cikkének (3) bekezdésében az egyes hatáskörökhöz fűzött jogkövetkezményeket rögzítve minden hatáskörnél a megsemmisítést mondja ki kötelezettségként, ha megállapította az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenességet, ám a (3) bekezdés c) pontja a nemzetközi szerződés megsértésének megállapítása esetén a megsemmisítést csak lehetőségként rögzíti az alkotmánybírák számára: *„a (2) bekezdés f) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést.”* Ezt a nyitva hagyást aztán az Abtv. 42. §

<sup>15</sup>Lásd ennek elemzését korábbi könyvemben: Pokol Béla: Alkotmánybíráskodás – szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben. Kairosz, 2014. különösen a 14-25. oldalakon.

(1) és (2) bekezdései szétbontva úgy konkretizálták, hogy ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynál alacsonyabb jogszabály ütközését állapítja meg az Alkotmánybíróság, akkor ezt egyben meg is kell semmisítenie, ám ha kihirdető jogszabállyal azonos vagy magasabb jogforrási hierarchikus szinten álló jogszabály ütközését állapítja meg, akkor nem semmisítheti meg, hanem fel kell hívnia a jogszabályt alkotó szervet – a kormányt illetve a jogalkotót –, hogy az ütközés elhárítása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket. Felvethető lenne talán, hogy az Abtv.-nek ez a szabályozása szemben áll az Alaptörvény említett rendelkezésével, mert ez a szabályozás az Alkotmánybíróság mérlegelésére bízta a megsemmisítést vagy annak mellőzését, és ezt a választási lehetőséget az Abtv. elveszi. De az Alaptörvény e cikkéhez fűzött indokolás egy mondata a nyitva hagyás ellen szól, és ez igazolja az Abtv. említett szabályozását: „Az Alkotmánybíróság Alaptörvényben rögzített feladata biztosítani, hogy Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel ellentétes jogszabályok ne legyenek a jogrendszerben.”

*42. § (1) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti.*

*(2) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, az ellentét feloldása érdekében - a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével - felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.”*

A régi szabályozásban ez a különbségtétel az akkori Abtv. szabályozásában szintén megjelent, de ott oly módon, hogy a 45.§ (1) illetve a 46. §. (1) bekezdések úgy bontották ketté a megsemmisítési utat, illetve a másik esetben a jogalkotó felhívását a szükséges intézkedések megtételére, hogy a megsemmisítési útra a kihirdetési jogszabállyal *azonos vagy alacsonyabb szintű ütköző jogszabályt* írta elő, és csak a magasabb szintű ütköző jogszabály esetén írta elő az illetékes jogalkotó szerv felhívását a szükséges módosítás megtételére. Ezzel szemben a mostani Abtv. 42. § (1) és (2) bekezdései csak az ellentétes jogforrási hierarchiájára utalnak, és e szerint *az azonos jogforrási szinten levő ellentét nem jelenti feltétlenül az ütköző jogszabály megsemmisítését.* Azonos szinten ugyanis a lex speciális lerontja a lex generalis törvényi rendelkezést, illetve a későbbi a korábbi rendelkezést azok esetleges ellentmondása esetén. A legfontosabb a nemzetközi szerződések kihirdetésénél nyilván a törvényi kihirdetés, így a későbbi, ütköző törvényi rendelkezés megsemmisítésére megítélésem szerint – eltérően a régi szabályozástól – az Alkotmánybíróság nincs felhatalmazva, hanem az Abtv. 42. § (2) bekezdése alapján határidő tűzésével a Kormányt, illetve a törvényalkotót kell felhívnia a szükséges intézkedések megtételére.

Még egy értelmezésre szoruló dilemmát jelent, hogy sokszor a régi nemzetközi szerződéseket nem törvénnyel hirdették ki a rendszerváltás előtti időkben, hanem törvényerejű rendelettel, és bár az módosíthatta abban az időben a törvényt, de akkor sem állt a törvénnyel teljesen azonos jogforrási szinten. Az ütköző, későbbi jogi szabályozások azonban a jelen esetben magasabb szinten, törvényi szinten állnak, így még a régi Abtv. szabályozása alapján sem lehetett volna szigorú értelmezés szerint az Alkotmánybíróságnak megsemmisíteni ezeket, hanem csak a törvényhozó felhívását kellett volna erre kérnie.

Egy e dilemmára vonatkozó konkrét ügyben még 2012-ben így érveltem egy feljegyzésemben: “Ezt az absztrakt elemzési keretet szem előtt tartva azt kell mondani, hogy ha az Alkotmánybíróság megállapítja a nemzeti vagyronról szóló törvény egy rendelkezésének, illetve a választott-bíróági törvény egy szakaszának szembenállását a

törvényerejű rendeletekben kihirdetett nemzetközi szerződési vállalásainkkal, akkor fel kell hívnia a Kormányt és a törvényhozót – határidő megjelölésével – az ellentmondás feloldása érdekében a szükséges intézkedések megtételére. Ez aztán lehet a törvény módosítása, de lehetséges az is, hogy a Kormány – ha ez lehetséges – fenntartás fűzését kezdeményezi az adott rendelkezés megtartása érdekében stb. A Kormány a külügyi szakértői állomány birtokában alkalmasabb az Alkotmánybíróságnál arra, hogy megfontolja a szükséges intézkedések megtételét, amellett, hogy az alkotmánybíráskodás eszméjétől amúgy is távol áll az a nemzetközi jogi bíráskodási hatáskör, amely a szülőhelyt jelentő amerikainál eleve hiányzik.”

#### *II.4. A törvénykontroll dilemmája: teljes ülés vagy tanács?*

A hazai Alkotmánybíróság két formációban hozza meg döntéseit,<sup>16</sup> teljes ülésen vagy öttagú tanácsokban, és a két döntési formáció összetétele eltérő esélyt ad egy-egy törvény megsemmisítésére, vagy éppen a megsemmisítés elutasítására. Így az, hogy mely formációban dől el ez – különösen a politikai súlyt is hordozó törvényt megsemmisítés lehetősége esetén – alapvető jelentőséggel bír. Az Abtv. e kérdést a 49.§ (6) bekezdés a) pontjában és az 50. § (2) bekezdés b) pontjában szabályozza a következőképpen:

*“A tanács napirenjén szereplő ügyet a teljes ülés elé kell terjeszteni döntéshozatalra, ha, a) a tanács által érdemben vizsgált ügyben a törvény megsemmisítésének van helye;” (49.§ (6) bek. a) pont)*

*“Az Alkotmánybíróság teljes ülése dönt: (...) b) alaptörvényellenes vagy nemzetközi szerződésbe ütköző törvény megsemmisítéséről, valamint a tanács által érdemben vizsgált törvény megsemmisítéséről;” (50. § (2) bek. b) pontja)*

E szabályozás kapcsán már többször felmerült vita arról folyt, hogy mit jelent az, hogy a teljes ülés – és nem a tanács – dönt a törvény megsemmisítéséről? Azt, hogy a teljes ülés dönt *a törvény megsemmisítése tárgyában*, bármilyen is e tárgyban a tervezeti javaslat – megsemmisítés vagy éppen ennek elutasítás? Vagy csak azt, hogy ha a tervezet javaslata a megsemmisítés – és nem az elutasítás –, csak akkor kötelező a teljes ülés elé terjeszteni azt. E második verzió esetén a törvényt megsemmisítés elutasítása a tanács hatáskörébe kerül, és így az e feletti döntés kiesik a teljes ülés kontrollja alól, melyben esetleg épp az a többség alakulhat ki, hogy meg kell semmisíteni az adott törvényt vagy annak vitatott rendelkezését. Mivel pedig a teljes ülés döntési többsége más lehet, mint az az egyes tanácsokban létezik, így, aki a törvényt megsemmisítés elutasítását támogatja, az igyekszik e második értelmezést érvényre juttatni, és ezzel kikerülni a megsemmisítést esetleg támogató teljes ülési többséget. Hadd jelezzem, hogy – különösebben szélesebb vita nélkül – ez utóbbi történik az Alkotmánybíróság gyakorlatában többször, és egy-egy tanács dönt a törvény-megsemmisítés elutasításáról, noha, ha széles országos politikai vita alatt álló törvénykontroll merül fel, akkor elutasítást tartalmazó tervezet esetén is a teljes ülés elé kerül a döntéstervezet. Ám, van amikor nem, és egy-egy tanács nagyobb felhajtás nélkül maga hajtja végre az elutasítást, és az előbb jelzett értelmezés jelenti a védekezést, ha ez utólag vitatást kap. Igaz persze az is, hogy ha éberrel figyel az összes alkotmánybíró, akkor időben lépni tudnak azok, akik teljes ülésen szeretnének egy ilyen törvényt megsemmisítés tárgyában dönteni, és esetleg megakadályozni az elutasítást, mivel őt – az adott tanácsban nem lévő – alkotmánybíró együttesen kérheti,

---

<sup>16</sup> Most tegyük zárójelbe a főtítkársági döntés-előkészítés kapcsán, formai okokból hozott visszautasító döntést, mely egyesbírói döntési formában jelenik meg.

hogy az ilyen törvénymegsemmisítést elutasító tervezetet hozzák fel teljes ülésre.<sup>17</sup> Ez azonban szervezkedést, lobbizást kíván, és ehhez folyamatos csoportosulást kell létrehozni, és ennek elmulasztása sokszor elszalasztja a fontos kérdések teljes ülés elé kényszerítését.

Ez tehát a dilemma, és számomra nyilvánvaló, hogy a “döntési mutyi” elkerülésére csak a teljes ülés preferálása lenne ebben a kérdésben a megfelelő. Az Abtv. előbbi szabályozása tehát vagy úgy értelmezendő, hogy a *törvénymegsemmisítés tárgyában* csak a teljes ülés dönthet (akár megsemmisítés, akár elutasítás áll a döntési tervezetben), ha pedig ez nem megy át a testületen, akkor az Abtv. ebbe az irányba történő módosítása lehet a kívánatos változtatás útja.

## *II.5. Az alkotmányjogi panasz befogadása feletti döntés dilemmája*

Az Abtv. 56. § (1) bekezdés rögzíti, hogy az alkotmányjogi panasz befogadásáról az Alkotmánybíróság tanácsban eljárva dönt, ám ehhez képest az alkotmánybírói gyakorlatban az esetek egy részében a teljes ülés dönt erről, melyhez az alapot az Ügyrend 31. § (3) és (6) bekezdései adják. Szövegszerűen: „Az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról.” (Abtv. 56. § (1). Ehhez képest az Ügyrend 31. § (3) bekezdése: „Az Abtv. 49. § (6) bekezdésében foglaltak alapján a panasz befogadásáról a teljes ülés dönt, ha a) a 49. § (6) bekezdés ba) pontja szerinti tanács tagjainak többsége azt indítványozza, illetve b) a tanács ülését megelőző munkanapig az Abtv. 49. § (6) bekezdés bb) és bc) pontja szerinti, a teljes ülés elé terjesztésre történő kezdeményezés érkezik.” Az egyik alkotmánybíró a közelmúltban felvetette, hogy ezek az ügyrendi rendelkezések tulajdonképpen nélkülözik a törvényi alapot – vagy markánsabban kifejezve törvényellenesek –, mert az Abtv. 56. §-a nem ad lehetőséget az Ügyrend számára a befogadás eltérítésére a teljes ülés felé. Ha megnézzük a törvényi szabályozás nyelvi értelmét, akkor a teljes ülés döntési jogkörének minden elvi jellegű támogatása ellenére (mert ez inkább lehetővé teszi a döntési “mutyik” elkerülését, mint arra a különböző tanácsokban lehetőség van) el kell ismerni a kolléga felvetésének jogosságát.

Alaposabban szétnézve azonban az Abtv. szabályozási környezetében lehet találni egy másik rendelkezést, melynek nyitottsága – bizonyos értelmezés esetén – mégiscsak megadja a lehetőséget arra, hogy az 56. § világos szabályozásával szemben a teljes üléshez kerüljön a befogadás feletti döntés. A nyitottságot hagyó törvényi rendelkezés így szól: “Az indítvány teljes ülés általi elbírálását az elnök saját kezdeményezésére vagy az Alkotmánybíróság öt tagja javaslatára, továbbá a 49. § (6) bekezdése alapján rendeli el.” (Abtv. 50. § (3) bekezdés) A felmerülő értelmezési kérdés tehát itt az, hogy a “teljes ülés általi elbírálás” alatt csak a befogadás utáni elbírálást értjük, vagy magát a befogadást is ide vesszük. Az 56. § (1) bekezdés már idézett szövege alapján csak az lehetne az értelmezés, hogy a befogadás utáni elbírálást kell ezen érteni, és sem az elnök, sem öt alkotmánybíró, sem egy-egy tanács többsége – tehát három bíró – nem tolhatná fel az ebben való döntést a teljes ülés elé. Ezt az értelmezést pedig csak erősíti, hogy az 56. § (4) bekezdése még a befogadott alkotmányjogi panasz érdemi elbírálására is az állandó tanácsokat említi, és így az innen a teljes ülés elé terjesztést lehetővé tevő 49-50. §-ok értelmezését ez méginkább a *befogadás utáni elbírálás* szerinti értelmezési szűkítés felé ösztökéli.

Ennek ellenére – tulajdonképpen minden értelmezési vita nélkül – ennek ellentéte alakult ki az elmúlt évek alkotmánybírói gyakorlatában, és sok-sok esetben a teljes ülés elé tárva történik meg a befogadás feletti döntés. Ha ennek törvényellenességét nem állította volna a közelmúltban az említett alkotmánybíró, akkor ez a dilemma, alkotmánybírói

<sup>17</sup> Lásd az Abtv. 49. § (6) bekezdés bc) pontját: „A tanács napirendjén szereplő ügyet a teljes ülés elé kell terjeszteni, ha (...) bc) az Alkotmánybíróság öt, adott tanácsban tagsággal nem rendelkező tagja indítványozza.”

törvényi ellentmondás ma is észlelés nélkül szunnyadna. Törekedve azonban arra, hogy pontos szabályok foglalják keretbe az alkotmánybírói testület működését, e szabályozás módosítására kell felhívni a figyelmet. E módosítás pedig csak arra irányulhat jogpolitikailag, hogy a teljes ülés minél akadálytalanabban tudjon minden ügyben dönteni, és minden döntési szakaszban át tudja venni a döntés meghozatalát. Így az Abtv. jelzett belső szabályozási ellentmondásában a befogadás 56. § szerinti szabályozását kellene oly módon megváltoztatni, hogy az Ügyrend szabályozása kerüljön megfelelő törvényi alapra, és ne lehessen ennek törvényellenességét állítani.

## *II.6. A “döntés érdeme” és a párhuzamos illetve különvélemények dilemmája*

Végül egy utolsó dilemmát az Abtv. és az Ügyrend párhuzamos indokolásra és különvéleményre vonatkozó eltérő szabályozása jelenti. Ennek megértéséhez fel kell idézni, hogy az alkotmánybírói döntések kettős jelleggel rendelkeznek. Egyrészt eldöntik egy-egy konkrétan felmerülő állami döntés alkotmányosságának a kérdését – megsemmisítve azt alkotmányellenesség címén, vagy éppen elismerve annak alkotmányosságát –, másrészt e konkrét döntések kapcsán normatív jellegű alkotmánykonkretizálásokat hoznak létre, melyek a későbbiekben mint döntési alapok kerülnek hivatkozásra a későbbi alkotmánybírói döntések meghozatalakor. Így ezek az alkotmánykonkretizálások sokszor alkotmánykiegészítéseket tartalmaznak, és ezekkel addig nincs is probléma, amíg ezek belül maradnak az írott alkotmány vonatkozó rendelkezéseinek értelmén, és csak ezen értelem részleteinek a kibontását jelentik, nem pedig annak módosítását, és különösen nem azt, hogy az eredeti alkotmány helyére lépve “láthatatlan alkotmányt” hoznak létre. E kettős jellegből eredően aztán egy-egy alkotmánybírói döntés testületi vitáinál és a meghozott döntés részleteinél nagyon sokszor nem is a konkrét ügyet eldöntő rendelkezési rész a fontos, hanem az indokolásban kibontott alkotmánykonkretizáló normatív érvelések. Ez utóbbiak aztán évek múltán is meghatározzák a későbbi alkotmánybírói döntéseket állandó hivatkozási alapként megidézve – mind maga a bíróság, mind az indítványozók beadványai által –, miközben már senki nem emlékszik arra, hogy mi is volt a konkrét ügy és annak eldöntése, amely az apropót adta e tartós alkotmánykonkretizálás lefektetésére. Ebből eredően több alkotmánybíró már eleve ezekre a tartós normatív érvelésekre koncentrál a döntési vitában és az alkotmánybírói döntés megfogalmazásánál, és csak másodlagosan figyel oda a konkrét ügyet eldöntő rendelkező részre. Így jön létre többször az a dilemma, hogy mit jelent az, hogy a “döntés érdemével egyetért”? Csak a konkrét ügyet illető döntés mikéntjét jelenti ez: visszautasítást, elutasítást, vagy éppen az indítványnak helytadás mellett a támadott döntés megsemmisítését? – és ekkor ezt a támogató szavazata esetén csak párhuzamos indokolással opponálhatja –, vagy ezzel szemben a döntés érdeméhez tartozik az indokolásban található tartós alkotmánykonkretizálás is? – hisz ez évekre meghatározza a későbbi alkotmánybírói döntéseket, és törvények tucatjainak megsemmisítési alapjává fog válni.

E dilemmára a válasz megtalálására az Abtv. és az ez alapján kiadott Ügyrend eltérő értelmezési mozgásteret enged meg. Nézzük meg ezeket szövegszerűen:

*“(2)Ha az Alkotmánybírói testület tagja a szavazás során kisebbségben maradt, és az Alkotmánybírói testület döntésével nem ért egyet, különvéleményét - annak írásbeli indoklásával együtt - jogosult a döntéshez csatolni.*

*(3)Az Alkotmánybírói testületnek a döntés érdemével egyetértő tagja a többségtől eltérő indokait párhuzamos indokolás formájában jogosult a döntéshez csatolni.” (Abtv. 66. §)*

Ha a (3) bekezdés nyelvtani értelméből indulunk ki – amely a döntés érdemét teszi a különvélemény és a párhuzamos indokolás elválasztójává –, akkor a döntés érdemét az alkotmánybírói döntés jelzett kettős jellegéből fakadóan mind a rendelkező részi döntésre, mind az indokolási alkotmánykonkretizáló normatív érvelésre kiterjeszhetjük. Ezzel a értelmezéssel, ha egy alkotmánybíró nem ért egyet egy-egy indokolásba szánt normatív érvelési formulával a vita során, akkor megtagadhatja az egész döntés támogatását, és nemmel szavazva különvéleményt írhat. Ám ezzel szemben hivatkozhatnak a többiek arra, hogy a (2) bekezdés kifejezetten a szavazás során kisebbségben maradást rögzítette a különvélemény írásának jogához, szavazást pedig csak a rendelkező részi pontok vonatkozásában tart az Alkotmánybíróság. Visszontválasz itt az lehet, hogy az az alkotmánybíró, aki szembenáll egy-egy indokolásbeli normatív érvelési formulával, az – noha elvileg egyetért a konkrét ügyet eldöntő rendelkező résszel – nemmel szavazhat az egész döntési tervezetre, bízva abban, hogy talán így sikerül megakadályoznia az indokolásban lévő – megítélése szerint alkotmányserető – érvelési formula kimondását. E dilemmában többen azzal érveltek az elmúlt években a testületi vitákban, hogy az érdemi részt a konkrét ügy és annak eldöntése jelenti, és ha azzal egyetért a vita során egy-egy alkotmánybíró, akkor köteles azt megszavazni, és csak párhuzamos indokolásban fejtheti ki az indokolásban lévő normatív formulával való szembenállását.

Míg a fenn idézett Abtv.-rendelkezés lehetőséget ad mindkét álláspont képviselői számára az alátámasztás felmutatására – csak éppen eltérően értelmezve a szabályozást – addig az Ügyrend már merevebben megadja a kérdés szabályozását, dilemmát nem engedve ennél: *“A különvélemény az alkotmánybírónak a határozat rendelkező részéhez képest eltérő álláspontját, a párhuzamos indokolás az alkotmánybírónak a határozat indokolásához képest eltérő indokolását tartalmazza, terjedelme nem haladhatja meg a határozat terjedelmét.”* (Ügyend 59. § (4) bekezdés). Ez az ügyrendi rendelkezés tehát leszűkíti az Abtv. adta mozgásteret ebben a kérdésben, és nem engedi meg, hogy az indokolásban lévő – a konkrét ügy eldöntésénél sokszorosán fontosabb – alkotmánykiegészítések támogatásához vagy ezzel szembenállásához igazítsa az alkotmánybíró a különvélemény vagy párhuzamos indokolás közötti választását. Sőt ha a vita során az derül ki a döntéstervezet egyes részeivel való szembenállásban, hogy egy alkotmánybírónak nem a rendelkező részi visszautasítás/elutasítás/megsemmisítés tartalmával van vitája, hanem az indoklásban lévő alkotmányértelmező formulával, akkor a döntéstervezet melletti többség megszerzéséért érvelők erre az ügyrendi passzusra hivatkozva követelhetik, hogy lévén a szavazás csak a rendelkező részre történik, így kérik megszavazni a vonatkozó alkotmánybírótól a döntést, mert *“nincs joga nemmel szavazni!”*

Mindezek az érvelési küzdelmek valóban le is folytak az elmúlt testületi vitáiban. Eleinte fehér hollóként *“deviánsként”*, majd többször mások által is megiméltelve ezt. Az Ügyrendet átlépve az Abtv. *engedte mozgástér szerint* kezdett alakulni a szavazás ebben az aspektusban. Néhány alkotmánybíró megengedi már magának azt, hogyha kardinális kérdésnek tekinti a maga számára egy-egy indokolási formulával való szembenállását – vagy ezzel szemben éppen az amelletti lecövekeltést –, akkor az ezzel szembenálló indokolási érvelést tartalmazó döntéstervezetet akkor is leszavazza, ha máskülönben a rendelkező résszel egyetért, és ennek megfelelően különvéleményt ír, és nem párhuzamos indokolást. Az alátámasztó érvelés az ügyrendi passzussal szembenálláshoz úgy szól, hogy az alkotmánybíró az Abtv. köti, és az azt leszűkítő ügyrendi szabályozást félretolhatja. Optimális persze az lenne, ha az Ügyrend e szakaszát módosítaná a testület, és az Abtv. adta mozgástér szerint adná meg ez is a konkretizálást. Ám a kialakult gyakorlat opportunista ennél, és miközben már többen is a leírt módon inkább az Abtv. adta keretek között járnak el alkalmanként a szavazásnál és a különvélemény illetve párhuzamos indokolás közötti választásban, ennek az Ügyrenddel ütközést illető észlelése békésen elmarad.