

## Az Alkotmánybíróság kontrollmechanizmusának változásai

**Erdős Csaba**

*doktorandusz, SZE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola*

### Bevezetés

A 2010-ben megalakult Országgyűlés még az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően is számos alkalommal módosította az Alkotmányt, amely módosítások egy része az alkotmánybíráskodás hatáskörének csökkentésére irányult, a gazdasági-pénzügyi alkotmányosság területére bevezetett „tiltott tárgyköröknek” köszönhetően. Az Alkotmánybíróságot érintő másik alkotmánymódosítási irány az alkotmánybírák jelölésének megváltoztatása volt.

Az Országgyűlés az Alaptörvénybe is változatlan tartalommal emelte be az Alkotmánybíróság hatásköreinek pénzügyi területen való korlátozását, egyúttal azonban az alkotmánybíráskodás jellegét is megváltoztatta: már az Alaptörvény szövege is egyértelművé tette az alkotmányjogi panasz német mintára történő kibővítését, amellyel együtt járt a magyar alkotmánybíráskodásban 1989-1990 óta meghatározó szerepű *actio popularis* megszüntetése az utólagos absztrakt normakontroll eljárásokban. Ezen felül az Alaptörvény felemelte az alkotmánybírák számát is, így 2012-től a testületet 11 helyett már 15 fő alkotja.

Az Alaptörvénnyel azonos időpontban, 2012. január 1. napján hatályba lépett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.), majd az 1001/2012. (II. 27.) AB Tü (*teljes ülésén – a szerk.*) határozattal a testület elfogadta ügyrendjét (a továbbiakban: Ügyrend) és 1003/2012. (III. 9.) AB Tü. határozat formájában a Szervezeti és Működési Szabályzatát (a továbbiakban: SZMSZ), így kialakult az Alkotmánybíróság jogállását meghatározó – négy szintű – jogforrási környezet, amelynek részei:

- Alaptörvény;
- Abtv.;
- Ügyrend;
- SZMSZ.

A testület jogállásának, hatáskörének gyökeres átalakítását követően – az Alapvető Jogok Biztosának kezdeményezése nyomán – az Alkotmánybíróság elé került az intézmény hatalommegosztásban elfoglalt-elfoglalandó helyzet, súlyát meghatározó ügy az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek (a továbbiakban: Aár.) felülvizsgálatáról. Az Alkotmánybíróság – figyelemre

méltó érveléssel, de számos párhuzamos indokolás és különvélemény mellett – részlegesen megsemmisítette az Aár.-t. E döntést kimondó 45/2012. (XII. 29.) AB határozat hatására a negyedik Alaptörvény-módosítással az Országgyűlés kiegészítette az Alaptörvényt az annak módosításaival kapcsolatos alkotmánybírósági kontroll szabályozásával. A 2013. április 1. napján hatályba lépett új, „egyértelműsített” szabályok alapján az Alapvető Jogok Biztosa indítványozta az Alaptörvény negyedik módosításának formai okból történő részleges megsemmisítését, amely indítványt az Alkotmánybíróság befogadta, jelenleg pedig a határozat előkészítése zajlik.

Ahogy az elmúlt három év alkotmánybíráskodást érintő változások vázlatos áttekintése is mutatja, az Alkotmánybíróság jogállása, azaz kontrollmechanizmusa jelentős mértékben átalakult, így az új rendszer jellemzése mindenképpen indokolt. E tanulmány célja az Alkotmánybíróság hatalommegosztási státusának, illetve az alkotmánybíráskodás helyzetének elmúlt három esztendőben bekövetkezett változásainak megítélése. Ugyanakkor nem törekszem arra, hogy az Alkotmánybíróság szervezetét, hatáskörét normatívan és tényleges működését teljességre törekedve, kommentárszerűen mutassam be, csak a legfontosabb jellemzőkre, az azokban bekövetkezett változásokra koncentrálok.

## 1. Az Alkotmánybíróság függetlensége

### A függetlenség mint az alkotmánybíráskodás feltétele. Az autonómia összetevői

Az alkotmánybíráskodás bármely modelljét is vegyük alapul, fontos kritériumként szembesülünk az alkotmánybíráskodást végző szerv más jogágaktól való függetlenségével. Ez egyaránt igaz a rendes bíróságok által megvalósított alkotmánybíráskodásra, mint az elkülönült szervezet – tipikusan alkotmánybíróság – által végzett normakontrollra. Bár az alkotmánybíráskodásnak nincsen egyhangúan elfogadott definíciója, amint arra *Takács Imre* rámutat, a fogalom szükségszerű összetevője a függetlenség: „*az alkotmánybíráskodás a hatalommegosztás után a jogállamiság legfontosabb garanciája, amely biztosítja, hogy független bíróság (vagy hasonló szerv) öröködjön az alkotmányosság megtartása fölött.*”<sup>1</sup> E definíciónak megfelelően a normakontrollt *explicit* vagy *implicit* módon végző fórumokra, amelyeknél e szervezeti önállóság hiányzik, általában nem is tekint a szakirodalom alkotmánybírósággént. Ilyen volt az

---

<sup>1</sup> Kukorelli István – Papp Imre – Takács Imre: *Az Alkotmánybíróság*, in: Kukorelli István: *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2007. 441.

1984. évi I. törvénnyel felállított magyar Alkotmányjogi Tanács, amely az Országgyűlés bizottságaként „ellenőrizte a jogszabályok és jogi iránymutatások alkotmányosságát”. Tagjai többségét az országgyűlési képviselők közül választották, a „külsős” jogász tagok – 5 fővel – kisebbségben voltak. *Tilk Péter* emeli ki, hogy az „Az Alkotmányjogi Tanács felelős volt az Országgyűlésnek, tagjait a parlament visszahívhatta, ha feladatukat nem látták el megfelelően. E tény, s az, hogy a testület ülésén részt vehettek a politikai élet befolyásos szereplői, akik – *Holló András* szerint – e befolyásukat lépten-nyomon érvényesítették is, jelzi, mennyire képtelenség volt elvárni a Tanácstól az Alkotmány megfelelő védelmét.”<sup>2</sup>

A továbbiakban – az egyszerűség kedvéért – az alkotmánybíróság kifejezést a centralizált és decentralizált alkotmánybíráskodó szervekre egyaránt használom, ahogyan az alkotmánybíró kifejezést is a decentralizált modell alkotmánybíráskodó bíraira.

Az önállóság-függetlenség nyomán biztosítható az, hogy az alkotmánybíróság az alkotmány védelmének legfőbb szerveként döntését politikai befolyástól mentesen, kizárólag az alkotmány szabályainak alárendelve hozhassa meg. A függetlenségnek mind a testület, mind az egyes alkotmánybíró vonatkozásában is több összetevője különböztethető meg: intézményi, működési, pénzügyi és szervezeti függetlenség a testület részére, valamint az alkotmánybírák személyére vonatkozó személyi, politikai és szakmai függetlenség.<sup>3</sup> A függetlenséget Európa-szerte – többek között – szigorú összeférhetetlenségi szabályok, a bírák felmentésének részletes szabályozása – *quasi* elmozdíthatatlansági klauzulák –, az utasíthatóság tilalmának kimondása, a bírák megfelelő díjazása, vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség, testületi gazdálkodási függetlenség biztosítják.

Az alkotmánybíróság működését a politika ideáltipikus esetben a tagok megválasztásával tudja befolyásolni, azonban a megválasztást követően az alkotmánybírókat a megválasztójukhoz fűző „köldökszínór” elszakad. Az alkotmánybíróságok tagjainak jelölése és megválasztása szinte valamennyi európai államban különböző, a szakirodalomban két, egymással ellentétes álláspont alakult ki ezzel kapcsolatban. Az egyik oldalt a *Nézőpont Intézet* képviseli, amely – sajnos a szerző megjelölése nélkül közzétett elemzésében – egy táblázatba foglalva mutatva be az eltérő jelölési és választási

---

<sup>2</sup> Tilk Péter: *A magyar Alkotmánybíróság*. PhD-értekezés, Pécs, 2008. 14. [http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny\\_mce/File/Archiv2/Tilk\\_Peter\\_ertekezes.pdf](http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/Tilk_Peter_ertekezes.pdf) (letöltés ideje: 2013. május 11.)

<sup>3</sup> Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon? *Közjogi Szemle*, 2011/3., 27.

szabályokat, tagadja, hogy lenne bármilyen európai standard e téren.<sup>4</sup> A másik oldalról a pécsi alkotmányjogi műhely szerzőpárosa, *Chronowski Nóra és Drinóczi Tímea* említhető, akik rendszerbe foglalhatónak látják az európai szabályokat. Tanulmányukban hét – négy csoportot és további három alcsoportot – látnak elkülöníthetőnek.<sup>5</sup> Ide sorolható *Ádám Antal* is, aki négy csoportot képzett e tekintetben.<sup>6</sup> Azt az utóbbi álláspont képviselői sem állítják, hogy bármelyik európai modell sértené az alkotmányosság elveit, de a csoportképzés alapján hangsúlyozzák, hogy Európában a tisztán parlamenti modellt – amelyben az alkotmánybíró-jelölés és -választás is a parlament joga – Magyarországon kívül csak három állam alkalmazza: Németország, Lengyelország és Horvátország.<sup>7</sup> A pontosság kedvéért meg kell jegyezni, hogy e három államban is eltérőek a vonatkozó szabályok, ha azokat részleteiben vizsgáljuk: míg Németországban a Bundestag és a Bundesrat az alkotmánybírák felét-felét jelölhetik, addig a szintén kétkamarás lengyel parlamentben ilyen hatáskör-megosztás nincs az alsó- és felsőház között. A horvát példa pedig egyenesen unikális, ugyanis a parlamenti bizottsági jelölést egy „jelölt-jelölő” forduló előzi meg, amelyen keresztül becsatornázásra kerülnek a jogászai kamarák, egyetemek, stb. véleményei is.<sup>8</sup>

A modellalkotás a fentebb vázoltak miatt nehézkes, erre tekintettel csak példálódzva álljon itt néhány eljárás: az olasz alkotmánybíróság, amelynek tagjait egyharmad-egyharmad arányban a köztársasági elnök, a parlament együttes ülése és a legfelsőbb szintű rendes és igazgatási bíróságok nevezik ki.<sup>9</sup> Hasonló a szlovák alkotmány megoldása is: északi szomszédunk parlamentje, a Nemzeti Tanács kétszer annyi alkotmánybírárt javasol, mint amennyi kinevezhető, a jelöltek közül pedig az államfő válogathat.<sup>10</sup> Ezzel biztosítható egyrészt az alkotmánybírók demokratikus legitimációja, másfelől az alkotmánybíróság alacsonyabb szintű átpolitizáltsága, legalábbis a többoldalú politikai hatásgyakorlás, mivel a köztársasági elnököt Szlovákiában közvetlenül választják.<sup>11</sup>

---

<sup>4</sup> Nézőpont Intézet: *Sólyom furcsa vétője. Alkotmánybíró-választás az EU-ban.* <http://nezopointintezet.hu/files/2010/06/S%C3%B3lyom-L%C3%A1szl%C3%B3-furcsa-v%C3%A9t%C3%B3ja.2010-06-22.pdf>. (letöltés ideje: 2013. május 12.).

<sup>5</sup> Chronowski-Drinóczi: *i. m.* 26-32.

<sup>6</sup> Ádám Antal álláspontját idézi a Chronowski-Drinóczi szerzőpáros is: Chronowski-Drinóczi: *i. m.* 28.; ld. még: Ádám Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás.* Osiris, Budapest 1998. 181-182.

<sup>7</sup> Ld.: Chronowski-Drinóczi: *i. m.* 28-29. és 31.

<sup>8</sup> Vö.: Chronowski-Drinóczi: *i. m.* 28-29.

<sup>9</sup> Olasz alkotmány 135. cikk (2) bekezdés. Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban.* KJK-Kerszöv, Budapest, 2005. 807.

<sup>10</sup> Szlovák alkotmány 134. cikk (2) bekezdés. Ld.: Trócsányi-Badó: *i. m.* 1031.

<sup>11</sup> Szlovák alkotmány 101. cikk. Trócsányi-Badó: *i. m.* 1021-1022.

Ahogy arra az idézett tanulmány összegzése is rámutat, pusztán az alkotmánybíró-választás szabályainak elemzése nem adhat átfogó képet az alkotmánybíró-választás során valójában érvényesülő hatalmi viszonyokról, mert ahhoz az adott ország pártrendszerének, alkotmányos kultúrájának ismerete is elengedhetetlen.<sup>12</sup> Feltehetően ezt belátva a Velencei Bizottság sem rendelkezik ajánlással, mintaszabályozással e tekintetben – igaz, a modellalkotás létjogosultságát elismeri.<sup>13</sup>

## 2. A magyar Alkotmánybíróság autonómiája

Az Alkotmánybíróság szervezeti és az alkotmánybírák személyes függetlensége 2010 után az alkotmánybíró-jelölésre és az Alkotmánybíróság elnökének megválasztására, a testület létszámának 15-re emelésére, az alkotmánybírói mandátum hosszára és az újraválasztási tilalomra vonatkozó módosított szabályok miatt került a szakmai érdeklődés középpontjába, azonban egyéb rendelkezések is újraszabályozásra kerültek.

### 2.1. Az alkotmánybírák jelölésének módosítása

Az Országgyűlés nem sokkal a 2010-es alakuló ülést követően elfogadta az „Alkotmány 2010. július 5-i módosítását”, amely az Alkotmány 32/A.§ (4) bekezdését az alábbi tartalommal szabályozta újra: „[a]z Alkotmánybíróság 11 tagját az Országgyűlés választja. Az Alkotmánybíróság tagjaira – a képviselőcsoportok közötti létszámarányokat is figyelembe véve – az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak tagjaiból álló jelölőbizottság tesz javaslatot. Az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” Ezzel az Alkotmánymódosítással az Országgyűlés felülírta azt az alkotmányi szabályt, amely szerint az „Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselő csoportjainak egy-egy tagjából álló jelölő bizottság tesz javaslatot.”

E frakcióegyenlőségen nyugvó szabályt az 1990. évi XL. törvény emelte az Alkotmányba. A módosítás 1990. június 25. napján lépett hatályba, azt megelőzően az Alkotmány nem tartalmazott követelményt az alkotmánybírák jelölésére. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) 6.§-a szabályozta az eljárást kimondva, hogy: „[a]z

---

<sup>12</sup> Chronowski-Drinóczi: *i. m.* 31.

<sup>13</sup> Ld. példaként a Velencei Bizottság CDL-AD(2012)009 számú véleménye az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényről.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)009-e) (letöltés ideje: 2013. május 12.).

*Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt képviselőkből, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők által jelölt képviselőből álló jelölő bizottság tesz javaslatot.*” Figyelemre méltó, hogy a régi Abtv. nem határozta meg az alkotmánybíró-jelölő bizottság összetételét. Ugyancsak kiemelendő az a tény is, hogy a régi Abtv. idézett szakasza nem módosult az alkotmánybíró-jelölést szabályozó alkotmányi szabály hatályba lépésével, így az Alkotmány szűkebben határozta meg a bizottság összetételét, mint a régi Abtv.: a törvény egy, független képviselők által jelölt képviselőt is a bizottság tagjává emelt.

Az 1990. június 25. és 2010. július 4. közötti időszak frakcióegyenlőségen alapuló modelljét számos – teljesen jogos – kritika érte. Ehhez azonban a politikai háttér speciális alakulása is kellett: az 1994-1998 között regnáló Országgyűlésben ugyanis 4 ellenzéki frakció és 2 – kétharmados többség birtokában lévő – koalíciós párt működött. Tehát a jelölőbizottságban az ellenzék, a plénumon már a kormányoldal volt többségben: ez olyan megegyezésre – színtalpak mögötti alkukra – kényszerítette a politikusokat, amely az alkotmánybírák „párban választásában” öltött testet. Eszerint az ellenzék támogatta a jelölőbizottságban a kormányoldal jelöltjét, cserében a kormányoldal megszavazta az ellenzék jelöltjét a plénumon. Az egyébként működőképesnek tűnő gépezetbe akkor került homokszem, amikor a kormányoldal a jelölőbizottságban „továbbjuttatott” jelöltjét – Holló Andrást – megszavazta a plénumon, az ellenzék jelöltjét – Bruhács Jánost – azonban nem. A politikai racionalitásnak megfelelően az „ellenzéki alkotmánybíró-jelölt” mandátuma betöltetlen maradt mindaddig, amíg újabb alkotmánybírói szék nem üresedett meg, hogy ismételten alkupozícióba kerüljön az ellenzék. A kétharmados kormánytöbbség hiányában az alkotmánybíró-választás, ha lehet, még körülményesebbé vált, így az Alkotmánybíróság rutinszerűen működött az előírtnál kisebb tagsággal.<sup>14</sup> A 2010-ig tartó időszak összefoglalására Kilényi Géza szavait idézhetjük: „*az Alkotmánybíróság nagy árat fizetett azért, mert a kerekasztal lovagjai a lehető legrosszabb modellt választották.*”<sup>15</sup>

Az alkotmánybírák megválasztására vonatkozó szabályozás fejlődésének pontos bemutatása kedvéért megjegyzendő, hogy a 2010. július 5-i Alkotmánymódosítást köztársasági elnöki politikai vétó (sic!) előzte meg, a tárgyban benyújtott T/189. sz. törvényjavaslat eredetileg egy nyolcfős jelölőbizottság létrehozatalára irányult, amelynek tagsága a bizottságok összetételére vonatkozó házszabályi rendelkezések miatt a

<sup>14</sup> A korszak politikai botrányokkal tűzdelt alkotmánybíró-választásainak sikeres és sikertelen fejezeteihez részletesen lásd: Smuk Péter: *Magyar közjog és politika 1989-2011.* Osiris, Budapest, 2011. 136-137.

<sup>15</sup> Kilényi Géza: Néhány gondolat az alkotmánybírói függetlenségről szóló tanulmányhoz. *Közjogi Szemle*, 2010/4., 15.

képviselőcsoportok létszámához igazodva alakult volna. Az államfő a vétó indokaiként előadta, hogy habár a korábbi jelölési rendszer is hibákkal tűzdelt volt, „az Országgyűlés által elfogadott törvény sem szolgálja jobban az alkotmánybírói függetlenség és a magas szakmai színvonal követelményét. Véleménye szerint a parlamentnek olyan alkotmányos általános érvényű eljárási garanciát kellene kialakítani, amely nem függ az Országgyűlés összetételétől, és jobban illeszkedik az európai alkotmányfejlődés tendenciáihoz.”<sup>16</sup> Rámutatott a köztársasági elnök egyrészt arra is, hogy „a jelölő bizottság összetételének meghatározása nélkül az alkotmányi garancia hiányos, mivel csupán a Házsabályból lehetne arra következtetni, hogy az összetétel a parlamenti erőviszonyok szerint alakulna. A Házsabálytól viszont a pártok eltérhetnek, ezért nem jelent megfelelő alkotmányos garanciát ilyen jelentőségű szabályozás esetében. Másrészt az államfő meglátása szerint a jelölő bizottság tagjainak számát viszont nem indokolt az Alkotmányban rögzíteni, mivel ez korlátozza az összetételre vonatkozó szabály betarthatóságát.”<sup>17</sup> A vétó nyomán az Országgyűlés alkotmányba foglalta a létszámarány elvére épülő, de meg nem határozott számú képviselőből álló jelölőbizottsági rendszerre való áttérést. Ez utóbbi rendezésére a régi Abtv. 6.§-át is módosította azzal, hogy az alkotmánybíró-jelölő bizottság minimális létszámát 9, maximális létszámát 15 főben határozta meg úgy, hogy valamennyi frakció legalább egy tagot delegálhat.

Az Alaptörvény elfogadásával az Országgyűlés visszatért az 1989-90-es megoldáshoz az alkotmánybíró-jelölés területén: a kérdést nem rendezte alkotmányi szinten. Az Alkotmánybíróság szervezeti szabályai az Alaptörvényben a tagok számára, a megválasztásuk módjára, a megbízatás időtartamára és az Alkotmánybíróság elnökének Országgyűlés általi választására vonatkoznak. Ennek megfelelően az Abtv.-re hárult a jelölés szabályozása, amely kimondja, hogy „az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből álló jelölő bizottság tesz javaslatot. A bizottságban a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia.”<sup>18</sup> Az Abtv. tehát nem határozza meg a jelölőbizottság összetételét, ezzel az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) bizottságokra vonatkozó szabályait kell alkalmazni. Az alkotmánybíró-jelölő bizottság a bizottságok Ogytv. szerinti rendszerezésében az eseti bizottságok közé sorolható – lévén,

---

<sup>16</sup> Ld.: Chronowski-Drinóczi: *i. m.* 26.

<sup>17</sup> Vö.: Chronowski-Drinóczi: *i. m.* 27.

<sup>18</sup> Abtv. 7. § (1) bekezdés

hogyan működése egy konkrét feladat elintézésére irányul,<sup>19</sup> vizsgálati célja pedig nincs –, amelynek tagsága az alábbi elvek mentén alakítható ki:

- főszabály szerint a képviselőtestületek létszamarányához igazodóan – „az állandó bizottság<sup>20</sup> munkájában bizottsági tagként minden képviselőcsoportból annyi képviselő vehet részt, amennyi a képviselőcsoportok közötti létszamaránynak megfelel, de minden képviselőcsoportból legalább egy képviselő”<sup>21</sup>
- a főszabálytól eltérően, egy tag eltéréssel az egyik képviselőcsoportnál – „ahhoz, hogy állandó bizottságban a képviselőcsoport létszamaránya egy bizottsági tagsági helyet meghaladóan eltérjen a képviselőcsoport létszamarának az Országgyűlés egészéhez viszonyított arányától, a jelen lévő képviselők négyötödének szavazata szükséges.”<sup>22</sup>
- főszabálytól eltérően, paritásosan – „az Országgyűlés úgy is határozhat, hogy valamely állandó bizottságba mind a kormánypárti képviselőcsoportok, mind az ellenzéki képviselőcsoportok együttesen ugyanannyi képviselőt jelölhetnek (a továbbiakban: paritásos bizottság).”<sup>23</sup>

A második esetben valamely frakció megkülönböztetéséhez 4/5-ös többségre van szükség, a paritásos bizottság felállításáról azonban – speciális szabály hiányában – az általános szabály szerint egyszerű többséggel dönthet a parlament. A fentiek alapján az alkotmánybíró-jelölő bizottság háromféle összetétellel működhet, így ez a megoldás biztosítja a legnagyobb politikai mozgásteret az Országgyűlés számára az elmúlt mintegy 24 évben. Figyelemre méltó, hogy az Abtv. által választott modellel az Országgyűlés azt a rendszert választotta, amelyet 2010-ben Sólyom László köztársasági elnökként azért is kifogásolt, mert az alkotmánybíró-jelölő bizottság összetételét nem határozták meg egzaktan, csak a Házsabályra hivatkozással, amelytől lehetséges az eltérés: „a jelölő bizottság összetételének meghatározása nélkül az alkotmányi garancia hiányos, mivel csupán a Házsabályból lehetne arra következtetni, hogy az összetétel a parlamenti erőviszonyok szerint alakulna. A Házsabálytól viszont a pártok

---

<sup>19</sup> Vö.: Ogytv. 23. § (1) bekezdés. „Az Országgyűlés az eseti bizottságot létrehozó határozatban megjelölt ügyeknek a határozatban megállapított ideig történő intézésére eseti bizottságot alakíthat.”

<sup>20</sup> Az Ogytv. nem rendezi expressis verbis az eseti bizottság összetételét, hanem egy utaló szabállyal hívja fel az állandó bizottságra vonatkozó rendelkezéseket. lásd: Ogytv. 23. § (4) bekezdés. „Az eseti bizottságra a 15. § (2) bekezdését, a 17–20. §-t, valamint a 21. § (1) és (3) bekezdését alkalmazni kell.”

<sup>21</sup> Ogytv. 17. § (1) bekezdés.

<sup>22</sup> Ogytv. 17. § (3) bekezdés.

<sup>23</sup> Ogytv. 17. § (4) bekezdés.



*eltérhetnek, ezért nem jelent megfelelő alkotmányos garanciát ilyen jelentőségű szabályozás esetében.*<sup>24</sup>

A parlamenti autonómia tisztán normatív oldaláról vizsgálva a 2010-es Alkotmánymódosítást és az annak elveit követő alaptörvényi előírást, azokat semlegesnek kell minősítenünk. Ennek oka, hogy úgy a 2010 előtti, mint az azt megelőző szabályozás egyaránt a tiszta parlamenti modellek közé sorolható. Az Országgyűlés mozgásterét a tisztán parlamenti jelölés és megválasztás mintájától való elszakadás szűkíthette volna. Az alkotmánybíróság függetlensége és a parlamenten belüli kisebbségi jogok – ha úgy tetszik, politikai hatalommegosztás – szempontjából azonban lényeges a 2010-es módosítás hatása: kétharmados kormánytöbbség – és megfelelő frakciófegyelem – esetén az alkotmánybíró-választás teljes folyamatát uralni képes a kormányoldal. Természetesen a korábbi szabályozás hatályosulása alatt is csak akkor éledt fel az ellenzék „zsarolási potenciálja” ha az ellenzéki frakciók száma meghaladta a kormánykoalíciót alkotó pártok számát. A régi és az új szabályozás hatása megegyezik akkor, ha a kormányoldal képviselőinek száma nem éri el a minősített többséget. A modellalkotás előző pontban említett nehézsége tehát a módosítás megítélésében is szerepet játszik: az adott politikai erőter, amelyben a szabályozás érvényesül, alapvetően eltérő hatást kapcsolhat a normatív azonos modellekhez. A módosítás az akkori és jelenlegi politikai helyzetben lehetővé teszi azt, hogy az Alkotmánybíróság tagjait érdemi ellenzéki befolyás nélkül, tisztán a kormányoldal akarata szerint válassza meg az Országgyűlés. Azonos megállapítást tartalmaz a Velencei Bizottság véleménye is: *„Figyelembe véve a jelenlegi szituációt a magyar parlamentben, ahol a kormánypárt kétharmados többségnek örvend, egy vegyes [értsd: nem tisztán parlamenti] jelölési-választási modellel elkerülhető lett volna az Alkotmánybíróság átpolitizálásának kockázata.*”<sup>25</sup>

## **2.2. Az Alkotmánybíróság elnökének megválasztása**

Az Alkotmánybíróság működésének kezdetétől tagjai közül, maga választotta meg elnökét. Egészen 2011. július 31. napjáig gyakorolhatta a testület az autonómiájának e kézzelfogható jogosítványát, ugyanis az Országgyűlés 2011. június 6. napján elfogadta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az Alaptörvénnyel összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében szükséges módosításáról szóló 2011. évi LXI. törvényt, amelyet a Magyar Közlönyben 2011. június 14. napján hirdettek ki. Ennek 5.§-a szerint az *„Országgyűlés [...] 2011. július 31-ig*

---

<sup>24</sup> Chronowski-Drinóczi: *i. m.* 27.

<sup>25</sup> A Velencei Bizottság CDL-AD(2012)009 számú véleménye.

[...] az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ. Az így megválasztott [...] elnök megbízatására az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdését, az elnök személyére vonatkozó javaslattételre az Alkotmány 32/A. § (5) bekezdését alkalmazni kell. Az Alkotmánybíróság így megválasztott elnöke 2011. szeptember 1-jén lép hivatalba, a hivatalban lévő elnök megbízatása ezen időpontig meghosszabbodik.” Ezen Alkotmánymódosítás volt hivatott felkészíteni az Alkotmánybíróságot az Alaptörvénnyel hatályba lépő új szervezeti struktúrára.<sup>26</sup> Az Alaptörvény értelmében az „Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ, az elnök megbízatása az alkotmánybírói hivatali ideje lejártáig tart.”<sup>27</sup> Az Alkotmánybíróság elnökének személyére a hatályos jog szerint senki nem tesz javaslatot, ugyanis sem az Alaptörvényben, sem az Abtv.-ben nincs erre vonatkozó rendelkezés. Ez különösen annak fényében meglepő hiányosság, hogy az Alkotmánymódosító 2011. évi LXI. törvényben ezt körültekintően rendezték.

Az Alkotmánybíróság elnökének Országgyűlés általi választása nemcsak szimbolikusan fejezi ki a taláros testület függetlenségének csökkenését, hanem az Alkotmánybíróság elnöke által gyakorolt feladat- és hatáskörök súlya miatt a parlament legalább az alkotmánybíráskodás „irányát” meghatározó elnök személyét megválaszthatja. Az elnöki jogköröket az Abtv. 17.§-a részletesen tartalmazza, ezek közül kiemelhető az Alkotmánybíróság által elbírálandó ügyek napirendre tűzésének ütemezésének, ideértve az ügyek tárgyalási határnapjának kitűzésének meghatározása<sup>28</sup> vagy az előadó alkotmánybíró kijelölése.<sup>29</sup> Az elnök „*primus inter pares*” jogállása a döntéshozatalban válik nyilvánvalóvá, szavazategyenlőség esetén ugyanis az elnök szavazata dönt.<sup>30</sup> Ez kényes megítélésű ügyeknél, ha a határozat elfogadásához szükséges többség

---

<sup>26</sup> Az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatályba lépéséhez képest az új elnök júliusi megválasztása és szeptemberi hivatalba lépése egyaránt korainak tűnik. Tilk Péter szerint erre azért törekedett a kormányzat, hogy az Alkotmánybíróság ne választhasson magának a régi Abtv. hatálya alatt újabb három évre új elnököt (ld.: Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 2011/2., 6.). Végül az Országgyűlés 2011. július 4. napján – éppen Paczolay Péter elnöki mandátumának lejáratának napján – választotta meg a testület következő elnökének Paczolay Pétert. Tilk Péternek kétségtelenül igaza van abban, hogy sajátos helyzetet eredményezett volna, ha a meghosszabbított mandátumú korábbi elnök – Paczolay Péter – mellett már lett volna egy megválasztott, de hivatalba nem lépett új elnök. Ez az állapot legalább mintegy egy hónapon keresztül, legkésőbb 2011. július 31-től ugyanazon év szeptember 1-ig tartott volna.

<sup>27</sup> Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdése.

<sup>28</sup> Abtv. 17. § (1) bekezdés d) pont.

<sup>29</sup> Abtv. 17. § (1) bekezdés e) pont.

<sup>30</sup> Abtv. 48. § (5) bekezdés.

ingadozik, a szó szoros értelmében ügydöntő jogkör az Alkotmánybíróság elnökének kezében.

Az Alkotmánybíróság elnökének Országgyűlés általi választása az alkotmánybírósági függetlenség ellenében a parlamenti autonómia irányába tett határozott lépésként értelmezhető, hiszen ezzel az Országgyűlés egy érdemi hatáskört vont magához. A Velencei Bizottság megfogalmazásában: „*az Alkotmánybíróság elnökének alkotmánybírák általi választása az Alkotmánybíróság függetlenségének erősebb védőbástyája volt.*”<sup>31</sup> A módosítás mögött rejlő politikai ráció ugyanakkor az Alkotmánybíróság működésére nézve veszélyeket is hordoz:

- ugyan 2011-ben nem merül(het) fel aggályként, de egy későbbi Országgyűlésben, amelyben a kormányoldal nincs kétharmados többségben, fennáll a lehetősége annak, hogy a T. Ház képtelen lesz kétharmados konszenzusra jutni és megválasztani az elnököt;
- a „kívülről” megválasztott elnök testületen belüli tekintélye nem feltétlenül alakul ki – amit a tagok általi megválasztás eleve feltételezett –, ami az alkotmánybírósági munka eredményességét is veszélyeztetheti: a mellérendeltségi alapon működő testületen belül egy elfogadott, karizmatikus elnök nélkül a gördülékeny döntéshozatal is meghiúsulhat.<sup>32</sup>

### 2.3. A testület létszámának felemelése

Az elnökválasztás megreformálásával egyidejűleg az Országgyűlés a testület létszámának három fővel való felduzzasztásáról is döntött. Az eljárás azonos volt az előző pontban bemutatottal: a létszámbővítést a 2011. április 25. napján kihirdetett Alaptörvény tartalmazta, de az arra való felkészülés égisze alatt, a már említett Alkotmánymódosító 2011. évi LXI. törvény előírta, hogy az „*Országgyűlés az Alkotmánybíróság tizenöt fős teljes létszámának biztosításához szükséges tagokat 2011. július 31-ig választja meg [...]*”<sup>33</sup>

A 15 tagú Alkotmánybíróság nem ismeretlen a magyar közjog számára, hiszen 1989. október 23. és 1994. december 4. között a testületnek 15 taggal kellett volna működnie. Az alkotmánybíró-jelölési eljárás átalakításánál bemutatott nehézségek miatt sikertelen alkotmánybíró-választásoknak köszönhetően a testület soha nem működött 15 taggal. A határozatképességre kifejezett veszélyt jelentő taghiány miatt az Országgyűlés az alkotmánybírók létszámának 11 főre csökkentése mellett döntött, amelyet az 1994. LXXV.

<sup>31</sup> Ld.: a Velencei Bizottság CDL-AD(2012)009 számú véleménye az Alkotmánybíróságról.

<sup>32</sup> Vö.: Tilk: *i. m.* 6.

<sup>33</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az Alaptörvénnyel összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében szükséges módosításáról szóló 2011. évi LXI. törvény 5.§.

törvény vezetett át az Alkotmány, az 1994. évi LXXVIII. törvény pedig a régi Abtv. szövegén.<sup>34</sup>

Ahogy az elnöknél, úgy a tagok esetében is rá kell mutatnunk arra a veszélyre, hogy a kétharmados többség nem mindig lesz olyan könnyen biztosítható az Országgyűlésben, mint jelenleg. Ez előre vetíti a csonka Alkotmánybíróság vízióját. Igaz, hogy az esetleges taghiány a határozatképességet nem befolyásolja, mert az Abtv. ahhoz a tagok kétharmadának jelenlétét követeli meg.<sup>35</sup> Álláspontom szerint az Abtv.-ből nem vezethető le az, hogy a 15-ös létszám kétharmada, azaz praktikusán 10 fő jelenti a határozatképesség küszöbét. A régi Abtv. esetében a működésképtelenség veszélyét az jelentette, hogy abszolút számban, 12 jelenlévő alkotmánybíróban jelölte meg a határozatképességet.<sup>36</sup>

A testület létszámának felemelése nyomán az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés közötti közjogi kapcsolatban beálló változás alkotmányjogi szempontból semlegesnek minősíthető. Egészen más megállapításra juthatunk a temporális hatalommegosztás nézőpontjából vizsgálódva: az új tagokat megválasztó Országgyűlés meghatározó befolyást volt képes gyakorolni az Alkotmánybíróság személyi összetételére.

A lépés kísértetiesen hasonlít az USA 1930-as éveire, amit Rooseveltnél és a Legfelsőbb Bíróság között folyó, a New Deal-törvények alkotmányosságáról szóló vita jellemezett a szövetségi politika szintjén. A nagy gazdasági válságból kilábalni próbáló kormányzat – megszüntetni igyekező a túltermelést, amely a súlyos recessziót okozta – újszerű megoldásokat tartalmazó törvényekkel avatkozott a gazdaságba. Ezeket szinte rendre alkotmányellenesnek nyilvánította a Legfelsőbb Bíróság,<sup>37</sup> amelynek tagjai roppant megosztottak voltak a válságkezelés alkotmányosságával kapcsolatban.<sup>38</sup> A New Deal az elutasító – konzervatív – legfelsőbb bírósági döntések miatt veszélybe került, így Roosevelt olyan bírósági reformot kívánt végrehajtani, amellyel a Bíróságot vele szimpatizáló

<sup>34</sup> Ld.: Smuk: *i. m.* 136.

<sup>35</sup> Abtv. 48. § (4) bekezdés. „A teljes ülés akkor határozatképes, ha azon legalább az Alkotmánybíróság tagjainak kétharmada, köztük az elnök vagy az elnök akadályoztatása esetén az elnökhelyettes jelen van.”

<sup>36</sup> Régi Abtv. 30. § (3) bekezdés. „A teljes ülés akkor határozatképes, ha azon legalább az Alkotmánybíróság tizenkét tagja, köztük az elnök, vagy akadályoztatása esetén a helyettes elnök jelen van. [...]”

<sup>37</sup> A Legfelsőbb Bíróság döntéseiről lásd: Cope, Alfred Haines – Krinsky, Fred: *Introduction*, in Cope, Alfred Haines – Krinsky, Fred (eds.): *Franklin D. Roosevelt and the Supreme Court*. Boston, 1952. vi., továbbá: Cushman, Barry: *Rethinking New Deal Court: The Structure of a Constitutional Revolution*. Oxford University Press, New York, 1998.

<sup>38</sup> Elterjedt nézet szerint az ún. *Hughes-bíróság* tagjai közül Van Devanter, McReynolds, Sutherland és Butler képviselték a konzervatív irányzatot, Brandeis, Stone és Cardozo a liberálist, míg Hughes és Roberts amolyan „középutas” volt. Ld.: Swisher, Carl Brent: *The Supreme Court in Transition*, in Cope-Krinsky: *i. m.* 1.

bírákkal tölthette volna fel (innen ered a *court packing* kifejezés). 1937-ben nyújtották be a bírósági reformot tartalmazó törvényjavaslatot, amely a 70 év feletti és legalább 10 évet szolgált bírák nyugdíjazásával teremtett volna kinevezési jogot Rooseveltnek.<sup>39</sup> Végül ennek elfogadására nem került sor, részben azért, mert a Legfelsőbb Bíróság liberálisabb irányba fordult.<sup>40</sup>

Annak megítélése, hogy a magyar „court packing”-gel a 2010-ben megválasztott Országgyűlés elérte-e célját, nem tárgya e tanulmánynak, az újonnan kinevezett bírák körülbelül két esztendő ítélezési gyakorlatából ugyan tendenciákra következtethetünk, de tevékenységük megítélésére alaposan csak mandátumuk lejárta után vállalkozhatunk.

#### **2.4. 12 éves mandátum, újraválaszthatósági tilalommal**

Az Alaptörvény az alkotmánybírák megbízási idejét is módosította: az 1989 óta 9 éves mandátumhosszt három évvel megtoldva 12 évben határozza meg az Alaptörvény alapján megválasztott alkotmánybírók hivatali idejét. Ez alól kivételt képeznek azok az alkotmánybírák, akiknek a megválasztását az Alkotmányt módosító 2011. évi LXI. törvény hatályba lépését követően választottak meg, hiszen annak célja az Alaptörvénynek megfelelő „formára alakítani” az Alkotmánybírószéket, így logikus, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtt, de az Alaptörvény követelményeire tekintettel választott alkotmánybírák mandátumának hosszára az új szabályt kell alkalmazni.<sup>41</sup>

A megbízási idő meghosszabbítása önmagában nehezen értékelhető az institutionális hatalommegosztás terepében, hiszen továbbra is az Országgyűlés kezében marad az Alkotmánybírószék tagságának meghatározása, csak e jogával ritkábban élhet. Ez utóbbi elemet – az alkotmánybíró-jelölés és -választás múltbéli és esetleges jövőbeli sikertelensége miatt – Tilk Péter például egyértelműen pozitív változásként kezeli, mivel így arra is ritkábban kerülhet sor, hogy alkotmánybírói mandátum betöltetlen marad.<sup>42</sup> Ugyanakkor a hatalommegosztás temporális aspektusából vizsgálódva arra juthatunk, hogy a jelenlegi, alkotmánybíró-választási potenciállal bíró Országgyűlés tovább, főszabály szerint 12 esztendeig befolyásolhatja meg az alkotmánybíráskodást a taláros testületbe általa választott tagokkal.

---

<sup>39</sup> Ld.: Cope-Krinsky: *i. m.* 24.

<sup>40</sup> Ld. a West Coast Hotel Company kontra Parrish ügyet: *West Coast Hotel Co. v. Parrish*, 300 U.S. 379 (1937).

<sup>41</sup> A 2011. évi LXI. tv. 5.§-a mondja ki, hogy az annak alapján megválasztott alkotmánybírókra az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdését alkalmazni kell, amely – az Alaptörvény közlönyállapotában – a jelenlegi 24. cikk (8) bekezdésével volt azonos, s tartalmazta a 12 éves megbízási időt.

<sup>42</sup> Vö.: Tilk: *i. m.* 6.

A fenti, mandátumhossz 12 évben való meghatározására vonatkozó szűkítés oka, hogy az Abtv. lehetővé, sőt kötelezővé teszi azt, hogy sikertelen alkotmánybíró-választás esetén a lejárt mandátumú alkotmánybíró az utódja megválasztásáig töltse be a hivatalát. *„Ha az Országgyűlés az Alkotmánybíróság új tagját a 8.§ (3) bekezdésben meghatározott határidőig nem választja meg, az Alkotmánybíróság tagjának megbízatása az utódja hivatalba lépéséig meghosszabbodik. Ha az Alkotmánybíróság több tagjának szűnik meg egyidejűleg a megbízatása, mint ahány tagot az Országgyűlés a határidőig választ, az életkorban fiatalabb tag megbízatása hosszabbodik meg.”*<sup>43</sup>

E rendelkezést kifejezetten pozitívan értékelte a Velencei Bizottság, annak ellenére, hogy ez valójában egy alkotmányjogi szempontból semleges intézkedés, amely a fentebb említett időbeli hatalommegosztás felől vizsgálva inkább aggályosnak, mint üdvözlendőnek tartható, az alábbiak miatt:

- a Velencei Bizottság tetszését azért nyerte el e nívum, mert ezzel megakadályozhatónak találja azt, hogy az Alkotmánybíróság működése ellehetetlenüljön a határozatképesség el nem érése miatt, mint ahogyan ez reális veszélyként merült fel korábban. A Velencei Bizottság álláspontja azért téves, mert az Abtv. – már elemzett – 48. § (4) bekezdése a határozatképességet nem abszolút számhoz köti, mint a régi Abtv., hanem a mindenkori tagok kétharmadának jelenlétéhez. Így tehát – *ad absurdum* – egy alkotmánybíró jelenlétében is határozatképes lehet a teljes ülés, ha az Alkotmánybíróságnak az adott időpontban egy, vagy két tagja lenne.
- Igazán azért aggályos az új szabályozás, mert az alkotmánybíró-jelölés és -választás kizárólag az Országgyűléshez kötődik, amelyben a kétharmados politikai konszenzus produkálása közel sem biztosítható mindig, sőt egy-egy politikai erőnek – frakciónak – akár érdekében is állhat az, hogy a 12 évvel korábban még támogatásával megválasztott alkotmánybíró maradjon hivatalban, minthogy egy, általa politikailag kevésbé elfogadott jelölt foglalja el a pozíciót. A parlamenti döntés e tekintetben tisztán politikai, az elutasítás jogilag teljesen kötetlen aktus: egy képviselőnek sincs közjogi kötelezettsége egy olyan alkotmánybíró-jelölt támogatására, aki egyébként a megválasztás törvényi feltételeinek megfelel. A politikai ráció itt egy jogi olyan jogintézményre talál, amelynek célja éppen ellentétes azzal, mint amelyre a legkönnyebben használható. Ismételten hangsúlyoznunk kell azonban, hogy a 12 éven túlnyúló megbízatási idő az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés relációjában nem okoz

---

<sup>43</sup> Abtv. 15.§ (3) bekezdés.

változást, az ezzel kapcsolatos aggály a korábbi és a későbbi Országgyűlés viszonyában merülhet fel.<sup>44</sup>

Az alkotmánybíró-jelölés szabályaihoz hasonlóan az alkotmánybírók újraválaszthatóságának kérdése sem alkotmányi, csak törvényi szinten került szabályozásra. Az Abtv. szerint az „*Alkotmánybíróság tagjának megbízási ideje tizenkét év. Az Alkotmánybíróság tagja nem választható újra.*”<sup>45</sup> Nem túlzás azt állítani, hogy a szakmai közvélemény az újraválaszthatóság korlátozását úgy belföldön, mint külföldön üdvözölte, az Alkotmánybíróság szervezeti átalakításának legelőremutatóbb szabályaként tekint rá. A Velencei Bizottság külön kiemelte, hogy az Országgyűlés – megfogadva a Velencei Bizottságnak az Alaptörvényről készült véleményében foglalt, már idézett ajánlását – az Abtv.-ben kizárta az Alkotmánybíróság tagjainak újraválaszthatóságát, amellyel „*tovább erősítette az alkotmánybírák függetlenségét.*”

Az Abtv. lehetővé teszi, hogy az „*Alkotmánybíróság e törvény [értsd: Abtv. – a szerző] hatálybalépésekor hivatalban lévő tagja vagy e törvény hatálybalépését megelőzően hivatalban volt tagja, akit az Országgyűlés kilenc évre választott meg és nem választották újra, e törvény hatálybalépését követően egyszer újraválasztható.*”<sup>46</sup> Ezzel egy szűk személyi körnek lehetővé teszi az újraválaszthatóságát, s az újraválasztás esetén számukra a 12 éves mandátumhosszt biztosítja. Így lehet olyan személy, aki mintegy 21 esztendőn keresztül alkotmánybírói hatalmat gyakorolhat.

A „9 éves alkotmánybírák” esetében azt kellett mérlegelnie az Országgyűlésnek, hogy az újraválasztási tilalomban testet öltő függetlenségre, vagy az alkotmánybírák közti egyfajta esélyegyenlőségre helyezi-e a hangsúlyt. Álláspontom szerint az Országgyűlés az alkotmányjogi szempontból kevésbé, a politikailag inkább védhető megoldást választotta: senkinek nincsen alanyi joga az alkotmánybíróvá választásra, különösen nem az újraválasztásra. Az első alkotmánybírói megbízási elfogadása sem köthető a jövőbeli újraválasztáshoz. Az Országgyűlés döntése inkább a hivatalban lévő, de 9 esztendőre választott és eddig újra nem választott alkotmánybírákra tekintettel válik érthetővé: a politika figyelemmel kíséri az alkotmánybírók tevékenységét, s mind a kormányoldal, mind az ellenzék mérlegeli, hogy az adott alkotmánybíró döntése – amennyiben az megismerhetővé válik például egy különvélemény formájában – számára kedvező vagy kedvezőtlen volt. A kizárólag az Alaptörvény betűjére

---

<sup>44</sup> Érezve a mandátum meghosszabbodásával járó veszélyeket, a Velencei Bizottság is leszögezte, hogy kivételként tekint a túlnyúlás lehetőségére, s meg kell akadályozni azt, hogy intézményesüljön, bevett gyakorlattá váljon.

<sup>45</sup> Abtv. 6.§ (3) bekezdés.

<sup>46</sup> Abtv. 69.§ (5) bekezdés.

koncentráló alkotmánybíró aligha tudja magát kiszakítani a politikai valóságból, amelynek – kisebb vagy nagyobb mértékben, de – egzisztenciáját köszönheti: Kukorelli István szavaival élve „*a bírák sem Robinsonok.*”<sup>47</sup> Az újraválasztás tilalma tehát elősegíti az alkotmánybírói függetlenség megvalósulását: ha újbóli megválasztásban nem is reménykedhet az alkotmánybíró, még közvetetten sem hathat hivatásának gyakorlására a napi politika.

## 2.5. Egyéb, szervezeti autonómiát érintő módosítások

Ugyan kizárólag eszmei jelentőségű, de kétségtelenül igaz megállapítást tett a Velencei Bizottság, amikor felhívta a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság függetlenségét *expressis verbis* sehol nem deklarálja a magyar jog. Az alkotmánybírói és alkotmánybírósi függetlenségről fentebb bizonyítottuk, hogy az alkotmánybíráskodás elemi, fogalmi szintű összetevője. Figyelembe véve azt is, hogy a rendes bíráskodással kapcsolatban az Alaptörvény nemcsak törvényi, hanem alaptörvényi szinten fekteti le a függetlenség követelményét,<sup>48</sup> a Velencei Bizottság kritikája alaposnak tekinthető: a függetlenség egyes összetevőinek, garanciáinak szabályozása mellett a függetlenség kimondása jobban kifejezné az Alkotmánybíróság hatalommegosztásban betöltött szerepét.

Kifejezetten pozitív változásként értékelte a Velencei Bizottság azt, hogy az Abtv. az Alkotmánybíróság pénzügyi függetlenségét kiemelten kezeli. A 4.§ részletesebben szabályozza a költségvetési autonómiát, mint a régi Abtv, amely egy mondatot szentelt e tárgykörnek: „*[a]z Alkotmánybíróság megállapítja saját költségvetését, amelyet az állami költségvetés részeként jóváhagyás céljából előterjeszt az Országgyűlésnek.*”<sup>49</sup> A módosított szabályok szerint „*az Alkotmánybíróság költségvetése a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezet. Az Alkotmánybíróság a költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló*

---

<sup>47</sup> Kukorelli István volt alkotmánybíró életrajzi interjúkötetében beszél az újraválaszthatóság okozta dilemmákról. „*Az újraválaszthatóság nem jó megoldás, nem véletlen, hogy más országokban általában nem alkalmazzák az alkotmánybírákra. Erről azért beszélek nehezen, mert mikor bíró voltam, még létezett ez az intézmény, és néhány kollégámat, barátomat újra is választották. Hogy ez befolyásolhatja-e az embert? Azt hiszem, igen. Nem szeretném elhallgatni, hogy az én fejemben is megfordultak hasonló gondolatok – mármint hogy tovább lehetne szolgálni –, de aztán a vége felé erősödött bennem az érzés, hogy nekem ebből ennyi elég volt. A nagyobb ügyekben tisztában voltam vele, hogy a határozatnak milyen hatása van, és az milyen politikai visszhangot vált majd ki.*” Ld.: Kővári Orsolya – Kukorelli István: *Váltóállítók között. Kővári Orsolya beszélgetései Kukorelli Istvánnal.* Osiris, Budapest, 2012. 150.

<sup>48</sup> Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés és 26. cikk (1) bekezdés.

<sup>49</sup> Régi Abtv. 2.§.



*beszámolóját maga állítja össze, és azt a Kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek. Az Alkotmánybíróság költségvetését úgy kell megállapítani, hogy ne legyen kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél.”*

Amellett, hogy a szöveget hozzáigazították a gyakorlathoz – az Alkotmánybíróság a költségvetését nem az Országgyűlésnek, hanem a költségvetési törvény javaslatát összeállító Kormányhoz terjeszti elő, a zárszámadás elkészítése szintén az Alkotmánybíróság mint fejezetgazda feladat- és hatásköre –, logikusabb helyre került e kérdés az Abtv.-n belül.

A régi Abtv. az Alkotmánybíróság speciális feladat- és hatáskörként tekintett a költségvetési jogkörre, addig az Abtv. az Alkotmánybíróság jogállásának körében tárgyalja azt. A legjelentősebb változást az Abtv. 4.§ utolsó mondata jelenti: ez hivatott megakadályozni azt, hogy az Országgyűlés „bosszúból” egy számára hátrányos alkotmánybírói döntés miatt az Alkotmánybíróságot gazdálkodásán keresztül lehetetlenítse el.

Egyetértve a Velencei Bizottsággal abban, hogy az Alkotmánybíróság költségvetési autonómiájának irányába hat módosítás, rá kell mutatni két olyan aggályra, amelyek kiüresíthetik, de legalábbis relatívvá tehetik az új szabályozás hatását:

- az egyik ilyen aggály egy – jobbra az Országgyűléstől is független – körülményben, az inflációban ölt testet. Az Abtv. ugyanis „csak” azt követeli meg, hogy nominálisan ne csökkenjen az Alkotmánybíróság finanszírozása. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a jogalkotó megtűri, hogy az Alkotmánybíróság költségvetése *de facto* – reálértéken – az infláció mértékével azonos arányban csökkenjen. Ez különösen nagy inflációs ráta esetén lehet aggasztó, márpedig az elmúlt 24 évben a fogyasztói árak több, mint 15-szörösükre emelkedtek<sup>50</sup> úgy, hogy 30%-ot meghaladó, s tartósan – egy évtizeden keresztül – a fogyasztói árindex 15% fölött maradt.<sup>51</sup> Ilyen gazdasági környezetben az inflációkövető finanszírozás előírását megfontolásra érdemesnek tartom. Ugyan az infláció az utóbbi években mérséklődött, s a 2008 óta folyamatosan csökkenő ütemben növvő, vagy kifejezetten csökkenő GDP<sup>52</sup> sem könnyíti meg az állami szervek gazdálkodását, az Alkotmánybíróság tényleges pénzügyi stabilitását egy olyan

---

<sup>50</sup> A Magyar Nemzeti Bank honlapjának infláció-kalkulátora.

[http://penziranytu.mnb.hu/Jobboldali\\_menu/Kalkulatorok](http://penziranytu.mnb.hu/Jobboldali_menu/Kalkulatorok) (letöltés ideje: 2013. május 21.).

<sup>51</sup> Ld.: Központi Statisztikai Hivatal.

[http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qsf001.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qsf001.html) (letöltés ideje: 2013. május 21.).

<sup>52</sup> Vö.: Központi Statisztikai Hivatal honlapjának „Fontosabb adatok” c. diagramja.

<http://www.ksh.hu/> (letöltés ideje: 2013. május 21.).

szabály biztosítaná a leginkább, amely a finanszírozás minimumaként az előző évi költségvetés inflációval korrigált értékét írná elő.

- A másik sebezhető pontja az új struktúrának az, hogy az Országgyűlés törvényhozó hatalomként eljárva korlátozta saját költségvetési mozgásterét. Felmerül így a kérdés, mi a következménye annak, ha az Országgyűlés megszegi a saját magának felállított követelményt. Mivel törvényi és nem alaptörvényi előírásról van szó, az Alkotmánybíróság „önvédelmi mechanizmusként” aligha semmisíthetné meg a büdcséjét csökkentő költségvetési törvény vonatkozó fejezetét. Különösen, hogy a központi költségvetési törvény vizsgálatára az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésére tekintettel, hatáskörrel sem rendelkezik.<sup>53</sup> Hasonlóan kilátástalannak tűnik a Költségvetési Tanács jogköre is, hiszen az az Alaptörvény szerint a költségvetési törvény megalapozottságát vizsgálja,<sup>54</sup> amely megalapozottság az Alaptörvény 36. cikk (4)-(5) bekezdéseiben való előírások megtartására vonatkozik, azaz az államadósság-csökkentési kötelezettségre. A Költségvetési Tanács vizsgálata nem terjedhet ki a költségvetési törvény egyes fejezeteinek más államháztartási tárgyú törvényi követelményeknek való megfelelésének ellenőrzésére. A Költségvetési Tanács eljárását részletesen szabályozó, Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 6. címében foglaltak sem teszik lehetővé a költségvetési törvény államadósság-klauzulán túlmutató átvilágítását. Az Állami Számvevőszék a 2011. évi LXVI. törvény (Ásztv.) 5.§ (1) bekezdése alapján – a Költségvetési Tanácshoz hasonlóan – „ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében a központi költségvetési javaslat (pótköltségvetési javaslat) megalapozottságát, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét, az állami kötelezettségvállalással járó beruházási előirányzatok felhasználásának törvényességét és célszerűségét.” Sajnos a törvény nem határozza meg, hogy az Ásztv. szerint mit jelent a „központi költségvetési javaslat megalapozottsága”, azonban semmi nem utal arra, hogy a megalapozottság itt eltérő tartalommal bírna, mint amit a Költségvetési Tanács is vizsgál. Tovább erősíti ezt a megállapítást az is, hogy a törvényességi szempontú vizsgálatot a törvény külön nevesíti az idézett mondat második fordulatában, így arra

---

<sup>53</sup> Itt is irányadó az a megszorítás, hogy az Alkotmánybíróság az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggő Alaptörvény-ellenességet állapíthat meg értelmezési szabadságát kihasználva.

<sup>54</sup> Alaptörvény 44. cikk (1) bekezdés.

következtethetünk, hogy amennyiben a központi költségvetési törvényjavaslat más jogszabályoknak – így az Abtv.-nek – való megfelelésének vizsgálatát is az Állami Számvevőszékre kívánta volna bízni a jogalkotó, akkor ezt a „megalapozottság” mellé illesztett „törvényességi” kifejezéssel tette volna meg. Amennyiben nem fogadjuk el a fenti érvelést, s az Állami Számvevőszék hatáskörébe tartozónak tekintjük a költségvetési törvényjavaslat törvényességi szempontú ellenőrzését is, akkor sem válik megakadályozhatóvá, vagy utólagosan korrigálhatóvá az Alkotmánybíróság költségvetési autonómiáját védő klauzulát sértő költségvetési törvényi előírás. Végző soron tehát az Abtv. 4.§-a egy *lex imperfecta*, megsértésének – így az Alkotmánybíróság gazdálkodási szabadságának korlátozásának – semmilyen kikényszeríthető jogkövetkezménye nincs.

### 3. Megállapítások

Az Alkotmánybíróság és az alkotmánybírák függetlenségét érintő, 2010 után módosított magyar szabályok vizsgálata alapján elmondható, hogy az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonyát jelképező „patikamérleg” mindkét serpenyőjébe helyezett súlyokat a jogalkotó. A vizsgált rendelkezések négy nagy csoportba oszthatók a következők szerint:

- az Országgyűlés autonómiáját erősítő, az Alkotmánybíróságét gyengítő módosítás:
  - i) az Alkotmánybíróság elnökének Országgyűlés általi megválasztása
  - ii) a 9 évre választott és nem újraválasztott alkotmánybírók újraválaszthatósága
- az Alkotmánybíróság autonómiája irányába ható módosítások:
  - i) az alkotmánybírák újraválasztásának tilalma
  - ii) az Alkotmánybíróság költségvetésének csökkentését tiltó szabály (kivételekkel)
- az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonyát nem befolyásoló módosítás:
  - i) az alkotmánybírók mandátumának 12 évre történt meghosszabbítása
- az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonyát nem befolyásoló, de a parlamenten belüli politikai vagy temporális hatalommegosztás szempontjából releváns módosítások:
  - i) alkotmánybíró-jelölő bizottság összetétele
  - ii) az Alkotmánybíróság tagságának 15 főre emelése
  - iii) az alkotmánybírók automatikusan meghosszabbodó mandátuma.

Ahogy a fenti csoportosítás is mutatja, a legtöbb módosítás pusztán alkotmányjogi szempontokat figyelembe véve az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság közötti viszonyt nem befolyásolja. Ezek a szabályok is elemi erővel hatnak az alkotmánybíráskodásra, mivel – kétharmados kormánytöbbség vagy széleskörű konszenzus esetén – a parlamenten belüli többségi elv erősítésével az Alkotmánybíróság tagságának politikai semlegességét, de legalábbis kiegyensúlyozottságát veszélyezteti.

Egyértelműen csak az alkotmánybírák újraválaszthatóságának tilalma segíti elő az alkotmánybírói függetlenség érvényesülését, mivel a „kötségvetési klauzula” nem védi a taláros testületet az infláció veszélyétől, továbbá lex imperfectaként intézményes biztosíték nélkül kizárólag az Országgyűlésen múlik az előírás betartása. Az Alkotmánybíróság elnökének megválasztása, valamint a „kilencéves alkotmánybírák” újraválaszthatósága a parlamentnek biztosít a 2010 előttinél szélesebb beleszólást az Alkotmánybíróság szervezetének kialakításába, illetve tart fenn részlegesen egy, általánosan az alkotmánybírói függetlenséget sértőnek tekintett intézményt.

Mindent összevetve az Alkotmány módosításával, valamint az Alaptörvény és az Abtv. elfogadásával az Alkotmánybíróság átpolitizálhatósága szignifikánsan nőtt, s a két szerv közötti viszony inkább az Országgyűlés túlsúlyát mutatja.