

**A JOGALKOTÁS ÉS AZ ALKOTMÁNYBIRÁSKODÁS**  
**Rövidítésekkel elhangzott 2015. márc.4-én.**

**Áttekintő vázlat:**

**I. Általános megjegyzések**

**A) Hogyan, mit szeretnék elmondani**

**B) A kérdéskör helye a jog-és állambölcseletben**

**(1) mint a hatalommegosztás tényezője (2) mint az alkotmány és alkotmányosság védelmezője (3) mint az állami szervek gyakorlatát, ezen belül is elsősorban a jogalkotást befolyásoló tényező.**

**II. Az alkotmánybíráskodás politikai és jog természetéről.**

**III. Változások a magyar pozitív jogban és azok hatása**

**A) A változásokról általában**

**B) A legfontosabb változások**

**C) A változások következményei**

**D) A jogi szabályozás normaszervezeti jellemzői**

**IV. Az alkotmánybíráskodás jogalakító szerepe és a jogalkotásra gyakorolt hatása.**

**A) Alkotmánybíróság jogalakító szerepe általában**

**B) Mi által hat az Alkotmánybíróság**

**C) Az itt tárgyalandó /-ható kérdések köre**

**V. A hatás módjai, irányai általában**

**A) A hatás főbb irányai,**

**B) A hatás főbb módjai**

**VI. A normakontroll, különösen a jogszabály-megsemmisítés hatásainak tartalmának nevezhető változatai.**

**VII. A jogszabály-megsemmisítés formai változatai a jogalkotásra gyakorolt hatás szempontjából.**

**A) A hatás különböző módozatai a következmények szempontjából:**

**B) A jogalkotásra vonatkozó szabályok betartatása**

**C) A jogállamiság értelmezése**

**VIII. Az alkotmánybíráskodás sajátos módszere az alkotmányértelmezés.**

**IX. Alapjog-értelmezési elméletek**

**X. Az európai integráció és az alkotmánybíráskodás.**

## **I. Általános megjegyzések**

### **A) Hogyan, mit szeretnék elmondani**

Az alkotmánybíráskodásról általában van szó, és nem csak a magyar Alkotmánybíráskodásról, noha a példák érthetően elsősorban innét származnak. Ezek nem korlátozódnak a hatályos Alaptv és AB törvény alapján hozott döntésekre. Ennek két oka van. Egyrészt a jogszabályi változások következtében jelentősen csökkent a jogszabály-megsemmisítést eredményező döntések száma; másrészt az időközben megszüntetett hatáskörök a jövőben ismét föléleszthetőek, amit a jogászképzésben (eltérően a jogi ismeretterjesztéstől) szem előtt kell tartani, a jövőbeni jogászokat ezekre az esetekre is föl kell készíteni. Nemcsak a hatályos Alaptv alapján tárgyaljuk a kérdést, mert nem alkotmányjogi, hanem jog-és állambölcseleti szempontból tesszük. Mi úgy tárgyaljuk a pozitív jogot, hogy szem előtt tartjuk a megváltoztathatóság perspektíváját. Luhmann a jog pozitivitásáról.

Az előadás során az összefüggések érzékeltetése szándékával igyekszem említeni azokat a témával összefüggő és jog-és állambölcselet szempontjából releváns kérdéseket, amelyek kifejtésére itt nem kerül sor.

### **B) A kérdéskör helye a jog-és állambölcseletben**

Az alkotmánybíráskodást a jog-és állambölcselet különösen 3 vonatkozásban vizsgálja, tárgyalja: (1) mint a hatalommegosztás tényezője (2) mint az alkotmány és alkotmányosság védelmezője (3) mint az állami szervek gyakorlatát, ezen belül is elsősorban a jogalkotást befolyásoló tényező. Most elsősorban erről a harmadikról lesz szó, előtte röviden érintve a másik két vonatkozást is. Ezekhez (is) kapcsolódik az a további kérdés, hogy az alkotmányértelmezés mennyiben különbözik a jogértelmezés más eseteitől, annak milyen sajátosságai vannak.

ad (1) Közhely, hogy az AB /alkotmánybíráskodás a hatalommegosztás tényezője. Szerintem ennek ellenére nem árt tudatosítani ebben az összefüggésben néhány dolgot.

Először is az alkotmánybíráskodás modern jelenség, születése 1803, a Marbury/Madison ügy, ezt megelőzően alkotmánybíráskodás nem létezett, csak eszmei előzményei voltak korábban. Az alkotmánybíráskodás másik formája az 1920-as osztrák alkotmánnyal született meg, amiben jelentős szerepet játszott Kelsen (ebben meg a választójogban ő volt a szerző, a többiben Renner) Az, hogy ennek a két formának a születése több mint száz évvel elvált egymástól, nem volt véletlen, szorosán összefügg azzal az államelméleti kérdéssel, hogy hogyan igazolható az alkotmánybíráskodás egy demokratikus államban, közelebbről a demokratikus jogállamban.

Itt egy rövid, de a témához tartozó kitérő néhány hasonló értelmű kijelentésről. Ezek a demokratikus jogállam, a hatalommegosztó jogállam, az alkotmányos jogállam és az alkotmányos demokrácia. Ezek közül véleményem szerint csak a demokratikus jogállam az, amelyik fönntartás nélkül használható, és használandó is, mert a jogállam két változatának, a demokratikus és tekintélyelvű jogállamnak a megkülönböztetését fejezi ki. Az utóbbiak közé tartozott többek között a vilmosi Németország és a dualista Magyarország is. Ezek vitathatatlanul jogállamok voltak, és az is kétségtelen, hogy nem voltak

demokráciák. Nézetem szerint a hatalommegosztó és az alkotmányos jogállam kifejezések fölöslegesek, pleonazmusok. Minden jogállam per definitionem hatalommegosztó és alkotmányos.

A magam részéről az általam is nagyra becsült szerzők által is gyakran használt alkotmányos demokrácia kifejezést sem tartom problémamentesnek. Ha az alkotmányos jelzőt az írott, kartális alkotmányhoz kapcsoljuk, akkor a fogalom túl szűk, Nagy Britannia nem fér bele; ha meg nem kötjük az írott alkotmányhoz, akkor nem mond újat. Álláspontom szerint ugyanis történelmileg nagyon rövid forradalmi időszakoktól eltekintve nem lehetséges nem alkotmányos demokrácia.

Ez az állítás vezet vissza az előző, "hogyan igazolható" kérdéshez, ugyanis ennek a kérdésnek az eltérő megválaszolásai hozzájárultak ahhoz, hogy az alkotmánybíráskodás két formájának a létrejötte között több mint száz év telt el. Az eltérő válaszok a népszuverenitás elve és az államhatalmi ágak megosztása elve közötti viszony különböző felfogásán alapultak.

Az amerikai fölfogás szerint a népszuverenitás mint államszervezeti elv nemcsak a kongresszusban fejeződik ki, hanem mindegyik hatalmi ágban, mivel mindegyik a néptől ered, közvetlenül vagy közvetve. Ebben az eszmerendszerben nincs ellentét a népszuverenitás és a hatalommegosztás között, ezért az alkotmánybíráskodás sem jelenti a népszuverenitás és a demokrácia tagadását.

Másként alakult a helyzet Európában, különösen a kontinensen. Itt a népképviselő az uralkodóval állt szemben, a monarchikus szuverenitás-igénnyel a népszuverenitásból eredeztetett parlamenti szuverenitás eszméjét állították szembe. (Az angol: King in the parliament! A parlament nem azonos az alsóházzal!) E fölfogás hívei szerint ellentét van a népszuverenitás és hatalommegosztás között, a hatalommegosztás a népszuverenitás tagadását vagy legalábbis korlátozását jelenti. Volt, aki ezt jónak tartotta, különösen a liberálisok, volt aki rossznak, mint Carl Schmitt, de megegyeztek abban, hogy ez a két elv ellentétben, ellentmondásban van egymással.

Ebben a közegben az alkotmánybíráskodás legitimitáció-deficittel küszködött. Alternatív megoldások (államfő, felsőház) keresése, viták. Az osztrák AB története sem diadalmenet volt, a WR idejének Staatsgericht-jé sem. Az alkotmánybíráskodás elfogadottá válásához a diktatúrák tapasztalatára és a diktatúrából való fölszabadulás élményére volt szükség. Bonni GG, olasz alkotmány.

A parlamenti szuverenitás eszméjének továbbélése sokáig tartott, ma is időnként megjelenik. A parlamenti szuverenitás a hatalommegosztással összeegyeztethetetlen, jogállamban nincs szervszuverén (Kriele), kivéve a nép alkotmányozó hatalmát. Nem összeegyeztethetetlen viszont a hatalommegosztás a népszuverenitással. Szerintem az elterjedt fölfogással ellentétben, a népszuverenitás föltételezi az államhatalmi ágak megosztását, a hatalommegosztást, mert csak az biztosítja, hogy a nép a népszuverenitás elvéből fakadó jogait gyakorolni tudja. Ez egyrészt az alkotmánybíráskodás egyértelmű demokratikus legitimitását jelenti, másrészt pedig a különböző részletkérdésekre vonatkozó elképzelések értékelésének az alapját képezi, képezheti.

ad (2) szintén ismert, itt csak annyit, hogy az alkotmánybírósági jogvédelem elsősorban alapjogvédelem (hiszen a birtokháborítási eljárás is jogvédelem!), amelyik kollektív alapjogvédelem és egyéni alapjogvédelem lehet. Az előbbi eszköze a normakontroll (absztrakt vagy konkrét, előzetes vagy utólagos), a konkrét normakontroll fajtái a régi és a kivételes (hatályosulás során döntés nélkül) alkotmányjogi panasz illetőleg a bírói kezdeményezés. Összekapcsolódásuk, elválasztásuk relativitása: a normakontrollnak is van vagy lehet hatása az egyedi jogviszonyokra, (Jánosi ügy!) és az egyedi esetre koncentráció jogvédelemnek is van vagy lehet általános hatása.

Absztrakt alkotmányértelmezés és normakontroll mit jelenthet, ha egyszer a jogértelmezés mindig konkretizálás? Az absztrakt csak a gondolkodásra, fogalmakra vonatkozhat, a konkrét gondolkodási formákra és jelenségekre is. ("A valóság mindig konkrét", konkrét helyzet konkrét elemzése, szürke minden elmélet...) Az absztrakt – konkrét kategóriapárral hol a különböző gondolkodási formák egymáshoz való viszonyát jellemezzük, hol a gondolkodási formák és a jelenségek, dolgok viszonyát. Az absztraktság ezért mindig (vagy legalábbis majdnem mindig) relatív, tehát mihez képest absztrakt: az absztrakt normakontroll annyiban absztrakt, hogy nincs konkrét jogeset, de van jogszabály, az is többé-kevésbé absztrakt, de az alkotmányos követelményekhez képest konkrétabb. Az absztrakt alkotmányértelmezés esetében még ilyen jogszabály sincs.

Az egyéni jogvédelem eszköze a valódi alkotmányjogi panasz. Ez 2012. jan. 1. óta van Magyarországon. Ez bírói döntés ellen irányul, ehhez nem kell a jogszabály alkotmányellenessége, a döntés az alaptörvényellenes, érintettség kell hozzá, de az Alaptörvényben alapjogi fejezetében (Szabadság és felelősség) meghatározott alapjogsérelem kell, a jogállamiság sérelme nem elég (normakontrollnál igen).

## **II. Az alkotmánybíráskodás politikai és jog természetéről.**

Az alkotmánybíráskodásban sajátosan kapcsolódnak össze a politikai és jogi kérdések. Ennek is köszönhetően az alkotmánybíráskodás természetére vonatkozóan néhány jelentős elmélet született. Itt röviden Kelsen, Carl Schmitt, Luhmann és Christoph Möllers álláspontjáról.

Kelsen a jogvédelmi elemet hangsúlyozza, az alkotmány normativitásának a biztosítása igényli az alkotmánybíráskodást. Schmitt az alkotmányos rendelkezések és az alkotmányértelmezés sajátosságait abszolutizálta, szerinte azok bírósági eljárásban („justizförmig“) nem alkalmazhatóak, azok értelmezése, a tartalmukat konkretizáló döntés nem jogalkalmazás, hanem jogalkotás. Helyette a Reichspräsident mint az alkotmány őre. Ennek politikai háttere.

Luhmann az alkotmánybíráskodást a társadalom politikai és jogi rendszere közötti kapcsolat kontextusában helyezi el és elemzi. Ennek az a lényege, hogy az alkotmányok funkciója a politikai és a jogi rendszer összekapcsolása. Ennek az összekapcsolódásnak különböző intézményes formái lehetnek, Luhmann szerint a döntő itt az alkotmánybíráskodás.

Christoph Möllers Luhmann elméletéhez kapcsolódik, azt viszi tovább, szerinte az alkotmánybíráskodás és a törvényhozás alkotmányban rögzített

szembenállása a döntő, amelyek kölcsönösen gondoskodnak a politika eljogiasításáról és a jog átpolitizálásáról. Ebben a koncepcióban a politika és a jog kapcsolódása egy hermeneutikus kör révén valósul meg, amelynek két pólusát az Alkotmánybíróság és a törvényhozás képezi. Mindez fölveti az alkotmánybíráskodás legitimitációs problémáját, a bírósági alkotmányértelmezésnek a politikai befolyásoktól (Vorverständnis) való elválasztását, ami viszont a „politikailag impregnált alkotmányértelmezés” szükségességéhez vezet el. Ezért a politika és a jog strukturális kapcsolódásában fontos szerep jut az államjogtudománynak. Az egyes államtudósok és elméleteik megítélésében Möllers kiemelkedő fontosságot tulajdonít annak, hogy mennyire tudták a politikai konfliktusokat jogdogmatikailag földolgozni, jogdogmatikai megoldásokban (Rechtsfiguren) kifejezni. Möllers szerint ebből a szempontból Kaufmann, Smend és Schmitt volt sikeres, Kelsen és Heller viszont alig. Saját álláspontomra visszatérve, ezeknek az elméleteknek a hasznosítása és az alkotmánybíráskodásnak a jogalkotásra gyakorolt hatása szempontjából azt is figyelembe kell venni, hogy magában a jogalkotásban is összekapcsolódnak a politikai, jogpolitikai és jogdogmatikai szempontok, ezek kapcsolata a jogalkotás modellje szerint alakul. A politikai törekvésekben belül a társadalom politikai és az aktuálpolitikai (durván: pártpolitikai) törekvések. Ez utóbbi is megszüntethetetlen, legföljebb a „helyére tehető“. A modern democráciákban a politika megszüntethetetlenül pártpolitika is. A pártpolitikai értelemben vett depolitizálás (Samu) illúzió.

Ezeknek a különböző törekvéseknek, mozzanatoknak az esetében eltérő az alkotmánybírási hatás lehetősége – és ami nem teljesen ugyanaz – a megengedettsége, más az alkotmányosság mércéje a politikai célok, a jogpolitikai megoldások és a jogszabályi megfogalmazások esetében. Alkotmányos célok megvalósítása is alkotmányos eszközöket igényel, szövegezésnél pl. alapvető a koherencia és a normavilágosság követelménye.

Az alkotmánybíráskodás politikai korlátai, a political question doktrína. Erről Paczoly: Az amerikai politikai kérdések doktrínája, kezdetei 1793-tól, gyakorlata. A politikai kérdés doktrína a maga korlátozott amerikai értelmében sem jelent többet, mint hogy a bíróságok kötelesek elfogadni más hatalmi ágak alkotmányos hatáskörében hozott döntéseit, illetve hogy nem helyezhetnek olyan korlátot a többi politikai hatalmi ágra, amelyet az alkotmány nem ír elő. Az ennél lényegesen kevésbé megfogható tágabb értelme az elméletnek az, hogy adódnak olyan kérdések, amikor az ügy súlya, lehetséges anyagi vagy társadalmi kihatásai miatt a bíróság bölcsőbbnek látja, ha elkerüli a konkrét ügyben való állásfoglalást. E tágabb értelemben vett önkorlátozást Bickel egyebek mellett annak tulajdonítja, hogy a bíróság nem rendelkezik bizonyos kérdések eldöntésére megfelelő képességekkel, és miután nem a választóknak felelős intézmény, sebezhető, mert nincs olyan háttérháza, amelyre támaszkodhatna.

Ez az önmagában is nagyon korlátozott érvényű politikai doktrína az európai alkotmánybíráskodásban nem tudott gyökeret verni. Ennek alapvető oka, hogy az európai alkotmánybíróságok sokkal inkább politikai szervek ... Az elkülönült alkotmánybíróság e szervezet politikai jellegének a nyílt elismerését jelenti. Ez a megoldás szakít azzal a pozitivistákkal elképzeléssel, mely mereven elválasztja a jog és a politika világát. ...Az absztrakt alkotmányértelmezés és a preventív

normakontroll szerepe ebben, ez kifejezetten politika jellegű, hisz majdnem a törvényhozási folyamat részévé teszi a testületet. A political question doctrine azért is hiányzik az európai alkotmánybíróságok eszköztárából, mert ez Amerikában ahhoz kapcsolódik, hogy a bíróság bizonyos kérdéseket bírói úton elbírállhatatlannak nyilvánít. Az európai alkotmánybíróságoknak minden eljárásjogilag megfelelően föltett kérdésre érdemi választ kell adniuk. Az európai típusú alkotmánybíróság politikai szerv, mely a törvényhozó és a végrehajtó hatalomhoz hasonlóan részt vesz a politika alakításában. (Paczolay 21-25.)

Az alkotmánybíráskodás az autopoétikus zárttság szempontjából: műveletileg zárt, lehetséges műveletei a jogi szabályozástól függően ugyan különböző mértékben, de elvileg véges számúak; információk tekintetében – az indítványozásra feljogosítottak körétől függően korlátozottan nyitott.

### **III. Változások a magyar pozitív jogban és azok hatása**

#### **A) A változásokról általában**

Mint ismeretes, az Alaptörvény, annak negyedik és ötödik módosítása és az új AB törvény (2011. évi CLI. tv.) annak módosításaival az alkotmánybíráskodásra vonatkozó jogi szabályozást jelentős mértékben megváltoztatta.

Ezek a változások folyamatosak voltak, Alaptv 5 módosítása, az AB tv-t Chronowski szerint 2014. febr. 8-ig 6 tv 55 ponton módosította, hatálybalépés előtt is 2x módosították. Én ezektől az időbeli kérdésektől általában eltekintek. A JÁB szempontjából jelentős kérdésekről, hatásokról van szó. A korábbiakhoz hasonlóan az alkotmánybíráskodást három szintű szabályozás jellemzi (Alaptörvény, AB törvény, Alkotmánybíróság ügyrendje). A gyakori változások és a többszintűség miatt nagyobb odafigyelésre van szükség. Ehhez kapcsolódóan: a többszintűség hatása a jogértelmezésre.

#### **B) A legfontosabb változások**

(1) megváltozott az alkotmánybírák jelölésének és választásának rendje, mandátumuk időtartama; ezek a változások az Alkotmánybíróságnak a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyét érintették. Chronowski: a korlátozott alkotmánybíráskodás rendszere. Sajátos: a jelenlegi parlamenttől való függést erősítették, a későbbiekétől pedig gyöngítették (eltérő mandátum, elnök választása, az új tag megválasztásáig marad a régi).

(2) megváltozott az Alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésére jogosultak köre; ezek a változások érintették az Alkotmánybíróságnak a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyét (ellenzék lehetőségei) valamint alkotmányvédelmi szerepét. Megszűnt a populáris akció, leegyszerűsítve fogalmazva, annak helyébe meghatározott személyek absztrakt normakontroll-kezdeményezési joga került. Az Alaptv 24. cikk (2) bek. e) pontja szerint az Alkotmánybíróság a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére vizsgálhatja felül a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. Alkotmánymódosítás esetén erre csak 30 napon belül és csak eljárási követelmények tekintetében kerülhet sor.

Az ombudsmanok eltérő szerepfölfogásának a jelentősége. (Szabó Máté és Székely László)

Eltérő vélemények a populáris akcióról. Általában helyeslik, notórius beadványozók, stb. Szerintem (nagyon kisebbségi vélemény) az alkotmányellenes törvények hatályban maradása nagyobb hátrány, mint az AB nagyobb munkaterhe, a nyilvánvalóan alaptalan beadványok gyors elutasítását eljárási eszközökkel is meg lehet illetőleg lehetett volna oldani. Kevesebb indítvány, kevesebb ügy, ritkuló, lazább kontroll.

(3) megváltozott az Alkotmánybíróság hatásköre, ami mindhárom említett vonatkozásban jelentős változásokat eredményezett. A legfontosabb változás egy súlypontáthelyeződés az absztrakt normakontrollról az alkotmányjogi panasz irányába, továbbá az ún. absztrakt alkotmányértelmezés megváltoztatása. Erről később.

(4) Részben nyilvános eljárás IV. Alaptv mód 12. cikk (7) Az Alkotmánybíróság sarkalatos törvényben meghatározottak szerint a jogszabály megalkotóját, a törvény kezdeményezőjét vagy képviselőjüket meghallgatja, illetve véleményüket eljárása során beszerzi, ha az ügy a személyek széles körét érinti. Az eljárás ezen szakasza nyilvános.

Az AB korábbi ódzkodása a nyilvános ülésektől, ilyen volt pl. a halálbüntetés ügye. Paczolay 2015. februárban a nyilvános ülés tapasztalatairól.

Az új szabály szerint a létszámot az elnök határozza meg, amibe belefér az is, hogy hárman képviseljék a nyilvánosságot.

C) A változások következményei

A jogszabályváltozások azzal a következménnyel jártak, hogy jelentősen csökkent az alaposabb elméleti (és nem jogpolitikai) elemzésre alkalmas esetek száma. Jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére 2012-ben 29 esetben, 2013-ban 53 esetben, 2014-ben 10 esetben került sor.

Az elemzésre alkalmas alkotmányjogi panaszok száma is viszonylag csekély. Tóth Zoltán szerint 2012 január – 2014 február vége között 6 megsemmisítést eredményező alkotmányjogi panasz volt. Darák aggályai, Tóth Z cikk 6. lj. Paczolay 2015. febr. 5. A vártnál jóval kevesebb az alkotmányjogi panasz, különösen büntető ügyekben; a bírói kezdeményezések száma meg nőtt, korábban sose érte el a 20-at, most meg 80. (Tóth Zoltán szíves közlése szerint 2014 februárig csak 6 valódi panaszos megsemmisítő döntés született, azóta nagyjából még egy tucat követte, legalább kétszer annyi született az utolsó egy évben, mint az azelőtti 26 hónapban összesen, szóval az AB valóban kezdte befogadni ezt az új intézményt.)

D) A jogi szabályozás normaszervezeti jellemzői

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó hatályos szabályozás (Alaptörvény és AB tv) normaszervezeti jellemzői: feladatok és a hatáskörök jobb elhatárolása a korábbihoz képest, bár a terminológia szerintem most sem szabatos. Kitérő: a hatásköri norma szerkezete: Hipotézis: milyen ügyekre terjed ki, milyen föltételekkel; diszpozíció: hogyan dönthet, ennek kogens és diszkrecionális elemei (vö. megsemmisítés időbeli hatálya, hatályos jog kíméletének kérdése); jogkövetkezmények: megsemmisítés, felfüggesztés, etc.

kezdeményezésre jogosultak = hipotézis

feladat /diszpozíció: vizsgál, megvizsgál, felülvizsgál stb

jogkövetkezmény /hatáskör: kihirdetést megtiltja, megsemmisíti a jogszabályt vagy a jogszabályi rendelkezést részben vagy egészben, megsemmisíti a bírói döntést, fölhívja a jogalkotót mulasztással előidézett alaptörvény ellenesség vagy

előzetes normakontroll duplázás esetén, megállapíthatja az alkotmányos követelményeket, megállapítja egy alaptörvény rendelkezés konkrétabb értelmét, véleményt nyilvánít, ILLETŐLEG elutasítja az indítványt. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség indítványozhatósága megszűnt, megállapíthatósága maradt.

**IV. Az alkotmánybíráskodás jogalakító szerepe és a jogalkotásra gyakorolt hatása. Az itt tárgyalandó /-ható kérdések**

**A) Alkotmánybíróság jogalakító szerepe -több összefüggés, vonatkozás, több irányú hatás. Vagyis az alkotmánybíráskodásnak a jogalakító, jogfejlesztő szerepe nem korlátozódik a jogalkotás befolyásolására, de az a legfontosabb. Hogy az a legfontosabb, ennek legalább három oka van.**

**(1) A törvényhozás kiemelkedő politikai jelentősége és politikai jellege.**

**(2) A törvényhozásnak a jogi rendszerben játszott hegemon szerepe, vagyis hogy a kontinentális, germanista-romanista jogrendszerekben a jogalkotásnak, pontosabban a törvényhozásnak -az alkotmányozás kivételével -prioritása van a joggyakorlat egyéb formáival szemben, azokkal szemben hegemoniát gyakorol.**

**(3) A jogalkotás a jogi rendszer leggyorsabban és leginkább a kívánt irányban megváltoztatható eleme; ez abból fakad, hogy a jogalkotás esetében az egész folyamat tudatos és ebben az értelemben akaratlagos, akarat-vezérelt, a jogalkotás temékei érvényességüket egyetlen aktussal nyerik el, míg jogalkalmazói jogképződés esetén ehhez hosszabb időre van szükség (longa consuetudo). Ez vonatkozik a desuetudora és a joggyakorlat olyan, jogképződésnek nem minősülő változásaira, amelyek pusztán az értelmezés vagy a mérlegelés megváltozásában fejeződnek ki.**

**Bírói jogfejlesztés és jogképződés összefügg, de nem azonosak, a jogértelmezés változása még nem jelent jogképződést. A jogalkalmazói jog is jog, jogi normákból áll, jogilag kötelező, a joggyakorlat más formái is orientálnak, de nem kötelezőek. Ez mint az élő jog problémája.**

**B) Mi által hat az Alkotmánybíróság elsősorban a rendelkezésre álló, az előbb felsorolt jogkövetkezményekkel illetve a rendelkezésre álló jogkövetkezmények mellőzésével, DE: a nulla is szám, az indítványok elutasítása is joghatással jár, sőt társadalmi hatással is járhat: lezárhatja a vitákat, megerősítheti valamely jogszabály legitimitását vagy vitatott gyakorlat legalitását.**

**továbbá határozataiban kifejtett indokolásaival és – az előzővel nem teljesen azonos, de ahhoz szorosan kapcsolódó értelmezéseivel.**

**Tóth Zoltán: nem feladata az AB-nak a normák helyes értelmének a megtalálása csak az alkotmányos keretek megállapítása, de azért a hatáskör hiány megállapítása mint érdemi döntés, továbbá kiterjesztő vagy megszorító értelmezés lehetősége.**

**Külön kérdés az ún. élő jog problémája és a kötelező (alkotmány) értelmezés**

**C) Az itt tárgyalandó /-ható kérdések**

**(1) A hatás módjai, irányai általában (milyen irányban, milyen módokon, milyen erősen)**

**(2) A normakontroll, különösen a jogszabály-megsemmisítés hatásainak tartalmi változatai**

**(3) A jogszabály-megsemmisítés formai változatai a jogalkotásra gyakorolt hatás szempontjából**



(4) A normakollíziók jellege. Ezt most nem részletezzük, csak annyit jegyzünk meg, hogy ebben a vonatkozásban különösen a jogszabályoknak a jogelvekkel és transznacionális joggal való kollíziója vet föl sajátos jogelméleti problémákat.

(5) Szélesebb körű, általánosabb társadalmi-politikai hatás, ez összetett, egyfelől aktuálpolitikai hatás (vizitdíjas népszavazás), másrészt a jogfejlődésre, jogi és politikai kultúrára gyakorolt hatások, jogtudományra gyakorolt hatás; ez utóbbi vonatkozásban különösen az AB által tett vagy nem tett fogalmi megkülönböztetések jogtudományi értékelése, kritikája. A párhuzamos indokolások és a különvélemények szerepe ebben az összefüggésben.

A vizitdíjas határozat jó példa a hatások komplexitására: aktuálpolitikai hatásában növelte a kormányváltás valószínűségét; a jogrendszerre gyakorolt hatás: kiterjesztően értelmezte és ezáltal kibővítette a népszavazásra bocsátható kérdések körét; az értelmezés módszere: a kivétel megszorító értelmezése és ezáltal a jogosító főszabály kiterjesztő értelmezése (ez a kiterjesztő, megszorító, helybenhagyó vagy deklaratív értelmezés itt nem tárgyalható kérdéséhez kapcsolódik); távolabbi hatásaiban viszont éppen a népszavazási lehetőségek további korlátozására motiválhatott.

## V. A hatás módjai, irányai általában

A) A hatás főbb irányai, vagyis hogy mire hat (ezek természetesen össze is kapcsolódhatnak):

a) magára az alkotmányra, ennek két fő formája: az AB alkotmányértelmezésének mint normakonkretizálásnak a beépítése az alkotmányba, ennek jó példája a népszavazással való alkotmánymódosítás tilalma a 2/1993. AB határozattal, ami aztán lényegében bekerült az Alap törvény 8. § (3) bekezdésébe, de ide sorolható az ún. absztrakt alkotmányértelmezés esete is

“A népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselő. Népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben. (...) A népszuverenitásból fakadó jogoknak mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő gyakorlása csak az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően történhet. A népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást.”

Az alkotmányra gyakorolt hatás másik formája, elméletileg-publicisztikailag ez a leginkább tárgyalt, ún. felülíró-megkerülő alkotmánymódosítás, erről később.

b) a jogalkotásra,

c) a jogértelmezésre,

d) a jogfejlődésre és –fejlesztésre,

e) a kormányformára (pl. 48/1991. AB h a köztársasági elnök hatásköréről, mint főparancsnok nem előljáró, elég, ha egy jogosítványa van; az említett 2/1993.

AB h a népszavazás helyéről; ezek a döntések a középerős köztársasági elnökből gyenge elnököt csináltak, ami nem biztos, hogy rossz, és megváltoztatták a közvetlen és képviselői demokrácia elemeinek a viszonyát, ezt anno éles kritika érte a szakirodalomban.

f) az állami szervek gyakorlatára és

g) a tag értelemben vett közéletre és társadalmi gyakorlatra kifejtett hatások.

**B) A hatás főbb módjait ezektől az irányoktól megkülönböztetendők ugyan, de nem teljesen függetlenek. A legjelentősebbek:**

**(1) A jogalkalmazó szervek jogértelmezésének befolyásolása közvetlenebbül a pozitív jog értelmezése útján (alkotmánykonform értelmezés, alkotmányjogi panasz és a jogegységi határozatok)**

**(2) kifejezett hatás az absztrakt alkotmányértelmezés útján (48/1991 ABh-a közt e mint főparancsnok) a 2/1993 is.**

**Itt térek ki az ún. absztrakt alkotmányértelmezés megszüntetésére, azt az első évek után az AB is elhárítani igyekezett, az irodalomban is kritika érte. 1989-ben csak annyi volt a szabály, hogy meghatározott jogosultak indítványára értelmezi az alkotmány rendelkezéseit. A jelenlegi szabályozás ezt az absztrakt alkotmányértelmezést megszüntette, helyébe egy lényegesen konkrétabb hatáskört állított: az ogy, ogy bizottság, közt elnök vagy a kormány indítványára az AB az Alaptv rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptvből. Erre példa a 22/2012. AB határozat (eu aktusok kötelező hatályának elismerésére adott fölhatalmazáshoz akkor kell kétharmad, ha az újabb hatáskörök átruházására irányul). Ez annyiban absztrakt még, hogy alkotmányértelmezés normakontroll nélkül, nem magának a normaszövegnek az alkotmányosságát vizsgálja, hanem a fölhatalmazás alkotmányjogi problémáját.**

**(3) állami szervek-elsősorban kormányzati szervek -gyakorlatának és jogfölfogásának befolyásolása az alkotmányos jelentőségű és a nem alkotmányos jelentőségű szabályok megkülönböztetése útján (mi lex imperfecta, jogalkotás szakmai követelményei, jogbiztonság értelmezései); OVB határozatok felülvizsgálatai, népszavazás alkotmányossága, mit enged át, eljárási szabályok betartatásának szigora; szerintem ennek sajnálatos esete a közreműködés a hatásvizsgálatok elszabotálásában, kiemelkedő pozitív eredménye viszont a vacatio legis és a fölkészülési idő rögzítése.**

**(4) a normakontroll útján (megsemmisítés) gyakorolt hatás – eddig ez volt a legjelentősebb, itt most bővebben csak erről.**

**VI. A normakontroll, különösen a jogszabály-megsemmisítés hatásainak tartalmának nevezhető változatai. (Talán jobb lenne koncepcionális változatokról vagy a döntési alap változatairól beszélni.) Az alkotmánybíráskodásnak a jogalkotásra gyakorolt hatása ebből a szempontból elsősorban négy vonatkozásban jelentős. Hogyan és miként befolyásolja az alkotmánybíráskodás a jogalkotást azáltal, hogy**

**(1) milyen tartalmi szempontok, érvek, érvelések, koncepciók alapján semmisít meg egyes jogszabályokat illetőleg azok bizonyos rendelkezéseit vagy nyilvánítja azokat alkotmányosnak; ez a legfontosabb, de kérdés szerteágazó jellege miatt itt csak csak egyes mozaikok; itt említhető az elhíresült láthatatlan alkotmány, de az emberi méltóság mint anyajog, és a jogállamiság majdnem jolly joker használata, sajátos fogalmak (nováció, szociológiai apaság) alkalmazása, vö még. Dworkin: az alapjogok mint aduk.**

**Ádám Antal 2015. febr.5-én: két fontos “találmányuk” volt, a jogállamiság és az emberi méltóság, ezzel a AB kinyitotta a hatáskörét, véghezvitte az ún.**

alkotmányos forradalmat. Sólyom is mondta, hogy a láthatatlan alkotmány nem volt szerencsés kifejezés.

(2) hogyan értelmezi és mennyiben tartatja be a jogalkotásra vonatkozó szabályokat; erről röviden később a VII. B) pontban

(3) hogyan értelmezi és juttatja érvényre gyakorlatában a jogállamiságból következő jogbiztonsági követelményt; komplex kérdés, most csak utalások a VII. C) pontban

(4) milyen hatállyal (ex nunc, ex tunc, pro futuro) semmisít meg egyes jogszabályokat illetőleg azok bizonyos rendelkezéseit. Véleményem szerint ez az az összefüggés, ahol az Alkotmánybíróság legitim és legális módon vehet figyelembe nyíltan jogpolitikai szempontokat.

VII. A jogszabály-megsemmisítés formai változatai a jogalkotásra gyakorolt hatás szempontjából. Kelsen: az Alkotmánybíróság mint negatív törvényhozó. Ez nem egészen pontos: útmutatás is. Sajátos, itt most csak röviden érinthető probléma, hogy az egyes szövegrészek megsemmisítése nem megy-e át jogalkotásba.

Lehetséges változatok: az egész jogszabály megsemmisítése, fejezetek, szakaszok vagy bekezdések megsemmisítése, az előbbieknél kisebb szövegrészek megsemmisítése. Az egész jogszabály megsemmisítése elméletileg és elviekben problémamentes, nem megy át jogalkotásba, hátránya viszont az eljárás elhúzódása és az abból fakadó jogbizonytalanság. Ezért nem utasítható el a másik két lehetőség sem, bár azok, különösen a harmadik, már a jogalkotáshoz közelítenek. Abszurd példa ugyan, de jól szemlélteti a problémát: mi van akkor, ha az AB csak egy „nem“ szót semmisít meg?

A) A hatás különböző módozatai a következmények szempontjából:

a) "sima" hatályon kívül helyezés, kifejezett jogalkotási feladatkitűzés nélkül (pl. Zétényi-Takács-féle jav.) nincs további jogalkotási szükséglet, de politikai igény az igazságtételre attól még lehet, csak jogilag nem kötelező;

b) hatályon kívül helyezés, amely közvetve jelent jogalkotási feladatokat pl. halálbüntetés-határozat; formainak, netán "esztétikainak" nevezhető szabályozási szükséglet (rendszeresség, áttekinthetőség)

c) hatályon kívül helyezés, ami feltétlenül szabályozandó joghézagot idéz elő (pl. abortusz), de a jogalkotónak nagy mozgásteret hagy;

d) dogmatikai fejlesztés elsősorban alapjogok értelmezése kapcsán "alkotmányosság hálójának szövése" (Sólyom L) útján: az adott határozat indokolásában már a következő döntés előkészítése, megalapozása is, pl. "nováció", "szociológiai apaság", "előremutató jelleg" a köztisztviselői jogviszonynál.

e) "kicövekелés" közvetlen útmutatás az alkotmányosnak tekintett jogalkotás tartalmára; ennek változatai: (i) rejtetten, "ha nem ez lett volna, hanem"; (ii) határozottan az indokolásban, az ún. szignalizációs megállapítás (az Alkotmánybíróság megjegyzi); (iii) az alkotmányos követelmények megállapítása a rendelkező részben, ez az új AB tvben kifejezetten, a régiben nem volt benne. Azt lehet mondani, hogy itt az új AB törvény az legutóbbi évek gyakorlatát rögzítette.

Először 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban: 1. A bírák és bírósági vezetők kinevezésénél alkotmányos követelmény az, hogy a más hatalmi ághoz tartozó kinevező -vagy a kinevezést tartalmilag meghatározó előterjesztő -politikai

meghatározottságának hatását, vagy a bírói hatalmi ág érdemi közrehatása, vagy más, a bírói hatalmi ágon kívüli ellensúly semlegesítse. Ez az alkotmányos követelmény a bírói és bírósági vezetői tisztség választással való betöltésére is vonatkozik. A bírói hatalmi ág közrehatásának úgy kell megnyilvánulnia, hogy abban a bírói függetlenséget és a bírói hatalmi ág semlegességét megtestesítő bírák állásfoglalása jusson kifejezésre, és állásfoglalásuk érdemi befolyást gyakoroljon a kinevezésre. 2. Az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányossági vizsgálata eredményeképpen határozattal megállapíthatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelniük.

Ehhez a 61/2011. AB határozat indokolásában: Az Alkotmánybíróság az Alkotmány -absztrakt vagy konkrét -értelmezése során alkotmányos követelményeket állapít meg, amelyek az Alkotmánnyal azonos szintű követelményekké válnak, és erga omnes hatályúak, ezért a törvényalkotó, továbbá az ítélkező bíróságok kötelesek érvényesíteni azokat az alkotmányos jogok védelme során. Ezen értelmezése során azonban az Alkotmánybíróság nem lép túl az Alkotmány írott szövegén és értékrendjén.

f) módszertani megalapozottság hangsúlyozása (elsősorban NSZK): felülbírálás a szakmai követelményeknek megfelelés szempontjából is – a jogállamiságra és a jobbiztonságra való hivatkozással; 1/1999 AB: ellentmondásos szöveg, normavilágosság követelménye.

Más vonatkozásban (egyébként szintén az ún. Bokros csomag kapcsán az 42/1995. AB határozatában) az AB azt is leszögezte, hogy a jogállamiság nem merül ki bizonyos szervezeti keretek létrehozásában, hanem magában foglalja a különböző szervek – így egyebek között az Országgyűlés – hatékony működésének követelményét, amely elképzelhetetlen a törvényszerkesztés és törvényelőkészítés egyfajta racionális rendje nélkül. Ebből az elvi tételből minden különösebb nehézség nélkül levezethető lenne egy olyan gyakorlat, amely szerint a jogalkotás és a jogszabályszerkesztés szakmai követelményeinek a súlyosabb megsértése a jobbiztonság és így a jogállamiság sérelmével jár, tehát az ezeket sértő jogszabályok megsemmisítendőek. Ilyen döntésre azonban ismereteim szerint nemigen került sor, bár az 1/1999. AB határozat már ebben a szellemben semmisítette meg az ún. szervezett bűnözés elleni törvénycsomag bizonyos rendelkezéseit, igaz súlyos szövegezési hiba miatt.

Jóval határozottabb ebben a vonatkozásban a német alkotmánybíróság, amelyik kifejlesztette az utólagos hatásvizsgálat kötelezettségét és erre építve a jogalkotó kijavítási kötelezettségét. Ha kiderül, a hogy a jogalkotás téves prognózisra épült, ennek kiderülése után a jogalkotó köteles a jogszabályt hatályon kívül helyezni vagy módosítani.

g) Alkotmánymódosítás ill. AB törvény módosítása mint nem elegáns és vitatható következmény. Ilyen volt 3/1990 AB határozat és az 1990:XVI. tv. esete valamint a 184/2010. AB határozatnak (az ún. különadó határozat) esete, azóta még újabbak is.

Erről Chronowski: Az Alaptörvényben módosultak közvetlenül az Alkotmánybíróság hatasköreire, eljárására vonatkozó rendelkezések, de említést érdemelnek azok a módosítások is, amelyek – esetenként alkotmánybírósági döntések következményeinek kiküszöbölése, vagy lehetséges

alkotmányossági döntés megelőzése érdekében – változtattak meg a mercezt (pl. alapjogi normát, hataskori szabályt, értelmezési mozgásteret). A felülrő-megkerülő alkotmánymódosítás a korábbi parlamenti ciklusokban – bár nem volt példa nélküli, de – nem volt jellemző gyakorlat. Ez a jelenség az alkotmánybíráskodás hatékonyságát jelentősen csökkenti.

Ehhez kapcsolódik az alkotmánymódosítás alkotmánybírói kontrolljának a kérdése. A pozitív jogi korlátozást a negyedik alap törvény módosítás vezette be (2013. márc. 25.) csak eljárási hiba esetén; válaszként a 45/2012. AB határozatra. A korlátozás kritikája a szakirodalomban, elsősorban a hatalommegosztás és jogállamiság szempontjából, amit lényegében az indokolt, hogy a magyar jogrendszerben az alkotmányozó hatalom és a törvényhozó hatalom gyöngye elkülönítése jellemző. „Az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom“ – hogy ezt így kimondják, az öröndetes, hogy ilyen könnyen kimondhatják, az már kevésbé az.

Chronowski 4-5. old. ehhez: „2.1.2 Az alkotmánybírói kreativitás korlátok közé szorításának másik mérőföldköve a negyedik alaptörvénymódosításhoz kapcsolódik. Ez látszólag „bevezette” az Alaptörvény és az alaptörvénymódosítás kizárólag eljárási szempontú (előzetes vagy utólagos) normakontrolljának „lehetőségét”. A negyedik alaptörvénymódosítás indokolása szerint „a töretlen alkotmánybírói gyakorlat alaptörvényi szintre emelése” történt meg. Az előzetes vizsgálatot a „hagyományok szerint” a köztársasági elnök indítványozhatja, míg az utólagos kontrollt – a kihirdetéstől számított 30 napon belül – a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti. E változás mögöttes célja annak a lehetőségnek a kizárása, hogy az Alkotmánybíróság esetleg tartalmi vizsgálatot folytasson alkotmánymódosító rendelkezésre. Ennek gyanúját az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseit közjogi érvénytelenség címén részben megsemmisítő 45/2012. (XII. 29.) AB határozat alapozta meg, amelyből kiolvasható volt, hogy végső esetben az Alkotmánybíróság esetleg akár tartalmi vizsgálatot is folytathatna az „alkotmányos legalitás követelményeinek érvényesülése érdekében. Az alkotmányos legalitás követelménye szerint az Alaptörvény tartalma nem lehet folyamatos vita tárgya, mert ezzel az alkotmánybírói mérce tartalma is bizonytalanná válik. A közjogi érvényességnek megkérdőjelezhetetlenül fenn kell állnia az Alaptörvény egésze, egyes részei és későbbi módosításai, kiegészítései tekintetében is. „Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárási, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekben foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett *ius cogens*. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.” 45/2012. (XII. 29.) AB határozat.”

Véleményem szerint a kérdés ennél valamivel bonyolultabb, mint azt a kritikák jelzik. Az alkotmánymódosítás alkotmánybíráskodás kontrolljának államelméleti előfeltevései vannak, ez Schmittnél: az alkotmányozó, alkotmány törvényt alkotó és az alkotmánymódosító és törvényhozó hatalom megkülönböztetése. Ehhez kapcsolódik az alkotmányos rendelkezések közötti

hierarchia és az ún. megváltoztathatatlan klauzula. Walter Jellinek szerint az alkotmányellenes alkotmánymódosítás lehetséges esetei: eljárási hibák, értelmetlenség, alapérték vagy alapelv-ellenesség. A magyar jogi gondolkodástól ez a szemlélet távol állt.

Jó példa az értelmileg hibás alkotmánymódosításra a lisszaboni nullum crimen esete. (Alk. 57. § (4) Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy -a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva -a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más állam joga szerint nem volt bűncselekmény. Megállapította: 2007. évi CLXVII. törvény 1. §. Hatályos: az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés hatálybalépésétől, 2009. XII. 1-től. Lásd: 26/2009. (XI. 16.) KüM határozat.)

„A töretlen alkotmánybírósági gyakorlat alaptörvényi szintre emelésére” való hivatkozás taratalmilag nagyjából helytálló. A 61/2011, 45/2012, 12/2013. AB határozatok. A 45/2012. szerintem fordulatot jelentett, de úgy csináltak, mintha a korábbi gyakorlatot folytatnák.

#### **B) A jogalkotásra vonatkozó szabályok betartatása**

Hogyan értelmezi és mennyiben tartatja be a jogalkotásra vonatkozó szabályokat. A különbség az előző f) ponthoz képest: ott az eredmény értékeléséről van szó, itt az eljárási szabályok betartásáról, beleértve ebbe a véleményezések, hatásvizsgálatok kérdését is.

Ami itt problematikus, nehéz: a jogalkotásra vonatkozó szabályok sokfélesége, eltérő alkotmányos jelentősége és ennek megfelelően e szabályok megsértésének is különböző a súlya – ezzel szemben a lehetséges jogkövetkezmény, szankció csak a megsemmisítés lehet. Ezt a problémát a magyar AB úgy próbálta kezelni, hogy különbséget tett az alkotmányos jellegű és nem alkotmányos jellegű jogszabályok között és lényegében arra az álláspontra helyezkedett, hogy az alkotmányos jellegű szabály megsértése föltétlenül alkotmányellenességet idéz elő, míg a nem alkotmányos jelentőségű szabály megsértése csak abban az esetben, ha az a jogbiztonság súlyos sérelmével jár együtt. Ezen az alapon mondta ki az AB, hogy a Jat. szabályainak megsértése csak akkor valósít meg alkotmányos sértést, ha az egyben alkotmányi alapelvbe, illetve rendelkezésbe is ütközik. (34/1991 AB határozat) Ennek némiképpen ellentmondva az ún. Zétényi-Takács féle igazságtételi törvény kapcsán hozott 11/1991-es AB határozat viszont azt mondta ki, hogy a legalitás elve azt a követelményt támasztja a jogállammal szemben, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek. A magyar alkotmánybírósági gyakorlat tehát nem mentes az ellentmondásoktól, mint az a kétharmados törvényekre vonatkozó alkotmánybírósági judikatúra példáján is láthattuk. Az alkotmányos jelentőségű és azt nélkülöző alkotmányos rendelkezések, normák megkülönböztetése vagy jogpolitikai vagy jogdogmatikai alapon történhet. Jogpolitikai alapozás esetén az AB túllépi hatáskörét, jogdogmatikai alapozás esetén viszont szükség van /volna az alkotmányos normák közötti különbséget elfogadó és azt részletesen tárgyalt elméletre.

### **C) A jogállamiság értelmezése**

A jogállamiság és az annak lényeges elemét képező jogbiztonság többféleképpen is értelmezhető, és esetenkénti tág értelmezéssel az alkotmánybíróságok nagyfokú aktivizmusára teremt lehetőséget. A magyar AB tevékenységét ebben a vonatkozásban nem nevezhetjük aktivistának, főleg más kérdésekben tanúsított aktivizmusával összevetve. Elsősorban politikailag volt jelentős a visszaható hatály tilalmának a hangsúlyozása az említett igazságtételi törvény kapcsán, a jogalkotásra is alakítólag hatott viszont a jogszabályok kihirdetésére, hatálybaléptetésére vonatkozó megállapításaival. A korábbi fölfogástól és gyakorlattól eltérően a kihirdetés és a hatálybaléptetés időpontja kapcsán nemcsak a jogalkalmazó szervek fölkészüléséhez szükséges időt vette tekintetbe, hanem azt is, hogy a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára kellő idő legyen annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire, az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz.

Politikailag „nagyot szólt” ugyan, de jogilag az előbbieken kifejtett elv alkalmazását, bár kétségtelenül továbbfejlesztő alkalmazását jelentette az ún. Bokros csomag kapcsán hozott 43/1995. AB határozat. Ebben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogbiztonság, mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű. Eszerint az anyasági és a gyermektámogatási rendszer átalakításának a jogbiztonsággal összefüggő alkotmányos követelménye az érintettek számára olyan felkészülési idő biztosítása, amely szükséges a megváltozott rendelkezésekhez való alkalmazkodáshoz és a család gazdálkodásának az új feltételekhez igazodó megszervezéséhez.

Ezek az AB döntések a korábbi határozatok ún. hatályon kívül helyezése után is irányadóak, tekintettel az Alaptv B) (1) bekre. Magyarország demokratikus, független jogállam. Erről még később bővebben. Úgy tűnik, hogy az utóbbi időszak rendeletalkotása megelőzni látszik ezeket a követelményeket.

A visszaható hatály tilalma és a szerzett jogok védelme közötti különbség.

### **VIII. Az alkotmánybíráskodás sajátos módszere az alkotmányértelmezés.**

Ennek kapcsán két jogelméleti kérdés:

(1) az alkotmány értelmezés sajátosságai a jogértelmezés más eseteihez képest; ezen belül is

a) az alkotmányok szövegezéséből (tömör jogtételek, általános jogelvek, szimbólikus megfogalmazások, elmélettörténeti összefüggéseket tartalmazó fogalmak vagy elméletileg beágyazott fogalmak mint különösen a jogállam, az emberi méltóság, az egyenlőség fogalma, „zsilipfogalmak“) fakadó sajátosságok általában

b) az alapjog kollíziók sajátosságából adódó alapjog-értelmezési elméletek; ezek jelentősége az alkotmánybíráskodás kiszámíthatósága szempontjából; a jogállamiságból következő jogbiztonság követelménye az alkotmánybíróságokra is kötelező.

c) az értelmezés absztraktabb jellege a korábbiak szerint, absztrakt és „igazi” értelmezés, az értelmezés alapjául szolgáló eset sajátosságai: erős politikai jelentőség, ún. intézményi tények, a tényállás sokszor nem úgy konkrét, mint a közönséges jogalkalmazás esetében, más hermeneutika

(2) az alkotmányértelmezés alkotmányhoz kötöttsége: tartalmilag: az alkotmány köt, de mi mondjuk meg, mi az alkotmány formailag: az alkotmányban az alkotmányértelmezésre és jogértelmezésre vonatkozóan rögzített rendelkezések. Itt egy általánosabb kérdés a kötelező jogértelmezés problémája. A kötelező értelmezés hagyományos értelmezése, kötelező és autentikus nem ugyanaz! Alkotmányossági aggályok, problémák, erről a jogi alaptanban, ehhez még a hatáskörelvonás kérdése.

**Jogelméleti probléma:** mit lehet kötelezően előírni: értelmezés mint gondolkodási folyamat és mint eredmény, mint normaproponáció. Kötelezően előírni csak az utóbbit lehet, de annak meg az a tulajdonsága, hogy maga is értelmezésre szorul.

Az Alaptv jogértelmezésre vonatkozó rendelkezései, a teleologikus értelmezés problémái, a „történeti alkotmányunk vívmányai“ bizonytalansága.

A korábbi AB határozatok ügye: Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. (IV. Alaptvmód 19. cikk (2). 2013. márc. 25. Ezt is eléggé erős, majd hogyan nem hisztérikus kritika fogadta, de az egész dolognak érdemben nincs jelentősége. Maga a megfogalmazás pontatlan, elméletileg aggályos, a már hatályosult döntés hatályát veszti, de az nem érinti azt, aminek értelme van vagy lehet; azt akarták mondani, hogy nem lehet rájuk hivatkozni. Nem precedensek, nem volt kötelező erejük, (erre még vissza), pusztán arról van szó, hogy nem lehet egyszerűen átmásolni meg hivatkozni, némi többletmunkára kényszerítették az alkotmánybírákat, ismét fogalmazzák meg az érveiket.

Azért a dolgok pikantériájához: 2012. március körüli indítványban a miniszter, valószínűleg Navracsics maga is hivatkozott a korábbi alkotmány alapján hozott AB határozatokra, ezzel aztán az AB is foglalkozott, szerintem nagyon jól és meggyőzően (22/2012. AB hat III-3.1. )

Kontinuitás kérdéséhez: Jakab A – Sonnevend tanulmány: retorikai diszkontinuitás, tartalmi kontinuitás. Ez is példa a jogértelmezés, közelebbről a történeti értelmezés kérdéséhez.

(3) Mit jelent az Alkotmánybíróságok által végzett alkotmányértelmezés kötelező jellege, erga omnes hatálya. Itt is a kötelező értelmezés általános problémái. Magának az értelmezésnek a kötelező jellegét pozitív jog így nem mondta ki, csak a döntések kötelező jellegét, ezt szerintem túlfeszítették. (61/2011. AB hat.) Kötelező ereje csak a rendelkező részekbe foglalt megállapításoknak lehet, az indokolásban szereplő megállapítások csak orientálnak.

(4) Mennyiben kötik az AB-t saját döntései. Stare decisis, res iudicata, nem precedensbíró, ugyanakkor a jogbiztonság követelménye rá is vonatkozik. Alapjog értelmezési elméletek, jogállam-fölfogások szerepe ebből a szempontból.

**IX. Alapjog-értelmezési elméletek (Ernst-Wolfgang Böckenförde alapján, kiegészítésekkel és módosításokkal.)**

Böckenförde elméleti kiindulópontja, hogy az alkotmányértelmezés és ezen belül különösen az alapjogok értelmezése sajátos módszert, módszertant és értelmezéseméletet igényel. Szerinte az államjogi értelmezés nem szakítható ki



a politikai összefüggésekből, az ún. semleges értelmezést kritizálja, másrészt azonban az alkotmányértelmezés nem válhat más eszközökkel folytatott pusztán politikává, arra van ráutalva, hogy kijelentéseinek és argumentumainak ellenőrizhető jogi módszerben rejlő alapja legyen, azok megfelelő indokolási összefüggésben álljanak.

Az államjog más jogágaknál erősebb politikai kötöttsége, fogalmainak és elveinek politikai-ideológiai tartalma miatt azok nincsenek elszigetelve a továbbfejlesztéssel szemben, zsilipfogalmak, nyitottak a beszivárgás és manipuláció iránt, aminek az eredménye fogalomcsúsztatás által történő alkotmányváltoztatás (Verfassungsumwandlung durch Begriffsverschiebung). Ezért is elengedhetetlen a biztosított és ellenőrizhető jogi módszer. Az államjog dogmatikai-értelmező művelése, ami az államjogtudomány feladata, egyrészt politikai tudatosságot igényel, másrészt biztos jogi módszerhez való kötöttséget, olyan jogi módszerhez, amelyik racionális, interszubjektíve közvetíthető és felülvizsgálható, ennyiben objektív kritériumok és standardok szerint érvel, és ezért nem áll nyitva szubjektív tetszőlegesség vagy tetszés szerinti előfeltevések, előítéletek előtt. Erre éppen a politikával való szoros érintkezés miatt van szükség. A kulcskérdés a helyes alkotmányértelmezés, ennek egységes elméletéről ma nem lehet beszélni. (Die Eigenart des Staatsrecht und der Staatsrechtswissenschaft 25-27. old.)

Az alapjogértelmezés jelentősége: közvetlenül érvényes jog, lapidáris megfogalmazás, alapelve meghatározások, amelyekből a tartalmi egyértelműség hiányzik. Nem pusztán explikatív, hanem kitöltő (ausfüllende) értelmezést igényelnek, gyakran inkább kifejtés (Ausdeutung) és konkretizálás – meghatározott alapjogelmélet alapján. (Grundrechte und Grundrechtinterpretation. Eredetileg 1974, a továbbiak is e tanulmány alapján.) Böckenförde 5 alapjogértelmezési elméletet különböztet meg: 1. A liberális (polgári-jogállami) alapjogelmélet 2. Az intézményi alapjogelmélet 3. Az értékelméleti alapjogelmélet 4. A demokratikus-funkcionális alapjogelmélet 5. A szociális állami alapjogelmélet

Történetileg és logikailag is a liberális (polgári-jogállami) alapjogelmélet a kiindulópont: tiszta és világos, de nem kielégítő. A további elméletek a liberális értelmezés korrekcióját célozzák, ennek során a világos egyértelműség sokszor elsikkad; ezek a további elméletek át is nyúlnak egymásba.

#### 1. A liberális (polgári-jogállami) alapjogelmélet:

a) Az elmélet lényege: az alapjogok az egyén állammal szembeni szabadságjogai illetőleg védőjogok. Az a rendeltetésük, hogy az individuális és társadalmi szabadság fontos területeit, amelyek a történeti tapasztalatok szerint különösen ki vannak téve az állam fenyegetésének, éppen ezzel a fenyegetéssel szemben biztosítsák. Az alapjogok kiindulópontja a polgári jogállam eszméje számára alapvető felosztási elvben, a polgári társadalom és az állam megkülönböztetésében rejlik. Eszerint az egyén szabadságszférája nem társadalom előtti a közösségi kötöttségek hiánya értelmében, egy sajátos értelemben azonban állam előtti: az állam hatásköre ezzel a szabadságszférával szemben elvileg korlátozott. Az alapjogi szabadságot nem az állam konstituálja, hanem az jogilag megelőzi az államot. Nem történeti, hanem sajátos logikai és legitimációs értelemben állam előtti jogok: elméletileg nem az állam adja, hanem megelőzik az államot. Az államnak meg kell teremtenie az alapjogok

biztosításának előfeltételeit és intézményeit, továbbá a jogi határok megvonásával a változó viszonyok között összeegyeztethetőnek kell tartania /össze kell egyeztetnie az egyik szabadságát a másikéval, a határ a másik szabadsága. A szabadság tartalma, "szubsztanciája" és ezáltal a vele való élés módjának a meghatározása eleve kívül esik az állam szabályozási kompetenciáján.

Az alapjogok mint szabadságjogok ebben az értelemben az egyének (társadalom) és az állam közötti hatáskörmegosztás normái is, negatív hatásköri normák az államhatalom tevékenysége számára.

b) Következmények:

aa) az egyes alapjogok által védett szabadság az alapjogok elhatároló /kihatároló jellege következtében maga a szabadság mint olyan (schlechthin), és nem célokhoz kötött szabadság, az, hogy milyen motívumból és milyen céllal gyakorolják, egyedül a jogosult dolga és döntése, ezért gyakorlásuk nem lehet állam általi jogi értékelés tárgya és nem differenciálható jogilag a szabadság terjedelme sem.

bb) az alkotmányosan megengedett törvényi korlátozás maga is korlátozott, egyedüli szempontja az arányosság; kidolgozója és képviselője C Schmitt. ("Lényegét nem korlátozhatja")

cc) nincs közvetlen vonatkozás a jogok tartalmára

dd) a tényleges gyakorlást az állam nem garantálja, nem biztosítja, az magánügy (pl. sajtó sokszínűség) nincs joggal való visszaélés sem

c) Problematikus mozzanat: vakság a társadalmi feltételek iránt és a társadalmi hatások iránt; a társadalmilag már létező vagy legalábbis kialakulóban lévő szabadságszférát védi.

## 2. A intézményi alapjogelmélet

a) Lényege: az egyes alapjogoknak objektív rendező elvei vannak a védett életszféra alapján. Az egyes alapjogoknak alapeszméi vannak (vö. H. Heller), kibontásuk és megvalósulásuk /megvalósításuk az egyes alapjogok alapeszméi által vezérelt jogi szabályozással.

Intézményes garanciák, részletesebb szabályozás, az alapjog mint intézmény.

Normatív rendezett szabadság, a szabadságjogok állam által konstituált jogok.

b) Következmények:

aa) nagyobb beavatkozási lehetőség: az alapjog lényegét meghatározó valamint korlátozó és szabályozó törvény megkülönböztetése (vö. 2/3!), a szabályozás még nem korlátozás (pl. sajtószabadság közelebbi meghatározása, közszolgálati – kereskedelmi megkülönböztetés, belső sajtószabadság biztosítása, adatszolgáltatási kötelezettség, szabályok a sajtókoncentráció veszélyével szemben). Az eddigi szabályozás stabilizálása, (az a rendje, ami van)

c) Problematikus mozzanat: a szabadságjog privilégiummá válásának veszélye (tudományos kutatás, tanszabadság, egyetem, egyházak támogatása)

A jogvédelem korlátozottságának veszélye: szabályozás még nem alapjogkorlátozás, de ennek ellenére a szabályozás átcsúszhat korlátozásba.

A magyar AB gyakorlata ehhez áll közel: vö. állam intézményvédelmi kötelezettsége.

## 3. Az értékelméleti alapjogelmélet

a) Lényege: az alapjogok funkciója a társadalomnak mint érték és kulturközösségnek az integrációja. Rudolf Smend integrációs elméletén alapul.

**Az állam mint integráció, az alapjogok ennek az integrációs folyamatnak a konstituáló elemei.**

**Az intézményi alapjogelmélethez hasonlóan objektív (akar lenni), ezért részben azonosak a következményei is.**

**Meghatározott, az állam alapjául szolgáló értékek alapján való értelmezés, mivel az alapjogok alapvető közösségi értékeket rögzítenek. Az alapjogban kifejezett érték értelmének szellemtudományi vizsgálata.**

**b) Következmények: nagyban hasonlít az intézményi alapjogelmélethez, mindkét esetben az alapjogi szabadság objektíválódásáról és tartalmi irányultságáról /irányáról (Ausrichtung) van szó, az értékjelleg azonban további mozzanatokat eredményez, itt csak ezekről.**

**aa) értelmezésük szellemtudományi módszerekkel, az alapjogok tartalma a bennük kifejezett érték értelmének a föltárása révén, emencipalódás a hagyományos jogászai módszertan alól, sajátos alkotmányértelemezési módszerek.**

**bb) az alapjogok célra orientáltak, a velük való élés egyes esetei között különbséget lehet tenni, és ennek következtében eltérő jogvédelem. Különbség az értékteremtő és az értékvesztető joggyakorlás között, csak az értékes joggyakorlást védi a jog. Ez az egyes alapjogok relativizálódásával járhat, pl. sajtószabadság: kommunikáció, véleményképződés mint érték.**

**c) Problematikus mozzanat: Önkényes értelmezés ill. sokféle értelmezés lehetősége**

**Vonzóereje: alapjog kollíziók látszattmegoldása. Csak látszólagos megoldást nyújt, mivel nincs racionálisan levezethető értékrangsor, csak világnézetileg determinált értékvalasztás.**

#### **4.) Demokratikus -funkcionális alapjogelmélet:**

**a) kiindulópontja: az alapjogok közösségi /közéleti (öffentlich) és politikai funkciója a politikai akaratképződés demokratikus folyamatában rejlik, az ezeknek a folyamatoknak a támogatása és védelme, ez legitimál és tartalmilag determinál. Összeegyeztethetetlen ezzel az elmélettel az a gondolat, hogy az alapjogoknak az individuum valamiféle állammentes vagy államot megelőző szféráját kellene védenie.**

**Középpontban a politikai szabadságjogok állnak; nem a szabadság mint olyan (schlechthin), hanem a valamiért való szabadság.**

**b) Következmény: a szabadságjogoknak célja van, a vonatkoztatási pont nem az egyén, hanem a demokratikus politikai folyamat, az alapjogok annak biztosítását szolgáló eszközök. A szabadságjogok az állampolgárt, az egyént mint a politikai közösség tagját illetik meg, ez legitimálja a szabadságjogokat és szabja meg tartalmukat; de hatásuk ezen túlterjed, nem az egyén és az állam közötti hatáskörmegvonást jelentenek, hanem a közéletben való szabad részvételre vonatkoznak. Az ún. participációs jogok kiemelt jelentősége. A következmények különböző intenzitással vonhatók le: pl: csak politikai sajtónak több szabadság mint az intimpistáskodó pletykalapoknak-pl. nemzetiségi sajtó támogatása. A privát motivumú joggyakorlás háttérbe szorítása.**

**c) Problematikus mozzanat: a politikai -nem politikai nehezen határolható el → önkényes értelmezés lehetősége, relativizálás.**

**negatív szabadság → pozitív szabadság → kötelezettség (pl. szavazási kötelezettség), a szabadságjogok gyakorlásának önkéntessége relativizálódik.**

**Hajlam arra, hogy a republikánus éthosz erkölcsi kötelességéből jogi**

kötelezettséget csináljon, ami a szabadságjogok korlátozásának a veszélyével járhat. A skála síkos, csúszós.

#### **5.) A szociális állami alapjogelmélet**

a) Kiindulópontja a liberális fölfogás szocialista /szociális kritikája, törekvés az alapjoggyakorlás társadalmi föltételeinek a biztosítására. Az államnak az alapjogok tényleges érvényesülését biztosítania kell.

Az alapjogok az állammal szembeni teljesítési igények. Közvetíteni kell ezeket az igényeket valamint az alapjogok biztosítására szolgáló intézményekben való részvétel igényét. Az állami intézményekben való részvétel biztosítása pl. oktatás, sajtótámogatás, egyháztámogatás.

b) Következmény: függ a pénzügyi lehetőségektől → prioritási kérdések → politikai mérlegelés

Az alapjogok mint alkotmányi feladatok.

Az alapjogok értelmezésére vonatkozóan nincs határozott álláspontja, az előbbiekhöz csatlakozik.

c) Problematikus mozzanat: céljában bővit, hatásában szűkít

#### **X. Az európai integráció és az alkotmánybíráskodás.**

Az európai uniós jog vizsgálata a tagállami Alkotmánybíróságok által, a németeknél Maastricht és Lisszabon, nálunk pl. a 22/2012. AB határozat.

Az alkotmánybíráskodás kérdése az Euban.

Az emberi jogok európai bírósága és a részes államok Alkotmánybíróságainak viszonya; a strasbourgi bíróság jellege („odafigyelünk egymásra“). Strasbourg hatás aktualiter: börtönviszonyok és börtöncentrikus büntetőpolitika.

Vizsgaanyag: elektronikus tananyag a vázlat és az előadás alapján.

Ajánlott irodalom:

Alkotmánybíráskodás -alkotmányértelmezés. (Válogatta és szerkesztette Paczoly Péter) Budapest, ELTE ÁJK TEMPUS, 1995.

Sólyom László Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon Osiris, Budapest 2001

Paczoly Péter Jó állam -jó jog In: 9-20. old. Állam és jog -kodifikációs kihívások napjainkban Szerkesztette Fejes Zsuzsanna Kovács Endre Miklós Paczoly Péter Tóth J. Zoltán Magyar Jog-és Államtudományi Társaság – Gondolat Szeged-Budapest, 2013.

Szilágyi Péter: Parlamentáris jogállam és jogforrási rendszer In: Szilágyi Péter: Jogbölcselet és jogdogmatika. Eötvös kiadó, Budapest, 2013. 225-237. old.

Chronowski Nóra Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása MTA Law Working Papers 2014/08 Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian

Academy of Sciences Budapest ISSN 2064-4515 <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Tóth J. Zoltán A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv.

27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában JK 2014 május