

ZV 22 Az alkotmánybíráskodás hatása a jogrendszerre.
(2020 március végi változat)

I. Az alkotmánybíráskodás jogalakító szerepéről általában

A) Alkotmánybíróság jogalakító szerepe több összefüggésben jelenik meg, több vonatkozásban tárgyalható és több irányú hatása van. Az alkotmánybíráskodás jogalakító, jogfejlesztő szerepe nem korlátozódik a törvényhozás befolyásolására, de az a legfontosabb.

B) Az itt tárgyalandó /-ható kérdések

(1) Az alkotmánybíráskodás hatásának főbb mozzanataiként, vonatkozásaiként célszerű külön kérdésként nevesíteni a hatás irányait, mértékét, eszközeit, módjait és fajait.

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

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

(4) A normakollíziók jellegének az elemzése. Ebben a vonatkozásban különösen a jogszabályoknak a jogelvekkel és transznacionális joggal való kollíziója vet föl sajátos jogelméleti problémákat.

Bővebb magyarázatra az itt felsorolt négy kérdés közül csak az első szorul, vagyis hogy mit értünk az alkotmánybíráskodás irányain, mértékén, eszközein, módjain és fajain.

Az alkotmánybíráskodás hatásának **irányai** esetében arról van szó, hogy az a jogrendszer illetőleg a jogi rendszer melyik elemére hat („hova csap”) közvetlenül. Ezen az alapon „hét csapást” és nyolcadikként egy diffúz hatást különböztethetünk meg (ezek természetesen össze is kapcsolódhatnak). Ezek a következők:

a) magára az alkotmányra gyakorolt hatás, ennek két fő formája van: az AB alkotmányértelmezésének mint normakonkretizálásnak a beépítése az alkotmányba, a másik az alkotmánymódosítással való reagálás. Az elsőnek jó példája a népszavazással való alkotmánymódosítás tilalma a 2/1993. AB határozattal, ami aztán lényegében bekerült az Alaptörvény 8. § (3) bekezdésébe, de ide sorolható az ún. absztrakt alkotmányértelmezés megszorító alkalmazásának az esete is.

Az alkotmányra gyakorolt hatás másik formája, elméletileg-publicisztikailag ez a leginkább tárgyalt, ún. felülíró-megkerülő alkotmánymódosítás, Kis János kifejezésével „alkotmánymódosító visszavágás”, köznyelven szólva, amikor az AB úgymond kiprovokál egy alkotmánymódosítást, pontosabban a parlamenti többség mint alkotmánymódosító hatalom az AB döntésére alkotmánymódosítással reagál. Erre a jogszabálymegsemmisítés következményei kapcsán visszatérek.

Sajátos és kivételes esete az alkotmányra gyakorolt hatásnak, amikor az AB teljes ülése véleményt nyilvánít, pontosabban észrevételeket tesz az alkotmányozás folyamatában.

b) a jogalkotásra,

c) a jogértelmezésre,

d) a jogfejlődésre és –fejlesztésre,

e) a kormányformára gyakorolt hatás, ilyen volt pl. 48/1991. AB h a köztársasági elnök hatásköréről, a 36/1992. AB határozat ugyancsak a köztársasági elnök jogállását érintően és a 2/1993. AB határozat a népszavazás helyéről. Ezek a döntések a közép- és közértársasági elnökből gyenge elnököt csináltak és megváltoztatták a közvetlen és képviselői demokrácia elemeinek a viszonyát, mindkét vonatkozásban megváltoztatták a hatalommegosztás rendszerét.

f) az állami szervek gyakorlatára és

g) Az európai uniós jog és a magyar jog viszonyára, ezáltal az EU és Magyarország kapcsolatára gyakorolt hatások (ehhez a 22/2011. AB határozat)

h) a tág értelemben vett közéletre és társadalmi gyakorlatra kifejtett hatások.

Az alkotmánybíráskodás **hatásának mértéke** esetében arról van szó, hogy az mennyiben változtatta meg az alkotmányt, annak értelmezését, a jogrendszer más elemeit (pl. az alkotmányos büntetőjog tekintetében) és az állami szervek gyakorlatát. Ide tartozik az aktivizmus más összefüggésben említett problémája is. Noha annak mértéke számos tényezőtől függ, egyes hatáskörök esetében nagyobb az erőteljes, aktivizmusnak tekinthető hatás lehetősége. Ilyen mindenekelőtt az absztrakt alkotmányértelmezés, az előzetes normakontroll és az alkotmányos követelmények megállapítása.

Az alkotmánybíráskodás hatásának **eszközeit** az AB **hatáskörei** képezik, az egyes hatáskörök jelentősége a hatás különböző irányai esetében eltérő. Az AB hatáskörei - más szervezetekhez hasonlóan – meghatározott ügyek elbírálására, meghatározott eljárási cselekmények foganatosítására és meghatározott jogkövetkezmények megállapítására irányulhatnak.

A magyar AB-nak a jogrendszerre gyakorolt hatásai szempontjából különösen a következő ügyekre vonatkozó hatáskörei jelentősek:

- a) Az alaptv és alaptvmódosítás 24/A § szerinti Alkotmánybírósági felülvizsgálata
- b) Az absztrakt normakontroll esetei (előzetes és utólagos normakontroll eljárás)
- c) A konkrét normakontroll esetei (bírói kezdeményezésre történő egyedi normakontroll és az alkotmányjogi panasz), ez az ügy természeténél fogva csak utólagos lehet.
- d) Absztrakt alkotmányértelmezés, az ügy természeténél fogva csak előzetes lehet.

Normakontroll esetében (előző a-c pontok) a magyar AB a következő érdemi jogkövetkezményeket alkalmazhatja:

- a) ha a megvizsgált rendelkezés nem alkotmányellenes, akkor az indítványt elutasítja;
- b) ha a megvizsgált rendelkezés alkotmányellenes, akkor a tág értelemben vett megsemmisítés (kihirdetés megakadályozása¹, alkalmazhatóság tilalma is) valamelyik módját elrendeli (quasi lex perfecta); vagy
- c) az alkotmányellenességet megállapítja, de további jogkövetkezményeket nem alkalmaz (quasi lex imperfecta); vagy
- d) az alkotmányellenesség megállapításán és a megsemmisítésen túl megállapítja az alkotmányos követelményeket (quasi lex plusquamperfecta).

Sajátos a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség kérdése. A pozitív jogi változások következtében ebben a vonatkozásban is leszűkült az indítványozásra jogosultak köre, pontosabbá vált és ennek következtében leszűkült a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség lehetséges eseteinek a köre; maradt a „felhívja” mint jogkövetkezmény, megszűnt viszont a határidőhöz kötött kötelezés. Leegyszerűsítve: a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség indítványozhatósága megszűnt, megállapíthatósága maradt.

¹ Pontosabban: ha ki nem hirdetett törvény alkotmányellenességét állapítja meg az AB, az a törvény rendelkezései alapján nem hirdethető ki, nem kell elrendelni. Vö. 16/2015. (VI.5.); vö. még 62/2003. (XII.15.) visszaküldi az Ogynek, adott formában nem hirdethető ki; a 11/1992. (Zétényi-Takács) ott is csak megállapította az alkotmányellenességet.

Az absztrakt alkotmányértelmezés és normakontroll (a kettő nem téveszthető össze!) fölveti azt a kérdést, mit jelenthet itt a „absztrakt” jelző, ha egyszer a jogértelmezés mindig konkretizálás? Az absztrakt – konkrét kategóriapárral hol a különböző gondolkodási formák egymáshoz való viszonyát jellemezzük, hol a gondolkodási formák és a konkrét jelenségek, dolgok viszonyát. Az „absztrakt” csak a gondolkodásra, fogalmakra vonatkozhat, a „konkrét” gondolkodási formákra és jelenségekre is. A valóság mindig konkrét, nincs absztrakt valóság, csak arról alkotott absztrakt gondolatok és azt szabályozó absztrakt normák. Az absztraktság ezért mindig (vagy legalábbis majdnem mindig) relatív, tehát mi mihez képest absztrakt: az absztrakt normakontroll annyiban absztrakt, hogy nincs konkrét jogeset, de van konkrét, bár többé-kevésbé absztrakt módon megfogalmazott jogszabály illetőleg jogtétel; ez is bizonyos értelemben absztrakt, de az alkotmányos követelményekhez képest konkrétabb. Az absztrakt alkotmányértelmezés esetében még ilyen jogszabály sincs, csak „probléma”, ezért megkérdőjelezhető, hogy egyáltalán jogértelmezésnek lehet-e tekinteni. Ezért nem véletlen, hogy ezt a szakirodalomban számos kritika érte és ezt az első évek kivételével a magyar AB megszorítóan értelmezte és annak gyakorlását igyekezett elhárítani magától.² A jelenleg hatályos szabályozás a korábbi parttalan absztrakt alkotmányértelmezési hatáskört megszüntette, helyébe egy lényegesen konkrétabb hatáskört állított.³ Ezt én helyesnek tartom, de további elemzést igényel, hogy az absztrakt alkotmányértelmezésből fakadó veszélyeket mennyiben sikerült elhárítani.

A legjelentősebb hatáskör ebben az összefüggésben a normakontroll és a tág értelemben vett jogszabálymegsemmisítés, ezért azzal valamivel bővebben külön pontban foglalkozom.

A hatás **módjai** megkülönböztetésével azt a kérdést kívánom jelölni, hogy a hatáskörök gyakorlásának egyes elemei (rendelkező rész, időpontmeghatározás, indokolás, párhuzamos indokolások, különvélemények), mozzanatai (pl. alkotmányos jelentőségű szabályok megkülönböztetése, az élő jog kérdése, a hatályos jog kímélésének elve, az értelmezésbe bevont pozitív jogi rendelkezések köre, alapjog kollíziók megítélése, új fogalmak bevezetése, állásfoglalás kifejezetten elméleti kérdésekről mint a Montesquieu triász, stb.) és módszerei (jogértelmezési módszerek alkalmazása, kiterjesztő és megszorító értelmezés, alkotmánykonform értelmezés, alapfogalmak és alapelvek értelmezése) mint kiváltó tényezők milyen szerepet játszanak.

A hatás **fajain** (jobb kifejezés híján) azt értem, hogyan alakul a hatás folyamata, hogyan kapcsolódnak össze annak egyes mozzanatai, a normatív és a kauzális hatások, figyelembe véve, hogy a normatív hatások is kauzális hatások és feltételek közvetítésével hatnak, és ez utóbbiak is igen összetettek. Itt a jogérvényesülés jogelméleti és jogszociológiai problémájának az egyik mozzanatáról van szó.

II. A normakontroll, különösen a jogszabály-megsemmisítés hatásainak változatai.

² „Az AB a hatalommegosztás elvére tekintettel eddig is megszorítóan értelmezte hatáskörét.” AB észrevételek 2010, Az AB levele az Országgyűlés Alkotmányelőkészítő eseti bizottsága részére In: Alkotmánybírószemle, 2010/2. 102. p.

³ Az országgyűlés, országgyűlési bizottság, a köztársasági elnök, kormány illetőleg az alapvető jogok biztosa indítványára az AB az Alaptv rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptvből. 2011. évi CLI. tv. 38.§

A) Tartalminak nevezhető változatok. (Talán jobb lenne koncepcionális változatokról vagy a döntési alap változatairól beszélni.) Ez a kérdéskör szorosan kapcsolódik az alkotmánybíráskodás hatásainak említett módjaihoz, azoknak a jogszabály-megsemmisítés szempontjából való konkretizálásáról van szó. 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 egyes mozaikok említhetők, így az elhíresült láthatatlan alkotmány, az emberi méltóság mint anyajog, és a jogállamiság majdnem jolly joker használata, sajátos fogalmak (nováció, szociológiai apaság) alkalmazása, stb.;

(2) hogyan értelmezi és mennyiben tartatja be a jogalkotásra vonatkozó szabályokat;

(3) hogyan értelmezi és juttatja érvényre gyakorlatában a jogállamiságból következő jogbiztonsági követelményt;

(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 AB legitim és legális módon vehet figyelembe nyíltan jogpolitikai szempontokat. A főszabály a hatályos magyar jog szerint az ex nunc (megjelenést követő nap), az eltérést indokolni kell. Ez elméletileg vitatható (tegnap alkotmányos az, ami ma már nem az), az ex tunc pedig jogpolitikailag vitatható az in integrum restitutio problémája, a már megvalósult, végbement jogviszonyok nehezen kezelhetősége miatt. A pro futuro elméletileg éppúgy problematikus, jogpolitikailag viszont nagyon is indokolt lehet. Elfogadhatóságát megkönnyíti az indokolás szükségessége, amit az ex nunc-nál „megspórolhatnak”.

B) A jogszabály-megsemmisítés formai változatai a jogalkotásra gyakorolt hatás következményei szempontjából.

Nyilvánvalóan többről van szó, mint Kelsen negatív törvényhozójáról. Ez az alkotmánybíráskodásból szükségszerűen következik, ennyiben mint kauzális hatás elkerülhetetlen, normatív hatása viszont különböző jellegű (közvetett vagy közvetlen) és mértékű lehet.

Sajátos, itt most csak röviden érinthető probléma, hogy az egyes szövegrészek megsemmisítése nem megy-e át jogalkotásba. (17/2018. AB határozat. a „vagy” szövegrész megsemmisítése.)

Lehetséges változatok: az egész jogszabály megsemmisítése, fejezetek, szakaszok vagy bekezdések megsemmisítése, az előbbieknél kisebb rendelkezések, szövegrészek megsemmisítése. Az egész jogszabály megsemmisítése elméletileg és elviekben problémamentes, az AB ilyen esetben 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 (kisebb szövegrészek), már a jogalkotáshoz közelítenek. Abszurd példa ugyan, de jól szemlélteti a problémát: mi van akkor, ha az AB csak egy „nem” szót semmisít meg? Valós példát kínál erre a kérdésre a 7/2014. AB határozat, amelyik az új PTK 2:44 §-ából a „méltányolható közérdekből” szövegrészt semmisítette meg. Ezzel a nem közszereplőkhöz és az eredeti szövegezéshez képest tovább korlátozta a közszereplők személyiségi jogainak védelmét, ezáltal több kritika eltérésére kötelezte őket. Az AB indoklásának a lényege az volt, hogy az eredeti szabályozás

szükségtelenül korlátozná az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdésben biztosított szólás- és sajtószabadságot.⁴

A hatás különböző módokai a következők szempontjából:

a) az indítvány elutasítása; az indítvány elutasítása is hatással jár, a hatályos de egyesek által vitatott jogszabály (rendeletkezés) alkotmányosságának, legitimitásának a megerősítése, ez is hatás, ahogy „nulla is szám”.

b) megsemmisítés eljárási hiba miatt – ha kiküszöbölik az eljárási hibát, magát a jogszabályt változatlan tartalommal ismét meg lehet hozni

c) "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. Hasonló hatású a 6/2015. AB határozat, amelyik a hontalanság megállapítására irányuló eljárás föltételei közül csupán a magyarországi tartózkodás jogszerűségét semmisítette meg.

d) hatályon kívül helyezés, amely közvetve jelent jogalkotási feladatokat pl. halálbüntetés-határozat; formainak, netán “esztétikainak” nevezhető szabályozási szükséglet (rendszeresség, áttekinthetőség) A halálbüntetés megsemmisítéséből logikailag nem következett a halálbüntetettséggel fenyegetettség mint a bűncselekmény súlyosságát kifejező és ahhoz további jogkövetkezményeket (elévülés, mentesülés, esetleges eljárásjogi rendelkezések) kapcsoló kategória megszüntetésének a szükségessége, bár meghagyása bizonyos inkoherenciát jelentett volna.

e) hatályon kívül helyezés, ami feltétlenül szabályozandó joghézagot idéz elő, de a jogalkotónak nagy mozgásteret hagy (pl. a 64/1991. AB határozat az abortuszról)

f) dogmatikai fejlesztés elsősorban alapjogok értelmezése kapcsán "alkotmányosság hálójának szövése" (Sólyom L kifejezése) útján: az egyik határozat indokolásában már további döntések előkészítése, megalapozása megjelenik is, pl. “nováció”, “szociológiai apaság”, “előremutató jelleg” a köztisztviselői jogviszonyánál (8/2011 AB határozat); szükségességi-arányossági teszt kimunkálása és alkalmazása .

g) "kicövekelés", 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 először 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban, a bírák és bírósági vezetők kinevezése kapcsán, aztán bekerült az új AB törvénybe.⁵

Az alkotmányos követelmények megállapítása nem csak jogszabály megsemmisítéséhez, hanem az indítvány elutasításához is kapcsolódhat, ennek

⁴ A PTK eredeti szabálya: „2:44. § [Közéleti szereplő személyiségi jogának védelme] A közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét méltányolható közérdekből, szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja.” A megsemmisítés után:

„2:44. § [Közéleti szereplő személyiségi jogának védelme]

A közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja.”

⁵ Vö. ehhez a 61/2011. AB határozat indokolását: „Az AB 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.” Ehhez itt csak annyit, hogy az azonos szint vitatható, másrészt ezeket a követelményeket is értelmezni kell és itt is fölvetődik az opinio necessitatis kérdése. Ezt a IV. Alaptv módosítás akkor hatályon kívül helyezte, de újra kimondhatják, ennek annyiban van politikai jelentősége, hogy a megváltozott összetételű AB kimondja-e.

megfelelően hatása és jogpolitikai funkciója háromféle lehet. A jogalkotást befolyásoló és a jogrendszert módosító hatása van akkor, ha az alkotmányos követelmények megállapítása jogszabályi rendelkezések megsemmisítéséhez kapcsolódik. Ennek ismert, a jogrendszer egészére kiható példája volt a 43/1995. AB határozat, amelyik az ún. Bokros csomag gyermektámogatásokat (gyes, gyed, stb.) érintő rendelkezései kapcsán szögezte le, hogy az érintettek számára megfelelő felkészülési idő (vacatio legis) biztosítása alkotmányos követelmény. (Hasonló volt az 58/1991. AB határozat, amelyik a kisajátítás szabályozását illetően alkotmányos követelményként rögzítette a birtokbahelyezés és a kártalanítás egyidejűségét. Jogalkalmazást befolyásoló hatása van akkor, ha az AB az érintett jogszabályt nem semmisíti meg, rögzíti azonban a jogalkalmazás során figyelembe veendő alkotmányos követelményeket. Erre többnyire alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés során kerül sor. (Pl. 8/2015. 12/2015., 13/2012. 14/2015. AB határozatok). Végül a hatályos jogot stabilizáló hatása van az alkotmányos követelmények megállapításának, ha az az indítvány elutasításához kapcsolódik azzal az indokolással, hogy a hatályos szabályozás megfelel ezeknek a követelményeknek.

Véleményem szerint az utóbbi évek judikatúrájában gyakran túl konkrétan, esetenként olyan részletességgel fogalmazza meg az AB az alkotmányos követelményeket, hogy az már inkább normaproponíciónak tekinthető és ezáltal igen közel kerül a jogalkotáshoz, már- már jogalkotásba megy át (12/2015., 14/2015., 15/2017, 34/2017, 21/2018. AB határozatok.)

h) módszertani megalapozottság hangsúlyozása, felülbírálás a szakmai követelményeknek megfelelés szempontjából is – a jogállamiságra és a jobbiztonságra való hivatkozással; (1/1999 AB határozat, az ellentmondásos szöveg alkotmányellenessége, a normavilágosság követelménye.)

Más vonatkozásban (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 nem került sor. 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.

i) Az „alkotmánymódosító visszavágás” már említett esete, azaz az alkotmánynak illetőleg az AB törvénynek a módosítása Az AB határozatra való válaszként vitatható és semmiképpen sem elegáns következmény.⁶ Ez a „felülíró-megkerülő

⁶ Ilyen volt először 3/1990 AB határozat és az 1990:XVI. tv. esete. Az AB megsemmisítette az 1989. évi XXXIV. törvény 2. § (4) bekezdésének azt a részét, amely szerint aki a szavazás napján külföldön tartózkodik, az a szavazásban akadályozott. Az AB arra hivatkozott, hogy az Alkotmány 70. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy minden nagykorú állampolgárnak joga van ahhoz, hogy ha állandó lakóhelye Magyarországon van, az országgyűlési és tanácsi választásokon választó és választható legyen. Erre az Országgyűlés válaszként úgy módosította az alkotmány 70. §-át, hogy „minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy - ha állandó lakóhelye Magyarországon van - az országgyűlési és a tanácsi választásokon választható és - ha a választás napján az ország területén

alkotmánymódosítás a korábbi parlamenti ciklusokban – bar nem volt példa nélküli, de – nem volt jellemző gyakorlat. Ez a jelenség az alkotmánybíráskodás hatékonyságát jelentősen csökkenti.”⁷

Ehhez kapcsolódik az alkotmánymódosítás alkotmánybíróági kontrolljának a kérdése. A pozitív jogi korlátozást a negyedik alaptörvényt módosítás vezette be (2013. márc. 25.) válaszként a 45/2012. AB határozatra, amelyik megsemmisítette Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezéseinek számos szövegrészét. A negyedik alaptörvényt módosítás szerint az AB az alkotmánymódosítást csak eljárási hiba esetén illetőleg szempontjából vizsgálhatja. Ezt a korlátozást a szakirodalomban számos kritika érte, elsősorban a hatalommegosztás és jogállamiság szempontjából, amit lényegében az indokolt, hogy a magyar jogrendszerre az alkotmányozó hatalom és a törvényhozó hatalom gyöngye elkülönítése jellemző.

Az alkotmánymódosítás alkotmánybíróági kontrolljának államelméleti előfeltevései vannak, ez Schmittnél mint az alkotmányozó, alkotmánytörvényt alkotó és az alkotmánymódosító és törvényhozó hatalom megkülönböztetése fogalmazódik meg.⁸ Ehhez kapcsolódik az alkotmányos rendelkezések közötti hierarchia és a német alaptörvényből ismert ún. megváltoztathatatlansági klauzula. Walter Jellinek az alkotmányellenes alkotmánymódosításnak három esetét különböztette meg, úgymint eljárási szabálysértés, értelmetlenség, alapérték vagy alapelv-ellenesség. A magyar jogi gondolkodástól ez a szemlélet távol állt, ezért is a párhuzamos indokolások és különvélemények nagy száma a 45/2012. AB határozat esetében.

Saját véleményemről itt csak annyit, hogy az alkotmánymódosítások alkotmánybíróági felülvizsgálatát – Schmitt és W. Jellinek megkülönböztetéseit elfogadva – a hatalommegosztás és a népszuverenitás alapján indokoltnak, az alkotmányellenes alkotmánymódosítást pedig fontos és alkalmazandó alkotmányjogi tényállásnak tartom.

tartózkodik - választó legyen.” Erre utalva írta Paczolay, hogy „a parlament természetesen felülbíráhatja az alkotmánybíróági döntéseket az alkotmány módosításával. Ennek megrázó példája történt már 1990 elején Magyarországon, mikor az Országgyűlés az alkotmány szövegébe illesztette azt a rendelkezést, amelyek az alkotmánybíróóság korábban alkotmányellenesnek minősített.” Paczolay 2003, 82. p. Aztán hosszas szünet után 184/2010. AB határozat (az ún. különadó határozat) váltott ki ilyen hatást. Az megsemmisítette a 2010. évi XC. törvénynek a 98%-os különadóra rendelkezéseit. Erre válaszul az Országgyűlés a 2010. évi CXIX. törvénnyel módosította az alkotmányt, beiktatva, újrászabályozva az AB-ról szóló 32/A szakaszt: (1) Az Alkotmánybíróóság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróóság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróóság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróóság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.”

⁷ Chronowsky Nóra: Az alkotmány sarkalatos átalakítása MTA Law Working Papers 2014/8, MTA Budapest, 2014. 3. p.

⁸ Erről bővebben Szilágyi Péter Az alkotmányozás és az alkotmányozó hatalom államelméleti kérdései és annak tanulságai In: Drinóczi Tímea és Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011 II. Pázmány Press Budapest-Pécs 2013. 93-136. old.

A tételhez kapcsolódó kötelező irodalom:

Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán In: Paczolay Péter (szerk.) Alkotmánybíráskodás és alkotmányértelmezés Budapest, 1995.

A tételhez kapcsolódó ajánlott és fölhasznált irodalom:

Állam és jog -kodifikációs kihívások napjainkban Szerkesztette Fejes Zsuzsanna Kovács Endre Miklós Paczolay Péter Tóth J. Zoltán Magyar Jog- és Államtudományi Társaság – Gondolat Szeged-Budapest, 2013.

Chronowsky Nóra: Az alkotmány sarkalatos átalakítása MTA Law Working Papers 2014/8, MTA Budapest, 2014.

Paczolay Péter (szerk.) Alkotmánybíráskodás és alkotmányértelmezés Budapest, 1995 kötet további tanulmányai.

Paczolay Péter: A hatalommegosztás elve az alkotmánybíráskodásban In:

Paczolay Péter: Az alkotmányelmélet fejlődése és az európai kihívás Szent István társulat, Budapest, 2003.

Sólyom László az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon Osiris, Budapest

Szilágyi Péter Az alkotmányozás és az alkotmányozó hatalom államelméleti kérdései és annak tanulságai In: Drinóczi Tímea és Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011 II. Pázmány Press Budapest-Pécs 2013. 93-136. old.

Szilágyi Péternek a témában tartott előadásának (A jogalkotás és az alkotmánybíráskodás) a teljes szövege a közeljövőben elérhető lesz a www.szilagypeter.hu honlapon.