

POLICYSOLUTIONS



Visszacúsítás a középmezőnybe

**A Policy Solutions háttérelmzése az utólagos normakontroll
intézményéről**



2011. december



Vezetői összefoglaló

A 2012-től életbe lépő új Alaptörvényhez kapcsolódó törvények közül az egyik legfontosabb az Alkotmánybíróságról (AB) szóló törvény, melyet végső formájában 2011. november 14-én fogadott el a parlament. A törvény rendelkezései alapján számos alkotmányjogász fogalmazta meg azt a kritikát, hogy az új szabályozással Alkotmánybíróság szerepe a jelenleginél jelentősen kisebb lesz. Kutatásunk célja, hogy megvizsgáljuk ezen állítások valóságtartalmát az utólagos absztrakt normakontroll intézményén keresztül. Azért éppen ezt az alkotmánybírósági jogkört választottuk, mert az utólagos absztrakt normakontrollt olyan eszköznek látjuk, amely különösen alkalmas arra, hogy az alapvetően kompetencia-elvű Alkotmánybíróság a választott politikai erők mozgásterét korlátozza. Összességében arra voltunk kíváncsiak, hogy a 2010-ig csakugyan rendkívül erős pozíciójú magyar Alkotmánybíróság a kutatás vizsgálati tárgyának tekintetében mennyire gyengül meg, és európai összehasonlításban milyen erős jogosítványokkal fog rendelkezni 2012-től.

Elemzésünkben a többi EU-tagállam intézményeivel vetettük össze a magyar Alkotmánybíróság 2012 előtti és 2012 utáni jogköreit. A megfelelő összehasonlíthatóság érdekében azokat a személyeket, intézményeket, amelyek az alkotmánybírósághoz fordulhatnak utólagos absztrakt normakontroll ügyében, 5+1 kategóriába csoportosítottuk. Ezeket a csoportokat „hozzáférési csatornáknak” neveztük el. A hozzáférési csatornákat egy olyan erőssorrendben vázoltuk fel, hogy a végrehajtó hatalomtól leginkább független intézményeket soroltuk előre.

A hozzáférési csatornák vizsgálata jól mutatja, hogy a magyar Alkotmánybíróság - egészen az új Alaptörvény hatálybalépéséig – valóban Európa legerősebb jogosítványaival rendelkező intézménye. Amellett, hogy 2012-ig mind az öt hozzáférési csatorna nyitva volt, szinte mindegyik a legszélesebb tartalommal volt megtöltve. Magyarországon kívül jelenleg Európában még három másik – volt kommunista - országban elérhető mind az öt hozzáférési csatorna: Bulgáriában, Lengyelországban és Szlovákiában.

Az új magyar szabályozás értelmében azonban 2012-től már csak három hozzáférési csatorna lesz nyitva, így Magyarország a listavezetői pozícióját a középmezőnyre cseréli le. Az új törvény révén megmaradó három csatorna (állampolgári, parlamenti, kormány) ráadásul változó erősséget képviselnek a kormány kontrolljában: az állampolgári csatorna továbbra is jelentős kontrollt biztosít, míg az országgyűlés és a kormány várhatóan gyengébb korlátozó funkciót fog ellátni.

Az új Alkotmánybírósági törvény két csatornát „zár el”: az igazságszolgáltatásit és az államfőit. Első esetében elmondható, hogy Európában nem szokatlan megoldást alkalmaz a jogalkotó, a másodiknál viszont Európában teljesen egyedülálló gyakorlat jön létre Magyarországon.



Tartalomjegyzék

Vezetői összefoglaló	1
1. Bevezetés.....	4
2. Módszertan.....	5
3. A hozzáférési csatornák számának összehasonlítása	7
4. Az új magyar szabályozás által nyitva hagyott hozzáférési csatornák.....	9
5. Az új szabályozás által megszüntetett hozzáférési csatornák.....	12
6. Forrásjegyzék.....	13



1. Bevezetés

A 2012-től életbe lépő új Alaptörvényhez kapcsolódóan sorra születnek a kétharmados, más néven sarkalatos törvények. E törvények közül az egyik legfontosabb az Alkotmánybíróságról (AB) szóló törvény, melyet végső formájában 2011. november 14-én fogadott el a parlament. A törvény rendelkezései alapján számos alkotmányjogász fogalmazta meg azt a kritikát, hogy az új szabályozással Alkotmánybíróság szerepe a jelenleginél jelentősen kisebb lesz. A véleményük szerint az eddig „hibrid”, tehát politikai és igazságszolgáltatási funkcióval egyaránt rendelkező testület szerepe egyfajta kiegészítő, technikai jellegre korlátozódik, szemben a korábbi évek gyakorlatával, melynek során számos nagy horderejű döntés született meg a Donáti utcában.

Kutatásunk célja, hogy megvizsgáljuk ezen állítások valóságtartalmát az utólagos absztrakt normakontroll intézményén keresztül. Azért éppen ezt az alkotmánybírósági jogkört választottuk, mert az utólagos absztrakt normakontrollt olyan eszköznek látjuk, amely különösen alkalmas arra, hogy az alapvetően kompetencia-elvű Alkotmánybíróság a választott politikai erők mozgásterét korlátozza. A kutatás során kiemelt figyelmet fordítunk annak vizsgálatára, hogy milyen intézmények, személyek fordulhatnak utólagos normakontroll ügyében az AB-hez - vagyis arra, hogy milyen irányból lehet a törvényhozói többség tevékenységét alkotmányos alapon támadni.

Összességében arra voltunk kíváncsiak, hogy a 2010-ig csakugyan rendkívül erős pozíciójú magyar Alkotmánybíróság a kutatás vizsgálati tárgyának tekintetében mennyire gyengül meg, és európai összehasonlításban milyen erős jogosítványokkal fog rendelkezni 2012-től.



2. Módszertan

Elemzésünkben a többi EU-tagállam intézményeivel vetettük össze a magyar Alkotmánybíróság 2012 előtti és 2012 utáni jogköreit. A 27 európai uniós tagállamból tizenötnek van elkülönült Alkotmánybírósága, és ezek közül tizenkettő van feljogosítva a törvények utólagos megsemmisítésére (ide soroltuk Szlovákiát is, ahol közvetett kényszerítő erővel rendelkezik a kassai székhelyű testület). Így vizsgálatunk a következő tizenkét országra terjedt ki: Ausztria, Belgium, Bulgária, Csehország, Lengyelország, Lettország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia és természetesen Magyarország.

Az elemzési szempontrendszer felállításánál figyelembe kellett vennünk, hogy mindegyik ország jogrendje különböző logika szerint épül fel, így a megfelelő összehasonlíthatóság érdekében azokat a személyeket, intézményeket, amelyek az alkotmánybírósághoz fordulhatnak utólagos absztrakt normakontroll ügyében, 5+1 kategóriába osztottuk. Ezeket a csoportokat „hozzáférési csatornáknak” neveztük el. A hozzáférési csatornákat egy olyan erőssorrendben vázoltuk fel, hogy a végrehajtó hatalomtól leginkább független intézményeket soroltuk előre:

1. Civil társadalom: állampolgár egyénileg, vagy ombudsmanon keresztül
 2. Igazságszolgáltatás és/vagy független állami kontrollszervek (legfelsőbb bíróság, bíróság, ügyészség, számvevőszék)
 3. Parlament
 4. Államfő
 5. Kormány
- 5 + 1. Szubnacionális intézmények a szövetségi berendezkedésű, illetve regionalizált államokban.

A hozzáférési csatornák sorrendjének felállításakor a civil társadalom és az igazságszolgáltatás azon a jogon került a lista elejére, hogy ezek az intézmények teszik lehetővé az olyan társadalmi csoportok alkotmányjogi képviseletét, amelyek nem rendelkeznek parlamenti képviselettel. Ráadásul ezeket a csoportokat sújtják az alkotmányosan aggályos jogszabályok a leggyakrabban. A kompromisszumokra sokszor rászoruló parlamenti ellenzék lehetőségei az AB-hez fordulás kapcsán legtöbbször korlátozottabbak, mint a civil társadalomé és az igazságszolgáltatásé, ráadásul országonként eltérő az az arány, amellyel az ügy mögé álló parlamenti erőknek rendelkezniük kell a kezdeményezéshez. Ezért került a törvényhozás a listánk harmadik helyére. Az államfői posztot azért soroltuk közvetlenül a kormány elé, mivel egy kormányoldalhoz kötődő államfőnek kisebb az alkotmányos vizsgálatok iránti „hajlandósága”, mint az első három hozzáférési csatorna független szerveinek - jóllehet bizonyos esetekben ez elsülhet éppen fordítva is, amikor egy ellenzéki kötődésű államfő rendületlenül viheti a testület elé a kormánytöbbség által alkotott törvényeket. Végül a listánk utolsó helyén maga a kormány szerepel, hiszen elenyésző azon esetek száma, amikor maga a végrehajtó hatalom kér alkotmányossági vizsgálatot.



Az elemzés során három különböző módszerrel elemeztük a tizenkét ország alkotmányából, alkotmánybírósági törvényéből és néhány esetben alkotmányjogi írásokból szerzett információkat. Először azt vizsgáltuk, hogy melyik országban hány különböző hozzáférési csatorna képviselői fordulhatnak az adott ország alkotmánybíróságához, és azt is összevetettük, hogy ezek az elérési utak mennyire vannak közel, vagy éppen távol a kormányzó többségtől. Ez után az új magyar AB-törvény által még továbbra is hozzáférhető három hozzáférési csatornára (állampolgári, parlamenti és kormány) fókuszáltunk összehasonlítva más európai országokban rendelkezésre álló lehetőségekkel. Végül azt a két csatornát (igazságszolgáltatási és államfői) vizsgáltuk meg, amelyek az új szabályozás értelmében 2012-től már nem lesznek már alkalmazhatóak Magyarországon.



3. A hozzáférési csatornák számának összehasonlítása

A hozzáférési csatornák vizsgálata jól mutatja, hogy a magyar Alkotmánybíróság - egészen az új Alaptörvény hatálybalépéséig – valóban Európa legerősebb jogosítványával rendelkező intézménye. Amellett, hogy 2012-ig mind az öt hozzáférési csatorna nyitva volt, szinte mindegyik a legszélesebb tartalommal volt megtöltve. Ebből a szempontból egyértelműen kiemelkedik az egyes állampolgárok kezdeményezési joga, amely érintettség nélkül is lehetőséget ad az utólagos normakontroll kezdeményezésére. Ez a jog kizárólag Magyarországon létezett az EU-tagállamok közt. Ugyanakkor, a többi hozzáférési csatorna elérhetőségével sem fukarkodtak az 1989. évi. XXXII. törvény alkotói: a jogszabály szám szerint tizenkét intézményt nevez meg a lehetséges kezdeményezők körénél.

I. táblázat: a hozzáférési csatornák összehasonlítása országonként

Ország	1.	2.	3.	4.	5.	Hozzáférési csatornák száma
Magyarország (régi)	+	+	+	+	+	5
Szlovákia	+	+	+	+	+	5
Lengyelország	+	+	+	+	+	5
Bulgária	+	+	+	+	+	5
Portugália	+	-	+	+	+	4
Spanyolország	+	+	+	-	+	4
Lettország	-	+	+	+	+	4
Magyarország (új)	+	-	+	-	+	3
Belgium	+	-	+	-	-	2
Csehország	-	-	+	+	-	2
Németország	-	-	+	-	+	2
Ausztria	-	-	+	-	-	1
Olaszország	-	-	-	-	+	1

Megjegyzés: a sorszámok jelentése megegyezik a Módszertan fejezetben használtakkal

Magyarországon kívül jelenleg Európában még három másik – volt kommunista - országban elérhető mind az öt hozzáférési csatorna: Bulgáriában, Lengyelországban és Szlovákiában. Ugyancsak az erős alkotmánybíróságok közé sorolhatjuk négy hozzáférési csatornával a portugál, a spanyol és a lett testületeket. A vizsgálatunk alapján ezen a téren az egyértelmű sereghajtó Ausztria és Olaszország, ahol csak a kormány fordulhat utólagos normakontroll ügyében az AB-hez, jöllehet ezekben az országokban az intézmény kontrolljellegét az adja, hogy a tartományi kormányok is rendelkeznek ezzel a jogosítvánnyal, így erős a rendszer központi-szubnacionális hatalommegosztási karaktere.

Az új magyar szabályozás értelmében azonban 2012-től már csak három hozzáférési csatorna lesz nyitva, így Magyarország a listavezetői pozícióját a középmezőnyre cseréli le. Az új törvény révén megmaradó három csatorna (állampolgári, parlamenti, kormány) ráadásul változó erősséget képviselnek a kormány kontrolljában: az állampolgári csatorna továbbra is

jelentős kontrollt biztosít, míg az országgyűlés és a kormány várhatóan gyengébb korlátozó funkciót fog ellátni.



4. Az új magyar szabályozás által nyitva hagyott hozzáférési csatornák

Az idén áprilisban elfogadott Alaptörvény, amely 2012-től - más intézményekével együtt - alaposan újraírja az AB jogköreit, már csak három intézményt jelöl meg, amely jogosult utólagos normakontroll kezdeményezésére: a kormányt, az országgyűlési képviselők egynegyedét és az alapvető jogok biztosát. Az alábbiakban ezt a három intézményt vizsgáljuk sorban.

A kormány intézménye az, amelytől a legkevésbé várhatjuk, hogy kontrollt fog gyakorolni a végrehajtó hatalom felett, hiszen a maga mögött álló többség határozatát nem fogja megtámadni. Két esetben lehet érdekes ez a szabályozás. Egyrészt, a szövetségi vagy regionalizált országokban a központi kormány így támadhatja meg a tartományi parlamentek vagy kormányok által hozott jogszabályokat, illetve a tartományi parlamentek használhatják ezt az eszközt a nemzeti parlamentek ellenőrzésére. Különböző hangsúlyokkal, de érvényes ez a mechanizmus mind a föderális (Ausztria, Németország), mind pedig a regionalizált (Olaszország, Portugália, Spanyolország) államokban. Másrészt, Magyarországon lehet például fontos, hogy a kormány kezdeményezési joga egy „normál”, vagyis nem kétharmados többséggel rendelkező párt kezében eszköz lehet egy korábban meghozott, alkotmányellenes és minősített többséget igénylő törvény megtámadására. Mindez a jelenlegi magyar viszonyokra lefordítva azt jelenti, hogy ha kormányváltás történik 2014-ben, de az új kormánypártok nem rendelkeznek kétharmados többséggel, akkor ezzel az eszközzel támadhatják meg az általuk alkotmányellenesnek vélt sarkalatos törvényeket. Ugyanakkor tény, hogy a legtöbb esetben ez csupán szimbolikus rendelkezés, hiszen az a többséget birtokló pártok akár a parlamenti csatornát is tudják használni. Érdekesség, hogy mindössze két ország van, ahol nincs meg a kormánynak az utólagos normakontrollhoz való joga: Ausztria és Csehország.

A kormányon kívül 2012-től a parlamenti képviselők egynegyede is fordulhat az Alkotmánybírósághoz. Ezen egynegyedes küszöb dobogós helyezést ér Európában a parlamenti csatorna elérésének nehézségét tekintve. Az első helyezett itt Belgium, ahol a képviselők kétharmada szükséges az utólagos normakontroll elindításához. A dobogó második fokán a már említett Ausztria áll, a belgánál jóval alacsonyabb, egyharmados aránnyal. A dobogó harmadik fokán Magyarország és Németország található, 1/4-es követelménnyel.



2. táblázat: a parlament által kezdeményezett normakontrollhoz szükséges mandátumarány

Ország	Szükséges parlamenti arány	Százalékban kifejezve
Belgium	alsóház 2/3	66%
Ausztria	alsóház 1/3	33%
Magyarország (új)	1/4	25%
Németország	alsóház 1/4	25%
Csehország	alsóház: 41 fő Szenátus: 17 fő	20,5% illetve 21%
Bulgária	1/5	20%
Lettország	20	20%
Szlovákia	1/5	20%
Spanyolország	Kongresszus: 50 fő Szenátus: 50 fő	14,3% illetve 19%
Lengyelország	Szejm: 50 fő Szenátus: 30 fő	10,9% illetve 30%
Portugália	1/10	10%
Magyarország (rég)	1 fő	0,2%

Mindebből az is következik, hogy a magyar rendszer a hatalmi viszonyok szempontjából érdekes helyzetet fog eredményezni. A jelenlegi parlamenti ciklusban a három ellenzéki frakció csak együtt lesz képes az Alkotmánybírósághoz forduláshoz szükséges egynegyedes a számarányt felmutatni. Így például egy olyan esetben, amikor a Jobbik nem támogatja egy utólagos normakontroll-kezdeményezést, az MSZP és az LMP (és a leendő DK-frakció) együttes szavazata nem lesz elég ehhez. A következő választások utáni erőviszonyokról meggondolatlanság lenne jelen keretek közt találgatásokba kezdeni, a jövőre nézve viszont egy számadatot emelnénk ki: az 5%-os bejutási küszöb, és az elvárt 25%-os parlamenti arány között ötszörös szorzó lesz. Így a parlamenti küszöböt éppen átlépő kispártok (amelyek „növekedését” akadályozza az új választási törvény töredékszavazat-számítási módszere is) számára ez a csatorna - legalábbis „saját használatra”, és nem valakivel összefogva - bezárul, és megmarad az ellenzéki középpártok privilégiumának.

Végül az alábbiakban megvizsgáljuk a legerősebb hozzáférési csatornát, az állampolgárit. A vizsgált tizenkét országból hétben létezik olyan intézmény, amely vagy közvetlenül az állampolgárnak, vagy az állampolgárok jogait védő, független intézménynek ad lehetőséget az utólagos normakontroll kezdeményezésére. A hét országból háromban (januártól már csak kettőben, miután a magyar intézmény megszűnik) közvetlenül az állampolgárt illeti ez a jog. A magyar szabályozás megváltoztatásával nem lesz már olyan ország az EU-ban, ahol érintettség nélkül is fordulhatnak az állampolgárok az AB-hez. Belgiumban az állampolgárnak általánosan bizonyítania kell az érintettségét - vagyis nem kell, hogy őt valamilyen alkotmányos sérelem érje, ennek az elméletbeni lehetősége is elég a kezdeményezésre. Szlovákiában ehhez képest csak valamilyen konkrét ügy kapcsán lehet az AB-hoz fordulni - de, szemben az alkotmányjogi panasszal, ez végső soron eredményezheti a vonatkozó törvény megsemmisítését is. Ugyanakkor Spanyolországban egy bírósági ügy szintén eredményezheti egy törvény utólagos megsemmisítését, de a dél-európai országban csak az eljáró bíró fordulhat az AB-hez, az állampolgár nem. A maradék öt országban az állampolgári jogok biztosa lehet az állampolgári igények közvetítője, aki eljárhat hivatalból is. Ebben az öt



országban az állampolgár és az AB közé tehát egy közvetítő kerül, ami mindenképpen gyengíti az állampolgári hozzáférést az utólagos normakontroll intézményéhez. Az új törvényi szabályozás alapján a magyar Alkotmánybíróság az európai középmezőnyben fog helyet foglalni: megelőzi azt az öt tagállamot, ahol az állampolgár semmilyen erre létrehozott eszközzel nem érheti el az AB-t, ugyanakkor nem fog erősebb jogosítványokkal rendelkezni, mint a fentiekben említett hét ország bírósága.

Érdeemes kiemelni, hogy a korábbi magyar gyakorlatot számos bíráló érte, miszerint az egyénileg hozzá forduló „kisember” nem feltétlenül bízhat alkotmányjogi aggályainak megoldásában. Ennek oka az volt, hogy a minden irányból érkező normakontroll-kezdeményezéseket nem tudta az AB feldolgozni, így igen jelentős ügylátalékot halmozott fel. Mindazonáltal fontos látni, hogy az eddigi magyar szabályozás jogállamiság szempontjából volt jelentős, mivel így maga az AB szűrhetette meg a számára fontos állampolgári ügyeket, és nem az ombudsman tette ezt meg helyette, mint közvetítő intézmény. Az Alkotmánybíróság önálló mozgásterének a szűkülése ebben a kérdésben érhető a leginkább tetten: csökken ugyanis azon ügyek köre, amelyben eljárhat, mivel az egyes ügyeket megszűrik az azokat közvetítő intézmények.



5. Az új szabályozás által megszüntetett hozzáférési csatornák

Az új Alkotmánybírósági törvény két csatornát „zár el”: az igazságszolgáltatásit és az államfőit. Első esetében elmondható, hogy Európában nem szokatlan megoldást alkalmaz a jogalkotó, a másodiknál viszont - bizonyos szempontból - Európában teljesen egyedülálló gyakorlat jön létre Magyarországon.

Az igazságszolgáltatási csatorna, amely a bírósági rendszert, illetve a független állami ellenőrző szerveket foglalja magában, a tizenkét ország felében van nyitva. Az új magyar szabályok életbe lépésével az igazságszolgáltatási csatornát nem alkalmazó országok kerülnek többségbe a kontinensen. Érdekesség, hogy ahol ez a hozzáférési csatorna nyitva marad, ott az igazságszolgáltatási rendszer bármely szintjéről lehet kezdeményezni utólagos normakontrollt, és ez a jog nem marad meg sehol sem a legfelsőbb bíróságok privilégiumának. Három országban az ügyészség, két helyen pedig az állami számvevősékek is kezdeményezhetik egy adott törvény megsemmisítését.

Bár a rendszerváltás óta eltelt két évtizedben az államfő hivatalához a pártoktól való függetlenségnek, és nemzeti egység szimbolizálásának fogalma társult, ezt a közvélemény által nagy becsben tartott intézményt kihagyja az új szabályozás a lehetséges kezdeményezők köréből. Bár az államfő a választási szabályok révén lehet a kormánypártok jelöltje is, a parlamenti és az elnöki ciklus különválása miatt a kormánypárti elnök egy ideológiailag ellentétes oldalon álló parlamenti többséggel is szemben találhatja magát - ami egyben garantálná az új kormánypártok munkájához való kritikai hozzáállását. Ez a tény, illetve az intézménybe vetett viszonylagosan magas állampolgári bizalom akár indokolhatná azt is, hogy a magyar államfőt megillessze a kezdeményezés joga, mégsem ez lesz a helyzet. Fontos megjegyezni, hogy az unitárius berendezkedésű köztársaságok között egyedül Magyarországon nem lesz meg a jövőben az államfő kezdeményezési joga.

Gál András

A szerző a Policy Solutions gyakornoka



6. Forrásjegyzék

- Ausztria: az Alkotmánybíróság honlapja: <http://www.vfgh.gv.at/>
- Belgium: az Alkotmánybíróság honlapja: <http://www.const-court.be>
- Bulgária: az Alkotmánybíróság honlapja: <http://www.constcourt.bg>
- Csehország: az Alkotmánybíróság honlapja: <http://www.usoud.cz>
- Lengyelország: az Alkotmánybíróság honlapja: <http://www.trybunal.gov.pl/eng/index.htm>
- Lettország: az Alkotmánybíróság honlapja: <http://www.satv.tiesa.gov.lv>
- Litvánia: az Alkotmánybíróság honlapja: <http://www.lrkt.lt>
- Magyarország: az Alkotmánybíróság honlapja: <http://www.mkab.hu> ; az Alkotmánybíróságról szóló sarkalatos törvény tervezete (T/4424. számú iromány)
<http://www.parlament.hu/irom39/04424/04424.pdf>
- Németország: az Alkotmánybíróság honlapja: <http://www.bverfg.de>
- Olaszország: az Alkotmánybíróság honlapja: <http://www.cortecostituzionale.it/> ; az Olasz Köztársaság Alkotmánya (angol nyelvű változat); Groppi, Tania: The Italian Constitutional Court: Towards a 'Multilevel System' of a Constitutional Review In: Constitutional Courts : a Comparative Study / ed. by Andrew Harding and Peter Leyland (2009)
- Portugália: az Alkotmánybíróság honlapja:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/home.html>
- Románia: az Alkotmánybíróság honlapja: <http://www.ccr.ro>
- Szlovákia: az Alkotmánybíróság honlapja: <http://www.concourt.sk/>
- Szlovénia: az Alkotmánybíróság honlapja: <http://www.us-rs.si>
- Spanyolország: az Alkotmánybíróság honlapja: <http://www.tribunalconstitucional.es>

Policy Solutions
Politikai Elemző és Tanácsadó Intézet

Budapest, 1054, Kálmán Imre utca 1.

+36 (21) 252-4292

info@policysolutions.hu

www.policysolutions.hu

POLICYSOLUTIONS

