SZENTE ZOLTÁN*

TÍZ ÉV A KORMÁNY SZOLGÁLATÁBAN – AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉRTELMEZÉSI STRATÉGIÁI A POLITIKAILAG FONTOS ÜGYEKBEN, 2016–2026**

https://doi.org/10.51783/ajt.2026.3.04

A tanulmány azt vizsgálja, hogy a magyar Alkotmánybíróság (AB) a 2016 és 2026 közötti időszakban – amikor a testület kizárólag a kormánypártok által jelölt tagokból állt – milyen értelmezési stratégiákat alkalmazott a politikailag kiemelt jelentőségű ügyekben. A cikk alapjául szolgáló kutatás abból a kérdésből indult ki, hogy az AB politikai „foglyul ejtése" (court-packing) milyen hatással volt az alkotmánybíráskodás gyakorlatára, és empirikus elemzéssel kívánja igazolni, hogy az Alkotmánybíróság következetesen a kormányzati politikai érdekek érvényesülését segítette elő. A vizsgálat alapját a 2016 áprilisa és 2026 áprilisa között hozott, az Orbán-kormányok alatt született jogalkotás alkotmányosságát érintő határozatok adatbázisa képezi, amelyből a szerző külön kritériumrendszer alapján azonosítja a politikailag fontos ügyeket. A tanulmány elméleti keretet ad a visszaélésszerű alkotmányértelmezés fogalmának, majd bemutatja azokat az eljárási és értelmezési technikákat – így például a döntések indokolatlan késleltetését, a hatáskör átértelmezését, a korábbi doktrínáktól való indokolatlan eltérést, az alkotmányos követelmények és mulasztásos alkotmánysértések sajátos alkalmazását, valamint az indítványozói érvek szelektív kezelését –, amelyek révén a testület a vitatott jogszabályok érvényben tartását biztosította. A szerző amellett érvel, hogy e módszerek rendszeres és tendenciózus alkalmazása az Alkotmánybíróság politikailag elfogult működését és alkotmányos szerepének átalakulását bizonyítja. A tanulmány ezzel új empirikus bizonyítékokkal és kvalitatív igazolással kíván hozzájárulni az alkotmányos demokrácia leépítéséről és a foglyul ejtett alkotmánybíróságok működéséről szóló tudományos diskurzushoz, valamint a magyar Alkotmánybíróság 2010 utáni szerepének és értelmezési gyakorlatának kritikai értékeléséhez.

1. BEVEZETÉS

Magyarországon a 2010. évi parlamenti választásokat követő tekintélyelvű átmenet egyik legelső fázisa az Alkotmánybíróság (AB) politikai kontroll alá helyezése volt

* DSc, kutatóprofesszor, ELTE TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4. E-mail: *szente.zoltan@tk.elte.hu*.

** A tanulmány a Political Concepts in Constitutional Adjudication: A Paired Comparison of Hungary and Slovakia (CONSTAD), (APVV-24-0238, Slovak Development and Agency) 2025–2026 projekt keretében készült.

a kormányzati többség által. Ez elsősorban az AB összetételének megváltoztatásával, politikailag megbízható tagokkal való feltöltésével történt. Az Alkotmánybíróság elfoglalását általában a jogállamiság leépítésének jeleként, illetve következményeként jellemzik. A legtöbb elemzés azonban megáll ezen a ponton; a *court-packing* megvalósításával bizonyítottnak veszik az AB elfogult, politikailag motivált működését.[1] Ez nem alaptalan feltételezés: a testület politikailag megbízható emberekkel való feltöltésének nyilvánvalóan az a célja, hogy befolyásolják annak értelmezési gyakorlatát, illetve biztosítsák lojalitását a kormánytöbbség iránt. Ez azonban mégiscsak premissza, amely észszerű ugyan, ám nem kényszerítő erejű érv: a megválasztott alkotmánybírák megbízatása tizenkét évre, azaz három országgyűlési ciklusra szól, s jogállásuk jelentős anyagi és szervezeti függetlenséggel jár. Nem magától értetődő ezért, hogy a Magyarországhoz és az Alaptörvényhez hűséget fogadó tagok tisztségüket elfogult módon, egy meghatározott politikai erő érdekében gyakorolják – még ha korábbi tevékenységük, vélt vagy valós politikai orientációjuk miatt választották is meg őket.

A magyar Alkotmánybíróság 2010 utáni működésével ugyan gazdag szakirodalom foglalkozik, de ennek jelentős része csak egy-egy határozatot vizsgál, vagy valamely speciális jogintézménnyel vagy jogterülettel kapcsolatos gyakorlatot tárgyalja, vagy általában elemzi az AB tevékenységét.[2] Kevesebb figyelmet kapott viszont annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a kormányzati befolyás érvényesítésével megváltoztatott összetételű Alkotmánybíróság milyen magatartást tanúsított, illetve milyen értelmezési gyakorlatot folytatott a politikailag kényes ügyekben.

Ez a tanulmány annak az állításnak az igazolására irányul, hogy a magyar Alkotmánybíróság a 2016 áprilisa és 2026 áprilisa közötti tíz évben (vagyis abban a periódusban, amikor a testület egésze a kormánypártok által kijelölt tagokból állt) a politikailag fontos ügyekben folyamatosan és következetesen kiszolgálta a kormányon lévő pártok politikai érdekeit. Ezt azonban nem mechanikus módon tette, hanem különféle eljárási és értelmezési technikákat alkalmazott annak érdekében, hogy a Fidesz–KDNP-kormány politikailag kiemelt jelentőségű jogszabályainak érvényességét fenntarthassa, és az általuk hordozott politikai akaratot legitimálja.

Ez nem új felismerés, hanem a politikai és tudományos diskurzusban széles körben elterjedt vélemény. Ehhez a diskurzushoz azzal szeretnék hozzájárulni, hogy igyekszem bizonyítani ennek az álláspontnak a megalapozottságát.

[1] Lásd például Pablo Castillo-Ortiz: „The Illiberal Abuse of Constitutional Courts in Europe" *European Constitutional Law Review* 15 (1) 2019. 57., *https://doi.org/10.1017/s1574019619000026*; Jolita Miliuvienė: „How to avoid constitutional court-packing in an era of democratic backsliding: Reflections on the appointment of constitutional judges" *Hungarian Journal of Legal Studies* 65(2) 2024. 187., *https://doi.org/10.1556/2052.2024.00530*.

[2] Az Alkotmánybíróság 2010 utáni működésének legkiterjedtebb vizsgálatára lásd Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020. Második kötet* (Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC 2021) és Gárdos-Orosz Fruzsina: *Az alkotmánybíráskodás átalakulása Magyarországon 2010 után* (Budapest: Akadémiai 2023) 97–101., *https://doi.org/10.1556/9789634548652*.

Az alábbiakban először röviden a bíróságok foglyul ejtéséről, az összetételük megváltoztatásán keresztül történő politikai kontroll alá vetéséről lesz szó, majd a tanulmány alapjául szolgáló kutatási módszertant ismertetem. A negyedik részben az Alkotmánybíróság elé kerülő, politikailag fontos ügyekre vonatkozó statisztikai adatokról lesz szó, míg az ötödik, legterjedelmesebb pont az Alkotmánybíróság visszaélésszerű értelmezési módszereit mutatja be.

2. A *COURT-PACKING* FOGALMA ÉS A FOGLYUL EJTETT MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

A bíróságok feltöltésének fogalmán azt a jelenséget értik, amikor a bíróságok összetételét úgy változtatják meg, hogy az kedvező legyen a végrehajtó vagy a törvényhozó hatalmi ág számára, azaz olyan többség alakuljon ki, amely nem akadályozza azok politikai törekvéseinek érvényesülését.[3] A kifejezés az Egyesült Államokból terjedt el annak nyomán, hogy miután az amerikai Legfelső Bíróság (*Supreme Court*) több, a Franklin D. Roosevelt elnök nevével fémjelzett *New Deal*-féle szociális és gazdasági program részeként elfogadott törvényt alkotmányellenesnek nyilvánított, az elnök egy olyan törvényt kezdeményezett, amely felhatalmazta volna őt, hogy minden olyan bíró mellé, aki betöltötte a 70. életévét, egy új tagot nevezzen ki a testületbe. Ezáltal Roosevelt az 1869 óta kilencfős Legfelső Bíróság létszámát legfeljebb tizenötre emelhette volna. Célja az volt, hogy átalakítsa a Bíróság összetételét, és a *New Deal*-törvények támogatásához többséget szerezzen. A törvényjavaslatot ugyan 1937-ben a Kongresszus elvetette, de a kísérlet így is eredményes volt, mert a *Supreme Court* gyakorlata ezt követően megengedőbbé vált. Az amerikai Legfelső Bíróság összetételének politikai célú megváltoztatására irányuló próbálkozás nem egyedi eset volt – korábban és később is számos hasonló kísérlet történt,[4] nemcsak az USA-ban, hanem a világ számos pontján. Az alkotmánybíróságok, illetve a legfelső bíróságok politikai kontroll alá helyezése új lendületet vett az elmúlt két-három évtizedben, elsősorban a demokrácia hanyatlása, illetve a tekintélyelvű populizmus újabb hulláma nyomán.

A felsőbíróságok összetételének megváltoztatására irányuló politikai törekvések nem meglepőek, hiszen „[a] jog a politika egyik központi terméke”,[5] ezért észszerű az a feltételezés, hogy amennyiben a bírák jogot alkotnak, a kiválasztásuk is

[3] David Kosař – Katarína Šipulová: „How to Fight Court-Packing?” *Constitutional Studies*, 6(1) 2020. 135.

[4] Lásd erről James MacGregor Burns: *Packing the Court—The Rise of Judicial power and the Coming Crisis of the Supreme Court* (New York: The Penguin Press 2009).

[5] Keith Whittington et al.: „The Study of Law and Politics” in Keith Whittington et al. (szerk.): *The Oxford Handbook of Law & Politics* (OUP 2008). 3., *https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199208425.001.0001*.

a politikai küzdelem tárgya.[6] Az alkotmánybíráskodást végző szerveket sokan politikai típusú intézményeknek tartják,[7] így a közvélemény jelentős része is.[8]

Ám még ha természetesnek vesszük is, hogy az alkotmánybíróságok összetétele a politika érdeklődésének homlokterében van,[9] annak szabályszerű, előre meghatározott rendben történő természetes megváltozása nem sorolható a *court-packing* fogalma alá, amelyen hagyományosan a bíróságok új tagokkal való feltöltését értették kifejezetten a testületen belüli többségi viszonyok módosításának céljából. Az újabb szakirodalom egy része azonban kiterjesztette e fogalom jelentését az olyan technikákra, mint a bíróság kiüresítése a természetes módon megüresedő bírói helyek betöltetlenül hagyásával, illetve a hivatalban lévő bírák kicserélése.[10] Más szerzők hasonló módszernek tekintik az ún. *court-curbing*-et, ami a bírói jogértelmezés alkalmazási körének korlátozását vagy a bíróság hatáskörének szűkítését, illetve az ezekkel való fenyegetést jelenti.[11]

Érdemes megjegyezni azt is, hogy amíg a hagyományos felfogás szerint a bíróságok összetételének politikai célú megváltoztatása egyértelműen illegitim eszköz a bíróságok befolyásolására, újabban – elsősorban az Egyesült Államokban a Legfelső Bíróság összetételének alakulása miatt kirobbant viták kapcsán – sokan felvetik a „jó *court-packing*" gondolatát, azzal, hogy az bizonyos rendkívüli helyzetekben legitim alkotmányos cél lehet, azaz alkalmazása igazolható, például akkor, ha egy bíróság összetétele már eleve politikailag deformált volt, mert a bírói kinevezési folyamat korábban súlyosan torzult vagy manipulálttá vált, ha a bíróság tartósan lényegesen eltávolodott a demokratikus többségi akarattól, ha akadályozza alapvető demokratikus vagy szociális reformok megvalósítását stb.[12]

[6] Steve Leben: „Partisan Judges" *Arkansas Law Review* 77(3) 2024. 520., *https://doi.org/10.54119/alr.nkuj5147*.

[7] Lásd például Terri Jennings Peretti: *In Defense of a Political Court* (Princeton: Princeton University Press 1999).

[8] Az Egyesült Államokban egy 2023-ban, egy évvel az abortuszhoz való jogot elismerő *Roe v. Wade*-döntést felülíró *Dobbs*-határozat után végzett felmérés szerint a megkérdezettek 70%-a szerint a Legfelső Bíróság bírái inkább politikai, mint jogi alapon döntöttek. *https://perma.cc/M8DZ-QYS9*.

[9] Az alkotmánybíróságok jogi, illetve politikai szervi jellegéről átfogóan lásd Szente Zoltán: „Jog és politika határán: az alkotmánybíróságok és az alkotmánybíráskodás jellegéről" in Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-ORAC 2015).

[10] David Kosař – Katarína Šipulová: „Comparative court-packing" *International Journal of Constitutional Law* 21(1) 2023. 81–82., 88., *https://doi.org/10.1093/icon/moad012*.

[11] Joshua Braver: „Court-Packing: An American Tradition?" *Boston College Law Review* 61(8) 2020. 2792–2793.

[12] Lásd például Pema Levy: „How Court-Packing Went From a Fringe Idea to a Serious Democratic Proposal" *Mother Jones Daily* March 22, 2019. *https://www.motherjones.com/politics/2019/03/court-packing-2020/*; Jay Willis: „How to Fix the Conservative Hijacking of the Supreme Court. Democratic presidential candidates are starting to endorse the bold strategy of court-packing" *GQ* April 26, 2019. *https://www.gq.com/story/court-packing*; Bojan Bugaric – Mark Tushnet: „Court-Packing, Judicial Independence, and Populism. Why Poland and the United States Are Different" *Verfassungsblog* 11 July 2020. *https://verfassungsblog.de/court-packing-judicial-independence-and-populism/*; „Court-Packing On the Table in the United States?" *Verfassungsblog* 3 April 2019. *https://verfassungsblog.de/court-packing-on-the-table-in-the-united-states/*. Vö. Tom Gerald Daly: „»Good« Court-Packing? The Paradoxes of Constitutional Repair in Contexts of Democratic

De még ha a *court-packing* bizonyos rendkívüli esetekben legitim eszköz lehet is a demokrácia és a jogállamiság helyreállításához, normális körülmények között nem elfogadható politikai törekvés, mert – egyebek mellett – rombolja a demokráciát, a jogállamiságot, és aláássa a bírói függetlenséget.[13]

A magyar Alkotmánybíróság összetételének 2010 utáni átalakítása a *court-packing* klasszikus, tanítani való példája. Ennek nyomán az egykor Európa, sőt talán a világ egyik legerősebbnek és legaktivistábbnak tartott alkotmányvédő szerve a foglyul ejtett, azaz politikai kontroll alá vetett alkotmánybíróságok szimbóluma lett a nemzetközi szakirodalomban[14] és a hazai elemzők jelentős része szerint.[15] E folyamatot nagyon sokszor leírták már, aligha szorul külön igazolásra. Itt elegendő csupán utalni legfontosabb állomásaira, az alkotmánybírók jelölési módjának módosítására, amellyel biztosították, hogy csak a kormánypártok jelöltjei kerüljenek az AB-ra; a testület létszámának növelésére tizenegyről tizenötre, ami lehetővé tette

Decay" *German Law Journal* 23(8) 2022. 1071–1103., *https://doi.org/10.1017/glj.2022.75*. Egy másik megközelítés szerint a *court-packing* igazolhatóságát alkalmazásának célja alapján kell megítélni. Benjamin Garcia Holgado – Raúl Sánchez Urribarri: „Court-packing and democratic decay: A necessary relationship?" *Global Constitutionalism* 12(2) 2023. 350–377., *https://doi.org/10.1017/s2045381723000011*.

13 Bruce Ledewitz: „A Call for America's Law Professors to Oppose Court-Packing" *Pepperdine Law Review* 2019(1) 2020. 1–18.; Jill M. Fraley: „Against Court Packing, or a Plea to Formally Amend the Constitution" *Cardozo Law Review* 42(7), 2021. 2777–2812. Megjegyzendő, hogy a Joe Biden amerikai elnök által 2021-ben kinevezett kétpárti elnöki bizottság jelentésében nem jutott egyetértésre a Legfelső Bíróság átalakításának kívánatos módjáról. Presidential Commission on the Supreme Court of the United States. Final Report. *https://www.presidency.ucsb.edu/documents/final-report-the-presidential-commission-the-supreme-court-the-united-states*. Németországban a kérdés eleve úgy merült fel, hogy milyen reformokkal lehetne megóvni a Szövetségi Alkotmánybíróságot, hogy a lengyel vagy a magyar AB sorsára jusson – azaz hogy a politikai zsákmányrendszer részévé váljon. Michael Eichberger: „Die erste von drei Säulen. Zum Arbeitsentwurf des BMJ zur Stärkung der Stellung des Bundesverfassungsgerichts" *Verfassungsblog* 16. April 2024. *https://verfassungsblog.de/die-erste-von-drei-saulen/*.

14 Kim Lane Scheppele: „Autocratic Legalism" *The University of Chicago Law Review* 85(2) 2018. 552.; Pablo Castillo-Ortiz: „The Illiberal Abuse of Constitutional Courts in Europe" *European Constitutional Law Review* 15(1) 2019, 48–72., *https://doi.org/10.1017/s1574019619000026*; David Landau – Rosalind Dixon: „Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy" *UC Davis Law Review* 53(3) (2020), 1340., 1343., 1349.; Mark Tushnet – Bojan Bugarič: *Power to the People: Constitutionalism in the Age of Populism* (Oxford: Oxford University Press 2021). 99., *https://doi.org/10.1093/oso/9780197606711.001.0001*; Niel S. Siegel: „The trouble with court-packing" *Duke Law Journal* 72(1) 2022, 92., *https://doi.org/10.2139/ssrn.4023686*; Idul Rishan: „Constitutional Court Regression in Post- Democratic Transition: A Comparison of Court Packing in Hungary, Poland, and Indonesia" *Constitutional Review* 10(2) 2024. 451–473., *https://doi.org/10.31078/consrev1026*.

15 Nóra Chronowski: „The post-2010 'Democratic Rule of Law' practice of the Hungarian Constitutional Court under a rule by law governance" *Hungarian Journal of Legal Studies* 61(2) 2020. 140–145., *https://doi.org/10.1556/2052.2020.00267*; Zoltán Szente: „Court-Packing Accomplished: Changing Jurisprudence of a Subordinate Constitutional Court" *Constitutional Review* 9(2) 2023. 276–296., *https://doi.org/10.31078/consrev923*; Fruzsina Gárdos-Orosz: *Constitutional Justice under Populism. The Transformation of Constitutional Jurisprudence in Hungary since 2010* (Alphen aan den Rijn – Budapest: Kluwer Law International – Akadémiai Kiadó 2024) 204–209., *https://doi.org/10.1556/9789634549710*; Ágnes Kovács – Gábor Halmai: „The Hungarian Constitutional Court: From a Target to an Agent of Autocratization" *Global Jurist* 25(2) 2026. 265–291., *https://doi.org/10.1515/gj-2025-0028*.

az Alkotmánybíróság feltöltését új, a Kormány iránt lojális tagokkal; az alkotmánybírók megbízatási idejének meghosszabbítására kilencről tizenkét évre (igaz, hogy az újraválasztás lehetőségének megszüntetésével), ami több országgyűlési cikluson keresztül biztosította a Fidesz–KDNP többségét a testületben.

3. MÓDSZERTANI KÉRDÉSEK

A bevezetésben említett kutatási kérdések több módszertani problémát is felvetnek, mivel az Alkotmánybíróság tagjai nem csupán nem szokták felfedni politikai motivációikat (bármik legyenek is azok), hanem kifejezetten tagadják az elfogultság vádját. A kiemelten fontos politikai ügyek továbbá természetüknél fogva megosztóak, ahogy arról sincs konszenzus, hogy az egyes ügytípusok vagy akár egy-egy konkrét ügy alkotmányossági felülvizsgálatakor milyen értelmezési módszerek a legjobbak. Sőt, még ha egyetértés lenne is abban, hogy az Alaptörvényben előírt (kötelező) értelmezési elveket pontosan milyen esetekben és hogyan kell alkalmazni, az ilyen döntések vélhetően még akkor is vitatottak lennének.

Az Alkotmánybíróság politikailag kiemelten fontos ügyekben való visszaélésszerű értelmezési gyakorlatának igazolása kapcsán két súlyos módszertani nehézség merül fel. Egyrészt vitatott lehet, hogy pontosan milyen ügyeket kell ebbe a körbe sorolni: mivel különböző embereknek eltérő világnézeti, morális, politikai stb. értékrendjük van, más és más eseteket tarthatnak „politikailag" jelentősnek. Másrészt kérdéses, hogy hogyan lehet igazolni az Alkotmánybíróság politikai elfogultságát az ilyen ügyekben. Mindez azonban nem jelenti, hogy ne lenne lehetséges olyan kritériumokat találni, amelyek alapján értékelhető az AB által elbírált ügyek politikai jelentősége, illetve az értelmezési gyakorlat elfogultsága.

3. 1. A „POLITIKAILAG FONTOS ÜGYEK" AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELŐTT

A „politikailag fontos ügyek" körülhatárolásához olyan adatbázist használtam, amely a 2016. április 22. és 2026. április 12. között hozott azon AB határozatokat tartalmazta, amelyek tárgya a 2010 óta egymást követő négy Orbán-kormány hivatali ideje alatt született jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata volt. A vizsgált időszak kezdő időpontjának kiválasztását az indokolta, hogy 2016. április 21-én járt le a megbízatása az utolsó olyan alkotmánybírónak (Lévay Miklósnak), akit még a korábbi, konszenzusra épülő kiválasztási rend alapján választott meg az Országgyűlés. Jóllehet már 2011 óta csak az egyoldalúan a kormánypártok által kijelölt tagok kerültek be a testületbe, s így a Fidesz–KDNP-nek ettől az évtől jelentős többsége volt, 2016 áprilisától az Alkotmánybíróságnak már csak a kormánypártok által kiválasztott tagjai voltak,[16] azaz a testület elfoglalása teljessé vált. A vizsgált periódus a

[16] 2016 novemberében ugyan, amikor a kormánypártoknak éppen nem volt meg az alkotmánybíróválasztáshoz szükséges kétharmados parlamenti többsége, a Fidesz váratlanul paktumot kötött egy kis ellenzéki párttal – az LMP-vel – arról, hogy közös támogatással négy új alkotmánybírót válasz-

2026. évi választás időpontjával zárul, mintegy keretbe foglalva a csak kormánypárti tagokból álló Alkotmánybíróság működésének időszakát.

Az AB politikai ügyekben folytatott gyakorlata nyilván vizsgálható lenne a korábbi kormányok idején elfogadott jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatán keresztül is, mégis észszerű az elemzést a Fidesz–KDNP-kormányzás jogalkotására szűkíteni, mert az egyértelműen e Kormány politikai akaratát jelenítette meg.

Az adatbázisba továbbá csak a normakontrollra irányuló érdemi felülvizsgálat eredményeként született határozatok kerültek be, az alkotmányos felülvizsgálatra akármilyen – előzetes és utólagos (absztrakt) normakontroll, konkrét normakontoll, absztrakt alkotmányértelmezés, alkotmányjogi panasz vagy nemzetközi szerződéssel való összhangra irányuló – eljárás keretében került is sor. Ugyancsak adekvát lenne az AB visszautasítási gyakorlatának vizsgálata – vagyis azon döntéseké, amelyek az érdemi felülvizsgálatot valamely eljárási okból utasították vissza –, mert az elvileg tág mozgásteret biztosított az AB számára a kényelmetlen kezdeményezések figyelmen kívül hagyására, például úgy, ha a testület akár önkényesen úgy találta, hogy az indítvány valamilyen vonatkozásban nem tartalmazott „megfelelő" alkotmányjogi érvelést. Ez azonban túlságosan kiterjesztette volna a kutatást, és más jellegű elemzést tett volna szükségessé, minthogy az AB ezekben az ügyekben eltérő érvkészletet használt, mint az érdemi vizsgálatok során. Az elemzést ugyanakkor kiterjesztettem néhány olyan határozatra, amelyek ugyan nem normakontroll-eljárás keretében születtek, politikai jelentőségük azonban nem vitatható: az országos népszavazási kezdeményezések felülvizsgálatáról szóló döntéseket is a vizsgálat keretébe vontam.

Ebből az adatbázisból különítettem el a „politikailag fontos" ügyekben hozott határozatokat. Ezeket egy eljárási és egy szubsztantív ismérv szerint azonosítottam. Így ilyen jogvitáknak tekintettem egyrészt az összes olyan ügyet, amit az AB az előzetes vagy utólagos normakontroll kezdeményezésére jogosultak[17] indítványára döntött el, mivel feltételezhető, hogy a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők legalább egynegyede, a Kúria elnöke és az alapvető jogok biztosa csak lényeges, országos jelentőségű ügyekben éltek e jogukkal.[18] Másrészt e körbe soroltam azokat a jogszabályokat, amelyeket a Kormány fontos politikai célkitűzéseinek megvalósítása érdekében alkottak meg, vagy amelyek élénk közéleti-politikai vitákhoz vezettek. Ezek megítélése ugyan nyilván nem nélkülözi a szubjektivitást, ám a konkrét ügyekhez kapcsolódó egyéb jogi eljárások, kormányzati kampányok, sztrájkok, tüntetések vagy hosszas sajtóviták alapján jól meghatározhatók a politikai szempontból fontos jogviták, ha pontos és autoritatív körülhatárolásuk nem is lehetséges. Továbbá, mivel a politikai konfliktusokat kiterjesztően értelmeztem,

tanak meg annak érdekében, hogy kiegészüljön az AB. A jelöltek függetlensége már a paktum idején is megkérdőjeleződött (*https://kettosmerce.blog.hu/2016/11/18/az_lmp_segitsegevel_erositi_poziciojat_a_fidesz_az_alkotmanybirosagban*), az érintett alkotmánybírák későbbi tevékenysége pedig végleg szertefoszlatta ennek látszatát: számos, e tanulmányban bemutatott AB-határozat egyhangúan született meg.

[17] Lásd az Alaptörvény 6. cikk (2) és (4) bekezdését, valamint a 24. cikk (2) bek. e) pontját.

[18] A legfőbb ügyész nem tett a vizsgálati körbe tartozó indítványt.

nagyobb az esélye annak, hogy a politikailag jelentős ügyek nagy része bekerült az adatbázisba.

Ám önmagában annak a felsorolása, hogy az AB a politikailag jelentős jogvitákban milyen ügyekben tartotta fenn a vonatkozó jogi rendelkezéseket, vagy annak kimutatása, hogy még az indítványoknak helyt adó határozatok sem okozhattak különösebb károkat a kormányzati érdekeknek, legfeljebb jelzésértékű lehet, de bizonyító ereje nincs. Annak igazolásához, hogy az Alkotmánybíróság a fontos politikai ügyekben elfogultan, a kormányzati érdekek védelmében járt el, azt kell bizonyítani, hogy az ilyen esetekben kialakított értelmezési gyakorlata visszaélésszerű volt.

3. 2. A VISSZAÉLÉSSZERŰ GYAKORLAT ISMÉRVEI

De vajon hogyan lehet érvelni amellett, hogy az Alkotmánybíróság egy ügyben csalárd módon, visszaélésszerűen járt el? A vizsgálat célja ezúttal ugyanis nem annak bizonyítása, hogy az AB mely ügyekben tévedett, azaz nem a szakmai szempontból hibás, hanem a politikailag elfogult döntések, illetve módszerek azonosítása.

A legáltalánosabb meghatározás szerint „egy bírói döntés akkor minősül visszaélésszerű jogi felülvizsgálatnak, ha jelentős negatív hatással van a választási demokrácia alapvető elemeire".[19] E fogalom feltételezi az eljáró bíró(k) szándékosságát, azaz rosszhiszeműségét, ami megnyilvánulhat az eljárás szabálytalanságában, vagy az olyan jogi érvelésben, ami eltorzítja az alkotmány jelentését, olyan fogalmakra és elvekre hivatkozva, amelyek eredetileg a liberális demokrácia védelmét szolgálták, de visszaélésszerű értelmezésük aláássa alapvető jelentésüket.[20] Egy másik meghatározás szerint egy (alkotmány)bírósági döntés akkor tekinthető politikailag motiváltnak, azaz elfogultnak, ha olyan „vallási vagy morális meggyőződéseknek megfelelően" születik, amelyek „nem következnek a szövegből vagy a precedensből"[21] (azaz a korábbi gyakorlatból). E felfogás empirikus módszerét az ún. bírói attitűdmodell dolgozta ki, amely a bírák szavazási magatartását veti össze politikai ideológiákkal vagy programokkal, s a megfelelőség alapján mutatja ki a bírák politikai-ideológiai elfogultságát.[22]

A politikai elfogultság jele lehet az ún. „megerősítő torzítás" (*confirmation bias*) eljárása, amikor a bíróság szelektív módon veszi figyelembe az adott ügyre vonatkozó információkat, egyoldalúan azon érveket vagy tényeket választja ki közülük vagy

[19] Landau–Dixon (14. lj.) 1325.

[20] Landau–Dixon (14. lj.) 1326.

[21] James D. Zirin: *Supremely Partisan: How Raw Politics Tips the Scales in the United States Supreme Court* (Rowman & Littlefeld, Lanham et al. 2016) 30.

[22] Lásd például Jeffrey A. Segal – Harold J. Spaeth: *The Supreme Court and the Attitudinal Model* (New York: Cambridge University Press 1993); Spaeth, Harold J.: „Reflections about Judicial Politics" in Keith E.Whittingtom – Daniel R. Kelemen – Gregory A. Caldeira (szerk.): *The Oxford Handbook of Law and Politics* (Oxford – New York: Oxford University Press 2008) *https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199208425.001.0001.* A magyar Alkotmánybíróságra vonatkozóan lásd Szente Zoltán: „Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010–2014" *Politikatudományi Szemle* 24(1) 2015. 31–57.

értékeli túl a jelentőségüket, amelyek saját elképzelését vagy céljait támasztják alá.[23] A rosszhiszemű alkotmánybíráskodásnak több más indikátora is lehet, mint például a szokásos értelmezési módszerek vagy a korábban kidolgozott doktrínák vagy konstrukciók indokolatlan mellőzése bizonyos ügyekben, a politikai nyelv sajátos használata a határozatokban, és így tovább.[24] Sajátos jellemzői vannak a bírói függetlenség hiányának a tekintélyelvű országokban, aminek a tanulmányozása azért lehet tanulságos, mert gyakorta még ezekben az államokban is igyekeznek fenntartani a bírói függetlenség látszatát.[25]

Ebben a tanulmányban politikailag motiváltnak tekintem azokat az alkotmánybírósági határozatokat, amelyek

– olyan eljárás nyomán születtek, amelyet hasonló ügyekben nem szoktak alkalmazni, vagy
– lényegesen eltértek a korábbi értelmezési gyakorlattól akár az alkalmazott értelmezési módszer, akár valamely, az ügy szempontjából lényeges szubsztantív alkotmányos fogalmak jelentése tekintetében, vagy
– hasonló ügyekben különböző jogkövetkezményt alkalmaztak,

amennyiben a változásnak

– nem volt észszerű indoka, és
– fenntartotta a vitatott norma érvényét, vagy más módon biztosította annak érvényesülését.[26]

Ám még ha meggyőző érveket találunk is amellett, hogy az AB valamely döntése politikailag motivált lehetett, ebből nem következik, hogy a testület általában elfogult a Kormány irányában. Ezt csak akkor lehet megalapozottan kimondani, ha a fenti ismérvek szerinti politikailag fontos ügyekben elfogult határozatok rendszeresen, illetve tendenciaszerűen születtek.

A tanulmány az Alkotmánybíróság mint testület visszaélésszerű értelmezési és érvelési gyakorlatát vizsgálja. Noha felvethető, hogy a vizsgált időszakban szolgált alkotmánybírók között lényeges felfogásbeli különbségek lehettek, s ezért érdemes lenne figyelembe venni az ezekről tanúskodó különvéleményeket is, ettől több ok miatt is eltekintettem. A különvélemények jelentős része ugyanis még a többséghez képest is elszántabban védte a kormányzati többség érdekeit, s még a felülvizsgált rendelkezések enyhe kritikáját is elutasította. Megjegyzendő továbbá, hogy az AB minden tagja – akár puszta jelenlétével – mindvégig legitimálta az e tanulmányban

[23] Brian M. Barry: *How Judges Judge? Empirical Insights into Judicial Decision-Making* (Abingdon – New York: Routledge 2021) 15–18.

[24] Vö. Chronowski Nóra – Sólyom Péter: *Létezik-e csalárd alkotmányjogi doktrína? A 28-as csapda az alaptörvény-értelmezésben. A visszaélésszerű alkotmányosság beazonosításának nehézségeihez az alkotmánybírói gyakorlatban.* Kézirat.

[25] Lásd ehhez Tamir Moustafa – Tom Ginsburg: „Introduction: The Functions of Courts in Authoritarian Politics" in Tamir Moustafa – Tom Ginsburg (szerk.): *Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regiems* (Cambridge: Cambridge University Press 2008) 14–21., *https://doi.org/10.1017/CBO9780511814822*.

[26] Vö. Zoltán Szente: „From guarding the constitution to serving politics – the decline of the Hungarian Constitutional Court" in Miroslaw Granat (szerk.): *Constitutionality of Law without a Constitutional Court—A view from Europe* (London – New York: Routledge 2024) 109., *https://doi.org/10.4324/9781003355793*.

bemutatott módszerek alkalmazását – lemondásra nem került sor. Végül valamennyi alkotmánybíró számos esetben aktív részese volt a visszaélésszerű gyakorlatoknak, ezért mindegyikük osztozik az azokért való szakmai felelősségben akkor is, ha nem minden alkalommal támogatták azok igénybevételét.

4. MÉRLEG – POLITIKAI ÜGYEK AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELŐTT

A vizsgált időszakban, azaz 2016 és 2026 között az Alkotmánybíróság összesen 263 olyan határozatot hozott, amely az Orbán-kormányok ideje alatt született jogszabályok alkotmányosságát vizsgálta. Ha önmagában a megsemmisítési arány jelzi az AB valóságos ellensúly-szerepét, akkor a testület teljesítménye normálisnak látszik: bár nem lehet arányszámokat meghatározni arról, hogy az alkotmányellenessé nyilvánítás milyen gyakorisága esetén minősíthetjük az alkotmányosság hatékony garanciájának az Alkotmánybíróságot, önmagában figyelemre méltó, hogy a 263 határozat közül harminc határozat (11,4%) teljesen, tizenkilenc határozat (7,22%) pedig részben helyt adott az indítványnak, vagyis megsemmisítette, illetve részlegesen érvénytelenítette a kifogásolt jogszabályi rendelkezéseket. Ha csak a megsemmisítési gyakorlat puszta adataiból indulunk ki, akkor úgy tűnik, hogy az AB ellátta a jogalkotás korrekcióját. Az e körbe tartozó határozatok jellemzően egy-egy jogszabályi rendelkezést, szakaszt, pontot vagy szófordulatot nyilvánítottak alaptörvény-ellenesnek (valamely jogszabály teljes megsemmisítésére nem került sor), jelentős részben (csaknem 60%-ban) bírói kezdeményezésre, azaz döntő részük egyéni jogviták nyomán került a testület elé.

Ha ezek után a korábbi paraméterek alapján elkülönített „politikailag fontos” ügyeket vizsgáljuk, hasonló megsemmisítési arányt találunk: a százhuszonnégy e körbe sorolt határozat közül tizenegy döntés (8,87%) teljesen, kilenc (7,26%) pedig részlegesen egyetértett az indítvánnyal, megsemmisítve a támadott rendelkezéseket.

Jelentősen árnyalja azonban a képet, ha azt vizsgáljuk, hogy az AB pontosan milyen jogszabályi rendelkezéseket nyilvánított az Alaptörvénnyel ellenesnek, illetve mely jogszabályokat erősített meg.

Az Alkotmánybíróság által megerősített, vagy ha úgy tetszik, legitimált jogszabályokról a következő pontban részletesebben lesz szó, itt talán elég csak néhány példát említeni az AB által alkotmányosnak minősített jogi normákra, amelyek jelentős alkotmányos jogvitákat – gyakran nemzetközi megütközést – keltettek. Az AB szerint alkotmányos volt egyebek között a reklámadó bevezetése, az egyházak szabályozása, az önkormányzati tulajdon, illetve az abból eredő vagyonhasználati jogok ellentételezés nélküli elvonása, a korábbi kedvezményes nyugdíjak járadékká változtatása, a Kormány beavatkozása a piaci viszonyokba a dohánykiskereskedelem, a volt állami földek, a korábbi devizakölcsönök, a bányászati jogok, a hulladék-gazdálkodás és az élelmiszer-kereskedelem vonatkozásában, nem sértette az Alaptörvényt az ún. „rabszolgatörvény”, az állami egyetemek közérdekű alapítványokba való kiszervezése, az önkormányzatok szolidaritási adója, a pedagógusok sztrájkjogának felfüggesztése veszélyhelyzet idején, a Kormány korlátlan joga egyes

beruházások mentesítésére a jogszabályi követelmények alól, a korlátozatlan rendeleti kormányzás stb., stb. Az Alkotmánybíróság nem nyújtott jogvédelmet a jogalkotással szemben olyan emblematikus egyedi ügyekben, mint amilyen például a Magyarországi Evangéliumi Testvérközösséggel szembeni állami fellépés, a Színház- és Filmművészeti Egyetem önállóságának megszüntetése, az MTA kutatóhálózatának elcsatolása és egy kormányzati ügynökség irányítása alá helyezése, a paksi beruházással kapcsolatos összes közérdekű adat titkosítása, a Szuverenitásvédelmi Hivatal jogállása és működése vagy a gödi önkormányzat tulajdonának elvonása volt.

Az AB ugyan megsemmisített olyan jogszabályi rendelkezéseket is, amelyek politikai szempontból is fontos törvények részei voltak, ám ezek döntő többsége csupán a szabályozás lényegét nem érintő technikai részletszabály volt. Még ha néhány esetben politikai mérlegelést igényel is annak értékelése, hogy egy-egy megsemmisítés milyen politikai károkat okozott a kormányzatnak, az könnyen megítélhető, hogy az érvénytelenített rendelkezések pótlása vagy kijavítása mennyiben akadályozta az érintett jogszabály mögötti politikai akarat érvényesülését. A politikai szempontból jelentősnek minősített ügyekben erre csak elvétve akadt példa. Néhány esetben ugyan elvileg komoly alkotmánysértést – mint amilyen például a jogorvoslat biztosításának hiánya,[27] a diszkriminációtilalom megsértése[28] vagy a jogalkotásra adott felhatalmazás kereteinek túllépése[29] – állapított meg az AB, de még ez sem jelentette az eredeti politikai szándék meghiúsítását az AB által választott eljárás vagy jogkövetkezmény miatt (lásd az 5. pontot).

Feltűnően sikertelenek voltak az ellenzéki országgyűlési képviselők indítványai: huszonnyolc kezdeményezésük közül az AB huszonötöt utasított el, két esetben részben, egy esetben teljesen helyt adott a beadványuknak. Sokkal nagyobb esély volt a sikerre, ha az indítványozó a köztársasági elnök volt: a hat államfői beadvány közül az AB négy indítvánnyal egészében, kettővel részben egyetértett. Ám még ezek az arányok sem nyújtanak erős érvet az AB politikai elfogultságát illetően: amíg feltehető, hogy az ellenzéki képviselők gyakran parlamenti kudarcaik után, mintegy végső tiltakozási formaként igyekeztek jogi útra terelni a politikai vitákat, a köztársasági elnökök sokkal ritkábban, különösen aggályos törvényekkel szemben kezdeményeztek előzetes normakontrollt, azaz az indítványok sikere alighanem inkább a beadványok tartalmától függött, semmint attól, hogy azokat kik terjesztették elő.

5. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG VISSZAÉLÉSSZERŰ ÉRVELÉSI ÉS ÉRTELMEZÉSI MÓDSZEREI

Az Alkotmánybíróság a politikailag kiemelten fontosnak minősített ügyek csaknem háromnegyedében alkalmazott olyan eljárási vagy értelmezési módszert, amely a fenti diszjunktív kritériumok valamelyikének, illetve a konjunktív feltételeknek megfelelt. Jóllehet ez csupán becslés (hiszen nem mechanikus megfelelésről, hanem érté-

[27] Pl. 3111/2021. (IV. 14.) AB határozat.
[28] Pl. 30/2017. (XI. 14.) AB határozat.
[29] Pl. 16/2022. (VII. 14.) AB határozat, 19/2023. (VIII. 7.) AB határozat.

kelésről van szó), ha az e körbe tartozó jogviták ilyen nagy arányánál merül fel a politikai elfogultság lehetősége, s – ahogy látni fogjuk – ilyen változatosan fordulnak elő az egyes visszaélésszerű technikák, az önmagában felveti a politikai alkotmánybíráskodás gyanúját. Felveti, de nem bizonyítja. Azt csak e határozatok érdemi elemzése támaszthatja alá.

Egy ilyen elemzés pedig azt mutatja, hogy az Alkotmánybíróság többféle visszaélésszerű módszert, érvelési, értelmezési vagy eljárási mintát alkalmazott annak érdekében, hogy megvédje, illetve legitimálja a kormányzat politikai akaratát közvetítő vagy érvényesítő jogszabályokat. Az egyes technikák között nincs éles határvonal, sőt néha kifejezetten nehéz vagy nem is lehet különbséget tenni köztük. Így a szükségességi/arányossági vizsgálat vagy a közérdekűségi/észszerűségi teszt (amelyeket gyakran külön konstrukciókként említenek, de az AB értelmezési gyakorlatában többnyire nem tehető köztük különbség) elmulasztása felfogható az indítványozói érvek negligálásaként, az alkotmányellenes mulasztás vagy az alkotmányos követelmény megállapítása jelenthette a korábbi értelmezési gyakorlattól való eltérést, és így tovább.

Fontos megjegyezni azt is, hogy az AB egyes ügyekben az alább azonosított módszerek közül többet is felhasznált; alkalmazásukat vélhetően az döntötte el, hogy a kívánt eredményt az adott helyzetben melyik eszközzel lehet a leghatékonyabban vagy a legkisebb kockázat mellett elérni.

Bár joggal feltételezhetjük, hogy a visszaélésszerű módszerekkel meghozott döntések helytelenek (máskülönben miért alkalmazták volna őket), logikailag ez nem feltétlen összefüggés: elvileg egy ilyen határozat is lehet(ne) helyes, de a vizsgálat célja nem a hibás határozatok azonosítása, hanem annak kimutatása, hogy az AB milyen eljárási és értelmezési módszerekkel érte el a kormányzat politikai érdekeinek támogatását.

Az Alkotmánybíróság 2016 és 2026 között a jelentős politikai ügyek eldöntése során számos esetben késleltette a döntéshozatalt, értelmezte át saját hatáskörét, alkalmazta önkényesen korábban kidolgozott tesztjeit és doktrínáit, változtatta meg egyes alkotmányos elvek, fogalmak, intézmények és eljárások korábbi értelmezését, állapított meg alkotmányellenes mulasztást, alkotmányos követelményt vagy alkalmazott részleges megsemmisítést az alkotmánysértő normatartalom teljes érvénytelenítése helyett, gyakran hagyta figyelmen kívül, illetve válasz nélkül a legfontosabb indítványozói érveket, illetve folytatta saját alkotmánysértő gyakorlatát. Nincs lehetőség itt az összes e kategóriák alá sorolható AB-határozat bemutatására, ezért csak néhány olyan döntést tárgyalok, amelyek politikai jelentősége nem igényel külön igazolást, s amelyek jól szemléltetik e módszerek fő jellemzőit és alkalmazásuk gyakorlatát.

5. 1. KÉSLELTETETT DÖNTÉSHOZATAL

A késleltetett döntéshozatal az Alkotmánybíróság „hallgatását”, a döntés indokolatlan elhalasztását jelenti, amely mindaddig tart, amíg az alapügy elveszti jelentősé-

gét, illetve az időmúlás következtében tárgytalanná, illetve érdektelenné válik. Az AB számára előnye, hogy mentesíti a testületet a döntéshozatal terhe, illetve kockázatviselése alól, továbbá, hogy elvileg a leginkább problémás ügyek is „elintézhetők" ilyen módon anélkül, hogy a testületnek érveket kellene keresnie a vitatott jogszabály fenntartásához. A módszer akár súlyosan alkotmánysértő jogszabályt is érvényben tarthat, ami különösen akkor lehet hasznos a kormányzat számára, ha a benne foglalt érdekek érvényesítése időhöz kötött, mivel ezt követően akár egy *ex nunc* megsemmisítés is kockázatmentes, ha addigra a jogszabály már elérte eredeti célját. Hátránya ugyanakkor, hogy annál nehezebb fenntartani az AB elfogulatlanságának látszatát, minél nagyobb közfigyelem irányul az adott ügyre.

A módszer alkotmányossági szempontból azonban nagyon káros, mert egyrészt még indokolt esetben sem biztosít jogvédelmet a szubjektív jogsérelemmel, illetve az objektív jogrend sérelmével szemben, másrészt megoldatlanul hagyja az illető jogvitát, adott esetben alkotmányellenes helyzetet tartva fenn.

Ez a megoldás nem új; ismert korai példája volt, amikor az 1994-ben elfogadott rendőrségi törvénnyel szemben benyújtott több kifogás ügyében a testület csak egy évtizeddel később hozott határozatot, amikor pedig a törvény több rendelkezését alkotmányellenesnek minősítette.[30] Bár a törvény egyes rendelkezései, így különösen az élethez való jog és a jogszerűnek minősített lőfegyverhasználat közti viszony dogmatikai vitákat generált, a tíz évig tartó döntéshozatali folyamatot ez sem indokolta.[31] Ez azonban a 2010-es évek közepe előtt ugyan nem egyedi, mégis kivételes eljárásmód volt. Gyakoribbá 2016 után vált.

A dohánykiskereskedelmi piacot gyökeresen átalakító, országos vitákat és korrupciós botrányokat (amelyek „trafikmutyi" néven híresültek el) kiváltó törvény[32] utólagos normakontrollját ötvenhárom országgyűlési képviselő még 2016 novemberében indítványozta, de az Alkotmánybíróság csak 2020 elején hirdette ki határozatát,[33] amikorra a dohánykereskedelmi koncessziókat a Kormány már rég újraosztotta. A mintagazdaságok kialakításáról szóló 1910/2015. (XII. 11.) Korm. rendelet megsemmisítését országgyűlési képviselők még 2015 decemberében kezdeményezték, de az erről szóló döntéshez mintegy hat évre volt szüksége az AB-nek,[34] amikorra az eredeti jogvita – illetve a jogszabály több rendelkezésének megsemmisítése – már nagyrészt elvesztette jelentőségét. A közbeszerzési törvénnyel szemben beadott egyik alkotmányjogi panasz elbírálása több mint öt évet vett igénybe,[35] ennélfogva a jogorvoslat hiánya miatt alaptörvény-ellenesnek nyilvánított rendelkezést az AB már nem is tudta megsemmisíteni, mivel az a határozat meghozatalakor már

[30] 9/2004. (III. 30.) AB határozat. Más beadványokról már néhány hónappal korábban döntött az AB, ugyancsak a törvény több rendelkezését megsemmisítve. Lásd a 65/2003. (XII. 18.) AB határozatot.

[31] Vö. Szikinger István: „»Az hibás!« Az Alkotmánybíróság a rendőrségi törvényről" *Fundamentum* 2004/1. 119–128.; Nádasi Béla – Sztodola Tibor: „Búcsú a fegyverektől? A lőfegyverhasználat változásának lehetséges okai, helyettesítő alternatívák" *Börtönügyi Szemle* 2007/3. 47–55.

[32] 2012. évi CXXXIV. törvény.

[33] 3/2020. (I. 3.) AB határozat.

[34] 1/2021. (I. 7.) AB határozat.

[35] 3111/2021. (IV. 14.) AB határozat.

évek óta nem volt hatályban. Az alapvető jogok biztosának az az indítványa sem járt jobban, amely a szociális törvény (1993. évi III. törvény) azon 2011-es – éles politikai és közéleti vitákat kiváltó – módosítását támadta meg az Alkotmánybíróságon, amely felhatalmazta a települési önkormányzatokat, hogy a közfoglalkoztatásban való részvételhez s ezen keresztül egyes szociális juttatásokhoz való hozzáféréshez – egyebek között – feltételként írják elő az érintettek lakókörnyezetének rendezettségét. A 2013-ban született beadványt 2017-ben bírálták el, amikorra a törvény több rendelkezése már hatályon kívül került.[36] Hasonló sorsra jutott az a veszélyhelyzeti kormányrendelet is, amely – sajátos módon[37] – lehetővé tette, hogy a közmeghallgatást az önkormányzatok az érintettek személyes megjelenése nélkül is megtartsák.[38] Ebben az esetben ugyan csak kb. tíz hónapig tartott az AB eljárása, mire azonban a döntés megszületett, a vitatott rendelet már nem volt hatályban.

Ehelyütt érdemes megemlíteni, hogy az AB előszeretettel alkalmazta ezt a technikát néhány más típusú eljárásban is, ami azért figyelemre méltó, mert ezek a döntések különösen fontos politikai ügyekben születtek. A legismertebb ilyen eset a Central European University (CEU) ügye volt, amely a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény azon 2017-es módosítása[39] nyomán alakult ki, amely a CEU számára – nyilvánvalóan politikai okokból – súlyosan diszkriminatív, részben teljesíthetetlen feltételeket írt elő. Noha a szabályozás súlyos alkotmányossági aggályokat vetett fel,[40] és az esetlegesen alkotmányellenes törvénymódosítás az egyetem számára orvosolhatatlan károkat okozhatott, az AB egy szokatlan eljárási körülményre (az Európai Unió Bírósága előtt hasonló tárgyban folyó eljárás eredményének bevárására) hivatkozva[41] a vonatkozó beadványok elbírálását évekig késleltette, míg végül eljárását 2021-ben mint „okafogyottat" megszüntette.[42]

A 10/2016. (IV. 28.) AB határozat a magánnyugdíjpénztári megtakarítások állami elvonásáról szóló országos népszavazási kezdeményezés ügyében született. Az Országos Választási Bizottság már 2012-ben hitelesítette a népszavazási kérdést, amely még abban az évben az Alkotmánybíróság elé került. Az AB azonban csak négy évvel később utasította el a népszavazási kezdeményezést, amikorra az állam már el is költötte az e megtakarítások elvonásával szerzett bevételt.

A határozatok tárgya, az ügyek bonyolultsága vagy az alkotmánybírósági eljárások jellege nem indokolta a hosszú, gyakran többéves döntéshozatali folyamatot; csak az volt közös bennük, hogy a Kormány számára oly fontos, ám alapos okból

[36] 30/2017. (XI. 14.) AB határozat.

[37] A veszélyhelyzeti kormányrendelet a COVID-19 járvány miatt kihirdetett veszélyhelyzet megszűnése után csaknem egy évvel jelent meg, azaz már a háborús veszélyhelyzetre hivatkozva.

[38] 3140/2024. (V. 3.) AB határozat.

[39] 2017. évi XXV. törvény.

[40] Lásd Jakab András – Lévay Miklós – Sólyom László – Szente Zoltán: *Amicus curiae az Alkotmánybírósághoz, https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f7f331b1beceacbbc1258725005be7d3/$FILE/II_1036_5_2017_állásfoglalás.002.pdf/II_1036_5_2017_állásfoglalás.pdf*.

[41] 3199/2018. (VI. 21.) és 3200/2018. (VI. 21.) AB végzések.

[42] 3318/2021. (VII. 23.) AB és 3319/2021. (VII. 23.) AB végzések.

vitatott jogszabályok végül elérték céljukat, még akkor is, ha utóbb – immár tét nélkül – alaptörvényellenesnek bizonyultak.

5. 2. A HATÁSKÖR ÁTÉRTELMEZÉSE

Az Alkotmánybíróság több, politikai szempontból jelentős ügyben a korábbiakhoz képest újraértelmezte saját hatáskörét. Ez mindkét irányban érvényesült: egyes esetekben olyan jogkört vindikált magának, amely nem illette meg, máskor viszont olyan ügyekben hárította el magától a döntéshozatalt, amelyekben egyébként el szokott járni.

A kiterjesztő értelmezés nagy előnye az volt, hogy az Alkotmánybíróság, ha arra szükség volt, a kormányzati érdekek védelmének utolsó bástyájaként működhetett, míg a hatáskör-gyakorlásról való lemondással a testület el tudott menekülni a döntés felelőssége elől, ami a testület saját intézményi érdekeit is szolgálhatta. Ugyanakkor ennek a módszernek is voltak hátrányai. Ha az AB tartózkodott a döntéshozatal felelősségétől, akkor – adott esetben – nem nyújthatott teljes körű szolgáltatást a kormánytöbbség számára, mivel – például – meghagyta annak lehetőségét, hogy a bíróságok döntsenek az ügyben. Igaz, még ilyenkor is megmaradt az elvi lehetősége annak, hogy egy kedvezőtlen bírósági döntés után – alkotmányjogi panasz útján – a jogvita visszakerüljön az AB elé.

E módszer alkotmányossági problémája aligha igényel külön magyarázatot: ha az AB akár jogellenesen magához vonja a döntési jogot olyan ügyben, amelyben nincs hatásköre, vagy ha lemond saját jogköréről, akkor a jogállamiság alapvető összetevőjét – a joghoz kötöttség elvét – sérti meg, és vagy *ultra vires* jár el, vagy – ellenkezőleg – nem teljesíti alkotmányos funkcióját.

A hatáskör átértelmezésének is voltak hagyományai a magyar Alkotmánybíróság történetében: jól ismert az 1990-es években működött első Alkotmánybíróság ún. hatásköri aktivizmusa,[43] illetve ambíciója a német típusú alkotmányjogi panasz jogkörének megszerzésére,[44] ahogy ellenkező példák is akadtak, mint az előzetes normakontroll vonakodó gyakorlása[45] vagy az absztrakt alkotmányértelmezéstől való ódzkodás.[46]

[43] Lásd ehhez: Sólyom László: „Az Alkotmánybíróság önértelmezése" *Jogtudományi Közlöny* 1992/6. 274–275.; Halmai Gábor: „Államszervezeti és hatásköri aktivizmus? Három ügy az Alkotmánybíróság előtt" *Fundamentum*, 2004/1. 100–108.

[44] 57/1991. (XI. 8.) AB határozat. Lásd ehhez: Zakariás Kinga: „57/1991. (XI. 8.) AB határozat – Jánosi" in Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020. Első kötet* (Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC 2021) 158–159.

[45] 16/1991. (IV. 20.) AB határozat.

[46] 31/1990. (XII. 18.) AB határozat. Vö. Gárdos-Orosz Fruzsina – Szentgáli-Tóth Boldizsár: „31/1990. (XII. 18.) AB határozat – absztrakt alkotmányértelmezés" in Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020. Második kötet* (Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC 2021) 80.

A vizsgált időszakban néhány ügyben az AB igen rugalmasan kezelte hatáskörét, amely eseteket megint csak politikai jelentőségük, illetve a kormányzati érdekek érvényesítése fűz egybe.

A legismertebb és legnagyobb vitát kiváltó döntésében, 2016 decemberében az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „erre vonatkozó indítvány alapján, hatáskörei gyakorlása során vizsgálhatja", hogy az Európai Unió intézményeivel való közös hatalomgyakorlás során nem sérült-e „Magyarország szuverenitása (...), illetve történeti alkotmányán alapuló önazonossága".[47] A határozat e vizsgálati jogköröket „identitás-kontrollnak" illetve „szuverenitás-kontrollnak" nevezte el, amely hatáskörök sem az Alaptörvényben, sem az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényben nem szerepeltek. Ez nem meglepő, mivel a határozat meghozatalának idején az Alaptörvény még az alkotmányos önazonosság (identitás) fogalmát sem ismerte, amely csak 2018 júniusában, a hetedik alaptörvény-módosítással került be az alkotmányszövegbe. Ezen az sem változtat, hogy a határozatból nem derül ki, hogy e kétféle vizsgálat pontosan mely szervek milyen döntésére irányul,[48] s mi lehet a következménye,[49] az azonban nem kétséges, hogy az Alkotmánybíróság a Kormány segítségére sietett az Európai Unió bevándorlási politikájával szembeni politikai kampányában, miután 2016 októberében az EU ún. bevándorlási újraelosztási politikájának elítélésére indított országos népszavazás eredménytelen lett, s amikor a Kormánynak épp nem volt meg a kétharmados parlamenti többsége.

A saját hatáskör értelmezésének ingadozására az országos népszavazási ügyekkel kapcsolatos döntések jelentik a legjobb példát. Ezek mindegyikét heves politikai viták kísérték, amelyekben az Alkotmánybíróság kitartóan védte a mindenkori kormányzati álláspontot akár azon az áron is, hogy hasonló ügyekben különbözőképpen értelmezte jogkörét. A Kormány által kezdeményezett, imént említett 2016. októberi ún. kvótanépszavazás ügyében, amelynek kérdését az Alaptörvényben meghatározott több tilalmi ok ellenére a Kúria jóváhagyta,[50] az Alkotmánybíróság a rá vonat-

[47] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat.

[48] A határozat élénk kritikai visszhangot váltott ki, lásd például Kéri Veronika – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: „Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről. Az alapjogi fenntartás, a szuverenitásvédelem és az alkotmányos identitás dilemmái" *Jogesetek Magyarázata* 8(1-2) 2017. 10–15.; Drinóczi Tímea: „A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben" *MTA Law Working Papers* 2017/1. 1–10.; Orbán Endre: „Quo vadis, »alkotmányos identitás«" *Közjogi Szemle* 2018/3. 10–11.; Chronowski Nóra – Vincze Attila – Szentgáli-Tóth Boldizsár: „22/2016. (XII. 5.) AB határozat– az uniós közös hatalomgyakorlás", Chronowski Nóra – Vincze Attila – Szentgáli-Tóth Boldizsár: „22/2016. (XII. 5.) AB határozat – Az uniós közös hatáskörgyakorlás" in Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020. Második kötet* (Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC 2021) 654.

[49] A határozat indokolása szerint ugyan az AB nem az uniós aktusok érvényességéről vagy érvénytelenségéről dönt, a rendelkező rész és az indokolás is egybehangzóan az Alaptörvény uniós klauzulája (E cikk [2] bek.) szerinti, a hazai, illetve az európai uniós intézmények „közös hatáskörgyakorlásának" vizsgálatáról szól.

[50] Lásd ehhez: Zoltán Szente: „The Controversial Anti-Migrant Referendum in Hungary is Invalid" *https://www.constitutional-change.com/the-controversial-anti-migrant-referendum-in-hungary-is-invalid/*, October 11, 2016.

kozó törvény (Abtv.)[51] előírásaival összhangban azt hangsúlyozta,[52] hogy az országos népszavazási kérdések alkotmányossága körében hatásköre alapvetően csak az eljárási szabályok betartásának ellenőrzésére terjed ki, s csak rendkívül szűk körben folytathat érdemi vizsgálatot.[53] Erre hivatkozással az Alkotmánybíróság teljes ülése nem is vizsgálta, hogy vajon a Kormány által javasolt kérdés nem tiltott tárgy(ak)ra irányul-e. A 2013. évi új népszavazási törvény[54] e hatásköri korlátja[55] (korábban, 2012 előtt az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott ez a hatáskör) viszont nem számított, amikor 2021-ben a Kormány népszavazási kérdéseinek kellett zöld utat adni, illetve az ellenzéki kezdeményezésű népszavazásokat kellett megakadályozni. A hatásköri korlátozást az Alkotmánybíróság arra hivatkozva játszotta ki, hogy alkotmányjogi panasz esetén mégiscsak vizsgálhatja a népszavazásra javasolt kérdés alkotmányosságát. Ez látványosan szembement az Alkotmánybíróság addigi gyakorlatával,[56] miután azonban a Kúria 2021 októberében megtagadta a Kormány által kezdeményezett öt kérdés egyikét, az Alkotmánybíróság kénytelen volt mégiscsak elvégezni a népszavazási kérdés alkotmányossági felülvizsgálatát,[57] hogy a Kormány politikai akarata ebben az ügyben is érvényesülhessen.[58] A Kúria hatáskörének átvételére a Fudan Egyetem alapítványáról, illetve vagyonjuttatásáról szóló ellenzéki népszavazási kezdeményezés meghiúsítása érdekében is szükség volt,[59] miután az arról szóló kérdést a Kúria hitelesítette.

A hatáskör rugalmas értelmezésére nem csak népszavazási ügyekben került sor. A devizakölcsön-ügyek rendezéséről szóló törvények kapcsán az AB azzal utasította el a Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiuma bíróinak konkrét normakontrollra irányuló felülvizsgálati kérelmét, hogy a felmerülő alkotmányos aggályok jogértelmezéssel feloldhatók.[60] Azt azonban nem mondta meg, hogy hogyan, jóllehet a bírói kezdeményezések épp amiatt születtek, mert az ilyen ügyeket tárgyaló bíróságok értelmezéssel nem tudták feloldani ezeket az aggályokat. Az alkotmánybírósági határozat azért sem illeszkedett a testület gyakorlatába, mert hasonló esetekben az AB rendszerint alkotmányos követelményt szokott meghatározni, megjelölve azt a jogértelmezést, amely szerinte megfelel az Alaptörvénynek.

[51] 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.
[52] 12/2016. (VI. 22.) AB határozat.
[53] „...az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja érdemben azt az indítványi elemet, amelyben az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető alkotmányossági aggályokra hivatkozik." Uo. [43].
[54] 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról.
[55] Az országos népszavazási kérdések felülvizsgálatának jogkörét egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény az Alkotmánybíróságtól a Kúriára telepítette át.
[56] Lásd például a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatot („...a népszavazásból kizárt tárgykörök mikénti értelmezését – alapjogi sérelem állítása nélkül – önmagában nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt").
[57] 33/2021. (XII. 22.) AB határozat.
[58] A Kormány népszavazási kezdeményezésére az LMBTQ közösség elleni kormányzati kampány részeként került sor.
[59] 10/2022. (VI. 2.) AB határozat.
[60] 3098/2016. (V. 24.) AB határozat.

Még furcsább volt az a 2019-es döntés, amelyben ugyan az AB határozott meg alkotmányos követelményt, csakhogy az nem a vitatott normaszöveg alkotmányszerű értelmezésére vonatkozott, hanem épp a hatáskörgyakorlásról való lemondás megerősítésére szolgált. Az Állami Számvevőszékről szóló törvény nyilvánvaló alkotmányellenességét – az ÁSZ által meghatározott szankciókkal szembeni jogorvoslat hiányát – az AB nem állapította meg, ehelyett azt a követelményt állította a bíróságok elé, hogy azok vizsgálják az ÁSZ döntéseit végrehajtó állami aktusok törvényességét.[61]

5. 3. AZ ALAPJOGKORLÁTOZÁSI TESZTEK ÖNKÉNYES ALKALMAZÁSA, ILLETVE NEM ALKALMAZÁSA

Az Alkotmánybíróság 2016 és 2026 közötti értelmezési gyakorlatában a kormánytöbbség politikai érdekeit a leggyakrabban az alapjogkorlátozási tesztek önkényes alkalmazásával szolgálta. Nem meglepő, hogy erre különösen a szükségességi/arányossági vizsgálat adott lehetőséget, hiszen az alapjogkorlátozás alkotmányossági megítélésének ez az általános mércéje. Ugyanakkor az észszerűségi, a közérdekűségi, illetve a diszkriminációtilalmi tesztek önkényes felhasználására is többször került sor.

Az Alkotmánybíróság sohasem dolgozta ki a szükségességi/arányossági vizsgálat dogmatikai alapjait,[62] ezért az alkotmánybírák 2016 után is bizalommal támaszkodhattak a testület hagyományaira e téren. E teszt a magyar AB gyakorlatában mindig széles körű mérlegelési jogot biztosított az Alkotmánybíróság számára, amelynek azonban sosem voltak világos, illetve megismerhető mérlegelési szempontjai.[63]

Az alapjogkorlátozás tesztjei épp amiatt lehettek vonzóak a kormánypártok által kiválasztott tagokból álló AB számára, mert lehetővé tették, hogy esetről esetre döntsön az adott jogvitában konfliktusban álló alkotmányos értékek között, és a kormányzati érdekeket preferálja más megfontolásokkal szemben. A különböző teszteknek nem csupán nem voltak kontrollálható standardjai, hanem – ha a szükség úgy kívánta – még a jogági dogmatikától is el lehetett térni.[64] Nagy előnyt jelentett

[61] 32/2019. (XI. 15.) AB határozat.

[62] Sólyom László szerint a tesztet az AB kezdettől fogva „relatív és szubjektív értelemben alkalmazta. A mérce (...) nem nyert további finomítást vagy kifejtést". Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* Budapest: Osiris 2001) 400.

[63] A teszt egyik első Alkotmánybíróság általi meghatározása szerint annak mércéje az, hogy „az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással". 879/B/1992. AB határozat. Vö. Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila:, „Az emberi jogok korlátozása" in Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003) 127. és Szente Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban* (Budapest – Pécs: Dialóg-Campus 2013) 242.

[64] Lásd például az alkotmányos tulajdonvédelem állandóan mozgó szempontjait, amelynek lehetőségeit az AB 2016 után is oly előszeretettel aknázta ki: „Az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. [...] Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is [...] ugyanezen szem-

továbbá az említett hagyományokra való visszautalás lehetősége is, ami az értelmezési gyakorlat folytonosságának látszatát keltette.

Ezzel szemben a módszernek – a szakirodalmi kritikáktól eltekintve – nem voltak olyan hátrányai, amelyek eltántoríthatták volna az Alkotmánybíróságot a visszaélésszerű használatától.

A szükségességi/arányossági vizsgálat gyakorlatának önkényessége az elmúlt évtized politikailag fontos ügyeiben leginkább abban állt, hogy az AB érvelése abban merült ki, hogy a jogalkotó által általánosan meghatározott legitim célt észszerűnek tartva kijelentette a jogkorlátozás arányosságát. Tulajdonképpen a határozatok egész sora azt a gyanút keltheti a külső megfigyelőben, hogy az AB a döntéshozatali folyamatában egyáltalán nem vizsgálta sem a jogkorlátozás szükségességét, sem pedig arányosságát.

„Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során célszerűségi vizsgálódást (...) nem végez, tehát nem vizsgálja, hogy egy adott rendelkezés a jogalkotó által megjelölt cél elérésére alkalmas-e".[65] Nem világos azonban, hogy ha az AB nem vizsgálja, hogy a jogkorlátozás eszköze egyáltalán alkalmas-e a jogszabály céljának elérésére, akkor hogyan állapíthatja meg annak szükségességét.

Ami az arányossági tesztet illeti, úgy tűnik, hogy az gyakran összeolvadt a jogkorlátozás céljának absztrakt észszerűségi kontrolljával. A BUDA-CASH Brókerház Zrt. károsultjainak országos botrányt keltő, és évekig húzódó ügyében folytatott normakontroll-eljárás nyomán született határozatában például az AB érvelése csak annak deklarálásáig ment el, hogy a „tőkepiacba fektetett bizalom helyreállítása" érdekében a kárrendezés terheinek a Befektető-védelmi Alap tagjaira való terhelése nem jelentett aránytalan tulajdonkorlátozást.[66] A már említett „trafikügyben" hozott határozatában az AB kijelentette, hogy bár nem vizsgálta, hogy a dohánykiskereskedelmi piac átszervezését milyen egészségügyi kockázatok indokolták, a vállalkozáshoz való jog korlátozása a gyermekek védelme, valamint a közegészségügy javítása érdekében az szükséges és arányos intézkedés volt.[67]

A rendvédelmi és honvédelmi dolgozók közalkalmazotti jogviszonyának megszüntetése, illetve speciális jogviszonnyá változtatása miatt indult eljárásban az AB a civil rendvédelmi és honvédségi alkalmazottak véleménynyilvánításának korlátozását a honvédség és a rendvédelmi szervek „alkotmányos jogállásából fakadó feladata, azaz a közbiztonság, valamint a nemzetbiztonság védelme miatt" tartotta szükségesnek és arányosnak.[68]

Az Alkotmánybíróság meg sem kísérelte, hogy vizsgálja a pedagógusok sztrájkjogának – furcsa módon „a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggésben" való – súlyos korlátozását, noha arra nyilvánvalóan az országos pedagógussztrájk letöré-

pontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonba más és más." 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat.

[65] 5/2024. (II. 6.) AB határozat, [51]. Lásd még 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, 3385/2024. (XI. 8.) AB határozat.

[66] 23/2016. (XII.12.) AB határozat.

[67] 3/2020. (I. 3.) AB határozat.

[68] 3116/2021. (IV. 14.) AB határozat.

se érdekében került sor 2022 májusában. A vonatkozó határozat csak rögzíti, hogy a sztrájkjog korlátozása szükséges volt, és arányosan történt a „gyermeki jogok érvényesülése" szempontjából, s ebben az esetben kiemelt jelentőséget tulajdonított annak, hogy a sztrájkjogot az Alaptörvény eleve törvény keretei között biztosítja (ahogy más alapjogok esetében is, bár erre az AB nem utalt).[69] Meg kell azonban jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság stratégiája – álláspontja igazolásának elmulasztása – indokolt volt, mert az eleve lehetetlen lett volna; a vonatkozó (saláta) törvényi rendelkezés ugyanis oly mértékben korlátozta a pedagógusok sztrájkhoz való jogát, ami kiüresítette e jog tartalmát. A sztrájk idején is kötelezően teljesítendő ún. minimális szolgáltatást ugyanis a munkaköri feladatok legalább 50%-ában állapította meg (azaz a kötelezettségek nagy részét ilyenkor is teljesíteni kell), sőt bizonyos esetekben a pedagógusoknak kötelezettségeiket teljes mértékben el kell látniuk.[70] Márpedig nehéz munkabeszüntetésnek tekinteni az olyan munkavállalói akciókat, amelyek során a pedagógusoknak ugyanúgy kell dolgozniuk, mintha nem lenne sztrájk.

A sort hosszan lehetne folytatni, mindenesetre a tényleges szükségességi/arányossági vizsgálat elmulasztása a legutóbbi időkig az egyik fő jellemzője volt az Alkotmánybíróság működésének.[71]

Ezek után nem meglepő, hogy az AB elzárkózott a szükségesség és az arányosság bármilyen vizsgálatától a veszélyhelyzeti kormányrendeletek esetében. Egész hozzáállását jól jellemzi az a határozata, amelyben tartózkodott annak a kormányrendeletnek a felülvizsgálatától, amely a Covid–19 járványra hivatkozással – az egyházi rendezvények kivételével – minden gyülekezést megtiltott: „célszerűségi kérdés annak megítélése, hogy milyen intézkedések szükségesek a koronavírusjárvány leküzdéséhez. Ezeknek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak sem hatásköre, sem eszköztára nincsen."[72]

Ha a kifogás lényege az, hogy az Alkotmánybíróság a politikailag fontos ügyek jelentős részében elmulasztotta a jogkorlátozás szükségességének és arányosságának tényleges vizsgálatát, akkor azt is meg kell jegyezni, hogy az érvelés minőségét nem feltétlenül segítette, ha néha mégis megpróbálkozott a részletesebb igazolással. Az állami és önkormányzati intézmények alkalmazottainak Covid–19 járvány

[69] 1/2023. (I. 4.) AB határozat.

[70] Vö. Lápossy Attila: „Az Alkotmánybíróság határozata a pedagógusok sztrájkjogának korlátozhatóságáról" *Jogesetek Magyarázata* 2023/3. 5–17.

[71] Lásd például az 1001/2026. (I. 26.) AB határozatot [a személyes szabadság arányos korlátozása az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása, még akkor is, ha csupa olyan bűncselekmények alapján kell kötelezően kiszabni, amelyek külön-külön nem büntethetők így; az 1034/2026. (II. 6.) AB határozatot [a Magyar Nemzeti Bank függetlensége és az ügyfelek „pénzügyi személyes adatainak a védelme", és ezen keresztül az ország pénzügyi stabilitásának megőrzése érdekében a közérdekű adatok nyilvánosságát arányos mértékben korlátozza az a rendelkezés, mely szerint az MNB nem köteles közölni az általa a bankoknak kiosztott közpénz összegét és a kedvezményezett bankok nevét], vagy az 1057/2026. (II. 20.) AB határozatot [nem jelenti a gyülekezési jog aránytalan korlátozását az arceltakarás büntetendősége].

[72] 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, [28]. Lásd ehhez Chronowski Nóra: „Gyülekezési jog járvány idején. Az Alkotmánybíróság döntése a gyülekezési jog felfüggesztéséről veszélyhelyzetben" *Közjogi Szemle* 2021/3. 56–61.

elleni oltakozását kötelezővé tevő veszélyhelyzeti kormányrendelet felülvizsgálatakor például az AB több érvet is felhozott arra vonatkozóan, hogy miért lehet arányos szankció a munkahely elvesztése az oltás kötelező felvételét elutasító alkalmazottakkal szemben. Így ez a jogkövetkezmény – többek között – azért minősült aránytalannak, mert az állam eleget tett a koronavírus elleni védőoltásokkal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségének, továbbá mert „a jogviszony megszüntetésére csak egy év elteltével kerül sor, s akkor is a munkáltató mérlegelésétől függően".[73] Könnyű azonban belátni, hogy ezek a körülmények csak igen laza kapcsolatban vannak egy jogkorlátozás mértékével, amit aligha tesz enyhébbé, ha az állam előre bejelenti a jogkorlátozást, vagy ha az csak egy későbbi időpontban realizálódik. Még sajátosabb volt az az érv, amely szerint, ha korábban még az állami erőszak alkalmazása is alkotmányosnak minősült,[74] akkor a munkahely elvesztése sem lehet aránytalan; igaz, hogy a megidézett határozat a gyermekek kötelező védőoltására vonatkozott.

Hasonlóan sajátos volt az az ugyancsak többször használt érvelési mód, amely szerint csak a súlyos alkotmányellenesség alapozza meg egy jogszabály megsértését. Az AB azért tartotta a gyülekezési jog arányos korlátozásának, hogy a választás napján nem lehet választási gyűlést tartani, mert az ötvennapos kampány időtartamához képest az egynapos korlátozás elenyésző;[75] néhány alapvető élelmiszer hatósági árának megállapítása pedig azért minősült a vállalkozáshoz való jog arányos korlátozásának, mert csak nyolc terméket érintett a lehetséges több ezerből.[76] Az Alkotmánybíróság talán úgy gondolta, hogy a kis korlátozás nem korlátozás, csakhogy az arányossági vizsgálat érveinek hiánya a konkrét ügyben azt a kérdést is felveti, hogy vajon kampányidőszakban hány napig lehet betiltani a gyülekezési jog gyakorlását, hogy az még alkotmányos legyen, ahogy a hatósági ár megállapításának néhány termékre való korlátozása aligha volt meggyőző érv azon élelmiszer-kiskereskedelmi boltok ezrei számára, amelyek nem forgalmaztak több ezer terméket.

A közérdekre vagy a jogkorlátozás észszerű céljára való hivatkozás lehetősége ugyancsak jolly jokernek bizonyult az AB gyakorlatában. Ezt jól példázza a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány (KESMA) létrehozását nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítő kormányrendelet alkotmányosságáról hozott határozat.[77] A magyarországi sajtópiac centralizálásához a KESMA keretein belül kiemelten fontos érdeke fűződött a kormánypártoknak, az ügy politikai fontossága aligha vitatható. A határozat először leszögezte, hogy az Alkotmánybíróságnak kell megvizsgálnia, hogy az érintett sajtóvállalkozások fúziójának a gazdasági versenyre vonatkozó szabályok alóli mentesítése mögött milyen közérdek van, s azt is, hogy az elég súlyú-e ahhoz, hogy a sajtó sokszínűségének esetleges csökkenését igazolja. A határozat indokolása mégis azzal a következtetéssel zárult, hogy a Kormány szabadon döntheti el, hogy mi a közérdek.

[73] 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat.
[74] Lásd a 39/2007. (VI. 20. AB határozatot.
[75] 3211/2016. (X. 26.) AB határozat.
[76] 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat.
[77] 16/2020. (VII. 8.) AB határozat.

Bármennyire absztrakt, objektív standardokat nélkülöző alkotmányjogi kategória a „közérdek", amiről ezért csak esetről esetre lehet dönteni, bizonyosan e fogalom újfajta értelmezését adta a hulladékgazdálkodási piacot újrarendező 2012. évi CLXXXV. törvény Alaptörvénnyel való összhangjáról hozott határozat. Ez nemcsak a közszolgáltatás folyamatos, magas szintű ellátását, hanem – közvetve – a koncesszor profitmaximalizálását is olyan közérdeknek tekintette, amely megfelelően indokolja a hulladékkezelés koncesszióba adása utáni azon tulajdonjog-korlátozást, amely szerint a hulladékot kezelő gazdasági társaságoknak a hulladékot a koncesszor tulajdonába kell adni.[78]

Az Alkotmánybíróság hasonló módszert követett az egyes alapjogokra alkalmazott speciális „tesztek" esetében is – legalábbis a politikailag jelentős ügyekben. Az AB gyakorlatában az egészséges környezethez való jog „alanyi oldalát" például már az 1990-es évektől a korábban már elért védelmi szinttől való „visszalépés tilalma" jelentette (első alkalommal a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban). Ennek értelmezése az idők folyamán jelentősen enyhült, ilyen visszalépés alatt csak „a természet vagy a környezet orvosolhatatlan károsodását" értve, míg a védelmi szint a jogszabályok által meghatározott állapotot jelentette.[79] Hogy ez a konstrukció az egészséges környezethez való jog milyen tényleges védelmét jelenti, ha fontos politikai és gazdasági érdekek forognak kockán, jól mutatja az a 2018-as kormányrendelet, amely egyszerre több mint százötven beruházást nyilvánított nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűnek, meghatározva azt is, hogy az egyébként az ilyen beruházásokat érintő huszonhatféle hatósági eljárást az általános szabályokhoz képest hogyan kell (avagy nem kell) rájuk alkalmazni.[80] Ezek közül a Balatonvilágos közigazgatási területén lévő ún. volt Club Aliga területére tervezett ingatlanfejlesztési beruházások ügye országos vitát váltott ki, nemcsak a helyszín szimbolikus jellege (a szocialista korszakban zárt pártállami üdülő volt) miatt, hanem a beruházással kapcsolatos környezetvédelmi aggályok és korrupciós gyanúk okán is. Az ügy ötven országgyűlési képviselő utólagos normakontrollra irányuló indítványa, illetve egy egyesület alkotmányjogi panasza nyomán az AB elé került. A testület döntése még a korábbi puha standardokat is kiüresítette, amennyiben nem tartotta a korábbi jogi szabályozás által biztosított védelmi szinttől való visszalépésnek, hogy a kormányrendelet többféle hatósági eljárás alól mentesítette a beruházást.[81] Csakhogy ha az ún. *non-derogation* elve nem a környezet korábbi tényleges állapotától és nem is a jogszabályok által korábban már biztosított védelmi szinttől való visszalépés tilalmát jelenti, akkor nehéz elképzelni, hogy mi lehet a tartalma.

A kormánytöbbség politikai akaratának legitimálása szempontjából ugyancsak hasznosnak bizonyult a diszkriminációtilalmi teszt korábbi határozatlansága, illetve végtelen rugalmassága. Az értelmezés szinte korlátlan szabadsága a vizsgált szabályozás szempontjából homogén csoport meghatározásából ered, mivel csak az azonos jogi helyzetben lévők között önkényesen tett különbségtétel minősül diszkrimi-

[78] 3345/2023. (VII. 5.) AB határozat.
[79] Lásd például a 17/2018. (X. 10.) AB határozatot.
[80] 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet.
[81] 16/2024. (VII. 23.) AB határozat.

natívnak. Ez rendkívül széles mérlegelési jogkört biztosított az AB számára, ami nagyon hasznos volt a választási eljárási törvény azon rendelkezésének fenntartásához, amely a levélszavazás lehetőségét csak a külhoni magyarok számára tette lehetővé a magyarországi lakóhellyel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgároknak nem. A szabályozás fenntartásához nagyon erős érdeke fűződött a Fidesz–KDNP-kormánynak, hiszen ismert volt, hogy a külhoni magyarok döntő többsége a kormánypártokra szavaz, míg a másik csoporthoz tartozók inkább az ellenzéket támogatják.[82] Az Alkotmánybíróság 2016-ban már legitimálta ezt a különbségtételt, amikor arra a következtetésre jutott, hogy bár a külhoni, illetve a szavazás napján külföldön lévő magyar állampolgárok a választójog szempontjából egymással homogén csoportot alkotnak, a különbségtételnek objektív oka van: a magyarországi lakóhely.[83] Ez pedig azért észszerű megkülönböztetési ok, mert a külföldön lévő magyarok választójoga egyébként nem korlátozott: akár haza is jöhetnének szavazni. Az AB azonban 2020-ban döntését[84] vélhetően már nem akarta a 2016-os határozat abszurd premisszájára – a külföldön lévő, magyarországi lakóhellyel rendelkező választók számára nem jelent hátrányt, ha választójoguk teljességével csak akkor élhetnek, ha a szavazás napján visszatérnek Magyarországra – alapozni, ezért ezúttal már az volt az álláspontja, hogy az európai parlamenti választások tekintetében a külhoni magyarokkal „nem vonható homogén csoportba a választópolgárok azon csoportja, akik a választás napján külföldön tartózkodnak", mivel az egyik csoporthoz tartozóknak van magyarországi lakhelyük, a másiknak nincs. A határozat magyarázata tipikus körbenforgó érvelés (*petitio principii*): a magyarországi lakóhely azért legitim megkülönböztetési ok a külhoni és a külföldön tartózkodó magyar választópolgárok között, mert amíg a külhoni magyaroknak nincs, addig a külföldön tartózkodó magyarországi lakhellyel rendelkező magyar állampolgároknak van magyarországi lakhelyük. A tautologikus érvelést az AB úgy igyekezett elrejteni, hogy egy harmadik csoport (bármely más EU-tagállam állampolgárai is szavazhatnak az EP-választáson) önálló csoportképző elvére is utalt. A EP-választások tekintetében fennálló választójogot megalapozó jogcímek eltéréseinek azonban nincs magyarázó erejük a választás módja tekintetében a magyar választópolgárok között tett különbségtétel szempontjából.

Az az érvelési technika, amely szerint a homogén csoporthoz tartozást megszünteti, s ezáltal kiiktatja a diszkrimináció vizsgálatát, ha a hátrányt elszenvedő csoportba más csoportképző elv szerint szervezett személyi kört is beleértenek, más esetekben is jó szolgálatokat tett. Az AB szerint például nem valósult meg hátrá-

[82] Lásd például a 2022. évi választásokra vonatkozó statisztikát: *https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/orszagos-listak?tab=parties*.

[83] 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat. Az AB azzal is érvelt, hogy bár a levélszavazás lehetőségéből való kizárás valóban hátrányt okoz a külföldön lévőknek, a külhoni magyarokat is hátrány éri amiatt, hogy csak pártlistákra szavazhatnak. Mintha egy önkényes megkülönböztetést legitimálhatna egy másik önkényes megkülönböztetés. Részletesen lásd: Bodnár Eszter: „3086/2016. (IV. 26.) AB határozat" in Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020. Második kötet* (Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC 2021) 671–684.

[84] 3032/2020. (II. 24.) AB határozat.

nyos különbségtétel azáltal, hogy egy 2021 decemberében született kormányrendelet a fegyveres és a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjai közül csak azoknak adott szolgálati juttatást, akik beoltatták magukat a koronavírus ellen.[85] A megkülönböztetést támadó alkotmányjogi panasz nyomán hozott határozatában az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy az oltottak és a nem oltottak azért nem alkottak homogén csoportot, mert a szolgálati juttatásból nemcsak a nem oltottakat zárták ki, hanem abból más jogcím alapján is ki lehetett maradni.[86] Ez ugyan nem magyarázza, hogy az oltottság, illetve annak hiánya miért észszerű különbségtétel „a hivatásos szolgálat elismerése céljából" adott pénzügyi jutalom szempontjából, annál inkább érthetővé teszi a döntést, hogy a kormányrendelet kiadására vélhetően a közelgő országgyűlési választás előtti kormányzati osztogatás keretében került sor, a Kormány ráadásul azt nem a veszélyhelyzetre való hivatkozással adta ki, s így az AB-ra hárult a feladat a különbségtétel igazolására.

5. 4. A KORÁBBI GYAKORLAT MEGVÁLTOZTATÁSA

A korábbi értelmezési gyakorlat indokolatlan megváltoztatása meglehetősen radikális módszer a jogbiztonság, illetve az Alkotmánybíróság judikatúrájának koherenciája szempontjából egyaránt. Az AB vélhetően ezt csak akkor vállalta fel, ha nem látott más eszközt a jogalkotói szándék érvényesülésének biztosítására, ha az szembement a korábbi AB-gyakorlattal, s ha az adott ügy politikai tétje elég magas volt. Ezekben az ügyekben végső soron az alkotmánybírákra maradt a súlyos alkotmányos aggályokat felvető szabályozás legitimálása, alkotmányjogi alátámasztásának kitalálása, ami néhány esetben meghökkentő érvelésekhez vezetett. Mindebből kiolvashatók e módszer előnyei és hátrányai is.

A 2016 és 2026 között működött Alkotmánybíróság a kormánytöbbség politikai szándékainak védelme érdekében gyakran kényszerült korábbi gyakorlatának megváltoztatására. Az AB értelmezési gyakorlatának változásai önmagukban nem jelentenek problémát, sőt hosszabb távon alighanem elkerülhetetlenek. Ha nem így lenne, akkor ki kellene zárnunk az Alkotmánybíróság jogfejlesztő szerepét, ami nyilván saját judikatúráját is érintheti. Másrészt aligha várható el, hogy az egyes jogintézmények alkotmányos tartalmának kifejtésekor a testület minden a jövőben előforduló kihívásra vagy változásra is érvényes válaszokat adjon egy-egy határozata alkalmával. A vizsgált korszak változásai azonban mind egy irányba mutatnak, amennyiben a politikailag kiemelten fontos ügyekben mindig a jogalkotói szándék legitimálását eredményezték a korábbi alkotmányossági és jogállami standardok enyhítésével. Ez egyaránt érvényesült a jogállami követelményeket, illetve az alapjogok tartalmát és korlátozhatóságát illetően.

Jóllehet az AB az Alaptörvény hatálybalépése (2012. január 1.) előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályvesztését előíró negyedik alaptörvény-mó-

[85] 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet.
[86] 3296/2022. (VI. 24.) AB határozat.

dosítást követően is úgy vélte, hogy „a jogbiztonság követelményével kapcsolatos korábbi megállapításai alkalmazhatóságának nincs akadálya”,[87] a jogállami standardok folyamatosan leépültek a későbbi értelmezési gyakorlatában.

A kellő felkészülési idő követelménye a veszélyhelyzet idején egyes esetekben megszűnt az arra való hivatkozással, hogy „[v]eszélyhelyzetben azonnali intézkedések szükségesek, amelyekre nem lehet előre felkészülni. Ezért nem lehet kellő felkészülési időt sem biztosítani az azokban foglalt rendelkezések önkéntes (jog) követésére.” Az ezt kimondó határozat a sokat vitatott „lex Göd” ügyében született, megtoldva azzal, hogy „a kellő felkészülési idő követelménye (...) a jogalkalmazás gazdasági következményeire való felkészülés már védelmi körén kívül esik”[88] – más veszélyhelyzeti normák esetében azonban az AB mégis vizsgálta az érvényesülését.

A jogállamiság e korábban fontosnak minősített standardja hamarosan a nem veszélyhelyzeti normák tekintetében is elveszítette jelentőségét. Az ún. „börtönbiznisz”-kampány (amely szerint a fogva tartási körülmények miatti, főként az Emberi Jogok Európai Bírósága által megítélt kártérítésekből üzletet csináltak bűnözők és az őket képviselő ügyvédek)[89] részeként elfogadott egyik törvénymódosítás (amely megnehezítette a megítélt kártérítéshez való hozzájutást) alkotmányossági felülvizsgálata során az AB például arra a következtetésre jutott, hogy a kihirdetés másnapján hatályba lépő szabályozás nem sérti a kellő felkészülési idő jogállami követelményét, vagyis például elvárható lett volna a szabadságvesztés büntetésüket töltőktől, hogy ha addig nem volt saját bankszámlájuk, akkor a kihirdetés napjának éjszakáján nyissanak egyet.

Az Alkotmánybíróság a politikai szempontból fontos jogszabályok fenntartása érdekében arra kényszerült, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának értelmezését is folyamatosan farigcsálja. A testület számára számos problémát okozott annak igazolása, hogy ezt az alapvető jogállami követelményt még az eredetileg meghatározott értelemben kérje számon a jogalkotótól, mely szerint egy jogszabály akkor ütközik ebbe a tilalomba, „ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, (...) ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit — erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint — a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell”.[90] A 2010. évi választások utáni jogalkotási dömping során azonban számos olyan jogszabályt fogadtak el, amelyek visszaható hatályú rendelkezéseket tartalmaztak, vagy korábban létrejött, folyamatban lévő jogviszonyokra rendeltek új szabályozást.[91]

Az Alkotmánybíróság legutóbb 2022-ben egy önkormányzati rendelet alkotmányossági felülvizsgálata kapcsán foglalta össze a visszamenőleges hatályú jogalkotásra vonatkozó doktrínáját, amely szerint az csak akkor sérti a jogbiztonságot, ha

[87] 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, [51].

[88] 8/2021. (III. 2.) AB határozat, [104], [101].

[89] Lásd például: *https://kormany.hu/hirek/megszuntetjuk-a-bortonbizniszt-az-elfogadott-torvenyi-szabalyozassal.*

[90] 57/1994. (XI. 17.) AB határozat.

[91] 2010 novemberében még az akkor még hatályos Alkotmányt is úgy módosították, hogy az Országgyűlés az adóévet megelőző öt évre visszamenőleg is kivethessen különadókat. Az Alaptörvény azonban már nem tartalmazott ilyen felhatalmazást.

„*ad malam partem*", azaz hátrányos következményekkel jár a norma címzettjei számára, ám csak akkor, ha annak nincs alkotmányos indoka. Ezt követően az AB már a korábbiakhoz képest fellazult értelmezési keretet használta, mert az szinte korlátlan lehetőséget biztosított a visszamenőleges hatályú szabályozás érvényben tartására.

A Kormány gyermekvédelmi kampányához kapcsolódva fogadták el 2024-ben azt a törvénymódosítást, amely a gyermekvédelmi intézményekben foglalkoztatottak számára új típusú alkalmassági vizsgálatot írt elő, s azt a korábban létrejött jogviszonyokra is kiterjesztette úgy, hogy az erre vonatkozó nyilatkozattételi kötelezettség megtagadása a jogviszony azonnali felmondását vonta maga után.[92] Az AB elismerte a szabályozás visszamenőleges hatályát és annak *ad malam partem* jellegét, mégis alkotmányosnak nyilvánította a gyermekek alkotmányos jogai – konkrétabban nem megjelölt – védelmének érdekében.[93]

Jelentősen változtak a tisztességes eljárás jogállami standardjai is. Különösen a jogorvoslathoz való jog követelményei enyhültek, néhány jelentős politikai súlyú kérdésben pedig még e jog lényeges tartalma sem kapott védelmet. A jogorvoslat hiánya a vallási közösségek egyházi jogállásának elismeréséről szóló országgyűlési döntések esetében például azért minősült alkotmányosnak, mert ugyan „a parlamenti döntés formájára, alakiságára, időbeliségére vonatkoznak jogi normák, tartalma azonban politikai mérlegelés eredménye".[94] A korábbi alkotmánybírósági gyakorlat azonban nem zárta ki a jogorvoslathoz való jogot a politikai típusú döntésekkel szemben.

Ugyanez a felfogás vezethette az Alkotmánybíróságot, amikor nem találta alkotmánysértőnek, hogy az Állami Számvevőszék, illetve a Szuverenitásvédelmi Hivatal döntéseivel szemben a törvényhozó nem biztosított jogorvoslati lehetőséget, mondván, hogy e szervek határozatai nem hatósági döntések.[95] Az AB álláspontja ezekben az ügyekben rendkívül hasznos volt a kormánypártok számára – hiszen például az ÁSZ kockázat nélkül súlyos bírsággal sújthatott ellenzéki pártokat a 2022. évi parlamenti választások előtt és után, valamint a 2024-es európai parlamenti és önkormányzati választások előtt, ahogy a Szuverenitásvédelmi Hivatal is szabadon folytathatott lejáró kampányokat a független sajtó, számos civil szervezet, illetve az ellenzéki pártok ellen –, viszont megnyitották az elvi lehetőséget a jogorvoslat kizárására bármely – nem hatóságinak minősülő – állami döntéssel szemben, ha annak kötelező végrehajtását egy másik – már hatósági típusú – szerv hajtja végre.

A kormánypolitika érvényesülésének védelme érdekében az Alkotmánybíróság számos esetben volt hajlandó az alapjogvédelem korábbi szintjének leszállítására. Amíg például az 1990-es években a testület a nyugdíj-váromány okat és a nyugellátásokat az alkotmányos tulajdonvédelem szabályai alapján védte,[96] addig ezt a gyakorlatát feladta a Kormány 2010-es évek elejétől érvényesített nyugdíjpolitikája tekintetében. Így például alkotmányosnak bizonyult az az új szabályozás, amely

[92] Lásd a 2024. évi XXX. törvényt a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról.
[93] 3/2025. (V. 29.) AB határozat.
[94] 3193/2020. (VI. 11.) AB határozat.
[95] Lásd a 32/2019. (XI. 15.) és a 20/2024. (XI. 28.) AB határozatokat.
[96] 43/1995. (VI. 30.) AB határozat.

szerint nem kaphatnak nyugdíjat azok a közszolgálati dolgozók, akik a nyugdíjkorhatár elérése után is tovább dolgoztak, ráadásul az AB elfogadta azt a kormányzati érvelést, amely szerint csak az veszélyeztetné a nyugdíjrendszer egyensúlyát, ha a közszférában foglalkoztatottak egy része kapna „dupla ellátást".[97]

Az Alkotmánybíróság nem állta útját az Alaptörvény X. cikkében biztosított akadémiai szabadság többszöri súlyos megsértésének, sőt legitimálta azokat. Ez a folyamat nyilvánult meg a már említett CEU-ügyben hozott döntéssel, majd folytatódott az ún. SZFE-üggyel, illetve az MTA kutatóhálózatának kormányzati irányítás alá helyezésével. Ezekben az ügyekben az AB látványosan eltért a kutatási szabadsággal, illetve az egyetemi autonómiával kapcsolatos korábbi gyakorlatától. Amíg például 2005-ben még az egyetemek tekintetében alkotmányellenesnek minősült a fenntartó korlátlan döntési joga,[98] 2021-ben már az Alaptörvénnyel összhangban lévőnek bizonyult ugyanez a Színház- és Filmművészeti Egyetem esetében,[99] jóllehet a tudományos kutatás szabadságának alkotmányi szintű szabályozása nem lett enyhébb a korábbi Alkotmányhoz képest. Az AB szerint nem sérült az egyetem autonómiája azáltal, hogy az SZFE fenntartói jogait egy közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány kuratóriuma kapta meg, amelynek tagjait – figyelmen kívül hagyva az egyetem javaslatait – a Kormány egy tagja nevezte ki, hogy a kuratórium dönthetett az egyetem alapdokumentumainak egyoldalú módosításáról, a vezetők pályáztatás nélküli kinevezéséről, s hogy a szenátus döntéshozatali jogosítványai véleményezési jogkörre szűkültek. Egy 2022-es döntés azt sem tartotta az akadémiai szabadság csorbításának, hogy a Magyar Tudományos Akadémiától elcsatolták a teljes kutatóhálózatát, azaz megfosztották a tudományos tevékenységet végző költségvetési szerveitől, s azokat egy központi kormányzati szerv irányítása alá helyezték.[100]

A korábbi gyakorlattal való leglátványosabb szakítást azonban az emberi méltósághoz való jog dogmatikai alapjának átértelmezése jelentette. Amíg az emberi méltósághoz való jog individualista felfogása 1990-től kezdve az alapjogi dogmatika alapjául szolgált, az újabb AB-gyakorlat e jog kollektivista felfogását képviselte, összekötve az Alaptörvény O) cikkében foglalt elvet („Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni") az emberi méltósághoz való joggal. Eszerint az Alaptörvény „emberkép formulájának" lényege, hogy az embert közösségi lénynek tekinti, s – az Alkotmánybíróság szerint – ezen az alapon kell értelmezni az emberi méltóságot is. Az AB-nek minden bizonnyal azért volt szüksége e teljesen új doktrínára, hogy megerősíthesse a hajléktalanság (a közterületen életvitelszerű tartózkodás) szabálysértéssé nyilvánításának alkotmányosságát, amire a hetedik alaptörvény-módosítás nyomán került sor. Elvileg egy másik magyarázat is lehetséges, mely szerint az AB-nak azért kellett ilyen látványosan eltérnie korábbi felfogásától, mert 2012-ben már foglalkozott a hajléktalanság szankcionálásával, és akkor éppen ellentétes döntést hozott: amíg 2012-ben még úgy látta, hogy a Szabálysértési Törvény (Szabs.

[97] 29/2017. (X. 31.) AB határozat.
[98] 41/2005. (X. 27.) AB határozat.
[99] 21/2021. (VI. 22.) AB határozat.
[100] 30/2022. (XII. 6.) AB határozat.

tv.)[101] ezzel „egy élethelyzetet, az utcán való élést, azaz magát a hajléktalanságot minősítette büntetendőnek”,[102] ezúttal már azt hangsúlyozta, hogy a Szabs.tv. „nem egy élethelyzetet, nem a hajléktalan létet, hanem az együttműködési kötelezettség szándékos és ismételt megtagadását, illetve folyamatos negligálását szankcionálja”.[103] Ennek azonban az lehetett az indoka, hogy az alkotmányozó kormánytöbbség 2018-ban a hetedik alaptörvény-módosítással épp a korábbi AB-határozatot írta felül. Ám a két határozat ellentéte épp azt illusztrálja, hogy az AB összetétele milyen közvetlen hatással van az alkotmánybírósági döntéshozatal tartalmára. Hiszen ha a hajléktalanság szabálysértéssé nyilvánítása ellentétben állt az emberi méltósághoz való joggal (a korábbi határozat szerint), akkor még az Alaptörvény módosított szövegéből[104] sem következhetett kényszerítő módon a hajléktalanság szankcionálása, másrészt csak hat alkotmánybíró vett részt mindkét döntés meghozatalában, s közülük négyen (Balsai István, Dienes-Ohm Egon, Pokol Béla és Szívós Mária) már 2012-ben is alkotmányosnak találták a közterületen való életvitelszerű tartózkodás szabálysértéssé nyilvánítását.

Az emberi méltóság doktrínájának átértelmezése egy 2021. decemberi határozattal érte el csúcspontját, amely a Kormány indítványára, az Európai Unió intézményeivel („Brüsszellel”) szembeni politikai kampány támogatása érdekében született az európai uniós klauzula absztrakt értelmezésére irányuló eljárásban. A határozat indokolása szerint az ember meghatározott társadalmi körülmények közé születik, amelyek meghatározzák az önazonosságát. Ha azonban a hagyományos társadalmi környezet megváltozik, az sérti identitását, s ezen keresztül az emberi méltósághoz való jogát.[105] Az Alkotmánybíróság az érvelésében nem tisztázta, hogy okfejtése hogyan kapcsolódik az Alaptörvény szövegéhez; a döntés aligha érthető a politikai kontextusának ismerete nélkül, hiszen az utólag is a Kormány álláspontját kívánta igazolni azt követően is, hogy az Európai Unió Bíróságának ítélete szerint Magyarország megsértette a menedékkérelmek elbírálására vonatkozó európai uniós jogot.[106] A határozat annak kimondásával, hogy ha az EU intézményeivel közös hatáskör gyakorlása „hiányosan” érvényesül, akkor Magyarország jogosult a közös hatáskör egyoldalú gyakorlására mindaddig, amíg az EU nem tesz hatékony intézkedéseket a közös hatáskör gyakorlására, az Alaptörvény európai uniós klauzulájának értelmezését is – *contra constitutionem*[107] – megváltoztatta, hiszen soha korábban nem állapított meg ilyen nemzeti hatáskört.[108]

[101] 2012. évi II. törvény.
[102] 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, [3.2.].
[103] 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, [67].
[104] „Tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás.” XII. cikk (3) bek.
[105] 32/2021. (XII. 20.) AB határozat.
[106] Case C-808/18 Commission v Hungary ECLI:EU:C:2020:1029.
[107] Az Alaptörvény E) cikke szerint a szuverenitásból eredő, és az EU-tagságból származó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges hatásköröket Magyarország csak az EU-intézményekkel közösen vagy az utóbbiak útján gyakorolhatja. Alaptörvény E cikk (2) bek.
[108] A határozat elemzését és kritikáját lásd Blutman László: „Az Alkotmánybíróság határozata arról, hogy egyes uniós jogi aktusok végrehajtása mellőzhető-e az Alaptörvényre tekintettel” *Jogesetek Magyarázata* 2022/1. 5–12.

5. 5. ALKOTMÁNYELLENES MULASZTÁS, ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNY MEGÁLLAPÍTÁSA VAGY RÉSZLEGES MEGSEMMISÍTÉS

Az Alkotmánybíróság határozatában gyakran olyan jogkövetkezményt állapított meg, ami a kormánytöbbség számára fontos, politikai vonatkozású ügyekben még akkor is biztosította a jogalkotó akaratának érvényesülését, ha a szabályozás alkotmányellenesnek bizonyult. Ennek az eljárási módnak a nagy előnye, hogy még az alkotmányellenesnek minősített jogszabályok is hatályban tarthatók, miközben az AB ellensúly szerepének látszata is megmarad.

A módszer lényege, hogy az AB a kifogásolt jogszabály megsemmisítése helyett alkotmányos mulasztást vagy alkotmányos követelményt állapít meg, illetve a vitatott jogszabály valamely kevéssé fontos részét semmisíti meg, a lényeges tartalom megőrzésével. Eredeti célja szerint az első eszköz a szabályozás alkotmányos jelentőségű hiányosságának pótlására ad lehetőséget, a második a vitatott norma alkotmányos értelmezését teszi kötelezővé, vagy ahhoz ad irányelvet, míg a harmadik kijavítja a jogszabály alkotmányossági hibáit. Mindhárom megoldás legitim lehet a jogrendszer kímélésének szándéka alapján azáltal, hogy lehetővé teszi a szabályozás alkotmányossági korrekcióját, vagy azt maga végzi el.

A Kormány politikai érdekeinek védelmében eljáró AB szempontjából alkalmazásuknak szinte nincsenek is kockázataik, hiszen igazolható, hogy az AB igenis fellépett az alkotmányosság védelmében ezekkel az eszközökkel. Még ha nem sikerült is az alkotmányellenesség felszámolása jogalkotással, és az alapügy később visszakerül az AB elé, a testület akkor már hivatkozhat arra, hogy ítélt dologról (*res judicata*) van szó, ahogy azt meg is tette néhányszor.

Visszaélésszerű – így például pártpolitikai szempontok szerinti – használatuk azonban súlyos károkat okoz az alkotmányos demokráciának és a jogrendszer integritásának, mert ha maga a jogszabály mögötti politikai szándék alkotmányellenes, akkor nem várható annak kijavítása vagy az ilyen norma alkotmányszerű értelmezése, illetve az esetlegesen alkotmányellenes normatartalom végleges jóváhagyást nyer.

A vizsgált időszakban számos esetben beigazolódott, hogy az alkotmányellenes mulasztás megállapítása vagy alkotmányos követelmény meghatározása a jogszabály megsemmisítése helyett, illetve a jogszabály részleges érvénytelenítése nem annyira a jogrendszer, mint inkább a kormánypolitika megkímélésének voltak az eszközei. Erre lehet következtetni azokban az esetekben, amikor a megmentett jogszabály különösen súlyos, vagy koncepcionális alkotmányellenességben szenvedett, vagy ha az alkotmánysértést később sem orvosolták.

Az alkotmányellenes mulasztás visszaélésszerű megállapításának iskolapéldája volt az a 2016-os határozat, amely a miniszterelnök háza előtti demonstráció betiltása elleni alkotmányjogi panasz ügyében született.[109] Ebben az esetben ugyanis nem arról volt szó, hogy a szabályozásból hiányzott valamilyen, egyébként alkotmányosan kötelező elem, hanem arról, hogy a betiltásnak hiányoztak a jogi alapjai.

[109] 13/2016. (VII. 18.) AB határozat.

A gyülekezési jog korábbi konstrukciója teljes körű volt abban a tekintetben, hogy pontosan meghatározta a főszabály (minden közterületen lehet gyűlést tartani) alóli kivételeket, s a miniszterelnök házának utcája nem szerepelt ezek között. Az AB tulajdonképpen javaslatot tett a jogalkotónak egy norma olyan tartalmára, amely alkotmányosan nem volt kötelező.

Az Alkotmánybíróság 2017-ben annak ellenére nem biztosított jogvédelmet a Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség egyházi fenntartói minőségének a hatóságok által való visszautasításával szemben, hogy egy saját korábbi határozata szerint annak egyházi jogállása nem szűnt meg,[110] valamint az EJEB az egyházi jogállásától való megfosztása miatt 2017-ben pénzügyi elégtételt ítélt meg a számára,[111] közvetve elismerve, hogy a megfosztás az Emberi Jogok Európai Egyezménybe ütközött.[112] Az AB határozata, amely három és fél évvel az indítvány beadása után született meg, nem semmisítette meg az alkotmányjogi panasz által sérelmezett bírói ítéletet, hanem mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg amiatt, hogy a jogalkotó nem rendelkezett külön arról az esetről, ha a hatóságok elmulasztják kötelezettségeik teljesítését.[113] Az ügy később visszakerült az AB elé, de a testület ismét csak alkotmányellenes mulasztást állapított meg, és új határidőt határozott meg az Országgyűlés számára jogalkotási kötelezettségének teljesítésére.[114]

A mulasztásos alkotmánysértés megállapítása aggályos volt azokban az esetekben, amelyekben a jogalkotói kötelezettség teljesítésének előírása nem valamely hiányzó normatartalom pótlására irányult, hanem alkotmányellenes normatartalom kicserélésére vagy ellensúlyozására. Ez olyan kiemelt jelentőségű ügyekben is előfordult, mint az európai uniós forrásokból megvalósított útépítés szerződési feltételeire vonatkozó közérdekű adatok kiadásának megtagadása,[115] vagy ahogy az az egyebek mellett a munkavállalók rendkívüli munkaidőkeretét előíró, elhíresült „rabszolgatörvény" esetében történt,[116] hogy csak a legnagyobb politikai konfliktusok kerüljenek kiemelésre. Hasonló történt az MTA kutatóhálózatának elcsatolásának ügyében, amikor a mulasztás az AB szerint abban állt, hogy a törvény[117] nem rendezte az új irányítási és működési struktúra vagyoni viszonyait, miközben az alkotmányjogi kifogások részben épp arra utaltak, hogy az MTA-vagyon jelentős részének kötelező ingyenes használatba adása alaptörvény-ellenes volt.[118]

[110] 6/2013. (III. 1.) AB határozat.

[111] Case of Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség v. Hungary (Application no. 54977/12) of 25 April 2017.

[112] Az „igazságos elégtétel" alapjául ugyanis egy másik ügyben hozott ítéletére hivatkozott, amelyben egy másik vallási közösség egyházi jogállástól való megfosztását az Egyezménybe ütközőnek találta. Case of Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary (Application nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41553/12, 54977/12 and 56581/12).

[113] 36/2017. (XII. 29.) AB határozat.

[114] 3310/2018. (X. 16.) AB határozat.

[115] 7/2020. (V. 13.) AB határozat.

[116] 18/2021. (V. 27.) AB határozat.

[117] 2019. évi LXVIII. törvény.

[118] 30/2022. (XII. 6.) AB határozat. Igaz, a döntés az Alkotmánybíróság azon meghökkentő állítására épült, hogy az MTA nem vesztette el a tulajdona feletti rendelkezési jogát.

Kiváló szolgálatot tett az Alkotmánybíróságnak az alkotmányos követelmény megállapításának, s ezzel az alkotmányosan aggályos jogszabályok fenntartásának lehetősége számos politikailag érzékeny ügyben.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásainak rendszerét átalakító 2011-es törvénnyel[119] kapcsolatban számos indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz. Ezek többsége ugyan egyedi jogviták kapcsán beadott alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés volt, viszont a kedvezményes nyugdíjjogosultság megszüntetése, illetve a rokkantnyugdíjak utólagos felülvizsgálata a Kormány kiemelt politikai céljai közé tartozott 2011-től kezdve. Az egyik ilyen ügyben a bírói kezdeményezés a törvény azon rendelkezését kifogásolta, amely az ellátás összegének megállapításakor különbséget tett az igénylők között aszerint, hogy a kérelem beadását megelőzően hány napi jövedelemmel rendelkeztek. Az AB elutasította a diszkriminációra vonatkozó kifogást, s a problémát egy olyan alkotmányos követelmény megállapításával kívánta megoldani, amely szerint a különbséget tevő rendelkezéseket úgy kell értelmezni, mintha nem tennének különbséget.[120]

Az ÁSZ-törvény alkotmányossági felülvizsgálatának ügyében hozott, már említett határozat egyik rendelkezése jól mutatja, hogy az alkotmányos követelmény megállapítása bizonyos esetekben alkalmatlan az alaptörvény-ellenes helyzet orvoslására, illetve hatékony jogvédelem biztosítására. Az ÁSZ döntéseivel szembeni jogorvoslat hiányát az AB úgy kívánta megoldani, hogy alkotmányos követelményként határozta meg, hogy a bíróságok vizsgálják meg az ilyen döntéseket végrehajtó Államkincstár határozatait, mivel ez utóbbi már hatósági szerv, míg az Állami Számvevőszék nem az.[121] Csakhogy az Államkincstárt jogszabály kötelezi az ÁSZ döntéseinek végrehajtására, s e körben a hatóságnak semmilyen mérlegelési joga nincs.[122] Ez azt jelenti, hogy mivel az Államkincstár döntései formálisan jogszerűek, a rendes bíróságok aligha nyújthatnak akár ilyen közvetett módon jogvédelmet az érintettek számára. Jól mutatja az alkotmányos követelmény megállapításának haszontalanságát, hogy az alkotmányossági probléma később visszakerült az AB elé, amelynek az érdemi eldöntését azonban a Juhász Miklós, Hende Csaba, Horváth Attila, Polt Péter, Varga Réka összetételű tanács „ítélt dologként" visszautasította.[123]

A közérdekű adatok veszélyhelyzet alatti nyilvánosságával kapcsolatos, fentebb már hivatkozott döntésben meghatározott alkotmányos követelmény sajátossága az volt, hogy a támadott jogszabályban már benne lévő rendelkezést ismételte meg.[124] Ugyanez történt az SZFE-ügyben is, ahol az előírt alkotmányos követelmény a szenátus jogszabályban is biztosított véleményezési joga volt,[125] és tulajdonképpen abban a határozatban is, amely 2021-ben a műemlék épületekben lévő bérlakások elidegenítését tette lehetővé, azt az alkotmányos parancsot fogalmazva meg,

[119] 2011. évi CXCI. törvény.
[120] 2/2018. (IV. 6.) AB határozat.
[121] 32/2019. (XI. 15.) AB határozat.
[122] Lásd a 16/2018. (XII. 19.) PM rendeletet.
[123] 1056/2026. (II. 20.) AB határozat.
[124] 15/2021. (V. 13.) AB határozat.
[125] 21/2021. (VI. 22.) AB határozat.

hogy a műemlékvédelmi hatóság „döntéshozatala során a műemlékvédelmi érdekeket ne rendelje egyéb szempontok alá", és „a műemlékvédelmi szempontokat figyelembe véve adjon hozzájárulást az elidegenítéshez".[126] Remélhetőleg a műemlékvédelmi hatóságok megfogadták ezt az alkotmányos követelményként megfogalmazott tanácsot.

Ugyancsak különleges volt az az alkotmányos követelmény, amit az AB a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok önállóságának megszüntetése miatt ötvenkét országgyűlési képviselő által kezdeményezett utólagos normakontrollra irányuló eljárásban írt elő. Az Alkotmánybíróság az ügy érdemét illetően arra a következtetésre jutott, hogy az új szervezeti struktúra kialakítása (a korábban önálló hatóságokat a megyei kormányhivatalokba integrálták) az egészséges környezethez való jog tekintetében nem jelenti a már elért védelmi szinttől való visszalépést, mert az integrált hatóságoknak is érvényesíteniük kell a környezetvédelmi szabályokat (a kifogás politikai hátterét az az aggály jelentette, hogy a környezet- és természetvédelmi szempontok háttérbe kerülnek majd a szakhatóságok önállóságának megszűnése miatt). Meglehet azonban, hogy az AB sem volt biztos a dolgában, ugyanis a határozathoz egyrészt azt az alkotmányos követelményt fűzte, hogy az eljáró kormányhivatal döntéshozatala során „a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá",[127] másrészt alkotmányellenes mulasztást is megállapított amiatt, hogy a szervezeti átalakítást bevezető salátatörvények nem írták elő az új hatóságnak, hogy döntéseikben „megállapítást kell tenniük" „az ügy környezet és természetvédelemre gyakorolt hatásáról".

Az Alkotmánybíróság időnként azt a technikát választotta a súlyos alkotmányos aggályokat felvető szabályozások megerősítése során, hogy azok egy-egy technikai vagy kisebb jelentőségű rendelkezését megsemmisítette, lényegi részeit azonban alkotmányosnak minősítette.

Ezzel a módszerrel élt a műemléki lakások eladásáról szóló, fentebb említett ügyben,[128] és az állami tulajdonú kastélyok nagy vihart kavart ingyenes magántulajdonba adását lehetővé tevő döntésében is, egyúttal tanácsot is adva a jogalkotónak, hogy milyen úton lehet ezt a jogalkotói célt a nemzeti vagyon különleges védelmére vonatkozó alaptörvényi szabályok ellenére megvalósítani.[129]

5. 6. A FŐ ALKOTMÁNYJOGI ÉRV(EK) FIGYELMEN KÍVÜL HAGYÁSA

A 2016 és 2026 között a politikai jelentőséggel bíró ügyek egy részében az Alkotmánybíróság határozatainak indokolásában látványosan nem reagált az indítványokban kiemelten fontos alkotmányossági érv(ek)re. Annak megítélése persze, hogy egy alkotmányjogi vitában melyek a legfontosabb érvek, nem könnyű, különösen, ha összetett, több különböző érdeket vagy alapjogot érintő ügyről van szó. Ez

[126] 25/2021. (VII. 21.) AB határozat.
[127] 4/2019. (III. 7.) AB határozat.
[128] 25/2021. (VII. 21.) AB határozat.
[129] 5/2024. (II. 6.) AB határozat.

azonban nem jelenti azt, hogy ez nem is lehetséges: maga az AB is gyakorta minősíti határozataiban az indítványozók érveit.

Az alkotmányos kifogások fő érveinek figyelmen kívül hagyása a legkézenfekvőbb eszköz, ha az indítvány megalapozott, sőt olyan erős érvek szólnak mellette, amelyekkel szemben a testület a kormányzati érdekeket nem tudja hitelesen képviselni, azaz nem képes megfelelően igazolni a vitatott jogszabály alkotmányosságát, vagy – intézményi érdekből – nem vállalja fel a gyenge igazolás ódiumát. Az érzékeny politikai ügyek esetén az AB „hallgatása" akkor is előtérbe kerülhetett, ha valamely döntést már nem lehetett tovább halogatni. Egy másik előnye e módszernek az imént említett bizonytalanságból fakad: ha egyszer az AB határozatot hozott, könnyű védekezni e váddal szemben azzal, hogy a döntés vesztesei nem tudnak belenyugodni abba, hogy a testület nem nekik adott igazat. Különösen akkor nehéz a fő alkotmányjogi érvek negligálásának bizonyítása, ha maga az indítvány is abban az egyébként gyakori érvelési hibában szenved, hogy a leglényegesebb érvek mellett számos más, kevéssé meggyőző és könnyen elutasítható indokra is hivatkozik.

Hátránya azonban ennek a technikának, hogy nem alkalmazható a kétváltozós viták esetén, vagyis az olyan esetekben, amelyek eldöntése két hangsúlyos, szembenálló érv közti választással oldható meg. Az is e módszer használata ellen szól, hogy ha az AB egy jelentős alkotmányjogi érvelést negligál, az más ügyekben ismét előfordulhat.

Ehhez az eszközhöz nyúlt az Alkotmánybíróság a 2010-es kormányváltás után a korábbi állami pozíciók megszűnése után fizetett végkielégítések összegének 98%-a után kivetett különadó ügyében. Miután az az Európai Jogok Európai Bírósága (EJEB) szerint sértette az Emberi Jogok Európai Egyezményét,[130] a különadó összegét később 75%-ra módosították. Amikor az ügy egy bírói kezdeményezés útján az Alkotmánybíróságot is elérte,[131] a testület két tűz közé került: egyrészt korábban a 98%-os különadót „konfiskatórius jellegűnek", valamint visszamenőleges hatályú szabályozásnak minősítette és alkotmányellenesnek találta,[132] és az EUB vonatkozó ítéletei is ezen az alapon álltak, másrészt azonban a „pofátlan végkielégítések" visszafizettetése a Fidesz 2010-es kampányának egyik fő ígérete volt. Mivel a bírói kezdeményezés a vitatott szabályozás nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányult, az AB számára még a közpénzügyi törvények felülvizsgálatára vonatkozó hatásköri korlátozás sem jelentett menekülő utat. Az Alkotmánybíróság határozata gyakorlatilag nem tartalmazott érdemi indokolást, csupán arra utalt, hogy bár „nem zárható ki", hogy az EJEB az új szabályozást is – annak „retrospektív aspektusa" miatt – az Egyezményt sértőnek találná, korábbi ítéletei csak a 98%-os különadóról szóltak, nem pedig a 75%-osról. Ez ugyan nem adott választ a túlzott mértékű, visszamenőleges hatályú adókivetés alkotmányos-

[130] Case of N.K.M v. Hungary (Application no. 66529/11) of 14 May 2013; Case of Gáll v. Hungary (Application no. 49570/11) of 25 June 2013; Case of R.Sz. v. Hungary (Application no. 41838/11) of 2 July 2013.

[131] Az ügy tárgya egész pontosan az volt, hogy a módosított (75%-os) adókötelezettség felett megfizetett, de visszajáró adó után az adózó nem volt jogosult késedelmi kamatra.

[132] 184/2010. (X. 28.) AB határozat.

sági problémáira, de a kérdés hasonló kontextusban – azaz a nemzetközi szerződésbe ütközésre hivatkozással – már nem került vissza az AB elé.

A felsőoktatási autonómia védelmének aligha az Alkotmánybíróság azon döntése lesz az etalonja, amely az SZFE-ügyben alkotmányosnak minősítette azt a veszélyhelyzeti kormányrendeletet, amely felhatalmazta az egyetem fenntartóját – vagyis a Kormány által kinevezett alapítványi kuratóriumot –, hogy „rendkívüli helyzet" esetén felfüggeszthesse az oktatást. A kormányrendelet valójában az egyetem alapítványi átalakítása, illetve az egyetemi autonómia megszüntetése miatti, országos figyelmet kiváltó hallgatói sztrájk letörése érdekében született 2020 novemberében: az alapítvány kuratóriuma két nappal a rendelet kihirdetése után fel is függesztette az oktatást, továbbá úgy határozott, hogy nem ismeri el a hallgatók előző, már teljesített félévét. Noha az AB határozata elismerte, hogy „a tanulmányi kötelezettségek jogszerű teljesítésének megállapítása az oktatási-kutatási autonómia körébe tartozó jogkör", amelynek az egyetem szenátusa a letéteményese, mégsem találta kifogásolhatónak, hogy arról a kuratórium döntött.[133]

Az AB részéről teljesen érthető volt a fő alkotmányjogi érv egyszerű figyelmen kívül hagyása abban a jogvitában, amely korlátozta a piaci versenyt a bányászati jogok hasznosítását illetően. A feladat – megindokolni a bányászati jogok nyílt pályáztatás nélküli 20+10 éves koncesszióba adását a koronavírus-járvány elleni védekezés érdekében – eleve lehetetlen volt, ezért az AB nem is próbálkozott ilyesmivel.[134]

Az Alkotmánybíróság nem vizsgálta azt az indítványozói érvelést sem, amely szerint az az igazságügyminiszteri rendelet, amely kizárta, hogy a fogvatartottak levélben újságot, nyomtatványt, könyvet, füzetet, írólapot kapjanak, sértette a fogvatartottak véleménynyilvánításhoz és sajtószabadsághoz való jogát. Az AB határozatának indokolásában csupán emlékeztetett a hatályos szabályozásra és annak indokolására, „ahogy erre az igazságügyi miniszter is utalt *amicus curiae* beadványában".[135]

Az Alkotmánybíróság időnként túlteljesítette a kormányzat politikai elvárásait. Miután 2018 decemberében több ellenzéki képviselőt erőszakkal távolítottak el a közmédia (az MTVA, azaz a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap) Kunigunda utcai székházából, a kormánytöbbség, ahelyett, hogy vizsgálatot indított volna a képviselői jogok megsértésének nyilvánvaló gyanúja miatt, inkább úgy módosította a képviselők jogállását szabályozó Országgyűlési Törvényt (OGYtv.), hogy megszüntette a parlament tagjainak a közintézményekbe való belépéshez való jogát.[136] Hatvanöt országgyűlési képviselő azonban még ezt megelőzően két olyan honvédelmi miniszteri rendelet utólagos normakontrollját kezdeményezte, amelyek magát a minisztert felhatalmazták arra, hogy a belépést megtagadja a zárt honvédelmi objektumokba, amelyeket viszont maga a miniszter, sőt az adott objektum

[133] 28/2021. (XI. 5.) AB határozat.
[134] 3152/2022. (IV. 12.) AB határozat.
[135] 3322/2022. (VII. 21.) AB határozat.
[136] Lásd a 2019. évi CVIII. törvényt az Országgyűlés működését és a képviselők jogállását érintő egyes törvények módosításáról.

vezetője jelölheti ki. Az indítvány sarokpontja az volt, hogy ez a szabályozás messze túlment az OGYtv. felhatalmazásán, amely csupán a képviselők ilyen objektumok területére való „belépésének" szabályozására terjedt ki. Sokáig úgy tűnhetett, hogy a nyilvánvalónak tűnő alkotmánysértés felett az AB a jól bevált késedelmes döntéshozatal módszerével tér napirendre, különösen, mivel, mint láttuk, a kormánytöbbség maga oldotta meg a kérdést a képviselők tájékozódáshoz való jogának radikális korlátozásával. Több mint három és fél évvel az indítvány beadása után azonban az AB – valószínűleg azért, mert egyes ellenzéki képviselők továbbra is megpróbáltak bejutni különböző közintézményekbe – mégis határozatot hozott az ügyben. A fő alkotmányjogi érvre – a honvédségi intézményekbe történő belépés módjának szabályozására való felhatalmazás nem terjed ki a belépés megtiltására – azonban az AB nem reagált, csupán a kitiltás igazolásához keresett indokokat (mint például a „belépni szándékozók épsége, biztonsága").[137]

Az alkotmányossági kifogás megalapozottságának vizsgálatát az Alkotmánybíróság a Fővárosi Önkormányzat szolidaritási adójával kapcsolatos ügyben expressis verbis elhárította magától. Miután 2024-ben több mint kétszer annyi szolidaritási adót vetettek ki a fővárosra, mint amennyi költségvetési támogatást kapott, a konkrét normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett Helyi Önkormányzati Európai Chartájának arra a rendelkezésére hivatkozott, amely szerint az önkormányzatok pénzügyi forrásainak arányban kell állniuk kötelező feladataikkal. Az AB azonban határozatának indokolásában kifejtette, hogy „nem tartozik a feladatába az önkormányzati források és kiadások számszerű összemérése",[138] az viszont nem tűnik ki belőle, hogy akkor a testület hogyan, milyen szempontok szerint vizsgálja a belső jog összhangját e nemzetközi szerződés előírásaival.

5. 7. A KORÁBBI ALKOTMÁNYELLENES GYAKORLAT FOLYTATÁSA

Az Alkotmánybíróság Kormányt támogató eszközrendszerének volt a része saját korábbi alkotmánysértő gyakorlatának folytatása, vagyis ha a kormányzati érdekek legitimálása nem kívánta meg a korábbi gyakorlat megváltoztatását vagy egyes alkotmányos fogalmak átértelmezését, akkor épített saját, 2010 óta kialakított megoldásaira.

Önmagában a korábbi gyakorlatra való hivatkozás azonban nemhogy nem jelent problémát, hanem egyenesen elvárható egy alkotmánybíróságtól a működésének kiszámíthatósága, illetve általában a jogbiztonság érdekében. Ebbe a körbe ezért csak azok a döntések sorolhatók, amelyek a 2010 után kialakult, alkotmányosan aggályos gyakorlatra épültek, vagyis azok folytatását jelentették.

Ez a gyakorlat kezdetektől fogva nem kifogásolta azt az újabb szokást, amely szerint az Országgyűlés szabadon dönthet arról, hogy egy törvényen belül mely rendel-

[137] 3416/2022. (X. 21.) AB határozat.
[138] 18/2024. (XI. 11.) AB határozat, [72].

kezéseket nyilvánít sarkalatosnak (vagyis amelyeket csak a jelen lévő országgyűlési képviselők legalább kétharmadának szavazatával lehet megváltoztatni), és melyeket egyszerű többséggel módosíthatónak. Az Alaptörvény azonban csak „sarkalatos törvényt" ismer,[139] sarkalatos törvényi rendelkezést nem, és meg is határozza annak fogalmát.[140] A kétharmados követelmény a törvények két típusa között tesz eljárási különbséget annak érdekében, hogy meghatározott törvényhozási tárgyakat csak széles konszenzussal lehessen meghozni. Az ugyanazon törvényen belüli „sima" és „sarkalatos" rendelkezések elfogadása visszaélésszerű törvényalkotási gyakorlat, az Alaptörvény nem biztosít ilyen hatáskört az Országgyűlés számára. Az AB azonban soha nem kifogásolta ezt, noha a kormánytöbbség gyakran önkényesen határozta meg a törvényi rendelkezésekhez kapcsolódó jövőbeli többségi követelményeket.

Idesorolhatók azok a határozatok is, amelyek zöld utat adtak azoknak a veszélyhelyzeti kormányrendeleteknek, amelyek bizonyos alapjogok gyakorlását ellehetetlenítették anélkül, hogy igazolható lett volna összefüggésük a veszélyhelyzet kihirdetésének eredeti okával, vagy vizsgálták volna szükségességüket vagy arányosságukat.[141]

Az ÁSZ-törvény alkotmányossági felülvizsgálata során hozott alaptörvény-ellenes AB-döntés gyakorlattá válását mutatta a 20/2024. (XI. 28.) AB határozat is, amely nem kifogásolta, hogy az állam egy szerve – ebben az esetben a Szuverenitásvédelmi Hivatal – bármely magánszemélyt, civil szervezetet, sajtóterméket vagy pártot súlyosan megbélyegző állásfoglalásával szemben nincs bírói (sőt semmilyen) jogvédelem.

Az AB töretlenül folytatta a Színház- és Filmművészeti Egyetem autonómiáját felszámoló jogszabályok legitimálását, amivel bizonyos értelemben a CEU-ügy hagyományait folytatta,[142] ahogy nem végzett félmunkát a jogszabályok végrehajtására való felkészülési idő korábbi jogállami követelményének kiüresítését illetően sem: egy 2024-es döntés szerint azt még egy olyan kormányrendelet sem sértette, amely két alapvető élelmiszertermék hatósági áras kereskedelmére való átállásra éjszaka egy óra harminckilenc percet biztosított.[143]

5. 8. EGYÉB KORMÁNYTÁMOGATÓ DÖNTÉSEK

Az Alkotmánybíróság több, politikai szempontból fontos, ám alkotmányosan erősen kétséges jogszabályt erősített meg olyan értelmezés vagy érvelés alapján, amely egyedinek tekinthető, azaz – szemben az eddig említett esetekkel – nem fejlődött standard legitimációs módszerré. Néhány esetben eredményesen használta ki az

[139] Az Alaptörvény 72-szer utal a sarkalatosság követelményére, de minden esetben sarkalatos törvényt említ.

[140] „A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges." Alaptörvény, T cikk (4) bek.

[141] Lásd például a 3033/2022. (I. 31.) AB határozatot.

[142] Lásd a 21/2021. (VI. 22.), 28/2021. (XI. 5.) és 3005/2024. (I. 12.) AB határozatokat.

[143] 3078/2024. (III. 1.) AB határozat. Vö. 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat.

indítványok elégtelenségét. Ilyenkor általában az indítványhoz kötöttség szűk értelmezése alapján járt el, akkor is, ha a támadott norma – vagy azzal kapcsolatban más jogszabály – alkotmányellenessége egyértelműnek tűnt, s amely ügyek esetében – szoros tartalmi összefüggés alapján – az Alaptörvény kivételt tartalmaz az indítványhoz kötöttség követelménye alól.[144]

A Kormány szabad kezet kapott az Országgyűléstől arra, hogy gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokat tetszése szerint nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánítson – amely felhatalmazással aztán a Kormány számos esetben élt is. Az egyik ilyen kormányrendelettel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz kapcsán az AB akár megalapozottan hivatkozhatott arra, hogy a rendelet nem lépte túl a törvényi felhatalmazást – ám a jogszabályok alóli általános felhatalmazást adó törvény alkotmányossága aligha lenne tartható jogállami körülmények között, s biztosan az AB-t is kellemetlen helyzetbe hozta volna, ha vizsgálatát – a szoros tartalmi összefüggés alapján – a törvényre is kiterjesztette volna; nem is tett ilyet.[145]

A szoros tartalmi összefüggés más esetben eltérő megítéléshez vezetett; a 3323/2024. (VII. 29.) AB határozatban például az Alkotmánybíróság három indítvány több tucat alkotmányossági kifogása alapján összesen nyolc jogszabály (öt veszélyhelyzeti rendelet és három törvény) alkotmányossági felülvizsgálatát végezte el az Alaptörvény három különböző időpontban hatályos szövegére tekintettel.

A kézbesítési vélelem alkotmányossága ügyében hozott határozat pedig kiváló példája annak, hogy hova vezet, ha az AB bizonyos ügytípusokban dogmatikai háttér, azaz előre megismerhető standardok nélkül „esetről esetre" dönt egy szabályozás alkotmányosságáról. Ebben az esetben például a testület szerint „a jogok és jogos érdekek hatékony érvényesítése, és ebből következően az igazságszolgáltatás és a közigazgatás kiszámítható működése" érdekében indokolt a kézbesítési vélelem, függetlenül „attól, hogy a határozat címzettje önhibájából vagy önhibáján kívül nem veszi át a határozatot".[146] Így hát „tisztességesnek" minősült az az eljárás, amelyben végrehajthatóvá vált a szabálysértés miatti elzárás még úgy is, hogy az érintett azért nem élhetett jogorvoslathoz való jogával az azt kiszabó határozat ellen, mert a rendőri jelentésben elírás történt a lakcím rögzítésekor, s így nem is kaphatta meg a határozatot, ami ellen jogorvoslatot nyújthatott volna be.

Az egyik legkülönlegesebb határozat azonban bizonyosan a Nemzetközi Beruházási Bankról – amit a sajtóban gyakran csak „KGB-banknak" neveztek – szóló nemzetközi szerződést becikkelyező törvény[147] ötvenhárom országgyűlési képviselő által kezdeményezett alkotmányossági felülvizsgálata alapján született, amelyben a jogvita lényege az volt, hogy vajon alkotmányos-e, hogy a törvény lényegében teljes körű immunitást biztosított a Bank tevékenysége és alkalmazottai számára. A határozat azért figyelemre méltó, mert az Alkotmánybíróság gyakorlatilag minden indítványozói kifogás esetében eltekintett a korábban bevettnek szá-

[144] Alaptörvény, 24. cikk (4) bek.
[145] Lásd a 3441/2022. (X. 28.) AB határozatot.
[146] 3458/2023. (XI. 7.) AB határozat, [28].
[147] 2019. évi XI. törvény.

tó alkotmányos követelményektől. Így azon kifogások tekintetében, amelyek szerint a bank munkavállalói nem indíthatnak munkaügyi jogvitát a munkáltatójukkal szemben, hogy más személyek és szervezetek semmilyen jogigényt nem támaszthatnak, s hogy a hatóságok semmilyen eljárást nem indíthatnak a bankkal szemben, a Nemzetközi Beruházási Bank belső szabályzataiban ígért önkorlátozás elvi lehetősége nem alkotmányjogi érv. A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését vagy az Alaptörvénybe foglalt közhatalmi hatáskörök – így például a bíróságok, a rendvédelmi szervek vagy a Magyar Nemzeti Bank alkotmányos jogköreinek – gyakorolhatóságát az érintett szerv jószándékára bízni alkotmányjogi abszurditás – ebben az esetben mégis ez történt.[148]

*

Az Alkotmánybíróság az elmúlt évtizedben többféle értelmezési és eljárási technikát fejlesztett ki az elé kerülő, politikailag nagy jelentőségű ügyek elbírálásakor. Ez teljesen normálisnak tekinthető egy alkotmányos demokráciában, jogállami körülmények között. Ebben az esetben azonban nem erről van szó. E módszerek ugyan körülírhatók, alkalmazásuk alapján a különböző határozatok csoportosíthatók. Csakhogy ezek alapja nem a vonatkozó gyakorlat dogmatikai kidolgozottsága, elvi megalapozottsága. Eltérő típusú jogvitákban, kiszámíthatatlan módon, a legtöbbször érdemi alkotmányjogi érvelés nélkül használták őket. A felsorolt értelmezési módszerek nem egy alaposan kimunkált értelmezési gyakorlat érvényesítését jelentették, hanem sajátos eszköztárként funkcionáltak az AB kezében. Egyetlen változó magyarázza plauzibilisen ezt a fajta működést: az eredménye. Az egymást követő Orbán-kormányok politikai érdekeinek támogatása, jogalkotásának formális legitimálása. Épp ebben különbözik a magyar Alkotmánybíróság hagyományosnak mondható, eklektikus és többnyire kiszámíthatatlan gyakorlatától.

Az Alkotmánybíróság 2016 és 2026 között nem töltötte be alkotmányos funkcióját, illetve nem azt a funkciót látta el, amit az Alaptörvény meghatározott a számára: nem a többi hatalmi ág ellensúlyaként, hanem a kormánytöbbség politikai akaratának formális-jogi legitimációt biztosító, alapvetően napi politikai érdekeket kiszolgáló szervként működött. Ennélfogva nemhogy esélye, de szándéka sem volt a magyarországi tekintélyelvű átmenet megakadályozására. Tevékenysége az elemzés számára rendkívül erős bizonyítékot szolgáltat annak a feltételezésnek az igazolásához, hogy a(z alkotmány-) bíróságok politikai kliensekkel való feltöltése e szervek működésének átpolitizálásához vezethet, elhomályosítva vagy akár teljesen megszüntetve azok alkotmányos rendeltetését. A magyarországi eset talán csak annyival járul hozzá ehhez az ismerethez, hogy ilyesmi nemcsak diktatúrákban fordulhat elő, hanem leépülő demokráciákban is.

[148] Lásd a 3284/2020. (VII. 17.) AB határozatot.