



Magyar Helsinki Bizottság



EÖTVÖS KÁROLY  
I N T É Z E T

---

# EGYPÁRTI ALKOTMÁNYBÍRÁK A KÉTHARMAD SZOLGÁLATÁBAN

---

Az egypárti alkotmánybírák 2011-2014 között  
hozott egyes döntéseinek elemzése

2015

# TARTALOMJEGYZÉK

---

Bevezető.....	3
Új bírák, új többség.....	6
Táblázat az elemzett határozatokról és az egyes alkotmánybírák álláspontjáról.....	8
<b>Balsai István</b>   <i>A politikus alkotmánybíró.....</i>	<b>11</b>
<b>Dienes-Oehm Egon</b>   <i>Az alkotmányozói gondolat olvasása.....</i>	<b>19</b>
<b>Juhász Imre</b>   <i>Az alkotmánybíráskodás logikájának feladása a „megváltozott történelmi körülményekre” tekintettel.....</i>	<b>27</b>
<b>Pokol Béla</b>   <i>A nemzeti kollektivista alkotmányértelmezés.....</i>	<b>33</b>
<b>Salamon László</b>   <i>A parlament mindenek felett.....</i>	<b>44</b>
<b>Stumpf István</b>   <i>Az alkotmányos meggyőződés és a politikusi attitűd küzdelme.....</i>	<b>49</b>
<b>Szalay Péter</b>   <i>A kormányzat bírāja vagy ügyvédje?.....</i>	<b>55</b>
<b>Szívós Mária</b>   <i>A megfelelés ígézetében.....</i>	<b>61</b>
Függelék az elemzett döntésekről.....	66

# BEVEZETŐ

---

Az elmúlt években a kormányzat megszállta az Alkotmánybíróságot. A korábbi alkotmány szerint az Alkotmánybíróság tagjaira, akiket az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával választott, a parlamenti frakciók egy-egy tagjából álló jelölő bizottság tett javaslatot. A mindenkori ellenzék és kormányoldal így kénytelen volt megegyezni az alkotmánybírák személyében. Ezt a szabályt 2010 júniusában alkotmánymódosítással változtatta meg a Kormány: a változtatás értelmében az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőiből álló olyan jelölő bizottság tesz javaslatot az alkotmánybíróság tagjaira, amely a frakciók közötti létszámarányoknak megfelelően alakul meg. Így a bizottságban a kormányoldal rendelkezik a jelöléshez szükséges többséggel. A továbbiakban nincs tehát szükség a kormány és az ellenzék közötti konszenzusra. A kétharmaddal rendelkező kormánypárt egyetlen ellenzéki párt támogatása nélkül jelölni is, választani is tud alkotmánybírákat.

Az új jelölési szabály elfogadása után választották meg a testületbe Stumpf Istvánt és Bihari Mihályt, majd 2011. szeptember 1-jétől a testület létszámát 11-ről 15 főre emelték fel, és ennek alapján ugyancsak egypárti jelöléssel és támogatással öt új alkotmánybíró szavaztak meg. Ezután két alkotmánybíró mandátuma szűnt meg – köztük Biharié –, az ő helyükre a kormánypártok ismét saját jelöltjeiket állíthatták. Mindezek mellett 2012. január 1-jétől az alkotmánybírák megbízási idejét kilenc évről tizenkettőre emelték, és a megbízás betöltéséhez kapcsolódó felső korhatárt 2013 decemberében eltörölték. Így az új eljárásban és a korábbinál hosszabb időre választott egypárti bírák mindegyike ítélkezhet 70. életévének betöltését követően is.<sup>1</sup> Így állhatott elő az a helyzet, hogy az itt elemzett időszak végén nyolc (de ma már tizenegy) hivatalban lévő bíró, tehát az alkotmánybírák nagy többsége olyan eljárásban nyerte el megbízását, amely a kormánypártok belügyévé tette a választást:

- **Balsai István** - Az Országgyűlés 2011 júniusában választotta az Alkotmánybíróság tagjává, 2011. szeptember 1-i hatállyal.
- **Dienes-Oehm Egon** - Az Országgyűlés 2011 júniusában választotta az Alkotmánybíróság tagjává, 2011. szeptember 1-i hatállyal.
- **Juhász Imre** - Az Országgyűlés 2013 márciusában választotta az Alkotmánybíróság tagjává, 2013. április 3. napjától.
- **Pokol Béla** - Az Országgyűlés 2011 júniusában választotta az Alkotmánybíróság tagjává, 2011. szeptember 1-i hatállyal.
- **Salamon László** - Az Országgyűlés 2012 decemberében választotta az Alkotmánybíróság tagjává, 2013. február 25-i hatállyal.
- **Stumpf István** - Az Országgyűlés 2010. július 23-án választotta az Alkotmánybíróság tagjává.
- **Szalay Péter** - Az Országgyűlés 2011 júniusában választotta az Alkotmánybíróság tagjává, 2011. szeptember 1-i hatállyal.
- **Szívós Mária** - Az Országgyűlés 2011 júniusában választotta az Alkotmánybíróság tagjává, 2011. szeptember 1-i hatállyal.

---

<sup>1</sup> Érdeemes megjegyezni, hogy ezzel párhuzamosan a rendes bírósági bírák felső korhatárát 62 évre próbálták lecsökkenteni 70-ről, majd több nemzetközi bírósági döntést követően a korhatár fokozatosan 65 évre csökken.

Ebben az elemzésben e nyolc alkotmánybíró működését vizsgáljuk.<sup>2</sup>

Az elemzésnek, amely alkotmánybírói profilokat vázol fel, alapvető célja azon elemek objektivitás-  
ra törő bemutatása, amelyek alapján felderíthető, hogy az „új” alkotmánybírók 2014 őszéig tevé-  
kenységükkel igazolták-e azokat a félelmeket, miszerint az egypárti megválasztást követő műkö-  
désük a Fidesz-kormányzat politikai érdekeit szolgálja majd. Avagy egyes bírák számára, általában  
vagy egyes ügyek esetében, erősebb volt-e az „autonómia kísértése”: akadt-e köztük olyan, akinek  
szakmai és erkölcsi integritása fontosabb, mint a politikai elkötelezettség, vagy akár az egyszerű  
megfelelés a megbízó elvárásainak.

Az elemzés a **2011** őszétől (a testület létszámának megemlése és öt új alkotmánybíró megvá-  
lasztása) **2014** őszéig terjedő időszakot öleli fel. A profilokat egységes szempontrendszer szerint  
mutatjuk be, ezzel is szolgálva az egyes alkotmánybírókra vonatkozó megállapítások összehason-  
líthatóságát.

Az elemzés tárgya kifejezetten az érintettek alkotmánybírói tevékenysége volt, vagyis noha vázla-  
tosan jeleztük, de nem elemeztük az alkotmánybírák korábbi szakmai és közéleti tevékenységét.  
Életútjuk bizonyos elemeinek meghatározó jelentősége lehet az alkotmánybírói tevékenység helyes  
értékelése szempontjából, ezért rövid névjegy formájában összefoglaltuk az egyes alkotmánybírák  
életútját, illetve szükség esetén az elemzésben is utaltunk ilyen elemekre.

Az elemzés alapját az adott alkotmánybíró által előadó bíróként jegyzett alkotmánybírói dön-  
tések, továbbá az általuk a határozatokhoz fűzött különvélemények és párhuzamos indoklások  
képezték.

A feltételezésünk az, hogy a bírák megválasztási szabályait azért változtatták meg, hogy ezáltal  
egypárti támogatással is olyan személyeket tudjanak a testületbe küldeni, akik a politikailag fontos  
kérdésekben nem mennek szembe az országgyűlési többség politikai akaratával. Azért, hogy e hi-  
potézisünket igazoljuk vagy cáfoljuk, olyan alkotmánybírói határozatokat vizsgáltunk, amelyek  
a kijelölt időszak kormányzati politikájára adott reakcióként értelmezhetőek. Az elemzett határo-  
zatokban az Alkotmánybírói határozatok az új szabályozás által létrehozott hatalmi-politikai berendezke-  
désének közjogi alapjairól foglalt állást: az Alaptörvény módosításával és kiegészítésével, a hatalom-  
megosztás független intézményeivel, így különösen a bíróságokkal, a médiával, a demokratikus  
nyilvánossággal, illetve a választási rendszerrel kapcsolatos alkotmányossági kérdésekben. Emellett  
vizsgáltuk a magántulajdont korlátozó kormányzati intézkedéseket felülvizsgáló alkotmánybírói  
döntéseket. Végül elemeztük azokat a legfontosabb határozatokat, amelyek az emberi jogokkal  
kapcsolatos ügyekben a az aktuális kétharmados többség emberképéről árulkodtak.

Minden profinnál ugyanazt a négy kérdést tettük fel:

### 1. *Mit gondol az alkotmánybíráskodás szerepéről?*

Az alkotmányosság bukása mögött nem annyira az alkotmányszöveg változása, sokkal inkább az  
alkotmányvédelem elenyészése húzódik meg. A kétharmados többség gyakorlatává vált, hogy a  
tartalmilag alkotmányellenes intézkedéseket alkotmánymódosítással teszi formálisan alkotmány-

<sup>2</sup> Mivel a vizsgált határozatok meghozatalában nem vettek részt, a 2014 szeptemberében, illetve novemberében hivatalba  
lépett új bírók (Dr. Czine Ágnes, Dr. Sulyok Tamás és Dr. Varga Zs. András) tevékenységét még nem tudtuk elemezni.

konformmá,<sup>3</sup> így akarják kizárni azok alkotmánybíróági felülvizsgálatát. A negyedik Alaptörvény-módosítás minden korábbinál nyíltabban akarta az Alkotmánybírószágot korábbi gyakorlatának hatályaon kívül helyezésével elerőtleníteni. Ezt azzal tetézte, hogy eljárás kérdésekre korlátozta a testület alkotmánymódosításokkal kapcsolatos felülvizsgálati jogkörét azt követően, hogy a korábbi gyakorlatot felülírva az AB hajlani látszott az alaptörvény korlátozott alkotmányossági felülvizsgálatának elismerésére. A bevezetett szabállyal egy ilyen lehetséges gyakorlat kialakulásának ment elébe a kétharmad. Az alkotmánybírói szerepfelfogásról ebben az egyre riasztóbb folyamatban sokat elárul az, hogy az alkotmánybírók hogyan vélekedtek az alkotmánymódosítások alkotmánybíróági felülvizsgálatáról.

## 2. *Mit gondol demokráciáról, választásokról, demokratikus vitáról?*

A kétharmados többség az utóbbi években a választási rendszer és a választási kampány szabályait is lényegesen átalakította, úgy hogy az új szabályok számára kedvezzenek. A demokratikus vita lehetőségeit korlátozták a parlament működésével kapcsolatos új előírások is. Normakontroll- és panaszbeadványok alapján az AB több ilyen szabályozás alkotmányosságáról is ítéletet mondott.

## 3. *Mit gondol hatalommegosztásról, a függetlenség garanciáiról?*

A kétharmados többség különféle technikákkal, sok esetben jogalkotással kezdte ki a független intézmények alkotmányos státuszát. A bíróságok és maga az Alkotmánybírószágot is alanya volt ilyen intézkedéseknek, amelyek közül több eljutott alkotmánybíróági felülvizsgálatig.

## 4. *Mit gondol a szabadságjogokról?*

Az alkotmánybíráskodás első két évtizedének öröksége az egyének alapvető emberi jogainak európai összehasonlításban is magas szintű védelme volt. Ezzel szemben a hatályos Alaptörvény több rendelkezése sem egyeztethető össze az alapjogok általános felfogásával. Néhányat egyenesen azzal a szándékkal tettek az Alaptörvénybe, hogy felülírják az embert ember volta alapján megillető, az Alkotmánybírószágot korábbi gyakorlatában élő jogot. Minden alkotmánybíró előtt ott a kérdés: ragaszkodik-e minden ember egyenlő méltóságának és szabadságának eszményéhez a kormányzat törekvéseivel szemben.

A vizsgált időszaknak az elemzésünk szempontjából kiemelkedő jelentőségű határozatai tekintében összesítve is elemeztük a testület döntéseinek szavazatarányát, az ellenszavazatot kifejező különvélemények számát, jellegét. Ennek a vizsgálatnak az eredményei arra is alkalmasak, hogy feltárják a testületen belül húzódó filozófiai-világnézeti törésvonalat.

---

<sup>3</sup> Pl. visszaható hatályú adóztatás, hajléktalanság kriminalizálása, kirekesztő családfogalom, egyházügyi szabályozás, bírósági ügyáthelyezések.

---

**Az elemzés elkészítésében közreműködött:**

Dojcsák Dalma, Hegyi Szabolcs, Majtényi László, Pásztor Emese, Pozsár-Szentmiklósy Zoltán, Somody Bernadette, Szabó Máté Dániel, G. Szabó Dániel, M. Tóth Balázs, Zsugyó Virág.

# ÚJ BÍRÁK, ÚJ TÖBBSÉG

---

A 2011 szeptembere és 2014 szeptembere között született alkotmánybírósági határozatok közül 23 döntést<sup>4</sup> emeltünk ki a bevezetőben jelzett szempontok alapján, és megvizsgáltuk, hogyan viszonyult a többségi döntés, illetve az „új bírák” álláspontja a kormány valószínűsíthető politikai érdekeihez.

Az összesített adatok szerint a testület a vizsgált 23 alapvető fontosságú ügy 43 százalékában döntött úgy, hogy a döntés a kormány vélhető érdekének megfelelt (ez többnyire a vizsgált törvény megsemmisítésének elmaradását jelentette) 57 százalékban<sup>5</sup> pedig úgy, hogy a döntés a kormány feltehető érdekeivel szembe ment. Az új szabályok szerint jelölt, ezért egypárti nyolc alkotmánybíróból hat (Balsai, Dienes, Pokol, Juhász,<sup>6</sup> Salamon, Szívós) több mint 80 százalékos arányban foglalt állást, hogy az a kormány valószínűsíthető érdekeit szolgálta. Az egypárti jelöltként megválasztott bírók közül Stumpf és Szalay alkotmánybírók voltak azok, akik nem feltétlenül tartottak a túlnyomórészt együtt mozgó hat bíróval: ők 35, illetve 57 százalékban döntöttek úgy, hogy az a kormány vélhető érdekének megfelelt, ami közelített a testület átlagához. Az egypárti jelöltként megválasztott bírók közül együtt mozgó hat bíró a vizsgált 23 ügy közül csupán 0-3 esetében hozott a kormány vélhető érdekével ellentétes döntést, míg a többi esetben a kormány érdekének megfelelően foglalt állást, vagy a különvéleményük nem volt értelmezhető a kormány érdekében vagy azzal ellentétes állásfoglalásként (például az indítvány formai okból történő elutasítása esetén a tartalmi vizsgálat indokoltsága mellett érvelt). Az ilyen, nem egyértelmű különvélemények száma ugyanakkor elenyésző volt.

Az Alkotmánybíróság összesített döntési arányának (43 százalék a kormány érdekében, 57 százalék a kormány érdekével szemben) figyelembe vételével megállapítható, hogy a testületben az egypárti jelöltként megválasztott bírók túlnyomó többsége, kevés kivétellel, a kormány feltételezett érdekének megfelelő döntéseket támogatta.

## Törés az ítélezési gyakorlatban

Az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlatában (a vizsgált időszakban) fontos töréspont volt az, amikor többségbe kerültek az egypárti jelöltként megválasztott bírók. Ez 2013 áprilisában következett be Bihari és Holló alkotmánybírók nyugdíjba vonulásával, és Juhász, valamint Salamon alkotmánybírók hivatalba lépésével. Ezekkel a személycserékkel 8-7 arányú többségbe kerültek az „új” bírók, akiknek a döntéseit elemzi ez a tanulmány. A kutatással érintett időszak (2011. december – 2014. július) lezárulta után lépett hivatalba Czine, Sulyok és Varga Zs. alkotmánybíró, ezzel párhuzamosan elhagyta a testületet Balogh, Bragyova és Kovács alkotmánybíró. Czine, Sulyok és Varga Zs. alkotmánybírókat természetesen ugyancsak egypárti jelöltként választották meg, így a tes-

<sup>4</sup> A tárgyak hasonlósága miatt az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási jogával kapcsolatban egyidőben hozott két döntésből a számításoknál csak egyet vettünk figyelembe.

<sup>5</sup> Ez a vizsgált törvények ismeretében egyáltalán nem magas arány, ellenkezőleg.

<sup>6</sup> Pokol Béla és Juhász Imre megválasztását a Jobbik is támogatta. Erre tekintettel is beszédes talán, hogy Juhász 100%-ban a kétharmad vélelmezhető érdekeinek megfelelő álláspontot képviselte.

tületben tovább nőtt az „új” bírók többsége: ez a három bíró hivatalba lépésével 11-4-re nőtt. Az egypárti jelöltként megválasztott bírók többségbe kerülését megelőző 10 döntés egyike sem felelt meg a kormány feltehető érdekének, az ezt követő 13 döntésből viszont csupán 3 volt olyan, ami szembement a kormány feltehető érdekével. Ez azt jelenti, hogy az egypárti jelöltként megválasztott bírók többségbe kerülése után az általunk kiválasztott esetek 76,9 százalékában döntöttek úgy a bírák, hogy az a kormány feltehető érdekének megfelelt – szemben az ezt megelőző időszakkal, ahol egyetlen ilyen döntés sem született.

A táblázat megmutatja, hogy az egypárti jelöltként megválasztott bírók túlnyomó többségben azokhoz a döntésekhez fűztek különvéleményt (így jelezve egyet nem értésüket), amelyek a kormány feltehető érdekével ellentétesek voltak. A nyolc egypárti jelöltként megválasztott bíró közül hat (Balsai, Dienes, Juhász, Pokol, Salamon, Szívós) a kormány feltehető érdekével ellentétes döntések legalább kétharmadához olyan különvéleményt írt, ami a kormány feltehető érdekét szolgálta. A táblázat alapján az rajzolódik ki, hogy az egypárti jelöltként megválasztott bírók többségbe kerülése előtt különvéleményeket megfogalmazó bírók a többségbe kerülés után már nem kényszerültek erre: az ő véleményük vált a többségi állásponttá.

### **Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság többé nem korlátja a kormányzatnak**

Az ítélezési gyakorlatban megfigyelhető formális törés (a döntések túlnyomó része ezt követően a kormány feltehető érdekét szolgálja) szoros egyezést mutat az alkotmányosság lényegét érintő tartalmi változásokkal. A tényleges törés 2013 áprilisában következett be az egypárti jelöltként megválasztott bírók többségbe kerülésével (ez a változás meglátszik a testület által hozott döntésekben is), a lényeges tartalmi változást pedig a 2013. májusi, az Alaptörvény negyedik módosításának felülvizsgálatától elzárkózó döntés jelentette.

Az Alaptörvény negyedik módosítása mutatta meg, hogy az alkotmány és az alkotmánybíráskodás többé nem jelenti a kormányzás valódi korlátját. A kormánytöbbség ezzel a módosítással ugyanis olyan rendelkezéseket emelt alaptörvényi rangra, amelyek alkotmányellenességét korábban az Alkotmánybíróság megállapította. Ilyen volt a család fogalmának a férfi és nő közötti házassághoz kötése [43/2012. (XII. 20.) AB határozat], az egyházi jogállást országgyűlési döntéshez kötő szabályozás [6/2013. (III. 1.) AB határozat], a közterületen való lakhatás büntetethőségének megteremtése [38/2012. (XI. 14.) AB határozat].

A módosítás egyúttal kifejezetten kizárta, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény módosítását tartalmilag vizsgálja felül, noha a testület korábbi döntései között már találhatunk olyat, amely arra utalt, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata változóban volt és a testület nem tartotta kizártnak az Alaptörvény módosításának tartalmi felülvizsgálatát [a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat szerint: „Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, *alkotmányba foglalását* is vizsgálhatja.” – kiemelés tőlünk]. Mindezekon túl a negyedik alaptörvény-módosítás formálisan „hatályon kívül helyezte” az Alkotmánybíróság korábbi döntéseit.

A testület tagjainak lecserélése, az alkotmányellenes szabályokat alaptörvény-konformmá tevő alaptörvény-módosítások és a testület hatáskörének korlátozása végül elvezettek ahhoz, hogy az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság többé nem képes betölteni alapfunkcióját, azt, hogy a kormányzást alkotmányosan korlátozza: a kormánytöbbség, ha éppen politikai érdekei úgy diktálják, könnyedén képes átlépni ezeken a korlátokon.

Táblázat az elemzett határozatokról és az egyes alkotmánybírák álláspontjáról

Az AB határozat száma és tárgya	A kormányt érdekelt szolgáltatta a döntés?	Paczolay	Balogh	Balsai	Bihari	Braygova	Dienes-Oehm	Hollo	Juhász	Kiss	Kovács	Lenkóvics	Lévay	Pokol	Salamon	Stumpf	Szalay	Szívós
164/2011. – Az egyháztörvény közjogi érvénytelensége	X	K					K							K			K	K
165/2011. – Médiaalkotmány és médiatörvény	X			K								K						
166/2011. – Büntetőeljárás tör- vény (bírósgág illetékessége az ügyészi vádemelés alapján, őri- zet alatt a védővel történő kap- csolatfelvétel tilalma)	X						K	K		K			K					K
176/2011. – Guberálást szankcio- náló önkormányzati rendelet	X																	K
33/2012. – Bírák kényszernyug- díjazása	X			K			K					K					K	K
38/2012. – A közterület életvitel- szerű lakhatásra való használatá- nak szankcionálása	X			K			K											K
43/2012. – Családvédelmi tör- vény, család-fogalom	X			K			K											
45/2012. – Az Alaptörvény átme- neti rendelkezései	X			K			K										K	K
1/2013. – Választási regisztráció	X			K			K											K
6/2013. – Egyháztörvény	X			K			K										K	K
10/2013. – Frakcióalakítás	✓					K				K	K		K					
12/2013. – Az Alaptörvény negye- dik módosítása	✓					K				K			K					
13/2013. – A bíróságok szerve- zetére és igazgatására, illetve a bírák jogállására vonatkozó törvények	X	K		K		K			K	K					K			K
24/2013. – Semmisségi törvény	✓					K				K								
26/2013. – Pénznyerő automaták	✓					K				K								



3206, 3207/2013. – Országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási joga	✓	K									K										K							
36/2013. – Bírósági ügyáthelyezések	✗												K	K												K		
7/2014. – Közszerplők bírálhatósága	✗																										K	
3036/2014. – Választási plakát kihelyezésének korlátozása	✓													K	K													
3141/2014. – Gyóztesskompensáció az országgyűlési választásokon	✓																											
20/2014. – A szövetkezeti hitelintézetek integrációja	✓																											
3194/2014. – Trafiktvény	✓																											
26/2014. – A fővárosi közgyűlés tagjainak választása	✓																											
<b>Összesített adatok</b>																												
<b>Összeségében hányszor döntött a kormány érdekének megfelelően?</b>			18																									
<b>Összeségében hányszor döntött a kormány érdekével ellentétesen?</b>			0		3																							
<b>Nem egyértelmű</b>			0		0																							
<b>Kormány mellett %</b>			<b>100,00%</b>																									
<b>Kormány ellen %</b>			<b>0,00%</b>																									
<b>Nem egyértelmű %</b>			<b>0,00%</b>																									
<b>Testület átlaga</b>			<b>100,00%</b>																									
<b>kormány mellett %</b>			<b>43,48%</b>																									
<b>kormány ellen %</b>			<b>56,52%</b>																									

## Jelölések magyarázata

A kormánytöbbség által elfogadott jogszabály megsemmisítése esetén az alkotmánybírósági döntést a kormány feltehető érdekével ellentétesnek, a megsemmisítés elmaradása esetén a kormány feltehető érdekét szolgálónak tekintettük. A ✓-val jelzett ügyekben a többségi döntés megfelelt a kormány feltételezhető politikai érdekeinek, míg az ✗-szel jelölt esetekben azzal legalább részben ellentétes volt.

A „K” jelzi, hogy az adott határozathoz kik fűztek a testületből különvéleményt, kifejezésre juttatva, hogy nem értenek egyet a többségi döntéssel. Az Alkotmánybíróság döntéseinek szavazati arányai és az egyes bírák szavazatai nem nyilvánosak, ezért úgy tekintettük, hogy ha egy bíró nem fűzött különvéleményt a határozathoz, akkor támogatta a többségi döntést. Noha az Alkotmánybíróság tagjai nem kötelesek különvéleményt fűzni a döntéshez, ha nem támogatják a többségi álláspontot, az alkotmányjogi irodalom hagyományosan úgy tekinti, hogy a különvélemény (vagy más bíró különvéleményéhez való csatlakozás) hiánya a többségi döntés támogatását jelenti.

Azoknál a bíráknál, akiknek a megválasztásában kizárólag a kormánypártoknak jutott szerep (Balsai, Dienes, Juhász, Pokol, Salamon, Stumpf, Szalay, Szívós alkotmánybírák), a különvéleményeket a következők színkóddal osztályoztuk: zöld – a többségi döntéshez képest a különvélemény inkább a kormány érdekét szolgálta, sárga – nem egyértelmű, piros – a többségi véleményhez képest a különvélemény inkább szembe ment a kormány érdekével. A többi bíró különvéleményeit egységesen narancssárga színnel jelöltük.

A kijelölt időszakban Bihari és Holló alkotmánybírák mandátuma lejárt, helyükre az Országgyűlés Juhász és Salamon alkotmánybírákat választotta meg. Egyes határozatok meghozatalában nem vett részt minden hivatalban lévő alkotmánybíró. Mindazokat az eseteket, amelyekben az adott bíró – bármilyen okból – nem vett részt a döntéshozatalban, a táblázatban szürke színnel jelöltük.

# BALSAI ISTVÁN

## *A politikus alkotmánybíró*

Balsai István 1947-ben született Miskolcon. 1972-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogi doktorátust. Diplomájának megszerzését követően két évig ügyvédjelöltként dolgozott, majd 1974 és 1990 között egy ügyvédi munkaközösségben tevékenykedett, az elemzés készítésének időpontjában elérhető önéletrajzai szerint pedig 1995 és 2007 között ügyvédi magánpraxist tartott fenn.

Politikai szerepvállalása 1988-ban kezdődött, amikor belépett a Magyar Demokrata Fórumba. 1989 és 1990 között az első Országos Választási Bizottság tagja volt. Az MDF országos listájáról kétszer szerzett mandátumot, 1990-ben és négy évvel később. 1990 és 1994 között az Antall-kormány és a Boross-kormány igazságügy-minisztereként dolgozott. A párton belül többször vállalt vezető szerepet, huzamos ideig volt a párt elnökségének tagja, illetve az etikai bizottság elnöke, az országgyűlésben pedig az MDF-frakció vezetőségének tagja, később frakcióvezető (1998-2002). 2002 és 2006 között a foglalkoztatási és munkaügyi bizottság elnöke volt, országgyűlési pályafutása alatt azonban számos egyéb állandó és vizsgálóbizottságnak is tagja vagy alelnöke volt. Az 1998-as országgyűlési választásokon és azt követően négy cikluson keresztül Budapest 2. számú egyéni választókerületében jutott egyéni mandátumhoz. 2000 és 2001 között alelnöke volt a pártnak. 2004-ben igen rövid ideig, május és augusztus között európai parlamenti képviselő az Európai Néppárt színeiben, az Európai Parlamentben az Alkotmányügyi bizottság, valamint a Petíciós bizottság tagja volt. 2004-ben tagja lett a Dávid Ibolya pártelnök belső ellenzékeként létrejött Lakitelek-munkacsoportnak, illetve az ebből kialakult Nemzeti Fórumnak. A pártharcok következtében egy évvel később kizárták a pártból, ezért fél évig függetlenként folytatta a képviselői munkáját, majd csatlakozott a Fidesz frakciójához. A 2010-es választás után az alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság elnöke, az alkotmány-előkészítő eseti bizottság alelnöke, valamint a 2006-os események kivizsgálásával foglalkozó miniszterelnöki megbízott lett. 2011-ben a Fidesz és a KDNP az Alkotmánybíróság tagjának jelölte, majd az Országgyűlés megválasztotta alkotmánybíróvá. Emiatt lemondott országgyűlési mandátumáról és minden politikai tisztségéről.

Balsai István alkotmánybírói jelölésekor éles vita bontakozott ki arról, hogy megfelelő-e az alkotmánybíróvá válás törvényben előírt formai követelményeinek. Figyelemmel arra, hogy tudományos háttérrel nem rendelkezik, vizsgálni kellett, hogy megszerezte-e a megválasztásához szükséges legalább húsz éves szakmai gyakorlatot. Mivel a jelölt az Országgyűlés és saját honlapján közzétett életrajzában csak ügyvédjelölti éveiről és az ügyvédi munkaközösségben eltöltött időről számolt be (amely összesen 18 évnyi gyakorlatnak felel meg), a támadások keresztüztüzebe került. Balsai ekkor jelezte, hogy 1995 és 2007 között is a Budapesti Ügyvédi Kamara tagja volt, melyet azóta önéletrajzában is hangsúlyoz – változatlanul kérdéses azonban, hogy a pusztai kamarai tagság valós szakmai gyakorlatnak tekinthető-e.

## Mit gondol az alkotmánybíráskodás szerepéről?

Míg több más alkotmánybíró korábbi tudományos munkásságából már hivatalba lépését megelőzően érdemi következtetéseket lehetett levonni alkotmánybírói szerepfelfogására nézve, Balsai esetében ez a rendelkezésre álló források szükségessége miatt nehézségekbe ütközött.<sup>7</sup>

Az Országgyűlési Könyvtár adatbázisa szerint Balsai névéhez alkotmánybírói jelölésekor két, összesen nyolcoldalnyi publikáció volt köthető, a két szöveg közül pedig csak az egyiknek volt kizárólagos szerzője.<sup>8</sup>

Balsai 1992-ben megjelent cikkében<sup>9</sup> igazságügy-miniszterként bírálta a Sólyom László vezette Alkotmánybíróság tevékenységét. Balsai kritikájának alapja, hogy az alkotmányvédő testület határozatainak meghozatala során nem volt kellő tekintettel arra, hogy döntései milyen nehéz helyzetbe hozzák a Kormányt, különös tekintettel az általuk generált jogalkotási feladatokra, valamint a döntések költségvonzataira. Példaként hozta fel többek között a személyszám-határozatot, amelyben a testület alkotmányellenesnek találta a személyiségi jogokra nézve súlyos kockázatot jelentő, korlátozás nélkül használható, univerzális személyazonosító kódot. Balsai megfogalmazásában: „[n]em tagadható, hogy egy fejlett technikai eszközökkel rendelkező hatalom – megfelelő garanciák hiányában – a korlátozás nélkül használt általános és egységes személyazonosító jel alapján visszaéléseket is elkövethet. Azonban ugyanazon személyi szám gyorsabb, precízebb és jelenleg olcsóbb, továbbá az állampolgárt kevésbé zaklató ügyintézés is biztosított. A szükséges átállítás költségei pedig több milliárd forintba rúgnak.”<sup>10</sup> A fentiek miatt Balsai végkövetkeztetése szerint az Alkotmánybíróság akkor járna el helyesen, ha az alkotmányosság követelményei mellett fokozott figyelemmel lenne a parlament munkaterhére, illetve a költségvetés teherbíró képességére, mert „ezeknek a szempontoknak az előtérbe kerülése nagymértékben segítené a Kormány és az Országgyűlés munkáját.”

Bár Balsai véleményét kormánytagként a kormány érdekében fogalmazta meg több mint két évtizeddel ezelőtt, ez sem menti azt, hogy álláspontja lényegében az alkotmánybíráskodás félreértéséről árulkodik. Az Alkotmánybíróságnak a kormányzat ellensúlyaként kell működnie, minden körülmények között kikényszerítve az alkotmányosság helyreállítását, az alapjogok érvényesülését. Ezekkel a célokkal pedig semmilyen körülmények között nem versenghetnek a kormányzati hatékonyság, a munkateher vagy a költségvetés szempontjai.

A képet tovább árnyalja, hogy Balsai húsz évig fennálló, folyamatos képviselői megbízatása folytán a rendszerváltást követően elfogadott valamennyi törvény megalkotásában részt vett, ezek közül számos törvény kezdeményezője volt. Ez egyrésztől összeférhetlenségi probléma, mivel alkotmánybíróként igen gyakran olyan jogszabályok alkotmányosságát illetően kell állást foglalnia, amelyek megalkotásában maga is tevékeny szerepet vállalt, témánk szempontjából ugyanakkor jelentősebb, hogy a névéhez fűződő törvények némelyike mélyebb betekintést enged felfogására az alkotmánybíráskodás szerepét illetően. Többek között Balsai kezdeményezte azt az alkotmány- és törvénymódosítást, amely a visszamenőlegesen kivetett 98%-os különadó alkotmányellenességét kimondó AB határozatra adott válaszként kizárta a testület normakontroll-hatáskörét az adókat és a költségvetést érintő tárgykörökben, egyértelmű üzenetként hozva az AB tudomására, hogy a kétharmados kormánytöbbséghez képest hol a helye az államszervezetben.

<sup>7</sup> Az alábbi elemzés Balsai korábbi munkáit érintő részeiben nagyban támaszkodik az Eötvös Károly Intézet és a Társaság a Szabadságjogokért korábbi közös elemzésére a FIDESZ-KDNP által javasolt öt alkotmánybíró-jelöltreől ([http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/balsai\\_istvan.pdf](http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/balsai_istvan.pdf)).

<sup>8</sup> Társszerzőként került feltüntetésre a következő cikkben: Balsai István – Sándorfi György: Személyiségi jogok az átvilágítási törvényben. *Fundamentum*, 1999. 1. szám, 112–114. o. A teljes képhez hozzátartozik, hogy Balsai alkotmánybíróvá történő megválasztását követően jelent meg a *Balsai-jelentés – a 2006. őszi érészakos fellépésről* szóló kötet, amelyet sajtójaként jegyez [Kairosz, 2011, 293 oldal].

<sup>9</sup> Balsai István: A magyar Alkotmánybíróság a kormányzat szemszögéből. *Jogtudományi Közlemény*, 1992. 6. szám, 282–286. o.

<sup>10</sup> Uo. 285. o.

Ennek kapcsán merül fel az a kérdés, amelyet jelen elemzés a Balsai hivatalba lépése óta eltelt valamivel több, mint három év tekintetében megkísérel megválaszolni: mennyire volt képes, ha egyáltalán, Balsai, az alkotmánybíró szakítani Balsai a politikus húsz év alatt rögzült szerepfelfogásával.

Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek szabályait megsemmisítő 45/2012. sz. határozat kapcsán kifejtette, hogy a testületnek az alapvető jogok biztosának indítványát érdemi vizsgálat nélkül vissza kellett volna utasítania, mivel az általa felvetett kérdések tartalmukat tekintve mindvégig az Alaptörvény értelmezésére irányultak, erre pedig a biztos kezdeményezésére nem kerülhetett volna sor, mivel nem szerepel az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény által meghatározott indítványozói körben. A többségi döntés kimondta, hogy az átmeneti rendelkezéseknek vizsgálható és Alaptörvénybe ütköző részei meg is semmisíthetők, mivel az átmeneti rendelkezések nem képezik részét az Alaptörvénynek. Balsai különvéleményében egyértelműen az Alaptörvény részeként fogadta el az átmeneti rendelkezéseket, mondván, hogy a többségi határozat „*az Alaptörvény kétséget kizáróan integráns részét képező, egyértelmű, konkrét és világos kijelentést, amely szerint '[...] Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) az Alaptörvény részét képez', egyszerűen negligálja. Tartalmát nemcsak kiüresíti, de vele ellentétes döntést hoz.*” Balsai az átmeneti rendelkezések megsemmisítését az AB hatáskörtúllépéseként kezeli, és úgy tekint, hogy ezzel a testület az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve helyett annak felhatalmazás nélküli módosítójaként lépett fel. Balsai szerint mivel az Alaptörvény egyértelműen az átmeneti rendelkezések alkotmányos státuszáról rendelkezik, a többségi határozat azt sem vizsgálhatta volna, milyen alapon foglal egybe egymással egyáltalában nem összefüggő, vegyes tárgyú rendelkezéseket és mennyiben tekinthetők ezek a rendelkezések valóban átmenetinek. Különvéleményében Balsai lényegében visszautasít minden érdemi, a formális-nyelvtani megközelítésen túllépő alkotmányértelmezést, ami az átmeneti rendelkezések (és ez nyilván vonatkozik az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom egyéb megnyilvánulásaira is) formai megjelenésén túl annak tartalmát is érintené. Balsai véleménye szerint a határozat „veszélyes kapunyitás” az Alkotmánybíróság önnön hatásköreinek kiterjesztésére, melytől ő óvni igyekszik a testületet a 61/2011. sz. határozat érveit is felhívva.<sup>11</sup>

Balsai különvéleményben szállt síkra a médiatörvény több rendelkezését is megsemmisítő 165/2011. sz. határozattal szemben. Álláspontja szerint döntésével az Alkotmánybíróság túlterjeszkedett mind az Alkotmány, mind az alkotmánybírói törvény szabta kereteken, továbbá a korábbi alkotmánybírói gyakorlat által kimunkált cselekvési lehetőségeken is. Véleménye szerint az Alkotmánybíróságnak arra van hatásköre, hogy az alkotmánysértőnek ítélt jogszabályt megsemmisítse. A szóban forgó ügyben azonban a testület az internetes tartalom és az írott sajtó szabályozottságának igényét alkotmányosnak minősítette, ugyanakkor mégis a törvény „tárgyi hatályának megsemmisítéséről” döntött. Balsai szerint ez önellentmondás, mivel az AB a döntés eredményképpen a határozatban alkotmányos rendelkezéseknek elfogadott szabályokat is megsemmisített, anélkül, hogy ezt alkotmányossági követelmény – példájával élve a jogbiztonság igénye – alátámasztotta volna. Ezzel – a különvélemény szerint – a testület saját cselekvési lehetőségét túllépve, alkotmányosnak minősített rendelkezések újraszabályozására hívta fel a jogalkotót.

Balsai egyéb esetekben is amellet érvel, hogy óvatosan kell bánni a jogszabályi rendelkezések megsemmisítésének lehetőségével. A közszereplők bírálhatóságával foglalkozó 7/2014. sz. határozathoz fűzött különvéleményében a konkrét esettől elvonatkoztatva általános érvennyel fogalmazza meg aggályát, miszerint nem tartja szerencsésnek még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezések megsemmisítését arra hivatkozva, hogy annak értelmezése gondot okozhat a jogalkalmazók számára, hiszen a jogi norma gyakorlati alkalmazását illetően ekkor még értelemszerűen nem áll rendelkezésre adat. Megsemmisítés helyett Balsai szerint az eltérő jogalkalmazói értelmezések kiküszöbölésére számos egyéb eszköz (pl. a Kúria jogegységi eljárása) is rendelkezésre áll, melyeket a

<sup>11</sup> A többségi határozat által is többször idézett 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban megfogalmazottak szerint „*ha az Alkotmánybíróság önmaga terjesztene ki hatáskörét az Alkotmány/ Alaptörvény vagy az alkotmányt módosító törvények alkotmányossági felülvizsgálatára, az olyan hatalomkoncentrációt és hatalmi túlerőt jelentene, amely szintén felborítaná a kialakult hatalmi ellensúlyok, korlátok és hatalmi autonómiák demokratikus rendszerét, az elválasztott és önálló állami hatalmak egymás hatalmát ellensúlyozó és fékező rendszerét.*”

normakontrollal egy sorban említ, azt sugallva, hogy ezek hatékonyságukban és eredményükben a jogszabályi rendelkezések megsemmisítésével összemérhetők. Balsainak absztraktnan teljesen igaza van abban, hogy az nem lehet megsemmisítés alapja, ha egy jogfogalom bizonytalan és nem tudni, hogy a bírói gyakorlat alkotmányos vagy alkotmányellenes tartalommal fogja-e azt alkalmazni. Csakhogy a többségi vélemény nem is ezért semmisítette meg a kifogásolt fordulatot, hanem ezért: „A közéleti véleménynyilvánítás alkotmányos sajátosságaiból következik, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a szabad társadalmi vitát szolgáló gyakorlása minden esetben nemcsak hogy 'méltányolható közérdeknek', hanem kiemelkedő jelentőségű alkotmányos érdeknek minősül. Ennek megfelelően a közügyek vitatása körében a közéleti szereplők személyiségi jogai védelmének a véleményszabadság gyakorlását biztosító korlátozása is minden esetben alkotmányos érdek és követelmény. Nincs tehát szükség további, közelebbről nem körülírható 'közérdeknek', még kevésbé a közérdek 'méltányolható' voltának igazolására ahhoz, hogy a közszerplők bírálhatóságára másoknál lényegesen szélesebb körben nyíljon lehetőség.” Ennek fényében a különvéleményben megfogalmazott kritika irreleváns, ugyanis a megsemmisített feltételnek nem lehetséges alkotmányosan elfogadható értelmet tulajdonítani.

Különvéleményeiben Balsai rendszeresen aggodalmait fejezi ki az Alkotmánybíróságot érő külső behatásokkal szemben. Példaként említhető a bírósági ügyáthelyezések lehetőségének alaptörvény-ellenességét kimondó 36/2013. sz. határozathoz fűzött különvéleménye, amelyben azt nehezményezi, hogy a többségi határozat a nemzetközi szerződésbe ütközést és az Alaptörvény sérelmét egy szinten kezeli. Balsai szerint a konkrét esetben az AB meg sem kísérelte az Alaptörvény vonatkozásában kibontani az alkotmányossági tartalmat, hanem szinte kizárólag azt Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga alapján ítélte meg a kérdést, a különvélemény szerint pedig ez a hozzáállás – Balsai megfogalmazásában – megkérdőjelezi az Alkotmánybíróság „szuverenitását”.

### **Mit gondol demokráciáról, választásokról, demokratikus vitáról?**

Balsai a demokrácia alapkérdéseit illető, a kormányzat szempontjából kedvező végkövetkeztetéssel záruló ügyekben rendre a többséggel szavazott. A politikailag igen érzékeny 10/2013 sz. határozat meghozatalával például támogatta a Demokratikus Koalíció indítványának elutasítását. A határozat szerint nem ütközik az Alaptörvénybe a házszabály azon új rendelkezése, amely úgy módosította a frakcióalakítás feltételeit, hogy ezzel megakadályozta a fent említett párt frakcióalakítását.

Az országgyűlési képviselők szólásszabadságával foglalkozó, Novák Előd, a Jobbik képviselőjének indítványára meghozott 3206/2013. és 3207/2013. sz. határozatok esetében Balsai a kormány számára kedvező döntéseket támogatta. A többségi érvelés nem túl meggyőző eszmefuttatással támasztja alá azt a végkövetkeztetést, hogy az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási jogának korlátozása az Alaptörvény rendelkezéseit nem sértette, mondván, hogy a képviselők véleménynyilvánításának keretei más magánszemélyekhez képest bizonyos tekintetben tágabb, „ugyanakkor más vonatkozásában szűkebb” körben érvényesülnek. Mint ismeretes, 2014 szeptemberében az Emberi Jogok Európai Bírósága Karácsony Gergelynek és képviselőtársainak adott igazat a magyar állammal szemben, amiért szólásszabadságukat bírságok kiszabásával aránytalanul korlátozták.

Balsai a többségi döntést támogatta szavazatával a 26/2014. sz. határozat esetében is, amelyben az Alkotmánybíróság zömében nem találta alaptörvény-ellenesnek a fővárosi választási rendszer az önkormányzati választások előtt mindössze négy hónappal bevezetett alapvető szabályait. A testület többsége az összes ellenzéki parlamenti képviselő által benyújtott indítványt elutasította, jóváhagyva azt a választójog egyenlőségét minden józan belátás szerint sértő rendelkezést, hogy a fővárosi közgyűlést nagyrészt a kerületek polgármesterei alkossák.

Különvéleményt fogalmazott meg ugyanakkor az előzetes választási regisztrációt és a politikai reklámok közzétételének a közszolgálati médiára korlátozását eltörlő 1/2013. sz. határozattal szem-

ben. Balsai szerint nem jelentené a választójog sérelmét, ha a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok választójogukat csak a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztését követően gyakorolhatnák. Balsai különbséget tesz a választójogból kizáró okok és a különböző eljárásjogi természetű szabályok között. Érvelése szerint kizáró okot csak az alkotmány-szövegbe épített objektív akadályok jelenthetnek, melyek törvényi úton nem bővíthetők, ez azonban az eljárásjogi természetű szabályokról nem mondható el. A különvéleményben kifejti, hogy a regisztrációs kérelem új jogintézménye a választási eljárás szabályai között a választójog gyakorlásának egyik eljárásjogi természetű, adminisztratív jellegű feltételeként jelenik meg és egyúttal a vizsgált rendelkezést a választópolgár személyazonosságának igazolására vonatkozó kötelezettségéhez hasonlítja. Balsai szerint a kötelező regisztráció nem ütközik a választójog általánosságának követelményével, mert a névjegyzékbe vételt minden választópolgár azonos feltétellel kérelmezheti, és az a választáshoz fűződő alapvető jog lényeges tartalmát tiszteletben tartja. Balsai elemzi az Alaptörvény rendelkezéseit és megállapítja, hogy azok a politikai jogok tekintetében a korábbi alkotmány-szöveghez képest „alapvető változást mutatnak”, ezért nehezményezi, hogy a többségi határozat nem egészítette ki a korábbi alkotmányossági mércét új szempontokkal. Balsai szerint „a regisztrációs kérelem általános és egységes alkalmazásának szükségét egyfelől e politikai jog gyakorlására feljogosítottak körének bővülése, és a magyar politikai közösség fogalmának tényleges változása [Alaptörvény D) cikk, illetve az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás 18. Tézise], másfelől a köteleességek teljesítése és a szabadságjogok felelősségteljes gyakorlása [Alaptörvény O) cikk] tekintetében megfogalmazott új alkotmányos értékek védelme megfelelően igazolja”. Ezen túlmenően a különvélemény szerint önmagában annak meghatározása, hogy a választójog gyakorlása egy általános regisztrációs kérelemre alapuló választási eljárási rendszer keretei között történjék, a törvényhozó szabad mérlegelésébe tartozik, a többségi határozatnak pedig a regisztráció pusztá előírásának vizsgálatán túl inkább a garanciarendszer alkotmányosságát kellett volna értékelnie. Az egész álláspontból nem világos, hogy milyen alkotmányos alapjog vagy alkotmányos érték jelenik meg benne, ami pedig az Alaptörvény szerint is előfeltétele annak, hogy egy alapjogot korlátozzunk. Amellett pedig nehéz érvelni, hogy a regisztráció hiányában elvesztett szavazati jog nem alapjog-korlátozás.

### **Mit gondol hatalommegosztásról, a függetlenség garanciáiról?**

A hatalommegosztás alapelveinek lényege, hogy minden közhatalom-gyakorlást alkotmányos intézményeknek kell ellenőrizniük. A kormányzati hatalmat, amelyet a parlamentáris rendszerekben a parlament többsége a kormánnyal politikai egységben gyakorol, mindenekelőtt a független bíróságok ellenpontozzák.

A fentiekkel kapcsolatban fontosnak látjuk kiemelni, hogy Balsai nyújtotta be az ún. „semmisségi törvényt”, amelynek meghozatalával az Országgyűlés félretette a hatalommegosztás és a jogbiztonság demokratikus követelményeit, valamint a bírói függetlenség elvét, azzal, hogy semmisnek nyilvánított már jogerősen lezárt eljárásokban született ítéleteket. Szükséges megjegyezni, hogy 24/2013. sz. határozatában az Alkotmánybíróság a semmisségi törvényt nem találta alaptörvény-ellenesnek, Balsai azonban a döntés meghozatalában nem vett részt, vélelmezzük, hogy ennek oka a nyilvánvaló elfogultsága volt.

A bírák kényszernyugdíjazásával kapcsolatban hozott AB-határozathoz fűzött különvéleménye Balsai hatalommegosztáshoz kapcsolódó ars poeticájának is tekinthető. Az érvelés veleje szerint „[a]z Alkotmánybíróság az értelmezési keretek meghatározásakor egyik alaptörvényi szabályt sem értelmezheti céljával ellentétesen, nem ronthatja le értelmét azért, hogy a szabadon választott Országgyűlés által alkotott törvényhozási koncepciót alaptörvény-ellenessé nyilvánítsa. Az Alkotmánybíróság az Országgyűléstől, mint országunk alkotmányozó hatalmától arra kapott megbízást, hogy az Alaptörvény legfőbb oltalmazója legyen. Jelen pillanatban országunk valamennyi alkotmányos szerve történelmi feladat előtt áll, történelmi felelőssége van abban, hogy olyan alkotmányos demokráciát építsünk, amely az Alaptörvény értékein nyugszik. Az Alkotmánybíróságnak, mint az Alaptörvény legfőbb védelmezőjének ebben a helyzetben kiemelt a felelőssége. E felelősséggel nem fér össze az, hogy

az Alaptörvény bármely rendelkezését tartalmával és céljával ellentétesen értelmezze és érvényesülését lerontsa.” Különvéleményében Balsai abból kiindulva fogalmazza meg – egyébként védhető – kritikáját a többségi döntéssel szemben, hogy a bírói függetlenség elsődlegesen nem a bírákat, hanem a bírósági eljárás résztvevőit illeti meg, az ő számukra biztosít garanciákat. Balsai ezzel rámutatott arra a logikai problémára, hogy a többségi határozat lényegében egy hatalommegosztáshoz kötődő alapvető értéket a bírók alapjog-sérelemként; mindebből azonban azt az alapvetően helytelen következtetést vonja le, hogy a bíró elmozdíthatatlanságának kérdésköre kizárólag az ítélkezési tevékenységgel összefüggésben, „a konkrét ügyek tekintetében nyerhet értelmezést”. A különvélemény végül – figyelmen kívül hagyva a bírói függetlenséget, mint a hatalommegosztás elvéből következő elemi követelményt – arra jut, hogy a bírák kényszernyugdíjazása valójában nem is alkotmányossági kérdés. Saját megfogalmazása szerint „[a]z alkotmányjogi panaszokban előadott sérelmek legnagyobb része valójában azzal függ össze, hogy a szolgálati jogviszonynak az öregségi nyugdíjra való jogosultság időpontjában történő megszűnése – az egyébként már nagyrészt nyugellátásban is részesülő – panaszos bírák jövedelmének csökkenését eredményezi. E sérelem orvoslása azonban elsősorban költségvetési és nem alkotmányossági kérdés”.

Ismerős érvelés köszön vissza a családok védelméről szóló törvény egyes szakaszait megsemmisítő 43/2012. sz. határozathoz fűzött különvéleményében, amelyben kifejti, hogy „a jogalkotó szándéka ellenére való jogok kiterjesztésében az Alkotmánybíróság nem vállalhat aktív szerepet”, pedig a többségi határozat döntésével véleménye szerint éppen ezt akarja elérni. Balsai szerint fenti állítását „a hatalmi ágak megosztásának tiszteletben tartása” és az AB törvényben meghatározott hatáskörei alapozzák meg.

### **Mit gondol a szabadságjogokról?**

A szabálysértési törvény a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát szankcionáló tényállását megsemmisítő 38/2012. sz. határozat esetében Balsai Szívós Mária különvéleményéhez csatlakozott. A különvélemény szerint hibás volt a többségi határozat gondolatmenete, amely szerint a vizsgált szabálysértési tényállás nem egy magatartást, hanem egy objektív élethelyzetet, azaz az utcán való élést, a hajléktalanságot rendelte büntetni. Szívós és Balsai szerint ez filozófiai jellegű fogalom-meghatározás és pontosan olyan, „mintha az Alkotmánybíróság a szegénységet azonosítaná a lopással, mondván, hogy a Büntető törvénykönyv 316. §-a magát a szegénységet, ha úgy tetszik, az anyagi rászorultságot pönalizálja”. A különvélemény tehát azt a megjegyzést fűzi a többségi határozathoz, hogy akinek nincsen otthona, annak még nem kell feltétlenül az utcán élnie, szemlátomást teljesen ignorálva azt a közvetettségében is igen nyilvánvaló hátrányos megkülönböztetést, hogy a közterület életvitelszerű lakhatásra használata statisztikailag kizárólag a hajléktalan személyeket érinti. Szívós és Balsai szerint az, hogy a hajléktalanokat börtönbe lehet zárni azért, mert hajléktalanok, valójában „a hajléktalanok evidens érdekeit szolgálja, az ő méltóságukat védi”, és hosszasan sorolják, milyen károkat okoz a többségi társadalomnak az, ha valaki közterületen éli az életét. Véleményük szerint a határozat meghozatalakor figyelembe kellett volna venni a közegészségügyi és köztisztasági szempontokat, a fertőző betegségek terjedését, a gyalogosok közlekedésének akadályozását, a vendéglátó- és szolgáltatóipari egységek forgalmát, az idegenforgalmat befolyásoló tényezőket, az érintett helyen lakókat érő „hang- és szaghatásokat”, a lakosok nyugalma és azt az álláspontjuk szerint közismert tény, hogy a hajléktalanok koncentrációja vonzza a bűnözők bizonyos csoportját. A különvélemény a hosszas felsorolással egyértelműen azt sugallja, hogy a felsorolt indokok alkotmányos alapot teremthettek volna a szabálysértési tényállás igazolására, ami elárulja, hogy Szívós és Balsai az emberi méltóságot és az abból fakadó cselekvési szabadságot az imént felsorolt szempontokkal összemérhetőnek tartják.

A családok védelméről szóló törvény alaptörvény-ellenes családfogalmát megsemmisítő határozathoz fűzött különvéleményében Balsai kifejti az intézményvédelemmel kapcsolatos gondolatait. Álláspontja szerint az intézményvédelmi kötelezettség „nem kérhető számon egyetlen jogszabályon”, mivel annak „az egész jogrendszerre kiható jelleggel kell működnie”. Mindezek alapján Balsai



szerint az, hogy a törvény nem az Alaptörvény vonatkozó cikkével azonosan – hanem valójában annak tartalmát sokszorosán szűkítve – határozza meg a család fogalmát, nem indokolja az alaptörvény-ellenesség kimondását. Megállapítható tehát, hogy ebben az esetben Balsai kivételesen nem nehezményezte, hogy egy jogszabály az Alaptörvény tartalmát rontja le. Balsai szerint továbbá nem állítható, hogy a törvény megfosztotta volna a törvényes öröklés lehetőségétől a bejegyzett élettársakat és ezzel hátrányos megkülönböztetést valósított volna meg, ugyanis ehhez szerinte eleve sem volt joguk. Az a körülmény ugyanis, hogy a különnemű és azonos nemű párok „*ugyanolyan igényt tartanak a jogi elismerésre és védelemre*”, egyáltalán nem jelenti azt, hogy számukra ugyanazon jogintézmények igénybe vételének lehetőségét kellene biztosítani.

Balsai szerint tévedett a testület többsége, amikor a 6/2013. sz. határozatban alaptörvény-ellenesnek találta egyebek mellett az egyháztörvény azon rendelkezését, amely az egyházi jogalanyiség elismerését az Országgyűlés döntésétől tette függővé. A különvélemény hosszasan sorolja az egyházak különböző társadalmi és történelmi szerepére tekintettel kialakított többszintű jogállási rendszer európai példáit, egyértelműen utalva a strasbourgi gyakorlatra, miszerint az államok széleskörű mérlegelési lehetőséggel rendelkeznek az egyházi jogállás szabályainak, illetve a vallási csoportok jogalanyiségének kialakításakor. Hivatkozik továbbá az AB vallásszabadság tekintetében alapvető 4/1993. (II. 12.) AB határozatára, idézve, hogy “[a]z egyház elválasztása az államtól nem jelenti azt, hogy a vallás és az egyház sajátosságait az államnak figyelmen kívül kellene hagynia.” Balsai szerint természetesen, hogy az államok más jellegű kapcsolatot alakítanak ki a nagyobb hagyományokkal rendelkező vallási közösségekkel, mivel céljai eléréséhez az állam jobban támaszkodhat egy országos infrastruktúrával, nagyobb múlttal és társadalmi súllyal rendelkező, a lakosság körében elterjedt vallási közösség segítségére, mint egy frissen alakult, kisebb vallási közösségre. Levezetését Balsai egy igen nagyvonalú állítással zárja le: álláspontja szerint „nehezen vitatható el az Országgyűléstől az a jog, hogy az eldöntse, mely vallási csoport erőforrásaira képes és kíván erőteljesebben támaszkodni, azaz mely vallási csoportokat részesít közjogi jellegű jogalanyiságban”. A különvélemény elsiklik afölött, hogy az együttműködésben résztvevő személyi kört az Országgyűlés politikai szempontok alapján határozza meg, és annak kijelölésén túl, hogy kivel működik együtt az állam pl. a kórházak fenntartásában azt is jelenti, hogy a törvény hatályba lépése óta az állam dönti el, ki egyház és ki nem. Arra pedig értelemszerűen nem tudott figyelemmel lenni a különvélemény, hogy később az Emberi Jogok Európai Bírósága nemzetközi jogba ütközőnek ítélte meg azt, hogy a Balsai által nem kifogásolt szabályozás alapján számos egyháztól megvonták az egyházi státuszt, és hogy ezáltal az állam vallás és vallás között politikai alapon tett különbséget.

Mind a demokratikus intézményekről, mind a szabadságjogokról alkotott felfogását illetően érdemes kiemelni Balsai közszereplők bírálhatóságáról szóló 7/2014. sz. határozathoz fűzött különvéleményét. Balsai szerint a konkrét ügy szempontjából erősen megkérdőjelezhető a témában született korábbi alkotmánybírósági határozatok relevanciája. Ennek körében kiemeli a 30/1992. sz. határozatot, amely a Btk. közösség elleni izgatásról szóló tényállását vizsgálta, „sajátos történelmi körülményekre tekintettel”, hangsúlyozottan büntetőjogi szemszögből. Hasonlóan értékeli a közszereplők bírálhatóságának keretei szempontjából kulcsfontosságú 36/1994. sz. határozatot is, szintén irrelevánsnak minősítve azt a konkrét ügy szempontjából, arra hivatkozva, hogy a korábbi döntések „más jogágak, más történelmi kontextusban rögzített jogszabályi rendelkezéseire vonatkoztak”. Az AB kimunkált gyakorlatának elutasítását Balsai még egy, alapjogi felfogása szempontjából jellemző gondolattal egészíti ki: álláspontja szerint a többségi határozat „fordítottan közelítette meg az alapvető alkotmányossági problémát”, hiszen nem a sajtószabadság és a véleménynyilvánítás korlátozása lenne megfelelő kiindulási pont, hanem éppen ellenkezőleg, a (közszereplők) emberi méltóságának védelme és annak korlátozhatósága.

Egy hónappal később Balsai egy politikailag sokkal kevésbé érzékeny ügy kapcsán előadó bíróként fejtette ki álláspontját a véleményszabadság kérdésében [13/2014. sz. határozat], a fentiekben ismertett különvéleményhez képest meglepően különböző elméleti kiindulópontokat választva. A határozatban az Alkotmánybíróság Dienes-Oehm Egon különvéleményét leszámítva egységesen jutott arra a következtetésre, hogy a vizsgált bírósági ítéletek sértik a panaszos véleménynyilvánítási jogot.

nítási szabadságát. Az adott ügyben Siklós város önkormányzati képviselő-testületének tagja egy helyi közéleti lapban közölt csípős hangvételű publicisztikát, melyben azt fejtegette, hogy a siklói polgármester sajátjaként bánik az adófizetők pénzével. A bíróság az indítványozó kijelentését tényállításként értékelte, mivel az „*valamilyen végbement, vagy végbemenő eseményre, jelenségre, állapotra utal*”, és azzal érvelt, hogy a polgármesterrel szemben megfogalmazott állítás bizonyítatlan maradt. Indokolásában Balsai erősen támaszkodik az Alkotmánybíróság korábban kimunkált gyakorlatára és a már megfogalmazott gondolatokat egyértelműen magáévá is teszi. Az indokolás határozottan a közszereplők széleskörű bírálhatósága mellett érvel, olyan egyértelmű megfogalmazásokkal, mint hogy „*(a közszereplők bírálatának szabadsága) érvényesüléséhez pedig nélkülözhetetlen követelmény, hogy a polgárok különféle retorziók és hátrányos következményektől való félelem nélkül vehessenek részt a közéleti vitákban. E megfontolás alapja, hogy a közügyeket érintő véleménynyilvánítás középpontjában elsősorban a politikai közösség demokratikus működése és nem a szólással, bírálattal érintett közszereplő személye áll*”. A többségi határozat végül kimondja, hogy a kifogásolt büntetőügyekben eljáró bíróságok a rágalmazás bűncselekményének törvényi tényállásában foglalt „tényt állít” fordulatnak olyan kiterjesztő értelmet adtak, amely sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert alapjogot és az abból fakadó mércét, ezért az alkotmányjogi panasszal megtámadott bírói döntések megsemmisítése mellett döntöttek.

---

## Összegzés

---

Balsai István eddigi alkotmánybírói pályafutása alatt az Alkotmánybíróság honlapján hozzáférhető határozatkereső szerint összesen hetven ügynek volt előadó bírója, amelyből az indítványokat visszautasító végzéseket leszámítva 15 érdemi, főként a büntető jogághoz kötődő határozat marad. Az általa előadó alkotmánybíróként jegyzett határozatok jellemzően nem az állami berendezkedést alapjaiban érintő témakörökhöz kötődnek, ezért jelen elemzés sokkal inkább a bíró nézeteinek egyfajta esszenciáját adó különvéleményekre koncentrált.

Az elemzés mellékleteként elkészült statisztika tanúsága szerint Balsai a politikailag szenzitív, kulcsfontosságú döntések közül kizárólag azokhoz fűzött különvéleményt, amelyek a kormány feltételezhető érdekeivel szemben álltak, azok közül viszont néhány kivételtől eltekintve valamennyi esetben. Az összesítés szerint a vizsgált időszakban kiválasztott döntéseket illetően az AB

43,48%-ban hozott a kormány érdekének megfelelő döntést, ehhez képest Balsai átlaga 89,96%, melyet kizárólag Juhász Imre 92,31%-os eredménye múl felül.

A különvélemények által kirajzolt, meglehetősen egyhangú képet némileg színesíti Balsai néhány előadóbírói érvelése (például a fentiekben ismertetett 13/2014. sz. határozat és néhány büntetőeljárásokban alkalmazandó alkotmányos követelményt rögzítő határozat). Mindezek miatt a Balsai bírói munkásságát áttekintő olvasóban egy-egy pillanatra felmerül a gondolat, hogy Balsai, a korábbi politikus azt fontolgatja, hogy attitűdjét az alkotmánybíró szerepfelfogására cseréli. Látván azonban, hogy Balsai István kizárólag csekély politikai érdeklődést kiváltó ügyekben hajlandó elméleti kiindulási pontul az adott alkotmányos problémát választani a kormányzati érdekek helyett, ezeket a gondolatokat nyugodtan elhessegethetjük.

# DIENES-OEHM EGON

## *Az alkotmányozói gondolat olvasása*

Figyelemre méltó jogászi karriert futott be Dienes-Oehm Egon, míg 2011-ben az Alkotmánybíróság bírójává választották. Dienes-Oehm 1945-ben született és 1968-ban diplomázott. 1973-tól ügyvéd és jogtanácsos, 1985-től külkereskedelmi jogtanácsos. 1975 óta teljesít közigazgatási szolgálatot, itthon és külföldön egyaránt. 1989 és 1992 között az Európai Közösségekkel való társulás létrehozásában vet részt, 2003 és 2007 között Magyarország uniós nagykövete volt Brüsszelben, de itthon is a mindenkori magyar kormányzat Európa-politikájában – egyfelől az állandó magyar tárgyaló küldöttség tagjaként az európai uniós csatlakozási szerződés feltételeinek kialakításában, másrészt az uniós tagságra, különös tekintettel a magyar jogrendszernek a közösségi jogrendszerhez való illeszkedésére való felkészülésben – működött közre. Magyarország európai uniós integrációjában végzett munkájáért 2006-ban köztársasági érdemrenddel tüntették ki. 1980 óta oktat az ország különböző egyetemein nemzetközi kereskedelmi jogot, nemzetközi gazdasági kapcsolatokat és európai közösségi jogot. Alkotmánybíróvá választása előtt a 2011. I. félévi magyar elnökség képzési feladatait látta el.<sup>12</sup> Mindezek mellett megválasztásakor azt kellett megállapítanunk, hogy „*pályafutásából, írásaiból nem derül ki semmi a tekintetben, hogy milyen elvek mentén fogja értelmezni az alkotmányt.*”<sup>13</sup>

Alkotmánybíróvá annak tudatában jelölte és választotta meg a kétharmados parlamenti többség, hogy a hetvenéves szabály volt érvényben, ami alapján bírói mandátuma 2015. január 2-án, három és fél évvel később járt volna le. A 2013 óta azonban az alkotmánybírák életkori határ nélkül kitölthetik mandátumukat – amit szintén a kétharmad emelt fel kilencről tizenkét évre –, így Dienes-Oehm végül 2023. szeptember 1-ig lesz alkotmánybíró.<sup>14</sup>

A most elemzés alá vett ügyekben ugyan csak egynek volt előadó bírója [a választási plakátok elhelyezésének újabb korlátait jóváhagyó 3036/2014. (III. 16.) AB végzésnek], viszont megannyi különvéleményt jegyez. Eddigi tevékenységéből tehát már sok tekintetben kibontakozik Dienes-Oehm Egon alkotmánybírói profilja is. Sajnos, e profil kevésbé megnyerő: nem az elvek mentén történő alkotmány-értelmezés erénye mutatkozik meg benne. A közjogi tárgyú kérdésekben rendre az őt megválasztó kétharmados kormánytöbbség pártján áll, az alapjogok védelme helyett pedig rendre azok szélesebb korlátozhatósága mellett tör lándzsát – véleményét azonban alig támasztja alá megfelelő alkotmányossági érveléssel.

<sup>12</sup> Bővebben itt: <http://www.parlament.hu/irom39/00814/00814-0003.pdf>

<sup>13</sup> Az Eötvös Károly Intézet és a Társaság a Szabadságjogokért korábbi közös elemzésére a FIDESZ-KDNP által javasolt öt alkotmánybíró-jelöltről ([http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/dienes\\_oehm\\_egon.pdf](http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/dienes_oehm_egon.pdf))

<sup>14</sup> Erről bővebben lásd az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért közös véleményét az alkotmánybírák felső korhatárának megszüntetéséről. [http://tasz.hu/files/tasz/imce/ab\\_70\\_ekint-mhb\\_tasz\\_2013november14.pdf](http://tasz.hu/files/tasz/imce/ab_70_ekint-mhb_tasz_2013november14.pdf)

## Mit gondol az alkotmánybíráskodás szerepéről?

Dienes-Oehm bíró szerepfelfogására megannyi különvéleményéből következtetni lehet, de a 45/2012. sz. határozathoz fűzött különvéleményében közvetlen válasz is található. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság (AB) Dienes-Oehm bíró szerint elvonta az alkotmányozó hatalom hatásköreit, amikor megállapította az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét: mivel az átmeneti rendelkezések elfogadása szerinte szintén alkotmányozás volt, az AB hatásköre nem terjedt ki azok vizsgálatára. Dienes-Oehm bíró az alkotmányozó jogának tekinti annak szabad megválasztását, hogy milyen formában és szerkezetben hozza létre az alkotmányt, ennek megfelelően nem lehet rajta számon kérni azt sem, hogy inkorporáció nélkül alkotta meg az átmeneti rendelkezéseket. (Egyébként úgy érvel, hogy a többségi indoklás tévesen állítja, hogy az átmeneti rendelkezések saját maga emelte volna be a szövegét az Alaptörvénybe – ehelyett az Alaptörvény záró rendelkezéseiből, majd pedig az első alaptörvény-módosításból vezethető le az, hogy az átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik. [215-216]) Általános érvénnyel is leszögezi ugyanakkor, hogy nem tartható fenn, illetve veszélyes az az álláspont, miszerint a demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai olyan megváltoztathatatlan, örök kategóriák lennének, amelyek adott esetben feljogosítják az Alkotmánybíróságot az alaptörvény-módosítások esetleges tartalmi felülvizsgálatára is. Dienes-Oehm bíró tehát az alkotmányozói akaratra mint kizárólagos viszonyítási pontra tekint. Bár ez az álláspont – az AB tartalmi szempontok alapján nem vizsgálhat felül egy alkotmánymódosítást – önmagában nem védhetetlen, további különvéleményei árnyalják a képet.

Az alkotmányozói akarat vagy szándék elég összetett jelenség – elég egy pillantást vetni az Alaptörvény szövegére. Az alkotmányos szabályoknak azonban ellentmondásmentes rendszert kell képezniük, ezért az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény szabályait is mindig egymásra tekintettel szabad és kell értelmeznie. Dienes-Oehm bíró a bírói nyugdíjkorhatár leszállításának kérdését eldöntő 33/2012. sz. határozathoz fűzött különvéleményében is látszólag csak az alkotmányozói szándékot fogadja el legitim alkotmányértelmezési szempontként, ám a többségi határozattól eltérően nem vet számot az értelmezés komplexitásával. Az alkotmánybírák többsége szerint a bírói nyugdíjkorhatár leszállításával nem az volt a baj, hogy a jogalkotó a bírákra is az általános nyugdíjszabályokat terjesztette ki, hanem a bírák egy része szolgálati viszonyának radikális, hirtelen megrövidítése, és ennek eredményeként a függetlenség sérelme. Dienes-Oehm bíró viszont be sem fogadta volna az indítványt, mondván, hogy a nyugdíjazás anyagi jogi szabálya az Alaptörvényben van lefektetve, azt pedig az AB nem bírálhatja felül. Még ha az érvelés kedvéért meg is engedjük, hogy az AB nem jogosult egy alaptörvényi szabály felülvizsgálatára, arra nem kapunk választ, hogy a bírák jogállásáról szóló sarkalatos törvénynek azok a szabályai, amelyek Dienes-Oehm szavaival csak „implementálják”, bevezetik az alaptörvény anyagi jogi nyugdíj-szabályát, összhangban vannak-e a szintén az Alaptörvényben, illetve a szintén sarkalatos bírósági törvényben *alapelveként* lefektetett alkotmányos értékekkel (bírói függetlenség) és alapjogokkal (törvényes bíróhoz való jog). Míg a többségi határozat elvégezte az érvelés munkáját – számot vet az új szabályok bevezetésének következményeivel –, Dienes-Oehm bíró érdemi indokolás nélkül utasítaná el eleve az alkotmányossági kérdést az Alaptörvény egyetlen rendelkezése alapján. Így azonban álláspontja – ami történetesen megegyezik a jogalkotóéval – még az Alaptörvény szövege alapján is meglehetősen önkényesnek tűnik.

A közterület életvitelszerű használata szabálysértéssel összefüggő egyes jogszabályokat megsemmisítő 38/2012. sz. határozathoz fűzött különvéleményében azonban már attól az elképzeléstől is elszakad, hogy az alkotmánybíráskodásnak volnának objektív szempontjai. Nemcsak amellet érvel ugyanis, hogy az AB-nak a megsemmisítés helyett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet kellett volna megállapítania, hanem meglepő bírói aktivizmusról tanúbizonyságot téve

le is írja, hogy a meglévő szabályozás hiányosságait és ellentmondásait hogyan küszöbölhetné ki a jogalkotó [106-108]. Az „aktivizmus” azonban itt nem az alkotmányos szabályokban rejlő morális tartalmakat kibontó alapjog-védelemben, hanem a kormányzati törekvések védelmében mutatkozik meg. A hajléktalan-kérdésben kifejtett saját koncepciója – az önkormányzatoknak kellene felhatalmazást adni arra, hogy kijelöljék a hajléktalan-mentes zónákat – nem sokkal később vissza is köszönt az Alaptörvény negyedik módosításában (8. cikk) és a 2013. évi CXLIX. törvényben, amely felhatalmazást adott az önkormányzatoknak „hajléktalan-mentes övezetek” kijelölésére.<sup>15</sup>

Ehhez képest a családok védelméről szóló törvénynek a családi jogállás keletkezéséről és az örökléshez való jogról szóló szakaszait megsemmisítő 43/2012. sz. AB határozathoz fűzött különvéleményében viszont Dienes-Oehm bíró meglepő módon éppen azt veti az alkotmánybírák többségének a szemére, hogy befolyásolni igyekeznek a jogalkotót. A „*hatáskörök megosztására vonatkozó elvekkel*” ellentétesnek tartja azt, hogy az AB a „*törvényhozói szándékot a hatályban lévő, egymással versengő jogszabályok közötti választással kívánja befolyásolni*” [108]. A versengő jogszabályok jelen esetben a családvédelmi törvény és az akkor hatályban lévő Polgári törvénykönyv (melynek öröklési szabályai több alkotmánybírói döntés eredményeképpen [32/2010. (III. 25.) AB határozat, 154/2008. (XII. 17.) AB határozat] összhangban voltak a bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló 2007. évi CLXXXIV. törvénnyel). Konkrétan azt kifogásolja, hogy az új Ptk., és azon belül az új öröklési jogi szabályok parlamenti tárgyalásának idején az AB a sarkalatos családvédelmi törvényben foglalt, a hatályos szabályozástól eltérő öröklési jogi szabályokat megsemmisítette, holott azok hatályba lépését már korábban felfüggesztette. E megsemmisítésben látja Dienes-Oehm a jogalkotó illegitim befolyásolásának jelét. Szerinte vagy a felfüggesztést kellett volna meghosszabbítani, vagy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítani. Nem világos azonban az, hogy az ő javaslatai miért nem minősültek volna a törvényhozói szándék befolyásolásának. (Érdekes csúsztatása a többségi érvelés következtelenségeit számon kérő különvéleménynek, hogy az államnak a családdal kapcsolatos intézményvédelmi kötelezettségét megfogalmazó állítást először „szerintem helyes” – azaz vitatható – megállapításnak [97], pár bekezdéssel odébb viszont már „vitathatatlannak” nevezi [100].)

A jövőbeli jogalkotó, illetve alkotmányozói szándék mércévé avatása érhető tetten az 1/2013. sz. határozathoz fűzött különvéleményben is, ahol a választási regisztrációnak intézményének alkotmányellenessé nyilvánítását kifogásolja Dienes-Oehm bíró. Indokai egyrészt formai, másrészt tartalmi jellegűek (utóbbira alább, a demokráciáról és a szabadságjogokról alkotott felfogása körében térünk ki). Formai kifogását arra a tényre építi, hogy az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek megsemmisítését követően, amelyek szintén tartalmazták a választási regisztrációra vonatkozó szabályokat, az alkotmányozónak nem lehetett elég ideje ismét alkotmányi szinten szabályozni a kérdést (a két határozat között kilenc nap telt el). Az alkotmányozónak azonban – folytatja Dienes-Oehm bíró – egyértelműen az volt a szándéka, hogy alkotmányos szinten szabályozza a kérdést: mivel a választási eljárási törvény szabályai csupán az alkotmányozói akaratnak a sarkalatos törvényi szinten lecsapódó rendelkezései voltak, azok megsemmisítésére az AB nem lett volna jogosult. Tanulságos az az elgondolás, miszerint a választási regisztrációnak az eljárási törvényben lévő szabályát Dienes-Oehm bíró szerint csak akkor vizsgálhatta volna egyáltalán tartalmi szempontból az AB, ha megbizonyosodik arról, hogy az alkotmányozó nem kívánja újraszabályozni a kérdést az Alaptörvényben. Nem világos ugyanis, hogy az AB erről hogyan tudna meggyőződni egyáltalán: milyen forrásokból tudná a bíróság az alkotmányozó jövőbeli szándékát kifürkészni? Ha következetes akar maradni, akkor még azt sem mondhatja, hogy magától az alkotmányozótól szerezhetné tudását – hiszen Dienes-Oehm bíró fent ismertetett meggyőződése szerint az alkotmányozó hatalomnak nincs normatív kötöttsége, így még saját maga sem kötheti meg magát a jövőre

<sup>15</sup> A felhatalmazás alapján megalkotott 77/2013. (XII. 3.) Főv. Kgy. rendelet egyik területkijelölése legutóbb a Kúrián akadt fenn (<http://www.lb.hu/hu/onkugy/kof502020146-szamu-hatarozat>) – de az ügyben újabb alkotmánybírói döntés is várható (lásd indoklás 14. pont)

nézve. (Ez a feltételezés persze együtt jár azzal a másikkal, hogy az AB-nak a döntései előtt konzultálnia kellene az alkotmányozóval.) Ha viszont nincs megválaszolva az alkotmányozó jövőbeli szándékaira vonatkozó források kérdése – mint ahogy a különvélemény nem is mond erről semmit –, akkor az érv üres. Pontosabban ekkor az érv kiüriti az alkotmánybíráskodást: arra kárhóztatja a bíróságot, hogy döntéseivel várja meg az alkotmányozó minden jövőbeli megnyilvánulását. (A helyzet abszurditását jól példázza az, ahogyan Dienes-Oehm bírósági elnök az Országos Bírósági Hivatal elnökének ügyáthelyezési jogát tárgyaló 36/2013. sz. AB határozathoz fűzött különvéleményében az indítvány befogadhatatlansága mellett érvel: az OBH elnökének adott felhatalmazást nem érinti, hogy a felhatalmazó szabályt – az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit – az AB utólag megsemmisítette, még akkor sem, ha az visszaható hatállyal történt, hiszen a negyedik alaptörvény-módosítás a szabályt visszahozta – ám annak már ismét nincs jelentősége, hogy az ötödik alaptörvény-módosítás a szabályt hatályon kívül helyezte!)

A jövőbeli szándék perdöntővé tétele figyelhető meg Dienes-Oehm bírósági elnök a 6/2013. sz. határozathoz fűzött különvéleményében is, ahol szintén alkotmányos relevanciát tulajdonít az Alaptörvény akkor még csak javaslatként létező negyedik módosításának. Az iménti kérdések itt kevésbé nyomasztják: az alkotmányozó hatalom megnyilatkozásaként utal a még csak benyújtott javaslatra [296], és nagyobb súllyal veszi számításba a javaslat „közismert” szövegét, mint az átmeneti rendelkezéseket megsemmisítő AB-döntést [290]. Itt sem vetődik fel az a probléma, hogy az alkotmányozói akarat a jövőben változhat – ahogyan ez meg is történt: a negyedik módosítás betervezett szövegén módosító indítványok, elfogadott szövegén pedig az ötödik módosítás változtatott érdemben is. E különvéleménye egyébként az alkotmányos szabályok és eljárások közti különbségek figyelmen kívül hagyásáról is árulkodik. Dienes-Oehm bírósági elnök szerint ugyanis az új egyházjogi törvény megalkotásakor a parlament az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseiből fakadó felhatalmazásával élt. Csakhogy mind az átmeneti rendelkezésekben foglalt felhatalmazás, mind pedig a felhatalmazásra hivatkozva megalkotott egyházjogi törvény ugyanazon a napon, 2012. január 1-én lépett hatályba – márpedig ez azt jelenti, hogy a törvény megalkotásakor még nem létezett hatályos felhatalmazás. A problémát Dienes-Oehm nem explikálja.

A bírósági ügyáthelyezésekről szóló 36/2013. sz. AB határozathoz fűzött különvéleménye amiatt érdekes, mert itt szövegezi le azt az álláspontját, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának eseti döntései sem a magyar jogalkotást, sem a magyar Alkotmánybíróságot nem kötik. A nemzetközi emberi jogi bíróságot és a nemzeti alkotmánybírósági alapjogvédelem kollíziója valós alkotmányos jelentőségű kérdés – Németországban például komoly elméleti megalapozottsággal bíró érvelés alapján döntött úgy a Szövetségi Alkotmánybíróság, hogy bizonyos esetekben a nemzetközi szerződésekből fakadó európai jog nem köti az alapjogi bíróságot folytató Alkotmánybíróságot.<sup>16</sup> A probléma jelentősége szempontjából sajnálatos, hogy Dienes-Oehm bírósági elnök a fenti sommás megállapítását nem támasztja alá érvekkel. Így ugyanis erősen kérdéses marad az álláspontja: vagy az Emberi Jogok Európai Egyezményének nemzetközi szerződés-jellegét és Magyarország részesítését kérdőjelezi meg, vagy az AB-nak a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapításának Alaptörvényben is rögzített hatáskörét.

Az alkotmánybíráskodásról vallott felfogása körében végül meg kell említenünk a választási plakátokra is vonatkozó rendeletet érintő 3036/2014. sz. végzést. Nemcsak azért, mert e döntésnek Dienes-Oehm Egon előadó bírósági elnök volt, hanem azért is, mert a végzés 8:7 arányban arra való hivatkozással utasította vissza az alkotmányjogi panaszindítványt, hogy az nem tartalmazta az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, illetve nem tartalmazott indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírósági döntés és az annak alapjául szolgáló jogszabály miért ellentétes az Alaptörvény IX. cikkével. Csakhogy a panaszbeadvány valójában tartalmazta az alapjogsérelem alátámasztására

<sup>16</sup> Ennek eredménye a német Szövetségi Alkotmánybíróság ún. *Solange I.* ítélete, BVerfGE 37, 271.

szolgáló érveket (a panaszos megjelölte a IX. cikket, és azért sérelmezte a véleménynyilvánítási szabadságának korlátozását, mert a támadott jogszabály miatt nem volt képes szándékai szerint részt venni a politikai kampányban, amely joga egyértelműen élvezi a IX. cikk védelmét), jöllehet explicit módon nem szerepelt benne az a kifejezés, hogy a szólásszabadság és a választási plakátok közötti kapcsolatot leíró rész az alaptörvény-ellenesség *indokolása*. Abból, hogy a beadvány szövegének nyelvtani és logikai értelmezésének is képes ellenállni, úgy tűnik, hogy Dienes-Oehm bíró az Alkotmánybíróság feladatát az alapjogvédelem és a jogsérelmek orvoslásának feladata helyett az alkotmánybírói törvénynek a befogadási feltételeket rögzítő szavaihoz való abszurditásig menő ragaszkodásban – és ezzel a kormányzati érdek érvényesítésében – látja.

### **Mit gondol demáciáról, választásokról, demokratikus vitáról?**

A parlamenti vitáról vallott elképzeléseiről már az eddigiek alapján is levonhatunk erős következtetéseket. Dienes-Oehm bíró a még el nem fogadott alaptörvény-módosításokat és törvényjavaslatokat is képes az alkotmányozói hatalom megnyilvánulásaként értelmezni, és ennek megfelelően nemcsak az alkotmánybíráskodás mércéjének, hanem demokratikusan nem megvitathatónak tekinteni.

A 2011-es első egyháztörvényt közjogi érvénytelenség címén megsemmisítő határozathoz fűzött különvéleménye is figyelemreméltó ebben a tekintetben. Itt amellet érvelt, hogy a zárószavazás előtt benyújtott módosító indítvány, aminek a részletes parlamenti vitája már nem lehetséges, akkor sem vet fel alkotmányos aggályokat, ha mégoly tartalmi változtatásokat is eszközöl a törvényjavaslatban. Dienes-Oehm bíró persze a módosító javaslat tartalmi jellegét vitatja: szerinte az egyházi elismerésekről szóló döntés, amit a bíróságoktól a parlament hatáskörébe utalt a módosító javaslat, nem tekinthető koncepcionális szabályozási kérdésnek – ennek megfelelően nem is kell tehát vitára bocsátani. Nem világos azonban, hogy az egyházi státusz elismerésének hatáskörét – a bíróságok vagy a parlament hatáskörébe tartozzon-e a döntés – hogyan lehet másként, mint érdemi jogalkotói döntésként értelmezni, mindenesetre Dienes-Oehm bíró ezen az állásponton van. A kérdés csak az, hogy ha egy alapjog lényegét érintő kérdés eldöntését technikai jellegűnek tartja, akkor vajon milyen esetekben látja értelmét a vitának? Érvek híján természetesen nehéz értékelni bármilyen álláspontot is – de a demokratikus vita szerepéről vallott felfogásáról azért az érvek hiánya is sokat elmond.

Itt is meg kell említenünk a választási regisztráció intézményét megsemmisítő 1/2013. sz. határozathoz fűzött különvéleményét, mivel ebben Dienes-Oehm bíró tagadja, hogy a regisztráció egyáltalán korlátja lenne a választójog gyakorlásának – holott azt elismeri, hogy az többletterhet jelent a választópolgárok számára. Az alapjogi mérlegelés kérdésére alább még visszatérünk, itt annyit érdemes megjegyezni, hogy a választás lebonyolítása, ideértve a névjegyzék összeállítását, állami feladat – az az érv pedig, miszerint a lakcímnnyilvántartás hiányosságai indokolnák a pluszterher telepítését a választópolgárra, azért nem állhat meg, mert e nyilvántartás naprakészen tartása is állami feladat. Dienes-Oehm bíró tehát a demokratikus legitimáció szempontjából legfontosabb jogosultság gyakorlása körében elfogadhatónak tartja egy olyan tehernek a választópolgárra telepítését, aminek az eredete nem egyszerűen rajta kívül álló ok, hanem kifejezetten adminisztratív hanyagság eredménye. (Félreértés ne essék: a lakcímnnyilvántartás hiányosságaiért persze terhelheti felelősség az állampolgárt – ám azt semmi nem indokolja, hogy ennek következményeit a választójog gyakorlása körében vonja le a jogalkotó.) Az az állítás pedig, miszerint a regisztráció „*minimális, hosszabb idő alatt egyszeri és rövid időtartamú elfoglaltságot igénylő erőfeszítés*” [168], nem igaz azokra, akiknek a minimális költség is túl sok, de még azokat is eltávolítja a demokratikus

részvételtől, akikre nézve igaz. A részvételi arányok ismeretében egyfelől és a részvétel fontosságának elismerése mellett másfelől, védhetetlen e teher elfogadhatósága mellett kiállni.

### **Mit gondol hatalommegosztásról, a függetlenség garanciáiról?**

A bírói nyugdíjkorhatár leszállításának kérdését eldöntő 33/2012. sz. határozathoz fűzött különvéleménye szerint Dienes-Oehm bíró a jogalkotó lépését nem a bírói függetlenség sérelmeként, az elmozdíthatatlanság garanciáinak lerontásaként, hanem kormányzati hatáskörbe tartozó nyugdíjpolitikai döntésként értelmezi [133-138]. Csakhogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló szabályok akkurátus citálása irreleváns az alkotmányossági kérdés megválaszolása szempontjából. Mert nem az a fő kérdés, hogy a jogalkotó igazíthat-e a bírák nyugdíjkorhatárán, hanem a bírói nyugdíjkorhatár leszállításának módja (üteme) és mértéke. Az AB-nek abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a jogalkotó lépése tiszteletben tartja-e a bírói függetlenség garanciáit és nem diszkriminál-e. Mivel ezt a kérdést nem veti fel, Dienes-Oehm bírónak a kormányzat álláspontját támogató különvéleménye érdemi indokolás nélkül marad, és egyúttal figyelmen kívül hagyja a bírói függetlenség sérelmét felvető érveket.

Még feltűnőbb az érvelés hiánya az OBH elnökének ügyáthelyezési jogát érintő kérdésben hozott 36/2013. sz. határozathoz fűzött különvéleményben. Dienes-Oehm bíró itt is deklarálja álláspontját – „igazgatási-szervezési, nem pedig érdemi döntésről van szó” – egyszerűen „méltánytalan látzatkeltségnek” tartja a bírói függetlenség sérelmének a felvetését, és ezzel az alkotmánybíró részéről el is van intézve a dolog.

### **Mit gondol a szabadságjogokról?**

Az alapjog-korlátozás tesztjének a gyakorlatban kimunkált és részben az Alaptörvényben is kodifikált elemeit Dienes-Oehm vagy nem ismeri, vagy tudatosan nem alkalmazza azokat. Közismert, hogy alapjog csak másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték védelmében korlátozható. Ehhez képest a közterület életvitelszerű használatának szankcionálásával kapcsolatban – 38/2012. sz. határozat – az egyenlő emberi méltóságot és a szabad mozgáshoz való jogot Dienes-Oehm bíró a közterület rendeltetésszerű használatának biztosításához és biztonságának védelméhez fűződő *közérdekkel* szemben súlyozza. Magyarul az alapjog-korlátozást simán megengedhetőnek tartja közrendi, közigazgatási szempontokból. A szükségesség, az arányosság és a lényeges tartalom követelményeit egyáltalán nem hozza szóba, amit pedig felvet, azt inkább ne tenné! Elismeri, hogy a jogkorlátozás, a hajléktalanság kriminalizálása alkalmatlan a jogalkotó cél elérésére, tehát a szabályozásnak már a mérlegelés első szakaszában el kellene buknia – ám álláspontja ennek ellenére sem módosul. Felidézi a többségi indoklásnak azt a részét is, mely szerint a szabálysértési tényállásokat is megszorítóan kell értelmezni és megítélésüknél is érvényesíteni kell az alkotmányos büntetőjog követelményeit, de csak azért, hogy indoklás nélkül kijelentse: ennek nem így kellene lennie. [104-105]

A 7/2014. sz. határozathoz fűzött különvéleménye szerint „[a] szólás- és sajtószabadság jogával való visszaélés tömegessé válása alkalmas a köznyugalom megzavarására” [87] – azaz a köznyugalom és a közérdek (ti. hogy a politikai közbeszéd ne durvuljon tovább) a véleménynyilvánítás szabadságának is igazolt korlátai lehetnek. Az AB korábbi gyakorlatával kapcsolatban pedig nemcsak azt szögezi le, hogy annak alapul vételét a megváltozott alkotmányos szabályok nem támogatják, sőt kizárják, hanem azt is, hogy megváltoztak a társadalmi, gazdasági és politikai körülmények is [86]. Ettől függetlenül azonban kérdés marad, hogy a nagy változások miért tennék fölöslegessé annak



a jogkorlátozási tesztnek az alkalmazását – jelen esetben az arányosság mérlegelését –, amit egyébként az Alaptörvény kötelezően elő is ír?

A választói regisztráció intézménye kapcsán mintha tenne egy lépést az alapjogi mérlegelés komolyan vétele irányába – [az 1/2013. sz. határozathoz fűzött különvélemény –, mert elismeri, hogy az a választójog gyakorlásának többletfeltételét jelenti, bár úgy ítéli meg, hogy a választások tisztaságának legitim céljának elérésével *arányos* erőfeszítés megköveteléséről van szó. De valójában itt sem az alapjog-korlátozási teszt komolyan vételéről van szó – tehát az arányosság állítását megalapozó érvelésről és mérlegelésről –, hanem arról, hogy Dienes-Oehm bíró szerint a regisztráció többletfeltétele egyáltalán nem is tekinthető a választójog korlátozásának [165]. Ez az állítása pedig ismét az alapjog-korlátozás általánosan elfogadott fogalmainak tagadásáról, vagy az azokkal kapcsolatos értetlenségről árulkodik. (A választási regisztráció valójában nem aránytalan, hanem szükségtelen korlátja vagy terhe a választójog gyakorlásának, tekintettel arra, hogy a választói névjegyzéket anélkül is össze lehet állítani – pontosabban a regisztráció megléte eseté is elkerülhetetlenül támaszkodni kell egy már meglévő adatbázis, a lakcímnnyilvántartás adataira [68-70]). Sőt, még azt is kifejezetten hangsúlyozza, hogy az Alaptörvényben garantált jogok élvezete az ott felsorolt elvárások, kötelezettségek teljesítésével jár együtt. A választójog gyakorolhatósága kapcsán ez praktikusán azt jelenti Dienes-Oehm bíró szerint, hogy az állampolgárok annyiban kötelesek közreműködni a választások lebonyolításának alapvetően állami feladatában, hogy választójoguk gyakorlása érdekében azonosítják magukat. Csakhogy ha Dienes-Oehm bíró felvetette volna azt a kérdést, hogy *szükséges-e* az előzetes regisztráció e közreműködéshez, akkor bizonyára nem kerülte volna el a figyelmét az, hogy a választópolgárok jogosultságának és személyazonosságának ellenőrzése anélkül is elvégezhető (hasonló eredményre jutott volna, ha arra figyel, hogyan is történt mindez az előzetes regisztrációt nélkülöző korábbi szavazások alkalmával).

A lelkiismereti és vallásszabadságról alkotott nézetei is sokat elárulnak általános jogfelfogásáról. Az egyházalapítás szabadságával kapcsolatban még az első egyháztörvény-határozathoz – 164/2011. sz. határozat – fűzött különvéleményében jegyzi meg Dienes-Oehm bíró, hogy „*az 'ex lege' elismert egyházak számának csökkentése [...] mennyiségi kérdés*”. Ebből rögtön kiderül, hogy nem érzékeny a lelkiismereti szabadság alapjogi jellegére, amennyiben nem lát jogsérelmet abban, hogy a politikai döntéseket hozó parlament kegyként oszt – vagy vesz el – egyházi státuszt. Nem igazán nevezhető előrelépésnek az, hogy másfél évvel később már „*elfogadható megoldásnak*” tartaná a bírói felülvizsgálat lehetőségét - az egyházi elismerésről való parlamenti döntést ugyanis nem tekintti olyanoknak, mint amivel szemben szükség volna bírói jogorvoslatra: „*az elismerési eljárás az erre vonatkozó törvényi feltételek fennállása esetén ismételhető. Minden ilyen ismételt eljárás sajátos jogorvoslatnak tekinthető*” (6/2013. sz. határozat [293-294]). Úgy tűnik tehát, hogy nemcsak a szubsztantív alapjogok mibenlétével, de az eljárási garanciák funkciójával is hadilábon áll.

Az egyháztörvényt tartalmilag is elbíráló döntéshez fűzött különvéleményében olvashatjuk a következőket: „*Elvi kiindulópontom az, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság közös gyakorlásához Magyarországon sem kell feltétlenül egyházi jogállás, az más szervezeti formában, így egyesületként is történhet.*” (6/2013. sz. határozat, [280]) Arról sajnos nem szól a különvélemény, hogy mi igazolja a vallási egyesület és a bevett egyház jogállása közötti különbségtételt, valamint arról sem, hogy a közösségi, felekezeti keretek között történő vallásgyakorlásra a dolog természetéből adódóan nem feltétlenül alkalmas a demokratikus szervezeti kereteket biztosító egyesületi forma. E kérdések megválaszolása nélkül az elvi kiindulópont egy üres állítás, ami vagy igaz, vagy nem. Pontosabban annyi derül ki belőle, hogy legalábbis a vallásszabadság alapvető jogának egyes elemeit, részjog-sítványait Dienes-Oehm továbbra sem érzékeli. Erről az érzéketlenségről árulkodik az is, hogy Dienes-Oehm bíró nem tesz különbséget az egyházi jogállás és az egyházaknak juttatott költségvetési támogatás között, sőt, az utóbbitól teszi függővé az előbbit [285-288].

A „visszaélészerű” joggyakorlás réme pedig, ami Dienes-Oehm bíró különvéleményeiben többször is megjelenik, már egyértelmű jele annak, hogy Dienes-Oehm nem egyszerűen szabotálja az alkotmánybíráskodást azzal, hogy szisztematikusan figyelmen kívül hagyja az alapjog-korlátozás alkotmányjogi tesztjét, hanem annak is, hogy a szabadságjogok fogalma, eszméje idegen tőle. Az egyházak költségvetési támogatásával kapcsolatban szögezi le, hogy azok igénybe vétele „visszaélészerű” volt; a választói regisztráció intézményét többek között a választójoggal való visszaélés megelőzése miatt tartja bevezethetőnek; a közéleti szereplők bírálhatóságának szigorítását „a szólás- és sajtószabadság jogával való visszaélés tömegessé válása” miatt tartja alkotmányosnak. Ez azonban félreértése a szabadságnak és szabadságjogoknak. A szabadságjogoknak természetesen vannak korlátai: mások alapjogai és más alkotmányos értékek. E korlátok alkotmányosságának megállapítására való az imént hiányolt szükségességi-arányossági teszt. Ami túllép e korlátokon, az már nem a szabadságjog gyakorlása - ám amit az alapjog alanya az alkotmányos korlátok között tesz, az sohasem lehet visszaélészerű, akár tetszik másoknak a szóban forgó cselekedet, akár nem. Így a törvényes egyházi jogálláshoz kapcsolódó, törvényben meghatározott hitéleti támogatások igénybe vétele akkor sem visszaélés a szabadságjoggal, ha egy egyház tevékenysége az állam – vagy Dienes-Oehm bíró – szerint nem vallási jellegű, és ezért a támogatások igénybe vételét helytelenítik. A választójog gyakorlása akkor sem visszaélés-szerű, ha a választópolgár egy ellenzéki jelöltre szavaz. A véleménynyilvánítás szabadsága akkor sem visszaélés-szerű, ha a kedvenc politikusunkat éri súlyos kritika vagy maró gúny. Ha egy nem bejegyzett vagy nem törvényesen működő egyház igényel hitéleti támogatást, ha valaki más nevében is szavaz, ha valaki erőszakra uszít, az viszont már nem a szabadságjogok gyakorlása, és az állam kötelessége ezek ellen fellépni, a törvénysértéseket kivizsgálni. A szabadságjogok korlátozása egyes törvénysértések nevében (különösen akkor, ha azok nincsenek bizonyítva, lásd “bizniszegyház”) pedig akkor is alapjog-sértés, ha az alkotmánybíró is a kormánypropagandát visszhangozza.

---

## Összegzés

---

Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró ítéleteinek mércéje nem egy jól leírható elképzelés az alkotmányosságról, az alapjogokról vagy az alkotmánybíráskodás feladatáról. Ha lenne ilyen, akkor lehetne egyetérteni vagy vitatkozni vele – de sajnos nem ez a helyzet. Az alkotmányosságnak sokszor azt a minimum-követelményét sem tartja szem előtt, hogy az alacsonyabb rendű jogszabályok tartalma nem lehet perdöntő (különbség van az alkotmányozó és a törvényhozó szándéka között, és az alkotmánybírósi döntések mércéje az utóbbi), vagy hogy a jövőbeli jogalkotói szándékokra való következtetés il-

legitim. Az alapjogok alapvető jellegét, korlátozhatóságuk szigorú tesztjét is rendre figyelmen kívül hagyja, a szabadságjog gyakorlásának természetével pedig félreérti és félremagyarázza. Alkotmánybírói feladatának láthatóan egyedül azt tekinti, hogy a kormányzat aktuális – esetenként jövőbeli – szándékait, érdekeit érvényesítse. Alkotmánybírói ténykedését tehát nem az elvek egy koherens – indokolható – készlete vezérli, hanem inkább a jogalkotó és az alkotmányozó jövőbeli szándékaira vonatkozó intuíciói. A megválasztásához fűzött kormányzati reményeket tehát maradéktalanul beváltja.

# JUHÁSZ IMRE

## *Az alkotmánybíráskodás logikájának feladása a „megváltozott történelmi körülményekre” tekintettel*

Juhász Imre 1963-ban született, 1986-ban szerzett jogi diplomát, 2000-ben pedig európai szakjogász másoddiplomát az Eötvös Loránd Tudományegyetemen, és ugyanitt védte meg PhD-disszertációját 2011 májusában. 1986 és 1992 között egyetemi tanársegéd volt az ELTE-n, később ügyvédkedett, 1992 óta pedig egyetemi adjunktus az ELTE ÁJK Polgári Eljárásjogi Tanszékén. Juhász Imre 2008 február végén lett az újonnan létrehozott Független Rendészeti Panasztestület tagja, 2010 júliusától a testület elnöki tisztét töltötte be. 2013. január 1-től Magyarország képviselőjeként az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságának tagja. Két petíciót nyújtott be az EU Parlamentjéhez a szlovákiai Benes-dekrétumok hatályon kívül helyezése érdekében. A 2006-os őszi emberi jogsértések okainak feltárására létrehozott Civil Jogász Bizottság alapító tagjaként ő jegyezte a bizottság jelentésének emberi jogi tárgyú fejezetét. 2013-ban választotta meg alkotmánybíróvá a parlament fideszes többsége. A megválasztása óta eltelt idő rövidsége miatt átfogó képet nem festhetünk bírói ténykedéséről.

## Mit gondol az alkotmánybíráskodás szerepéről?

Az Alkotmánybíróság a 36/2013. sz. határozatban ítélte alaptörvény-ellenesnek és nemzetközi szerződésbe ütközőnek a bírósági ügyáthelyezési jogot, ám ekkorra a támadott szabályokat – a bíróságok szervezetről és igazgatásáról, valamint a büntetőeljárásról szóló törvény vonatkozó szakaszait – a jogalkotó hatályon kívül helyezte. A hatályon kívül helyezett szabályok vizsgálatával kapcsolatban Juhász bíró a különvéleményében az Alkotmánybíróság szerepének erősen leszűkített felfogását adja [96]. Azt ugyan elismeri, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény alapján a nemzetközi szerződésbe ütközést a bíróság bármely eljárásában hivatalból vizsgálhatja (32. § (1) bekezdése), mégis arra a következtetésre jut, hogy hatályon kívül helyezett jogszabályokról csak az alaptörvény-ellenességet mondhatja ki az AB, a nemzetközi szerződésbe ütközést nem. Álláspontját arra alapozza, hogy az Abtv. szerint a hatályát veszített jogszabály vizsgálatát csak az alkotmányjogi panasz-eljárásban nem kell visszautasítani (64. § e) pont), valamint arra, hogy az Abtv. külön és eltérően szabályozza az alaptörvény-ellenesség és a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapításának jogkövetkezményeit. A felvetett dilemma valódi értelmezési kérdés, Juhász bíró megoldása azt eredményezte volna, hogy az alaptörvény-ellenes szabályozás megsemmisítésére eljárási okból nem került volna sor. A Juhász bíró álláspontjával szembeni érv nyilvánvaló: a nemzetközi szerződésbe ütközést nem indítvány alapján állapította meg az AB, hanem hivatalból eljárva, ezért az indítványok visszautasítására vonatkozó szabályra utalni a konkrét esetben indokolatlan. Azt pedig az alaptörvény-ellenesség megállapítása kapcsán írja az Abtv., hogy arra csak akkor kerülhet sor hatályon kívül helyezett szabály esetében, ha a konkrét esetben azt alkalmazni kellene. Nem mellesleg, a tárgyalta ügyben 17 konkrét eljárásban fordultak bíróságok az AB-hez normakontrollért.

A bíróságok igazgatásának absztrakt alkotmányos vizsgálatát elvégző 13/2013. sz. határozathoz fűzött különvéleményében ugyanakkor Juhász bíró karakteres – vitaképes – véleményt fejt ki az Alaptörvény negyedik módosításával „hatályon kívül helyezett” alkotmánybírói határozatok hivatkozhatóságával kapcsolatban [191-203]. Juhász bíró szerint az alkotmánybírói gyakorlat, ami alapvetően a '89-es Alkotmány talaján bontakozott ki, az Alkotmány hatályon kívül helyezését követően a történeti alkotmány részévé vált. Jó érvek szólnak szerinte amellett, hogy a történeti alkotmány valódi vívmányának tekintjük ezt a gyakorlatot, elismerve, hogy a történeti alkotmány tartalma, különösen azon jogi dokumentumok, amelyek a kartális alkotmány korában keletkeztek, jogtörténeti vita tárgya lehet. Márpedig ha elfogadjuk, hogy az alkotmánybírói gyakorlat a történeti alkotmány valódi vívmánya, akkor a citálása az Alaptörvény R. cikke alapján – ami explicite az alkotmányértelmezés egyik mércéjévé teszi a történeti alkotmány vívmányait – problémamentes lesz. Mindez azért fontos Juhász bíró számára, mert nem ért egyet az alkotmánybírák többsége által elfogadott – más ügyekben is kifejtett, illetve hivatkozott, tehát kanonizálódó – antipozitivistá érveléssel, amely szerint az „Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.” [32] Egyet nem értését, illetve az R. cikknek tulajdonított feltétlen autoritást Juhász bíró megerősíti a 7/2014. sz. határozathoz fűzött különvéleményében is [97]. Bár véleményünk szerint a többségi álláspont tartalmi értelemben fölényben van a Juhász bíró által kifejtett nézettel szemben – előbbi az alkotmánybíráskodás természetére épít, és így megőrzi a korábbi AB-határozatok alkotmányjogi státuszát, míg az utóbbi a nem-kizárólagos, nem kényszerítő erejű jogtörténeti értelmezési szempontok sorába utalja azokat –, racionálisan, nyilvánosan, jogtörténet-tudományi és jogpozitivistá elméleti eszközökkel ez is kifejtethető. Ennek vitatása azonban átvezetne az R. cikk elemzéséhez, és a jelen elemzés céljaira tekintettel elegendő itt annyit megjegyeznünk, hogy ez a vita leválasztható Juhász bírónak kormányzat iránti lojalitása megítélésétől.

Nem függetleníthető azonban a kormányzat iránti elfogultság megítélésétől, és egyáltalán nem vitaképes viszont az alkotmánybíráskodás funkciójának az a félreértése, ami rendre megjelenik különvéleményeiben. Arról a hibáról van szó, amikor a bíró a vizsgált jogszabály alapján tölti meg tartalommal a felhívott alapjogot vagy alkotmányos értéket, holott a dolga éppen az volna, hogy az utóbbiak fényében ítélje meg az előbbieket. Az alkotmányos mérce gyakran értelmezést igényel, morális tartalmak tisztázását, érvelést és mérlegelést, ami nem spórolható meg, nem váltható ki a tételes és alacsonyabb rendű jogra való utalással. Az alkotmánybíráskodás „feje tetejére állítása”, az alkotmányos mérce tartalmának a tételes és alacsonyabb rendű jogszabályból való levezetése nem más, mint az alkotmánybíráskodás természetének, funkciójának – maguk a törvényi rendelkezések kerülnek mérlegre és megítélésre – figyelmen kívül hagyása. Hiszen ha az alkotmány mércék tartalmát a törvények adnák, a törvények soha nem lehetnének alkotmányellenesek.

Erre jó példa, hogy a bíróságok igazgatásának absztrakt alkotmányos vizsgálatát elvégző határozathoz fűzött különvéleményében azért tekinti tévesnek a többségi indoklás azon kiindulópontját, hogy a bírói pályázatok értékelésekor – különösen pedig a pályázat érvénytelenné nyilvánításakor – indokolási kötelezettség terhelné a döntésre jogosult személyét, mert a bíróságok jogállásáról szóló törvény vizsgált szakasza nem tartalmazta az indokolási kötelezettséget. Valóban nem tartalmazta – a kérdés azonban éppen az, hogy helyes-e, hogy nem tartalmazta, erre pedig értelemszerűen nem lehet választ adni a törvény alapján. Az OBH elnökének ügyáthelyezési jogát vizsgáló 36/2013. sz. határozathoz fűzött különvéleményében a törvényes bírótól való elvonás tilalmát szintén a vizsgált jogszabály, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény tételes rendelkezéseiből vezeti le. A bírósági elnök számára adott azon törvényi felhatalmazást, hogy a korábban megállapított ügyelosztási rendtől szolgálati érdekből vagy a bíróságot érintő más fontos okból eltérjen, minden további nélkül elfogadja a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos korlátjaként. Hogy e kivételes jogosítványok gyakorlása milyen feltételek mellett alkotmányos, nem merül fel kérdésként. Az új Ptk-nak a közéleti szereplők személyiségi jogait védő szabályát megszorító 7/2014. sz. határozatához fűzött különvéleményében pedig már nem is a vizsgált törvény szövegét tekinti kényszerítő erejű érvnek az alapjogi konfliktus eldöntésében, hanem a törvény indoklását! [93] Az előterjesztő szerint, amit Juhász bíró minden további nélkül elhisz, az új törvény a „méltányolható közérdek” formulával csak kodifikálta a bírói gyakorlatot, ami egyébként az AB 90-es években meghozott határozatai nyomán alakult ki. A hiba abszurd következménye itt a leglátványosabb: ugyanis még ha igaza is lett volna a törvényjavaslat előterjesztőjének, az akkor sem jelentené, hogy a törvényt az AB ne vizsgálhatná, és hogy az ne bizonyulhatna alaptörvény-ellenesnek. Annak eldöntése ugyanis, hogy igaz-e vagy sem (kialakult-e alkotmány-konform bírói gyakorlat, és a jogalkotó valóban azt kodifikálta-e), részletes empirikus igazolást kívánna, amivel azonban mind a törvényjavaslat előterjesztője, mind a különvéleményt író alkotmánybíró adós maradt.

Az alkotmánybíráskodás feladatának kifordítása önmagából, azzal együtt, hogy Juhász bíró az álláspontját rendszeresen ezen a módon fejt ki, túl súlyos hiba ahhoz, hogy figyelmetlenséget, netán alapjogi felkészületlenséget feltételezzünk. Ez már a kormányzat iránti elfogultság biztos jele.

### **Mit gondol hatalommegosztásról, a függetlenség garanciáiról?**

A bírósági igazgatás normakontrollját elvégző 13/2013. sz. határozat szerint „az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy [...] nem szabályozta [...] a jogbiztonság követelményének megfelelően, hogy az OBH elnöke [...] milyen esetkörökben, milyen indokok alapján nyilváníthatja eredménytelennek az olyan bírói álláshelyre kiírt pályázatot, amelyre több érvényes és a bírói tanácsok által rangsorolt pályázat is időben beérkezett.” A vitatott szabá-

lyozás szerint az OBH elnöke eredménytelené nyilváníthatott bírói pályázatot pusztán azon az alapon, hogy „a pályázók egyikével sem kívánja betölteni az álláshelyet” (Bjt. 20. §). Juhász bírónak egy negatív és a pozitív érve is van különvéleménye alátámasztására. A negatív érv az imént ismertetett hibán alapul: a többségi döntés téves előfeltevése az indokolási kötelezettség igénye – és azért téves ez az előfeltevés, mert ezt az igényt a törvény vizsgált szabálya nem elégíti ki [186]. De talán Juhász bíró maga is tisztában van érvelésének elégtelenségével, mivel kifejezetten meg is erősíti az álláspontját azzal, hogy a kormányzatnak a bírósági adminisztrációban bevezetett egyszemélyi igazgatási koncepciójával való tartalmi egyetértését is kifejezi. Ez a pozitív érve: „a szubjektív és diszkrecionális döntés lehetőségét látom a jogintézmény lényegi elemének”. [187-188] Ennek alátámasztására a döntések meghozataláért viselt vezetői felelősségre hivatkozik, sőt még a bíróságok szervezetről szóló törvényt is citálja: „Az OBH elnöke a határozatait a szükséghez képest indokolja.” [Bszi, 77. § (2) bekezdés]. Miközben azonban igaz az, hogy az egyszemélyi vezetés egyszemélyi felelősséget is jelent, ettől még nem lesz kevésbé igaz az a megállapítás, amivel az alkotmánybírák többsége indokolta a jogintézmény alaptörvény-ellenességét: a pályázati eljárás végén a szubjektív és diszkrecionális, törvényben meghatározott objektív feltételeket és kritériumokat nélkülöző döntés lehetősége az eljárásban tüzetesen szabályozott garanciális elemeket relativizálja, lerontja [82]. Erre Juhász bírónak nincs érve, és így különvéleménye ebben az esetben is abszurd következményekkel jár: a pályázati eljárás, annak különböző szakaszai, az eljárásban résztvevő bírósági vezetők és tanácsok közreműködése, a pontozás és a rangsor felállítása teljes mértékben fölösleges.

### **Mit gondol a szabadságjogokról?**

A bírósági ügyáthelyezési jog alkotmányosságának vizsgálatával kapcsolatban (36/2013. sz. határozat) az alkotmánybírák többségétől eltérően Juhász bíró arra az álláspontra helyezkedett, hogy „a törvényes bíróhoz való jog nem értelmezhető mereven, ezzel ugyanis kiüresedik a bíróság elnökének szignálási joga” [98]. Úgy tűnik, hogy Juhász bíró a tisztességes eljárás garanciáit jelentő alapjogokkal szemben a bíróság elnökének biztosított, egyébként törvényes felhatalmazást – a tárgyévben megelőzően kialakított ügyelosztási rend a tárgyévben kizárólag szolgálati érdekből vagy a bíróság működését érintő fontos okból módosítható – összemérhetőnek tekinti. E kategóriatévesztés nyomán pedig semmi sem akadályozza meg abban, hogy olyan szempontoknak rendelje alá a törvényes bíróhoz való jogot, mint „amelyek az egyes bírók speciális (szak)ismereteivel, vagy a jogtudomány adott ágának kiemelt szintű ismeretével függnek össze” [98].

Bár Juhász bíró példái még az egyébként az ügyelosztási rend módosíthatatlanságának az AB által korábban és most sem kifogásolt azon kivételeivel sincsenek összhangban, mint a szolgálati érdek, vagy a bíróság működését érintő fontos ok, az igazán problematikus eleme az érvelésnek az alapjog státuszának félreértése. A tisztességes eljáráshoz való jog alkotmánybírói – Juhász által sem vitatott – értelmezéséből az következik, hogy az többek között az objektivitást és a személytelenséget szolgálja. (A többségi érvelés éppen amiatt találja alaptörvény-ellenesnek az OBH elnökének ügyáthelyezési jogát, mert annak gyakorlására a mérlegelés feltételeinek és objektív szempontjainak előzetes, törvényi meghatározása nélkül, ellenben a konkrét ügy körülményeinek ismeretében került sor, és a döntés kizárólag az OBH-elnök személyes belátásán múlt.) Bár a határozat indoklása nem mondja ki, de világos, hogy az ügyelosztási rend módosíthatatlansága alóli törvényi kivételek – amelyek létezésére Juhász a saját álláspontját alapozza – maguk is csak akkor alkotmányosak, ha a szervezeti érdek érvényesítése nem rontja le az objektivitás és a személytelenség alkotmányos értékeinek érvényesülését. Ezeknek az értékeknek a felhívása a „szignálási jog” értelmezésekor Juhász bíró részéről elmarad: számára az ügyelosztási rend módosíthatatlansága alóli kivétel egyszerűen a tisztességes eljáráshoz való jog korlátjaként, határáként működik.

Végül, a bírósági elnöknek tulajdonított „szignálási jog” koncepciója úgy tűnik, Juhász bíró számára olyan megkérdőjelezetlen dogmatikai konstrukció, ami automatikusan alkalmas arra, hogy az OBH elnökének is tulajdonítson ilyen a jogalkotó. Arról ugyanis mélyen hallgat a különvélemény, hogy vajon milyen indokok alapján kellene megadni a közvetlen, a bírósági elnökök feje fölött átnyúló szignálás lehetőségét annak a vezetőnek, aki nem egy konkrét bíróság működéséért, hanem egy szervezetrendszerért felel.

A 7/2014. sz. határozatához fűzött különvéleményében Juhász bíró azon az állásponton van, hogy a többségi döntés indokolatlanul szélesen szabja meg a véleménynyilvánítás szabadságának határait, ezzel veszélyeztetve az emberi méltósághoz való jog érvényesülését. Meglátása szerint „*nem az emberi méltóságnak kell meghajolnia a véleménynyilvánítás szabadsága előtt, hanem fordítva*” [94]. A szóban forgó AB-határozat absztrakt normakontroll eredményeként született, és a véleménynyilvánítás szabadságának átfogó, a teljes alkotmánybírósági gyakorlatot összefoglaló értelmezését adja – ehhez képest a különvélemény kifejezetten elmarad a többségi indoklás mélységétől.

Amikor kritizálja az alapjogi konfliktus – közéleti szereplők kritizálásának szabadsága vs. személyiségi jogok védelme – többségi megoldását, Juhász bíró maga is az Alaptörvény jogkorlátozási tesztjét tekinti kiindulópontnak [I. cikk (3) bekezdés]. A teszt alkalmazása a szóban forgó jogkérdésben azonban már kérdéses. Egyrészt annak alátámasztására, hogy a közéleti szereplők kritizálása méltányolható közérdek hiányában már a személyiségük érinthetetlen magját érinti, Juhász nem hoz meggyőző érveket: maga is „értékválasztásnak” nevezi, és a maga részéről is csak a saját meggyőződésére hagyatkozik. Másrészt az alapjog-korlátozási tesztnek a véleménynyilvánítási szabadság oldalán való lefuttatása gyakorlatilag hiányzik. Juhász bíró ugyanis azt veti a többség szemére, hogy kritika nélkül emelte át a korábbi Alkotmány alapján született határozatainak megállapításait a jelen ügybe. Juhász bíró a rendszerváltás óta eltelt idő és a „megváltozott történelmi körülmények”, valamint az azóta bekövetkezett technikai fejlődés (internet elterjedése) és annak a nyilvánosságra gyakorolt hatása figyelmen kívül hagyását kéri számon a többségi határozat indoklásán. Miközben azonban ezek relevánsak lehetnek a véleménynyilvánítás szabadságának értékelése körében, önmagukban nem mondanak semmit arról, hogy indokolt-e szűkebben értelmezni e szabadságot, vagy sem. Juhász bíró következtetése sejthető – de az érvelése ebben a formában inkább csak intuitívnek mondható, mint jól megalapozottnak.

Különvéleményét Juhász azzal zárja, hogy felrója mind a jogalkotónak, mind az AB-nak, hogy nem alkotta meg vagy dolgozta ki a „közéleti szereplő” pontos fogalmát. E mostani határozatot is bírálja, amiért összemossa a közéleti szereplő és a közhatalmat gyakorló személy fogalmát, illetve nem tesz különbséget a közéleti és a nem közéleti szereplő között. Ebben a tekintetben igazat kell adnunk Juhász bírónak: a fogalmi tisztázás hiánya a véleménynyilvánítási szabadság körében komoly károkat okoz. Az azonban minden bizonnyal tévedés, hogy a „méltányolható közérdek”-formula tenné lehetővé ennek a fogalmi tisztázásnak a jogalkalmazói elvégzését [101]. A jogalkalmazó nyilván e törvényi formula híján is képes lesz a releváns különbségek megtételére (megkülönböztetni a politikust a tehetségkutató résztvevőjétől). Fontosabb azonban, hogy a formula éppenséggel nem elősegítette volna, hanem önkényes döntésekre kárhóztatta volna a jogalkalmazót a közhatalmat gyakorlókkal szembeni kritika megítélésénél: utóbbiak esetében ugyanis nincs helye annak mérlegelésének, hogy fűződik-e valamilyen közérdek a kritikához.

---

# Összegzés

---

Bár a demokráciáról és a demokratikus vitáról vallott felfogásáról nem sok minden derül ki, a vizsgált három különvéleménye ahhoz elegendő alapot szolgáltat, hogy az alkotmánybíráskodásról vallott felfogása egész jól kirajzolódjon, és hogy bepillantást nyerjünk a bíróságok függetlenségéről, illetve két fontos alapjog, a véleménynyilvánítás szabadsága és a törvényes bíróhoz való jog tartalmáról vallott nézeteibe. A mégoly kevés különvélemény alapján is elég nagy biztonsággal megállapítható, hogy Juhász Imre erőteljes védelmezője a kormányzat érdekeinek az Alkotmánybíróságon belül. Rendre azokkal a bírakkal együtt szavaz, akiket kizárólag a 2010 óta regnáló parlamenti többség választott meg. A kormány érdekei iránti, és az

alkotmányossággal szembeni elfogultságai világosan kirajzolódnak a vizsgált határozatokhoz fűzött különvéleményeiből. Ebben a tekintetben a legfontosabb az a részletesen kifejtett hibás felfogás, miszerint az alkotmányos elvek, jogok, értékek tartalmát konkretizáló jogszabályhelyek kényszerítő erővel töltik meg tartalommal a szóban forgó elveket, jogokat, értékeket. Kizártnak tartjuk, hogy e felfogás inkoherenciájával Juhász bíró ne lenne tisztában – ragaszkodását e felfogáshoz csak annak számlájára írhatjuk, hogy a feltétlen autoritást tulajdonít az őt is megválasztó parlamenti kétharmadnak. Kíváncsiak lennénk, hogyan ítélné akkor, ha megváltoznának az erőviszonyok a törvényhozásban.



# POKOL BÉLA

## *A nemzeti kollektivista alkotmányértelmezés*

Pokol Béla (1950) az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 1977-ben szerzett jogász diplomát, és az újonnan alapított Államigazgatási Főiskola tanársegédjeként kezdte ekkor szakmai pályafutását, ahol államjogot és jogelméletet oktatott. Párhuzamosan ezzel az ELTE ÁJK Állam- és Jogelmélet Tanszékén megbízott oktatóként tanított, majd 1980-tól az ELTE ÁJK Államjogi Tanszékére került át főállásba. A karon belül 1984-től az újonnan alapított Politológiai Tanszékre ment át, ahol 1988-tól kandidátusi disszertációjának elkészítése után egyetemi docensi, majd a tudományok doktora cím 1989-es megszerzése után 1991-től egyetemi tanári kinevezést kapott. 1991 és 2011 között a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Jobbölcséleti és Jogszociológiai tanszékének vezetője volt.

1976-ban lépett be az MSZMP-be, ahonnan 1988-ban lépett ki. 1989 és 1990 között a Minisztertanács Tanácsadó Testületének tagja volt. 1995-ben a Magyar Polgári Demokraták Társaságának, majd a Magyar Nemzeti Demokraták Társaságának alapító tagja volt. Később Torgyán József FKGP-elnök személyes tanácsadója lett. Az 1998-2002-es ciklusban a Független Kisgazdapárt országgyűlési képviselőjeként az Alkotmány- és igazságügyi bizottság elnökeként is tevékenykedett. Az ezredforduló után addigi harminc éves tudományos kutatásait másfélezer oldalon a *Társadalomtudományi trilógia* című művében foglalta össze, majd jogelméleti és jogtörténeti kutatásait még kiegészítően a *Középkori és újkori jogtudomány*, illetve az *Autentikus jogelmélet* című műveiben összegezte.

2011. szeptember 1-je óta az Alkotmánybíróság tagja.

## Mit gondol az alkotmánybíráskodás szerepéről?

Pokol Béla szakmai meggyőződését konzekvensen képviseli alkotmánybíróként is, jóllehet az nem számít uralkodó nézetnek a modern alkotmányos gondolkodásban. Miben is áll ez?

Az Alkotmánybíróság megalakulása óta kritikus a aktivista alkotmánybíráskodásnak. „A magyar aktivista alkotmánybíróság korábbi, mindent felülmúló mértéke – mely a 2010-es választások után még csak fokozódott azzal, hogy elvileg magát az Alaptörvényt is megsemmisíthetőnek mondták ki, szakítva a korábbi két évtizedes alkotmánybírási állásponttal, feltehetően hasonló motivációkat adott a magyar alkotmányozóknak is, amikor a törvényhozás felől a rendes bírói kar felé helyezték át az alkotmánybíráskodás fő munkaterhét.”<sup>17</sup>

Azon az állásponton van, hogy az alkotmánybírósnak tartózkodóan kell eljárnia, tekintettel arra, hogy a megválasztott parlamenti képviselők által megszavazott jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja. A törvénybarát bíró koncepcióját pártolja. Pokol Béla a többségi döntést korlátozó alkotmánybíráskodást minden bizonnyal igazolhatónak, de antidemokratikusnak tartja.

Pokol több határozatban is megfogalmazta, hogy az Alkotmánybíróságnak nem szabadna korábbi – az Alaptörvény előtti – döntéseit hivatkozni, és kialakított gyakorlatát nem csak a szavak szintjén, hanem ténylegesen is felül kellene vizsgálnia az Alaptörvény hatályba lépése miatt.

Ezt a véleményét már 1996-ban is kifejezte, amikor egy új alkotmány koncepciójáról írt. „(A)z alkotmánybíróságnak a mindenkori alkotmány 'szolgája' szerepében van csak helye a jogrendszerben és a demokratikus politikai rendszer intézményei között. Ebből pedig következik, hogy új alkotmány életbe léptetése estén a régi alkotmánnyal együtt a régi alkotmány alapján hozott alkotmánybírási döntések is hatályukat veszítik. Mivel azonban az új alkotmány tartalmilag döntő mértékben egyezni fog a régi alkotmánnyal, ezért a záró rendelkezések között fel lehet hatalmazni az Alkotmánybíróságot arra, hogy (...) vizsgálja át döntési anyagát. (...) Enélkül (...) felhatalmazva érezné magát a Magyar Alkotmánybíróság arra (...) miszerint őt igazán a saját döntései által létrehozott 'láthatatlan alkotmány' vezeti későbbi döntéseiben, vagyis tulajdonképpen számára ez az igazi alkotmány.”<sup>18</sup>

Az alkotmányozó hatalmat, amely szerinte azonos az alkotmánymódosító hatalommal, nem tartja korlátozhatónak. Azzal pedig főleg nem ért egyet, hogy ha feltéve, de nem megengedve lennének korlátai az alkotmányozónak, akkor azok betartását az Alkotmánybíróság ellenőrizné.

Pokolnak az Alkotmánybíróság szerepéről vallott markáns felfogását tükrözi az egyháztörvény közjogi érvénytelenségét megállapító döntéshez [164/2011. sz. határozat] fűzött különvéleménye. A határozatban az AB alaptörvény-ellenesnek vélte, hogy az egyházügyi törvényt olyan eljárásban fogadták el, amelynek során az eljárás végén benyújtott – koherenzia-zavarra hivatkozó, valójában érdemi – módosító javaslatokról demokratikus vitára nem volt lehetőség. Pokol különvéleményében kifejtette, hogy a maga részéről több millió állampolgár által megválasztott törvényhozó ily mértékű ellenőrzésétől óvna, és csak amennyiben számszerűleg meghatározott szavazási arányok stb. megsértése merülne fel egy-egy törvény alkotása közben, akkor látná indokoltnak az alkotmányvédő testület eljárási érvénytelenség címén való fellépését. Pokol ugyan elismerte, hogy az Országgyűlés a Házszabály megsértésével fogadta el az egyháztörvényt, de szerinte ez nem volt olyan súlyú hiba, ami miatt az Alkotmánybíróságnak be kellett avatkoznia a törvényhozás munkájába.

<sup>17</sup> Pokol Béla: Generális bíráskodás versus specializált bírási rendszer – Az alkotmánybíráskodás egy dilemmájáról, *Jogelméleti Szemle* 2014/2. szám, 13.

<sup>18</sup> Pokol Béla: A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről, *Politikatudományi Szemle*, 1996/3., 120-121.

A család törvényi definícióját megsemmisítő döntésben Pokol nem értett egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság korábbi határozatait idézi, mivel „(...) azok a korábbi érvelések és normatív álláspontok, melyek a mai Alaptörvény deklarációival, elveivel és értelmezési előírásaival szemben állnak, nem vehetők át, és nem idézhetők meg.” [112] A család fogalmának vizsgálata kapcsán Pokol szerint az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó szövegének eltérése miatt helytelen volt a korábbi határozatok érvelésére alapozni a támadott rendelkezés megsemmisítését, amely eredményeként „az Alaptörvény új szabályozása és az értelmezési elvei, illetve deklarációs egyszerű papírjoggá süllyednek le.” [113]

Ebben a döntésben azzal a korábbi gyakorlatban kimunkált állásponttal sem értett egyet, hogy a minősített többséget kívánó törvények és az egyszerű többséggel meghozott törvények között nincs jogforrási szintbeli eltérés. Pokol alkotmánybíró társain emiatt a demokratikus akaratképzés tiszteletének hiányát kéri számon, és a régi alkotmánybíróági gyakorlatot olyannak tekinti, amely a demokratikus legitimitációval rendelkező törvényhozást leértékeli. Pokol szerint ez a „legtisztábban az Országgyűlés írott Alkotmányával szembeni 'láthatatlan alkotmány' koncepcióban öltött testet –, amit ma már nem lehet elfogadni.” [114]

Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek szabályait megsemmisítő 45/2012. sz. határozathoz Pokol nem csatolt sem különvéleményt, sem párhuzamos indokolást, de a bírák kényszernyugdíjazásáról szóló 33/2012. sz. határozathoz fűzött különvéleményéből tudhatjuk, hogy Pokol az Alaptörvény részének fogadta el az átmeneti rendelkezéseket. „(...) az alkotmányjogi panasszal támadott Bjt.-nek a 90. §-a) pontja és a 230. §-a tartalmilag az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésének, illetve Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (Aár.) 12. cikke (1) bekezdésének egyszerű megismétlését jelentik. Az Alkotmánybíróságnak tehát észlelni kellett volna ezt a helyzetet, és mivel így alaptörvényi rendelkezések megtámadásáról van szó tartalmilag, vissza kellett volna utasítani az alkotmányjogi panaszok befogadását, mivel ezek vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.” [154] Fura következetlenség, hogy az Átmeneti rendelkezéseket az Alaptörvénynek tekinti egy alkotmánybíró, de nem csatol különvéleményt ahhoz a határozathoz, amelyben az AB többsége úgy foglal állást, hogy az Átmeneti rendelkezések nem részei az Alaptörvénynek. Az Alaptörvény negyedik módosításáról szóló AB döntéssel egyetértett Pokol, hiszen a testület elutasította a módosítás közjogi érvénytelenségére hivatkozó indítványt, és kimondta, hogy nincs hatásköre az alaptörvény-módosítások tartalmi szempontú felülvizsgálatára. A 12/2013. sz. határozathoz azonban Pokol mégis párhuzamos indokolást fűzött azzal a céllal, hogy elejét vegye, hogy egy jövőbeni aktivista alkotmánybíró másfépp értelmezze a határozatot. Helyesen mutatott rá arra, hogy a határozat rendelkező része és indokolása között bizonyos pontokon feszültség van. A többségi döntés a nemzetközi kötelezettségeket a törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátként azonosította, de ezen az alapon nem vizsgáldott. Pokol szerint az alkotmányozó hatalom korlátlan (magában foglalja az alkotmánymódosító hatalmat is), és „ez [tehát a Pokol által kritizált] a megfogalmazás lehetőséget biztosíthat egy későbbi, aktivista többségű alkotmánybírói testület számára, hogy vindikálja magának az Alaptörvény, vagy egyes részei feletti megsemmisítési jogot.” [68]

Ebben a párhuzamos indokolásban Pokol az Alaptörvénynek olyan olvasatát jeleníti meg, amely (még) nem kapott többséget a testületben. Azon az állásponton van, hogy ellentétben a korábbi alkotmánnyal, az Alaptörvény „kiemelve önmagát a törvények közül, mint a jogrend alapja egy legfelsőbb hierarchikus szintre állította önmagát. Ezért például az Alaptörvény nem visel számozást, hisz ebből csak egy lehet, és módosítására sem törvényjavaslat irányul, hanem alaptörvény-módosítási javaslat. (...) Ez a törvények közül való kiemelés és önálló jogforrási szintre emelés ad értelmet annak, hogy az Alaptörvény – felsorolva a T) cikk (2) bekezdésében a jogszabályokat, és a legfelső szintű jogszabályként a törvényt megnevezve – mindenhol megkülönbözteti magát a jogszabályoktól.”

[70] Ez a megkülönböztetés azért fontos Pokol véleménye szerint, mert az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmében csak a jogszabályokat vizsgálhatja felül tartalmilag, az Alaptörvényt és módosításait nem.

A 13/2013. sz. határozatban Pokol párhuzamos indokolásban fejtette ki egyet nem értését a korábbi határozatok idézésével. A negyedik alaptörvény-módosítás (2013. március 25.) után, amely hatályon kívül helyezte az Alkotmánybíróság korábbi döntéseit, a testület ebben a határozatban mondta ki először, hogy korábbi határozatait továbbra is fel fogja használni, ha az Alaptörvény és az Alkotmány szövegének egyezősége ezt engedi. Pontosán hivatkozni pedig a jogbiztonság érvényesülése miatt fogja azokat. Pokol ezzel szemben azt hangsúlyozta, hogy a régi döntésekbe foglalt elvek és érvek „*az alkotmányjogi gondolkodás pusztán szabad gondolati kincset jelentő szektorába kerültek át*” [146], és csak úgy használhatóak, ha az Alaptörvénynek is megfelelnek. Szerinte az alkotmányozó helyesen szüntette meg a korábbi döntések hatályát az alaptörvény-módosítással, mert ezzel elérhető, hogy az alkotmánybírók és munkatársaik „önálló gondolati munkával emeljék ki a régi határozatokból az átvehető érveket”, és így elkerülhető, hogy az Alaptörvény pusztá „*pápiralkotmánnyá*” váljon. [147]

Hasonlóan az egyháztörvény közjogi érvénytelenségét megállapító határozathoz, Pokol a képviselői szólásszabadsággal kapcsolatos döntésekben is – előadó bíróként – azt az álláspontot képviselte, hogy az Alkotmánybíróság csak szélsőséges esetekben avatkozhat be/veheti vizsgálat alá az Országgyűlés működését.

A bírósági ügyáthelyezés alaptörvény-ellenességét megállapító 36/2013. (XII. 5.) AB határozattal olyannyira nem értett egyet Pokol, hogy az Alkotmánybíróság szerepfelfogását bírálta az ügy kapcsán. Kifejtette, hogy „*az alkotmánybírák felett az állami-politikai rendszerben sem áll semmilyen döntést ellenőrző szerv. Egyetlen ellenőrzést és felügyeletet felettük az alkotmányozó hatalom írott Alaptörvénye és az alkotmánybírósági törvény rendelkezései jelentik.*” [119] Szerinte ezeket a határokat lépte át a testület, és felhívta a figyelmet arra, hogy „*az alkotmánybíróság alkotmányoligarchiává válik, ha az írott alaptörvényi előírások és az alkotmánybírósági törvény rendelkezései helyett saját döntéseiben kifejtett normákat tekinti alapnak a törvényi rendelkezések és bírói határozatok megsemmisítésénél. A törvényhozást és az alkotmányozó hatalmat gyakorló országgyűlési minősített többséget az állampolgárok milliói választják meg, és az ettől elszakadó alkotmánybírákat semmi nem legitimálja, amikor önmaguk hoznak létre saját 'láthatatlan alkotmányt' és 'láthatatlan alkotmánybírósági törvényt', melyet elegendőnek vélnék az igazságszolgáltatás, az állam és a társadalom legfelső irányítására.*” [120] Pokol bíró „láthatatlan alkotmány” elleni küzdelmét itt olyan területre is kiterjeszti, ahol az meglehetősen értelmetlen. Ugyanis nem egy láthatatlan alkotmány, hanem az Alaptörvény tartalmazza a bírói függetlenség követelményét, aminek évszázadok óta következménye az, hogy a bírák mandátumuk lejárta előtt nem mozdíthatók el törvényhozási aktussal sem. Így nem fantazmagória, hanem évszázados – többek között magyar – alkotmányos hagyomány szól amellet, hogy a függetlenség alaptörvényi szabályával ellentétes a bírák kényszernyugdíjazása.

A 7/2014. sz. határozathoz fűzött különvéleményében Pokol Béla azt bírálta, hogy a döntés szövegében nem csak az Emberi Jogok Európai Egyezményére hivatkozik az Alkotmánybíróság, hanem az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó gyakorlatára is. Szerinte ez azért nem helyes, mert ez azt jelenti, hogy „*az Alaptörvényen túl normatív, számunkra kötelező erőt tulajdonítunk nemcsak az Egyezménynek, hanem az azt értelmező bírói gyakorlatnak is irányunkban, és ezzel elismerjük, hogy az EJEB az Egyezményben résztvevő államok közreműködése nélkül továbbírhatja a rájuk kötelező nemzetközi normákat.*” [113] Pokol Béla még tovább ment. Álláspontja szerint az Alaptörvény a nemzeti szuverenitást erősebb védelem alá helyezi, ezért az Alkotmánybíróságnak felül kellene vizsgálnia eddigi gyakorlatát. Erre azért is szükség van, mert ha az EJEB elszakad az Egyezmény

normáitól,<sup>19</sup> akkor „*olyan kötelezettséget ró a magyar államra, melynek ő nem vetette alá magát, és amely a magyar szuverenitáson nyugvó Alaptörvényünk lényegi magvát sérti meg.*” Pokol szerint a nemzetközi szerződések Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata „*lehetővé teszi, hogy egy-egy EJEB döntést, mely a magyar államot illetően született, megvizsgáljunk, hogy nem lépett-e túl az Egyezmény normáin, melynek alávetette magát a magyar állam, és ennek végrehajtása nem sértene-e a hazai alkotmányosság sérthetetlen magvát, ezzel alkotmányidentitásunkat.*” [114]<sup>20</sup>

A takarékszövetkezeti rendszer radikális átalakítását vizsgáló 20/2014. sz. határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában Pokol újfent kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság nem megalapozottan használja fel korábbi határozatait precedensként. Sőt magával a precedensrendszerrel sem ért egyet,<sup>21</sup> mert szerinte annak alkalmazásával az Alkotmánybíróság „*lényegében hallgatólagosan mindig hatályon kívül helyezi a vonatkozó alkotmányi szöveget, és e helyett az alkotmánybírói határozatok által létrehozott döntési formulákat és normatívákat állítja az alkotmányosság alapjává.*” Hasonlóan a 43/2012-es döntéshez újra felhívta a figyelmet arra, hogy az ilyen gyakorlat miatt „*az alaptörvényi rendelkezések minden egyes új ügygel és erre adott döntési értelmezéssel egyet lépnek hátra a megsemmisülés felé.*” [324] Ami Pokol szerint az alkotmány megsemmisülése, az uralkodó alkotmányjogi felfogás szerint az éppen maga az alkotmánybíráskodás, tehát az alkotmány egyedi esetekben történő értelmezése és annak következetes alkalmazása.

### Mit gondol demokráciáról, választásokról, demokratikus vitáról?

Ezen a területen három nagyon fontos határozatot is előadó bíróként jegyez Pokol. A frakcióalakítással [10/2013 (IV. 25.) AB határozat], az országgyűlési képviselők szólásszabadságával [3206 és 3207/2013. (XI. 18.) AB határozatok] és a fővárosi közgyűlés tagjainak választásával [26/2014. (VII. 23.) AB határozat] foglalkozó döntések mind a Kormány érdekének kedveznek, és nem az ellenzéki jogok érvényesülését, a tisztességes választásokat és az érdemi parlamenti vitát szolgálják.

Pokol volt az előadó bírója annak a döntésnek, amellyel az Alkotmánybíróság nem tette lehetővé, hogy az MSZP-ből kilépő országgyűlési képviselők Demokratikus Koalíció néven frakciót alakíthassanak. A 10/2013. sz. határozatban a többség lényegében jóváhagyta a Demokratikus Koalícióhoz tartozó képviselők frakcióalakításának házszabály-módosítással történt megakadályozását, az Országgyűlés kizárólagos jogkörébe tartozó szervezetalakítási kérdésnek minősítette a frakcióalakítására vonatkozó szabályok módosítását.

<sup>19</sup> „*A strasbourgi bíróság rendszerint még a legaktivistább alkotmánybírókhoz képest is jobban készíti az Egyezmény jogait, és ezzel a szerződő államok egész jogterületét vonja be ellenőrzés alá.*” (...) „*A strasbourgi bíróság tehát igazi szuverénként kezd viselkedni a szerződő államokkal szemben, és ez teszi érthetővé, hogy több európai államban erősödnek a hangok már magának az emberjogi egyezménynek való alávetés felbontására.*” Pokol Béla: Globális uralmi rend és állami szuverenitás, MTA Law Working Papers 14-15., [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_13\\_Pokol.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_13_Pokol.pdf).

<sup>20</sup> Pokol részletesebben kifejti egy tanulmányában: „*az emberjogi bíróság az utóbbi évtizedekben hajlamos olyan mértékben túlmenni az Egyezmény rendelkezéseinek a szűvegén, hogy az teljes jogterületeket bevon ellenőrzése alá, és ezzel lényegében kiüresíti a hazai törvényhozás szabályozási szabadságát.* (...) *Ha tehát a hazai Alkotmánybíróság deklarálná ezt a kompetenciáját a jövőben egy határozatában, akkor a kormány megtehetné a továbbiakban, hogy egy magyar államot elmarasztaló EJEB-döntés végrehajtása előtt az Alkotmánybírókhoz fordulna az Abtv. 23. §. (3) bekezdése alapján, kérve, hogy az alkotmánybírók vizsgálják meg, mennyiben felelt meg az EJEB döntése az alapul fekvő Egyezmény szűvegének.*” Pokol Béla: Globális uralmi rend és állami szuverenitás, 29.

<sup>21</sup> Pokol megkülönbözteti a konkretizáló-értelmező precedenseket azoktól, amelyek a törvényszövegben lévő rendelkezéseket tolják félre. Csak az első csoportba tartozókat tartja helyesnek, és fontosnak tartotta kiemelni, hogy a „*precedensek tehát nem a törvényhozó döntési kompetenciáját vonják el, hanem az egyedi bírók mérlegelési szabadságát szűkítik be.*” Pokol Béla: A bírói precedensjog, *Magyar jog*, 2000/4., 201-209.

A Pokol által jegyzett képviselői szólásszabadsággal foglalkozó határozatokban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy *„minden képviselőtől elvárható, hogy tartsa be a házszabályi rendelkezéseket. Ezért a képviselőnek már eleve számolnia kell a parlamenti szólásszabadságát korlátozó házszabályi rendelkezésekkel.”* [27] A határozat nemes egyszerűséggel azért tartotta arányosnak a Házelnököt megillető fegyelmezési jogkör terjedelmét és szabályait, mert a képviselők véleménynyilvánításának keretei tágabbak az őket megillető mentelmi jog alapján. Éppen ezért azt is indokoltnak tartotta, hogy *„a beszédjoggal, illetőleg a képviselői szólásszabadsággal való visszaélések elkerülése végett a házelnöknek legyenek olyan eszközei, amelyekkel ilyen esetekben felléphet.”* [26] Ezzel szemben a strasbourgi bíróság a *Karácsony és mások v. Magyarország-ügyben* elvetette az Alkotmánybíróság paradox és súlyosan jogkorlátozó értelmezését, hogy a képviselők véleménynyilvánítását éppen azért lehet korlátozni, mivel mentelmi joggal rendelkeznek, vagyis amiért erősebb védelemben részesül a parlamenti munkájuk során kifejezett véleményük. Sőt a képviselői szólásszabadságot korlátozó két AB döntés miatt az EJEB nem tekintette hatékony jogorvoslatnak az elvileg igénybe vehető alkotmányjogi panaszt sem.

A fővárosi közgyűlés tagjainak választásáról rendelkező új szabályok hét különvéleménnyel lényegében átmentek az Alkotmánybíróságon, hiába nem egyenlő a választópolgárok választójoga, és valójában nem is *választják* a fővárosi önkormányzati képviselőket. Sőt a Pokol által jegyzett határozat még súlyosított is a helyzeten azzal, hogy a kompenzációs listán hasznosuló, vesztes polgármester-jelöltekre leadott szavazatok súlyozását alaptörvény-ellenesnek ítélte. Az AB a kompenzációs listás mandátumszerzés súlyozott számítása kivételével nem találta alaptörvény-ellenesnek a választások előtt négy hónappal bevezetett új fővárosi választási rendszer alapvető szabályait. A testület hiába hivatkozta korábbi döntését, miszerint ha kétszer több szavazat szükséges az egyik mandátum megszerzéséhez, mint a másikhoz, akkor az egyenlőség sérelme miatt biztosan alkotmányellenes a szabály, mégis alkotmányosnak fogadta el a hatszoros eltérést.

Az előzetes választási regisztrációt és a politikai reklámok közzétételének a közszolgálati médiára korlátozását eltörlő 1/2013. sz. határozattal Pokol Béla nem értett egyet. Alkotmányjogi érvek keresése helyett megelégedett a felmerült problémák hatékony kezelésének hangsúlyozásával. Különvéleményében kifejtette, hogy a többség hibásan terjesztette ki a köztársasági elnök indítványát. Az előzetes regisztrációra pedig a nyugatra irányuló tartós munkavállalási hullám következtében kitélepült kb. félmillió állampolgár miatt van szükség. *„Ennek hatására a lakcímnnyilvántartáson alapuló helyzetkép egy sok szempontból fiktív ország-lakosságot vesz alapul, és az egyes választókerületek tényleges választóinak számait, az ehhez szükséges szavazóköri beosztását stb. egy jórészt fiktív számadathoz igazítja. A választás egész lefolyásának menetét befolyásolja, ha a tényleges választói közönségről nagymértékben nem valóságos információkon alapszik a választásokat levezető szervek tudása.”* [183]

Pokol felvetette annak szükségességét, hogy az alapjogok Alaptörvény hatályba lépése előtt kialakított korlátozási tesztjeit felül kell vizsgálni, mert az Alaptörvény *„új alapra helyezte az individuumoknak biztosított alapvető jogok tartalmát. Az egyén csak a közösségben élve tud létezni, és ezért egyéni jogai gyakorlásában mindenkor biztosítani kell önmaga kiteljesítésén túl a közössége, nemzete fennmaradását is.”* [189] Az a vélekedés, hogy az egyén szabadságának nem csak más szabadsága, hanem minden esetben a közösség érdekei is határt szabnak, az könnyen elvezethet a szabadságjogok kiüresedéséhez.<sup>22</sup> Mivel az Alaptörvény szövegbeli változásra álláspont

<sup>22</sup> Az alapjogoknak természetesen lehetnek absztrakt, ha úgy tetszik a közösség érdekeit szolgáló korlátai is, ha kényszerítő erejű alkotmányos értékről van szó. Így lehet előzetes letartóztatásba helyezni valakit azért, hogy a büntetőeljárás eredményességét előmozdítsuk, és így lehet a közteherviselés alapján adót kivetni, vagyis tulajdonjogot korlátozni. Azonban ez a gondolat odáig nem terjedhet, hogy az autonómia teljesen felszámolható a közérdek oltárán. Az állami működéshez nélkülözhetetlen korlátozásokon túl az egyén nem a közösség szolgája, és az egyének között nem lehet diszkriminálni akkor, ha az a közösségnek hasznos. Utóbbival kifejezetten ellentétes álláspontot foglal el Pokol, ami a kuruc.info oldalon

ja szerint a többség nem volt tekintettel, ezért sem fogadható el szerinte a választási regisztráció alaptörvény-ellenesnek minősítése. Továbbá úgy gondolta, hogy különbséget kellett volna tenni a választójog gyakorlásának korlátai és funkcionális feltételei között. Ha nem így történik, akkor „*minden intézményi kelléket, feltételt mint korlátot fogunk eleve fel – ahogy tette most a többségi határozat (...). Ez pedig oda vezet, hogy „az Alkotmánybíróság a teljes jogi szabályozást ellenőrzés alá vonja, és a törvényhozó döntési szabadságát lényegében megsemmisíti.*” [187] Szerinte azért nem alaptörvény-ellenes a kereskedelmi tömegmédiумok kizárása a politikai kampányból, mert ez csökkenti a pártok költségeit, és így a politikai korrupciót.

Ezek után nem meglepő, hogy öttagú tanács tagjaként érdemi vizsgálat nélkül utasította vissza azt a panaszt, amelyik lényegében azt sérelmezte, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkezők (így az indítványozó, aki hosszan, így a választások napján is olyan országban tartózkodik, ahol nincs magyar külképviselet) ki vannak zárva a levélben szavazás lehetőségéből. [3048/2014. (III. 13.) AB végzés]

Pokol nem fűzött különvéleményt sem a választási plakátok kihelyezésének korlátozásával, sem az országgyűlési választásokon a győztest is kompenzáló szabályokkal foglalkozó döntésekhez, amelyekben a Kormánynak kedvező döntések születtek.

### **Mit gondol hatalommegosztásról, a függetlenség garanciáiról?**

Pokol Béla véleményeiben sem a hatalommegosztás elvével, sem a függetlenség garanciáival nem foglalkozik.

A bírák kényszernyugdíjazásával a kormányzat a vezetői pozícióban lévő bíraktól igyekezett szabadulni. Az AB a szabályozást a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban *ex tunc* hatállyal alkotmányellenessé minősítette, amihez Pokol Béla – valamennyi új alkotmánybíróhoz hasonlóan – különvéleményt csatolt. Szerinte az indítványokat be sem lehetett volna fogadni, mert a vitatott szabály nem közvetlen hatályosulással, hanem egyedi munkáltatói döntéssel érintette a bírakat, ezért a bírói jogorvoslati utat ki kellett volna meríteniük, még úgy is, hogy az a törvényi szabályok miatt nem jelenthetett érdemi jogorvoslatot, ahogy ezt a többségi döntés elismerte. Pokol úgy vélte, hogy a befogadással a testület rendkívüli módon kitérítette a kivételes alkotmányjogi panasz lehetőségét, ami végső soron ellehetetlenítheti az Alkotmánybíróság munkáját.<sup>23</sup> Tehát Pokol azt várná el, hogy akkor is nyújtsanak be törvénysértésre hivatkozó keresetet hasonló ügyben az állampolgárok, ha a kifogásolt intézkedés nemhogy nem törvénysértő, hanem szükségszerű következménye egy törvénynek, és az évekig tartó, kalkulálhatóan vesztes pert követően forduljanak a konkrét döntéssel szemben alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.

Szintén a befogadás visszautasítását támasztotta alá Pokol szerint az, hogy az indítványok lényegében az alaptörvény rendelkezéseit támadták, mivel a vitatott törvényi szakaszok tartalmilag az Alaptörvény és az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek megismétlései.

Arra azonban Pokol Béla nem tért ki, hogy tartalmi szempontból miért nem ért egyet a többség döntésével. Csupán annyit említett, hogy a történeti alkotmány vívmányai között említeni a bírák

is népszerűvé teszi publicisztikáit.

<sup>23</sup> „Szakítani kell tehát ezzel a rendes bíróságok felé megnyilvánuló aktivizmussal, és szigorúan csak az Alaptörvényben biztosított jogok érintése esetén kell elfogadni a bírói döntésekkel szembeni alkotmányjogi panaszt.” Pokol Béla: Generális bíráskodás versus specializált bírósági rendszer - Az alkotmánybíráskodás egy dilemmájáról, Jogelméleti Szemle 2014/2., 14.

elmozdíthatatlanságát nem megfelelő, hiszen az indokolásban „*pusztán egy múltbéli szabályozás részletszabályait*” hívják fel. [156]

A kormány érdekeinek kedvező, a bíróságok szervezetével és igazgatásával foglalkozó és a semmisségi törvénnyel kapcsolatos határozatokhoz nem csatolt különvéleményt.

A bírósági ügyáthelyezés alaptörvény-ellenességét megállapító döntéssel nem értett egyet Pokol. Különvéleményében az alkotmányjogi panaszok befogadását ellenezte, és azt az Alkotmánybíróság hatáskör-túllépéseként értékelte.

### Mit gondol a szabadságjogokról?

Pokol Béla már 1990-ben az alapjogi bíraskodás veszélyeit hangsúlyozta tanulmányában. „*A jog összerkerzetét ugyanis nagyon nyitottá teszi a túlságosan tág alapjogi bíraskodás, és ez veszélyezteti épp azt a speciális adaléket, amit csak a jogrendszer adhat a társadalomnak (...) a kalkulálható és jövőben is egyenlő mértékkel mérő jogszolgáltatást.*” (...) „*Az alapjogok akkor mutatták ki ellentmondó természetüket, miután az alkotmánybíráskodást melléjük telepítve szembesültek konkrét jogesetekkel.*” (...) „*Amikor az alkotmánybíróság ilyen lokalizálhatatlan tartalmú alapjogra támaszkodva kezdi alkotmányellenessé minősíteni a törvényi rendelkezéseket, akkor különös erővel bukkan fel az alkotmánybíróság egy problémás oldala. Ugyanis az az alapkérdés, hogy mi igazolja őt ebben a tevékenységében, amikor a nép által közvetlenül választott parlament törvényeit megsemmisíti?*” Pokol szerint ezt csak az igazolhatja, ha konszenzussal rendelkező jogdogmatikai modellek vannak. Az alapjogok kapcsán szerinte problémás lehet, ha olyan nyitott elvek válnak az alkotmánybíráskodás középpontjává, amelyek utólag is ellenállnak a jogdogmatikai pontosításnak.<sup>24</sup>

1996-ban is hasonló állásponton volt. Azt fogalmazta meg, hogy az emberi méltóság sérthetlenségét alapjog helyett államcélként kellene minősíteni egy új alkotmányban. Ez szerinte azért szükséges, mert az emberi méltósághoz való jog tartalma nem határozható meg pontosan, ezért „*alapjogként bíráskodni az alkotmánybíróság kezében*”, amely túlzottan nagy hatalmat ad a törvények megsemmisítésénél.<sup>25</sup>

A vizsgálat részét képező határozatokat osztályoztuk aszerint, hogy a döntés a kormány érdekét szolgálta-e. A kormány érdekét nem szolgáló határozatok többségéhez különvéleményt vagy párhuzamos indokolást csatolt Pokol Béla. Ezek közül két kivétel volt csupán. Az egyik a 6/2013. sz. döntés az egyháztörvényről. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek megsemmisítése mellett ez az egyetlen kérdés, ahol a Pokol Béla nem fűzött különvéleményt vagy párhuzamos indoklást a Kormánynak nem kedvező döntésekhez.

A médiatörvények több rendelkezését is megsemmisítő 165/2011. sz. határozat bizonyos részeivel nem értett egyet Pokol Béla, amelyek közé tartozott a médiaszféra állami ellenőrzése számára az adatszolgáltatási kötelezettség alkotmányellenességének megállapítása. Pokol szerint meghaladottá vált az az elképzelés, hogy az állammal szemben kell védeni a sajtószabadságot, hanem sokkal inkább a magánhatalmakkal szemben. „*Napjainkban azonban a médiászociológiai elemzések tömege mutatja, hogy a szervezett magánhatalmak tömegmédiák feletti – és közvetve az emberek feletti – uralma jelenti a legnagyobb veszélyt a demokratikus nyilvánosságra, különösen mivel e szervezett*

<sup>24</sup> Pokol Béla: Alapjogok és alkotmánybíráskodás - jogelméleti nézőpontból, *Jogtudományi Közlemények*, 1990/5., 150-151.

<sup>25</sup> Pokol Béla: A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről, *Politikatudományi Szemle*, 1996/3., 117.



*média hatalmak globális szinten, illetőleg az egész euro-atlanti térségben szerveződve az egyes államokhoz képest sokszorososan nagyobb anyagi erővel és tömegbefolyással rendelkeznek.” Az államnak éppen ezért lenne szüksége az adatszolgáltatásra, mert a „közhatalomnak legtöbbször éppen a globálisan szervezett média hatalmak profitorientált és politikai befolyást célzó törekvései, az emberi méltóságot, a magánéletet, az erkölcsi rendet, a kiskorúak fejlődését, stb. sértő műsorait kell kiszűrni.”*

A testületet rendkívül megosztotta a büntetőeljárás törvény számos módosításáról hozott döntés. Ebben a határozatban Pokol Béla Szívós Mária különvéleményéhez csatlakozott. Pokol szerint az Alkotmánybíróság azon megállapításával, miszerint a „pártatlanság látszatával” kapcsolatosan jogos kételyeket ébreszt az, hogy más illetékességű bíróságon is emelhet vádat az ügyész, a testület „azt jelentette ki elvi érveléssel, hogy a bírák nem függetlenek, azaz – a büntetőjogi főkérdések tekintetében – esély van arra, hogy más-más döntés szülessen attól függően, hogy melyik bíróságon emel vádat az ügyész.” (1. pont) Pokol itt megint mostohán bánik a bírói függetlenséggel. Az Emberi Jogok Európai Bíróság állandó gyakorlata szerint a bírói függetlenségnek van objektív és szubjektív oldala, az objektív jelentés pedig az, hogy függetlenül az ítélkező személyétől olyan-e az igazságszolgáltatási rendszer működése, hogy abban egy jóhiszemű személy alappal bízhat. Az EJEB a *DMD Csoport v. Szlovákia*-ügyben kimondta: „a bírói függetlenség és a jogbiztonság kiemelkedő jelentősége megköveteli az alkalmazott szabályok különös világosságát minden egyes ügyben, valamint az objektivitás és a transzparencia biztosításának egyértelmű garanciáit, mindenekelőtt az önkény bármilyen látszatának elkerülését az egyes ügyek kijelölése során”. Egy diszkrecionális illetékességi szabály kapcsán az önkény látszata elkerülhetetlen. A védővel való érintkezés kapcsán is súlyosan szabadságkorlátozó véleményen volt. Pokol szerint az őrizet első 48 órájában nincs is mi ellen védekezni, és attól még lehet ügyvédje a vádlottnak, és így érvényesül a védelemhez való jog, hogyha nem is kommunikálhatnak.

A hajléktalan embereket érintő mindkét határozathoz különvéleményen volt Pokol Béla. A 176/2011 sz. határozatban Szívós Mária, a 38/2012. sz. határozatban Dienes-Oehm Egon különvéleményéhez csatlakozott. Mind a két esetben az emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen állításokat tett.

A guberálás szankcionálásával foglalkozó 2011-es döntésben úgy fogalmazott, hogy nem kellett volna alkotmányellenességet megállapítani, mert „(...) a szóban forgó magatartások az emberi együttélés általánosan elfogadott normáival nem egyeztethetők össze, sértik emellett a közrendet és a köznyugalmat, valamint súlyosan veszélyeztetik a közegészségügyi érdekeket. Függetlenül attól, hogy kit, milyen cél, avagy jól felfogott érdek vezérel arra, hogy a szeméttárolóban kotorásson, onnan a szemetet kivegye, vagy kiöntse, ez az egyre inkább elterjedő jelenség nem vitásan zavarja az adott lakókörnyezetben élők nyugalmát, háborgatja azok mindennapjait. Nem lehet vitás álláspontom szerint az sem, hogy a szóban forgó magatartások eredményeképpen jelentősen nő a lakosság körében a fertőző betegségek terjedésének, járványok kialakulásának kockázata.” [2.2.]

Pokol szerint a guberálás szankcionálása a többség megállapításával szemben éppen hogy az emberi méltóság kiteljesítését szolgálta. „Az államnak valóban alkotmányos kötelessége az emberhez méltó élet alapfeltételeinek megteremtése és ennek érdekében az elesettek, rászorulóknak segítése. Ezen kötelezettségével lenne ezért álláspontom szerint ellentétes az, ha a hulladékból történő táplálkozást, az abban való turkálást, mint az emberi méltósággal összeegyeztethetetlen jelenséget lehetővé tenné, azaz nem tiltaná. A szóban forgó korlátozásnak – a már ismertettek túl – az is célja, hogy a jogalkotó így bírja rá a rászorulókat arra, hogy a szociális intézményrendszer eszközeit igénybe vegyék, azaz az emberhez méltó(bb) létforma felé terelje ezeket az embereket.” [2.3.]

A hátrányos megkülönböztetés tilalmát pedig Pokol szerint azért nem sértette a guberálás szankcionálása, mert az társadalomra veszélyes magatartás, ami deviancia. Az, hogy „(...) *a szóban forgó jogterület természetéből fakadóan – valamennyi tiltó és szankcionáló norma 'hátrányosan érint' minden deviánst a társadalom egyéb tagjaival szemben*”, *semmiképpen sem diszkriminatív*”.

A 2012-es határozatban Pokol a többségi véleménnyel ellentétben azt állította, hogy a közterületen életvitelszerű tartózkodás önmagában veszélyezteti az emberi életet, egészséget, illetve a környezet védelmét és a vagyonbiztonságot. Továbbá azon az állásponton volt, hogy a hajléktalan emberek közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását megalapozhatja az, hogy ez a jelenség általánosságban zavarhat embereket.

Pokol Béla a családvédelmi törvény család fogalmával foglalkozó határozatban nem csak a többségi éveléssel nem értett egyet, de az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával sem. Pokol szerint nem vezethető le az Alaptörvényből, hogy „*a ténylegesen terjedőben levő élettársi kapcsolatok nagy száma mint szociológiai értelemben vett család korlátozza a demokratikus törvényhozási többséget a jogi értelemben vett család házasságra alapozásának előírásában.*” [110] Az azonos neműek kapcsolatáról megjegyezte, hogy a határozat „*nem maradhatott volna meg ma már az Alkotmánybíróság közérkölcstől félretelől, korábbi határozata (ABH 1996, 74, 84.) mellett, mert az Alaptörvény ennek újragondolását teszi kötelezővé.*”

A közszereplők bírálatával kapcsolatban Pokol szerint megsemmisítés helyett elég lett volna alkotmányos követelményt megfogalmazni a „méltányolható közérdek” bizonytalan fogalmának értelmezéséhez. Ez a vélekedés azt mutatja, hogy Pokol szándékosan figyelmen kívül hagyja a véleménynyilvánítás szabadságának, és így a többségi döntésnek a lényegét, miszerint a „*véleménynyilvánítás szabadságának a szabad társadalmi vitát szolgáló gyakorlása minden esetben nemcsak hogy 'méltányolható közérdeknek', hanem kiemelkedő jelentőségű alkotmányos érdekeknek minősül,*” ezért a *jelző nélküli közérdek megalapozza a közszereplők bírálhatóságát*”.[65]

A takarékszövetkezeti rendszer radikális átalakítását vizsgáló határozathoz [20/2014 VII. 3.) AB határozat] párhuzamos indokolást fűzött Pokol, amelyben megkérdőjelezte a magántulajdon és köztulajdon egyenjogúságát. Azon az állásponton volt, hogy az Alaptörvény rendelkezései közül nem véletlenül hiányzik ez a kitétel. Az Alkotmánybíróság pedig azzal, hogy idézi a tulajdoni formák egyenlőségére támaszkodó határozatát, azzal újra hatályba lépteti a korábbi alkotmány tételét. „(...) Alaptörvény kifejezett kihagyása ellenére is ismét hatályos alaptörvényi rendelkezésnek – és ezzel az állami cselekvés előtti korlátnak – tünteti fel a tulajdonformák egyenlőségét.” [317] Pokolnak ezen álláspontja két nem lényegtelen körülményről hallgat. Egyrészt arról, hogy a korábbi alkotmányban azért szerepelt a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúsága, mert ezt a korábbi kommunista alkotmány tagadta, így egy új alkotmányban ezt szimbolikusan és gyakorlati okból is indokolt volt kimondani. Az Alaptörvény megalkotásakor ilyen történeti ok indok már nem áll fenn. Másrészt az Alaptörvény igenis tartalmaz eltérő szabályokat a köztulajdon kapcsán, és ezek éppen az Alaptörvénynek az új alkotmányozó által bevezetett közpénzügyi szabályai. Tehát ha az alkotmányozó nem kívánta volna egyenlő védelemben részesíteni az eltérő tulajdoni formákat, nyilván megtette volna. Hogy az álláspont abszurditását lássuk, említhetjük azt is, hogy a korábbi Alkotmány tartalmazta az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét, míg az új nem, de ebből nem következik, hogy ez ne lenne ma is alkotmányos elv.

---

# Összegzés

---

Pokol Béla már az új alkotmánybíró-jelölési szabályok szerint vált a testület tagjává. Elemzésünk igazolja, hogy egypárti alkotmánybíróként tevékenysége kiszámítható módon a kormány érdekeinek kedvezett. Ez azonban nem szolgálja a kormányzati akaratnak, hanem számos elemében régóta ismert nézeteinek gyakorlatba ültetése. A vizsgált határozatok között egyet sem találhatunk, amely az alkotmá-

nyosság vagy a szabadságjogok melletti elkötelezett kiállásként lenne értékelhető. Pokol Béla alkotmánybíróvá választása előtti tudományos munkásságán végigtekintve ez a végkifejlet azonban nem meglepő. Ha mást nem, azt biztosan elmondhatjuk róla, hogy következetesen kitart szakmai meggyőződése mellett, ahogyan erre az őt jelölő és választó kormánytöbbség is számíthatott.

---

# SALAMON LÁSZLÓ

## *A parlament mindenek felett*

Salamon László (1947) az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogász diplomát 1972-ben. 1974-ben ügyvédi-jogtanácsosi szakvizsgát tett. 1972-74 között ügyvédjelöltként, 1974-1990 között ügyvédként dolgozott a Budapesti 24. számú Ügyvédi Munkaközösségben, 1980-90 között a munkaközösség vezető-helyettese volt. 1990-től ügyvédi működését szüneteltetette, 1996-98 között a szüneteltetést félbeszakítva praxisát egyéni ügyvédként gyakorolta. 1990-től kezdődően alkotmánybírói hivatalba lépéséig megszakítás nélkül országgyűlési képviselő volt. 1990 és 1994 között, valamint 2011 és 2013 között az Országgyűlés Alkotmányügyi bizottságának elnöke, 1998 és 2002 között az Ügyrendi bizottság elnöke volt. 1994 és 1996 között az Országgyűlés alelnöki tisztségét töltötte be. Politikai pályafutása alatt az MDF, a Fidesz és a KDNP színeiben politizált.

1995-től a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének oktatója, 1997-től címzetes docens, 2005-től mestertanár.

1989-ben az MDF delegáció szakértőjeként részt vett a Nemzeti Kerekasztal Tárgyalásokon. Országgyűlési képviselőként tagja volt az 1995 és 1998 között tevékenykedő Alkotmány-előkészítő bizottságnak, majd 2010 és 2011 között elnöke volt az új alkotmány koncepcióját kidolgozó Alkotmány-előkészítő eseti bizottságnak.

## Mit gondol az alkotmánybíráskodás szerepéről?

Az Alaptörvény negyedik módosításának alkotmányosságát vizsgáló 12/2013. (V. 24.) AB határozat kapcsán Salamon László a többségi álláspontot támogatta – amely tartózkodott az Alaptörvény-szöveg koherenciájának elemzésétől, ezen keresztül az alaptörvény-módosítás tartalmi vizsgálatától – a határozathoz ugyanakkor párhuzamos indokolást is csatolt. Salamon László érveléséből egyértelműen kiviláglik meggyőződése az abszolút parlamenti szuverenitásban. Érvei az alkotmányozó hatalommal kapcsolatosak ugyan, de azok valójában a parlamenti mozgásterre vonatkoznak: „az alkotmányozó hatalom (...) az állam és a jogrend demokratikus legitimációjának legvégső forrása”, „az alkotmányozó hatalomnak (...) országon belüli viszonylatban csak politikai és morális kontrollja létezik”, „az alkotmány alkotmányos úton történő megváltoztatása mindenkor legitim és alkotmányos célnak minősül”. Természetesen érdemes hozzátenni, hogy a fenti megállapítások egy, az alkotmányosság tartalmi követelményeire figyelemmel lévő jogállamban nem lehetnek helytállóak: a szuverenitás forrása minden esetben a választópolgárok közössége, az alkotmány megváltoztatása, bármilyen tetszőleges tartalommal történő kiegészítése pedig nem tekinthető „mindenkor alkotmányos célnak” – elegendő csak az alapjogok védelmének követelményére gondolni, amellyel sok esetben akár az alkotmányozói akarat is szembe kerülhet.

## Mit gondol demokráciáról, választásokról, demokratikus vitáról?

A frakcióalakításra vonatkozó új házszabályi rendelkezések alkotmányosságát vizsgáló 10/2013. (IV. 25.) AB határozatot két hónappal Salamon László hivatalba lépését követően hirdette ki a testület. Salamon László a Házszabály kérdéses rendelkezéseit hatályában fenntartó többségi döntéssel értett egyet, ahhoz párhuzamos indokolást sem fűzött. A testület érdemben nem vizsgálta a szabályozás tartalmát, azt a kérdést, hogy milyen módon értékelhető a Ház „címezett” jogalkotása, amelynek megfelelően ténylegesen egy pontosan azonosítható, ellenzéki frakciójukat korábban elhagyó képviselői kört zárt ki a frakcióalakítás lehetőségéből, mindössze néhány nappal annak lehetséges időpontja előtt. A határozat indokolása döntően formális érvelésen alapul, mindössze azt rögzítve, hogy a frakcióalakítás szabályait mint szervezeti-működési szabályokat – az alkotmányosság tág határai között – az Országgyűlés maga határozhatja meg.

A képviselői szólásszabadságot korlátozó parlamenti fegyelmi jogi szabályozást helybenhagyó 3206/2013. (XI. 18.) és 3207/2013. (XI. 18.) AB végzések meghozatala során Salamon László a többségi döntést támogatta, ahhoz kapcsolódóan saját érveit ugyanakkor párhuzamos indokolás formájában is kifejtette. A végzések kevéssé meggyőző érvelési kerete szerint a kérdést az egyéni képviselői jogok érvényesülése és a hatékony parlamenti munka biztosítása közötti egyensúly keresése útján szükséges vizsgálni. A testület érveket nélkülöző, sommás megállapítása szerint a parlamenti munka ellehetetlenülésének megelőzésére figyelemmel a szabályozás nem tekinthető a véleménynyilvánítási szabadság aránytalan korlátozásának. Cinikusnak tekinthető, hogy Salamon László éppen azt rója fel az indítványozó(k)nak (egykori képviselőtársainak), ami az AB többségi érvelésének alapvető hiányossága, az érdemi érvek kifejtésének elmaradását, míg a többségi határozat érvelésének mélységét túlzónak tartja. Ezzel összefüggésben kifejti a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos, sajátos téziseit, amelynek alkotmányos alapjai ingatagok: *„A beszédjog és a hozzá kapcsolódó felszólalási szabadság véleményem szerint nem alapjog, hanem az országgyűlési képviselőt megillető, a mandátum ellátásának és az Országgyűlés közhatalmi tevékenységének nélkülözhetetlen eszközéül szolgáló alkotmányos jog. Korlátozására nézetem szerint nem az alapjogi szükségességi-arányossági teszt, hanem a képviselői munka szabadságának, illetve a parlament tekintélyének, az Országgyűlés méltóságát szem előtt tartó vitakultúrának, valamint az Országgyűlés*

*ésszerű működésének összeegyeztetett és egyensúlyba hozott szempontjai az irányadók.”*

A választási plakátok közutak melletti elhelyezését korlátozó, közvetlenül az országgyűlési választás előtt megalkotott kormányrendelettel összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság visszautasította a 3036/2014. (III. 13.) AB végzésével. A rendkívül szoros szavazati aránnyal meghozott döntés során Salamon László a visszautasítás álláspontján lévő többséggel szavazott. Az érdemi érveket nélkülöző indokolás jellemzően az indítványozónak rója fel, hogy nem indokolja meg részletesen, hogy *„(a) tilalom, amely szerint villanyoszlopon nem helyezhető el reklámtábla, illetőleg reklámhordozó, mennyiben sérti a szabad véleménynyilvánításhoz való jogát”*.

Az új országgyűlési választási szabályozás egyik legtöbbet vitatott elemét, az egyéni választókerületekben győztes jelölteket megillető töredékszavazatok kérdését alkotmányossági vizsgálat tárgyává tévő alkotmányjogi panaszt 3141/2014. (V. 9.) AB határozatával a testület elutasította – Salamon László az ügyben a többségi döntést támogatta. A határozat fő megállapítása szerint arra tekintettel, hogy az Alaptörvény a választási alapelvek rögzítésén túl nem tartalmaz az egyes választástípusokra vonatkozó szabályokat, ezek meghatározása során a törvényhozó széles körű mozgástérrel rendelkezik. A testület többsége szerint a választópolgárok számára rendelkezésre álló azonos számú szavazat és valamennyi jelölő szervezet számára adott azonos versenyfeltételek alapján a szabályozás ebben a formájában alkotmányosnak tekinthető.

A Fővárosi Közgyűlés tagjainak választására vonatkozó új szabályozás alkotmányosságát vizsgáló 26/2014. (VII. 23.) AB határozathoz kapcsolódóan Salamon László különvéleményt fogalmazott meg. Ebben ugyanakkor Salamon bíró nem a választójog egyenlőségének sérelme mellett érvel, hanem úgy foglal állást, hogy nem volt indokolt a töredékszavazatok súlyozott számítására vonatkozó szabály AB általi megsemmisítése, álláspontja szerint ugyanis a töredékszavazatok számításának súlyozási szabálya nagymértékben ellentételezte a választókerületek nagysága közötti jelentős eltérést. Zavarba ejtő megállapítása szerint a *„két – önmagában nézve az egyenlőség elvével ellentétben álló – megoldás egymással szemben állva és egymással szemben hatást kifejtve részlegesen kioltja egymást”*. Álláspontjának alátámasztására egy alapvetően helyes érvet is felhasznált az ún. „kettős többség” elvével kapcsolatban: arra mutat rá, hogy a szavazati jog a képviseletnek csak egyik részjogosítványa, amely kizárólag csak a döntéshozatal szintjén alkalmas az egyenlőség elve önmagában fennálló sérelmének gyakorlati elhárítására – ilyen módon nézete szerint a „kettős többség” elve önmagában elégtelen, amellet szükség van töredékszavazatok súlyozott számítására vonatkozó szabály hatályban tartására is. Megnyugtatóbb lett volna a szavazati jog és a képviselet összefüggésére rámutató érvet azzal összefüggésben olvasni, hogy a kettős többség elve sem képes (a töredékszavazatok súlyozott számításához hasonlóan) az egyenlőtlenség kiküszöbölésére.

### **Mit gondol hatalommegosztásról, a függetlenség garanciáiról?**

A bíróságok szervezetére és igazgatására, valamint a bírák jogállására vonatkozó szabályozás alkotmányosságát vizsgáló, a Kormány indítványa alapján meghozott 13/2013. (VI. 17.) AB határozathoz Salamon László különvéleményt fűzött. Fő állítása szerint *„a jogalkotó nem lépte túl az Alaptörvényben biztosított jogkörét, amikor az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályhelyeket sarkalatosnak minősítette”*. Ismét a parlamenti szuverenitás gondolata sejlik fel, amikor Salamon László érvelésében arra mutat rá, hogy *„az Alkotmánybíróság mérlegelése során nem juthat olyan következtetésre, hogy az Országgyűlés által (...) sarkalatosnak minősített, olyan ismérvek miatt, melyek nincsenek az Alaptörvényben (átmeneti, egyszeri teljesüléssel hatályosul) ellentétes lenne az Alaptörvénnyel.”* Az állításból az következik, hogy Salamon alkotmánybíró az Alkotmánybíróság

alkotmányértelmezési kompetenciáját vonja kétségbe, amikor – az Országgyűlés erre vonatkozó mozgásterével ellentétben – nem tartja lehetségesnek, hogy a testület kibontsa egy, az Alaptörvényben foglalt fogalom jelentéstartalmát. További felvetése Salamon Lászlónak, hogy a bírósági kinevezés megtagadása esetén – mivel valamennyi, lehetséges ok törvényi szabályozása nem kivitelezhető – az önkényes döntésekkel szemben elégséges garanciát jelent az indokolási kötelezettség. Ez a megközelítés tehát nem kíván meg többet a racionális magyarázat szigorúnak semmiképpen sem mondható követelményénél, amely természetesen nem alkalmas ugyanakkor arra, hogy ténylegesen kizárja a bírósági vezető esetlegesen önkényes döntését.

A semmisségi törvény alkotmányosságát vizsgáló 24/2013. (X. 4.) AB határozat esetében Salamon László a többséggel együtt szavazott és a határozathoz párhuzamos indokolást is fűzött. Érvelésében azt a nézetét fejt ki, amely szerint a törvényhozó hatalom beavatkozásának igazolható célja az adott esetkört érintően az emberi jogokon esett sérelmek intézményes orvoslása – szemben az amnesztiával, amely állami-politikai gesztusnak tekinthető.

A bírósági ügyáthelyezések alkotmányosságát vizsgáló 36/2013. (XII. 5.) AB határozathoz kapcsolódóan Salamon László különvéleményt fogalmazott meg. Az ügyáthelyezés alaptörvény-ellenességét elutasító álláspontja lényegében a törvényes bíróhoz való jog leegyszerűsítésén alapul. Érvelésében kifejti: a törvényes bíróhoz való jogból az következik, hogy a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság elnöke az előre meghatározott ügyelosztási rend szerint jelöli ki az eljáró bírót – ettől azonban álláspontja szerint különbözik az eljáró bíróság kijelölése, amely „külső igazgatási aktus”-nak tekinthető. Álláspontja szerint nem merülhet fel az alaptörvény-ellenesség, arra tekintettel, hogy az eljáró bíróság kijelölése is előre meghatározott normatív szempontok szerint történik, amelyek mellett „*a diszkrecionalitás igen szűk körben érvényesül*”. Az OBH elnökének döntésével szemben igénybe vehető jogorvoslat hiánya Salamon László álláspontja szerint azért nem aggályos, mert „nem minősül sem bírósági, sem hatósági, sem közigazgatási döntésnek, ennek következtében ezen döntésre a hivatkozott (a jogorvoslatihoz való jogot biztosító) alaptörvényi rendelkezés nem vonatkozik”. Salamon László érvei alapján tehát a vizsgált jogintézményekre azért nem vonatkoznak alkotmányos követelmények, mert azok nem illeszkednek pontosan a korábban kialakított intézményi-fogalmi sémákba – amennyiben ez valóban így lenne, úgy a jogalkotó tetszőleges számú „alkotmányon kívüli” szabályt hozhatna létre, teljes mértékben kiüresítve az alkotmány funkcióját.

### **Mit gondol a szabadságjogokról?**

A trafiktörvényt alkotmányosnak minősítő 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatban foglalt döntéssel Salamon László egyetértett, ahhoz párhuzamos indokolást is csatolt. Érvelésében rámutat: a vállalkozáshoz való jog korlátozása szempontjából különbség van az állam által monopolizált foglalkozást jelenleg űző és azt a jövőre nézve tervező személyek helyzete között – az előbbi személyi kör esetében a vállalkozáshoz való jog erőteljesebb korlátozásáról lévén szó. Salamon László megállapítása szerint ugyanakkor esetükben azért nem állapítható meg az alapvető jog lényeges tartalmának sérelme, mert „*a dohánykereskedelmi tevékenység olyan általános kereskedelmi-szakmai tudással és tapasztalattal párosul, melynek birtokában (...) e tevékenységet már folytatni nem tudó vállalkozó számára más hasonló (kereskedelmi jellegű) tevékenységre történő áttérés nem válik megvalósíthatatlanná*”. Az érvelés abszurd következményekhez vezet, ez alapján szerzett jogok bármikor megvonhatók akkor, ha a jogalkotó szerint a jog alanyának van esélye, hogy anélkül is megéljenek a piacon. Erről a kérdéstről is mást gondolt az Emberi Jogok Európai Bírósága, amely 2015 januárjában a *Vékony v Hungary* ügyben megállapította a tulajdonjog megsértését a trafiken-

gedély kompenzáció nélküli megvonásáért.

A pénznyerő automatákkal kapcsolatos szabályozás alkotmányosságát vizsgáló 26/2013. sz. határozatnál a többségi állásponttal értett egyet Salamon László. A határozat érvelése rendkívül nagyvonalú: elfogadja a jogkorlátozás alkotmányos indokaként a közérdeket, amelyet egyébként nem nyilvános nemzetbiztonsági információk támasztanak alá. Bár az indokolás helyesen fogalmazza meg az alapvető alkotmányossági kérdést, amely a bizalomvédelemre és a szabályozási átmenet jogállami kialakítása épít, elmarad ezek érdemi megválaszolása.

A közszereplők bírálhatóságának kérdését az új Polgári Törvénykönyvvel összefüggésben vizsgáló határozathoz kapcsolódóan Salamon László különvéleményt fogalmazott meg. Fő érve szerint „a közéleti szereplők Alkotmánybíróság által is megerősített fokozott tűrési kötelezettsége, bírálhatósága sem értelmezhető oly mértékben kiterjesztően, ami lehetővé és alkotmányosan igazolhatóvá tenné, hogy a közügyek szabad vitatása keretében a közéleti szereplők személyiségi jogai anélkül, hogy a közérdek mást indokolna, ne részesüljenek másokkal azonos védelemben”. Érvelésének nehezen értelmezhető eleme szerint a közérdek feltételként történő felhívása a közéleti szereplők személyiségi jogainak védelmében azért indokolt, mert bírálhatóságuk, a közügyek szabad megvitatásának követelménye eleve közérdeket képez.

---

## Összegzés

---

A vizsgált határozatok közül Salamon László egyiket sem jegyezte előadó bíróként. Öt különvéleménye közül kettő – a többségi döntéshez hasonlóan – valójában nem tekinthető a vizsgált törvény tartalmával szemben képviselt álláspontnak, hanem a többségitől eltérő megközelítési mód kifejtésének. Rövid párhuzamos indokolásai sok esetben sommás megállapításokat tartalmaznak, amelyekkel – e megállapítások természetéből következően – nehéz vitatkozni. Az egyes döntések tartalma alapján az alkotmányozáshoz, választáshoz, demokratikus vitához, hatalommegosztáshoz és a szabadságjogokhoz kapcsolódóan nem azonosíthatók olyan fogalmi csomópontok, amelyekhez kapcsolódóan ki-rajzolódna Salamon László szakmai álláspontja.

Salamon László érveléseiben kiemelt szerepet tulajdonít a jogalkotói célkitűzések érvényesülésének, meghatározó gondolatmenete szerint pedig a felmerülő alkotmányos feszültségek rendezése elsődlegesen a jogalkotó feladata. A szuverén parlamenti akarat doktrínája tehát ezekben az érvelésekben – implicit módon – önálló mérceként jelenik meg, ami látszólagossá teheti az alkotmányvédelmet. Ha a törvényhozó akarata, a jogalkotói szándék minden körülmények között érvényesül – sőt, az tekinthető az egyes szabályozások tartalmából következő alkotmányos feszültségek feloldására szolgáló, „optimális” eszköznek –, úgy az Alaptörvény normái és az Alkotmánybíróság döntései ténylegesen nem bírnak semmilyen jelentőséggel.



# STUMPF ISTVÁN

## *Az alkotmányos meggyőződés és a politikusi attitűd küzdelme*

Stumpf István (1957) 1982-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, jogász szakon szerezte meg első diplomáját, a másodikat pedig három évvel később szociológiából az egyetem Bölcsészettudományi Karán. 1992-től egy éven keresztül ösztöndíjasként a Harvardon tanult. Jogi diplomájának megvédése után a kar állam- és jogelméleti tanszékén tanársegédként kezdett tevékenykedni, 1987-től pedig az MSZMP KB Társadalomtudományi Intézetének tudományos munkatársa volt. 1991-ben megalapította a Századvég Politikai Iskolát, a később ebből formálódott Századvég Kutatóintézetnek pedig alapító elnöke lett. 1994-től az egyetem politológiai tanszékén is aktív (adjunktusként, majd docensként). 1996-ban védte meg politikatudományi kandidátusi értekezését, 2008-ban habilitált.

A közélet aktív szereplője: 1988 és 1990 között a Magyarországi Ifjúsági Szervezetek Országos Tanácsa (MISZOT) elnöke, 1989 és 1990 között pedig a Hazafias Népfront egyik utolsó alelnöke. Az MSZMP tagja volt. 1991-től 1994-ig Göncz Árpád ifjúságpolitikai tanácsadója, 1991 és 1992 között az Európa Tanács ifjúsági Központ és Alapítvány tanácsadó testületének tagja. 1998-tól az első Orbán-kormányban a Miniszterelnöki Hivatal vezetője (kancelláriaminiszter), ugyanezen minőségében 2000-től két éven keresztül a miniszterelnök helyettese. 1994 és 2002 között a Soros Alapítvány kuratóriumi tagja, 2002-től 2010-ig a Századvég Alapítvány elnöke. A második Orbán-kormány idején a miniszterelnök tanácsadó testületének tagja, pozíciójáról az alkotmánybíróvási tisztség elnyerésével mondott le.

2010-től Boross Péter, Pálinkás József, Szájer József, Schöpflin György és Pozsgay Imre mellett részt vett az Orbán Viktor kezdeményezésére felállított testület munkájában is, amely az alkotmány előkészítésén dolgozó 45 fős parlamenti bizottság mellett kifejezetten az alaptörvény koncepciójának kidolgozására kapott felhatalmazást.

## Mit gondol az alkotmánybíráskodás szerepéről?

A 2010 nyarán alkotmánybíróvá választott Stumpf István már a kilencvennyolc százalékos különadó-döntés idején is a testület tagja volt. Így tehát részt vett minden olyan döntés meghozatalában, amit az AB válaszként adott a kormányzati intézkedések tartalmi alkotmányellenességét alkotmánymódosítással elhárítani igyekvő technikára. 2010-ről 2013-ra Stumpf bíró a testületben kisebbségbe került azzal, hogy egyre határozottabban állt ki az alkotmánymódosítások alkotmánybíróvási felülvizsgálata mellett.

A kilencvennyolc százalékos különadó törvényi szabályait megsemmisítő 184/2010. sz. határozathoz párhuzamos indokolást fűzött, amelyben ugyan másként indokolta a döntést, de nem tért el a többségi véleménytől abban, hogy a különadó-szabályoknak „megágyazó” alkotmánymódosításra<sup>26</sup> úgy tekintett, mint ami lehetővé teszi, hogy visszaható hatállyal vezessenek be adókötelezettséget. Elfogadta tehát, hogy a törvény „a visszaható hatályú jogalkotás tilalmától, a jogállam e lényeges jellemzőjétől eltérjen.” Kiss László alkotmánybírótól (ld. Kiss bíró párhuzamos indokolását) eltekintve senki nem vetette fel, hogy az újonnan bevezetett alkotmányi szabály legalábbis feszültségben áll az alkotmányos alapelvekkel. Stumpf bíró, akárcsak a többség, nem kifogásolta, hogy az Országgyűlés kifejezetten azért módosította az Alkotmány szövegét, hogy felülírva az AB addigi gyakorlatát alkotmányossá tegye a konkrét különadó-szabályokat.

Emlékezetes, hogy a különadó-szabályokat megsemmisítő alkotmánybíróvási döntést szinte azonnal követte az alkotmányozó hatalom válasza: az AB határozat kihirdetésének napján nyújtották be azt az alkotmánymódosító javaslatot, amely adóügyekben korlátozta az AB hatáskörét. Az AB hatáskörszűkítésének alkotmányosságát vizsgáló alkotmánybíróvási határozat [61/2011. (VII. 13.) AB határozat] elutasította mind az alkotmánymódosítással, mind alkotmánybíróvási törvény módosításával szemben benyújtott indítványokat. Bragyova, Kiss és Lévay bírák különvéleményeikben ekkor már határozottan az alkotmánymódosító törvények alkotmánybíróvási felülvizsgálhatósága mellett érvelnek. Stumpf bíró párhuzamos indokolásában a hangsúlyt még alapvetően arra helyezi, hogy az Alkotmány és módosítása közötti kollíziót az AB-nek értelmezéssel kell feloldania, az Alkotmányon belül magasabb szinten álló „implicite megváltoztathatatlan elvek” nem vezethetők le. „(...) az alkotmánymódosító hatalom által elfogadott módosítások mindaddig az 'Alkotmány részévé válnak', amíg azokat az Alkotmánybíróvási bíróság képes az Alkotmány többi részével egységben értelmezni. (...) Az Alkotmánybíróvási bíróságnak (...) az a feladata, hogy az Alkotmányt a maga egészében és egységben szemlélve, az alkotmányi rendelkezések közötti kollíziót feloldja.”

Érvelésének hangsúlya azonban megváltozott az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek szabályait megsemmisítő 45/2012. sz. határozatban, amit több új alkotmánybíróval ellentétben Stumpf alkotmánybíró megszavazott. A döntéshez fűzött párhuzamos véleményében kifejezetten állást foglal az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálhatósága mellett: „Mindaddig tehát, amíg az Alaptörvényt módosító norma – az alkotmányértelmezés segítségével – képes az Alaptörvény részévé válni, azt az Alkotmánybíróvási bíróság nem vetheti alá a beépülési parancs tartalmi alkotmányossági vizsgálatának. Amennyiben azonban az ellentét az Alaptörvény rendszerén belül feloldhatatlannak bizonyul, az Alkotmánybíróvási bíróságnak ki kell mondania annak alaptörvény-ellenességét. Álláspontom szerint különösen abban az esetben kerülhetne sor erre, amikor az Alkotmánybíróvási bíróság által egyszer már alaptörvény-ellenesnek mondott rendelkezés beépülése az Alaptörvény rendszerében feloldhatatlan ellentmondást okozna.” [180-181]

<sup>26</sup> Az Országgyűlés 2010. július 22-én kifejezetten azért módosította az Alkotmány szövegét, hogy felülírva az AB addigi gyakorlatát, alkotmányossá tegye a konkrét különadó-szabályokat. Az Alkotmány új 70/I. § (2) bekezdését a 2010. évi CXIX. törvény iktatta be.

Ebből az álláspontból következett, hogy az Alaptörvény negyedik módosításáról szóló AB döntést nem szavazhatta meg. A 12/2013. sz. határozathoz különvéleményt fűzött, amiben [173, 185] amellett érvelt, hogy az alkotmányosság tartalmi követelményeit számon lehet kérni az alkotmány-módosító hatalomként eljáró Országgyűlésen is. „(...) *ha az Alkotmánybíróság egy rendelkezést egyszer már tartalmi szempontból alaptörvény-ellenesnek mondott ki, az alappal veti fel az Alaptörvényen belüli feloldhatatlan ellentét vizsgálatát.*”

### **Mit gondol demokráciáról, választásokról, demokratikus vitáról?**

Stumpf bíró választásokkal kapcsolatos döntéseiben nehéz lenne az alkotmányosság szempontjából következetességet kimutatni.

Ő volt az előadója az államfő előzetes normakontroll indítványára a választási regisztrációt is vizsgáló és valamennyi támadott rendelkezés (az aktív regisztráció mellett a politikai reklámok közzétételének a közszolgálati médiára korlátozása) alaptörvény-ellenességét megállapító 1/2013. sz. határozatnak. Hozzá kötődik tehát az új választási szabályozás egyik kulcselemének kiiktatása, amivel öt (köztük négy új) alkotmánybíró nem értett egyet. Az AB e határozatában többet tett, mint amire az államfő kérte: a vizsgálatot a kérelemre történő névjegyzékbe vétel szükségességére is kiterjesztette az arányosságon túlmenően, majd a szükségességi-arányossági teszt kritérium-rendszere mentén indulva megállapította az aktív választási regisztráció alaptörvény-ellenességét. A határozat még a közjogi átalakításokkal kapcsolatban gyakran mindenhatóként hangoztatott kormányzati érvre is reagál, amikor megállapítja, hogy „önmagában az a tény, hogy egy jogintézmény, szabályozási megoldás egy vagy több külföldi (akár európai demokratikus) országban létezik, az Alaptörvénnyel való összhang megítélése szempontjából nem bír döntő jelentőséggel” [32].

Ugyancsak Stumpf bíró volt az előadója annak az öttagú tanácsban született AB végzésnek [3048/2014. (III. 13.) AB végzés], amelyben a testület az előbbiekhöz mérten következetlenül érdemi vizsgálat nélkül utasította vissza azt a panaszt, amelyik lényegében azt sérelmezte, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkezők (így az indítványozó, aki hosszan, így a választások napján is olyan országban tartózkodik, ahol nincs magyar külképviselet) ki vannak zárva a levélben szavazás lehetőségéből. Ez a döntés a választási szabályozás egyik leginkább diszkriminatív megoldását engedte érvényesülni, úgy, hogy az AB kikerülte az ügyben az érdemi állásfoglalást.

A parlamenti választások előtt bevezetett kampánykorlátozások közül az egyik legtöbb port a választási plakátok közutak melletti elhelyezését korlátozó kormányrendelet-módosítás kavarta. Alkotmányjogi panasz alapján az ügy az AB elé is eljutott, a testület azonban a panaszt érdemben nem vizsgálta [3036/2014. (III. 13.) AB végzés]. Stumpf bíró ebben az ügyben régi bírakkal szavazott, és csatlakozott Paczolay alkotmánybírónak ahhoz a különvéleményéhez, amely a többség visszautasító végzésével szemben érdemben megalapozottnak találta a beadványt. Emlékezetes, hogy a Kúria a Kvk.III.37.399/2014/3. számú határozatában úgy foglalt állást, hogy „A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 144. §-ának helyes értelmezéséből következik, hogy választási plakát elhelyezésére kizárólag a Ve. 144. §-ának rendelkezései az irányadóak. A választási szervek a Ve. rendelkezéseinek való megfelelést vizsgálhatják, míg a közúti közlekedési szabályok, továbbá a reklámtáblák elhelyezésére vonatkozó rendeleti szabályok alkalmazásának választási ügyben nincs helye, tekintve, hogy a Ve. 144. §-a egy zárt szabályrendszert alkot.” Így a rendeleti tiltás ellenére a Ve. szabályai alapján jogszerűen elhelyezhetők választási plakátok közutak mellett oszlopokon.

A parlamenti és az önkormányzati mandátumszámítást közvetlenül érintő döntésekben Stumpf bíró a többi új alkotmánybíróhoz hasonlóan utat engedett a kormányzati szándékoknak. A 26/2014. sz. határozatban a testület többsége elutasította azt az összes ellenzéki parlamenti képviselő által benyújtott indítványt, amelyben a fővárosi közgyűlés megválasztásának a választások előtt négy hónappal bevezetett új szabályait kifogásolták. Az AB a kompenzációs listás mandátumszerzés súlyozott számítása kivételével nem találta alaptörvény-ellenesek az új fővárosi választási rendszer alapvető szabályait. Az Alkotmánybíróságot mélyen megosztó döntés érdemével Stumpf bíró egyetértett, csak – Szalay Péter és Szívós Mária által is aláírt – párhuzamos indokolást fűzött hozzá. Ebben mintha az alkotmánybíró magát győzködné arról, hogy jobb meggyőződése ellenére miért is szavazott a többséggel. Egyrészt megállapította, hogy az, hogy a törvényt a választásokat közvetlenül megelőző időszakban módosították, nem felel meg a választási rendszer stabilitásával kapcsolatos alkotmányossági követelményeknek. De: ezt a problémát az indítvány nem vetette fel, ezért az AB nem foglalkozhatott vele és nem is evidens, mire jutott volna. De: szerinte a jövőben ezt a követelményt az AB számon kérheti. Másrészt Stumpf bíró elfogadta a többség érvelését arról, hogy a törvényi szabályok *potenciálisan* alkalmasak a polgármesterek közgyűlési tagságával előidézett egyenlőtlenség kompenzálására. De: hiányolta, hogy ennek nem történt meg a *tényleges* körülményekre tekintettel lévő elemzése, ami akár az ellenkező eredményre is vezethetett volna. De: döntő érvként mégis elfogadja, hogy a jogbiztonság érdekében az AB ilyen vizsgálattal nem húzhatta el a döntését. Mindezt olvasva megmaradhat bennünk e kérdés: vajon Stumpf bírónak hogyan sikerült meggyőzni önmagát arról, hogy helyesen tette, amikor megszavazta a döntést?

Ami az érdemi parlamenti vitát és az ellenzéki jogokat illeti, Stumpf bíró a 164/2011. (XII. 20.) AB határozattal, amelyet előadó bíróként jegyzett, határozottan állt ki ezek érvényesüléséért. A testület többsége ebben a döntésben közjogilag érvénytelennek nyilvánította és megsemmisítette az egyháztörvényt, mivel a parlamenti zárószavazás előtt benyújtott, és így érdemben meg nem vitatható módosító indítvány elfogadása a törvényjavaslatban koncepcionális változásokat eredményezett.

Később viszont Stumpf bíró megszavazta a 10/2013. (IV. 25.) AB határozatot, amellyel a többség lényegében jóváhagyta a Demokratikus Koalícióhoz tartozó képviselők frakcióalakításának házszabály-módosítással történt megakadályozását. A két ügy közötti szembevetendő különbség, hogy utóbbi az egyháztörvény felülvizsgálatával ellentétben nem érintette alapjogok érvényesülését, hanem kifejezetten egy (ellenzéki) párt parlamenti jelenlétének, parlamenti vitákban történő részvételének feltételeire vonatkozott. Ugyanis a frakcióalakítás lehetőségével az ahhoz kapcsolódó többletjogok miatt (bizottsági helyek, felszólalási lehetőségek és finanszírozás) egy ellenzéki párt sokat nyerhet, a kormánypárt pedig sokat veszthet. Így a döntés az egész parlamenti ciklusra kihatóan segítette a kormánypárt politikai működését és gyengített egy ellenzéki párt lehetőségeit.

Mára már a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság is megerősítette, hogy nincs összhangban a képviselői szólásszabadság követelményével a parlamenti fegyelmi jogi szabályozást helyben hagyó alkotmánybírói álláspont. A testület korábban egy jobbkios képviselő alkotmányjogi panaszait utasította el e tárgykörben [3206/2013. (XI. 18.) és 3207/2013. (XI. 18.) AB végzés], amit azonban Stumpf bíró nem szavazott meg. Különvéleményeiben megfogalmazott kifogásai az alkotmánybírói *eljárást* és *módszerét* érintik. Ezek szerint a testületnek részben eleve nem is lett volna szabad a panasszal érdemben foglalkoznia, részben az alapjog-korlátozás megengedhetőségét a szükséges-arányossági tesztet követve ténylegesen vizsgálnia kellett volna. Mindez viszont homályban hagyja azt, mit is gondol valójában Stumpf bíró a képviselői szólásszabadságról és az Európai Emberi Jogi Egyezményrel ellentétesnek bizonyult fegyelmezési eszközök alkotmányosságáról.

## Mit gondol hatalommegosztásról, a függetlenség garanciáiról?

A kétharmados többség a közjogi szabályozás átalakításával párhuzamosan a tisztségekbe is saját jelöltjeit ültette. Maga Stumpf bíró is így került a testületbe az alkotmánybíró-jelölési szabályok 2010-es módosítását követően. Talán ezzel magyarázható, hogy a személycseréket megalapozó jogszabály-módosításokkal kapcsolatos ügyekben – az AB többségével szemben – nem szavazott azok megsemmisítésére.

Már 2010 nyarán a kormánytöbbség törvénymódosítással kívánta elérni, hogy az autonóm jogalású Gazdasági Versenyhivatal vezetésébe új személyek kerüljenek. Ennek érdekében az elnökhelyettesek mandátumát az elnök hivatali idejének lejártához kötötte, ezzel lerövidítve a hivatalban lévő elnökhelyettesek megbízatási idejét is. Az Alkotmánybíróság 183/2010. sz. határozatában a visszaható hatályú szabályt megsemmisítette – Stumpf bíró különvéleményében ezzel nem értett egyet, vagyis utat engedett volna a visszaható hatályú törvény által lehetővé tett személycseréknek.

A bírák kényszernyugdíjazásával a kormányzat a tapasztaltabb, vezetői pozícióban lévő bíraktól igyekezett szabadulni. Az AB a szabályozást a 33/2012. sz. határozatban *ex tunc* hatállyal alkotmányellenessé minősítette, amihez Stumpf bíró – valamennyi új alkotmánybíróhoz hasonlóan – különvéleményt csatolt. Ebben a visszamenőleges hatályú megsemmisítés indokoltságát vitatta, rámutatva, egyébként jogosan, arra is, hogy nem tudni, mi lesz a jogkövetkezménye a döntésnek a felmentett bírák szolgálati viszonyára nézve. Emellett ugyancsak komoly érvekkel kritizálta a panasz befogadását is, hiszen a felmentett bírák nem valamely alapjoguk, hanem a bírói függetlenség elvének sérelmére hivatkoztak. A különvélemény azonban homályban hagyja Stumpf alkotmánybíró érdemi álláspontját arról, hogy alkotmányosan elfogadható-e a bírák kényszernyugdíjazással végrehajtott elmozdítása hivatalukból. Akár úgy is olvashatjuk, mintha többet, az alkotmányos állapot tényleges helyreállítását várta volna a testülettől, amikor így fogalmazott: „*az Alkotmánybíróság következetesen csak úgy dönthetett volna a visszamenőleges hatályú megsemmisítésről, ha határozatában egyúttal kötelezettségként kifejezetten rögzíti a felmentett bírákat érintően, hogy biztosítani kell a megszüntetett szolgálati jogviszonyuk helyreállítását.*” Szavazatával viszont, noha ezt nem könnyű követni, a kényszernyugdíjazást jóváhagyó új alkotmánybírákkal tartott.

## Mit gondol a szabadságjogokról?

Az alapjogok (vallásszabadság, szólásszabadság, információszabadság) érvényesülésével kapcsolatos ügyekben többször Stumpf alkotmánybírónak az Alkotmánybíróság átlagánál bátrabb és következetesebb, alapjogvédő álláspontját rekonstruálhatjuk.

Stumpf bíró volt az előadója nemcsak az egyháztörvény közjogi érvénytelenségét megállapító 2011-es döntésnek (ld. fentebb), hanem annak a 6/2013. sz. határozatnak is, amelyben a testület megállapította, hogy az egyházi státuszról szóló döntésnek az alapvetően politikai jellegű Országgyűléshez telepítése nem egyeztethető össze az Alaptörvénnyel. Az AB alaptörvény-ellenesnek minősítette azokat a törvényi szabályokat, amelyek alapján korábbi egyházak e jogállásukat elvesztették. 2014 nyarán pedig ugyancsak Stumpf bíró jegyezte a 27/2014. sz. AB határozatot, amely a korábbi panaszeljáráásban alkotmányellenessé nyilvánított jogfosztó rendelkezés konkrét ügyben történő alkalmazhatóságát zárta ki. A vallásszabadság érvényesülése tekintetében lényeges az az megállapítás, amely az úgynevezett bevett egyházak és vallási tevékenységet végző szervezetek közötti különbségtételre mutat rá, kimondva, hogy előbbieket státuszához a jogszabályok „*olyan*

*többléjt jogosultságokat társítanak, amelyek érdemben segítik, előnyökhöz juttatják a bevett egyházak vallási és anyagi működését, ezáltal az érintett vallási közösségek vallásgyakorláshoz való jogát” [61].*

A hét különvéleménnyel meghozott 21/2013. sz. határozat és az ugyanilyen aránnyal elfogadott 5/2014. sz. határozat, amelyeknek Stumpf bíró volt az előadója, az információszabadság érvényesülése szempontjából progresszív alkotmányos követelményt fogalmaztak meg, amely általában is kizárja, hogy a közérdekű adatot kezelő állami szervek ténylegesen fennálló legitim indok nélkül, diszkrecionális jogkörben tagadhassák meg a döntés-előkészítő adatok kiadását.

Stumpf bíró egyedülként fűzött különvéleményt (Paczolay bírónak a többségitől alapvetően eltérő koncepció nyugvó párhuzamos indokolása mellett) ahhoz a határozathoz [19/2014. (V. 30.) AB határozat], amelyben az AB megállapította az internetes oldal fenntartójának feltétel nélküli felelősségét a nem moderált kommentekért. A vélemény szabadság mellett érdemben is állást foglalva vitatta a többség által alkotmányosnak talált jogkorlátozás arányosságát, felhívva a figyelmet enyhébb jogkorlátozó eszközökre.

A trafiktörvényt alkotmányosnak minősítő 3194/2014. sz. határozathoz Stumpf bíró viszont csupán párhuzamos indokolást csatolt. Ebben ugyan rámutat arra, hogy a testület érvelésében az alapjog-korlátozás szükségességét valójában nem igazolta – a döntést mégis támogatta.

---

## Összegzés

---

Bár az „új” alkotmánybírák közül Stumpf bíró tölti be legrégebben a hivatalát, az általunk kiválasztott határozatok tekintetében azon alkotmánybírák egyike volt, akik legritkábban fűztek különvéleményt a döntésekhez: mindössze négy esetben (bírák kényszernyugdíjazása, negyedik alaptörvény-módosítás, országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási joga, választási plakátok kihelyezése). A bírák kényszernyugdíjazásától eltekintve ilyenkor, ahogyan sok más esetben is, az új bírakkal szemben adta le szavazatát. Nem állíthatjuk tehát, hogy a testületen belül kirajzolódó törésvonalnak következetesen azon az oldalán állna, ahova alkotmánybíróvá jelölési és választási körülményei predesztinálnák. Ugyanakkor azt sem mondhatjuk, hogy döntéseit kivétel nélkül a következetes alkot-

mányvédő álláspont vezérelné. A ritka különvélemények azt jelzik, hogy sok esetben az új többség idején már az új bírókkal tartott. Stumpf bíró nem fűzött különvéleményt a semmisségi törvényt Alaptörvény-konformnak minősítő döntéshez [24/2013. (X. 4.) AB határozat], utat engedett a parlamenti és az önkormányzati mandátumszámításról szóló új szabályok érvényesülésének, csakúgy, mint a magántulajdont és a vállalkozási szabadságot a pénznyerő automaták, a takarékszövetkezetek és a trafikok ügyében korlátozó kormányzati intézkedéseknek. Tevékenységében mintha alkotmányos meggyőződésével küzdene politikussága: az alkotmányosság hívei gyakran egyetérthetnek érveivel, de szavazatát több ügyben nehéz lenne alkotmányos érvekkel magyarázni.

# SZALAY PÉTER

## *A kormányzat bírója vagy ügyvédje?*

Szalay Péter (1960) az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogász diplomát, 1984-ben. 1989-ben jogi szakvizsgát tett. 1984 és 1987 között az ELTE ÁJK Államjogi (Alkotmányjogi) Tanszékének MTA-TMB tudományos ösztöndíjas gyakornoka. 1987 és 1988 között az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő Főosztályán előadó, majd 1988 és 1990 között Pozsgay Imre államminiszter Titkárságán kormánytanácsos, később kormányfőtanácsos. 1990 és 1992 között a Miniszterelnöki Hivatalban, közelebbről a Miniszterelnöki Kabinetben dolgozott a parlamenti ügyekért felelős kormányfőtanácsosként. 1993 és 1998 között a Pénzügyi Központ (később Pénzügyi Központ Rt., Pénzügyi Központ Bank Rt.) jogi igazgatójaként dolgozott. 1998-tól a Jutasi és Társai Ügyvédi Iroda tagjaként ügyvédi praxist folytatott. Az Országgyűlés 2011 júniusában választotta az alkotmánybíróvá.

Szalay Péter a rendszerváltás előkészítéséhez kapcsolódó kodifikációs munkában is komoly szerepet játszott, ilyen módon belülről is jól ismerte az 1989-es alkotmányozás sajátosságait. A rendszerváltást követően tudományos tevékenysége háttérbe szorult, elsősorban gyakorló jogászi munkája volt meghatározó.

## ***Mit gondol az alkotmánybíráskodás szerepéről?***

Szalay Péter különvéleményt fogalmazott meg az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek (Ár.) alkotmányosságát vizsgáló 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz kapcsolódóan. Álláspontja formális, azonban ez a megközelítés kérdéses. Kifejti, hogy az Ár. megalkotásakor az Alaptörvény még nem volt hatályban, ennek megfelelően nem okoz alkotmányos feszültséget, ha az Ár. megalkotása nem volt összhangban az Alaptörvény eredeti felhatalmazó rendelkezésével. Egyértelműen elutasítja a testület többségi álláspontját, miszerint az Ár.-nek tartalmi szempontból is összhangban kell lennie a felhatalmazás kereteivel. Természetesen maga is érzékeli Ár. „csúszdatörvény” jellegét, amelynek megfelelően az Ár.-t az Alaptörvény részeként meghatározó utaló szabályok következményeként alkotmányos védelmet élvezhetnek olyan rendelkezések is, amelyek formálisan nem részei az Alaptörvénynek – ennek feloldására azonban kizárólag alkotmányos követelmények meghatározását tartja elképzelhetőnek.

Az Alaptörvény negyedik módosításának alkotmányosságát vizsgáló 12/2013. (V. 24.) AB határozat kapcsán Szalay Péter a többségi álláspontot támogatta, amely tartózkodott az alaptörvény-módosítás tartalmi felülvizsgálatától. Bár a többségi álláspont azon megállapítása, amely szerint az Alkotmánybíróság nem lehet bírása az alkotmányozó hatalomnak, elméletileg vitaképes álláspont lehet, – ez oda vezet, hogy bármit be lehet írni egy alkotmányba, akár azt is, hogy az ég zöld, a fű pedig kék, de azt is, hogy az emberi életet nem kell tiszteletben tartania az államnak. És el lehet fogadni az Alaptörvény Negyedik Módosítását.

## ***Mit gondol demokráciáról, választásokról, demokratikus vitáról?***

Az egyháztörvény közjogi érvénytelenségének kérdését vizsgáló határozathoz kapcsolódóan Szalay Péter Paczoly Péter különvéleményéhez csatlakozott. A többségi vélemény a közjogi érvénytelenség megállapítását a „megfontolt és minőségi törvényalkotás” követelményére figyelemmel, a zárószavazás előtti módosító javaslat (koherencia-zavar kiküszöbölésére irányuló) funkciójával ellentétes gyakorlása miatt tartotta megállapíthatónak. Paczoly Péter különvéleménye e megállapítás helytállóságát vitatva, arra hívja fel a figyelmet, hogy a törvényhozási eljárás házsabályban foglalt rendelkezéseinek sérelme ehhez önmagában nem elegendő, amennyiben pedig ellentét áll fenn az Alkotmány valamely tartalmi előírásával, úgy ennek vizsgálata is szükséges.

Az általános választási regisztráció intézményének alkotmányosságát vizsgáló határozat esetében Szalay Péter a szabályozás megsemmisítésére szavazó többségi állásponttal értett egyet. Fontos megállapítása az AB határozatnak az is, hogy „a politikai reklámok közzétételének korlátozása nemcsak a pártok, hanem minden személy és szervezet szólásszabadságát érinti” – ebben a vonatkozásban tehát Szalay Péter többséget alkotó bírótársaihoz hasonlóan a nyilvánosság és a szólásszabadság mellett foglalt állást.

A frakcióalakításra vonatkozó új házsabályi rendelkezések alkotmányosságát vizsgáló 10/2013. sz. határozathoz kapcsolódóan Szalay Péter szintén a többséggel szavazott – ez a döntés azonban hatályban tartotta a Házsabály kérdéses rendelkezéseit. Említést érdemel, hogy a testület érdemben nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy milyen módon értékelhető a Ház „címzett” jogalkotása, amelynek megfelelően ténylegesen egy pontosan azonosítható, ellenzéki frakciójukat korábban elhagyó képviselői kört zárt ki a frakcióalakítás lehetőségéből, mindössze néhány nappal egy új frakció alakításának lehetséges időpontja előtt. A többségi vélemény döntően formális választ adott az



alapkérdésre, mindössze azt rögzítve, hogy a frakcióalakítás szabályait mint szervezeti-működési szabályokat – az alkotmányosság tág határai között – az Országgyűlés maga határozhatja meg.

A választási plakátok közutak melletti elhelyezését korlátozó, közvetlenül az országgyűlési választás előtt megalkotott kormányrendelettel összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság visszautasította a 3036/2014. sz. végzésével. A rendkívül szoros szavazati aránnyal meghozott döntés során Szalay Péter a visszautasítás álláspontján lévő többséggel szavazott. Döntése azért is szembetűnő, mert – ezen döntés tartalmával ellentétben – a választási eljárási törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát vizsgáló 1/2013. sz. határozat megszavazásával korábban a testületnek a politikai kampány (közelebbről a politikai reklámok) alkotmányos jelentőségét, a szólásszabadsággal való szoros összefüggést hangsúlyozó álláspontját támogatta.

Az új országgyűlési választási szabályozás egyik legtöbbet vitatott elemét, az egyéni választókerületekben győztes jelölteket megillető töredékszavazatok kérdését alkotmányossági vizsgálat tárgyává tévő alkotmányjogi panaszt a 3141/2014. sz. határozatával a testület elutasította. Az ügy előadó bírója Szalay Péter volt. A határozat indokolása kiemeli, hogy az Alaptörvény a választási alapelvek rögzítésén túl nem tartalmaz az egyes választás-típusokra vonatkozó szabályokat, ilyen módon ezek meghatározása során a törvényhozó széleskörű mozgástérrel rendelkezik. Ezen túl érdemi érvek valójában nem olvashatók a határozatban: a testület többsége elsősorban a választópolgárok számára rendelkezésre álló azonos számú szavazat és valamennyi jelölő szervezet számára adott azonos versenyfeltételek alapján jut arra a következtetésre, hogy a szabályozás ebben a formájában alkotmányosnak tekinthető. Megfontolandó Lévy Miklós alkotmánybíró különvéleményében írt érv, amely szerint (amennyiben a kompenzáció önmagában a választási rendszer arányosítását szolgáló elem) ezzel a megoldással „az arányosítás önmaga ellentétébe átcsapva a rendszert aránytalanná teszi”.

A képviselői szólásszabadságot korlátozó parlamenti fegyelmi jogi szabályozást helybenhagyó végzések meghozatala során Szalay Péter a többségi döntést támogatta, ahhoz kapcsolódóan saját érveit párhuzamos indokolás formájában sem fejtette ki. A végzések érvelési kerete szerint a kérdést az egyéni képviselői jogok érvényesülése és a hatékony parlamenti munka biztosítása közötti egyensúly keresése útján szükséges vizsgálni. A testület komolyan vehető érveket nélkülöző, sommás megállapítása szerint a parlamenti munka ellehetetlenülésének megelőzésére figyelemmel a szabályozás nem tekinthető a véleménynyilvánítási szabadság aránytalan korlátozásának.

### ***Mit gondol hatalommegosztásról, a függetlenség garanciáiról?***

A bírák kényszernyugdíjazására vonatkozó előírások alkotmányosságát vizsgáló 33/2012. sz. határozat elfogadását Szalay Péter nem támogatta, Lenkovics Barnabás különvéleményéhez csatlakozott. A testület többsége állást foglal amellett, hogy sérti a bírói függetlenséget, ha a bírákat elmozdítják tisztségükből és ügyeikről leválasztják őket, valamint a tisztség gyakorlásával összefüggésben új életkori határ bevezetésére csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, az érintett bíró elmozdít-hatatlansága mellett lehet helye. Szalay ezzel szemben úgy érvel különvéleményében, hogy nem lett volna helye a kérdéses szabályozás megsemmisítésnek arra tekintettel, hogy az „az Alaptörvény más rendelkezésével” – valójában az Átmeneti rendelkezésekben foglaltakkal – összhangban van. Szalay Péter részéről az Ár. alkotmányi rangú normaként történő kezelése következetes álláspont képviselődét vetítette előre.

A bíróságok szervezetére és igazgatására, valamint a bírák jogállására vonatkozó szabályozás alkotmányosságát vizsgáló, a Kormány indítványa alapján meghozott 13/2013. sz. határozatot Szalay Péter előadó bíróként jegyezte. A határozat részletesen elemzi az indítványokban érintett kérdéseket, az érvelést azonban több tekintetben egyfajta óvatosság jellemzi. Az OBH elnök személyzeti jellegű intézkedéseket tartalmazó határozataival kapcsolatban alkotmányos követelményként fogalmazza meg az okszerű, kimerítő és a jogorvoslathoz való jogról szóló tájékoztatásra is kiterjedő indokolás követelményét. Mulasztást állapít meg a határozat abban a vonatkozásban, hogy a jogalkotó nem szabályozta, az OBH elnöke és a Kúria elnöke milyen esetkörökben, milyen indokok alapján nyilváníthatja eredménytelennek az olyan bírói álláshelyre kiírt pályázatot, amelyre egyébként több érvényes, és a bírói tanácsok által rangsorolt pályázat is időben beérkezett. Amikor a testület arra jut, hogy a jogalkotó meghatározott, sarkalatosná nyilvánított kérdésekben túllépte a számára adott felhatalmazás kereteit, a határozat indokolása fontosnak tartja leszögezni: *„Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy nem maguk a szabályok alaptörvény-ellenesek, hanem a Bjt.-nek és a Bszi.-nek ezeket a szabályokat sarkalatosná minősítő §-ának bizonyos részei.”*

A semmisségi törvény alkotmányosságát vizsgáló 24/2013. sz. határozat esetében Szalay Péter a többséggel együtt szavazott, a határozathoz párhuzamos indokolást sem fűzött. A többségi érvelés megállapítása, amely szerint *„a jogalkotó nem sértette meg sem a hatalmi ágak megosztása, sem a jogállamiságból következő jogbiztonság elvét azzal, hogy ex lege semmissé nyilvánította a Semmisségi törvényben azok elítélését, akiket a 2006 őszi tüntetésekhez kötődő eljárásokban ítétek el”* határozott álláspontot közvetít ugyan, de teljes mértékben nélkülözi a döntéshez vezető érvek világos és meggyőző bemutatását.

A bírósági ügyáthelyezések alkotmányosságát vizsgáló 36/2013. sz. határozat esetében Szalay Péter szintén a többséggel szavazott. Bár az ügyáthelyezésre vonatkozó, kifogásolt rendelkezéseket a jogalkotó korábban már hatályon kívül helyezte, az Alkotmánybíróság többségi érvelésében rögzítette: hiába volt csak kivételesen alkalmazható az ügyáthelyezés, aggályos, hogy ahhoz normatív módon meghatározott szempontok nem kapcsolódtak, alkalmazása kizárólag az OBH elnökének belátásán múlt.

## **Mit gondol a szabadságjogokról?**

A guberálást szankcionáló önkormányzati rendelet alkotmányosságát vizsgáló 176/2011. sz. határozat meghozatala során Szalay Péter az alkotmánysértés megállapítása mellett érvelő többséggel együtt szavazott. A határozat érvelése nem követi minden esetben az alapjogi dogmatikában részletesen kidolgozott módszertant és fogalmakat, azonban kétségkívül okszerű, racionális érvelést tartalmaz.

Hasonló módon a többségi döntés részese volt Szalay Péter a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatának lehetséges szankcionálását vizsgáló, 38/2012. sz. határozat meghozatala során. A határozat fő megállapításai szerint összeegyeztethetetlen az emberi méltóság tiszteletben tartásának követelményével a közterületen lakás szankcionálása – amely intézkedésnek ugyanakkor a legitim célja sem azonosítható.

A családvédelmi törvény alkotmányosságát vizsgáló 43/2012. sz. határozatot Szalay Péter előadó bíróként jegyezte. A határozat arra vonatkozó megállapítása, hogy a törvény a család szűkítő definícióját adja, míg az állam intézményvédelmi kötelezettsége más, kölcsönös gondoskodáson alapuló, tartós érzelmi és gazdasági életközösségekre is vonatkozik, kétségkívül helyes – igazolható

volt tehát a törvény családfogalomra vonatkozó definíciójának megsemmisítése. Gyenge lábakon áll ugyanakkor a határozat érvelése azon megállapítás vonatkozásában, amely – szemben az alapvető jogok biztosának indítványában kifejtettekkel – nem tekinti alaptörvény-ellenes helyzetnek és szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetésnek, hogy a törvény család-fogalma az azonos nemű párok bejegyzett élettársi kapcsolatára sem terjed ki. Az indokolás szerint „nem a bármilyen társ kapcsolatban élőket kell a törvényhozónak ez alapján családként elismernie”, ugyanis „az állam az élet továbbadásának potenciális lehetősége miatt, e célhoz kötötten védi a családot”. E megállapítás normatív alapjai egyrészt kétségesek, másrészt a célkitűzés teljesülését természetesen semmilyen módon nem veszélyezteti, ha azonos nemű párok kapcsolatát is családként ismeri el az állam. Ennél jóval lényegesebb, hogy egy állami célkitűzés teljesülése nem eshet olyan súllyal latba egy mérlegelési helyzetben, mint az emberi méltóság védelmének követelménye. Megfelelően szemlélteti ezt az ellentmondást, hogy maga a határozat sem tartja igazolhatónak, hogy a vizsgált törvény – a különböző nemű házastársakhoz képest – a törvényes öröklés lehetőségéből is kizárja az azonos nemű, bejegyzett élettársi kapcsolatban élő személyeket.

Az egyháztörvény egyes tartalmi rendelkezéseinek alkotmányosságát vizsgáló 6/2013. sz. határozathoz kapcsolódóan Szalay Péter Dienes-Oehm Egon különvéleményéhez csatlakozott. Az egyházként történő elismerésről szóló országgyűlési döntés politikai meghatározottságát és a jogorvoslat hiányát alaptörvény-ellenesnek nyilvánító többségi érveléssel szemben a különvélemény alapvetően formális megközelítést alkalmaz. A különvélemény Szalay Péter által is aláírt pontja arra mutat rá, hogy a törvény megalkotáskor hatályban volt az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek a szabályozás tartalmára és kereteire felhatalmazást adó rendelkezése, ilyen módon a törvényi szabályozás alkotmányos alapjai biztosnak tekinthetők. Ez az érv többször megjelenik a Szalay Péter nevéhez köthető különvéleményekben, lényeges azonban rámutatni arra a körülményre, hogy a hivatkozott, egyébként vitatható alkotmányos alap az alkotmánybíróági vizsgálat időpontjában már nem állt fenn. Természetesen nem tekinthető érdemi érveknek a különvélemény utalása az Alaptörvény folyamatban lévő, negyedik módosítására, amely egyébként egyházként történő elismerésre vonatkozó szabályokat is tartalmazott.

A pénznyerő automatákkal kapcsolatos szabályozás alkotmányosságát vizsgáló 26/2013. sz. határozat többségi érvelésével értett egyet Szalay Péter, ami rendkívül nagyvonalú abban az értelemben, hogy elfogadja a jogkorlátozás alkotmányos indokaként azt a közérdeket, amelyet nem nyilvános nemzetbiztonsági információk támasztanak alá. Arra tekintettel, hogy a szerencsejátékokra vonatkozó szabályozással összefüggésben – a bizalomvédelem mellett – elsősorban a szabályozási átmenet jogállami kialakítása képezte az alapvető alkotmányossági kérdést, nehéz mire vélni azt a megállapítást, amely szerint *„a felkészülési idő biztosítása a hatályba léptetett jogszabály végrehajtásának hatékonyságát redukálva éppen a jogalkotói szándék ellen hatott volna”,* az pedig egyenesen paternalista érv, hogy *„okkal valószínűsíthető az is, hogy az esetleg biztosított felkészülési időszakban kiszámíthatatlanul felerősödött volna a pénznyerő automatákhoz fűződő 'játékkedv', azaz éppen a kivédendő negatív jelenségek szaporodásához vezethetett volna”.*

A közszereplők bírálhatóságának kérdését az új Polgári Törvénykönyvvel összefüggésben vizsgáló 7/2014. sz. határozathoz kapcsolódóan Szalay Péter a többségi véleményt támogatókhoz csatlakozott. A közéleti szereplők bírálhatóságához kapcsolódó „méltányolható közérdeket”, mint feltételt megsemmisítő határozat alapvetően a véleménynyilvánítással összefüggésben az Alkotmánybíróság által korábban kialakított mércéket veszi alapul, ilyen módon ebben a vonatkozásban a korábbi alkotmányos gyakorlat továbbvitelének tekinthető.

A trafiktörvényt alkotmányosnak minősítő AB-határozat esetében Szalay Péter a többségi döntést támogatta, ahhoz párhuzamos indokolást nem csatolt. Vélhetőleg egyetértett tehát azzal a megál-

lapítással, hogy a dohánytermékek kereskedelmére vonatkozó szabályozás teljeskörű átalakítása nem járt sem a tulajdonhoz való jog, sem pedig a vállalkozáshoz való jog sérelmével.

---

## Összegzés

---

Szalay Péter különvéleményei és az általa előadó bíróként jegyzett határozatok alapján kirajzódnak olyan kérdéskörök, amelyek vélhetőleg közelebb állnak szakmai érdeklődéséhez, vagy amelyekkel összefüggésben szilárd meggyőződéssel bír a kapcsolódó alkotmányos értékekről, azok lehetséges megközelítési irányairól: egyértelműen ilyennek tekinthetők a bírák jogállására és a bírósági igazgatásra vonatkozó kérdések, az egyházak jogállásával kapcsolatos kérdések, valamint a család fogalmával kapcsolatos kérdések. Visszatérő elem a Szalay Péter által jegyzett érvelésekben a formális jogi szemlélet, amely – elsősorban az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseivel kapcsolódóan – elsősorban a szabályozás megalkotásának jogalapjára helyezi a hangsúlyt. Érveléseiben szigorúan támaszkodik a jogértelmezés és jogalkalmazás szakmai követelményeire, azonban

azokban kisebb hangsúlyt kapnak az alkotmányértelmezés sajátos módszertani szempontjai. Az egyes döntések tartalma alapján vegyes kép rajzolódik ki Szalay Péter hatalommegosztásról, demokratikus hatalomgyakorlásról és szabadságjogokról alkotott felfogásával kapcsolatban. Míg az általános választási regisztrációt alkotmánysértőnek, a fővárosi választási rendszer egyenlőtlenségét elfogadhatónak tartotta; a közszereplők bírálhatóságának korlátozását nem tartotta megengedhetőnek, ugyanakkor elfogadhatónak ítélte a képviselői szólásszabadságot korlátozó parlamenti fegyelmi jogi szabályozást; míg a guberálás tiltását és a hajléktalanság szankcionálását az emberi méltóság védelméből következően nem tartotta elfogadhatónak, megengedhetőnek ítélte a családvédelmi törvény azonos nemű párokra hátrányos rendelkezéseit.

# SZÍVÓS MÁRIA

## *A megfelelés ígézetében*

Szívós Mária (1949) a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett diplomát 1978-ban. A jogi szakvizsgát 1984-ben tette le, ezt követően ügyvédként praktizált. Bírói tevékenységét 1993-ban kezdte meg a budapesti II. és III. kerületi bíróságon, büntető ügyszakon. 2000-től a Fővárosi Bíróság bírója, 2001-től titkárságvezető-helyettesi pozícióban. 2002-től a Fővárosi Bíróság Büntető Kollégiumának tagja (nyomozási bíró), 2008-tól ugyanitt tanácselnök. Személye akkor került a nyilvánosság érdeklődésének keresztútjába, amikor a 2006-os zavargásokkal összefüggésben indult büntetőeljárások idején az általa vezetett tanács az első fokon eljáró bíróság döntéseinek döntő többségét megváltoztatva szabadlábra helyezte az utcai zavarásokban részt vevő, előzetes letartóztatásba helyezett személyeket. 1995 óta a Pázmány Péter Katolikus Egyetem jogi kara Büntető Anyagi, Eljárási és Végrehajtási Jogi Tanszékének megbízott oktatója. Szakmai előélete alkotmányjogi nézeteihez nem nyújt támpontokat.

## ***Mit gondol az alkotmánybíráskodás szerepéről?***

Szívós bírónak eddig két alkalommal, az Alaptörvény átmeneti rendelkezései, illetve negyedik módosítása felülvizsgálatakor kellett állást foglalnia az alkotmányozó (alkotmánymódosító) hatalom alkotmánybírói kontrolljának lehetőségéről. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek egyes szabályait megsemmisítő 45/2012. sz. határozathoz fűzött különvéleménye szerint a felülvizsgálatra a testületnek nem volt joga, az AB túllépte a hatáskörét. Ezzel összhangban, a negyedik Alaptörvény-módosítást helyben hagyó, annak tartalmi vizsgálatát visszautasító 12/2013. sz. határozat elfogadásakor a többséggel tartott. Említett különvéleménye arról árulkodik, hogy a 2011-es Alaptörvény legitimitásának megalapozásáról a kormányzatéval azonos nézeteket vall. Az 1989-es Alkotmányt csupán az 1949-től számított időszakot lezáró Alaptörvény előtti átmeneti jellegű dokumentumnak tekinti [268].

Az elmúlt években a kétharmados többség számos esetben úgy igyekezett kiküszöbölni alapjog-sértő törvények alkotmánybírói megsemmisítését, hogy magát az Alaptörvényt módosította. Szívós bíró különvéleményeinek tanúsága szerint az ilyen Alaptörvény-módosítások eredményét az Alkotmánybírói határozatokra kötelezőnek tartja. Míg a 6/2013. sz. határozatban a többség alaptörvény-ellenesnek találta azt a szabályozást, amely az egyházi jogállást a parlament döntésétől tette függővé, addig Szívós bíró álláspontja szerint az Alkotmánybírói határozatnak be kellett volna várnia az erről szóló szabályokat (amelyeket korábban az Átmeneti rendelkezések tartalmazott) Alaptörvénybe emelő negyedik Alaptörvény-módosítást [309-314]. Ezzel azt sugallja: a negyedik módosítás alaptörvény-konformmá tette volna az egyházi jogállás elnyerését parlamenti mérlegeléshez kötő szabályozást. Ugyanez a megközelítés érhető tetten a 36/2013. sz. határozathoz fűzött különvéleményében. Ebben a véleményében, mivel időközben az Országgyűlés a negyedik módosítással beemelte az Alaptörvénybe a bíróságok közötti ügyáthelyezés intézményét, Szívós úgy érvel, a testület már nem vizsgálhatta volna felül az Országos Bírósági Hivatal elnökének korábbi törvények szerint biztosított hatáskörét az eljáró bíróság kijelölésére [151]. Ez azért vitatható, mert az adott ügyben alkotmányjogi panasz alapján járt el az AB, így az ügyáthelyezés utólagos alkotmányos szintre emelése nem tehetné a korábbi alaptörvényi szabályok alapján is alkotmányossá az ügyáthelyezést. Fontos megjegyezni, hogy az ötödik módosítással az ügyáthelyezés lehetősége ki is került az Alaptörvényből.

## ***Mit gondol demokráciáról, választásokról, demokratikus vitáról?***

Szívós bíró, a testületi többséggel tartva, szabad utat engedett a választási szabályozást átalakító kormányzati intézkedéseknek, mint ahogyan egyetértett a DK frakcióalakításának kizárását, illetve a képviselői szólásszabadság korlátozását alkotmányosnak minősítő döntésekkel is. Mindezzel összhangban viszont különvéleményt csatolt az aktív választási regisztráció alaptörvény-ellenességét megállapító határozathoz. Ebben elsősorban azt sérelmezte: az AB túlterjeszkedett az alkotmánybírói törvény által kijelölt jogkörén, amikor magának az aktív regisztráció jogintézményének alkotmányosságát tette vizsgálat tárgyává, szemben az államfő által megtámadott részletszabályokkal. Szerinte az AB az indítványozó köztársasági elnök szándékával ellenkező, az indítványt „kihasználó” döntést hozott. Szívós bíró úgy érvelt: az aktív választási regisztráció nem korlátoz alapjogot, „az állampolgár számára nem jelent nagyobb megterhelést, mint egy postai csekkbefizetés, avagy egy reggeli bevásárlás”. De még ha alapjog-korlátozásnak is tekintenénk, véleménye szerint a lakcímnnyilvántartás problémái miatt akkor is igazolható a szükségessége: a választópolgárok előzetes értesítésének elősegítésével épp hogy az egyenlő joggyakorlás garanciája lett volna (annak ellenére, hogy a törvény szerint a regisztrációs kérelmen a lakcímet nem kellett volna feltüntetni).

Ugyancsak indokoltnak ítélte a kereskedelmi médiumok kizárását a politikai reklámok sugárzásából, a jelölő szervezetek esélyegyenlősége és a politikai korrupció elleni küzdelem jegyében.

Szívós bíró különvéleményei azt mutatják, hogy az alkotmányos vitákat nem a szabad politikai beszéd híveként közelíti meg. A 7/2014. sz. határozat megsemmisítette a Polgári Törvénykönyv azon rendelkezését, amely a közéleti szereplők más személyeknél tágabb bírálatának lehetőségét méltányolható közérdek fennállásához kötötte. Szívós bíró Balsai István különvéleményéhez csatolkozott, amely szerint téves az a megközelítés, amely az alkotmányossági problémát a vélemény- és sajtószabadság korlátozhatóságának kérdéseként látja. Nézetük szerint ugyanis ebben az esetben a kritizált személy emberi méltóságának védelme lenne a helyes kiindulópont. A 3065/2014. sz. határozat jóváhagyta a Kúriának azt a döntését, amelyben a bíróság – a megszorításokat tartalmazó kormányrendelet ellenére – úgy foglalt állást, hogy kampányidőszakban választási plakátok közutak mellett is szabadon elhelyezhetők. Az Alkotmánybíróság nyilvánvalóan jogkiterjesztő döntése Szívós bíró különvéleménye szerint azonban hátrányosan megkülönbözteti azokat, akik a plakátelhelyezést korlátozó korábbi bírósági jogértelmezést követve tartózkodtak a villanyoszlopokra való plakátolástól. Szerinte az Alkotmánybíróságnak ezért a kúriai döntést meg kellett volna semmisítenie [68, 71].

### ***Mit gondol hatalommegosztásról, a függetlenség garanciáiról?***

Az itt vizsgált időszakban az Alkotmánybíróság több alkalommal is foglalkozott a bírói hatalmi ág függetlenségét kikezdő törvények felülvizsgálatával. A semmisségi törvényt alaptörvény-konformnak minősítő döntéssel Szívós bíró egyetértett. A testület többsége más ügyekben, ha eredményét tekintve nem is teljes hatékonysággal, de a bírói függetlenség mellett foglalt állást – Szívós bíró ezekhez a döntésekhez viszont rendre különvéleményt csatolt. Így tett az egyebek mellett a bírósági illetékességet az ügyési vádemeléshez kötő szabályt megsemmisítő 166/2011. sz. határozatban, a bírák kényszernyugdíjazását alkotmányellenesnek minősítő 33/2012. sz. határozatban, a bírók pályáztatásával kapcsolatban a 13/2013. sz. határozatban, valamint a bírósági ügyáthelyezésekről szóló 36/2013. sz. határozat esetében is. Szerteágazó, a többségi döntéseket eljárési és tartalmi szempontból is vitató érvelései a kormányzati intézkedések alkotmányosságának alátámasztására irányulnak. Ezek mind a bírói hivatást és a bírói függetlenséget érintő döntések voltak. Ehhez képest is különösen érdekes, hogyan vélekedett Szívós Mária a nyomozási bíró feladatairól, hiszen ő maga is nyomozási bíróként tevékenykedett alkotmánybíróvá választása előtt: A 166/2011. (sz. határozathoz fűzött különvéleményében úgy foglalt állást, hogy nem lát alkotmányossági problémát abban, hogy a nyomozási bírónak eljárása során figyelemmel kell lennie a nyomozó hatóság nyomozás taktikai szempontjaira, mivel a nyomozási bírónak az új szabálytól függetlenül is létezett ez a feladata. A funkciómegosztás sérelme sem állapítható meg szerinte, mivel a nyomozási bíró nem dönt a bűnösségről. Felmerül a kérdés, hogy vajon érvényesítette-e ezt a felfogását korábbi nyomozási bírói munkája során, akinek a feladata éppen az lenne, hogy pártatlanul döntsön a nyomozás során felmerült kérdésekben, és nem az, hogy a nyomozó hatóság munkaszempontjait érvényesítse.

### ***Mit gondol a szabadságjogokról?***

Szívós bíró érveléseinek tanúsága szerint alapjogi felfogását nem az individuális szabadság és méltóság védelme vezérli. Több szövegében is felbukkan például az alapjogokkal való visszaélés mint a jogkorlátozás megalapozása.

A Szívós által előadó bíróként jegyzett kevés érdemi határozat között találjuk azt, amelyben a testület többsége elutasította azt a bírói indítványt, amely a nemzeti szocialista és kommunista rendszer bűneinek nyilvános tagadása büntetvény-ellenességét kifogásolta [16/2013. (VI. 20.) AB határozat]. A Szívós bíró által szövegezett indokolás a véleményszabadsággal kapcsolatos korábbi alkotmánybírói gyakorlatot elemezve a hangsúlyt azokra a tételekre teszi, amelyek kivételt engedtek a vélemények tartalomsemleges védelme alól. Végül pedig úgy foglalt állást, hogy a negyedik alaptörvény-módosítással bevezetett véleményszabadság-korlát (amely szerint a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának, illetőleg a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére) ezt a megközelítést, a véleményszabadsággal való visszaélés tilalmát explicit módon alkotmányos rangra emelte [49].

A 166/2011. sz. határozathoz fűzött különvéleményében Szívós bíró egyebek mellett nem értett egyet azzal a többségi döntéssel sem, amely szerint alkotmányellenes a védővel való érintkezés tilalma az őrizet első 48 órájában. Érvelésének menete szerint az alapjog-korlátozás megengedhetőségét támasztja alá, hogy az alapjogát ebben az időszakban a terhelt csak tisztességtelen szándékkal gyakorolhatja: *„az első gyanúsított kihallgatást megelőzően sem a terhelt, sem pedig a védő értelemszerűen nem ismerheti a fogvatartott terhére róható bűncselekmény részleteit (...) Ebből fakadóan 'nincs mi ellen védekezni'. (...) a védővel való érintkezésben megnyilvánuló védelemhez való jog (...) eleve nem szolgálhat más célt, mint – utasítások és tippek megadásán, illetőleg nevek és helyek megjelölésén keresztül – a cselekmény felderítésének és az elkövetők kézre kerítésének a megakadályozását.”* Úgy tűnik, Szívós bírót hidegen hagyja az a tény, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a Salduz kontra Törökország ügyben 2008-ban a védőhöz való jogot a kihallgatás legelső pillanatától biztosítandó alapjognak mondta ki, amit követően a pár órás korlátozásokat tartalmazó skót, francia, belga és holland törvényeket is módosították.<sup>27</sup>

Szívós bíró alapjog-felfogása kevés érzékenységet mutat a társadalom elesett, kiszolgáltatott csoportjai iránt. Ugyanakkor megfigyelhető az is, hogy a társadalmi együttélés általános szabályainak megtartatása, a rend igénye elegendő okot jelentenek számára a jogkorlátozásra.

A 176/2011. sz. határozatban a testület megsemmisítette a guberálást szankcionáló önkormányzati rendeletet. Szívós bíró különvéleményében, amelyhez Pokol Béla is csatlakozott, így érvel: *„Függetlenül attól, hogy kit, milyen cél, avagy jól felfogott érdek vezérel arra, hogy a szeméttárolóban kotorásson, onnan a szemetet kivegye, vagy kiöntse, ez az egyre inkább elterjedő jelenség nem vitásan zavarja az adott lakókörnyezetben élők nyugalma, háborgatja azok mindennapjait. (...) a szóban forgó magatartások eredményeképpen jelentősen nő a lakosság körében a fertőző betegségek terjedésének, járványok kialakulásának kockázata. (...) A vizsgált elkövetési magatartások tiltásának szükségessége mellett szól továbbá a szóban forgó jelenséggel óhatatlanul együtt járó, a lakosság körében felháborodást keltő zaj és bűz, valamint a lakókörnyezet összképét romboló azon látvány, amit a kiborított kuka és a földön heverő szemétkupac tár a városban lakók elé.”* Különvéleményében visszájára fordul az államnak az emberi méltóság védelmére irányuló kötelezettsége is: *„Az államnak valóban alkotmányos kötelessége (...) az elesettek, rászorulóak segítése. Ezen kötelezettségével lenne (...) ellentétes az, ha a hulladékból történő táplálkozást, az abban való turkálást, mint az emberi méltósággal összeegyeztethetetlen jelenséget lehetővé tenné, azaz nem tiltaná.”* Szívós bíró paternalista érvelése szerint: *„A szóban forgó korlátozásnak (...) az is célja, hogy a jogalkotó így bírja rá a rászorulókat arra, hogy a szociális intézményrendszer eszközeit igénybe vegyék, azaz az emberhez méltó(bb) létforma felé terelje ezeket az embereket.”* A hajléktalan emberek méltósága iránti érzéketlenség jut kifejezésre a szabályozás diszkriminatív jellegét vitató érveiben is: *„A büntetőjog és a szabálysértési jog olyan magatartásokat tilt, amelyek veszélyesek a társadalomra. A társadalomra veszélyes magatartás*

<sup>27</sup> <http://www.opensocietyfoundations.org/voices/case-watch-salduz-fever-sweeps-europe>



*pedig deviancia. Következésképpen – a szóban forgó jogterület természetéből fakadóan – valamennyi tiltó és szankcionáló norma 'hátrányosan érint' minden deviánst a társadalom egyéb tagjaival szemben. Az pedig, hogy az adott deviancia döntően a társadalom egy bizonyos részét jellemzi, még nem teszi a szabályt diszkriminatívá.”*

A fentiekkel párhuzamot mutat Szívós bíró 38/2012. sz. határozathoz fűzött különvéleménye, amelyben az életvitelszerű közterületen tartózkodás büntetésének alaptörvény-ellenessé nyilvánítását vitatta. Álláspontja szerint ez az elkövetési magatartás – szemben a többségi véleménnyel – nem azonosítható a hajléktansággal. Merőben formális megközelítése szerint a büntetett cselekmény „olyan aktív cselekvésben megnyilvánuló szándékos magatartást, amely legfeljebb csak szociológiai értelemben függ össze a hajléktalan léttel, de abból szükségszerűen semmi esetre sem következik.” [114] Érvelésében ugyanazok az elemek köszönnek vissza, amelyeket a guberálással kapcsolatos határozathoz fűzött különvéleményében is alkalmazott. Álláspontja szerint a testületnek figyelembe kellett volna vennie a következő szempontokat: közegészségügy és köztisztaság, fertőző betegségek terjedése, gyalogosok közlekedésének akadályozása, vendéglátó- és szolgáltatói egységek forgalma, illetőleg az idegenforgalmat befolyásoló tényezők, az érintett helyen lakókat érő hang- és szaghatások, illetőleg általában a lakosok nyugalma és a kriminalizáció (!), mivel „közismert tény, hogy a hajléktalanok egy adott helyen történő életvitelszerű tartózkodása, a koncentrálódás, vonzza a bűnözők egy adott területre 'specializálódott' csoportját”. Paternalista, a személyes autonómiát korlátozó alapjog-felfogása ebben a véleményében is explicit megfogalmazást nyert: „a szóban forgó szabályozás (...) végső soron a hajléktalanok evidens érdekeit szolgálja, az ő méltóságukat védi.” Álláspontja szerint nem sértheti az emberi méltóságot „egy olyan szabályozás (legyen az akár büntető jellegű szankciókkal fenyegető törvény), amely alkalmas lehet arra, hogy az embert az emberhez méltóbb életkörülményeket lehetővé tevő eszközök igénybevételére rávegye”. [113]

Az alapvető jogok biztosának indítványára vizsgálta az Alkotmánybíróság a fiatakorúak szabálysértési őrizetbe vételét és elzárását lehetővé tevő előírásokat. A Szívós bíró által jegyzett többségi érvelés nem találta alaptörvény-ellenesnek, hogy a jogalkotó lehetővé tette a 14-18 éves gyermekek szabadságának ilyen korlátozását [3142/2013. (VII. 16.) AB határozat].

---

## Összegzés

---

Szívós bíró tevékenységének elemzését a tartalmi következtetések levonása tekintetében megnehezíti, hogy az általa előadó bíróként jegyzett döntések nyolcvan százaléka nem érdemi alkotmánybíróági határozat, hanem alkotmányjogi panaszokat érdemi vizsgálat nélkül visszautasító végzés. Az általa előkészített kevés érdemi döntés pedig nem érintette a kormányzat politikáját alátámasztó jogi intézkedéseket. A fentiekből mindazonáltal az a következtetés bizonyosan

levonható, hogy Szívós bíró az Alkotmánybíróság hatásköreit megszorítóan értelmezi, az alapvető jogokat pedig a közérdek és a bűnüldözés hatékonysági szempontjai alapján is korlátozhatónak tekinti. Különvéleményei ugyanakkor abban a tekintetben is világos tendenciát rajzolnak ki, hogy Szívós bíró az olyan többségi döntések esetén, amelyek nem álltak összhangban a kormányzat feltehető politikai érdekeivel, rendszerint egyet nem értésének adott hangot.

## Függelék az elemzett döntésekről

A határozat/végzés száma	A döntés tárgya	A többségi döntés lényege	A döntés kiválasztásának oka	A döntés előadó bírája
164/2011. (XII. 20.)	Az egyháztörvény közjogi érvénytelensége	Az AB közjogi érvénytelenségnek minősítette és megsemmisítette a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényt. Az egyháztörvény alkotmányellenességét az okozta, hogy parlamenti vitája során közvetlenül a zárszavazását megelőzően az addig tárgyalt szöveghez képest koncepcionális változást tartalmazó módosító javaslatot nyújtottak be és fogadtak el. Ez az eljárás ellentétes volt a köztűgyek érdemi megvitatását és a demokratikus hatalomgyakorlást garantáló házszabályi előírásokkal és így egyúttal az Alkotmánnyal is. Mivel a törvény közjogi érvénytelensége megalapozta megsemmisítését, a testület a szabályozást tartalmi szempontból nem vizsgálta felül.	A kiemelkedő jelentőségű tárgykört szabályozó törvény elfogadásakor a nyilvános és érdemi parlamenti vita lefolytatását lehetetlenné tették.	Stumpf István
165/2011. (XII. 20.)	Médiaalkotmány és média-törvény	Az AB alkotmányellenesnek ítélte a 2010-es új médiaszabályozás több elemét. A törvény indokolatlanul széles körben tette lehetővé a médiahatalosság számára a nyomtatott és az internetes sajtótermékek tartalmának felügyeletét, ami a sajtószabadság alkotmányellenes korlátozásának minősült. Mulasztásos alkotmányserítést okozott, hogy a hatósági és bírósági eljárásokból hiányoztak a forrásvédelem megfelelő garanciái; azt az előírást pedig, amely a forrásvédelmet az információ közzétételre közérdekűségének bizonyításához kötötte, az AB megsemmisítette. A sajtószabadság szükségleten korlátozásának minősült Média- és Hírközlési Biztos intézménye.	A sajtó szabadsága a közügyekről való tájékozódás és a politikai véleményformálás egyik legfontosabb biztosítéka, a demokratikus közélet alapfeltétele.	Paczolay Péter
166/2011. (XII. 20.)	Büntetőeljárás törvény (bírói illetékessége az ügyészi vádemelés alapján, őrizet alatt a védővel törtető kapcsolatfelvétel tilalma)	A támogatott 2011. évi LXXXIX. törvény számos ponton módosította a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) rendelkezéseit. Például a kiemelt jelentőségű ügyekben a bíróságok illetékességét az ügyészi vádemeléshez kötötte, hervenként óráról százhusz órára emelte az őrizet maximális időtartamát, és az őrizet első negyvennyolc órájában lehetőséget biztosított az ügyész számára, hogy a terhelt és a védő kapcsolattartását megtiltsa. Az AB a támogatott rendelkezések nagy részét alkotmányellenesnek találta és megsemmisítette.	A büntetőeljárás garanciák leépítése az állami büntetőhatalom politikai eszközként való alkalmazását teheti lehetővé.	Kovács Péter
176/2011. (XII. 29.)	Guberálást szankcionáló önkormányzati rendelet	Az Alkotmánybíróság az állampolgári jogok országgyűlési biztosának kezdeményezésére megállapította, hogy Kaposvár szabálysértésekről szóló önkormányzati rendeletének guberálást tiltó rendelkezése alkotmányellenes, ezért azt megsemmisítette. A határozat szerint a guberálás az életben maradáshoz szükséges javak megszerzésére irányuló, mások jogait és a közrendet nem sértő kényszerű cselekvés, amelynek a társadalomra való veszélyessége nem állapítható meg. Az a rendeleti szabály, amely pénzbüszéssel (és annak meg nem fizetése esetén a személyi szabadságot korlátozó közérdekű munka és elzárás kiszabásával) fenyegeti a guberálókat, súlyosan veszélyezteteti az érintettek létfenntartását, ami maga után vonja, hogy a rendelet megalkotásával a közgyűlés túllépett jogalkotó hatáskörének keretein. Mivel a szemet összegyűjtésére kényszerítő típusúan a társadalom legszegényebb és legkiszolgáltatottabb rétegehez tartozó személyek, a szabályozás az egzisztenciálisan kiszolgáltatott helyzetben lévő embereket stigmatizálja. Ez pedig egyéb helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetést okoz.	A határozat alapján érdemi következtetések vonhatók le az új bírók emberi méltóságáról és általánosságban a szabadságjogokról alkotott felfogásait illetően.	Balogh Elemér
33/2012. (VII. 17.)	Bírák kényszernyugdíjazása	Alkotmányjogi panasz keretében több indítványozó támada a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 90. § ha) pontját, valamint a 230. §-t. A törvény szerint a bírók a korábbi 70 éves kor helyett az általános nyugdíjkorhatár (62-65. év) betöltéséig maradhattak volna hivatalban. A döntés indokolása szerint a bírói függetlenség része az előre meghatározott időtartamra való kinevezés és az elmozdíthatatlanság. A törvényt egyes bírák tekintetében rendkívül rövid időn belül alkalmazni kellett volna, így az AB szerint nem állt rendelkezésre a kellő felkészülési idő. Ezért a támogatott rendelkezések a bírák függetlenségét sértették.	A bírói hatalmi ág függetlenségét súlyosan sérti a bírák korábban meghatározott szolgálati idő előtti nyugdíjazása.	Paczolay Péter

38/2012. (XI. 14.)	A közterület életvitelszerű lakhatásra való használatának szankcionálása	Az Alkotmánybíróság megállapította a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát szankcionáló szabályanyag alkotmányellenességét, és annak megsemmisítése mellett döntött. Az AB szerint a jogalkotó egy élethelyzetet, az utcán való éleést, azaz magát a hajléktalanságot minősítette büntetendőnek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint sem a hajléktalan embereknek a közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevétele ösztönzése nem tekinthető olyan legitím, alkotmányos indoknak, amely megalapozná, hogy a hajléktalan emberek közterületen élését szabályértéssé nyilvánítsák. A hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie.	A határozat alapján érdemi következtetések vonhatók le az új bírók emberei méltóságáról és általánosságban a szabadságjogokról alkotott felfogását illetően.	Holló András
43/2012. (XII. 20.)	Családvédelmi törvény, család-fogalom	Az ombudsman indítványa alapján az AB megsemmisítette a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 7. és 8. §-át. Az első támadott rendelkezés szerint családnak az a kapcsolat nőszül, amely egy férfi és egy nő között létrejött házasságon, egyenesági rokoni kapcsolaton vagy családfogadó gyámságon alapul. A család fogalmának a törvényben meghatározott definíciója az Alaptörvénynél szigorúbb mércét állított, az AB szerint ezzel más (nem házasságon alapuló) együttélési formákról jogokat vont el, valamint a házasságban és a más együttélési formákban született gyermekek megkülönböztetésére adhatott alapot. Az AB nem értett egyet az ombudsman indítványának azon részével, ami szerint az azonos neműek kapcsolatának családfogalomból való kirekesztése szexuális orientáció alapuló hátrányos megkülönböztetés. A második megsemmisített rendelkezés az AB szerint legitím igazolás nélkül fosztotta volna meg az egymás utáni öröklés jogától az azonos nemű életársakat.	A házasság és család alkotmányjogi fogalmának meghatározása alapvető világnézeti kérdés.	Szalay Péter
45/2012. (XII. 29.)	Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései	Az AB Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezéseinek (Ár.) egyes cikkeket alaptörvény-előzetesnek ítélte és megsemmisítette, mert az túllépett az Alaptörvény felhatalmazásán, ugyanis nem csak átmeneti rendelkezéseket tartalmazott. Követelményként fogalmazta meg továbbá az Ár. bizonytalan jogforrási helyzetére tekintettel, hogy az Alaptörvény módosításának minden esetben be kell épülniük annak szövegébe.	A kormány az Ár-t használta fel számos politikai célja eléréseért.	Bihari Mihály
1/2013. (I. 7.) AB	Az előzetes választási regisztráció	Az AB megállapította, hogy az előzetes regisztráció szükségtelenül korlátozza a választójogot azáltal, hogy általánosságban a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztéséhez köti a választójog gyakorlását.	Az előzetes regisztráció a kormány kifejezett szándéka és újítása volt, ami az országgyűlési választások eredményére közvetlen hatással lehetett volna.	Stumpf István
6/2013. (III. 1.) AB	Egyháztörvény (egyházalapítás)	Az AB alkotmányos követelményként állapította meg, hogy az állam a vallási közösségek önálló működését lehetővé tevő sajátos egyházi jogállás, valamint az egyházak számára hozzáférhető további jogosultságok megszerzéséért a vallásszabadsághoz való joghoz, illetve az adott jogosultsághoz igazoló, tárgyilagossá és ésszerű feltételek alapján tisztességes eljárásban, jogorvoslati lehetőség mellett biztosítsa. Ezzel ellentétben az a szabályozás, amely az egyházi jogállás megszerzését hatékony jogorvoslattal nem támadható, lényegileg politikai döntéstől teszi függővé.	Az egyházi jogállás szabályozása a vallásszabadság és az állam világnézeti semlegességének alapkérdése.	Stumpf István
10/2013. (IV. 25.)	Frakcióalakítás	Országgyűlési képviselők azért fordultak az Alkotmánybírósághoz, mert a Házszabály módosítása következtében nem alakíthatnak frakciót. Az AB álláspontja szerint a frakciótag és nem frakciótag képviselőnek azonos a jogállása, így hátrányos megkülönböztetés nem áll fenn, a frakcióalakítás joga pedig csak azon pártokat illeti meg az Alaptörvény alapján, amelyek elindultak a választásokon és elérték a parlamenti küszöböt.	A határozat közvetlenül érintette egy ellenzéki politikai erő frakcióalakítási jogát.	Pokol Béla

12/2013. (V. 24.)	Az Alaptörvény negyedik módosítása	A határozat szerint az AB-nek nincs hatásköre az Alaptörvény-módosítás felülvizsgálatára, mert az új alaptörvényi szabály értelmében az AB az Alaptörvényt vagy annak módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.	A határozat szerint az AB-nek nincs hatásköre az Alaptörvény-módosítás felülvizsgálatára, mert az új alaptörvényi szabály értelmében az AB az Alaptörvényt vagy annak módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.	Az AB az alkotmánymódosító hatalom korlátozhatatlanságáról hozott döntést.	Lenkóczy Barnabás
13/2013. (VI. 17.)	A bíróságok szervezetére és igazgatására, illetve a bírák jogállására vonatkozó törvények	A törvény számos szabályának sarkalatos minőségű módosítását tartalmazta az AB. Megállapította, hogy mulasztások alkalmánosságát okozta, hogy a törvény nem szabályozta kellő módon a bírói pályázatok eredménytelenné nyilvánításának esetkörét és indokait. Alkotmányos követelményként állapította meg, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnöke a jogorvoslattal támadható személyzeti határozatait megfelelően megindokolja.	A törvény számos szabályának sarkalatos minőségű módosítását tartalmazta az AB. Megállapította, hogy mulasztások alkalmánosságát okozta, hogy a törvény nem szabályozta kellő módon a bírói pályázatok eredménytelenné nyilvánításának esetkörét és indokait. Alkotmányos követelményként állapította meg, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnöke a jogorvoslattal támadható személyzeti határozatait megfelelően megindokolja.	A döntés a kormány normakontroll indítványa alapján született meg, és a bírák függetlenségét érintette.	Szalay Péter
24/2013. (X. 4.)	Szemmisségi törvény	Az AB többsége szerint nem sértette sem a jogállamiságot, sem hatalommegosztást, sem a bírói függetlenséget az, hogy a parlament semmissnek minősített a 2006. őszi tömegsztrájkok ügyében keletkezett ítéleteket, amennyiben ezek kizárólag rendőri jelölésen, illetve rendőri tanúvallomáson alapultak.	Az AB többsége szerint nem sértette sem a jogállamiságot, sem hatalommegosztást, sem a bírói függetlenséget az, hogy a parlament semmissnek minősített a 2006. őszi tömegsztrájkok ügyében keletkezett ítéleteket, amennyiben ezek kizárólag rendőri jelölésen, illetve rendőri tanúvallomáson alapultak.	A semmisségi törvény a kormánypart politikai identitása szempontjából kiemelt jelentőségű eseményre adott állami reakció volt, így a szabályozás érvényessége politikailag fontos kérdés.	Kovács Péter
26/2013. (X. 4.)	Pénznyerő automaták	A támadott szabályok szerint pénznyerő automaták kizárólag kaszinóban üzemeltethetők, pénznyerő automaták üzemeltetésére korábban kiadott engedélykés hatályukat veszítették, ennek következtében számos szerencsejátékkal foglalkozó vállalkozás ellehetlenült. Az AB nem találta a jogállamiságot sértőnek a felkészülési idő hiányát (a törvényt kivételesen sürgős eljárásban fogadta el az országgyűlés, így a kihirdetést követő napon hatályba lépett) a nemzetbiztonsági kockázatra hivatkozás miatt. Az AB szerint a pénznyerő automaták betiltása sem a szerzett jogok védelmének elvét, sem a vállalkozáshoz és tulajdonhoz való jogot nem sérti.	A támadott szabályok szerint pénznyerő automaták kizárólag kaszinóban üzemeltethetők, pénznyerő automaták üzemeltetésére korábban kiadott engedélykés hatályukat veszítették, ennek következtében számos szerencsejátékkal foglalkozó vállalkozás ellehetlenült. Az AB nem találta a jogállamiságot sértőnek a felkészülési idő hiányát (a törvényt kivételesen sürgős eljárásban fogadta el az országgyűlés, így a kihirdetést követő napon hatályba lépett) a nemzetbiztonsági kockázatra hivatkozás miatt. Az AB szerint a pénznyerő automaták betiltása sem a szerzett jogok védelmének elvét, sem a vállalkozáshoz és tulajdonhoz való jogot nem sérti.	A kormány államosítási törekvésének fontos állomása volt a pénznyerő automaták betiltása, majd újra engedélyezése.	Kovács Péter
3206/2013. (XI. 18.)	Országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási joga	Az indítvány szerint az országgyűlési törvény alkotmányos indok nélkül korlátozza az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási jogát, illetőleg nem rendelkezik az Országgyűlés döntésével szembeni jogorvoslat lehetőségéről. Az AB elutasította az indítványt, mert egyrészt a képviselő által az Országgyűlés ülésén történő fizikai erőszak alkalmazása, illetve a közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetés vagy arra való felhívás nem tartozik a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körébe. A védelem másrészt nem terjed ki azokra az esetekre, amelyekben a szólás mások emberi méltóságának, továbbá egyes közösségek méltóságának a megsértésére irányul. Harmadrészt az Országgyűlésnek jogában áll olyan (ön)korlátozó rendelkezéseket alkotni, amelyek garantálhatják a testület méltóságát és zavartalan működését. Mivel pedig az Országgyűlés fegyelmi döntései nem minősülnek sem bírósági, sem hatósági, sem közigazgatási döntéseknek, velük szemben a jogorvoslat hiánya nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.	Az indítvány szerint az országgyűlési törvény alkotmányos indok nélkül korlátozza az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási jogát, illetőleg nem rendelkezik az Országgyűlés döntésével szembeni jogorvoslat lehetőségéről. Az AB elutasította az indítványt, mert egyrészt a képviselő által az Országgyűlés ülésén történő fizikai erőszak alkalmazása, illetve a közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetés vagy arra való felhívás nem tartozik a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körébe. A védelem másrészt nem terjed ki azokra az esetekre, amelyekben a szólás mások emberi méltóságának, továbbá egyes közösségek méltóságának a megsértésére irányul. Harmadrészt az Országgyűlésnek jogában áll olyan (ön)korlátozó rendelkezéseket alkotni, amelyek garantálhatják a testület méltóságát és zavartalan működését. Mivel pedig az Országgyűlés fegyelmi döntései nem minősülnek sem bírósági, sem hatósági, sem közigazgatási döntéseknek, velük szemben a jogorvoslat hiánya nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.	A vitatott szabályozás az ellenzéki képviselők eszköztárának csorbitására is alkalmazható.	Pokol Béla
3207/2013. (XI. 18.)	Országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási joga	Az indítványozó szerint az országgyűlési törvény támadott rendelkezései alkotmányos indok nélkül korlátozzák a képviselők véleménynyilvánítási jogát, és nem rendelkeznek az Országgyűlés döntésével szembeni jogorvoslat lehetőségéről. Az AB az indítványt elutasította. Az indokolás szerint a képviselő a parlament felszólalási során nem magánszemélyként fejt ki véleményét. Emiatt a véleménynyilvánításának keretei más magánszemélyekhez képest eltérőek. A parlament működésének a hatékonysága, zavartalan működésének biztosítása, valamint tekintélyének és méltóságának megőrzése alkotmányosan igazolja a képviselői felszólalási jog korlátozását. Mivel pedig az Országgyűlés fegyelmi döntései nem bírósági, hatósági, vagy közigazgatási döntések, a velük szembeni jogorvoslat hiánya önmagában nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.	Az indítványozó szerint az országgyűlési törvény támadott rendelkezései alkotmányos indok nélkül korlátozzák a képviselők véleménynyilvánítási jogát, és nem rendelkeznek az Országgyűlés döntésével szembeni jogorvoslat lehetőségéről. Az AB az indítványt elutasította. Az indokolás szerint a képviselő a parlament felszólalási során nem magánszemélyként fejt ki véleményét. Emiatt a véleménynyilvánításának keretei más magánszemélyekhez képest eltérőek. A parlament működésének a hatékonysága, zavartalan működésének biztosítása, valamint tekintélyének és méltóságának megőrzése alkotmányosan igazolja a képviselői felszólalási jog korlátozását. Mivel pedig az Országgyűlés fegyelmi döntései nem bírósági, hatósági, vagy közigazgatási döntések, a velük szembeni jogorvoslat hiánya önmagában nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.	A vitatott szabályozás az ellenzéki képviselők eszköztárának csorbitására is alkalmazható, egyes esetekben erre sor is került.	Pokol Béla

36/2013. (XII. 5.)	Bírósági ügyáthelyezések	A törvényes bíróhoz való jog garanciális szabályai alóli kivétel volt az indítványokkal támadott, az Országos Bírósági Hivatal elnökének biztosított lehetőség az ügyek áthelyezésére, amelynek feltételét a jogalkotó nem határozta meg. Ennek eredményeként az ügyek áthelyezése a konkrét ügy ismeretében, az eljáró bíróság és/vagy a legfőbb ügyész indítványára az OBH elnökének szabad belátásán múlt. Ez a törvényes bíróhoz való jog sérelmét eredményezte, és a pártatlan bíráskodás ún. objektív tesztjének sem felelt meg.	Az ügyáthelyezés az egyik olyan kérdés volt az igazságszolgáltatási reformban, amelyért a kormányzat nemzetközi szinten is konfliktust vállalt. Az áthelyezett ügyek egy része politikailag érzékeny volt.	Kovács Péter
7/2014. (III. 7.)	Közszereplők bíráltatósága	A közéleti véleménynyilvánítás alkotmányos sajátosságából következő, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a szabad társadalmi vitát szolgáló gyakorlása minden esetben nemcsak hogy „méltányolható közérdeknek”, hanem kiemelkedő jelentőségű alkotmányos érdekek minősül. Ennek megfelelően a közügyek vitása körében a közéleti szereplők személyiségi jogai védelmének a véleményszabadság gyakorlását biztosító korlátozása is minden esetben alkotmányos érték és követelmény. Nincs tehát szükség további, közelebről nem körülírható „közérdeknek”, még kevésbé a közérdek „méltányolható” voltának igazolására ahhoz, hogy a közszereplők bíráltatóságára másoknál lényegesen szélesebb körben nyíljon lehetőség. Az új polgári törvénykönyv e feltetele indokolatlan mértékben szűkítené a szabad véleménynyilvánítások körét, mivel a közügyek vitásának mindig fennálló társadalmi érdekén túl további közérdek igazolása mellett engedné csak meg a közéleti szereplők szélesebb körű bíráltatását.	A szabály a politikai szereplők kritizálhatóságát, így a közügyek szabad megvitatását korlátozta.	Paczolay Péter
3036/2014. (III. 13.)	Választási plakát kihelyezéseinek korlátozása	A többségi döntés szerint az indítvány nem tartalmazott alkotmányjogilag értékelhető indokolást, ezért az AB a panaszt visszautasította.	A döntés a választási kampány szabályait érintette.	Dienes-Oehm Egon
3141/2014. (V. 9.)	Győzteskompenzáció az országgyűlési választásokon	Az AB többségének álláspontja szerint mivel a többségi vagy arányos, esetleg a vegyes választási rendszer alkalmazása önmagában nem veti fel a szavazatok egyenlő súlyának sérelmét, alkotmányos lehetne akár egy tisztán többségi választási rendszer is, amelyhez képest pedig minden vegyes rendszer már arányosít, absztrakt módon tehát eleve alkotmányosnak tekinthető, egészen a „tisztan arányos” választási rendszerig. Figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz előírást a választási rendszer arányos, többségi illetve kompenzációs alrendszerének arányára, semmilyen kompenzációs szabály nem alaptörvény-ellenes.	A győzteskompenzáció utólag is fontos új választási szabálynak bizonyult, anélkül ugyanis nem lett volna meg a kormánypártok kétharmados többsége.	Szalay Péter
20/2014. (VII.3.)	A szövetségi hitelintézetek integrációja	A támadott törvény a takarékszövetkezetek kötelező integrációjáról rendelkezett, amely alapján a Takarékbankban főkemelés hajtottaak végre, és átalakították tulajdonosi szerkezetét. Ennek eredményeként az állam közvetetten többségi részesedést szerzett a Takarékbankban az MFB-n és a Magyar Postán keresztül. A törvény erejénél fogva az integrációs szervezet tagjává vált minden működési engedéllyel rendelkező szövetségi hitelintézet, továbbá működési formájától függetlenül minden olyan hitelintézet, amely korábban a három önkéntes szövetségi intézményvédelmi alap valamelyikének tagja volt. Az indítványozók szerint sérült az egyesülési szabadságuk, a tulajdonhoz való joguk és a vállalkozáshoz való joguk. Az AB a törvényt néhány rendelkezést leszámítva alkotmányosnak találta. A testület nem végezte el az alapjog-korlátozás tesztjét. Megelégedett annak megállapításával, hogy a szektor stabilitásának és működőképességének hosszú távú biztosítása legitím célja az államosításnak, és nem vizsgálta a jogkorlátozás arányosságát.	A kormány államosítási törekvéseinek egyik fontos állomása a szövetségi hitelintézetek kötelező integrációja.	Lenkóvics Barnabás

3194/2014. (VII.15.)	Trafiktörvény	Tízhat indítványozó kezdeményezte a nemzeti vagyonról szóló és a fiatalok utáni dohányzásnak visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló törvények vizsgálatát. Az új szabályok monopolizáltak a dohánytermékek kiskereskedelmét, és lehetővé tették a tevékenység gyakorlásának concesszióba adását. Az Alkotmánybíróság mindezt az alaptörvénnyel összhangban állónak minősítette.	A trafikpályázatok ügye volt az egyik legnagyobb kormányzati korrupciós botrány.	Balogh Elemér
26/2014. (VII. 23.)	A fővárosi közgyűlés tagjainak választása	Az AB szerint a fővárosi kerületek eltérő lakosságszámából fakadó egyenlőtlenségek kiküszöbölésére alkalmas megoldás a kettős többség elvének bevezetése a döntéshozatal szintjén. A szabályozás nem sérti a közvetlenség elvét sem, mert nem áll fenn a közvetett választás azon fogalmi ismérve, hogy a választópolgárok által felhatalmazott személyek választanak a választópolgárok nevében képviselőket. A választópolgárok közvetlenül választják meg a kerületi polgármestereket, akik a megválasztásuk következtében egyben a fővárosi közgyűlés tagjai is lesznek.	A választási rendszert a kormánytöbbség röviddel a választások előtt alakította át a javára.	Pokol Béla