*Kazai Viktor Zoltán – Karsai Dániel**

ELLENZÉKI PETÍCIÓK AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

A KÉPVISELŐI INDÍTVÁNYOZÁS MINT AZ ALKOTMÁNYVÉDELEM ÉS AZ ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS ESZKÖZE

Az Alaptörvény és az új alkotmánybírósági törvény hatálybalépésével alapvetően átalakult az alkotmánybíráskodás karaktere. Míg az absztrakt utólagos normakontroll hatáskört jelentősen korlátozta a jogalkotó, az alkotmányjogi panaszeljárások körét kitágította.[1] Ennek következtében (i) az alkotmánybíráskodás az objektív alkotmányvédelem helyett elsősorban a szubjektív alapjogvédelem eszköze lett, (ii) az absztrakt normakontroll domináns szerepét átvette a konkrét felülvizsgálat, és (iii) az Alkotmánybíróság inkább a rendes bíróságok joggyakorlatának, nem pedig a politikai hatalmi ágak jogalkotási tevékenységének legfőbb ellenőrző mechanizmusa lett.

A szabályozás átalakítása mögött meghúzódó politikai motivációt nem nehéz felismerni. Az *actio popularis*nak köszönhetően 2012 előtt nagyon könnyű volt a mindenkori kormánytöbbség vitatott jogalkotási lépéseit megtámadni az Alkotmánybíróság előtt. Az új szabályok viszont radikálisan leszűkítették azoknak a körét, akik absztrakt utólagos normakontrollt kezdeményezhetnek. Jelenleg csupán a Kormánynak, a képviselők egynegyedének, a Kúria elnökének, a legfőbb ügyésznek és az alapvető jogok biztosának van erre joga. Igaz, hogy az alkotmányjogi panaszeljárások keretében nem csupán bírósági döntések, hanem jogszabályok alkotmányosságát is lehet vitatni. Ugyanakkor a befogadási feltételek – elsősorban az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének igazolása – miatt lecsökkent annak a valószínűsége, hogy az aktuális kormánytöbbség által elfogadott törvényeket és rendeleteket sikeresen meg lehessen támadni, különösen akkor, ha azok nem alapjogi tárgyúak.

A kormánytöbbség hatékony ellenőrzésében tehát jelentősen megnövekedett az absztrakt utólagos normakontroll indítványozására jogosult intézményi szereplők súlya. Többen úgy vélekedtek, hogy az *actio popularis* kivezetéséből eredő hátrányokat leginkább az ombudsman lesz képes ellensúlyozni.[2] Ezt a vélekedést részben igazolják a számok, hiszen az összes indítványozásra jogosult közül az ombudsmantól érkezett magasan a legtöbb beadvány, ahogy azt az *1. ábra* mutatja. Ez a kép ugyanakkor némileg félrevezető. Az új szabályozás által teremtett környezetben ugyanis nagyobb jelentősége van az indítványozásra jogosultak szerepfelfogásának, amely pedig alapvetően a tisztséget betöltő személyiségétől függ. Ha végignézzük az ombudsman által kezdeményezett alkotmánybírósági eljárások listáját, akkor azt látjuk, hogy az ügyek döntő többségét még Szabó Máté kezdeményezte 2013. szeptember 24-ig tartó mandátuma idején. Az őt követő Székely László és a pozíciót jelenleg betöltő Kozma Ákos sokkal kevésbé mutatkozott aktívnak az indítványozás terén.

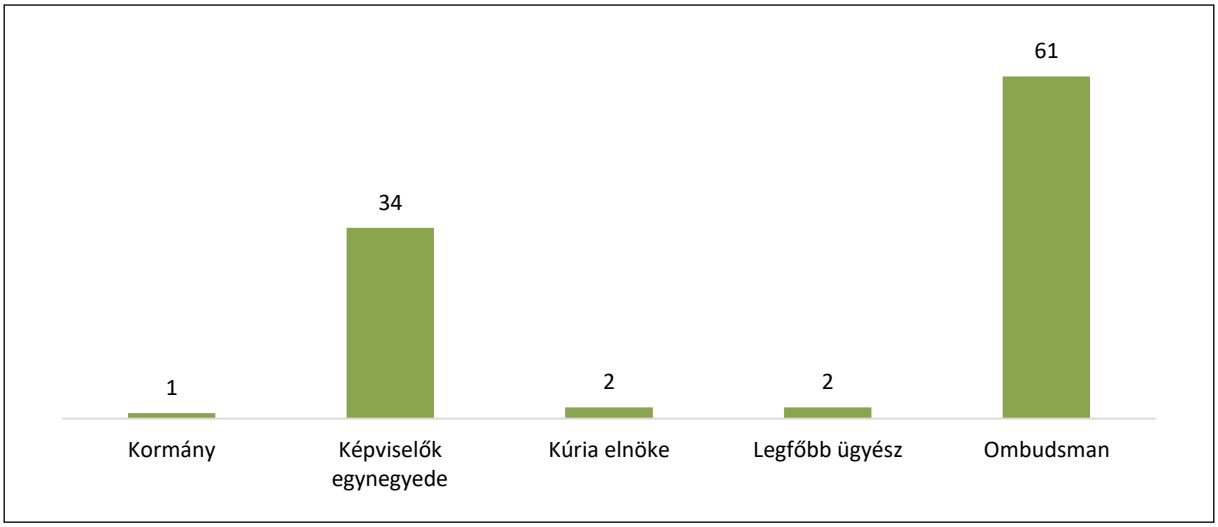
> AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁT [...] KÖZVETLENÜL AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK EGYNEGYEDE, VAGYIS GYAKORLATILAG AZ ELLENZÉKI KÉPVISELŐK KÖVETIK, AKIK 2014 ÓTA FOLYAMATOSAN ÉS VISZONYLAG GYAKRAN ÉLNEK AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ELJÁRÁS KEZDEMÉNYEZÉSÉNEK JOGÁVAL

Az alapvető jogok biztosát viszont követlenül az országgyűlési képviselők egynegyede, vagyis gyakorlatilag az ellenzéki képviselők követik, akik 2014 óta folyamatosan és viszonylag gyakran élnek az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésének jogával. Ennek ellenére nem sok figyelem irányult eddig a magyar szakirodalomban az ellenzéki indítványozás elméleti kérdéseinek vizsgálatára és gyakorlatának elemzésére.[3]

Az alkotmánybíráskodás európai vagy centralizált modelljének első átfogó elméleti kidolgozását Hans Kelsen nevéhez szokás kötni. Kelsen rámutatott arra, hogy az indítványozási jogosultságra vonatkozó szabályozás nagymértékben meghatározza, hogy egy alkotmánybíróság mennyire képes hatékonyan betölteni az alkotmányosság megőrzésében játszott szerepét.[4] Külön kiemelte a parlamenti ellenzék indít-

* A szerző ügyvéd, alkotmányjogász, aki számos ügyben járt el jogi képviselőként az Alkotmánybíróságon, ideértve ellenzéki képviselők által kezdeményezett normakontroll eljárásokat is.

1. ábra. Indítványozói aktivitás 2012–2020 (utólagos normakontroll)



ványozási jogának fontosságát a jogszabályok alkotmányos felülvizsgálatának kezdeményezésében, mivel álláspontja szerint az alkotmánybíráskodás kisebbségvédelmi funkcióját erősíti, ha a politikai döntéshozatalban alulmaradt képviselőknek lehetőségük van vitatni az elfogadott jogszabályokat.[5]

Az ellenzék indítványozási jogát a kurrens szakirodalomban is széles körben azonosítják a centralizált alkotmánybíráskodás modelljének egyik alapvető elemeként.[6] Az európai típusú alkotmánybíróságok tipikus jellemzői közé tartozik ugyanis az absztrakt normakontroll hatáskör, amelynek gyakorlása elsősorban objektív alkotmányvédelemi funkciót tölt be – szemben az egyéni jogsérelmek orvoslásával –, hiszen a jogszabály felülvizsgálata konkrét jogvitától függetlenül történik, és az indítványozónak nem kell igazolnia az érintettségét. Ez a hatáskör eleve erős politikai karaktert kölcsönöz az alkotmánybíráskodásnak, amivel tökéletesen összhangban áll a képviselői indítványozás lehetősége.

A képviselői kezdeményezés elterjedt megoldás a centralizált alkotmánybíráskodás modelljét követő országokban, és ahol az ellenzéki képviselők gyakran élnek ezzel a lehetőséggel – mint például Franciaországban, Németországban és Csehországban –, ott kiterjedt szakirodalma is van a témának.[7] A képviselői kezdeményezés olyannyira jelentős jogintézmény, hogy egyes jogrendszerekben a parlamenti kisebbség egyik legfontosabb jogosítványát jelenti.[8] Ez nem meglepő, hiszen az ellenzéknek alapvető érdeke fűződik a kormánytöbbség által elfogadott jogszabályok megtámadásához, főleg akkor, ha politikailag kifejezetten vitatott jogalkotási lépésekről van szó. A normakontroll eljárás kezdeményezésével ugyanis a kisebbségben maradt képviselők valójában meghosszabbíthatják a jogszabály felletti politikai vitát azáltal, hogy alkotmányjogi vitává alakítják át.[9] Ezzel a lépésükkel pedig jelentős kellemetlenséget tudnak okozni a kormánytöbbség számára, hiszen késleltethetik, sőt, adott esetben meg is akadályozhatják fontos jogalkotási reformok végrehajtását.

A képviselői indítványozási jog csak akkor képes az ellenzéki érdekérvényesítés és a kormánytöbbséggel szembeni politikai nyomásgyakorlás hatékony eszközévé válni, ha ezt a szabályozás is elősegíti, de legalábbis nem gátolja. A Fidesz–KDNP koalíció által egyoldalúan átalakított szabályozás viszont kifejezetten az ellenzéki indítványozás hatékonysága ellen hat. A képviselők egynegyede ugyanis csak a jogszabály hatályba lépését követően tudja kezdeményezni az Alkotmánybíróság eljárását, amelyet viszont semmilyen határidő nem köt. Ezért egy kellően visszafogott testület mellett az ellenzéki indítványok a gyakorlatban nem okoznak semmilyen kellemetlenséget a kormány számára.

A cikk hátralevő részében az országgyűlési képviselők egynegyede által kezdeményezett alkotmánybírósági eljárásokat elemezzük. Vizsgálatunk kiterjed mind az utólagos normakontroll, mind pedig a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata keretében kezdeményezett eljárásokra. A releváns ügyek azonosításához az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján elérhető keresőmotort használtuk,[10] és vizsgálatunk körébe vontunk minden olyan ügyet, amelyet országgyűlési képviselők egynegyede indítványozott. Elemzésük az Alaptörvény és új alkotmánybírósági törvény hatályba lépését követő időszakra terjed ki, ugyanakkor a 2020. évet nem fogja át teljeskörűen.[11]

A cikk második része az indítványozás gyakorlatára összpontosít, ezért az elemzés lefed minden egyes ügyet, amelyet az országgyűlési képviselők egynegyede indítványozott, függetlenül attól, hogy

azok az eljárás mely szakaszában tartanak. Írásunk harmadik része viszont az indítványok elbírálását vizsgálja, ezért értelemszerűen kizárólag azon ügyeket tárgyalja, amelyekben az Alkotmánybíróság már valamilyen – érdemi vagy az ügy érdemét nem érintő – döntést hozott.

Jelen írás célja elsősorban a képviselői indítványra indult eljárások átfogó, kvantitatív és tipológiai szempontú elemzése. Ebből következően a cikk nem vállalkozik sem az egyes ügyek részletes vizsgálatára, sem pedig a joggyakorlat kvalitatív értékelésére. Kifejezett szándékunk viszont, hogy olyan általános trendekre mutassunk rá, és olyan hipotéziseket fogalmazzunk meg, amelyek további kutatások tárgyai lehetnek.

AZ ELLENZÉKI INDÍTVÁNYOZÁS GYAKORLATA

Az indítványozás gyakorisága

2012. január 1-je óta az országgyűlési képviselők egynegyede összesen harminchét ügyben kezdeményezte az utólagos normakontroll eljárást és a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát. Ez átlagosan mintegy évi négy ügyet jelent. A *2. ábra* alapján ugyanakkor jól látható, hogy a kezdeményezett eljárások száma évenkénti bontásban jelentős hullámzást mutat.

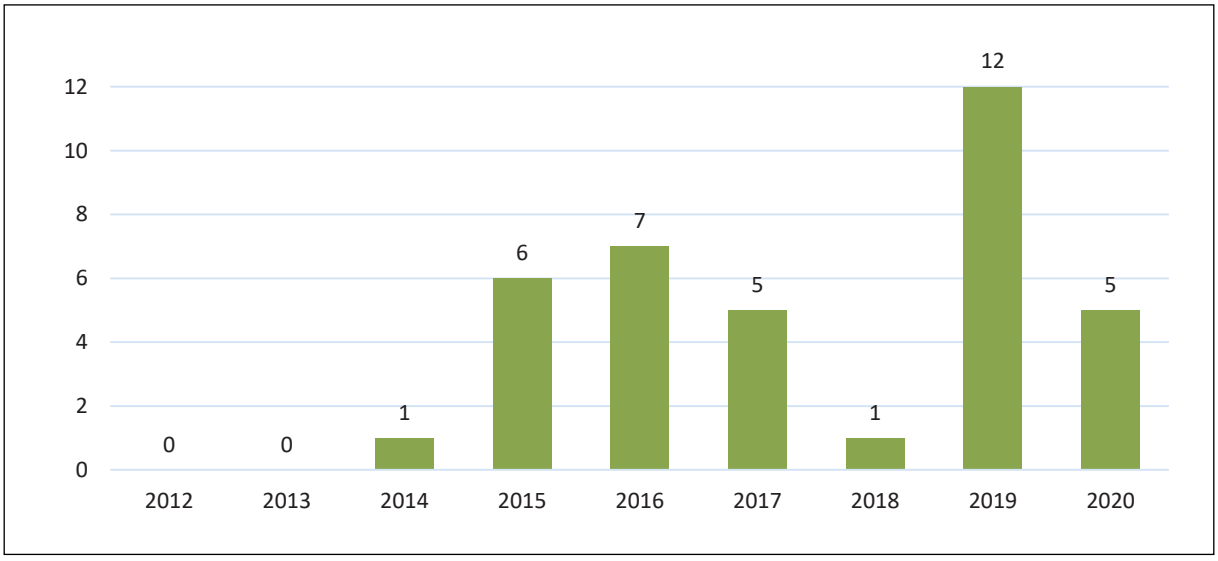
Elsőre is nagyon szembeötlő, hogy 2012-ben és 2013-ban egyetlen egy indítvány sem érkezett a képviselőktől, vagyis az új szabályozás hatályba lépését követő első két évben az ellenzék egyáltalán nem mutatott aktivitást az indítványozás terén. Sőt, 2014-ben is csupán egyetlen eljárást kezdeményezett. Ez kétségtelenül azt mutatja, hogy a képviselők meglehetősen lassan reagáltak a megváltozott szabályozási környezetre, és viszonylag későn kezdték el kibontakoztatni az indítványozási jogukban rejlő lehetőséget.

Az is feltűnő, hogy 2014-ben és 2018-ban mindössze egy-egy beadványt sikerült benyújtani az Alkotmánybírósághoz. Az indítványok alacsony számát nézve elsőre észrevehető, hogy mindkét évben választások zajlottak. Logikus magyarázatnak tűnik, hogy a választási kampány, valamint a választást követően megváltozott politikai környezethez való alkalmazkodás nem kedvezett az aktívabb képviselői indítványozásnak. További jog- és politikatudományi vizsgálatot érdemelne annak elemzése, hogy milyen tényezők befolyásolják a képviselők indítványozási aktivitását, és mivel magyarázható pontosan az indítványok számának hullámzása.

Az indítványok által érintett tárgykörök

Kíváncsiak voltunk arra, hogy az országgyűlési képviselők milyen kérdéseket vittek az Alkotmánybíróság elé, ezért az ügyeket témakörök szerint csoportosítottuk. A témaköröket nem az ügy által felvetett, szűk értelemben vett jogkérdés vagy az Alaptörvény érintett rendelkezései szerint határoztuk meg, hanem az alapján, hogy milyen szélesebb értelemben vett közpolitikai témát érintett az ügy. Gyakori ugyanis, hogy a beadványban foglalt jogi érvelés – főleg annak az Alkotmánybíróság döntésében található ösz-

2. ábra. A benyújtott képviselői indítványok száma



szefoglalója – nem tükrözi, vagy legalábbis nem tükrözi pontosan az ügy mögött meghúzódó valós társadalmi, politikai és gazdasági problémát, amely az indítványozókat az eljárás kezdeményezésére ösztönözte. Ebben semmi meglepő nincs, hiszen épp a jogi képviselő feladata az, hogy a közpolitikai problémák megannyi eleme közül kiválogassa a jogilag közvetlenül releváns információkat, és olyan alkotmányjogi érvelést építsen föl, amely alkalmas az indítványozók szándékának elérésére. A nemzetközi

1. táblázat. Indítványok tárgykör szerinti megoszlása

Állami gazdálkodás szabályszerűsége, átláthatósága	Állami szervek rendeltetésszerű működése	Polgárok jogainak védelme
Állami földek, mezőgazdaság • állami tulajdonú földek értékesítése, állami vagyon[12] • állami tulajdonú földek értékesítése, hasznosítása („Földet a gazdáknak!" program)[13 14] • állami tulajdonú földek értékesítése, hasznosítása[15] • mezőgazdasági földek, haszonbérleti szerződés[16] • „Földet a gazdáknak!" program, mintagazdaságok kialakítása[17] • helyi földbizottságok szabályozása[18]	**Választási rendszer** • Fővárosi közgyűlés tagjainak választása[27]	**Információszabadság** • Paksi Atomerőmű, közérdekű adatok megismerhetőségének kizárása[33] • minősített adattal visszaélés[34] • közérdekű adatigénylés, költségtérítés[35]
	Bírósági szervezetrendszer • közigazgatási bíróságok felállítása, bírósági szervezet átalakítása[28]	**Oktatás és kutatás szabadsága** • felsőoktatási törvény módosítása („lex CEU")[36] • MTA átalakítása[37]
Dohánytermék-kereskedelem • dohánytermékek vásárlására vonatkozó szabályok korlátozása, elektromos cigaretta vásárlása[19 20]	**Parlamenti jog** • közigazgatási bíróságok felállítása, bírósági szervezet átalakítása (közjogi érvénytelenség)[29] • a parlamenti ellenőrzés eszközei, képviselői igazolvánnyal történő belépés[30] • országgyűlési fegyelmi jogkör, képviselőkre kiszabható szankciók[31] • munkaidőkeret, elszámolási időszak („rabszolgatörvény") (közjogi érvénytelenség)[32]	**Politikai jogok** • plakáttörvény[38]
Médiapiac • médiatartalom-szolgáltatók összefonódása (KESMA-ügy)[21]		**Környezetvédelem** • környezethasználat engedélyezése, zöldhatóságok[39]
Önkormányzatok vagyona • önkormányzati szolidaritási hozzájárulás (önkormányzatok finanszírozása)[22] • gépjárműadó elvonása a helyi önkormányzatoktól, önkormányzati tulajdonjog korlátozása veszélyhelyzetben[23] • veszélyhelyzet, különleges gazdasági övezet kijelölése[24]		**Szociális és gazdasági státusz védelme** • beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók felmentése[40] • állami támogatás megszüntetése a lakástakarékpénztár-konstrukciók esetében[41] • munkaidőkeret, elszámolási időszak („rabszolgatörvény")[42] • devizahitel, fogyasztói kölcsönszerződés, elszámolás szabályai[43] • deviza alapú kölcsönszerződés, Kúria jogegységi határozatai[44] • koronavírus, eltérés az Mt. rendelkezéseitől külön megállapodásban[44] • veszélyhelyzet megszűnése, munkaidőkeret alkalmazása[46] • rendvédelmi feladatokat ellátó személyek és honvédelmi alkalmazottak, kormányzati szolgálati jogviszony létrejötte (közjogi érvénytelenség)[47]
Közpénzekkel gazdálkodás • adótitok kiterjesztése az állami szervezetekre, közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog, közpénzek nyilvánosságának elve[25] • Nemzetközi Beruházási Bank, immunitás[26]		**Civil szféra** • külföldről támogatott civil szervezetek (lex NGO)[48]

tudományos főárammal szemben a magyar jogtudomány, különösen az alkotmányjog-tudomány hagyományosan kevés figyelmet fordít az indítványozók személyére, motivációira és az ügyek közpolitikai kontextusára, ezért a joggyakorlat elemzése során ezek a szempontok rendszerint figyelmen kívül maradnak.[49]

Az ügyek témakör szerinti csoportosítása alapján nyilvánvaló, hogy a képviselők túlnyomórészt az Orbán-kormány erősen vitatott jogalkotási lépéseit támadták meg. Az ügyeket tehát az általuk érintett kérdések közpolitikai jelentősége köti össze, ami mind az alkotmánybírósági felülvizsgálat absztrakt jellegével, mind pedig az indítványozók tevékenységének politikai természetével teljes mértékben összhangban áll. Ez az eredmény alátámasztja azt a más országok alkotmánybírósági gyakorlatában is megfigyelhető jelenséget (lásd fent, „A képviselői indítványozás mint az alkotmányvédelem és az érdekérvényesítés eszköze" c. részben), miszerint az ellenzéki képviselők a politikai küzdelem folytatásaként tekintenek az alkotmánybírósági eljárásra, azért értelemszerűen a kiemelt politikai jelentőségű és az ellenzék által kifejezetten ellenzett jogszabályokat viszik az alkotmánybíróság elé.

AZ ÜGYEK TÉMAKÖR SZERINTI CSOPORTOSÍTÁSA ALAPJÁN NYILVÁNVALÓ, HOGY A KÉPVISELŐK TÚLNYOMÓRÉSZT AZ ORBÁN-KORMÁNY ERŐSEN VITATOTT JOGALKOTÁSI LÉPÉSEIT TÁMADTÁK MEG. AZ ÜGYEKET TEHÁT AZ ÁLTALUK ÉRINTETT KÉRDÉSEK KÖZPOLITIKAI JELENTŐSÉGE KÖTI ÖSSZE

Sokféle magyarázata lehet annak, hogy az ellenzéki képviselők miért aktívak a politikailag kiemelt jelentőségű ügyek indítványozásában. Először is, ez a lépés kifejezetten alkalmas arra, hogy meghatározza a közbeszédet, és fenntartsa a figyelmet egy olyan közpolitikai ügyben, amely a kormánytöbbség számára kellemetlen. Az alkotmánybírósági eljárásra akár egész kommunikációs stratégiát is lehet építeni, hiszen legalább négy olyan alkalmat kínál, amikor a közvélemény felé üzenetet lehet megfogalmazni: az indítványozás szándékának bejelentése, az indítvány benyújtása, az ügy napirendre tűzése az alkotmánybíróság által, végül pedig az alkotmánybírósági döntés meghozatala. Másodszor, az alkotmányos felülvizsgálat kezdeményezésére úgy is lehet tekinteni, mint a kormány feletti ellenőrzés egyik látványos eszközére, amellyel az ellenzéki pártok a saját támogatóik számára bizonyíthatják politikai aktivitásukat. Végül pedig érdemes röviden megemlíteni, hogy az alkotmánybírósági indítvány benyújtásán az ellenzéki pártok általában nem tudnak veszíteni. Hiszen ha megnyerik az ügyet, akkor bebizonyosodik, hogy a kormány rosszul döntött, és ezt a hibát nekik köszönhetően sikerült kijavítani. Ha pedig veszítenek, azon senki nem lepődik meg, sőt, a képviselők felemlegethetik azokat az jogi és politikai lépéseket, amelyek segítségével a kormánytöbbség jelentősen csorbította az Alkotmánybíróság függetlenségét és pártatlanságát.

A gyakorlat ugyanakkor azt mutatja, hogy az ellenzéki képviselők nem aknázzák ki az indítványozási joggal együtt járó lehetőségeket. Ezáltal pedig veszni hagyják az utólagos normakontrollban rejlő azon potenciált, hogy – egyéb ellenzéki jogosítványokkal és politikai eszközökkel társítva, átgondolt, és megtervezett stratégia mentén – rá tudna mutatni a Nemzeti Együttműködés Rendszerének strukturális hibáira, és szélesebb körben láthatóvá tudná tenni azokat.

Az is feltűnik, ha kicsit részletesebben vizsgáljuk az ügyek csoportosítását, hogy az ellenzéki indítványok túlnyomó része (összesen tizenöt ügy a harminchétből) az állami gazdálkodás szabályszerűségét és átláthatóságát érinti. Ezen belül is kiemelt figyelem fordult az állami földekkel és a mezőgazdasággal, valamint az önkormányzatok vagyonával kapcsolatos közpolitikai kérdésekre. Ehhez érdemes hozzátenni, hogy jelentős arányt tesznek ki azok az indítványok (összesen nyolc), amelyeket a polgárok szociális és gazdasági státuszát negatívan érintő jogszabályok ellen nyújtottak be. Ezzel szemben kisebb hangsúly helyeződik az államszervezeti és a klasszikus alapjogokat érintő problémákra, amelyek a jogállamiság és a demokrácia egyre romló állapotával közvetlenebb kapcsolatot mutatnak.

Ezek az aránybeli különbségek is arra engednek következtetni, hogy az országgyűlési képviselők elsősorban olyan ügyekben fordulnak az Alkotmánybírósághoz, amelyek a magyar lakosság szélesebb körét jobban érdekelhetik. Márpedig több kutatási eredmény is azt mutatja, hogy a polgárok túlnyomó részét – teljesen érhető módon – az ország gazdasági állapota, a közszolgáltatások minősége és a saját társadalmi-gazdasági helyzete aggasztja. A Policy Solutions 2020 elemzése szerint a magyar társadalom az elmúlt tíz év legnagyobb közpolitikai problémáit tekintve a következőket sorolta az első hat helyre: (i) az egészségügyi ellátás színvonalának romlása, (ii) a társadalmi különbségek növekedése, (iii) a munkavállalók kiszolgáltatottsága, (iv) Oroszország befolyása Magyarországra, (v) az elégtelen szintű környezetvédelem, valamint (vi) a korrupció mértéke.[50]

Ezzel szemben azt tapasztaljuk, hogy a jogállami intézmények leépülése – pontosabban tudatos leépítése a Fidesz–KDNP kormányzó többség által – nem vált ki tömeges tiltakozásokat, mert a jogállamiságnak mint elvont alkotmányos értéknek a társadalmi támogatottsága meglehetősen alacsony.[51] Viszont az Európai Parlament megbízásából készült friss felmérésből az derül ki, hogy ha a két problémakört összekötjük, akkor nagyobb társadalmi támogatottságot sikerülhet szerezni az elvont alkotmányos értékek védelmezésének is, hiszen a magyar válaszadók több mint hetven százaléka egyetértett azzal, hogy a tagállamoknak járó uniós kifizetéseknek legyen feltétele a jogállamiság tiszteletben tartása és a demokratikus elvek alkalmazása.[52] Érdemesnek tartanánk annak részletesebb vizsgálatát, hogy milyen szempontok alapján választják ki az országgyűlési képviselők azokat az ügyeket, amelyekben élnek az indítványozás jogával.

AZ ELLENZÉKI KÉPVISELŐK NEM AKNÁZZÁK KI AZ INDÍTVÁNYOZÁSI JOGGAL EGYÜTT JÁRÓ LEHETŐSÉGEKET. EZÁLTAL PEDIG VESZNI HAGYJÁK AZ UTÓLAGOS NORMAKONTROLLBAN REJLŐ AZON POTENCIÁLT, HOGY [...] RÁ TUDNA MUTATNI A NEMZETI EGYÜTTMŰKÖDÉS RENDSZERÉNEK STRUKTURÁLIS HIBÁIRA

Politikai együttműködés az indítványozási jog gyakorlása érdekében

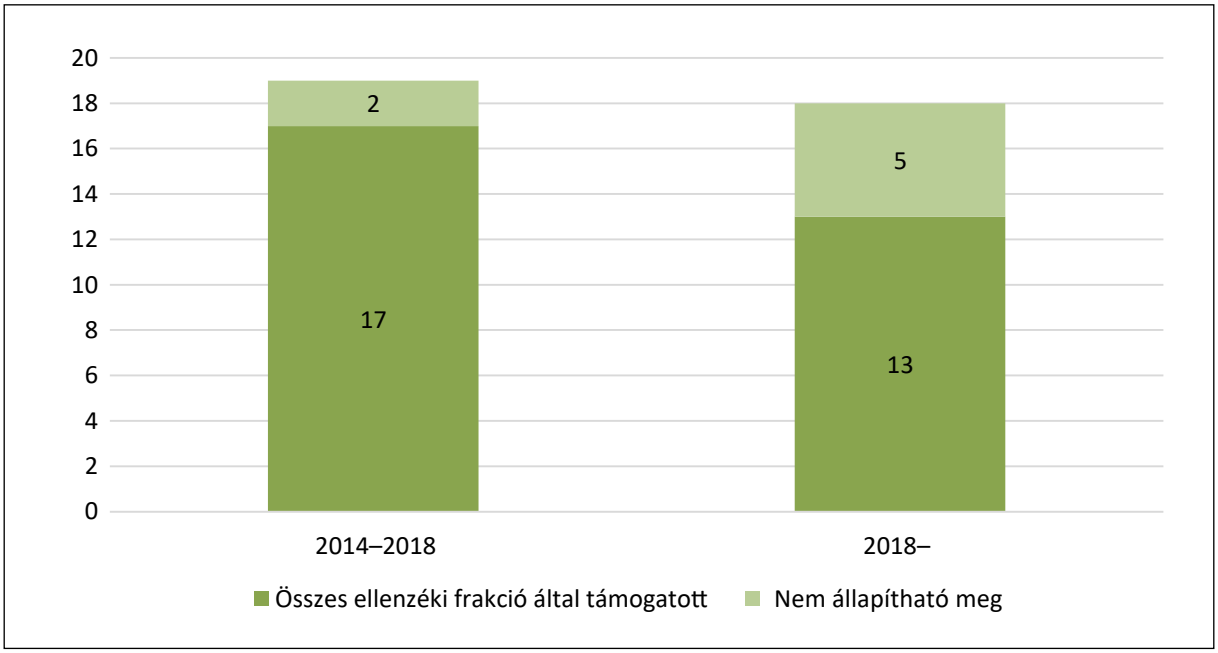
Az indítvány benyújtásához legalább ötven országgyűlési képviselő aláírására van szükség. A parlament összetételére vonatkozó adatok alapján megállapíthatjuk, hogy sem a 2014-tól 2018-ig tartó, sem pedig a jelenlegi parlamenti ciklusban nem volt feltétlenül szükség valamennyi ellenzéki párt képviselőinek a támogatására alkotmánybírósági vizsgálat kezdeményezéséhez. Sőt, első hallásra kifejezetten logikusnak tűnik az a magyarázat, hogy annál egyszerűbb élni az indítványozás jogával, minél kevesebb frakció álláspontját kell összehangolni. Elvileg mindkét parlamenti ciklus alatt megtörténhetett volna, hogy csak bizonyos pártok kötnek állandó szövetséget a minimális aláírásszám biztosítása érdekében. De az sem tűnt volna észszerűtlen lépésnek, ha bizonyos pártok csak alkalmi alapon, egy-egy ügyben lépnek egymással ideiglenes szövetségre, egy-egy indítvány benyújtásának erejéig.

Ehhez képest viszont az indítványt aláírók listáinak elemzése azt mutatja, hogy a 2014 óta született indítványok túlnyomó többségét az összes ellenzéki frakció támogatta. Minden valószínűség szerint az összes indítvány megkapta valamennyi képviselőcsoport támogatását, de ezt teljes bizonyossággal nem tudjuk kijelenteni, mivel az Alkotmánybíróság által rögzített információk hiányosak. A honlapon közzétett indítványok egy részében ugyanis az Alkotmánybíróság munkatársai kitakarják az országgyűlési képviselők nevét, más indítványok közzététele során egyszerűen lehagyják az aláírók névsorát, bizonyos esetekben pedig csak a képviselők aláírása szerepel a lapon, nevük olvasható formában való feltüntetése nélkül. A téma jövőbeli kutatását jelentős mértékben elősegítené, ha az Alkotmánybíróságon tisztáznák és egységesítenék az anonimizálás szempontrendszerét,

2. táblázat. Az Országgyűlés összetétele

	2014–2018		2018–2022	
	Létszám az alakuló ülésen	**Létszám a ciklus végén**	**Létszám az alakuló ülésen**	**Létszám 2020.09.01-én**
KDNP	16	17	16	17
Fidesz	117	114	117	115
kormánypárti	133	131	133	132
Jobbik	23	24	26	17
DK	-	-	9	9
LMP	5	6	9	6
MSZP	29	28	15	15
Párbeszéd	-	-	5	5
független	9	10	1	13
nem kormánypárti	66	68	64	65

3. ábra. Indítványok támogatottsága az ellenzéki frakciók által



valamint minden indítványozó nevét felvezetnék az ügy elektronikus adatlapjára. Véleményünk szerint semmi nem indokolja az országgyűlési képviselők nevének kitakarását ilyen ügyekben, hiszen közfeladatot ellátó személyekről van szó, akik e minőségükben indítványozzák az eljárást.

Arra, hogy miért hajlandó az összes parlamenti ellenzéki párt ilyen szorosan és hosszan együttműködni az indítványozási jog gyakorlása érdekében, több magyarázat is kínálkozik. Először is, az ellenzéki képviselők aránya mindkét ciklus során a parlament összlétszámának egyharmada körüli volt. Az ellenzéki képviselői helyeken ráadásul viszonylag nagyszámú párt osztozkodott. 2014 és 2018 között három (Jobbik, LMP, MSZP) ellenzéki pártnak volt parlamenti frakciója, a független képviselők száma pedig 9-10 volt. 2018 óta pedig már öt pártnak (Jobbik, DK, LMP, MSZP, Párbeszéd) kell osztozni az ellenzéki helyeken, illetve azokat 13 független képviselővel kell megosztaniuk. A parlamenti ellenzék tehát összetételét tekintve nagyon töredezett képet mutat. Következésképpen az indítványozásra vonatkozó szabályozás eleve az együttműködés felé tolta a pártokat.

Továbbá azt is fontos kiemelni, hogy az ellenzékben lévő pártok kisebb-nagyobb mértékben eltérő politikai világnézetet képviselnek; ennek megfelelően van baloldali, liberális, zöld és konzervatív politikát folytató képviselőcsoport is. Logikus az a feltételezés, hogy a köztük fennálló ideológiai különbségek miatt nehéz lett volna olyan állandó szövetséget kialakítani, amely csak a minimálisan szükséges számú képviselőt biztosító frakciók együttműködésén alapul, míg másokat tartósan kizár abból. Így például nehezen képzelhető el, hogy 2014 és 2018 között a baloldali MSZP és az (akkor még szélsőségesen) jobboldali Jobbik képes lett volna a két párt politikai világnézetének szintézisén alapuló tartós együttműködést kialakítani az indítványozási jog gyakorlása érdekében, úgy, hogy következetesen figyelmen kívül hagyják az LMP álláspontját.

SEM A 2014-TŐL 2018-IG TARTÓ, SEM PEDIG A JELENLEGI PARLAMENTI CIKLUSBAN NEM VOLT FELTÉTLENÜL SZÜKSÉG VALAMENNYI ELLENZÉKI PÁRT KÉPVISELŐINEK A TÁMOGATÁSÁRA ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI VIZSGÁLAT KEZDEMÉNYEZÉSÉHEZ. [...] EHHEZ KÉPEST VISZONT [...] A 2014 ÓTA SZÜLETETT INDÍTVÁNYOK TÚLNYOMÓ TÖBBSÉGÉT AZ ÖSSZES ELLENZÉKI FRAKCIÓ TÁMOGATTA

Az ellenzék alacsony aránya, töredezettsége és világnézeti sokszínűsége logikusan terelte afelé a frakciókat, hogy minél szélesebb és tartósabb szövetséget kössenek. Ezáltal ugyanis növelni lehetett annak az esélyét, hogy kölcsönösen támogatni fogják egymás kezdeményezéseit. Egy kölcsönösségen alapuló együttműködés keretében pedig valamennyi párt érvényesítheti saját érdekeit bizonyos határokon belül a többi párt kezdeményezéseinek támogatásáért cserébe.

3. táblázat. Frakciók indítványozási gyakorlata

Kezdeményező (indítványok száma)	**Érintett tárgykör**
2014–2018 parlamenti ciklus	
Jobbik (1)	• plakáttörvény[53]
LMP (5)	• Paksi Atomerőmű, közérdekű adatok megismerhetőségének kizárása[54] • környezethasználat engedélyezése, zöldhatóságok[55] • állami tulajdonú földek értékesítése, hasznosítása („Földet a gazdáknak!" program)[56] • beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók felmentése[57] • külföldről támogatott civil szervezetek („lex NGO")[58]
MSZP (1)	• mezőgazdasági földek, haszonbérleti szerződés[59]
LMP – MSZP (2)	• közérdekű adatigénylés, költségtérítés[60] • adótitok kiterjesztése az állami szervezetekre, közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog, közpénzek nyilvánosságának elve[61]
Jobbik – LMP – MSZP (1)	• felsőoktatási törvény módosítása („lex CEU")[62]
Nem állapítható meg (9)	
2018–2022 parlamenti ciklus	
Jobbik (3)	• állami támogatás megszüntetése a lakástakarékpénztár-konstrukciók esetében[63] • közigazgatási bíróságok felállítása, bírósági szervezet átalakítása[64, 65]
DK (1)	• rendvédelmi feladatokat ellátó személyek és honvédelmi alkalmazottak, kormányzati szolgálati jogviszony létrejötte (közjogi érvénytelenség)[66]
LMP (2)	• a parlamenti ellenőrzés eszközei, képviselői igazolvánnyal történő belépés[67] • Nemzetközi Beruházási Bank, immunitás[68]
MSZP (4)	• helyi földbizottságok szabályozása[69] • gépjárműadó elvonása a helyi önkormányzatoktól, önkormányzati tulajdonjog korlátozása veszélyhelyzetben[70] • koronavírus, eltérés az Mt. rendelkezéseitől külön megállapodásban[71] • veszélyhelyzet megszűnése, munkaidőkeret alkalmazása[72]
Párbeszéd (4)	• munkaidőkeret, elszámolási időszak („rabszolgatörvény")[73, 74] • MTA átalakítása[75] • országgyűlési fegyelmi jogkör, képviselőkre kiszabható szankciók[76]
Független (1)	• médiatartalom-szolgáltatók összefonódása (KESMA ügy)[77]
Nem állapítható meg (3)	

Ezt a magyarázatot érdemes kiegészíteni azzal a korábban tett megállapításunkkal, miszerint az ellenzéki képviselők tipikusan olyankor éltek az indítványozás jogával, amikor az Orbán-kormány kifejezetten vitatott és a választók széles körét érdeklő jogalkotási lépéseit lehetett támadni az Alkotmánybíróság előtt. Ez arra enged következtetni, hogy elsősorban az ügyek politikai jelentősége buzdította a pártokat cselekvésre, nem pedig a saját világnézeti megfontolásaik, tehát a pártok közötti ideológiai ellentétek ilyen esetekben mintegy elmosódtak.

Ez utóbbi következtetésünket látszik alátámasztani a következő táblázat is, amely az alkotmánybírósági ügyek indítványozásának frakciók szerinti bontását mutatja. A táblázat készítésekor abból indultunk ki, hogy az indítványban kapcsolattartóként megjelölt képviselő(k) neve és párthovatartozása egyben arra is következtetni enged, hogy melyik parlamenti párt kezdeményezte az indítvány elkészítését és benyújtását az adott ügyben. Feltételeztük, hogy összefügés lehet az ellenzéki pártok politikai világnézete és az általuk kezdeményezett ügyek tárgyköre között. A vizsgálatot, sajnos, nem tudtuk teljeskörűen lefolytatni, mert az Alkotmánybíróság honlapján nyilvánosan elérhető információk alapján az esetek egy jelentős részében (összesen 12 ügyben) nem lehetett egyértelműen azonosítani a kapcsolattartó személyét. A téma további kutatását nagyban segítené, ha az Alkotmánybíróság minden ügy elektronikus adatlapján rögzítené, hogy a képviselők kit vagy kiket jelöltek meg kapcsolattartóként.

A részleges eredményekből az látszik, hogy a pártok politikai világnézete és az általuk kezdeményezett ügyek tárgyköre között nem mutatható ki egy-

értelmű összefüggés. Ez a következtetés pedig tovább erősíti azon korábbi megállapításunkat, miszerint az ellenzéki pártok nem ideológiai alapon választják ki az Alkotmánybíróság elé vitt ügyeket, hanem politikai jelentőségük szerint. Ennek folytán pedig a frakciók közötti ideológiai ellentétek is kevéssé tűnnek élesnek.

Az a tény, hogy az általunk vizsgált összesen harminchét ügy viszonylag széles skáláját lefedi az Orbán-kormány kifejezetten vitatott jogalkotási lépéseinek, és az esetek döntő többségében biztosan megállapítható, hogy az indítványt valamennyi ellenzéki frakció támogatta, arra enged következtetni, hogy az ellenzék parlamenten belüli együttműködésének a közöttük fennálló ideológiai ellentétek nem képezik jelentős akadályát. Ez teljesen logikus magatartás az ellenzéki pártok részéről. Hiszen ha már létrejött egy bejáratott egyeztetési folyamat, és állandósult a pártok körüli szakértők köre, akkor több előnye is mutatkozik a kormánytöbbség által elfogadott jogszabályok megtámadásának az Alkotmánybíróság előtt. Ahogy arra korábban is utaltunk, az indítványozási jog gyakorlására egész kommunikációs stratégiát lehet építeni, továbbá tekinthető úgy is, mint a kormány feletti ellenőrzés eszköztárának kibővítése.

AZ ELLENZÉKI PÁRTOK NEM IDEOLÓGIAI ALAPON VÁLASZTJÁK KI AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELÉ VITT ÜGYEKET, HANEM POLITIKAI JELENTŐSÉGÜK SZERINT. ENNEK FOLYTÁN PEDIG A FRAKCIÓK KÖZÖTTI IDEOLÓGIAI ELLENTÉTEK IS KEVÉSSÉ TŰNNEK ÉLESNEK

A jogszabályok felülvizsgálatának indítványozása ráadásul olyan terület, amelyen a kisebb ellenzéki pártok is betölthetnek vezető szerepet, de legalábbis ellensúlyozhatják a nagyobb létszámú ellenzéki frakciókkal szembeni hátrányukat. Az általunk összeállított táblázat pontosan azt mutatja, hogy az ellenzéki frakciók nagysága és azok kezdeményezési aktivitása között nincs egyértelmű összefüggés. Sőt, arra is volt példa, hogy egy független képviselőnek sikerült meggyőznie a pártokat valamely indítvány benyújtásának szükségességéről.

AZ ELLENZÉKI INDÍTVÁNYOK ELBÍRÁLÁSA

Az eljárások hossza

Valamennyi bírói fórummal, így az alkotmánybírósággal szemben is természetes elvárás, hogy az ügyeket észszerű időn belül bírálja el, még akkor is, ha az indítványozó nem a saját jogsérelmének orvoslása érdekében fordul a testülethez. Hiszen az eljárás jogvitát, vagyis jogilag bizonytalan helyzetet eredményez, amelyet belátható időn belül rendezni kell. Kifejezetten káros a jogbiztonságra nézve, ha hosszú ideig vitatott marad egy jogszabály érvényessége. Sőt, mivel a jogszabályok alkotmányosságát vélelmezni kell, ezért adott esetben egy alkotmányellenes norma sokáig a jogrendszer része maradhat. Ez kifejezetten aggályos, ha a jogszabály olyan sérelmes helyzetet eredményez, amelyet az idő múlásával egyre nehezebb vagy egyenesen lehetetlen helyrehozni. Mindezek fényében világosan látható, hogy az ügyek észszerű időn belül történő elbírálása a hatékony alkotmánybíráskodás biztosítéka. Az indokolatlan tétlenkedés olyan képet közvetít, hogy a testület nem működik hatékonyan, ami pedig alkalmas arra, hogy aláássa a jogintézménybe vetett bizalmat.

Az ellenzéki képviselők által kezdeményezett eljárások kapcsán ráadásul egy további szempontra, az ügyek kiemelt politikai jelentőségére is figyelemmel

4. táblázat. Eljárások hossza

Elbírált ügyek		Folyamatban lévő ügyek	
Elbírálás hossza	**Ügyek száma**	**Első irat érkezése óta eltelt idő**	**Ügyek száma**
<90 nap[78]	5	<90 nap[79]	1
91–80 nap[80]	2	91–180 nap	0
181–365 nap[81]	5	181–365 nap[82]	1
1–2 év [83]	7	1–2 év[84]	5
2–3 év[85]	3	2–3 év	0
3–4 év[86]	4	3–4 év	0
4 év <	0	4 év < [87]	3

kell lennünk. A képviselői indítványozás akkor tudja igazán betölteni a funkcióját, ha a döntés is megszületik még az előtt, hogy az alapul fekvő politikai vita elsikkadna. Minél hosszabb ideig váratja az alkotmánybíróság az indítványozókat, annál nagyobb az esélye annak, hogy a végső döntés meghozatalának már nem lesz hírértéke, vagy csak nagyon csekély lesz. A testület tétlensége pedig csökkentheti az ellenzéki képviselők indítványozási hajlandóságát, ezen keresztül pedig magának az utólagos absztrakt normakontroll intézményének a jelentőségét ássa alá.

Bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság kifejezetten gyorsan, kilencven napon belül elbírálta az ügyeket. Ilyen volt a Fővárosi közgyűlés tagjainak választása (27 nap),[88] az önkormányzati tulajdonjog veszélyhelyzetben történő korlátozása, vagyis a gépjárműadó elvonása a helyi önkormányzatoktól (29 nap),[89] a munka törvénykönyvétől való eltérés a koronavírusjárvány alatt (53 nap),[90] az állami földek értékesítése, hasznosítása, azaz a „Földet a gazdáknak!" program egyes elemei (56 nap),[91] valamint a köznyelvben „rabszolgatörvény"-ként elhíresült, valójában a munkaidőkeretre és az elszámolási időszakra vonatkozó szabályozást módosító törvény közjogi érvénytelensége (62 nap).[92] Már itt érdemes megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság mindössze két ügyben – a Fővárosi közgyűlés tagjainak választására, valamint a „Földet a gazdáknak!" program egyes pontjaira vonatkozó ügyekben – volt hajlandó legalább részben megsemmisíteni a megtámadott jogszabályi rendelkezéseket, és mindkét ügyet 90 nap alatt bírálta el.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatát nézve ugyanakkor megfigyelhető, hogy a kiemelt politikai jelentőségű ügyek eldöntését a testület általában igyekszik minél tovább késleltetni.[93] Ez főleg olyan esetekben fordul elő, amikor a megtámadott jogszabályok alkotmányellenességét nagyon erős érvekkel lehet alátámasztani, viszont azok a kormány politikai programjának fontos elemét képezik. Az ügyek indokolatlan elhúzása tehát az egyik olyan taktika, amelyet a bírák arra használnak, hogy ne kelljen összetűzésbe kerülniük a kormánytöbbséggel.

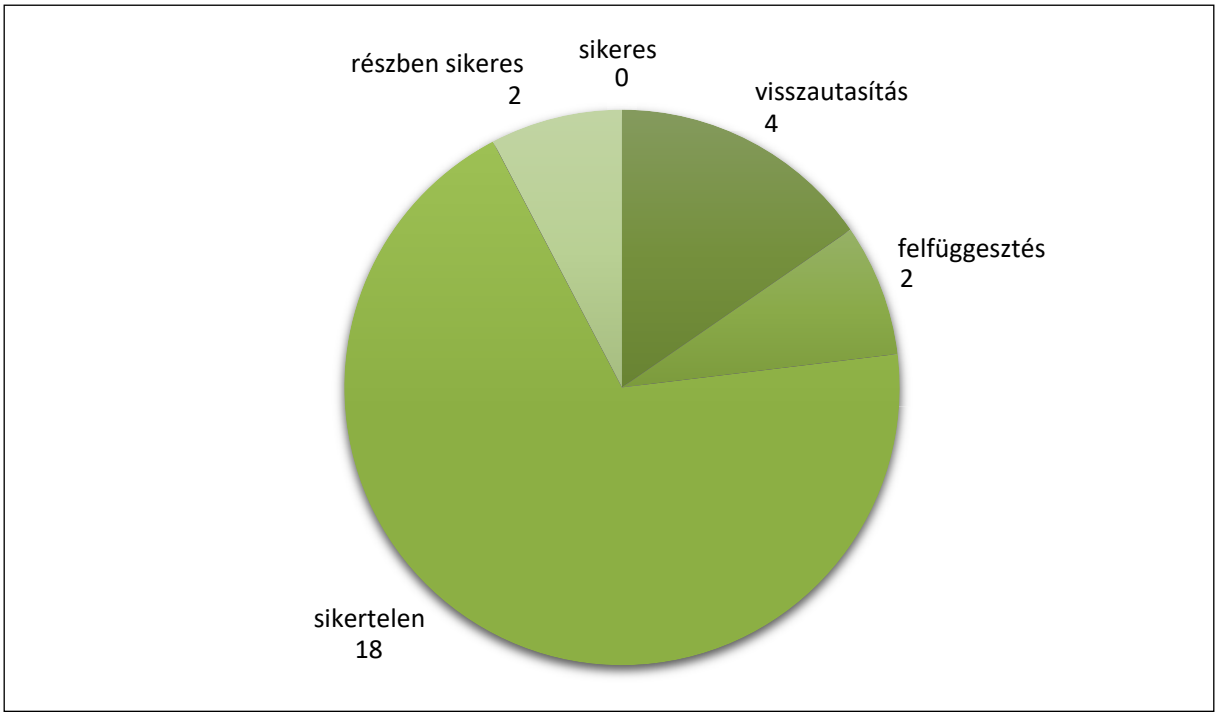
AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁT NÉZVE UGYANAKKOR MEGFIGYELHETŐ, HOGY A KIEMELT POLITIKAI JELENTŐSÉGŰ ÜGYEK ELDÖNTÉSÉT A TESTÜLET ÁLTALÁBAN IGYEKSZIK MINÉL TOVÁBB KÉSLELTETNI

Több mint négy évig kellett várni arra, hogy az Alkotmánybíróság végre kimondja végső döntését a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről,[94] a dohánytermékek vásárlására vonatkozó szabályok korlátozásáról,[95] valamint a környezethasználat engedélyezésére és a zöldhatóságokra[96] vonatkozó ügyekben. Még ennél is beszédesebb, hogy melyek azok a folyamatban lévő ügyek, amelyek elképesztően régóta vannak az Alkotmánybíróság lajstromján. A kézirat lezárásakor (2020. november 15.) már 1462 nap telt el azóta, hogy az ellenzéki képviselők megtámadták azt a jogszabályt, amely a magántitkot, a magánszférához való jogot kiterjesztette a közszférában a nemzeti, állami, önkormányzati vagyonnal rendelkező szervezetekre és személyekre.[97] A bíráknak 1607 nap nem volt elég arra, hogy döntsenek a mintagazdaságok kialakításáról szóló jogszabály alaptörvény-ellenességéről.[98] A rekordot pedig magasan a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásra vonatkozó adatok megismerhetőségének kizárását eredményező jogszabály ellen benyújtott indítvány tartja, amely már 2064 napja vár elbírálásra.[99]

Ellenzéki indítványok sikeressége

Az ellenzéki képviselők számára az ügyek észszerű időn belül történő elbírálásán kívül legalább ugyanakkora, ha nem még nagyobb jelentősége van annak, hogy indítványukat végül hogyan bírálja el az Alkotmánybíróság. Ezért azt is megvizsgáltuk, hogy a testület milyen döntéseket hozott ezekben az ügyekben. Elemzésünk során különbséget tettünk az érdemben el nem bírált ügyek, valamint az ügy érdemében hozott döntések között. Azokat az ügyeket, amelyeket az Alkotmánybíróság felfüggesztett, valamint azokat, amelyekben az indítványt teljes egészében visszautasították, az érdemben el nem bírált ügyek csoportjába soroltuk. Az érdemi döntéssel záruló eljárásokat pedig további kategóriákra osztottuk azok sikeressége szerint. Mivel az ellenzéki indítványok elsősorban a megtámadott jogszabályhelyek megsemmisítésére irányulnak, ezért az osztályozás során is ezt a szempontot tartottuk szem előtt. Sikeresnek tekintettük azokat az ügyeket, amelyekben a testület valamennyi megtámadott jogszabályhelyet megsemmisített, részben sikeresnek azokat, amelyekben csupán néhány rendelkezést semmisítettek meg a bírák, sikertelennek pedig azokat az ügyeket értékeltük, amelyek egyáltalán nem vezettek a vitatott jogszabályhelyek megsemmisítésére. A vizsgálat alapját egészében képezte a döntések rendelkező része; nem bontottuk tovább az indítványelemek és a rendelkező rész elemei szerint. Ezt a megoldást elsősorban az indokolta, hogy az Alkotmánybíróság döntéseinek egy részében az indítványelemeket és a

4. ábra. Ellenzéki indítványok elbírálása



rendelkezőrész elemeit nem lehet egyértelműen összekötni, mivel sokszor csak az indokolás szövegéből tudunk arra következtetni, hogy egyes indítványelemeket hogyan bírált el a testület.

Az Alkotmánybíróság hat ügyet – vagyis az ügyek mintegy 23%-át – nem bírált el érdemben; négy indítványt teljes egészében visszautasított,[100] két eljárást pedig felfüggesztett.[101] A felfüggesztő végzések a köznyelvben „lex CEU"-ként elhíresül felsőoktatási törvénymódosítás,[102] valamint a civil szervezetek gazdálkodásának átláthatóságáról szóló törvény[103] ügyében születtek. Mindkét esetben arra hivatkozott az Alkotmánybíróság, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogszabályok rendelkezéseit az Európai Unió Bírósága (EUB) is vizsgálja, ezért annak végső döntését be kell várni az indítványok elbírálásához. Habár a testület az Európai Unión belüli párbeszéd elvére alapította döntését, több jel is utal arra, hogy a bírák valójában igyekeztek elodázni e politikailag igen kényes ügyek eldöntését.[104] Az EUB idén mindkét esetben megállapította, hogy a vitatott jogszabályok nem egyeztethetők össze az uniós joggal.[105] Ennek ellenére a kézirat lezárásának időpontjában még egyik ügyet sem döntötte el az Alkotmánybíróság.

AZ ÉRDEMBEN ELBÍRÁLT ÜGYEKRE VONATKOZÓ ADATOKAT SZEMLÉLVE SZEMBEÖTLŐ A KÉPVISELŐI INDÍTVÁNYOK NAGYARÁNYÚ SIKERTELENSÉGE. AZ ELJÁRÁSOK TÚLNYOMÓ TÖBBSÉGE (18 ÜGY) ÚGY ZÁRULT LE, HOGY A TESTÜLET EGYETLEN MEGTÁMADOTT JOGSZABÁLYHELYET SEM SEMMISÍTETT MEG.

Az érdemben elbírált ügyekre vonatkozó adatokat szemlélve szembeötlő a képviselői indítványok nagyarányú sikertelensége. Az eljárások túlnyomó többsége (18 ügy) úgy zárult le, hogy a testület egyetlen megtámadott jogszabályhelyet sem semmisített meg. Mindössze két esetben tudtak a képviselők részleges sikert elérni. A 26/2014. (VII. 23.) AB határozat a Fővárosi Közgyűlés tagjainak választására vonatkozó szabályok ellen benyújtott indítványt bírálta el. Az ellenzéki képviselők kifogásolták azt, hogy a Fővárosi Közgyűlés tagjait a választópolgárok nem közvetlen szavazással választják meg; azt, hogy a közgyűlés tagjainak választása során az egyes kerületek választópolgárainak szavazata különböző súllyal esik latba; valamint úgy vélték, hogy a személyes adatok védelméhez való joggal ellentétes az a rendelkezés, amely szerint a választópolgár az ellenőrzött ajánlóíveken szereplő személyes adatairól csak a jelölt, illetve a lista nyilvántartásba vételéről hozott határozat jogerőssé válásáig kérhet tájékoztatást. A testület megállapította a személyes adatokról való tájékoztatás korlátozásának alaptörvény-ellenességét, de a fővárosi közgyűlés tagjai megválasztásának közvetlenségét és a választópolgárok egyenlőtlenségét sértő szabályozást jóváhagyta.

A 36/2015. (XII. 16.) AB határozat az állami tulajdonú földek értékesítését és hasznosítását, vagyis a „Földet a gazdáknak!" program egyes elemeit érintette. A képviselők több kormányrendeletet és egy kormányhatározatot is megtámadtak azon az alapon, hogy azok egyes rendelkezései törvénnyel ellentétesek, törvényhozási tárgykört szabályoznak, valamint sarkalatos törvényhozási tárgykörbe tartoznak. A bírák végül arra a következtetésre jutottak, hogy a kormányhatározatban megjelölt felhasználási cél, miszerint „[a]*z állami tulajdonú földterületek értékesítéséből származó bevétel kizárólag Magyarország fejlesztésére és az állami vagyon gyarapítására használható fel*", ellentétes egy törvényi rendelkezéssel, sérti tehát a normahierarchiát.

Jogkövetkezmények: kemény és puha eszközök

Az indítványok sikerességének fent ismertetett definícióját, amely az ún. kemény jogkövetkezményeket (részleges vagy teljes megsemmisítés) vette alapul, kiterjeszthetjük. Hiszen alappal lehet érvelni amellett, hogy egy indítvány akkor is lehet bizonyos értelemben sikeres, ha nem vezet ugyan a megtámadott jogszabály megsemmisítéséhez, de mégis van valamilyen következménye, amely kötelező a politikai hatalomra és a bíróságokra nézve. A puha jogkövetkezmények közé sorolhatjuk a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását és az alkotmányos követelmény kimondását. Mulasztás akkor állapítható meg, ha a megtámadott jogszabály nem alkotmányellenes, viszont a jogalkotó alaptörvény-ellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy jogalkotási kötelezettségének egyáltalán nem vagy nem megfelelően tett eleget. Ez esetben az Alkotmánybíróság felhívja a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőn belül szüntesse meg az alaptörvény-ellenes helyzetet. Mindenkire kötelező alkotmányos követelményt pedig akkor mondhat ki a testület, ha a vitatott jogszabálynak adható olyan értelmezés is, amely összeegyeztethető az Alaptörvénnyel. A testület értelmezése valamennyi jogalkotót és jogalkalmazót köti.

A MULASZTÁSSAL ELŐIDÉZETT ALAPTÖRVÉNY-ELLENESSÉG MEGÁLLAPÍTÁSÁT ILLETŐEN VISZONT ALAPPAL MERÜLHET FEL A GYANÚ, HOGY EZ A JOGKÖVETKEZMÉNY NEM ALKALMAS A KORMÁNYTÖBBSÉG ALKOTMÁNYELLENES JOGALKOTÁSI LÉPÉSEIT ORVOSOLNI, ILLETVE A POLITIKAI HATALMAT KORLÁTOK KÖZÉ SZORÍTANI

Fontos leszögezni, hogy az alkotmánybíráskodás puha eszközei kizárólag egy megfelelően működő alkotmányos demokráciában tudják betölteni a funkciójukat, amelyben a fékek és ellensúlyok rendszerének összes szereplője, különösen a politikai hatalmi ágak, tisztelik az alkotmányt, és magukra nézve kötelezőnek fogadják el az alkotmánybíróság döntését. Ehhez képest a magyar közpolitikai valóságot szemlélve azt látjuk, hogy az Alkotmánybíróság elsősorban arra használja a puha jogkövetkezményeket, hogy elkerülje a konfrontációt a kormánytöbbséggel – még olyan esetekben is, amikor erős érvek szólnak a vitatott jogszabályok alkotmányellenessége mellett.[106]

Mivel a magyar bíróságok egyelőre még kellően függetlennek tekinthetők, ezért nem zárható ki annak a lehetősége, hogy az alkotmányos követelmények kimondásán keresztül az Alkotmánybíróság képes bizonyos mértékű alkotmányvédelmi funkciót betölteni. Mindössze egyetlen olyan ügyet találtunk, amelyben a testület rögzítette a megtámadott jogszabály Alaptörvénnyel összeegyeztető értelmezését. A 4/2019. (III. 7.) AB határozat kimondta: a P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági hatáskör címzettje döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá.

A mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítását illetően viszont alappal merülhet fel a gyanú, hogy ez a jogkövetkezmény nem alkalmas a kormánytöbbség alkotmányellenes jogalkotási lépéseit orvosolni, illetve a politikai hatalmat korlátok közé szorítani. Az Alkotmánybíróság ugyanis nem tudja semmilyen eszközzel kikényszeríteni a jogalkotóra hárított kötelezettség teljesítését, ha a kormányzó többség részéről hiányzik a politikai akarat. Különösen igaz ez a politikailag érzékeny ügyekre. Legalábbis nehéz más racionális magyarázatot találni arra, hogy az egyháztörvény módosításának vagy a jogszerűen letelepedett nem magyar állampolgárok nemváltozással együtt járó névváltoztatási eljárására vonatkozó szabályok megalkotásának milyen akadálya lehet akkor, ha a kormánypártok kétharmados többséggel bírnak a parlamentben.[107]

Egy jól működő alkotmányos demokráciában az Alkotmánybíróság döntésének tudatos és tartós figyelmen kívül hagyása negatív reakciót váltana ki a társadalomban, szakmai körökben pedig még inkább, ami jogkövető magatartásra ösztönözné a kormánypártokat. De ez a logika a Nemzeti Együttműködés Rendszerében nem alkalmazható. Erre enged következtetni a Fidesz–KDNP koalíció következetes magatartása: az, hogy a kormányzó többség nem tekin-

ti magára nézve kötelezőnek az Alkotmánybíróság döntéseit, ha azok fontos politikai reformok végrehajtását gátolják vagy nehezítik meg. Ezt az attitűdöt tükrözi az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása, a testület bizonyos döntéseinek „felülalkotmányozása", valamint az Alaptörvény aktuálpolitikai érdekek mentén történő folyamatos módosítása.[108]

Vizsgálatunk eredménye is alátámasztani látszik ezt a következtetést. Összesen hét olyan ügyet azonosítottunk, amelyben az Alkotmánybíróság mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet állapított meg. Ezek közül négy esetben az Országgyűlés máig nem tett eleget határidőben a testület felhívásának az Alkotmánybíróság honlapján elérhető információk szerint.[109] Ezekben az ügyekben a következő problémákat jelezték a bírák: (i) a parlament nem gondoskodott olyan szabály megalkotásáról, amely biztosítaná a Nemzeti Földalap sarkalatos szabályokkal védett vagyonának hosszú távú megőrzését,[110] (ii) a jogalkotó nem alakította ki a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészletek megfelelő értékesítése és hasznosítása természetvédelmi szempontjainak érvényesítését szolgáló biztosítékokat,[111] (iii) az Országgyűlés a mezőgazdasági földek haszonbérletére vonatkozóan nem határozta meg a jogbiztonság követelményének megfelelően a jogszabály rendelkezésén alapuló szerződés-átruházás részletszabályait,[112] valamint (iv) az elektronikus cigaretta és a kapcsolódó termékek kiskereskedelmének koncesszióköteles dohányboltokra történő korlátozásával egyidejűleg nem született rendelkezés a vállalkozáshoz való jog korlátozásával érintettek megfelelő kompenzációjáról.[113] További egy ügyben pedig megállapítható, hogy a parlament csak jelentős késéssel fogadta el a szükséges szabályozást.[114]

ÖSSZEGZÉS

Az Alkotmánybíróság hatásköreit átalakító szabályozás hatályba lépését követően nagymértékben felértékelődött az ellenzéki képviselők szerepe a kormánytöbbség által elfogadott jogszabályok felett gyakorolt alkotmányos felülvizsgálat kezdeményezésében. Azt látjuk, hogy a parlamenti ellenzék felismerte indítványozási jogának jelentőségét, mivel az elmúlt években folyamatosan és viszonylag gyakran vitt ügyeket az Alkotmánybíróság elé. Megállapítható az is, hogy az országgyűlési képviselők elsősorban az Orbán-kormány erősen vitatott jogalkotási lépéseit támadták meg, és azok közül is inkább azokat, amelyek a magyar lakosság szélesebb körét általában jobban érdeklik.

Habár egyik parlamenti ciklus alatt sem volt feltétlenül szükség arra, hogy az indítványokat valamennyi ellenzéki frakció támogassa, mégis azt látjuk, hogy a parlamenti kisebbséget alkotó pártok és a független képviselők szoros és állandó együttműködést alakítottak ki az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezése terén. Az Alkotmánybíróság viszont túlnyomórészt elutasító volt a képviselői indítványokkal szemben. Gyakori jelenség az, hogy a testület indokolatlanul sokáig késlelteti az indítványok elbírálását. Sőt, számos olyan kiemelt politikai jelentőségű ügy van, amelyet még az indítvány benyújtását követő hosszú évek után sem volt hajlandó eldönteni.

Szembeötlő továbbá az ellenzéki indítványok nagyarányú sikertelensége. Az eddig kezdeményezett 37 eljárásból csupán kettő vezetett a megtámadott jogszabályok részleges megsemmisítéséhez. A testület ráadásul sokszor él az alkotmánybíráskodás puha eszközeivel, különösen a jogalkotói mulasztás megállapításával, amelyet viszont a kormánytöbbség nem tart kellően tiszteletben.

JEGYZETEK

1. Fruzsina Gárdos-Orosz: The Hungarian Constitutional Court in Transition – from Actio Popularis to Constitutional Complaint, *Acta Juridica Hungarica*, 2012/4.
2. Somody Bernadette: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja. Az ombudsman normankontroll-indítványozási gyakorlatáról, *Fundamentum* 2012/2; Lápossy Attila: Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és alapjogvédelem szemszögéből, *Kodifikáció és Közigazgatás,* 2012/2. Az indítványozási jogra vonatkozó szabályok megváltozásáról és az ombudsman szerepéről lásd továbbá Kelemen Katalin: Van még pálya. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról, *Fundamentum,* 2011/4, 88–89.
3. Kutatásunk során egyetlen olyan forrást sem találtunk, amely a kérdést részletesen tárgyalta volna.
4. Hans Kelsen: La garantie juridictionnelle de la constitution (La justice constitutionnelle), *Revue du droit public et de la science politique*, 1928, 245.
5. Kelsen (4. vj.) 24.
6. Alec Stone Sweet: Constitutional Courts, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law,* eds. Michel Rosenfeld – András Sajó, Oxford, Oxford University Press, 2012, 822–823; Martin Shapiro – Alec Stone: The New Constitutional Politics of Europe, *Comparative Political Studies*, 1994/4, 403–406;

Marc Verdussen, La coexistence de la saisine parlementaire et des autres voies d'accès au juge constitutionnel en droit comparé, *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel,* 2015/3, 98.

7. Németországra vonatkozó lásd Alec Stone: Judging Socialist Reform: The Politics of Coordinate Construction in France and Germany, *Comparative Political Studies,* 1994/4; Christine Landfried: The Judicialization of Politics in Germany, *International Political Science Review*, 1994/2; Erhard Blankenburg: Mobilization of the German Federal Constitutional Court, in *Constitutional Courts in Comparison: The US Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*, eds. Ralf Rogowski – Thomas Gawron, New York, Berghahn Books, 2016; Werner Heun: Access to the German Federal Constitutional Court, in *Constitutional Courts in Comparison: The US Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*, eds. Ralf Rogowski – Thomas Gawron, New York, Berghahn Books, 2016. A francia szabályozás és gyakorlat tárgyalásához lásd Alec Stone: In the Shadow of the Constitutional Council. The 'Juridicisation' of the Legislative Process in France, *West European Politics,* 1989/2; Didier Maus – André Roux: *30 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel,* Economica, 2006; Julie Benetti_La saisine parlementaire (au titre de l'article 61 de la Constitution) *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, No. 38, 2013; Laurent Domingo, Analyse statistique des saisines parlementaires du Conseil constitutionnel entre 2004 et 2014, *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel,* No. 49, 2015. Végül pedig Csehországról lásd Lubomír Kopeček – Jan Petrov: From Parliament to Courtroom. Judicial Review of Legislation as a Political Tool in the Czech Republic, *East European Politics and Societies and Cultures,* 2016/1.
8. Ludger Helms: Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies, *Government and Opposition*, 2004/1, 30–36.
9. Shapiro–Stone (6. vj.) 403–406; Stone (7. vj.) 445–446.
10. Elérhető: *https://alkotmanybirosag.hu/ugykereso*.
11. A kézirat lezárásának dátuma: 2020. november 15.
12. 3330/2017 (XII. 8) AB végzés.
13. 36/2015. (XII. 16.) AB határozat.
14. 27/2017. (X. 25.) AB határozat.
15. 28/2017. (X. 25.) AB határozat.
16. 22/2018. (XI. 20.) AB határozat.
17. II/01187/2016. számú AB ügy.
18. 3224/2019. (X. 11.) AB határozat.
19. 3/2020. (I. 3.) AB határozat.
20. 3153/2019. (VII. 3.) AB határozat.
21. 16/2020. (VI. 8.) AB határozat.
22. 3383/2018. (XII. 14.) AB határozat.
23. 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat.
24. 3388/2020. (X. 22.) AB végzés.
25. II/01859/2016. számú AB ügy.
26. 3284/2020. (VII. 17.) AB határozat.
27. 26/2014. (VII. 23.) AB határozat.
28. 22/2019. (VII. 5.) AB határozat.
29. II/00270/2019. számú AB ügy egyesítve a II/00258/2019. sz. ügyhöz. Lásd 15/2019. (IV. 17.) AB határozat.
30. II/00395/2019. számú AB ügy.
31. II/00480/2020. számú AB ügy.
32. 15/2019. (IV. 17.) AB határozat.
33. II/0861/2015. számú AB ügy.
34. 7/2018. (VII. 5.) AB határozat.
35. 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat.
36. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés.
37. II/01214/2019. számú AB ügy.
38. 3001/2019. (I. 7.) AB határozat.
39. 4/2019. (III. 7.) AB határozat.
40. 9/2019. (III. 22.) AB határozat.
41. 24/2019. (VII. 23.) AB határozat.
42. II/00083/2019. számú AB ügy.
43. 3297/2020. (VI. 17.) AB végzés.
44. V/00942/2019. számú AB ügy.
45. 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés.
46. II/01841/2020. számú AB ügy.
47. II/00817/2019. számú AB ügy.
48. 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés.
49. A Fundamentum korábbi lapszámaiban kibontakozott egy vita a joggyakorlat antiformalista értelmezésének szükségességéről, különösen egy jogrendszerben, amely már nem tekinthető jogállamnak. Lásd Kazai Viktor Zoltán: A joggyakorlat értelmezésének nehézségei illiberalizmus idején. Érvek a narratív módszer mellett, *Fundamentum*, 2018/2–3; Bencze Mátyás: Minden héten háború, *Fundamentum*, 2019/1–2; Mécs János: Dogmatikai elemzés illiberalizmus idején, *Fundamentum*, 2019/3–4.
50. Bíró Nagy András – Laki Gergely*: Orbán 10. Az elmúlt évtized a magyar társadalom szemével,* Budapest, Friedrich-Ebert-Stiftung – Policy Solutions, 2020, 16, elérhető: *https://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzes/306/orban10_final.pdf*.
51. Jakab András – Gajduschek György: Jogállamiság, jogtudat, normakövetés, in *Társadalmi Riport 2018*, Budapest, TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt., 404.
52. 77% of Europeans insist EU funds be linked to respect for Rule of Law, European Parliament, Press release, 2020. október 20, *https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201016IPR89545/77-of-europeans-insist-eu-funds-be-linked-to-respect-for-rule-of-law*; Magyarok is véleményt mondtak az egész EU-t érintő kérdések ügyében, *Infostart.hu,* 2020. október 20., *https://*

infostart.hu/kulfold/2020/10/20/magyarok-is-velemenyt-mondtak-az-egesz-eu-t-erinto-kerdesek-ugyeben.

53. 3001/2019. (I. 7.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő: Volner János (Jobbik).
54. II/0861/2015. számú AB ügy. A kapcsolattartó képviselő nincs megjelölve, de az indítványkiegészítést Szél Bernadett (LMP) írta alá.
55. 4/2019. (III. 7.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő nincs megjelölve, de az indítványt az LMP frakcióvezetője írta alá.
56. 27/2017. (X. 25.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő: Sallai R. Benedek.
57. 9/2019. (III. 22.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselők: Szél Bernadett és Ikotity István.
58. 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés. Kapcsolattartó képviselők: Szél Bernadett és Ikotity István.
59. 22/2018. (XI. 20.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő nincs megjelölve, de Tóbiás József és Gőgös Zoltán írták alá az indítványt, még képviselői névsor előtt.
60. 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselők: Hadházy Ákos (LMP) és Tóth Bertalan (MSZP).
61. II/01859/2016. számú AB ügy. Kapcsolattartó képviselők: Tóth Bertalan (MSZP) és Szél Bernadett (LMP).
62. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés. Kapcsolattartó képviselők: Szél Bernadett (LMP), Tóth Bertalan (MSZP), Volner János (Jobbik).
63. 24/2019. (VII. 23.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő: Zsiga-Kárpát Dániel (Jobbik).
64. 22/2019. (VII. 5.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő: Gyöngyösi Márton (Jobbik).
65. II/00270/2019. számú AB ügy. Egyesítve a II/00258/2019. sz. ügyhöz, lásd 15/2019. (IV. 17.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő: Gyöngyösi Márton (Jobbik).
66. II/00817/2019. számú AB ügy. *Kapcsolattartó képviselő: Arató Gergely (DK).*
67. II/00395/2019. számú AB ügy. Kapcsolattartó képviselő: Demeter Márta (LMP).
68. 3284/2020. (VII. 17.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő: Demeter Márta (LMP).
69. 3224/2019. (X. 11.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő: Tóth Bertalan (MSZP).
70. 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő: Tóth Bertalan (MSZP).
71. 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés. Kapcsolattartó képviselő: Tóth Bertalan (MSZP).
72. II/01841/2020. számú AB ügy. Kapcsolattartó képviselő: Tóth Bertalan (MSZP).
73. II/00083/2019. számú AB ügy. Kapcsolattartó képviselő: Szabó Tímea (Párbeszéd).
74. 15/2019. (IV. 17.) AB határozat (közjogi érvénytelenség). Kapcsolattartó képviselő: Szabó Tímea (Párbeszéd).
75. II/01214/2019. számú AB ügy. Kapcsolattartó képviselő: Mellár Tamás (Párbeszéd).
76. II/00480/2020. számú AB ügy. Kapcsolattartó képviselő: Szabó Tímea (Párbeszéd).
77. 16/2020. (VI. 8.) AB határozat. Kapcsolattartó képviselő: Szél Bernadett (független).
78. 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat, 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés, 36/2015. (XII. 16.) AB határozat, 15/2019. (IV. 17.) AB határozat. Ezzel lett egyesítve a II/00270/2019. számú ügy, ami ezért nem szerepel a táblázatban külön ügyként.
79. II/01841/2020. számú AB ügy.
80. 3388/2020. (X. 22.) AB végzés, 22/2019. (VII. 5.) AB határozat.
81. 3224/2019. (X. 11.) AB határozat, 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, 2.
7/2017. (X. 25.) AB határozat, 3284/2020. (VII. 17.) AB határozat.
82. II/00480/2020. számú AB ügy.
83. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3297/2020. (VI. 17.) AB végzés, 16/2020. (VI. 8.) AB határozat, 3001/2019. (I. 7.) AB határozat, 3383/2018. (XII. 14.) AB határozat, 9/2019. (III. 22.) AB határozat, 28/2017. (X. 25.) AB határozat.
84. II/01214/2019. számú AB ügy, V/00942/2019. számú AB ügy, II/00817/2019. számú AB ügy, II/00395/2019. számú AB ügy, II/00083/2019. számú AB ügy.
85. 3330/2017 (XII. 8) AB végzés, 7/2018. (VII. 5.) AB határozat, 22/2018. (XI. 20.) AB határozat.
86. 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat, 3153/2019. (VII. 3.) AB határozat, 4/2019. (III. 7.) AB határozat, 3/2020. (I. 3.) AB határozat.
87. II/01859/2016. számú AB ügy, II/01187/2016. számú AB ügy, II/0861/2015. számú AB ügy.
88. 26/2014. (VII. 23.) AB határozat.
89. 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat.
90. 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés.
91. 36/2015. (XII. 16.) AB határozat.
92. 15/2019. (IV. 17.) AB határozat. Ezzel lett egyesítve a II/00270/2019. számú ügy, ami ezért nem szerepel a táblázatban külön ügyként.
93. Bodnár Eszter – Gárdos-Orosz Fruzsina – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Hungary. The State of Liberal Democracy, in *2017 Global Review of Constitutional Law,* eds. Richard Albert et al., ICON – Cough Center, 2018, 132.
94. 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat.
95. 3153/2019. (VII. 3.) AB határozat, 3/2020. (I. 3.) AB határozat.
96. 4/2019. (III. 7.) AB határozat.
97. II/01859/2016. számú AB ügy.
98. II/01187/2016. számú AB ügy.
99. II/0861/2015. számú AB ügy.

100. 3388/2020. (X. 22.) AB végzés, 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés, 3297/2020. (VII. 17.) AB végzés, 3330/2017. (XII. 8.) AB végzés.
101. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés.
102. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény.
103. A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI törvény.
104. Kazai (12. vj.). Lásd továbbá Kovács Ágnes írását, amely szerint az Alkotmánybíróság kifejezetten igyekszik eltolni magától az ügyek érdemi eldöntését vagy az indítványokban foglalt érvek érdemi vizsgálatát. Kovács Ágnes: Fényevők? A hazai alkotmányelmélet esete a politikai konstitucionalizmussal, *Fundamentum,* 2015/2–3, 28–32.
105. Az C-66/18., Bizottság kontra Magyarország, EU:C:2020:792, valamint C-78/18, Bizottság kontra Magyarország, EU:C:2020:476.
106. Bodnár–Gárdos-Orosz–Pozsár-Szentmiklósy (93. vj.) 131–132; Jakab András: Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg?, *MTA LAW Working Papers* 2018/01. Érdemes továbbá megemlíteni Pozsár-Szentmiklósi Zoltán és Kovács Luca azon megállapítását, miszerint az Alkotmánybíróság joggyakorlatában nem alakult ki egységes szempontrendszer a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításának alkalmazására. Ez pedig még inkább erősíti azt a gyanút, hogy a testület nem jár el kellő következetességgel, ami teret enged a politikai megfontolások érvényesülésének. Pozsár-Szentmiklósi Zoltán – Kovács Luca: A mulasztás jogintézménye az Alkotmánybíróság és a Kúria gyakorlatának tükrében (2012–2016), *MTA Law Working Papers,* 2018/12.
107. A jogalkotói mulasztásra vonatkozó adatokhoz lásd: *https://www.parlament.hu/web/guest/az-orszaggyules-donteseire-vonatkozo-alkotmanybirosagi-hatarozatok?fbclid=IwAR30yn27uj8qv-KTSeP-U0xbyGeAudYUJWshi-_dadWTQ798WKZJOdHPQkE*.
108. Sonnevend Pál – Jakab András – Csink Lóránt: The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics. The Basic Law of Hungary, in *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania,* eds. Armin von Bogdandy – Pál Sonnevend, Oxford – Portland: Hart, 2015.
109. Jogalkotói mulasztások (2020. október 1.), *https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2020/10/mulasztasok_2020_oktober_1.pdf*.
110. 27/2017. (X. 25.) AB határozat.
111. 28/2017. (X. 25.) AB határozat.
112. 22/2018. (XI. 20.) AB határozat.
113. 3/2020. (I. 3.) AB határozat.
114. 4/2019. (III. 7.) AB határozat. A maradék két ügyben viszont az Országgyűlés nagyjából határidőre teljesítette kötelezettségét. Lásd 7/2018. (VII. 5.) AB határozat, 9/2019. (III. 22.) AB határozat.