



Nem csökkent az Alkotmánybíróság súlya

Az Alkotmánybíróság hatásköreire vonatkozó új szabályozás elemzése

Az Alapjogokért Központ megvizsgálta az Alkotmánybíróságra vonatkozó, 2012-ben hatályba lépett új szabályozást, és arra a megállapításra jutott, hogy a testület hatásköreinek egy része megváltozott, azonban azok összességében és érdemben nem szűkültek – sőt, a testület fontos új jogosítványokkal is rendelkezik. Bár a vonatkozó eljárások jelentős tekintetben módosultak, a változtatások nagyrészt az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatából, illetve javaslataiból következtek, ennek megfelelően a magyar jogrendszer alkotmányosságára vonatkozó védelmi szint nem csökkent. A legtöbbet emlegetett, közpénzügyi törvényekre vonatkozó korlátozást az új szabályozás több esetben maga áttöri, a bárki által indítványozható utólagos normakontroll pedig az Alkotmánybíróság kifejezett kérésére került ki a hatáskörök közül. Ezzel összefüggésben viszont új elem, hogy alkotmányjogi panaszt immáron az érdemi bírói döntés ellen is be lehet nyújtani. A bíró emellett újonnan már nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata kapcsán is az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Kevésbé hangsúlyozott, azonban fontos újítása a hatályos joganyagban, hogy a köztársasági elnök már nem kényszerülhet az általa alkotmányellenesnek vélt törvény aláírására, ugyanis lehetősége van az alkotmányossági és politikai vétő kombinálására. Emellett az Alkotmánybíróság eljárásai egyúttal az új szabályozásnak köszönhetően nyitottabbá váltak: egyes esetekben kérelmezhető a nyilvános és személyes meghallgatás, míg ha a személyes meghallgatást az Alkotmánybíróság maga rendeli el, akkor kérelemre már kötelező a nyilvánosság. A jövőben a jogalkotónak azonban egyértelműsíteni érdemes, hogy alkotmányjogi panasz indítványozható-e nemzetközi szerződéssel való összhang megállapítása céljából vagy sem.

Lényegi hatáskörszűkítést kizárólag a költségvetési- és adótárgyú jogszabályok felülvizsgálhatóságának és megsemmisíthetőségének korlátozása jelent, azonban a korlátozást magát is csak korlátozásokkal lehet értelmezni. Egyrésztől fontos kiemelni, hogy a megszorítás ellenére az Alkotmánybíróság abban az esetben is vizsgálhatja és akár meg is semmisítheti a közpénzügyi jogszabályokat, ha azok sértik az Alaptörvény érintett paragrafusában felsorolt alapjogokat – így például az anyajogként működő emberi méltósághoz való jogot – vagy a kérdéses jogszabályokra vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Másrésztől a rendelkezés átmeneti jellegű, csak addig érvényes, míg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja. Keveset emlegetett tény, hogy a hatáskör-korlátozás egyáltalán nem érvényesül a törvények előzetes alkotmányossági vizsgálata és nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során. Azaz ilyen esetekben az államfő vagy az ombudsman, az országgyűlési képviselők egynegyede, a kormány, a Legfőbb Ügyész és a Kúria elnökének indítványára az Alkotmánybíróság akár meg is semmisítheti a költségvetést vagy annak egy részét.

Az Alapjogokért Központ vizsgálatában arra jutott, hogy a bárki által kezdeményezhető utólagos normakontroll (actio popularis) lehetőségének megszüntetése nem tekinthető indokolatlan hatáskörszűkítésnek, mivel azt az alkotmányozási eljárás során maga az Alkotmánybíróság javasolta a jogalkotónak. Az eddigi tapasztalatok alapján megállapítható, hogy az ombudsman által is



indítható utólagos normakontroll, illetve a közvetlen alkotmányjogi panasz megfelelően helyettesíti a korábbi eljárást. Az alkotmányjogi panasz jogintézménye ezzel összefüggésben bővült: az új szabályozás megteremtette annak lehetőségét, hogy a bírósági eljárásban érintett fél magát az érdemi bírói döntést támadja meg az Alkotmánybíróságnál. A testület státuszában ez a legfontosabb változás, ezzel az Alkotmánybíróság az alkotmányos rendszerben egyértelműen az igazságszolgáltatás felé került. Az alkotmányjogi panasz kapcsán azonban a jogalkotónak azt pontosítania szükséges, hogy az Alkotmánybíróság ilyen indítvány alapján felülvizsgálhatja-e a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek és a jogegységi határozatoknak nemzetközi szerződéssel való összhangját. Ugyanis a jelenlegi szövegezés e tekintetben nem egyértelmű, nem eldönthető ilyen esetben, hogy felülvizsgálat csak az Alaptörvénnyel, vagy nemzetközi szerződéssel kapcsolatban is kezdeményezhető-e.

Az új szabályozás több esetben beépítette a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot, jellemzően annak érdekében, hogy csökkenjen a testület ügyterhe. Így került át a Kúria hatáskörébe a Nemzeti Választási Bizottság népszavazással kapcsolatos határozatainak, illetve az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálatának lehetősége. Mindemellett a Kúria e határozataival szemben is alkotmányjogi panaszra van helye. Szintén az ügyteher-csökkentést szolgálja az az immáron jogszabályi szintre emelt gyakorlat, miszerint a közigazgatási hatóságok közötti hatásköri összeütközést nem vizsgálja az Alkotmánybíróság, illetve, hogy az Alaptörvény-értelmezés szabályai pontosításra kerültek. Az új szabályozásban kodifikált elvet, miszerint az Alaptörvény és annak módosításai csak közjogi érvénytelenség esetén vizsgálhatóak felül, szintén az Alkotmánybíróság dolgozta ki 1990 után. A korábbiakban kialakított gyakorlat kodifikálása bizonyos esetekben hatáskör-bővülést eredményezett: így a testület utólagos normakontroll keretein belül megszorítások nélkül vizsgálhatja a jogegységi határozatokat is. Teljesen új jogosítványa a testületnek a vallási közösségekkel kapcsolatos eljárások köre, illetve az, hogy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványt befogadhat bírótól is.

Bár főszabály szerint az Alkotmánybíróság eljárása továbbra sem nyilvános, utólagos absztrakt normakontroll és nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén a jogszabály megalkotója, törvény kezdeményezője indítható személyes, nyilvános meghallgatását. Általánosságban maga az Alkotmánybíróság is elrendelheti az indítványozó vagy harmadik személy személyes meghallgatását, ilyen esetekben azonban az indítványozó vagy a rendes bírósági eljárásban ellenérdekű fél indítványára a meghallgatás nyilvános.

Az Alkotmánybíróság cselekvési lehetőségei szintén bővültek a jogkövetkezmények terén: megsemmisítés „helyett” megállapíthatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek az érintett jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie, az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata során pedig elrendelheti az érintett jogszabály hatálybalépésének felfüggesztését.



Az egyes alkotmánybíróági eljárások fontosabb változásai

Előzetes absztrakt normakontroll eljárás	Az eljárást az Országgyűlés is kezdeményezheti
	A politikai és alkotmányossági vétó kombinálható ("dupla vétó"), így az államfő nem kényszerülhet tudottan alaptörvény-ellenes jogszabály aláírására
	Alaptörvény-ellenesség eseteiben az államfő többször is élhet alkotmányossági vétóval
Utólagos egyedi normakontroll eljárás	A bíró kezdeményezheti a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát
	A bíró kezdeményezheti az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását
	Közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat vizsgálatának lehetősége
	Költségvetési- és adótárgyú jogszabályok csak megszorításokkal vizsgálhatók felül
Utólagos absztrakt normakontroll eljárás	„Actio popularis” megszüntetése; az ombudsman, az országgyűlési képviselők egynegyede, a kormány, a Legfőbb Ügyész és a Kúria elnöke az Alkotmánybírósághoz fordulhat
	Jogkövetkezményként alkalmazható felfüggesztés
	Közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat vizsgálatának lehetősége
	Költségvetési- és adótárgyú jogszabályok csak megszorításokkal vizsgálhatók felül
Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata	Egyedi ügyben eljáró bíró is kezdeményezheti
	Kiterjedhet közjogi szervezetszabályozó eszközre és jogegységi határozatra is
Alkotmányjogi panasz	Közvetlen panasz bevezetése
	Bírói döntések elleni valódi alkotmányjogi panasz bevezetése
	Legfőbb Ügyész az Alkotmánybírósághoz fordulhat
	Közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat vizsgálatának lehetősége
	Költségvetési- és adótárgyú jogszabályok csak megszorításokkal vizsgálhatók felül
Vallási tevékenységet végző szervezet elismerésével és vallási közösségek működésével összefüggő hatáskörök	Új hatáskörök
Hatásköri összeütközés feloldása	Közigazgatási hatóságok közötti hatásköri összeütközés nem vizsgálható
	Csak Alaptörvény-értelmezés alapján
Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata	A hatáskör a Ve. helyett az Abtv-ben került nevesítésre
	Az NVB határozatainak felülvizsgálata a Kúriához került
Alaptörvény-értelmezés	Kizárólag konkrét alkotmányjogi probléma esetén, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből
Képviselő-testület feloszlásával összefüggő vélemény	A hatáskör az Alaptörvényben és az Abtv-ben is nevesítve
A köztársasági elnök tisztségétől való megfosztása	Az Alkotmánybíróság már nem jár el "büntetőbírósként"
Az önkormányzati rendelet, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok vizsgálata	Önkormányzati rendelet törvényességi felülvizsgálata a Kúria hatáskörét képezi
	Jogegységi határozat felülvizsgálati lehetőségének kodifikálása és bővülése



Tartalom

Módszertani bevezető.....	5
Az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálata (előzetes normakontroll eljárás).....	6
Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt	11
Az alkotmányjogi panasz	14
Az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata (utólagos absztrakt normakontroll eljárás)	19
A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata	23
Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata	26
Az Országgyűlés vallási tevékenységet végző szervezet elismerésével összefüggő döntésének vizsgálata	29
Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásával összefüggő vélemény	32
A vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggő vélemény	35
Az önkormányzati rendelet, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok vizsgálata	37
A köztársasági elnök tisztségétől való megfosztása.....	41
A hatásköri összeütközés feloldása	44
Az Alaptörvény értelmezése.....	47

Módszertani bevezető

Az Alapjogokért Központ jelen elemzése az Alkotmánybíróság hatásköreiben és vonatkozó eljárásaiban bekövetkezett változásokat vizsgálja a testületet érintő korábbi és új, hatályos szabályozás összehasonlítása alapján. Ennek következtében az írás külön, kiemelten nem foglalkozik az Alkotmánybíróságot érintő egyéb módosításokkal, így például a testület tagjait vagy belső ügyrendjét érintő szabályokkal. Az elemzés értelmezéséhez azonban külön szükséges szólni az egyes eljárásokhoz kapcsolódó jogkövetkezményekről. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény jogkövetkezményekről szóló szakaszában foglalt általános rendelkezéseket jelen tanulmány az egyes alkotmánybírói eljárásokról szóló fejezeteiben abban az esetben tárgyalja részletesen, amennyiben ezen generális jogkövetkezmények az adott eljárás szempontjából különösen relevánsnak számítanak. A jogkövetkezmények legfontosabbikáról, a megsemmisítési (ún. kasszációs) jogkorról itt, a módszertani bevezetőben szólunk.

Utólagos normakontroll eljárások esetén az Alkotmánybíróságról szóló korábbi és jelenlegi törvény egyaránt legfőbb jogkövetkezményként a vizsgált jogszabályra vonatkozó teljes, vagy részleges megsemmisítési jogkört szabályozta.¹ Amennyiben a felülvizsgált jogszabály hatályba lépett, úgy megsemmisítés esetén hatályát veszti, a kihirdetett, de hatályba még nem lépett jogszabály, pedig nem lép hatályba.² A megsemmisítés főszabályként – az Alkotmánybíróság régi szabályozásához hasonlóan – nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. A törvény ugyanakkor kivételes esetekben rugalmasságot biztosít a testületnek, amennyiben az említett főszabálytól eltérően (visszamenőleges hatállyal vagy egy jövőbeni időponttól kezdve) is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező fontos érdeke indokolja. Fontos megjegyezni, hogy a jogszabály megsemmisítése nem érinti a megsemmisített jogszabályon alapuló, Alkotmánybíróság előtti eljárásban felül nem vizsgált, vagy felül nem vizsgálható bírói döntéseket, kivéve, ha az Alkotmánybíróság ettől eltérően rendelkezik. Szintén kivételképpen azonban a testület az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása alapján jogerős határozattal befejezett büntetőeljárás és szabálysértési eljárás felülvizsgálatát rendeli el, ha az eljárásban alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetve az intézkedés csökkentése vagy mellőzése, valamint a büntetőjogi, illetve a szabálysértési felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne.³

A megsemmisítés mellett további általános jogkövetkezmények: mulasztásos alaptörvény-ellenesség esetén az Alkotmánybíróság felhívja a mulasztást elkövető szervet feladatának teljesítésére. Ilyen jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha nemzetközi szerződésből fakadó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg, kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg, vagy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.⁴ Emellett az Alkotmánybíróság – megsemmisítés „helyett” – megállapíthatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek az érintett jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.

¹ A megsemmisítést, mint jogkövetkezményt az Alaptörvény 37. cikk (4) és (5) bekezdésében foglalt kivételekre és feltételekre tekintettel kell alkalmazni.

² Jogszabály említése során jelen tanulmány – amennyiben erre az Alkotmánybíróságnak az adott eljárásban jogköre van – a közjogi szervezetszabályozó eszközökre és a jogegységi határozatokra vonatkozó szabályozást is érti.

³ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 45. § (6)

⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 46. § (1)-(2)

Az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálata (előzetes normakontroll eljárás)

Magyarország Alaptörvényének vizsgált főbb rendelkezése:

„6. cikk (2) Az Országgyűlés – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Az Országgyűlés az indítványról a zárószavazást követően határoz. Az indítvány elfogadása esetén az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak.”

„(4) Ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és a (2) bekezdés szerinti vizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi.”

„24. cikk (2) Az Alkotmánybíróság

a) az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket”

Összefoglalás

Az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálatára vonatkozó eljárás lényegi eleme – a korábbi szabályozással összhangban –, hogy egyfajta előzetes szűrőt, biztosítékot képez a törvényalkotás számára annak érdekében, hogy az érintett, esetlegesen alkotmányellenes jogszabály érvénybe, és így hatályba se léphessen – azaz jogviszony ne épüljön rá.

Az új Alaptörvény és Alkotmánybíróságról szóló törvény vonatkozó rendelkezései alapján az Alkotmánybíróság – hasonlóan a korábbi szabályozáshoz – előzetes absztrakt normakontroll keretein belül vizsgálhatja a) az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényeket; b) a nemzetközi szerződéseket; c) az Országgyűlés házszabályi rendelkezéseit, mint normatív határozatot.⁵

Az új szabályok a törvények kapcsán viszont a korábbiakhoz képest egyrészt bővítették az indítványozásra jogosultak körét, másrészt pedig azok kapcsolódó jogkörét. Így a köztársasági elnök mellett immáron az Országgyűlés maga is kezdeményezheti az előzetes absztrakt normakontrollt; az államfő egyazon törvény kapcsán gyakorolhatja az alkotmányossági és a politikai vétót is, azaz a két eljárást – ésszerű megszorításokkal – „kombinálhatja” egymással (ún. „dupla vétó”). Emellett a korábbi szabályokkal szemben az államfőnek arra is lehetősége van, hogy alkotmányossági vétóval – azaz az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálatára vonatkozó eljárás indítványozásával az Alkotmánybíróságnál – egyazon törvény kapcsán többször is éljen, valamint arra is, hogy politikai vétót gyakoroljon, ha azt megelőzően az Országgyűlés már indítványozta az előzetes normakontrollt, de az Alkotmánybíróság nem állapított meg Alaptörvény-ellenességet. Az új szabályozás az

⁵ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 23. §

Alkotmánybíróság eljárására határidőt is szab (30 nap, ismételt visszaküldés esetén 10 nap), ezáltal gyorsítva és keretek közé szabva a folyamatot.

A jogintézmény részletes bemutatása

A korábbi és az új szabályozás részletes összehasonlítása

Az Alkotmány és az Alkotmánybíróságról szóló korábbi törvény alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott „a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény, az Országgyűlés ügyrendje és a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálata”.⁶ Törvények előzetes vizsgálatának kezdeményezésére egyedül a köztársasági elnöknek volt lehetősége, a Házaszály kapcsán az Országgyűlés, nemzetközi szerződés kapcsán pedig az Országgyűlés, a köztársasági elnök és Kormány volt ugyanerre felhatalmazva. Az Alkotmánybíróság eljárására a szabályozás pontos határidőt nem szabott, csupán „soron kívüliséget” írt elő.⁷

A joggyakorlat kapcsán lényegi kérdésként merült fel annak vizsgálata, hogyan viszonyul egymáshoz az államfő alkotmányossági és politikai vétóhoz való joga. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Alkotmány értelmezése tárgyában előterjesztett egy korábbi indítványa kapcsán kimondta, hogy a „jogkör, melynek alapján a köztársasági elnök a törvénnyel való egyet nem értését fejezheti ki, egységes és egyszer alkalmazható jogosítványt jelent (...) megállapítható, hogy az államfőnek ez a törvényhozást ellenőrző jogköre egységes és egyszer gyakorolható”. Mindebből a testület szerint „az következik tehát, hogy az államfő a törvény kihirdetésének eljárása során az Alkotmányban meghatározott határidőn belül csak egyszer élhet azzal az Alkotmányban biztosított jogával, hogy az Országgyűlés által elfogadott törvényt nem írja alá”. Összefoglalva: „a két eljárás párhuzamos vagy egymást követő kezdeményezése tehát kizárt”.⁸ Így elviekben fennállt a lehetősége annak, hogy ha az államfő – bár alkotmányossági aggályt tapasztalt, mégis – politikai vétóval élt és az Országgyűlés változatlan formában fogadta el a visszaküldött törvényjavaslatot, akkor azt köteles volt aláírni, akkor is, ha a vélelmezett alkotmányellenesség továbbra is fennállt.

Ezzel szemben az új szabályozás immáron lehetőséget ad a köztársasági elnöknek, hogy a politikai és alkotmányossági vétót „kombinálhassa” (sőt arra is, hogy ugyanazon törvény kapcsán többször éljen alkotmányossági vétóval).⁹ Így abban az esetben, ha a köztársasági elnök egyet nem értésével visszaküldte az Országgyűlésnek az érintett törvényt (politikai vétó), akkor a módosított törvény esetében a módosított rendelkezések és az újabb elfogadási eljárás tekintetében, azonos tartalommal elfogadott törvény esetében pedig csak az elfogadási eljárás tekintetében fordulhat előzetes absztrakt normakontroll iránti kérelemmel az Alkotmánybírósághoz.

⁶ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény, 1.§ a), ill. 34-36.§§ (2010. július 4-ei módosulást megelőző állapot)

⁷ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény, 26.§ (5) (2010. május 25-ei módosulást megelőző állapot)

⁸ 61/2003. (XI. 26.) AB határozat és 62/2003. (XII. 15.) AB határozat

⁹ Magyarország Alaptörvénye 6. cikk (6), (8)

Előzetes normakontroll törvények kapcsán

Az indítványozók köre bővült: a köztársasági elnök mellett az Országgyűlés is fordulhat ilyen esetekben az Alkotmánybírósághoz (ez természetesen vonatkozik a nemzetközi szerződéseket kihirdető törvényekre is).¹⁰ A köztársasági elnök jogköre emellett tovább szélesedett – az Alaptörvény most már kimondja, hogy az Országgyűlés által megtárgyalt és elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata ismételten kérhető az Alkotmánybíróságtól.¹¹ Azaz, ha akár az Országgyűlés, akár az államfő indítványa alapján az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet állapított meg, és az Országgyűlés az érintett törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újratárgyalta, a köztársasági elnök (vagy az Országgyűlés) újra kérhet előzetes absztrakt normakontrollt (az indítvány elbírálására ez esetben az Alkotmánybíróságnak már csak 10 napja van).¹² Abban az esetben, ha az államfő által kezdeményezett vizsgálat következtében az Alkotmánybíróság nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, a köztársasági elnök a törvényt haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését.¹³

Ahogy fentebb már említésre került, az új szabályozás megteremtette a politikai és az alkotmányossági vétó kombinálásának feltételeit: függetlenül attól, hogy az államfő politikai vétójogával már élt, amennyiben ezt követően az Országgyűlés által elfogadott módosításokat alkotmányellenesnek tartja, úgy a módosítások tekintetében az alkotmányos vétó gyakorlásának joga továbbra is megilleti.¹⁴ Hangsúlyozandó, hogy az államfő alkotmányossági vétójára is akkor kerülhet sor, ha azt megelőzően Országgyűlés nem küldte meg az érintett törvényjavaslatot előzetes normakontrollra.¹⁵

Az Alkotmánybíróság hatásköre is módosult több tekintetben. A testület gazdasági tárgyú törvényekkel kapcsolatban fennálló, sokat emlegetett hatáskörszűkítése nem vonatkozik az előzetes normakontroll eseteire.¹⁶ Azaz ilyen esetben az Alkotmánybíróság addig is, míg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját mindenféle korlátozás nélkül vizsgálhatja felül.

Másrészről az alkotmányozó immáron kodifikálta az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát a jogrendszer alapjául szolgáló alkotmány, illetve annak módosítása kapcsán: így magát az Alaptörvényt

¹⁰ Korábban, 1998-ig szintén volt lehetősége az Országgyűlésnek, hogy egy törvényjavaslat felülvizsgálatát indítványozza, a jogalkotó azonban e hatáskörét az 1998. évi I. törvénnyel megszüntette

¹¹ Magyarország Alaptörvénye, 6.cikk (8)

¹² Magyarország Alaptörvénye, 6.cikk (6)

¹³ Magyarország Alaptörvénye, 6.cikk (7)

¹⁴ Magyarország Alaptörvénye, 6.cikk (4)-(5)

¹⁵ Természetesen elkerülendő, hogy az Alkotmánybíróság elé ugyanazon törvény kapcsán az Országgyűlés és a köztársasági elnök indítványa is bekerüljön. Ezért is szól úgy az új szabályozás, hogy az Országgyűlés a normakontroll iránti kérelmet tartalmazó indítványról az érintett törvény zárószavazását követően határoz. Az indítvány elfogadása esetén az Országgyűlés elnöke – a törvény aláírása „helyett” – megküldi azt az Alkotmánybíróságnak (a köztársasági elnök által kezdeményezett normakontroll kizárólag olyan törvény esetén jöhet szóba, melyet az Országgyűlés elnöke aláírt és megküldött számára). Az Országgyűlés elnöke csak akkor írhatja alá az érintett törvényt és küldheti meg a köztársasági elnöknek, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. Magyarország Alaptörvénye, 6.cikk (2)-(3)

¹⁶ Magyarország Alaptörvénye, 37. cikk (4)

2011. évi CL. törvény az Alkotmánybíróságról, 41.§ (1), (2)

és az Alaptörvény módosítását a testület csak az azok megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.¹⁷ Az előzetes normakontroll kezdeményezője kizárólag a köztársasági elnök lehet, az eljárás lefolytatására az Alkotmánybíróságnak szintén 30 napja van.¹⁸

Az Alkotmánybíróság eljárása, illetve az alkalmazott jogkövetkezmények körében szintén vannak régi és új elemek. A korábbi szabályozáshoz hasonló, hogy amennyiben előzetes absztrakt normakontroll keretein belül folytatott vizsgálatban az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet állapít meg, úgy a törvény (ideértve természetesen az Alaptörvényt, annak módosítását, valamint a nemzetközi szerződést kihirdető törvényt is) nem hirdethető ki és azt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében az Országgyűlésnek újra kell tárgyalnia.¹⁹ Ha az újratárgyalt törvénnyel összefüggésben – az Alaptörvényben meghatározott körben – az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök ismételten indítványozza az Alkotmánybíróságnál az előzetes absztrakt normakontrollt, és a testület az ismételten lefolytatott eljárásában is megállapítja a szabályozás alaptörvény-ellenességét, az Országgyűlést felhívja jogalkotói feladatának Alaptörvénnyel összhangban történő teljesítésére.²⁰

Előzetes normakontroll nemzetközi szerződések kapcsán

Az új szabályozás lényegében átvette a korábbiakat, némileg részletesebben kifejtve azokat. Az Alkotmány illetve a korábbi Abtv. annyit rögzített, hogy az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány nemzetközi szerződés megerősítése előtt kérhette a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatát. Jogkövetkezményként annyit rögzített, hogyha „az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányellenességét állapítja meg, a nemzetközi szerződés mindaddig nem erősíthető meg, amíg a nemzetközi szerződést kötő szerv vagy személy az alkotmányellenességet meg nem szünteti”.²¹

Az új szabályozás szerint egyrészt indítványozható a nemzetközi szerződés – mint az azt kihirdető törvény – előzetes normakontrollja az „általános” szabályok szerint az Országgyűlés, illetve a köztársasági elnök által.²² Az Alkotmánybíróság ezzel nem azonos, azonban ezt részben átfedő hatáskörében is vizsgálhatja a nemzetközi szerződések Alaptörvénnyel való összhangját: ezt nemzetközi szerződés kötelező hatályának köztársasági elnök általi elismerését megelőzően a köztársasági elnök, illetve ha a nemzetközi szerződést kormányrendelet hirdeti ki, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően a Kormány kérheti.²³

¹⁷ Magyarország Alaptörvénye, 24. cikk (5)

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 23/A. §

¹⁸ Magyarország Alaptörvénye, 24. cikk (5) a) és (7) bek.

¹⁹ Magyarország Alaptörvénye 6. cikk (6); 24. cikk (6)

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 40.§ (1)

²⁰ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 40.§ (2)

²¹ 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 1.§ a), 36.§ (2010. július 4-ei módosulást megelőző állapot)

²² Az Alkotmánybíróság gyakorlata is rögzítette korábban ezt, mikor megállapította, hogy „utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály. Az alkotmányossági vizsgálat a szerződést kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés alkotmányellenességének a vizsgálatára is kiterjedhet”. 4/1997. (I. 22.) AB határozat

²³ Megjegyzendő, hogy 2012. január 1-jéig az országgyűlési képviselők egynegyede is kérhette az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződés Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát, azonban e lehetőséget a 2011. évi CCI. törvény 421.§ (2) bekezdése megszüntette.

A jogkövetkezmények között –az ellentmondás feloldását szolgáló megoldásként – a korábbiakhoz képest az új szabályozás szélesebb lehetőségeket kínál. Egyrészt, ha a nemzetközi szerződést kihirdető törvényt az Alkotmánybíróság az „általános” szabályok szerint vizsgálta és alaptörvény-ellenesnek ítélte, akkor az adott törvény nem hirdethető ki és az Országgyűlésnek újra kell tárgyalnia azt a belső jog és a nemzetközi szerződés közötti összhang megteremtése érdekében. Másrészt, ha magának a nemzetközi szerződésnek az alaptörvény-ellenességét állapítja meg a testület, akkor a dokumentum kötelező hatályának elismerésére addig nem kerülhet sor, míg *a)* a nemzetközi szerződést létrehozó államok vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel rendelkező egyéb alanyai az alaptörvény-ellenességet meg nem szüntetik; vagy *b)* ameddig fenntartás megtételével vagy a nemzetközi jog által elismert egyéb jogintézménnyel élve Magyarország nem zárja ki a nemzetközi szerződés és az Alaptörvény összeütközését.²⁴ (Természetesen logikailag az Alaptörvény módosítása is megoldást jelenthet).

Előzetes normakontroll a Házsabály kapcsán

A korábbi szabályozás a vonatkozó eljárásról igen szűkszavúan mindösszesen annyit jelentett ki, hogy az Országgyűlés az ügyrendjét az Alkotmánnyal való összhangjának vizsgálata céljából megküldheti az Alkotmánybíróságnak.²⁵ Az új rendelkezések azonban jóval részletesebben tárgyalják, hogy az Országgyűlésnek saját működésével kapcsolatosan „kétharmados többséggel” milyen szabályozást kell elfogadnia, így az Alaptörvény sarkalatos törvényre bízta az Országgyűlés rendszeres ülészeit biztosító rendelkezések meghatározását, továbbá úgy rendelkezik, hogy az Országgyűlés a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házsabály rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét.²⁶ Így az Országgyűlés hatályos ügyrendje törvényi házsabályi rendelkezésekből és a határozati házsabályi rendelkezésekből áll össze.

Az Országgyűlésről szóló törvény előzetes normakontrolljára természetesen a törvényekre vonatkozó általános szabályok vonatkoznak. A határozati házsabályi rendelkezésekre – mint a közjogi szervezetszabályozó eszközök egyik típusára, a normatív határozatra – vonatkozóan pedig azt rögzítik az új alkotmánybírósági szabályok, hogy azok Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát a határozat elfogadására irányuló javaslat kezdeményezője, a Kormány, valamint az Országgyűlés elnöke indítványozhatja.²⁷ Az eljárásra azon szabályok érvényesek, mint az Országgyűlés által törvények esetében indítványozott előzetes normakontrollra, emellett a vonatkozó törvény kimondja, hogy normatív határozat vizsgálata során az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. E rendelkezéseket az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő törvénycsomag iktatta a hatályos rendelkezések közé.²⁸ A módosítás azt a célt szolgálta, hogy az Alkotmánybíróság a házsabályi rendelkezések egészének előzetes normakontrollját elvégezhesse, függetlenül a jogforrás szintjétől.²⁹

²⁴ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 40.§ (3)

²⁵ 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 34. § (1) (2010. július 4-ei módosulást megelőző állapot)

²⁶ Magyarország Alaptörvénye, 5. cikk (7)-(8)

²⁷ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 23.§ (3)-(6)

²⁸ 2013. évi CXXXI. törvény 11.§

²⁹ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény kommentárja

Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt

Magyarország Alaptörvényének vizsgált főbb rendelkezése

„24. cikk (2) b) Az Alkotmánybíróság

bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját”

Összefoglalás

Az új Abtv. a bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárás alkalmazhatóságának lehetőségét bővíti. A korábbi hatáskörön felül a jogalkotó a bírónak arra is lehetőséget biztosít, hogy annak érdekében forduljon az Alkotmánybírósághoz, hogy zárja ki a már korábban alaptörvény-ellenesnek megállapított norma alkalmazását az adott egyedi bírósági ügyben. Ilyen eset akkor merülhet fel, ha az Alkotmánybíróság az érintett jogszabályt korábban nem visszamenőleges hatállyal semmisítette meg.³⁰ Emellett a bíró jogosult Alkotmánybírósághoz fordulni, ha az általa alkalmazandó jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz nemzetközi szerződésbe ütközését észleli. Sőt, az új Abtv. szerint Alaptörvény-ellenesség (és esetlegesen nemzetközi szerződésbe ütközés) vizsgálatát a bíróság a jogegységi határozatok kapcsán is indítványozhatja.³¹

Jogintézmény részletes bemutatása - a korábbi és az új szabályozás részletes összehasonlítása, jogkövetkezmények

Az utólagos konkrét normakontroll alkalmazási körének kibővítése

Az utólagos konkrét normakontroll intézménye tekintetében az új Abtv. tehát fenntartja a bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárás lehetőségét, illetve annak szélesebb körű alkalmazhatóságát biztosítja.³²

Az Alkotmánybíróságról szóló korábbi törvény szerint a bíró – az eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezhette, ha az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy állami irányítás egyéb jogi eszközét kellett alkalmaznia, amelynek alkotmányellenességét észlelte.³³ Arra azonban nem volt lehetőség, hogy a bíró amiatt forduljon Alkotmánybírósághoz, hogy a testület a már megállapítottan alaptörvény-ellenes norma alkalmazását zárja ki az adott konkrét ügyben. Ez utóbbi elsősorban akkor jöhet szóba, ha az adott elbírálandó életviszony keletkezésekor a megsemmisített norma még hatályban volt, és azt az Alkotmánybíróság

³⁰ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. §

³¹ Állami irányítás egyéb jogi eszközét, jelenleg közjogi szervezetszabályozó eszközét ezen eljárásban korábban is vizsgálhatta az Alkotmánybíróság. A nemzetközi szerződéssel való összhang vizsgálatának kérdéséről ld. jelen tanulmány Az önkormányzati rendelet, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok vizsgálata c. fejezetét.

³² Ahogy Dr. Paczolay Péter fogalmaz, „az Abtv. megnyitotta az utat a bíróság számára, hogy konkrét normakontroll eljárásban az Alkotmánybírósághoz forduljon. A rendes bíróktól érkező indítványok fontos csatornái az alkotmányossági kérdések testület elé kerülésének.” Dr. Paczolay Péternek, az Alkotmánybíróság elnökének 2010. szeptember 29-én benyújtott javaslata az Alkotmány- előkészítő eseti bizottság részére <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ab.pdf>

³³ 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 38. § (1)

nem visszaható hatállyal semmisítette meg.³⁴ Eddig a konkrét ügybeli alkalmazhatóság kizárása nélkül az adott ügyben a már megsemmisített jogszabályt még alkalmazni kellett. Ennek elkerülésére az új szabályozás már lehetőséget biztosít, megtartva azt a jogintézményt, hogy az Alkotmánybíróság a közjogi szervezetszabályozó eszközök alkotmányosságát is vizsgálja.³⁵

Az alkalmazott eljárás és a jogkövetkezmény

Az Alkotmánybíróság eljárását a bíró hivatalból, illetve a peres fél indítványára kezdeményezheti. Ha azonban a peres fél ilyen jellegű indítványát az eljáró bíróság elutasítja, a bírói gyakorlat szerint döntését nem köteles indokolni – az már ugyanis az Alaptörvény értékelését jelentené, ami pedig nem a bíróság feladata. A Legfelsőbb Bíróság szerint ugyanis önmagában az elutasítás jelzi, hogy az érintett jogszabály alkotmányellenességét a bíróság nem észlelte.³⁶ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság egy későbbi döntésében kimondta: „azzal [...] hogy [...] a felperes indítványát a bíróság elfogadta, az eljárást felfüggesztette, a határozatait az Alkotmánybíróságnak megküldte, állást foglalt abban a kérdésben, hogy az érintett jogszabályt alkotmányellenesnek minősíti-e”.³⁷ Mindez arra mutat, hogy a bíróságok az indítványok elutasítása vagy elfogadása során, ha közvetve is, de „értékelik” (pontosabban értelmezik) az alkotmányt.

Az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása egy fontos szabállyal egészítette ki a konkrét normakontroll eljárást: 90 napos határidőt szabott az eljárás lefolytatására, amely főleg annak tükrében lényeges rendelkezés, hogy a bírónak az eljárás megindításáról hozott döntésével egyidejűleg fel kell függeszteni az eljárást.³⁸ Mindez korábban azt jelentette, hogy a bírói kezdeményezésre indult normakontroll ügyek elhúzódtak. A tapasztalatok szerint konkrét normakontroll kezdeményezése esetén legalább egy évvel tovább tartott az alapeljárás, amelyre tekintettel a bírók általában nem szívesen kezdeményezték a testület eljárását.³⁹ Az új - igen rövid - eljárási határidőnek köszönhetően várhatóan változni fog ez a gyakorlat”.⁴⁰

Az utólagos konkrét normakontroll körében hozott határozatával az Alkotmánybíróság – a korábbiakhoz hasonlóan – az adott jogszabályt (közjogi szervezetszabályozó eszközt vagy esetleg jogegységi határozatot) megsemmisíti, illetve kimondhatja, hogy a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható.⁴¹ Már korábban hatályon kívül helyezett, de az adott bírósági eljárásban még alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor

³⁴ Ettől eltérő és a Pp. korábban hatályos 262/A. §rendelkezése által rendezett eset volt, amennyiben az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával adott helyt alkotmányjogi panasznak, mivel ilyenkor perújításnak volt helye. A perújítás lehetősége egyébként sikeres alkotmányjogi panasz esetében a Pp. szerint a most hatályos jogszabályok mellett is fennáll, ám az alkotmányjogi panasz intézménye különbözik az utólagos absztrakt normakontrollétól.

³⁵ 2011. évi CL. törvény az Alkotmánybíróságról, 37.§ (2)

³⁶ BH 1994.448.

³⁷ 18/2005. (V. 12.) AB határozat

³⁸ Magyarország Alaptörvénye 24.cikk (2) b)

³⁹ Ld. Auer Ádám et al.: „A bírói szerepvállalás egyes aspektusai a magyar alapjogi bírászkodásban”, in: De iurisprudentia et iure publico, 2010/1., p.7.

⁴⁰ Magyarország Alaptörvénye, Kommentár

⁴¹ Ld. 2011. évi CL. törvény az Alkotmánybíróságról, 41.§ (1), 45.§ (2)

állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene.⁴²

Hatásköri korlátozás a költségvetési helyzetre tekintettel

Az utólagos konkrét normakontroll körében is irányadó az Alaptörvény azon cikke, amely – amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja – korlátozza az Alkotmánybíróság eljárási lehetőségét a költségvetést és az adókat érintő ügyekben.⁴³ Fontos megjegyezni, hogy a korlátozást áttöri az Alaptörvényben nevesített öt alapjog, illetve a közjogi érvénytelenség esete is.

Nemzetközi szerződéssel való összhang vizsgálata

Hasonlóan az utólagos konkrét normakontroll intézményéhez, a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi akkor is, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt (vagy közjogi szervezetszabályozó eszközt, esetleg jogegységi határozatot) kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.⁴⁴ Az ezzel kapcsolatos eljárás lefolytatására a fentiekben írtak irányadóak, a jogkövetkezményekre pedig a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésére vonatkozó előírások alkalmazandóak (ld. A nemzetközi szerződésbe ütközés c. fejezet).

⁴² 2011. évi CLII. törvény az Alkotmánybíróságról 41.§ (3)

⁴³ Magyarország Alaptörvénye 37. cikk (4)

⁴⁴ 2011. évi CLII. törvény az Alkotmánybíróságról, 32.§ (2)

Az alkotmányjogi panasz

Magyarország Alaptörvényének vizsgált főbb rendelkezései:

„24. cikk (2) c) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;

d) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját”

Összefoglalás

Az Alkotmánybíróság hatáskörét befolyásoló új szabályozás alkotmányjogi panasszal kapcsolatos szabályait megvizsgálva megállapítható, hogy a szóban forgó hatáskör jelentős mértékben bővült. Az új szabályozás számos új intézményt nevesít, így törvénybe foglalták a nemzetközi elvárásoknak megfelelő mulasztási-igazolási lehetőséget, az ésszerű határidőn belül való döntés kötelezettségét, az actio popularis „helyettesíteni” hivatott közvetlen panaszt, az eljárásban az érintettség fogalmának a használatát, mely szélesebb alapjogvédelmi keretet jelent (ti. nem csupán a „résztes félről” beszél), valamint a jogai védelmére képtelen jogosultat, és a jogsérelmet szenvedő személyek nagyobb csoportját érintő ügyekben a legfőbb ügyész szerepét. A jogintézmény egyik legfontosabb újítása a fentiek mellett, az ún. „valódi alkotmányjogi panasz” bevezetése, így az eljárásban érintett fél közvetlenül támadhatja meg a sérelmezett, érdemi bírósági döntést. Emellett az új szabályozás szerint alkotmányjogi panasszal lehet élni a közjogi szervezetszabályozó eszközök és a Kúria jogegységi határozatai kapcsán is.

Jogintézmény részletes bemutatása

Az alkotmányjogi panasz régi és az új szabályozása egyaránt az alkotmányban biztosított jogok védelmét szolgálja abban az esetben, ha az érintett egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati jog nincs számára biztosítva.⁴⁵ Közös elem a régi és az új szabályozásban, hogy alkotmányjogi panasz benyújtását a jogalkotó akkor teszi lehetővé, ha az indítványozónak az Alaptörvényben biztosított jogát megsértették. Új, a beadványok szűrését segíteni hivatott szabályozás, hogy a panaszt a testület „a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”.⁴⁶ Az Alaptörvény és az Abtv. új rendelkezései alapján továbbra is egyértelmű, hogy az alkotmányjogi panasz nem irányulhat a bírói döntés jogszerűségének felülvizsgálatára, nem szolgálhat eszközként egy adott bírósági per folytatására. Az Alkotmánybíróság ugyanis nem a szűkebb értelemben vett igazságszolgáltatás része, hiszen míg a bíróságok az adott ügyben felmerülő tényállást és a jogszabályokkal vetik össze, addig az Alkotmánybíróság az ügyben érintett jogszabály, illetve bírósági döntés és az Alaptörvény összhangját vizsgálja. „Az Alkotmánybíróság tevékenységében eddig jellegadó, a populáris akcióval megerősített jogszabályok utólagos absztrakt alkotmányossági vizsgálata megváltozott oly módon, hogy az eljárás kezdeményezésére jogosult indítványozói kört a jogalkotó leszűkítette. De ezzel egyidejűleg a „valódi”

⁴⁵ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény, 48.§ (1)

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény, 26.§ (1)

⁴⁶ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 29.§

alkotmányjogi panasz létrehozásával szélesre nyitotta az egyéni alapjogvédelem előtti lehetőségeket”.⁴⁷

A „régí típusú” panasz

A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy 2011 előtt az alkotmányjogi panasz intézményét szabályozó „régí” Abtv. rendelkezéseihez képest az „új” Abtv. rendelkezései alapján három különböző jellegű alkotmányjogi panasz eljárás kezdeményezésére van lehetőség. ^{48 49} Az Abtv. szabályozza a már eddig is létező alkotmányjogi panaszt (régí típusú panasz), melynek során az Alkotmánybíróság felülvizsgálja, hogy az egyedi ügyben folytatott bírósági eljárásban az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett-e be. ^{50 51} Fontos hangsúlyozni, hogy az ilyen típusú alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele az ügy jogerős lezárása, vagyis az, hogy a bíróság az ügyet érdemben, további jogorvoslattal nem támadható módon fejezze be.⁵²

A közvetlen alkotmányjogi panasz

Az alkotmányjogi panasz második formája az úgynevezett „közvetlen panasz”.⁵³ A közvetlen alkotmányjogi panasszal akkor lehet élni, ha az indítványozó a jogszabályt, vagy valamely rendelkezését támadja amennyiben annak alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem.^{54 55} Ezen új típusú alkotmányjogi panasz lehetősége sokban hasonlít a régí Abtv. által szabályozott utólagos normakontroll körében biztosított actio popularishoz.⁵⁶ A lényeges különbség a kettő között, hogy közvetlen panasz esetében az indítványozó közvetlen érintettségét szükséges igazolni, míg ez az actio popularis esetében nem volt feltétel, hiszen az absztrakt utólagos normakontroll esetében az indítványozó nem kizárólag saját jogsérelem orvoslása érdekében léphetett fel, hanem a közérdek képviselőjeként is. Fentiekben vázolt két eljárásban önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját az Alkotmánybíróság csak akkor vizsgálhatja, ha a vizsgálat tárgya – az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül –, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.⁵⁷

⁴⁷Dr. Paczolay Péter beszéde a XLIV. Kecskeméti Jogásznapi alkalmából 2012. február 3-án, Alkotmánybíróság honlapja, előadások: <http://www.mkab.hu/sajto/kozlemenyek/paczolay-peter-beszede-a-xliv-kecskemeti-jogasznap-alkalmabol-2012-februar-3-an>

⁴⁸Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48.§ (1)

⁴⁹ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26-27.§

⁵⁰ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (1)

⁵¹ Azzal a feltétellel, hogy „a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”, Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény, 26.§ (1)

⁵² 3246/2012. (IX. 28.) AB végzés A jogintézményről részletesen ld. Gárdos-Ororsz Fruzsina: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága I. – az Abtv. 26. § (1) bekezdése in Alkotmánybírósági Szemle, 2013/1. 74-81. pp.

⁵³Tájékoztató az alkotmányjogi panaszról, Alkotmánybíróság honlapja: <http://www.mkab.hu/alkotmanyjogi-panasz/tajekoztato>

⁵⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (2)

⁵⁵ Azzal a feltétellel, hogy a „nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségei az indítványozó már kimerítettek” Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26.§ (2)

⁵⁶ Az „actio popularis” kapcsán érdemes hivatkozni a Velencei Bizottság egy 2011-es jelentésére, mely aláhúzza: a jogintézmény léte egyáltalán nem számít „európai standardnak”. Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new Constitution of Hungary - Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011) 11.p. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/venice_commission_opinion_614-11/venice_commission_opinion_614-11en.pdf

⁵⁷ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37. § (1)

A valódi alkotmányjogi panasz

Az alkotmányjogi panasz harmadik, újonnan bevezetett típusa az úgynevezett „valódi alkotmányjogi panasz”.⁵⁸ Ezen jogintézmény a korábbi szakmai kívánalmaknak megfelelően lehetővé teszi a rendes bírósági döntések alkotmányosságának közvetlen, Alkotmánybíróság általi kontrollját. Az előző kettő alkotmányjogi panaszhoz képest ebben az esetben az indítványozó (az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet) nem egy jogszabályi rendelkezést, hanem egy alaptörvény-ellenes bírói döntést támadhat, amennyiben az ügy érdemében hozott döntés, vagy a bírósági eljárást befejező döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti.⁵⁹

A fentiekben bemutatott eljárások „átjárhatóak”: a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban az Alkotmánybíróság vizsgálhatja az érintett jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját, illetve a „régí típusú” és közvetlen alkotmányjogi panasz alapján indított eljárásban a vonatkozó bírói döntés alkotmányosságát is.⁶⁰

Az alkotmányjogi panasz újításai kapcsán kiemelendő, hogy azzal immáron közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat ellen is lehet élni – feltételezett Alaptörvény-ellenesség esetén bizonyosan, azonban ilyen esetben a nemzetközi szerződéssel való összhang vizsgálatával kapcsolatban az új Abtv. nem fogalmaz egyértelműen.⁶¹ Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a szabályt úgy értelmezte, hogy csak az Alaptörvény-ellenesség esetén van hatásköre (az eljárás során a nemzetközi szerződésbe ütközést hivatalból vizsgálja).⁶²

Fontos leszögezni, hogy „az Alaptörvényben biztosított jog”, a „jogsérelem”, az egyedi ügyben való érintettség, avagy „az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” fogalmának értelmezése, a fogalmak kidolgozása a joggyakorlatra vár, „de összességében mindenképpen elmondható, hogy az Alaptörvényben biztosított jogok a jövőben közjogi alanyi jogként érvényesíthetők a peres eljárásokban”.⁶³

Hasonlóság a két szabályozás között az alkotmányjogi panasz benyújtásának időbeli korlátozása is. Az alkotmányjogi panaszt a régi és az új szabályok alapján is a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.⁶⁴ Az új törvény egy további határidőt is megállapít közvetlen panasz esetében: az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.⁶⁵

⁵⁸ Tájékoztató az alkotmányjogi panaszról, Alkotmánybíróság honlapja: <http://www.mkab.hu/alkotmanyjogi-panasz/tajekoztato>, Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 27. §

⁵⁹ Azzal a feltétellel, hogy „az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”, Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény, 26.§ (1)

⁶⁰ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 28. §

⁶¹ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény, 37. § (2)

⁶² Az értelmezésről ld. részletesen jelen tanulmány Az önkormányzati rendelet, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok vizsgálata c. fejezetét

⁶³ Dr. Paczolay Péter beszéde a XLIV. Kecskeméti Jogásznapi alkalmából 2012. február 3-án, Alkotmánybíróság honlapja, előadások: <http://www.mkab.hu/sajto/kozlemlenyek/paczolay-peter-beszede-a-xliv-kecskemeti-jogasznap-alkalmabol-2012-februar-3-an>

⁶⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény, 48.§ (2)

⁶⁵ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény, 30.§ (1)

A korábbi szabályozáshoz képest egyéb lényeges módosítások

Mulasztási-igazolási lehetőség: az Alkotmánybíróság olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is dönthet, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte után nyújtott be, és az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül – az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg – igazolási kérelmet nyújt be.⁶⁶

Ésszerű határidő előírása: az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról ésszerű határidőn belül hoz döntést.⁶⁷

Legfőbb ügyész szerepe: a legfőbb ügyész az Alkotmánybírósághoz fordulhat az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.⁶⁸ A legfőbb ügyész ezen hatáskörét csak egyedi ügyben alkalmazott jogszabály – tehát a „rég típusú” ill. „közvetlen panasz” – esetén gyakorolhatja, míg bírói döntés esetében nem.

A választási eljárási törvény és az alkotmányjogi panasz: jelentős újdonságnak számít továbbá az is, hogy az alkotmányjogi panasz az új szabályozás révén megjelent a választási eljárásról szóló törvényben. Az Alkotmánybíróság a választási eljárási törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról a beérkezésétől számított három munkanapon határoz.⁶⁹

Az Alkotmánybíróság hatáskörének átmeneti szűkítése: fontos kiemelni, hogy mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg.⁷⁰ További megsemmisítési ok lehet a közjogi érvénytelenség.

Jogkövetkezmények

Amennyiben a beadvány megfelel a törvényben előírt tartalmi és formai követelményeknek, az

⁶⁶ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény, 30.§ (3)

⁶⁷ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény, 30.§ (5)

⁶⁸ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény, 26.§ (3)

⁶⁹ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény, 233.§

⁷⁰ Alaptörvény 37. cikk (4)

Alkotmánybíróság befogadja és érdemben megvizsgálja, ellentétes esetben elutasítja azt (magát a panaszindítványt a főszabálytól eltérően a „valódi” és a „régí típusú” panasz esetében az első fokon eljáró bíróságnál kell benyújtani. Az alkotmányjogi panasz az egyetlen indítvány, mely az indítványozó által a későbbiekben visszavonható).⁷¹ Amennyiben befogadja és megalapozottnak találja az alkotmányjogi panaszt, az Alaptörvény rendelkezésének értelmében az alkotmányjogi panasz első két formája esetében („régí típusú panasz”, ill. az ún. „közvetlen alkotmányjogi panasz”) megsemmisítheti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt, vagy jogszabályi rendelkezést.⁷² Ha az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt megsemmisíti, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben természetesen nem alkalmazható.⁷³

Az ún. „valódi alkotmányjogi panasz” esetén a testület megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntést, illetve megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntéseket is.⁷⁴ A bírói döntést megsemmisítő alkotmánybírósági döntés eljárási jogkövetkezményére a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvények rendelkezéseit kell alkalmazni, valamint a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni.⁷⁵

A korábbiakban említett átjárhatóság nem csak a döntések, illetve jogszabályok vizsgálatára, hanem esetleges megsemmisítésükre is vonatkozik. Ahogy a törvény indokolása is fogalmaz: „Fontos kétirányú átjárhatóságot biztosítani, hisz hiába kéri az indítványozó pusztán az ítélet megsemmisítését, ha az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenességét észleli, e tekintetben is el kell járnia (az alkotmányellenes alapokat meg kell szüntetni, önmagában a bírói döntés megsemmisítésével ugyanis az eljárás újraindítható lenne). Ha pedig pusztán a jogszabály alkotmányellenességét állítja az indítványozó és nem kéri a döntés megsemmisítését, akkor pont az indítványozó nem részesülne a testület eljárásának kedvező hatásából (döntés megsemmisítése, alkalmazási tilalom). Kérdéses, mely eljárási szakasztól kellhet megismételni a bírói eljárást, ha egyáltalán kell. Megoldás lehet, hogy azt a Kúria maga megváltoztassa. Fontos, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági eljárás ilyen kérdéseibe már ne nyúljon bele. A vizsgált határozatok köre – különösen a büntetőeljárásban – bővebb a jogerős ügydöntő határozatnál.”⁷⁶ Bár alkotmányjogi panasz esetén a bíróság az alkotmányjogi panaszban támadott döntés végrehajtását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig felfüggesztheti, ha erre mégsem kerülne sor, erre az Alkotmánybíróságnak is lehetősége van kivételesen.⁷⁷ Jogkövetkezmények közötti kivételként szükséges megemlíteni, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását alkotmányjogi panasz esetén az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata következetesen kizárta.⁷⁸

⁷¹ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 53.§ (2), (6)

⁷² Alaptörvény: 24. cikk (3) a), b) pontok

⁷³ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 45.§ (2)

⁷⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 43.§ (4)

⁷⁵ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (2), (3)

⁷⁶ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény indokolása

⁷⁷ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 53.§ (4) és 61.§ (1)

⁷⁸ Az Alkotmány kommentárja I. (szerk. Jakab András) Századvég Kiadó Budapest, 2009. 1144.p.

Az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata (utólagos absztrakt normakontroll eljárás)

Magyarország Alaptörvényének vizsgált főbb rendelkezése:

„24. cikk (2) e) Az Alkotmánybíróság

a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.”

Összefoglalás

Az Alkotmánybíróság utólagos absztrakt normakontrollra vonatkozó hatásköre nem változott, továbbra is lehetősége van az Alaptörvénybe ütköző jogszabályok teljes vagy részleges utólagos megsemmisítésére, valamint új elemként az érintett jogszabályok felfüggesztésére. Az indítványozók köre többek között az Alkotmánybíróság javaslatára jelentősen módosult: míg régen bárki, feltételek nélkül fordulhatott az Alkotmánybírósághoz, 2012 óta kizárólag a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa, valamint Kúria elnöke és a legfőbb ügyész teheti ezt meg.

A jogintézmény részletes bemutatása

A korábbi és az új szabályozás részletes összehasonlítása

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásán belül két eljárási forma különböztethető meg, az utólagos absztrakt normakontroll, melynek alapja nem egy konkrét bírósági ügy, illetve a konkrét, mely bírósági eljárás során merülhet fel. Az 1989-2011 közötti hazai szabályozás mindkettőre lehetőséget adott. Sőt, az absztrakt normakontrollt nemzetközi szinten is meglehetősen tágan – actio popularisként – szabályozta, amelyet tehát bárki indítványozhatott. Semmiféle korlátot nem állított fel a korábbi szabályozás: az indítványozó nem volt köteles jogász segítségét igénybe venni, kezdeményezését szakvéleménnyel alátámasztani, az érintettségét bizonyítani, sőt még magyar állampolgárnak sem kellett lennie. Pusztán egyetlen feltétel volt: megjelölni, hogy az Alkotmány melyik passzusát sérti szerinte az adott jogszabály.⁷⁹ A korábbi szabályozás alapján továbbá a beadványok jelentős hányada az emberi méltóságra való hivatkozással került benyújtásra. Ez a szélesre tárt lehetőség oda vezetett, hogy 1990 óta évről évre növekedett a beadványok és az egyes bírókra kiosztott ügyek száma: 2010-ben például közel 2000 indítvány érkezett a testülethez, amelyből 882 ügyet zárt le, de összesen 2201 ügyet vitt át a következő évre.⁸⁰ Az alkotmányozásról tartott konferenciákon elhangzó előadások, közzétett publikációk alapján világossá vált, hogy az alkotmányjogászok többsége már nem tartotta célravezetőnek a rendszerváltozáskor kialakított modellt. Ennek következtében szűkült a hatályos szabályozás és szüntette meg az actio popularist. Az actio popularis „pótlására” hivatott a közvetlen alkotmányjogi panasz újr szabályozott intézménye (ld: jelen tanulmány az Alkotmányjogi panasz c. fejezete). Az Alkotmánybíróság teljes ülése az Alaptörvény

⁷⁹ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 37. §: „Az alkotmányellenesség utólagos megállapítását kezdeményező indítványban javasolni kell a jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközének teljes vagy részbeni megsemmisítését.”

⁸⁰ Az Alkotmánybíróság ügyforgalma 1990 és 2011 között
http://mkab.hu/letoltesek/statisztika_ossz.pdf

kidolgozása során az Országgyűlésnek megküldött javaslatában azt írta: „az alkotmányjogi panasz hatáskörének szabályozása függvényében megfontolandó az általános indítványozási lehetőség korlátozása.”⁸¹ E véleményeket is figyelembe véve a 2012 utáni szabályok jelentősen megváltoztatták a helyzetet.⁸² Utólagos absztrakt normakontrollt az Alaptörvény alapján kizárólag a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, illetve az alapvető jogok biztosa kezdeményezhet, amely kezdeményezői kört az Alaptörvény negyedik módosítása a Kúria elnökével és a legfőbb ügyésszel egészítette ki.⁸³ Nincs helye azonban az eljárásnak, ha az ügy már ítélt dolog, kivéve, ha az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak.⁸⁴ A tárgyalt intézmény újraszabályozása esetén fontos hangsúlyozni az ombudsman szerepét: az alapvető jogok biztosa egy panaszra, vagy több panaszra, vagy akár saját kezdeményezésből, az általa folytatandó vizsgálatoktól függetlenül (tehát akár a hatáskörében folytatott tényvizsgálat lefolytatása nélkül) az esetben kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását, ha saját álláspontja értelmében alkotmányossági aggály fennáll.⁸⁵ Az Alkotmánybíróságról szóló törvény indokolása szerint „a biztos saját indítványa nem jelentheti pusztán a hozzá érkezett panaszok áttételét, ezáltal a megszüntetett actio popularis hatáskör visszaszívargását a jogrendszerbe.”⁸⁶

Nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály vizsgálata

Fontos megjegyezni, hogy utólagos absztrakt normakontroll nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályra is vonatkozhat, hiszen a kihirdető jogszabály is részét képezi a hazai jogrendnek. A hatályos Abtv. a nemzetközi szerződés előzetes normakontrolljáról expressis verbis rendelkezik⁸⁷ (lásd jelen tanulmány előzetes normakontrollra vonatkozó fejezete), míg az utólagos normakontroll lehetőségét a testület egy korábbi határozatában mondta ki.⁸⁸ A nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alaptörvény-ellenessége esetén az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben meghatározott generális szabály alapján a vizsgált jogszabályt részben vagy egészben megsemmisítheti, illetve felfüggesztheti.

Alaptörvény, illetve az Alaptörvény módosításának vizsgálati lehetősége

A negyedik Alaptörvény-módosítás Alaptörvénybe illesztette az Alaptörvény, illetve az Alaptörvény-módosításának vizsgálati lehetőségét.⁸⁹ Az Alaptörvény-módosítás koherens az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával, mely szerint alkotmánymódosító törvényekre nem terjed ki a hatásköre, tehát ahogy eddig, úgy ezután sem tartalmi, hanem kizárólag eljárásjogi szempontból jogosult a testület az

⁸¹ Észrevételek az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozási elvekről, 3. o.
<http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ab.pdf>

⁸² Érintettség bizonyítása nélküli alkotmánybírósági eljárás indítványozására a magyar Alkotmánybíróság felállításakor Európában csak a bajor tartományi alkotmánybíróságnál volt lehetőség. Azóta az actio popularis csak Macedóniában vezették be. Kelemen Katalin: Van még pálya. Fundamentum 2022. 4. szám 87.p.

⁸³ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 24. § (2) bekezdése

⁸⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 24. § (3) bekezdés

⁸⁵ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény részletes indokolása
<http://www.parlament.hu/irom39/04424/04424.pdf>

⁸⁶ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény részletes indokolása

⁸⁷ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. Törvény 23. § (4) bekezdés

⁸⁸ 4/1997 AB határozat (I. 22.)

⁸⁹ Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (5)-(6) bekezdés

Alaptörvényt, vagy az azt módosító törvényt felülvizsgálni és esetlegesen megsemmisíteni.⁹⁰ Ilyen esetben utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezhet a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, illetve az alapvető jogok biztosa a kihirdetéstől számított harminc napon belül. Ha az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a vizsgált alkotmányos rendelkezés nem felelt meg a közjogi szabályoknak, jogosult azt visszamenőleges hatállyal megsemmisíteni.⁹¹

A vizsgálat korlátozása költségvetési- és adótárgyú törvények vonatkozásában

Az Alaptörvény értelmében az Alaptörvény a közpénzügyeket érintően sajátosan szabályozza az Alkotmánybíróság jogkörét.⁹² Ennek alapján amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll hatáskörét csak korlátozottan gyakorolhatja a költségvetési- és adótárgyú törvények vonatkozásában, ugyanis a vizsgálat kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben történhet meg. Nem alkalmazandó a korlátozás azonban abban az esetben sem, ha a jogszabály megalkotásával és kihirdetésével kapcsolatos Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

Utólagos absztrakt normakontroll egyéb esetei

Az új Abtv. alapján szintén lehetősége van az Alkotmánybíróságnak az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatára, azonban a szabályozás a korábbiaktól eltérően a testület már kialakított gyakorlatát figyelembe véve úgy fogalmaz: erre csak akkor kerülhet sor, ha „a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása”.⁹³ Az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálata immáron a Kúria hatáskörébe tartozik.

Az új Abtv. alapján az Alkotmánybíróság már nem csak a közjogi szervezetszabályozó eszközöket (korábban: állami irányítás egyéb jogi eszköze) vizsgálhatja felül, hanem a jogegységi határozatokat is – ez az eddigi jogszabályi alap nélküli alkotmánybírósági gyakorlat törvényben való megjelenését jelenti. Mind a közjogi szervezetszabályozó eszközök, mind a jogegységi határozatok felülvizsgálatára sor kerülhet azok Alaptörvénnyel, illetve esetlegesen nemzetközi szerződéssel való összhangja szempontjából.⁹⁴ Jogkövetkezményként a jogszabályokra vonatkozó rendelkezéseket vonatkoztatja a törvény, tehát a testület jelen bekezdésben foglalt eljárásában a vizsgálat tárgyát képezőket részben vagy egészben megsemmisítheti, vagy azok hatályba lépését felfüggesztheti.

⁹⁰ 293/B/1994. AB végzés (elfogadva: 1994. április 11.); 613/B/2004. AB végzés (elfogadva: 2004. október 25.); 1260/B/1997. AB határozat; 46/1994. (X. 21.) AB. Határozat; 942/B/1997. AB határozat; 963/E/1998. AB határozat; 296/B/2010 AB határozat

⁹¹ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. Törvény 45. § (1a) bekezdése

⁹² Magyarország Alaptörvénye 37. cikk (4)

⁹³ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37.§ (1)

⁹⁴ Az esetlegesség értelmezéséhez ld. Jelen tanulmány Az önkormányzati rendelet, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok vizsgálata című fejezetét



Az Alkotmánybíróság vonatkozó eljárása az új szabályok alapján nyíltabbá vált, a jogszabály megalkotója vagy törvény kezdeményezője kérelmezheti a személyes, nyilvános meghallgatást, melyről az Alkotmánybíróság teljes ülése dönt. Ha a testület a kérelemnek helyt ad, akkor az eljárásban az indítványozót is meg kell hallgatni.

Jogkövetkezmények

A megsemmisített jogszabály (közjogi szervezetszabályozó eszköz) – ha már hatályba lépett – hatályát veszti, a kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály nem lép hatályba. Az általános, illetve előbbi részfejezetben tárgyaltakon kívül az új Abtv. alapján az Alkotmánybíróságnak immáron lehetősége van – alaptörvény-ellenesség valószínűsítése esetén – a jogszabály (közjogi szervezetszabályozó eszköz) felfüggesztésére is.⁹⁵ Azonban e jogkövetkezmény kizárólag abban az esetben alkalmazható, amennyiben a jogszabály, vagy jogszabályi rendelkezés kihirdetés megtörtént, de még nem lépett hatályba. A felfüggesztés az Alkotmánybíróság érdemi döntésének meghozataláig tart. Amennyiben a testület a jogszabályt, vagy jogszabályi rendelkezést nem semmisíti meg, úgy megállapítja a hatálybalépésének dátumát, amit a jogszabály kihirdetése és az Alkotmánybíróság érdemi döntése között eltelt idő alapján kell megállapítani. Ugyanakkor a felfüggesztő határozat 180 nap elteltével veszti hatályát.⁹⁶

⁹⁵ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 61. § (2)

⁹⁶ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 61. § (2)-(4) bekezdései

A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata

Magyarország Alaptörvényének vizsgált főbb rendelkezései:

„24. cikk (2) Az Alkotmánybíróság

f) vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését”

Összefoglalás

Az Alkotmánybíróság e fejezetben tárgyalt eljárásának mércéje a nemzetközi szerződés, nem pedig az Alaptörvény. „A jogkör lényege éppen az, hogy összevesse a nemzetközi szerződést és a magyar jogrendet, nem pedig az, hogy a magyar jog két rangkollízióban álló szabálya, az Alkotmány és egy alacsonyabb szintű norma közötti ellentétet oldja fel a magyar alkotmány értelmezésével”.⁹⁷

Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során az indítványozói jogosultsággal rendelkezők körének – többek között az Alkotmánybíróság elnökének kérésére történő – módosulása ésszerűsíti az eljárás megindításának szabályait, lényegében nem módosítva azokon. Másrészt az új szabályok szerint viszont a konkrét ügyben eljáró bíró is jogosulttá válik az eljárás kezdeményezésére.⁹⁸ Az Alkotmánybíróságról szóló új törvényben a jogalkotó az alkotmánybírósági gyakorlatnak megfelelően immáron kodifikálva szabályozza jogegységi határozatok nemzetközi szerződéssel való összhangjának alkotmánybírósági felülvizsgálatát is.

Fontos hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság Alaptörvényben rögzített hatáskör-korlátozása nem vonatkozik a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára. Azaz, ha az arra jogosult indítványozók bármelyike „talál” olyan nemzetközi normát, mely Magyarországot köti, és amelyet az adott költségvetési- vagy adótárgyú törvény sért, akkor utóbbiakat normaütközés esetén az Alkotmánybíróság korlátozás nélkül megsemmisítheti.⁹⁹

A jogintézmény részletes bemutatása és a jogkövetkezmények

Jogosultak köre

A korábbi szabályozás alapján az Alkotmánybíróság hivatalból, illetve az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy bármely országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke vagy a legfőbb ügyész indítványára vizsgálta meg a nemzetközi szerződésbe ütközés szempontjából a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét.¹⁰⁰ Az új szabályozásban változatlanul a „nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során a

⁹⁷ Az Alkotmány kommentárja I. (szerk. Jakab András) Századvég Kiadó Budapest, 2009. 1141 p.

⁹⁸ „Az Abtv. lehetőséget ad a jogszabályok, illetve az állami irányítás egyéb eszközei nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén is normakontrollt végez az Alkotmánybíróság, a mérce azonban más, a nemzetközi szerződés és nem az Alkotmány. Erre tekintettel át kell gondolni a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának további szűkítését.” Dr. Paczolay Péternek, az Alkotmánybíróság elnökének 2010. szeptember 29-én benyújtott javaslata az Alkotmány- előkészítő eseti bizottság részére <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ab.pdf>

⁹⁹ A témáról lásd bővebben: Kelemen Katalin: Van még pálya. In: Fundamentum, 2011/4. 92.p.

¹⁰⁰ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. 44. § ; 21. § (3)

korábbi szabályokkal azonos módon, indítvány alapján és hivatalból is eljárhat a testület.”¹⁰¹ Az indítványozói jogosultsággal rendelkezők köre módosult, ugyanis a korábbi szabályozáshoz képest az új törvény valamivel szűkebben határozza meg azt. A jelenlegi szabályok szerint az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, illetve az alapvető jogok biztosa jogosult indítványozni. Új lehetőség ugyanakkor, hogy a konkrét ügyben eljáró bíró is jogosult ilyen eljárást kezdeményezni. Az új törvény külön taglalja a jogszabály, illetve a közjogi szervezetszabályozási eszközök nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát.

Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatánál szükséges szót ejteni az Alkotmánybíróság hivatalból történő eljárásáról, melyet úgy a korábbi, mint az új Abtv. biztosít. Az eddigi megfogalmazás szerint „az Alkotmánybíróság hivatalból nemzetközi szerződésbe ütközés szempontjából megvizsgálja a jogszabályt, vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközeit” és az eljárás „hivatalból is indulhat”.¹⁰² Ennek ellenére a testület korábbi gyakorlata alapján „az eljárás hivatalbóli megindítása az Alkotmánybíróság diszkrecionális hatáskörébe van utalva, így nem köteles megindítani akkor, ha nem jogosulttól érkezik indítvány a belső jog nemzetközi szerződésbe ütközése miatt, bár erre van lehetősége”.¹⁰³ Az új szabályozás ennél szűkebben úgy fogalmaz, hogy az érintett vizsgálatot az Alkotmánybíróság „bármely eljárása során hivatalból végzi”.

Ütközések - Jogkövetkezmények

A régi szabályok szerint a nemzetközi szerződésbe ütközés két módon következhetett be, vagy úgy, hogy a hatályos jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszköze ellentétes volt a kihirdetett, vagyis a belső jogrendszer részét képező nemzetközi szerződéssel, vagy oly módon, hogy a kihirdetett nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatot elmulasztották. Ha a nemzetközi szerződésbe olyan jogszabály ütközött, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos vagy alacsonyabb szintű volt, akkor a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt, illetőleg állami irányítás egyéb jogi eszközét az Alkotmánybíróság teljesen vagy részben megsemmisítette. A megsemmisítésről szóló határozat közzétételével, valamint a megsemmisítés jogkövetkezményével kapcsolatban a törvény visszautalt az utólagos normakontrollal kapcsolatban meghatározott rendelkezésekre.

Ha viszont a nemzetközi szerződésbe ütközés olyan jogszabállyal kapcsolatban állt fenn, amely magasabb szintű volt, mint a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, akkor az ellentét feloldása érdekében – a körülmények mérlegelése alapján – két megoldás közül választhatott az Alkotmánybíróság. Határidő megjelölésével felhívhatta a nemzetközi szerződést kötő szervet, hogy kezdeményezze a nemzetközi szerződés módosítását. Előfordulhatott azonban olyan eset is, amikor fontosabb érdek fűződött a nemzetközi szerződés változatlanul hagyása mellett, és ezért ekkor a magasabb szintű jogszabályt alkotó szervet – szintén határidő megjelölésével – hívta fel a jogszabály módosítására.

¹⁰¹ Magyarország Alaptörvénye, Kommentár, I) *Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata*

¹⁰² Az Alkotmánybíróságról szóló 1989 évi XXXII. Törvény 21§ (7), 44§ (2010. július 4-i állapot)

¹⁰³ Az Alkotmány kommentárja I. (szerk. Jakab András) Századvég Kiadó Budapest, 2009. 1141 p.

Amennyiben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a jogalkotó szerv a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, a mulasztást elkövető szervet - határidő megjelölésével - felhívhatta feladatának teljesítésére.¹⁰⁴

A normaütközés kapcsán alkalmazandó eljárásban az új Alkotmánybíróságról szóló törvény az eddigiekkel megegyező módon, két esetet különböztet meg. Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, azzal azonos vagy alacsonyabb szinten áll, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti. A megsemmisített jogszabály – ha már hatályba lépett – hatályát veszti, a kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály nem lép hatályba. Ha azonban olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, annál magasabb szinten áll, az ellentét feloldása érdekében felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.^{105 106}

Fentiek mellett – a korábbi szabályokhoz hasonlóan – azonban arra is lehetőség van, hogy nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása esetén a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére

Közjogi szervezetszabályozó eszközök (korábban: állami irányítás egyéb jogi eszközei), jogegységi határozatok

A korábbi szabályozástól eltérően az új Alkotmánybírósági törvény a közjogi szervezetszabályozó eszközök nemzetközi szerződésbe ütközésére vonatkozó előírásokat az azokkal kapcsolatos főszabályoktól elkülönülten tárgyalja.¹⁰⁷ Ezek alapján az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek a nemzetközi szerződéssel való összhangját. Emellett a jogalkotó a korábbi alkotmánybíróság gyakorlat alapján, de a korábbi jogszabályszevegtől eltérően kodifikálta, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre a Kúria jogegységi határozataira is kiterjed. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában ugyanis kimondta, hogy „hatáskörébe tartozik a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálata, s ha az alkotmánysértő, akkor annak megállapítása”.¹⁰⁸ Mindkét esetben „az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.”

¹⁰⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. Indoklás

¹⁰⁵ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. tv. 42.§

¹⁰⁶ Magyarország Alaptörvénye, Kommentár, I) Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata

¹⁰⁷ Az önkormányzati rendelet, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok vizsgálata c. fejezet, Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. tv. 37. § (2)

¹⁰⁸ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat

Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata

Magyarország Alaptörvényének vizsgált főbb rendelkezése:

„24. cikk (2) g) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben, illetve sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol”.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény vonatkozó rendelkezései

„33. § (1) Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát az Alkotmánybíróság az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében bárki indítványára felülvizsgálja. Az indítványnak az Országgyűlés határozatának közzétételét követő tizenöt napon belül be kell érkeznie”.

Összefoglalás

Az Alkotmánybíróság népszavazás elrendelésével összefüggő hatásköre az új szabályozás szerint annyiban módosult, hogy az a Kúriára telepíti az NVB döntésekkel szembeni kifogás felülvizsgálatát. E módosítás összhangban van az Alkotmánybíróság két korábbi jelentős határozatában megfogalmazott gyakorlatával, közben tehercsökkenést jelent a testület számára. Az átalakítás az Alkotmánybíróság és a Kúria közti új munkamegosztás része.

A jogintézmény részletes bemutatása

A korábbi szabályozás lényege

Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatára vonatkozó eljárás rendelkezéseit az alkotmánybíróságról szóló új szabályozás megszületéséig az új választási eljárásról szóló törvény rendezte.¹⁰⁹ A korábbi szabályozás értelmében az OVB aláírásgyűjtő ív, illetve a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni, a határozat közzétételét követő 15 napon belül – az OVB-hez – benyújtott kifogás tárgyában az Alkotmánybíróság soron kívül döntött. Emellett az Alkotmánybíróság szintén soron kívül bírálta el az Országgyűlés népszavazást elrendelő, illetve kötelezően elrendelendő népszavazás elutasítását elrendelő határozata elleni – a határozat közzétételét követő nyolc napon belül az OVB-hez benyújtott – kifogást.

Az új szabályozás lényege

A választási eljárási törvény módosítását követően a Nemzeti Választási Bizottságnak (korábban OVB) az aláírásgyűjtő ív, illetve a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást az Alkotmánybíróság helyett a Kúria bírálja el, csak „az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatának” bárki indítványára induló, „az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében” történő felülvizsgálata maradt az Alkotmánybíróság feladata.¹¹⁰ A kifogásnak a korábbi 8 napos, OVB-hez

¹⁰⁹ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. Törvény 229 § (1) A választási eljárásról 1997. évi C. törvény 130.§

¹¹⁰ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 33.§ (1)

történő benyújtási határidővel szemben immár a határozat közzétételétől számított 15 napon belül kell beérkeznie az Alkotmánybírósághoz.^{111 112} Az alább tárgyalandó egyéb megszorító rendelkezéseken kívül fontos kiemelni az új szabályozás azon részét, mely a korábbiakkal szemben most már kodifikálva rögzíti: „az Alkotmánybíróság nem vizsgálja érdemben azt az indítványt, amelyben az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik”.¹¹³

A jogintézményhez kapcsolódó korábbi joggyakorlat

Az Alkotmánybíróság első ízben 2004-ben döntött olyan ügyben, melynek egy korábbi szakaszában a hitelesítésről szóló OVB-határozat elleni kifogást is tárgyalta, majd később a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat alkotmányosságáról és törvényességéről is véleményt kellett mondania.^{114 115}

¹¹⁶ Az Alkotmánybíróság vonatkozó határozata szerint „elvben nem zárható ki az, hogy a kérdés hitelesítése, majd az aláírásgyűjtés eredményessége és a népszavazás elrendelése után olyan változásra hivatkozva terjesztenek elő kifogást, amelyet sem az OVB a hitelesítéskor – és ha volt alkotmánybírósági eljárás, – sem az Alkotmánybíróság a hitelesítés elleni kifogások elbírálása során nem vehetett figyelembe, és ez a körülmény az elutasító vagy elrendelő országgyűlési határozat ellen benyújtott kifogások alkotmánybírósági elbírálását, minden kétséget kizáróan, érdemben befolyásolhatja.” A testület határozata szerint „ilyen körülmény lehet például az Alkotmány módosulása, nemzetközi szerződés hatályba lépése vagy hatályvesztése”. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint érdemi vizsgálatot kell, hogy folytasson, tekintettel a körülményekben bekövetkezett olyan lényeges változásra, melyet az NVB, illetve az Alkotmánybíróság korábbi eljárásában értelemszerűen nem vehetett figyelembe.¹¹⁷ Ez a gyakorlatban kivételes eset, ezen kívül az Alkotmánybíróság az országgyűlési határozatot csak formai szempontból, (pl. az eljárási szabályok betartása) vizsgálhatja. A jogalkotó ezt az alkotmánybírósági gyakorlatot foglalta törvénybe az új Abtv.-ben, miszerint „az Alkotmánybíróság a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során az Országos Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja”.¹¹⁸

Tekintve, hogy a népszavazási jogorvoslással kapcsolatos jogi és alkotmányossági kérdések egy részének megítélése a Kúriához került, az Alkotmánybíróság komoly tehercsökkentést könyvelhet el. Mivel a népszavazásokat az elmúlt időszakban – 2004-ben és 2008-ban is – a közvélemény fokozott figyelemmel követte, az Alkotmánybíróság eljárásának kivételes esetekre redukálása a testület politikai döntőbírói szerepének csökkenését jelentheti. Az tény, hogy az NVB döntéssel szembeni

¹¹¹ A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 130.§ (2)

¹¹² Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 33.§ (1)

¹¹³ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 33.§ (3)

¹¹⁴ 40/2004 (X.27.) AB határozat

¹¹⁵ A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 130.§ (1)

¹¹⁶ A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 130.§ (2)

¹¹⁷ A 40/2004 (X.27.) AB határozat mellett lásd a 5/2008 (I.23.) AB határozatot

¹¹⁸ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 33.§ (2) bekezdés



felülvizsgálat kapcsán hozott kúriai döntést (ahogy valamennyi, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntést) meg lehet támadni a valódi alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályok szerint¹¹⁹ – azonban arra mindeddig egyetlen példa volt, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisítette a legfelső bírósággént működő testület döntését.¹²⁰

Jogkövetkezmény

A határozathozatalt az Alkotmánybíróságról szóló törvény rendezi, ennek értelmében – a korábbiakban a Ve-ben írtakhoz hasonlóan – az Alkotmánybíróság „az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy az Országgyűlés határozatának megsemmisítése mellett az Országgyűlést új határozat meghozatalára hívja fel”.¹²¹

¹¹⁹ A választási eljárásról 2013. évi XXXVI. törvény 233.§

¹²⁰ 31/2013. (X. 28.) AB határozat a Kúria Kvk.II.37.215/2012/2. számú végzése, valamint az Országos Választási Bizottság 41/2012. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

¹²¹ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 41.§ (4) bekezdés

Az Országgyűlés vallási tevékenységet végző szervezet elismerésével összefüggő döntésének vizsgálata

Magyarország Alaptörvényének vizsgált főbb rendelkezései:

„VII. cikk (4) Az állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek. Az együttműködésről a vallási közösség kérelme alapján az Országgyűlés dönt. Az együttműködésben részt vevő vallási közösségek bevett egyházként működnek. A bevett egyházaknak a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel az állam sajátos jogosultságokat biztosít.”

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény vonatkozó rendelkezései:

„33/A. § (1) Az Országgyűlés vallási tevékenységet végző szervezet egyházként történő elismerését elutasító határozatát az Alkotmánybíróság az érintett vallási tevékenységet végző szervezet indítványára felülvizsgálja. Az indítványnak az Országgyűlés határozatának közzétételét követő tizenöt napon belül kell az Alkotmánybírósághoz beérkeznie.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott eljárásban az Alkotmánybíróság az Országgyűlés egyházként történő elismerésre irányuló eljárásának törvényességét vizsgálja felül.”

Összefoglalás

Az Alkotmánybíróság ezen új hatáskörét az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő törvénycsomag vezette be.¹²² A bevezetett jogintézmény lényege, hogy lehetőséget biztosít azon vallási közösségeknek jogorvoslatra, akiknek bevett egyházkénti elismerésre vonatkozó kérelmét az Országgyűlés határozatban elutasította. Az Alkotmánybíróság korábban nem rendelkezett deklarált hatáskörrel az egyházak elismerésére irányuló eljárás kapcsán, melyet korábban a testület is kifogásolt.¹²³ Az ötödik Alaptörvény-módosítás óta azonban nem beszélhetünk az egyházak Országgyűlés általi elismeréséről, hanem csak együttműködésről állam és egyház között. Ezért ez a hatásköre az Alkotmánybíróságnak a későbbiekben ilyen formában biztosan nem gyakorolható, a jogalkotó által felülvizsgálendő, és az alacsonyabb szintű törvényi szabályozás szövegét összhangba kell hozni a hatályos Alaptörvény előírásaival.

A jogintézmény részletes bemutatása

Az Alaptörvény negyedik módosítása

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítását 2013. február 8-án nyújtották be. A javaslat az új fogalomként a vallási tevékenységet végző szervezeteket is a szabályozás alanyává tette.¹²⁴ Az egyházi jogállás megszerzésének feltétele az Alaptörvény vonatkozó bekezdése szerinti sarkalatos törvényben előírt követelmények teljesítése.¹²⁵ Az Alaptörvény-módosítás ezek közül a tartós működést és a társadalmi támogatottságot emelte ki, amelynek szükséges mértékét a törvényhozó

¹²² 2013. évi CXXXIII. törvény a vallási közösségek jogállásával és működésével összefüggő törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról

¹²³ 6/2013. (III. 1.) Alkotmánybírósági határozat

¹²⁴ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása

¹²⁵ Magyarország Alaptörvénye, VII. cikk (5) [korábban (4)] bekezdése

állapíthatja meg. Az alapjogok gyakorlásának és védelmének az Alaptörvényben foglalt elveivel összhangban ezekhez törvényi szabályozásban szükségképpen feltételként társulhatott – az Alaptörvény-módosítás akkori szövege szerint – a vallási jelleg és a kellő szervezeti keretek megléte, valamint az alapjogokat nem sértő működés.

Az Alkotmánybíróság határozata

Az Alkotmánybíróság az egyházügyi törvényről 2013. február 26-án – az Alaptörvény negyedik módosításának benyújtását követően – alkotmányjogi panasz alapján hozott határozatot.¹²⁶ A határozat többek között kimondta, hogy az egyházi elismerésről történő döntésnek az Ehtv.-ben foglalt szabályozása nem felel meg az Alaptörvényben foglalt tisztességes eljárás követelményének.¹²⁷ Az Alkotmánybíróság a szabályozás áttekintése során azt is megállapította, hogy az Ehtv. sem az Országgyűlés az egyházi elismerést elutasító döntése, sem a kérelemről való döntés elmaradása esetére nem biztosít jogorvoslati lehetőséget, amely módot adna a döntés tény- és jogkérdésekben történő felülvizsgálatára és az esetleges jogsérelmek kiküszöbölésére. Az Alkotmánybíróság határozatában megjegyezte, hogy nem tekinthető az Alaptörvény által megkövetelt hatékony jogorvoslatnak az Abtv. szerinti alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetősége sem (amellyel a szóban forgó ügyben egyébként a panaszosok éltek), mivel az Alkotmánybíróság nem az Országgyűlés által jogalkalmazóként lefolytatott egyedi elismerési eljárásokban megállapított tényállást és az eljárás jogszerűségét vizsgálja felül, hanem csak az elismeréssel kapcsolatos döntés során alkalmazott, illetve közvetlenül hatályosuló jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját.

A hivatkozott alkotmánybírósági határozatra is tekintettel az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága a folyamatban lévő Alaptörvény negyedik módosításához bizottsági módosító javaslatot adott be, mely indítvány rögzítette: „Az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben alkotmányjogi panaszuk van helye”. Továbbá azon kiegészítéssel élt, hogy a vallási tevékenységet végző szervezetek egyházként való elismerésének feltételeként sarkalatos törvény nemcsak huzamosabb idejű működést, társadalmi támogatottságot írhat elő, hanem a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasságot is.¹²⁸

Magyarország alaptörvényének negyedik módosítása 2013. március 25-én hirdették ki.¹²⁹ A vallási közösségek jogállásával és működésével összefüggő törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló törvényjavaslat pedig 2013. április 12-én nyújtották be. A törvényjavaslat összhangban az Alkotmánybíróság döntésével, az Alaptörvény negyedik módosítására tekintettel meghatározta a vallási tevékenység végzésének alanyi és tárgyi kereteit, újr szabályozta az elismerési eljárást és rendezte az Alkotmánybíróság döntésével érintett vallási közösségek jogi státuszát. Az Ehtv. módosítása értelmében a vallási tevékenység szervezeti kerete a

¹²⁶ 6/2013. (III. 1.) AB határozat

¹²⁷ A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról 2011. évi CCVI. törvény

¹²⁸ T/9929/51. sz. módosító javaslat Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításához
<http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929-0051.pdf>

¹²⁹ T/10750. sz. javaslat a vallási közösségek jogállásával és működésével összefüggő törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról



vallási közösség, amelynek két típusa az Országgyűlés által elismert egyház mint bevett egyház (közjogi jogalany) és a vallási tevékenységet végző szervezet (különös egyesületi formaként működő magánjogi jogalany). Az Ehtv. elfogadott módosítása a meghatározott eljárás eredményeként meghozott országgyűlési határozat alkotmánybíróági felülvizsgálatának lehetőségét biztosítja, utalva az Abtv.-ben meghatározott eljárásra, melynek lefolytatását az érintett vallási tevékenységet végző szervezet indítványozhatja.¹³⁰ Az indítványnak az Alkotmánybírósághoz az Országgyűlés határozatának közzétételét követő tizenöt napon belül kell beérkeznie. A meghatározott eljárásban az Alkotmánybíróság az Országgyűlés egyházként történő elismerésre irányuló eljárásának törvényességét vizsgálja felül.

Az Alaptörvény ötödik módosítása

Megjegyzendő, hogy az ötödik Alaptörvény-módosítás után az Alaptörvény 2013. október 1. óta nem tartalmazza az egyházként való elismerés jogintézményét, hanem az állam és egyházak közötti, a közösségi célok elérése érdekében való együttműködésről beszél. Feltehetően éppen e változás következményeként a sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben alkotmányjogi panasz sem biztosított alaptörvényi szinten. Mivel azonban az Ehtv. és az Abtv. még mindig tartalmazzák az elismert egyházakra vonatkozó eljárásokat, a jogalkotóra vár a feladat, hogy egyeztesse ezen jogszabályokat az Alaptörvény hatályos szabályozásával.

Jogkövetkezmények

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés vallási tevékenységet végző szervezet elismerésével összefüggő döntésének vizsgálatának eredményeként az Országgyűlés határozatát helybenhagyhatja, vagy az Országgyűlés határozatának megsemmisítése mellett az Országgyűlést új határozat meghozatalára hívhatja fel.¹³¹

¹³⁰ 2011. évi CCVI. törvény, 14/B. §- 15. §

¹³¹ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény

Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásával összefüggő vélemény

Magyarország Alaptörvényének vizsgált főbb rendelkezése:

*„35. cikk (5) Az Országgyűlés a Kormány - az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett - indítványára felosztatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet.
(6) A felosztás és a felosztatás a polgármester megbízatását is megszünteti”.*

Összefoglalás

Az Alkotmánybíróság szerepe gyakorlatilag változatlan, e ritkán alkalmazott hatáskör tekintetében egyetlen változás a vonatkozó szabályok részletesebbé válása, konkrétabbá tétele, magasabb, alkotmányos szintre emelése.

A jogintézmény részletes bemutatása

A szabályozás tárgyába a képviselő-testület alaptörvény-ellenes működése értendő bele, az önkormányzatok létének és megválasztásának alkotmányos alapja egyébként változatlan, a négyéves választási időköz ötévesre növelésétől eltekintve.¹³² Az Országgyűlés - a kormány javaslatára - dönt az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásáról, de a döntés előtt a kormánynak kötelező kikérnie az Alkotmánybíróság véleményét is. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság vonatkozó határozataiban már korábban is rávilágított, hogy a testület felosztatással kapcsolatos véleményében egyedül arra a kérdésre keresheti a választ, hogy az önkormányzat működése alkotmányellenes állapotot idézne-e elő. A testület véleményének nincs jogi kötő ereje, tehát nem kötelező az Országgyűlésre nézve.¹³³

Az Alkotmánybíróság e hatásköre eddig is kevésbé ismert és alkalmazott volt, az Országgyűlés a rendszerváltoztatás óta két alkalommal oszlatott fel alkotmányellenes működés miatt önkormányzati képviselő-testületet. Tiszaderzs és Tápiószele mellett azonban vitát és ismertséget váltott ki Hódmezővásárhely esete is, ahol napirendre vétel után a parlamenti döntés lehetséges hatásait a képviselő-testület tagjai magukra nézve kedvezőtlenebbnek ítélték meg, így inkább a felosztás mellett döntöttek. Ez, illetve a 2000-es évek első évtizedének második felében bekövetkezett önkormányzati működési zavarok, illetve az elképesztő mértékű felosztási hullámok egyértelművé tették, hogy bizonyos településméret felett nem alkotmányossági, hanem politikai kérdésről van szó, így bár a vizsgált hatáskör alkalmazására többször is sor kerülhetett volna, az egyes kormányok nem éltek az Országgyűlés felé ilyen javaslattal.

Megemlíthető még, hogy bár a kormány az alkotmányellenesség kimondását indítványozó javaslatának benyújtásáról maga dönt, a kormányhivatalok, illetve korábban a közigazgatási hivatalok, mint az önkormányzatok törvényességének elsődleges felügyelői kérhették a kormányt az eljárás megindítására (bár még nem volt példa rá, jogilag az sincs kizárva, hogy az Országgyűlés kérje a

¹³² Magyarország Alaptörvénye 35. cikk (2) bekezdés.

¹³³ Ld. például 1220/H/1992 AB határozat és 24/2000. (VII. 6.) AB határozat

kormánytól az indítvány benyújtását). A gyakorlatban kiemelkedő a kormányhivatalok (közigazgatási hivatalok) szerepe, mivel értelemszerűen a végrehajtó hatalom legfőbb szerve nem „lát rá” valamennyi önkormányzat működésére.

További érdekességként megemlítendő a felosztatás jogintézményének összetettsége: a folyamatban szerephez jut a kormány, az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság is, a felosztatott testület jogait gyakorló személyt pedig a köztársasági elnök nevezi ki.

A korábbi szabályozás

Az Alkotmány tételesen megjelölte az Országgyűlés azon jogkörét, mely alapján a Kormány javaslatára feloszlathatta azt az önkormányzatot, amelynek működése az Alkotmánnyal ellentétes volt.¹³⁴ Magáról a felosztatásról az Alkotmány azonban a továbbiakban semmilyen konkrét említést nem tett. Így deklarált jogintézményhez kapcsolódó többi közjogi személy, illetve intézmény szerepére csak azok általános felhatalmazásaiból következtethetünk, a részletes szabályokat a korábbi önkormányzati törvény adta meg.¹³⁵ ¹³⁶ Érdekes, hogy 2006-tól kezdődően többször is *ex lex* állapot állt elő a közigazgatási hivatalok kapcsán, mivel az akkori kormánytöbbség a regionalizációt bevezető törvényt egyszerű többséggel fogadta el, az Alkotmánybíróság pedig később kimondta, hogy a szabályozás kétharmados törvényt igényel.¹³⁷ Miután a vonatkozó határozat megsemmisítette a regionalizációs törvényt, az önkormányzati minisztérium úgy értelmezte a kialakult helyzetet, hogy az Alkotmánybíróság csak egy jogalkotási technikát marasztalt el”, ezért – ötpárti konszenzus hiányában – a kormány újra a korábban már alkotmányellenesnek nyilvánított rendeletet alkotott, úgy azonban, hogy az időközben megsemmisített Ötv.-s passzust nem korrigálta.¹³⁸ ¹³⁹ Az Alkotmánybíróság ezt követően 2008 novemberében újra megállapította a kabinet rendeletének alkotmányellenességét, ismét arra történő hivatkozással, hogy „a törvényességi ellenőrzés gyakorlására jogosult szerv hatáskörét 2/3-os törvény kell, hogy szabályozza”.¹⁴⁰ A törvényességi felügyelet alkotmányos rendszerének visszaállítására csak 2010-ben került sor.

Az új szabályozás

Kodifikációs szempontból előremutató az új szabályozás, hiszen korábban az Alkotmánybíróság szerepe sem az Alkotmányban, sem az Alkotmánybíróságról szóló törvényben nem volt kifejtett. Az Alaptörvény, vonatkozó bekezdéseiben a réginél konkrétabb, kellő részletességű szabályozást ad, elsőként egyértelműen megjelölve az Alkotmánybíróság véleményének kikérését, mint a korábbi

¹³⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) l) pont.

¹³⁵ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 29. § (1): „Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és öröklik az államszervezet demokratikus működése felett.”

30/A. § (1) m): „A köztársasági elnök dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket külön törvény a hatáskörébe utal.”

32/A. § (1): „Az Alkotmánybíróság (...) ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat”

35. § (1) l): „A Kormány ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket törvény a hatáskörébe utal”

¹³⁶ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXI. törvény 93. §

¹³⁷ A kormányzati szervezetalkítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. Törvény

¹³⁸ 90/2007. (XI.14.) AB határozat

¹³⁹ Közigazgatási hivatalok működése – az Önkormányzati Minisztérium közleménye, 2008. július 21.

<http://www.jegyzo.hu/kozigazgatasi-hivatalok-mukodese-onkormanyzati-ministerium-kozlemenye>

¹⁴⁰ 131/2008. (XI.3.) AB határozat

alkotmányban is szabályozott, illetve nevesített kormányzati indítvány immanens előfeltételét.¹⁴¹ Ezen túlmenően a jogalkotó, a korábbinál logikusabb szerkesztési elvet követve, a felosztatást a feloszlás után közvetlenül helyezi el, így a későbbi, a két jogintézmény sajátos joghatásának egyező voltát deklaráló norma nem különül el, ezáltal az utóbbi nem szorul visszautaló funkcióval bíró kiegészítésre sem.¹⁴² Ezt az Alaptörvény indoklása az egyértelműsítés igényével magyarázza.

Az Alkotmánybíróságról szóló törvény szintjén is hasonló változás állt be: az új Abtv. egyértelműen deklarálja, hogy a képviselő-testület alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a Kormány indítványa alapján a testület elvi véleményt nyilvánít.¹⁴³ Ide kapcsolódik a nemzetiségek jogairól szóló törvény, mely részletesebben, speciálisan a nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozóan határozza meg a képviselő-testületek felosztatásának folyamatát.¹⁴⁴ Az új alkotmánybírói törvény indoklása szerint pontosításként a korábbi gyakorlatnak megfelelően szükséges deklarálni, hogy az Alkotmánybíróság véleményével az ügy által felvetett absztrakt jogi kérdést válaszolja meg, nem pedig a Kormány által előterjesztett konkrét ügy tényállását.¹⁴⁵

Jogkövetkezmények

Ha az Országgyűlés kimondja a képviselő-testület felosztatását, akkor a testület megbízatása megszűnik, új választást kell kiírni, az új képviselő-testület megalakulásáig pedig, a köztársasági elnök megbízta az illetékes kormányhivatal vezetőjét, hogy az új képviselő-testület megválasztásáig terjedő időre gyakorolja azokat a feladatokat és hatásköröket, amelyeket a jogszabály a polgármesterek állapít meg, halaszthatatlan esetben döntsön olyan ügyekben, amelyek a képviselő-testület átruházható hatáskörei.¹⁴⁶ A korábbi szabályozás értelmében a köztársasági elnök köztársasági biztost nevezett ki a felosztatott testület jogainak gyakorlására.¹⁴⁷

¹⁴¹ Magyarország Alaptörvénye 35. cikk (5)

¹⁴² Magyarország Alaptörvénye 35. cikk (4)-(6)

¹⁴³ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 34. §.

¹⁴⁴ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 151. § a) pont.

¹⁴⁵ A korábbi gyakorlatra ld. Hódmezővásárhely megyei jogú város közgyűlésének felosztatásával kapcsolatos 24/2000. (VII. 6.) AB határozatot

¹⁴⁶ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 126 § b)

¹⁴⁷ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 94.§ d) pont

A vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggő vélemény

Magyarország Alaptörvényének vizsgált főbb rendelkezése

„VII. cikk (2) Az azonos hitelveket követők vallásuk gyakorlása céljából sarkalatos törvényben meghatározott szervezeti formában működő vallási közösséget hozhatnak létre.”

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény vonatkozó rendelkezései:

„34/A. § Az Alkotmánybíróság a vallási közösség alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a bevett egyház esetén a Kormány, a vallási tevékenységet végző szervezet esetén a bíróság indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít”.

Összefoglalás

Az Alkotmánybíróság új hatáskörében eljárva a vallási közösség alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a bevett egyház esetén a Kormány, a vallási tevékenységet végző szervezet esetén a bíróság indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.¹⁴⁸

A jogintézmény részletes bemutatása

Az Alkotmánybíróság ezen új hatásköréről a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény rendelkezik.¹⁴⁹ Az Ehtv. rögzíti, hogy az egyház a nyilvántartásból való törléssel szűnik meg, az törlést elrendelő határozat jogerőssé válásának napján. A korábbi megszűnési okok mellett a törvény szabályozza azt is, ha az egyház tevékenysége Alaptörvénybe ütközik - erről az Alkotmánybíróság elvi véleményt ad. Tekintettel arra, hogy az egyházi elismerés feltétele, hogy a kérelmező tevékenysége Alaptörvénybe ne ütközzék, mindenképpen indokolt a megszűnés szabályozása, ha ilyen tevékenységet már egy, már elismert egyház végez. Az elfogadott törvényjavaslat eredményeként az Alkotmánybíróság hatásköre az Alaptörvény-ellenesen működő egyház elismerésének visszavonásával összefüggő véleménnyel bővült.¹⁵⁰

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 2013. február 8-án nyújtották be. A javaslat az Átmeneti rendelkezések egyházakra vonatkozó szabályának átültetésével és az Alaptörvény rendelkezéséhez illesztése körében új fogalomként a vallási tevékenységet végző szervezeteket is a szabályozás alanyává teszi. Az Alaptörvény-módosításhoz illeszkedő vallási törvény-módosítás definíciója szerint a vallási tevékenység szervezeti kerete a vallási közösség, amelynek két típusa az Országgyűlés által elismert egyház mint bevett egyház (közjogi jogalany) és a vallási tevékenységet

¹⁴⁸ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 34/A. §

¹⁴⁹ 2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról

¹⁵⁰ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI 34/A. § Az Alkotmánybíróság a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény alapján elismert egyház alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a Kormány indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.

végző szervezet (különös egyesületi formaként működő magánjogi jogalany, mely szintén használhatja az egyház megjelölést). Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága 2013. május 6-án benyújtott módosító indítványában kiterjesztette az Alkotmánybíróság hatáskörét az alaptörvény-ellenes működéssel kapcsolatos elvi vélemény tekintetében a bevett egyház mellett a vallási tevékenységet végző szervezetre is.¹⁵¹

Az, hogy ezt a véleményezési eljárást milyen esetben ki kezdeményezheti, annak függvénye, hogy az állammal szorosabb együttműködést végző, sajátos közjogi státusszal rendelkező „bevett egyház”, vagy ilyen együttműködési formában részt nem vevő vallási tevékenységet végző szervezet működésének körében merül fel az Alaptörvénnyel való összeegyeztethetőség kérdése. Az előbbi esetében a Kormány, utóbbi esetében az ügyész indítványa alapján a bíróság rendelkezik jogosultsággal. Az Ehtv-ben található rendelkezés arra vonatkozóan, hogy „vallási közösség kizárólag olyan vallási tevékenységet gyakorolhat, amely az Alaptörvénnyel nem ellentétes, jogszabályba nem ütközik és nem sérti más közösségek jogait és szabadságát”.¹⁵² E feltételek fennállásának vizsgálata az Ehtv. szerint elsősorban az ügyész feladata, aki adott esetben pert indíthat a vallási tevékenységet végző szervezet ellen. A per során azonban a bíróság jogkörébe tartozik, hogy kötelezze a szervezetet a törvényes működés helyreállítására, vagy eljárást kezdeményezhet az Alkotmánybíróságnál annak megállapítására, hogy a vallási közösségek működése összeegyeztethető-e az Alaptörvénnyel. Az Alkotmánybíróság korábban vizsgálta, hogy az ügyészi felügyeleti rendszer megfelelő biztosítékokat nyújt-e az egyházak esetleges jogsértéseinek, visszaéléseinek kiküszöbölésére, s ezen vizsgálata során az AB megállapította, „hogy az Ehtv. szabályainál hatékonyabb fellépési lehetőségek indokoltak az egyházként működő szervezetek esetleges visszaéléseivel, jogsértéseivel szemben”, arra azonban egyértelműen rámutatott, hogy az Alaptörvénnyel való összeegyeztethetőség kérdésében a fellépési lehetőség ezáltal megfelelően biztosított.¹⁵³ Amennyiben az Alkotmánybíróság elvi véleményében a vallási közösség alaptörvény-ellenes működéséről határoz, úgy az adott szervezetet a bíróság jogutód nélkül megszünteti.

¹⁵¹ T/10750/15. sz. módosító indítvány a vallási közösségek jogállásával és működésével összefüggő törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló T/10750. számú törvényjavaslatához

¹⁵² 2011. évi CCVI. törvény, 5. § (5)

¹⁵³ 6/2013. (III. 1.) AB határozat

Az önkormányzati rendelet, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok vizsgálata

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény vonatkozó rendelkezései:

„37. § (1) Az Alkotmánybíróság a 24-26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.

(2) Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásban, alkotmányjogi panasz alapján, vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, valamint az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésében meghatározott jogegységi határozatoknak az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját. Az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.”

Összefoglalás

A vonatkozó szabályozás több lényegi újítást is tartalmaz. Korábban az Alkotmány – a többi jogszabállyal egyetemben – általános jelleggel az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalta az önkormányzati rendelet törvényességi felülvizsgálatát. A testület az önkormányzati rendeletekre vonatkozó indítványozói jogkört, a hatalmas ügyteherre való tekintettel maga szűkítette. A korábbi szabályozás visszasságából kiindulva, az új szabályozás az önkormányzati rendeletek törvényességi felügyeletét a Kúriára telepítette, az Alkotmánybíróság pedig csak az Alaptörvénnyel való összhangot vizsgálhatja.

A másik érdemi változás, hogy a jogegységi határozatok felülvizsgálata immáron az új Abtv. erejénél fogva az Alkotmánybíróság hatásköre. Ez az újítás részben kodifikálta a testület által kialakított gyakorlatot, részben pedig bővítette azt, amennyiben a jogegységi határozatokat egységesen, mindenfajta megszorítás nélkül vizsgálhatja felül az Alkotmánybíróság.

A jogszabályhely értelmezésnek problémája

A jogszabályhely értelmezése során mindazonáltal az Alapjogokért Központ arra a megállapításra jutott, hogy a (2) bekezdés szövegezése nem teljesen egyértelmű, ezért félreértésekre adhat okot. A bekezdés első mondatában felsorolt négy eljárásból hármát a kodifikáció során vesszővel, míg a „nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata” fordulatot a „vagy” szóval különítette el a jogalkotó – ezzel egyidejűleg a közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat „mércejeként” az Alaptörvényt – és ezután „illetve” fordulattal elkülönítve – a nemzetközi szerződést határozta meg. Az „illetve” fordulat kétértelműségének következtében (az lehet „vagy” vagy „és” értelmű is) az értelmezés során nehezen állapítható meg ezért, hogy utólagos normakontroll eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásban, alkotmányjogi panasz alapján vizsgálhatja-e az Alkotmánybíróság az érintett joganyagok nem csak az Alaptörvénnyel, de a nemzetközi szerződéssel való összhangját is. A szöveg szerkesztése miatt a nyelvtani értelmezést az is nehezíti, hogy logikai alapon fenti kérdés kizárólag az alkotmányjogi panasznál merül fel: ugyanis utólagos absztrakt és egyedi normakontroll eljárásban, valamint nemzetközi szerződésbe

ütközés vizsgálata esetén az Abtv. más rendelkezései szerint lehetőség van jogszabály nemzetközi szerződéssel való összhangjának vizsgálatára (és az érintett bekezdés amúgy kimondja, hogy „az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni”). Ennek következtében a kérdés valójában csak az alkotmányjogi panasz esetében merül fel: lehetséges-e ezen eljárás keretei között nem az Alaptörvénnyel, hanem a nemzetközi szerződéssel való összhang vizsgálatának indítványozó általi kezdeményezésére közjogi szervezetszabályozó eszköz vagy jogegységi határozat esetében? (Hivatalból az Alkotmánybíróság bármely eljárása során vizsgálja a nemzetközi szerződésbe ütközést). Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény Q. cikke kimondja, „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját”, elképzelhető lenne olyan eset, ahol alkotmányjogi panaszt a nemzetközi szerződéssel való összhang vizsgálata alapján nyújtanak be a tárgyalt bekezdés alapján – áttételesen természetesen hivatkozva az Alaptörvény Q. cikkére. Ebben az esetben azonban joghézag lépne fel, hiszen míg e bekezdés alapján közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat esetében lehetne alkotmányjogi panasz keretein belül nemzetközi szerződéssel való összhang vizsgálatát kezdeményeznie az indítványozónak, arra nincs kifejezett felhatalmazás, hogy az indítványozó ugyanezt jogszabály esetében megteheti. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság 2012 óta eltelt, rövid időtartamot lefedő gyakorlatában megszorítóan értelmezte a fenti rendelkezést, és azt mondta ki, hogy hatásköre „az alkotmányjogi panaszban kifogásolt jogszabályok, illetve [a] közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok alaptörvény-ellenességének vizsgálatára terjed ki”.¹⁵⁴

Mivel az új jogszabályi környezet megalkotásának célja volt, hogy a korábbiaknál egyértelműbb helyzetet teremtsen, ezért megfontolandó az Abtv. 37.§ (2) bekezdésének egyértelműsítése, abból az „illetve” fordulat elhagyása és helyettesítése, és más szövegezés kodifikálása.

A jogintézmény részletes bemutatása

A régi szabályozás

Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata az Alkotmány szerint – a többi jogszabállyal együtt – az Alkotmánybíróság hatásköre volt, ráadásul actio popularis alapján a rendeletek felülvizsgálatát bárki kérvényezhette.¹⁵⁵ Ezt a szabályozást az 1990-es évek végén szűkítette a testület, amikor kimondta, hogy a rendeletalkotás szabályainak megsértéséből eredő törvényellenesség vizsgálatát csak az illetékes közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti.¹⁵⁶ Az állami irányítás egyéb eszközei sajátos jogi kategória volt, mivel ezek a szabályozó eszközök nem érik el a jogszabály szintjét, a korábbi alkotmánybírósági törvény mégis a jogszabályokkal együtt rendelkezett az utólagos normakontrol keretében történő felülvizsgálatukról, melyet bárki kezdeményezhetett.¹⁵⁷

¹⁵⁴ 3357/2012. (XII. 5.) AB végzés. Az értelmezéshez lásd még a 3305/2012. (XI. 12.) és a 3104/2012. (VII. 26.) AB végzéseket

¹⁵⁵ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1§ b), d)

¹⁵⁶ 30/1999. (X. 13.) AB határozat

¹⁵⁷ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1§ b)

A korábbi alkotmánybíróvási törvény külön esetként szabályozta a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését, ugyanebbe a kategóriába esett az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek nemzetközi szerződésbe ütközése is.¹⁵⁸ Az eljárás sajátossága volt, hogy tág indítványozói kör mellett (Országgyűlés, Országgyűlés állandó bizottsága, országgyűlési képviselő, köztársasági elnök, a kormány vagy a kormány bármely tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész) az Alkotmánybíróság hivatalból is megindíthatta a vonatkozó eljárást.¹⁵⁹

Külön szólni kell a jogegységi határozatok felülvizsgálatáról, mely az Alkotmány és a korábbi alkotmánybíróvási törvény szerint nem tartozott a testület jogkörébe. Az Alkotmánybíróság 2005-ben nyitotta meg a jogegységi határozatok felülvizsgálata előtt az utat, amikor egy döntésében rögzítette, hogy a normajellegű határozatok vizsgálata a testület hatáskörébe tartozik.¹⁶⁰ Ezt a döntést az „élő jog” koncepciójából vezette le a testület. Eszerint az Alkotmánybíróság élő jognak a jogalkalmazási gyakorlat által egységesen használt értelmezési változatát tekinti, s ezt az értelmezést veszi alapul az esetleges alkotmányossági vizsgálat során. Eszerint, ha valamely jogszabálynak egyaránt van alkotmányos és alkotmányellenes értelmezése, s a jogszabály lehetséges több értelme közül a jogszabály az egységes bírósági joggyakorlatban alkotmányellenes tartalommal él és realizálódik, az alkotmánybíróvási eljárásban annak alkotmányellenességét meg kell állapítani.¹⁶¹ Az Alkotmánybíróságnak tehát 2005 után korlátozottan bár, de volt lehetősége vizsgálni a jogegységi határozatokat is, jóllehet ennek semmilyen jogszabályi alapja nem volt.

Az új szabályozás

Az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata esetében igyekezett szűkíteni a beérkező indítványok számát, amikor a jogszabályi rendelkezést szűkítően értelmezve kimondta, hogy az actio popularis alapján történő indítványozás csak az Alkotmánnyal ellentétes rendeletek esetében lehetséges, a más törvénnyel ellentétes rendeletek felülvizsgálatát kizárólag az illetékes közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti, mivel a hivatal feladata az önkormányzatok törvényességének fenntartása, törvényes működésének biztosítása. Ezt a visszásságot oldotta fel a jogalkotó, amikor az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően az önkormányzati rendeletek esetében szétválasztotta az Alaptörvény-ellenességet a törvényesség kérdésétől. Törvényességi kérdésekben ezentúl a kormányhivatalok indítványára a Kúria jár el.¹⁶²

Az új szabályozás értelmében az önkormányzati rendeletek esetében az Alkotmánybíróság kizárólag az Alaptörvénnyel való összhangot vizsgálhatja. A vizsgálat lehetséges utólagos absztrakt normakontroll vagy bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll, valamint a régi típusú és közvetlen alkotmányjogi panasz eljárásokban.¹⁶³

¹⁵⁸ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 44§-47§

¹⁵⁹ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 21§ (3)

¹⁶⁰ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat

¹⁶¹ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat

¹⁶² Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (4)

¹⁶³ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37§ (1)



A jogegységi határozatok tekintetében előrelépést jelent, hogy törvényi rögzíti az Alkotmánybíróság vonatkozó hatásköre, ráadásul a korábban a testület gyakorlata által kialakított korlátozás sem érvényesül a felülvizsgálat során. Az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek utódjaként létrejött közjogi szervezetszabályozó eszközök és a jogegységi határozatok felülvizsgálatának kérdését egységesen kezeli az új szabályozás.¹⁶⁴ Mindkét joganyag tekintetében ugyanazok az eljárások lehetségesek, mint a korábban részletezett önkormányzati rendeletek felülvizsgálata esetében, valamint a törvény lehetőséget ad az Alkotmánybíróságnak, hogy a jogegységi határozatok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök tekintetében a nemzetközi szerződésekkel való összhangot is vizsgálja.¹⁶⁵

Érdekesség tehát, hogy az új szabályozás értelmében a testület vizsgálhatja a nemzetközi szerződésbe ütközést a jogegységi határozatok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök tekintetében, de ugyanezt nem teheti meg az önkormányzati rendeletek esetében, hiszen ez – a törvényességi felügyelet keretében – a Kúria feladata.

A fenti eljárásokban hozott döntések jogkövetkezményeire az általános szabályok vonatkoznak.

¹⁶⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 37§ (2)

¹⁶⁵ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 37§ (2)

A köztársasági elnök tisztségétől való megfosztása

Magyarország Alaptörvényének vizsgált főbb rendelkezései:

„13. cikk

(1) A köztársasági elnök ellen büntetőeljárást csak megbízatásának megszűnése után lehet indítani.

(2) Az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő, illetve a szándékos bűncselekményt elkövető köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a tisztségtől való megfosztást.

(3) A megfosztási eljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A szavazás titkos.

(4) Az Országgyűlés határozatának meghozatalától kezdődően a megfosztási eljárás befejezéséig a köztársasági elnök nem gyakorolhatja hatásköreit.

(5) A megfosztási eljárás lefolytatása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.

(6) Ha az Alkotmánybíróság az eljárás eredményeként a köztársasági elnök közjogi felelősségét megállapítja, a köztársasági elnököt tisztségétől megfoszthatja”.

Összefoglalás

A korábbi Alkotmány a köztársasági elnök immunitására vonatkozóan előírta: „A köztársasági elnök személye sérthetetlen, büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja”.¹⁶⁶ A tisztséget betöltő személy sérthetlenségét a hatályos Alaptörvény is egyértelműen deklarálja.¹⁶⁷ A korábbi Alkotmányban szabályozott felelősségre vonási eljárás lényegét tekintve nem változott az új szabályozásban.¹⁶⁸ A kezdeményezésre jogosultak köre változatlan maradt, az Alkotmánybíróság hatásköre egyetlen speciális elemében módosult, nevesítve, hogy nem járhat el büntetőbírósként. Az új Abtv. azt is rögzíti, hogy az érdemi döntést a teljes ülés kétharmadának egyetértésével hozza meg – ez az Alkotmánybíróság egyetlen ilyen hatásköre. Meg kell azonban jegyezni, hogy a rendszerváltás óta eltelt időszakban a jogintézmény alkalmazására még nem volt példa.

A jogintézmény részletes bemutatása

A korábbi szabályozás lényege

A korábbi Alkotmány szerint a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztását az országgyűlési képviselők egyötödének indítványára, az országgyűlés kétharmados titkos szavazáson meghozott döntése alapján, az Alkotmánybíróság speciális eljárás keretében, teljes ülésen folytathatta le, melynek befejezéséig hatásköreit az államfő nem gyakorolhatta.

A régi Alkotmány két esetkört határolt el élesen. Az egyik esetkör, amikor a köztársasági elnök a tisztsége gyakorlása során az Alkotmányt, ill. más törvényt sértett meg – ebben az esetben az eljárás

¹⁶⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 31/A.§ (1) (2009. december 31. napján hatályos állapot szerint)

¹⁶⁷ Magyarország Alaptörvénye 12. cikk

¹⁶⁸ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 32.§ (2009. december 31. napján hatályos állapot szerint)

eredményeként az Alkotmánybíróság vagy megállapíthatta, hogy az államfő nem követett el jogsértést, vagy megállapíthatta, hogy azokat szándékosan sértette meg.¹⁶⁹ Utóbbi esetben közjogi szankcióval sújtotta (tehát tisztségétől megfosztotta), vagy – annak ellenére, hogy a testület a szándékos törvénysértést megállapította – nem alkalmazott közjogi szankciót.¹⁷⁰ Ebből következően a törvénysértés megállapítása esetén az Alkotmánybíróságnak mérlegelési jogkörében lehetősége és nem kötelezettsége volt a szankció alkalmazására. Ebben az esetben külön döntést kellett hozni a törvénysértésről és a tisztségtől való megfosztásról, amelyek ellen nem volt jogorvoslat.

A másik esetkör a köztársasági elnökkel szembeni büntetőeljárás volt. Az Alkotmány szerint kizárólag hivatali idő lejárta után volt felelősségre vonható az államfő, kivéve, ha hivatali ideje alatt, hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett, büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt indult. Ekkor az Alkotmánybíróságnak a saját eljárási szabályai egyidejű alkalmazása mellett figyelembe kellett vennie a büntetőeljárás alapvető rendelkezéseit is, melynek során a vádat az Országgyűlés saját tagjai közül kijelölt vádbiztos képviselte. Mérlegelési jogkörében az Alkotmánybíróság elsődlegesen a megfosztás jogkövetkezményét alkalmazhatta, indokolt esetben pedig ezt követően büntetőjogi jogkövetkezményt is megállapíthatott.

Az új szabályozás lényege

A hatályos Alaptörvény szövege alapján kizárólag a megbízatás megszűnése után indítható büntetőeljárás az államfő ellen.¹⁷¹ Ha azonban az államelnök az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely más törvényt szándékosan megsért, kezdeményezhető vele szemben a tisztségtől való megfosztási eljárás (ez nem vonatkozik azokra a cselekményekre, amelyek a tisztsége gyakorlásával nem függenek össze, ill. amelyek azzal összefüggnek, de nem szándékosak). A kérdés elbírálása során az országgyűlési képviselők egyötödének indítványára, az országgyűlési képviselők kétharmadának titkos szavazással meghozott döntése alapján, az Alkotmánybíróság saját hatáskörében soron kívül járhat el, mely időtartam alatt az államfő hatásköreit – a korábbi szabályozásnak megfelelően – nem gyakorolhatja. Az eljárás kezdetén az Alkotmánybíróság megvizsgálja az indítvány jogszerűségét, és amennyiben az Alaptörvényben foglalt kritériumoknak nem felel meg, érdemi vizsgálat nélkül szünteti meg az eljárást.¹⁷² Amennyiben az indítványt befogadja, az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság az Abtv.-ben meghatározott általános eljárási szabályokat és a büntető- és a polgári eljárásban meghatározott bizonyítási eszközöket is alkalmazhatja.¹⁷³

¹⁶⁹ Az Alkotmány kommentárja (szerkesztette: Jakab András) Századvég Kiadó Budapest, 2009. 1085. p.

¹⁷⁰ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 31/A.§ (6) (2009. december 31. napján hatályos állapot szerint)

¹⁷¹ Magyarország Alaptörvénye 13. cikk (1)

¹⁷² Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 35.§ (2)

¹⁷³ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 35.§



Jogkövetkezmények

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök meghallgatását követően kétharmados szavazataránnyal meghozott döntéssel kizárólag közjogi szankció alkalmazását rendelheti el. Ha ennek alapján nem fosztja meg tisztségétől az államfőt, akkor kizárólag a megbízatásának lejártát követően vonható felelősségre. Amennyiben pedig megfosztja tisztségétől, rendes bíróság előtt kell felelnie cselekményeiért.

A hatásköri összeütközés feloldása

Magyarország Alaptörvényének vizsgált főbb rendelkezése:

„24. cikk (2) g) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben, illetve sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol”.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény

„36. § (1) Ha – a bíróságok és a közigazgatási hatóságok kivételével – az állami szervek, illetve állami és önkormányzati szervek között hatásköri összeütközés merül fel, az érintett szerv az Alkotmánybíróságnál indítványozhatja a hatásköri összeütközés Alaptörvény értelmezése alapján történő megszüntetését.

(2) Az Alkotmánybíróság dönt arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezett szervet.”

Összefoglalás

Az Alkotmánybíróság – e sokáig elsősorban közigazgatási jogviták eldöntésére használt – hatásköre tekintetében látszólag szűkebb mozgástérrel rendelkezik, mint korábban. A látszólagos hatáskörelvonás valójában a testület korábbi elnökének párhuzamos véleményét figyelembe vevő tehercsökkentés. Az átalakítás egyben a német mintához való közeledést és e fontos alkotmánybírósági hatáskör felértékelődésének lehetőségét hordozza magában. Az új Abtv. abban is pontosítja a szabályozást, hogy a hatásköri összeütközés megszüntetésére az Alkotmánybíróságnak kizárólag az Alaptörvény értelmezése útján van lehetősége. Így csak „jelentős alkotmányjogi kérdés” képezheti e hatáskör tartalmát.

A jogintézmény részletes bemutatása

A korábbi szabályozás lényege

A korábbi alkotmánybírósági törvény értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott egyebek mellett „az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetése”.¹⁷⁴ A korábbi törvény szerint sem tartozott az Alkotmánybíróság hatáskörébe a bíróságok részvételével zajló hatásköri összeütközések tisztázása.¹⁷⁵ A szabályozás az eljárás megindítását – az érintett állami szervek, illetve önkormányzatok általi – indítványozáshoz kötötte, továbbá az alkotmányvédő szerv döntéshozatalánál kizárta a felek meghallgatásának lehetőségét.

Korábbi joggyakorlat

A hatásköri összeütközéssel kapcsolatos korábbi alkotmánybírósági gyakorlat két elemét érdemes kiemelni. Egyrészt, az Alkotmánybíróság működésének első húsz évében 33 hatásköri összeütközéssel kapcsolatos eljárás ismert, az esetjog pedig azt mutatja, hogy ez az alkotmánybírósági hatáskör

¹⁷⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1.§ f)

¹⁷⁵ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 50.§

elsősorban adott közigazgatási ügyben eljáró hatóság „végső” kijelölésére szolgált.¹⁷⁶ Másrészt, a testület egyik fontos végzésében azt a kérdést vizsgálta, hogy alkotmányos-e, ha az országgyűlési biztos nem vizsgálhatja és ellenőrizheti az ügyészséget.¹⁷⁷ Ugyan az indítványozó biztosok visszavonták az indítványt, Sólyom László párhuzamos véleményében a hatásköri összeütközés keletkezésének és értelmének lényegi összefoglalását adta. Az alkotmányvédő szerv addigi gyakorlatában ilyen esetekben csak a konkrét ügygel foglalkozott, és nem végzett azon túlmutató alkotmány-értelmezést.¹⁷⁸ Az Alkotmánybíróság volt elnöke párhuzamos véleményében – és később az Alkotmánybíróság első évtizedét összefoglaló művében is – a testület e szűk felfogása ellen foglalt állást.¹⁷⁹ Sólyom szerint ilyen esetekben a tágabb alkotmányértelmezés a jövőre nézve kijelölheti az adott szervek államszervezetben elfoglalt helyét, a hatásköreik terjedelmét és gyakorlásuk konkrét módját, megelőzve ezzel a saját jogalkalmazói értelmezést. Sólyom ezzel egyúttal a német alkotmánybíróság értelmezésének átvételét kezdeményezte, illetve megjegyezte: az egyszerű közigazgatási hatásköri összeütközés „természete szerint nem is kívánna meg az alkotmánybírósági hatáskört”.¹⁸⁰

Az új szabályozás

A jogalkotó az új alkotmánybírósági törvény megalkotásakor korrigálta is a szabályozást: a közigazgatási hatóságok hatásköri jogvitáit immáron nem az Alkotmánybíróság bírálja el.¹⁸¹ Valójában ezzel csak a Ket. vonatkozó szabályainak 2005 novemberi hatálybalépése utáni helyzetet vezette át az alkotmánybírósági törvényen, ettől az időponttól ugyanis e hatásköri vitákban már a Fővárosi Ítéltábla járt el az Alkotmánybíróság helyett.¹⁸² Az önkormányzatok egymás közti hatásköri jogvitáinak feloldása az új szabályozással már szintén nem az Alkotmánybíróság feladata, az erre vonatkozó, Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő ügyek megszűnését végzésben állapította meg az Alkotmánybíróság.¹⁸³ Az indítványozás továbbra is a hatásköri vitában érintett szerv joga. Az új szabályozás – az alkotmányvédő szerv eljárási nyilvánossága növelésével összhangban – már nem zárja ki a felek meghallgatásának lehetőségét, mivel az új szabály szerint „az Alkotmánybíróság dönt arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezett szervet” és ezzel együtt kikerült a korábbi szabályban még szereplő „az indítványozó meghallgatása nélkül” fordulat.¹⁸⁴¹⁸⁵

¹⁷⁶ Vincze Attila: Egy félreértett alkotmánybírósági hatáskörrel: a hatásköri összeütközés megszüntetése. *Közjogi Szemle* 2009/4. szám 14-15. oldal; Kukorelli István – Papp Imre – Takács Imre: Az alkotmánybíróság In: Kukorelli Imre (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, Budapest 2002 (400.o.)

¹⁷⁷ 42/1998. (X. 2.) AB végzés, különös tekintettel Sólyom László párhuzamos véleményére.

¹⁷⁸ Tilk Péter: A magyar alkotmánybíróság. PHD-értekezés. Pécs 2008 Internetes hozzáférés: http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/Tilk_Peter_ertekezes.pdf (a letöltés időpontja 2013.10.08.), 134. o.

¹⁷⁹ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest 2001 347-349. o.

¹⁸⁰ Lásd a német alkotmánybíróságról szóló törvény (BVerfGE) 67. §-át, mely a hatásköri összeütközés esetén előzetesen felmerülő és eldöntendő jogkérdés elbírálását is az eljárás részévé teszi.

¹⁸¹ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 36.§

¹⁸² A Közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004 CXL. törvény

¹⁸³ <http://www.mabie.hu/node/1416>

¹⁸⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 50. § (2)

¹⁸⁵ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 36.§ (2)



A tehercsökkentés valamint, hogy a jogalkotó a hatáskör gyakorlását az Alaptörvény értelmezéséhez kötötte, megteremti a hatásköri összeütközés tágabb, német mintára történő alkotmánybíróági értelmezésének lehetőségét.¹⁸⁶

Jogkövetkezmények

Jogkövetkezmények tekintetében a jogalkotó lényegében átemelte a korábbi szabályozásban foglaltakat. Így az Alkotmánybíróságról szóló új törvény szerint is az Alkotmánybíróság dönt arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezett szervet.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Részletesen lásd a német Organstreitverfahren jelentőségét: Vincze 2009, 15-18.

¹⁸⁷ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 36.§ (2)

Az Alaptörvény értelmezése

Magyarország Alaptörvényének vizsgált főbb rendelkezése:

„24. cikk (2) g) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben, illetve sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol”.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény vonatkozó rendelkezései:

„38. § (1) Az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, illetve a Kormány indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.

(2) Ha a konkrét alkotmányjogi probléma állami szerv jogállásával, működésével, vagy feladat- és hatáskörével összefüggésben merül fel, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezésének értelmezését az (1) bekezdés alapján akkor végzi, ha az alkotmányjogi probléma az Alaptörvénnyel összhangban történő működést, illetve feladat- és hatáskörgyakorlást ellehetetleníti, illetve az értelmezési bizonytalanság a jogbiztonságot veszélyezteti.”

Összefoglalás

A hatalommegosztás elméletét figyelembe véve a jogalkotó úgy döntött, hogy alkotmányértelmezésre kizárólag akkor kerülhet sor, ha az indítványozó valamely konkrét alkotmányjogi probléma szempontjából kezdeményezi valamely konkrét rendelkezés értelmezését kezdeményezi és az adott alkotmányjogi probléma közvetlenül az alkotmányból levezethető.

Ezzel az új szabályozás az Alkotmánybíróságnak a mindenkor alkotmány értelmezésére vonatkozó hatáskörének jellegét a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban kikristályosodott jogelvekkel összhangban, azokat kodifikálva határozza meg.

A jogintézmény részletes bemutatása

A korábbi és az új szabályozás részletes összehasonlítása

Az eddigiekhez hasonlóan meghatározott kör alkotmányértelmezést is indítványozhat. Ezt az új szabályok alapján az Országgyűlés, annak bizottsága, a köztársasági elnök, illetve a Kormány kezdeményezhet. A korábbi szabályozás a kezdeményezés jogát a felsoroltakon kívül a Kormány tagjának, a Legfelsőbb Bíróság elnökének, az Állami Számvevőszék elnökének és a legfőbb ügyésznek is biztosította.

Míg azonban a korábbi szabályozás semmilyen feltételt nem szabott az alkotmányértelmezés tárgyköre tekintetében, a jogalkotó – az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatára hivatkozva – az új Abtv. normaszövegébe építve leszögezte, hogy alkotmányértelmezés konkrét alkotmányjogi problémával

összefüggésben lehetséges.^{188 189} A hatáskör gyakorlásának további feltétele, hogy a konkrét probléma más jogszabály közbejötté nélkül közvetlenül az Alaptörvényből legyen levezethető.¹⁹⁰

További korlátozás, hogy amennyiben az alkotmányértelmezés valamely állami szerv jogállásával kapcsolatos, az Alkotmánybíróság csak akkor végzi el az értelmezést, ha a felmerült probléma ellehetetlenítené a szerv működését vagy jogbizonytalanságot okozna.¹⁹¹

Az absztrakt alkotmányértelmezést az Alkotmánybíróság valójában már igen korán visszautasította, és megszorítóan értelmezte a hatáskörét. Döntésében a testület elvi jelleggel mutatott rá, hogy az alkotmányértelmezés kapcsán figyelembe kell venni a hatalommegosztás elméletét. Ennek alapján „alkotmányértelmezésre kizárólag akkor kerülhet sor, ha az indítványozó valamely konkrét alkotmányjogi probléma szempontjából kezdeményezi valamely konkrét rendelkezés értelmezését és az adott alkotmányjogi probléma közvetlenül az Alkotmányból levezethető”.¹⁹² A testület tehát ebben az igen korai határozatában már kifejtette, hogy hatáskör kiterjesztő értelmezése esetén a gyakori alkotmányértelmezés következtében egyfajta alkotmánybírói kormányzás alakulna ki, amellyel a testület magára vállalná a törvényhozó, illetve a végrehajtó hatalom felelősségét is.

Jogkövetkezmények

A norma alkotmányos tartalmának megállapítása félúton helyezkedik el a megsemmisítés és a norma alkotmányosságának pozitív megállapítása között.¹⁹³ Ez tehát lényegében azoknak az alkotmányos követelményeknek a megállapítása, melyek fennállása esetén a norma alkotmányosan létezhet. Ezzel összhangban az új Abtv. a korábbiakhoz hasonlóan rendelkezik arról, hogy az Alaptörvény értelmezéséről szóló határozatot a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. Az alkotmányértelmezés *erga omnes* hatályú, mely a kihirdetés napjától mindenkire kötelező és a folyamatban lévő ügyekre is irányadó.¹⁹⁴

¹⁸⁸ Ld. Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Századvég Kiadó, 2009; I. kötet, p. 1149.

¹⁸⁹ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 51.§

¹⁹⁰ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 38. §. (1)

¹⁹¹ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 38. §. (2)

¹⁹² Ezt az elvet a 31/1990. (XII. 18.) AB határozat fektette le.

¹⁹³ Ld. ABH 1993.256. Idézi Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Századvég Kiadó, 2009; I. kötet, p. 1154.

¹⁹⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 39. §. (1), ABH 1993, 256, 266, valamint ABH 1997, 331, 332.