

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 egyértelműsítene 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 hatáskörkorlátozás 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