

Az Alkotmánybíróságról szóló törvény módosításának főbb irányai

Az Alkotmánybíróságról szóló törvény tervezett módosítása az Alaptörvény tizenhetedik módosításához igazítja az Alkotmánybíróság szervezetére, működésére és eljárásaira vonatkozó szabályokat, ugyanakkor több ponton érdemi intézményi változást is eredményez. A javaslat legfontosabb elemei az alkotmánybírói megbízatás időtartamára vonatkozó korábbi törvényi szabály megszüntetése, az Alkotmánybíróság elnökének testületen belüli megválasztása, a költségvetési garanciák egyszerűsítése, valamint a döntések hivatalos közzétételi rendszerének átalakítása.

A módosítások összhatása kettős. Az elnök belső megválasztása és egyes helyettesítési szabályok erősítik a testület szervezeti önigazgatását, ezzel párhuzamosan azonban több korábbi garanciális elem szűkül vagy megszűnik. Ide tartozik a tizenkét éves, egyszeri alkotmánybírói mandátum törvényi rögzítésének eltörlése, egyes részletes pénzügyi garanciák megszüntetése, a megsemmisített jogszabályon alapuló bírói döntések külön törvényi védelmének kivezetése, továbbá a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatásáról szóló országgyűlési döntés kötelező előzetes alkotmánybírói kontrolljának megszüntetése. A javaslat ezért összességében részben növeli ugyan az Alkotmánybíróság belső döntési autonómiáját, azonban gyengít bizonyos személyi, pénzügyi, jogbiztonsági és kontrollgaranciákat, amely végső soron több ponton is hátrányos lehet a jogállamiság szempontjából.

1. A módosítás szabályozási háttere

A Kormány társadalmi egyeztetésre bocsátotta azt a törvényjavaslatot, mely több ponton is módosítani kívánja az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvényt (a továbbiakban: Abtv.) A javaslat célja az Alaptörvény tizenhetedik módosításával megváltozott rendelkezések és az Alkotmánybíróság szervezetére, működésére, valamint eljárásaira vonatkozó törvényi szabályok közötti összhang megteremtése. A változások az alkotmánybírói megbízatás időtartamát, az Alkotmánybíróság elnökének megválasztását, a testület költségvetési helyzetét,

döntéseinek hivatalos közzétételét, továbbá egyes hatásköri és jogkövetkezményi rendelkezéseket érintenek.

A módosítás értékelésekor különbséget kell tenni az Alaptörvény által megállapított és az Abtv.-ből eredő szabályok között. A törvényjavaslat több helyen nem önálló, új alkotmányos konstrukciót hoz létre, hanem az Alaptörvény tizenhetedik módosítása miatt szükségtelenné vagy ellentmondásossá vált törvényi rendelkezéseket helyez hatályon kívül. Más pontokon azonban az Abtv. korábbi garanciális vagy eljárási szabályainak érdemi megváltoztatására is sor kerül.

2. Az alkotmánybírói megbízatás időtartamának törvényi szabálya

A Javaslat hatályon kívül helyezné az Abtv. 6. § (3) bekezdését. A hatályos rendelkezés szerint az Alkotmánybíróság tagjának megbízatási ideje tizenkét év, és az alkotmánybíró nem választható újra. A rendelkezés eltörlése ezért az egyik legjelentősebb változás: az Abtv.-ből kikerül mind a tizenkét éves, határozott megbízatási idő, mind az újraválaszthatóság kizárásának törvényi tétele. A módosító normaszöveg önmagában nem határozza meg az ezek helyébe lépő teljes anyagi jogi szabályozást; annak megállapításához az Alaptörvény módosított rendelkezéseit is figyelembe kell venni. Az azonban a két törvényszöveg összevetéséből egyértelmű, hogy a jövőben az alkotmánybírói megbízatás időbeli kereteit nem az Abtv. korábbi tizenkét éves mandátumszabálya rendezi.

A hatályos Abtv. az alkotmánybíróvá választhatóság feltételeként már korábban is előírta, hogy a jelölt a hetvenedik életévét még ne töltse be. Ez azonban csak a megválaszthatóság életkori feltétele, és önmagában nem azonos a hivatalban lévő alkotmánybíró megbízatásának megszűnésére vonatkozó életkori szabállyal, melyet az Alaptörvény legutóbbi módosítása vezetett be. A módosítás rendszertani jelentősége éppen abban áll, hogy a tizenkét éves törvényi mandátum megszüntetésével az alkotmánybírói megbízatás időbeli meghatározása alapvetően az új alaptörvényi konstrukcióhoz igazodik. Megjegyzendő, hogy az újraválaszthatóság ismételt lehetővé tétele aggályokat vet fel a testület tagjainak függetlensége kapcsán, hiszen az alkotmánybírói döntések adott esetben igazodhatnak ahhoz a személyes érdekhez, mely a megbízatás megújítását elősegítheti. Az újraválasztás lehetőségét az eddigi

szabályok éppen azért zárták ki, hogy egyetlen alkotmánybírónak se kelljen az aktuális kormánytöbbség számára elfogadható tevékenységet folytatni pusztán egyéni érdekből.

3. Az Alkotmánybíróság elnökének megválasztása

A javaslat legjelentősebb szervezeti újítása az Alkotmánybíróság elnökének testületen belüli megválasztása. Az Abtv. új 17/A. §-a részletes pályázati és választási eljárást vezet be. Az elnöki tisztségre kizárólag az Alkotmánybíróság tagja pályázhat, az elnök személyéről pedig a testület teljes ülése dönt. Az elnök kiválasztása ennek következtében az Alkotmánybíróság belső szervezeti döntésévé válik.

A pályázatot főszabály szerint az elnöki megbízatás várható megszűnését megelőző kilencven napon belül kell kiírni. Ha a megbízatás más okból szűnik meg, a kiírásra legfeljebb harminc nap áll rendelkezésre; eredménytelen pályázati vagy választási eljárás után pedig tizenöt napon belül új pályázatot kell kiírni.

A pályázati kiírást a főtitkár által összehívott, az Alkotmánybíróság három, életkorban legidősebb tagjából álló eseti bizottság készíti elő. A pályázat benyújtására legalább harminc, legfeljebb negyvenöt napot kell biztosítani. A kiírást az Alkotmánybíróság honlapján nyilvánosságra kell hozni, de a nyilvánosság nem jár együtt a pályázói kör megnyitásával: pályázatot továbbra is csak hivatalban lévő alkotmánybíró nyújthat be.

A pályázatokat zárt borítékban kell a főtitkárhoz benyújtani, aki azokat a határidő lejártát követő napon bontja fel, és másolati formában valamennyi alkotmánybíró rendelkezésére bocsátja. A választásra legfeljebb harminc napon belül kerül sor.

Az elnök megválasztásához az Alkotmánybíróság tagjai több mint felének támogató szavazata szükséges. A törvény tehát a teljes tagság abszolút többségét követeli meg. Ha az első szavazás eredménytelen, azt legfeljebb három alkalommal meg kell ismételni; a további fordulókban már csak az első szavazáson legtöbb szavazatot kapott, legfeljebb két jelöltre lehet érvényesen szavazni. Ha az elnök így sem választható meg, a teljes pályázati eljárás eredménytelen, és új eljárást kell indítani.

Az új rendszer az elnök legitimációját az Alkotmánybíróság tagjainak bizalmához köti, és ezzel erősíti a testület belső öngazgatási jellegét. A szabályozás ugyanakkor nem tartalmaz olyan

végző kisegítő mechanizmust, amely ismételten eredménytelen választás esetén automatikusan vagy külső állami szerv döntésével biztosítaná a tisztség betöltését. Az elnök megválasztása ezért a testületen belüli többség kialakulásától függ.

4. Az elnöki megbízatás kezdete és megszűnése

Az új elnök megbízatása – ha megválasztására még a korábbi elnök megbízatásának megszűnése előtt sor kerül – a korábbi elnöki megbízatás megszűnésével kezdődik. Ha az elnöki tisztség már betöltetlen, a megbízatás a megválasztás időpontjában veszi kezdetét. A szabály lehetővé teszi az előre látható utódlás rendezését, ugyanakkor a már megüresedett tisztség esetében a megválasztáshoz kapcsolja a megbízatás létrejöttét.

A módosított 18. § szerint az elnöki megbízatás a megbízatási idő leteltével, az alkotmánybírói tagság megszűnésével vagy lemondással ér véget. A „megbízatási idő letelte” új megszűnési okként kerül be az Abtv.-be; a hatályos törvény az elnöki megbízatás megszűnését jelenleg csak az alkotmánybírói tagság megszűnéséhez és a lemondáshoz kapcsolja.

Az elnök a lemondását a jövőben nem az Országgyűlés elnökével, hanem az Alkotmánybíróság főttségével közli. A lemondáshoz továbbra sem szükséges elfogadó nyilatkozat vagy indoklás, és az elnöki megbízatás a lemondás benyújtásának napján szűnik meg. Az elnöki tisztségről való lemondás az alkotmánybírói tagságot változatlanul nem érinti.

Az új 74/E. § az első pályázati eljárásra átmeneti szabályt állapít meg. Ha az elnök megbízatása az Alaptörvény tizenhetedik módosításának hatálybalépése után szűnik meg, a főttség az első pályázatot csak a hatálybalépést követő második hónap első napja után írhatja ki. Ez a szabály az elnökválasztási eljárás megindítását időben az új alaptörvényi, személyre szabott rendelkezések érvényesüléséhez igazítja.

5. A költségvetési garanciák egyszerűsítése

Az Abtv. 4. §-ának módosítása nem új költségvetési önállóságot hoz létre, hanem a már fennálló szabályozást egyszerűsíti. Változatlan marad, hogy az Alkotmánybíróság költségvetése a központi költségvetés önálló fejezete, a testület a költségvetési javaslatát és a végrehajtásról szóló beszámolóját maga állítja össze, a Kormány pedig ezeket változtatás nélkül köteles az Országgyűlés elé terjeszteni.

A hatályos szabályozás azonban ennél részletesebb pénzügyi garanciákat tartalmaz. Nemcsak azt írja elő, hogy az Alkotmánybíróság teljes költségvetése és személyi kiadásainak előirányzata nem lehet kevesebb az előző évi összegnél, hanem rendelkezik a személyi juttatási előirányzat év közbeni többletforrásokkal, illetve a kúriai bírók illetményemeléséhez szükséges forrásokkal való korrekciójáról is. Ezt a mechanizmust a munkaadói járulékok és a szociális hozzájárulási adó előirányzatára is alkalmazni kell.

A módosítás e részletes korrekciós és rész-előirányzati garanciákat elhagyja, és kizárólag azt az általános követelményt tartja fenn, hogy az Alkotmánybíróság költségvetése ne legyen kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél. A változás ezért nem a költségvetési védelem megerősítéseként, hanem annak egyszerűsítéseként és részleges szűkítéseként értékelhető. Az összköltségvetés nominális minimuma fennmarad, de megszűnik a személyi kiadásokhoz, az illetményemelésekhez és a kapcsolódó közterhekhez kötött külön törvényi korrekciós mechanizmus. Ez a változtatás is az Alkotmánybíróság függetlenségének szűkítésére utaló körülmény.

6. A döntések hivatalos közzétételének átalakítása

A hatályos Abtv. szerint az Alkotmánybíróság valamennyi határozatát és végzését, teljes ülési állásfoglalását, valamint minősített adatot nem tartalmazó normatív határozatát az Alkotmánybíróság Határozatai hivatalos lapban kell közzétenni. Emellett a határozatok az Alkotmánybíróság honlapján is hozzáférhetők.

A módosítás ezzel szemben tételesen meghatározza a Magyar Közlönyben kötelezően közzéteendő döntéseket. Kötelező a közlönybeli közzététel az Alaptörvény, az Alaptörvény módosítása, valamint jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítéséről, a jogszabály hatálybalépésének ideiglenes felfüggesztéséről, az Országgyűlés népszavazási határozatának vizsgálatáról, a köztársasági elnök tisztségtől való megfosztásáról és az Alaptörvény értelmezéséről szóló határozatok esetében. Más határozat vagy végzés Magyar Közlönyben való közzétételét az Alkotmánybíróság elrendelheti, de az már nem automatikusan kötelező.

A változás ezért egyszerre jelent publikációs fórumváltást és a kötelező hivatalos közzétételi kör átalakítását. Nem egyszerűen arról van szó, hogy az Alkotmánybíróság Határozatai helyett

minden döntés a Magyar Közlönyben jelenik meg. A módosított Abtv. alapján csak a törvényben felsorolt határozatok közlönybeli közzététele kötelező, míg más határozatok és végzések közzététele testületi döntéstől függ.

A jogalkotásról szóló törvény módosítása ugyanakkor kimondja, hogy a Magyar Közlöny tartalmazza azokat az alkotmánybíróági határozatokat és végzéseket, amelyek közzétételét törvény vagy az Alkotmánybíróság elrendelte, továbbá az Alkotmánybíróság teljes ülési állásfoglalásait. Ezzel összhangban az Abtv. 16. § (6) és 70. § (2) bekezdésében az Alkotmánybíróság Határozatait hivatalos lapra történő hivatkozás helyébe a Magyar Közlöny lép.

A határozatoknak az Alkotmánybíróság honlapján való hozzáférhetővé tételét szabályozó 44. § (2) bekezdést a módosító nem érinti. A közlönybeli közzétételi kör szűkülése ezért önmagában nem jelenti a határozatok általános nyilvánosságának megszüntetését, de megváltoztatja azt, hogy mely döntések jelennek meg kötelezően a hivatalos lapban.

7. A jogszabály-megsemmisítés jogkövetkezményei

A módosított 45. § (1) bekezdés a jogszabály-megsemmisítés főszabályát tartalmilag nem változtatja meg: a megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés a megsemmisítésről szóló határozat hivatalos közzétételét követő napon veszti hatályát és válik alkalmazhatatlanná, a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály pedig nem lép hatályba. A változás abban áll, hogy a joghatás kezdő időpontja az Alkotmánybíróság Határozatai helyett a Magyar Közlönyben való közzétételhez kapcsolódik.

Ennél lényegesebb tartalmi változás az Abtv. 41. § (5) bekezdésének hatályon kívül helyezése. A hatályos rendelkezés szerint a jogszabály megsemmisítése főszabály szerint nem érinti a megsemmisített jogszabályon alapuló, az Alkotmánybíróság előtti eljárásban nem felülvizsgálható vagy felül nem vizsgált bírói döntéseket, kivéve, ha az Alkotmánybíróság a megsemmisítő határozatában ettől eltérően rendelkezik.

A rendelkezés eltörlésével megszűnik a bírói döntések ilyen formában megfogalmazott, külön törvényi védelme a jogszabály megsemmisítésének következményeivel szemben. Ebből azonban nem következik automatikusan valamennyi korábban jogerőre emelkedett bírói döntés felülvizsgálhatósága vagy hatályvesztése. A bírói döntések jogerejére, a rendkívüli

jogorvoslatokra és az alkotmánybírószági döntések eljárási következményeire vonatkozó egyéb szabályok továbbra is irányadóak. A módosítás biztos következménye az, hogy az Abtv. a jövőben nem tartalmazza azt az általános tételt, amely a megsemmisített jogszabályon alapuló, az alkotmánybírószági eljárásban nem vizsgált bírói döntéseket kifejezetten kivonja a megsemmisítés hatása alól.

A változás ezért a jogbiztonság, az anyagi igazságosság és a jogerő viszonyában jelentős kockázatokat hordoz. A hatályos szabály a jogerő és a lezárt jogviszonyok stabilitását részesíti főszabály szerinti védelemben, miközben az Alkotmánybírószágnak lehetőséget ad az eltérésre. E külön szabály eltörlése után a konkrét jogkövetkezményeket az Abtv. fennmaradó rendelkezései, az Alkotmánybírószág határozatában foglaltak és az érintett eljárási törvények együttesen határozzák meg.

8. A köztársasági elnök átmeneti akadályoztatásának vizsgálata

A javaslat hatályon kívül helyezi az Abtv. 13/A. alcímét, vagyis a 35/A. §-t. Ez a rendelkezés nem az Alkotmánybírószág elnökének megválasztásáról szól, hanem az Országgyűlésnek a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatását megállapító határozata feletti alkotmánybírószági kontrollt szabályozza.

A hatályos szabály szerint az Alkotmánybírószág hivatalból, előzetesen vizsgálja az Országgyűlés ilyen határozatának Alaptörvénnyel való összhangját és törvényességét. Az eljárást három munkanapon belül kell lefolytatni, és az országgyűlési határozatot csak akkor lehet aláírni, ha azt az Alkotmánybírószág helybenhagyta.

A 13/A. alcím hatályon kívül helyezésével ez a speciális, hivatalból lefolytatandó előzetes alkotmánybírószági kontroll megszűnik. Ehhez kapcsolódik a köztársasági elnök jogállásáról szóló törvény 5/A. §-ának eltörlése, valamint az Abtv. 50. § (2) bekezdés a) pontjának módosítása is. A teljes ülés kötelező hatáskörébe tartozó eljárások felsorolásából ugyanis kikerül a 35/A. § szerinti eljárás. A módosítás ebben a körben tehát egy teljes, egymásra épülő szabályozási egységet számol fel, mely változtatás a köztársasági elnök Országgyűléstől való függetlenségét ássa alá, hiszen így akár visszaélészerűen, politikai alapon is megállapítható az államfő átmeneti akadályoztatása.

9. A teljes ülés működését és az eljárás megindítását érintő változások

A javaslat az Abtv. 48. § (4) bekezdés c) pontjában és (4a) bekezdésében az elnök által kijelölt tag helyett az Alkotmánybíróság életkorban legidősebb tagját jelöli ki arra az esetre, ha az elnök és az elnökhelyettes együttesen akadályoztatott. A hatályos szabály szerint ilyen esetben az elnök által kijelölt tag jelenléte szükséges a teljes ülés határozatképességéhez, és ugyanez a tag hívja össze és vezeti a teljes ülést.

Az új rendelkezés az elnöki mérlegelésen alapuló kijelölést objektív sorrendi szabállyal váltja fel. Ez biztosítja, hogy az elnök és az elnökhelyettes együttes akadályoztatása esetén az eljáró személy külön kijelölő döntés nélkül azonosítható legyen. A megoldás különösen akkor jelent garanciát a működés folyamatosságára, ha az elnök kijelölési jogát akadályoztatása miatt ténylegesen nem tudná gyakorolni.

A 21. § (5) bekezdésének módosítása azt eredményezi, hogy az elnöki tisztség megüresedése esetén az elnökhelyettes a 17. § (1) bekezdés b)–f) pontjában meghatározott hatáskörök mellett a j) pont szerinti munkáltatói jogkört is gyakorolja. A hatályos törvény alapján az elnökhelyettes az elnöki megbízatás megszűnése után csak a b)–f) pontok szerinti, elsősorban a teljes ülés összehívásához, napirendjéhez és az ügyek előkészítéséhez kapcsolódó hatásköröket veszi át. A módosítás ezt egészíti ki az Alkotmánybíróság Hivatalának köztisztviselői és munkavállalói feletti munkáltatói jogokkal. Ez az elnöki tisztség betöltetlensége alatt a hivatali működés és a munkáltatói döntéshozatal folyamatosságát biztosítja.

Az Abtv. 51. § (1) bekezdéséből kikerül a „ha e törvény eltérően nem rendelkezik” fordulat. A hatályos szöveg általános szabályként kimondja, hogy az Alkotmánybíróság – ha a törvény eltérően nem rendelkezik – az Alaptörvény és az Abtv. szerint jogosult személy indítványa alapján jár el. A módosítás után az általános rendelkezés fenntartás nélkül az indítványi elvhez kapcsolja az eljárást.

A fordulat elhagyása összefügg a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatásáról szóló határozat hivatalból történő vizsgálatának megszüntetésével. A módosításból ugyanakkor önmagában nem következik, hogy az Abtv.-ben másutt kifejezetten szabályozott valamennyi

hivatalbóli eljárási lehetőség megszűnne. Az egyes különös hatásköri szabályokat továbbra is saját tartalmuk szerint kell alkalmazni. A változás biztos jelentése az, hogy az 51. § (1) bekezdésének általános szövege többé nem tartalmaz kifejezett utalást a törvényben szabályozott kivételekre.

10. Összegzés

Az Abtv. módosítására vonatkozó javaslat az Alkotmánybíróság jogállását és működését a korábban bemutatottnál szélesebb körben érinti. Az elnök pályázati alapú, teljes ülés általi megválasztása az Alkotmánybíróság belső szervezeti autonómiáját erősíti, és az elnöki tisztség legitimációját a testület tagjainak abszolút többségéhez köti. Az elnöki megbízatás megszűnésének és a helyettesítésnek az új szabályai egyúttal az új választási rendszer működőképességét szolgálják.

A javaslat ugyanakkor nem kizárólag autonómiát erősítő rendelkezéseket tartalmaz. Az Abtv. 6. § (3) bekezdésének eltörlésével megszűnik a tizenkét éves, egyszeri alkotmánybírói mandátum törvényi szabálya. A költségvetési rendelkezés átalakítása fenntartja ugyan az önálló fejezetet és az összköltségvetés nominális minimumát, de megszünteti a személyi előirányzatokhoz, illetményemelésekhez és közterhekhez kapcsolódó részletes korrekciós garanciákat. Mindezek következménye a testület személyi és pénzügyi függetlenségének bizonyos fokú csökkenése lesz.

A közzétételi rendszer átalakítása a Magyar Közlönyt teszi a legfontosabb hivatalos publikációs fórummá, de egyben a törvényben felsorolt döntésekre korlátozza az automatikusan kötelező közlönybeli közzétételt. A 41. § (5) bekezdésének eltörlése megszünteti a megsemmisített jogszabályon alapuló, alkotmánybírósi eljárásban nem vizsgált bírói döntések külön törvényi védelmét, ami a módosítás egyik legjelentősebb jogkövetkezményi változása.

Végül megszűnik az Országgyűlésnek a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatását megállapító határozata feletti kötelező, hivatalbóli és előzetes alkotmánybírósi kontroll. A módosítás tehát egyszerre alakítja át az Alkotmánybíróság személyi szervezetét, pénzügyi garanciáit, döntéseinek nyilvánosságát és egyes alkotmányos kontrollfunkcióit. Intézményi hatása emiatt nem írható le kizárólag az öngazgatás erősítéseként: bizonyos területeken

valóban növeli a testület belső döntési autonómiáját, más területeken azonban korábbi garanciális, kontroll- vagy jogbiztonsági szabályokat szüntet meg, illetve egyszerűsít.