

Tilk Péter

**A magyar
Alkotmánybíróság**

PhD értekezés

Pécs 2008

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék	2
ELSŐ RÉSZ	
AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LÉTREHOZÁSA MAGYARORSZÁGON	9
1. Az Alkotmányjogi Tanács	10
2. Az Alkotmánybíróság kialakulásának körülményei	11
<i>a) A jogszabályi környezet kialakulása</i>	11
<i>b) A tényleges működés megkezdésének nehézségei</i>	13
MÁSODIK RÉSZ	
AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE	14
A) Az Alkotmánybíróság szervezetének általános jellemzői	14
1. Az Alkotmánybíróság jellege	15
2. Az Alkotmánybíróság szervezete	17
3. Az Alkotmánybíróság székhelye	17
4. Az Alkotmánybíróság működésének egyik biztosítója: a testület költségvetése	18
B) Az alkotmánybíró személye, megválasztása, jogállása	20
1. Rövid előtörténet	20
2. Az alkotmánybíró megválasztása	20
<i>a) Az alkotmánybíró megválasztási feltételei de lege lata és de lege ferenda</i>	20
<i>b) Az alkotmánybíró javasolandó személy kiválasztása</i>	22
<i>c) Az alkotmánybíró jelölése és a bizottsági meghallgatása</i>	23
<i>d) A szavazás</i>	24
<i>e) A megválasztás sikertelensége esetén történő eljárás</i>	25
<i>f) Az alkotmánybírói eskü</i>	25
3. Az alkotmánybíró jogállása	26
<i>a) Az alkotmánybíró elhelyezése a közjogi rendszerben</i>	26
<i>b) Hivatali idő, újraválaszthatóság</i>	26
<i>c) Az alkotmánybíró juttatásai</i>	27
<i>d) Az alkotmánybíró mentelmi joga</i>	28
<i>e) Az összeférhetetlenségi szabályok</i>	29
<i>f) A megbízatás megszűnési esetei</i>	31
C) Az Alkotmánybíróság testületei és egyes szervei	36
I. A teljes ülés	36
II. A háromtagú tanácsok	36
III. Az Alkotmánybíróság elnöke	37
1. Az Alkotmánybíróság elnökének jogállása	37
1.1. Az elnök és a helyettes elnök megválasztásának általános szabályai	37
1.2. Az elnök és a helyettes elnök megválasztásának részletes szabályai	40
1.3. Az elnök helyettesítése	41
1.4. Az elnök juttatásai	41

2. Az elnök feladatai és hatásköre	43
2.1. Az elnök általános feladat- és hatásköre	43
2.2. Az elnök szerepe az alkotmánybíró megbízatásának megszűnési eseteiben	45
2.3. A teljes ülés működésével és eljárásával összefüggő elnöki feladatok	45
2.4. Az Alkotmány 19/A. § (3) bekezdéséből eredő feladatkör	46
2.5. Az elnök szerepe a „nyilvánvalóan alaptalan” indítvány elutasításában	47
<i>a) Általános megjegyzések e jogkörrel összefüggésben</i>	47
<i>b) Az Alkotmánybíróság megállapításai az elnöki hatáskörre vonatkozóan – a norma alkotmányellenességét tekintve</i>	48
<i>c) A más ok miatt fennálló alkotmányellenesség lehetőségének kérdése</i>	50
IV. Az Alkotmánybíróság főtitkára	51
V. Az Alkotmánybíróság állandó bizottságai	52
D) Az Alkotmánybíróság alkalmazottai	52
III. RÉSZ	
AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁSKÖREI	54
I. AZ ELŐZETES NORMAKONTROLL	54
A) Az előzetes normakontroll meghatározása és célja	54
B) Az előzetes normakontroll egyes formái	54
1. Az előzetes normakontroll a törvényjavaslat vonatkozásában	55
2. Az előzetes normakontroll alá vonható jogszabályi kör leszűkítésének indokolhatósága	57
3. A már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény előzetes alkotmányossági vizsgálata	58
<i>a) Az Alkotmánybíróság általi vizsgálati kör és a kontrollszempontok</i>	58
<i>b) A hatáskör gyakorlása a hatályos szabályozás szerint</i>	59
<i>c) A hatáskör jövőjére vonatkozó szakirodalmi elképzelések néhány jellemzője</i>	60
4. Nemzetközi szerződés egyes rendelkezéseinek előzetes alkotmányossági vizsgálata	62
5. A Hárszabály (egyres rendelkezéseinek) előzetes alkotmányossági vizsgálata	66
II. AZ UTÓLAGOS NORMAKONTROLL	68
A) Az utólagos normakontroll fogalma és jellege	68
1. Az utólagos normakontroll fogalma és érvényesülési köre	68
2. Az Alkotmánybíróság normakontrolljának abszolút korlátja: Alkotmány alkotmánybírósági felülvizsgálatának lehetetlensége	69
3. Az Alkotmánybíróság normakontrolljának vitatott korlátjai	70
3.1. Az alkotmánymódosítás alkotmányossági kontrolljával kapcsolatos kérdések	70
3.2. A jogegységi határozatok és más, formálisan jogszabálynak nem minősülő aktusok felülvizsgálati lehetősége	75

4. Az Alkotmánybíróság normakontrolljának kérdéses tárgya:	
az uniós aktusok köre	75
5. Az absztrakt utólagos normakontroll	77
6. A konkrét utólagos normakontroll	77
7. Az Alkotmánybíróság döntése és annak következményei	78
<i>a) A döntés</i>	78
<i>b) A norma megsemmisítésének időpontja és annak következményei</i>	79
B) A vizsgálandó jogszabályok meghatározása	80
1. A nem hatályos jogszabály vizsgálati lehetősége	80
2. A hatályba lépés időpontjához viszonyított eljárási kötöttség	81
3. A jogforrási szint szerepe	82
<i>a) A jogforrási hierarchia sérelmének nem alkotmányellenes változatai</i>	83
<i>b) Azonos szintű jogszabályok közötti ütközés</i>	84
4. A célszerűtlen, elavult rendelkezések problematikája	84
C) Az utólagos normakontroll végzésére jogosult szervek	85
D) A hatáskörrel kapcsolatban felmerülő változtatási lehetőségek	86
1. Az ideiglenes intézkedés bevezetése	86
2. A főbb, változtatást javasoló szakirodalmi nézetek	88
E) Az élő jog alkotmányossági vizsgálata és az alkotmányos követelmény meghatározása	93
III. JOGSZABÁLY VAGY ÁLLAMI IRÁNYÍTÁS EGYÉB JOGI ESZKÖZE NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSBE ÜTKÖZÉSE	
103	
1. A hatályos szabályozás jellemzői	103
<i>a) A nemzetközi szerződés tevőleges megsértése</i>	103
<i>b) A nemzetközi szerződésből eredő jogalkotási kötelezettség elmulasztása</i>	104
2. A hatáskörrel kapcsolatban felmerülő problémák	104
3. Az Alkotmány módosítására vonatkozó tervezet elképzelései	105
IV. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ	
108	
1. Az alkotmányjogi panasz fogalma és jellege a hatályos szabályozásban	108
2. Az alkotmányjogi panasz elhatárolása az utólagos normakontrolltól	112
3. Az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos álláspontok és szakirodalmi kritikák	113

a) *Az ún. "valódi alkotmányjogi panasz" bevezetésének lehetőségéről*

113

b) *A jelenlegi szabályozás alkalmassága az egyéni jogsérelmek orvoslása tekintetében*

115

**4. A (valódi) alkotmányjogi panaszhoz hasonló intézmények
a külföldi szabályozásban**

116

5. A szabályozás módosítására vonatkozó elgondolások lényege

117

V. A MULASZTÁSBAN MEGNYILVÁNULÓ ALKOTMÁNYELLENESSÉG

119

1. A hatályos törvényi szabályozás

119

2. Az Alkotmánybíróság megállapításai a hatáskörrel összefüggésben

119

3. A hatáskörrel kapcsolatos változtatási igények és szakirodalmi kritikák

121

**4. Az Alkotmánybíróságra vonatkozó korábbi szabályozási
törekvések elképzelései**

122

5. A 2003–as szabályozási elképzelések lényege

123

VI. A HATÁSKÖRI ÖSSZEÜTKÖZÉS MEGSZÜNTETÉSE

124

1. A hatásköri összeütközés típusai és azok jellemzői

124

a) *Az Abtv. 50. §-ában szabályozott hatáskör jellemzői*

124

b) *Az Áe.-ben korábban szabályozott hatásköri ütközés*

125

c) *A Ket. által eredményezett változások*

126

d) *A normatív jellegű hatásköri ütközések*

127

2. A hatáskörrel kapcsolatos szakirodalmi nézetek, kritikák

127

3. A változtatási elképzelések megoldási javaslatai

128

VII. AZ ALKOTMÁNY RENDELKEZÉSEINEK ÉRTELMEZÉSE

130

1. Az Alkotmány értelmezése és jelentősége – általános megjegyzések

130

2. A konkrét alkotmányértelmezés

131

3. Az absztrakt alkotmányértelmezés

131

a) *Az Alkotmánybíróság viszonya a hatáskörhöz és az azzal kapcsolatos főbb megállapításai*

131

b) *Az absztrakt alkotmányértelmezés célja*

132

4. Az absztrakt alkotmányértelmezéssel összefüggő veszélyek – az Alkotmánybíróság általi alkotmányozás lehetősége

133

a) *Alkotmányértelmezés – alkotmányozás*

133

b) *A hatáskör „politikai jellege”*

136

5. Az alkotmányértelmezés egyéb célja – az Alkotmány hézagmentességének biztosítása

137

6. A láthatatlan Alkotmány koncepciója

139

7. Az élő jog és az alkotmánykonform alkotmányértelmezés

140

8. A 2003–as szabályozási elképzelések lényege

142

HARMADIK RÉSZ**AZ ALKOTMÁNYBAN RÖGZÍTETT ÉS „EGYÉB” TÖRVÉNYEK ÁLTAL MEGÁLLAPÍTOTT HATÁSKÖRÖK**

144

I. AZ ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐ–TESTÜLET FELOSZLATÁSÁBAN

144

VALÓ KÖZREMŰKÖDÉS**1. A hatáskör jellemzői, a problematikus kérdések**

144

a) *A ténybírói funkció*

144

b) *A véleménynyilvánító határozat kötelező voltának kérdése*

145

2. A hatáskör jövőjére vonatkozó elképzelések

149

3. A hatáskör gyakorlása során született határozatok főbb elvi megállapításai

151

4. A 2003–as szabályozás elképzelés lényege

152

II. AZ ÖNKORMÁNYZATOK JOGAINAK VÉDELME**(ALKOTMÁNY 43. § (2) BEKEZDÉS)**

153

III. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK FELELŐSSÉGRE VONÁSI ELJÁRÁSÁBAN VALÓ KÖZREMŰKÖDÉS

158

1. A köztársasági elnök felelősségre vonási eljárása

158

2. A rendelkezések jellemzője és az előírások elemzése

158

3. A tárgyalta állambírói funkció továbbfejlesztésének lehetőségei

Magyarországon

160

a) A köztársasági elnökkel kapcsolatos alkotmánybírói jogosítványok bővítése

160

b) Az Alkotmánybíróság általi felelősségre vonás személyi (szervi) hatályának lehetséges kiterjesztési irányai

161

ba) A bővítés lehetséges irányai

161

bb) A bővítés mellett szóló érv(ek)

162

bc) Az ellenérvek

162

4. A 2003–as szabályozási elképzelések lényege

164

IV. AZ ÖNKORMÁNYZATOKKAL KAPCSOLATOS EGYÉB ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁSKÖRÖK

165

A) Az önkormányzatokkal kapcsolatba hozható alkotmánybírói hatáskörök

165

B) A törvénysértő önkormányzati rendelet alkotmánybírói vizsgálata – az Ötv. alapján

165

C) Az önkormányzati rendeletek absztrakt utólagos norma–kontrollja

166

1. A hatályos szabályozás

166

2. A hatáskörrel kapcsolatos kritikák

166

3. Az elképzelésekkel összefüggő megoldási nehézségek és problémák

167

4. Az ügyteher problematikája

171

V. A FELSŐOKTATÁSI INTÉZMÉNYEK ÖNKORMÁNYZATÁNAK ÉS AUTONÓMIÁJÁNAK VÉDELME

174

VI. A KÖZOKTATÁSI TÖRVÉNY ÁLTAL MEGHATÁROZOTT “HATÁSKÖRI” ELŐÍRÁS

176

VII. AZ ORSZÁGOS NÉPSZAVAZÁSSAL ÉS NÉPI KEZDEMÉNYEZÉSSSEL KAPCSOLATOS ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁSKÖR

177

1. A hatáskör a hatályos szabályozásban

177

2. A hatáskörrel kapcsolatban korábban felmerült problémák

177

3. Az Alkotmánybíróságra vonatkozó tervezetek szabályozási elképzelései

180

NEGYEDIK RÉSZ

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ELJÁRÁS

182

A) Az Alkotmánybíróság eljárásának háttérjoga

182

B) Az indítvány (beadvány)

183

1. A beadvány és az indítvány fogalma közötti különbség

183

2. Az indítvánnyal szemben támasztott kritériumok

184

3. Az „arra jogosult személy” fogalmának problematikája

187

4. Az indítvány visszavonásának lehetősége

187

5. Az Alkotmánybíróság indítványhoz kötöttségéről

188

C) A Főtitkárság szerepe az alkotmánybírósági eljárásban

190

D) Az elnök szerepe az eljárásban

193

E) Az előadó alkotmánybíró tevékenysége

195

1. A bírák törzskara és azok tevékenysége

195

2. Az előadó alkotmánybíró feladatai – az előkészítő eljárás

195

a) Az indítvány megvizsgálása

195

b) Áttétel és hiánypótlás

196

c) Egyesítés, elkülönítés

197

d) Visszautasítás

198

e) Az eljárás felfüggesztése

199

f) Az eljárás megszüntetése

200

g) Bizonyítási eszközök

201

h) A döntéshozó hatáskör

202

i) A testület elé terjesztés

203

F) A testületi eljárás

204

1. A teljes ülés hatáskörébe tartozó ügyek

204

2. Az Alkotmánybíróság ülése

206

3. Kizárás az eljárásból

207

4. A kontradikció (szóbeliség) hiánya az eljárásban

209

5. Az elintézési határidő és a soron kívüli eljárás problematikája

209

6. Egyesítés, elkülönítés

213

7. Más szerv megkeresése, véleményének kérése

213

G) A háromtagú tanácsok előtti eljárás

215

H) Az eljárás néhány egyéb szabálya

216

1. A költség- és illetékmentesség

216

2. A res judicata problematikája – az Alkotmánybíróság határozatának véglegessége

218

2.1. Az Alkotmánybíróság határozatának véglegességével kapcsolatos elméleti kérdések	218
2.2. Az Alkotmánybíróság határozatának véglegességére vonatkozó hatályos szabályozás	220
2.3. Kijavítás, kiegészítés	221
2.4. A res judicata megjelenése a konkrét normakontroll eseteiben	221
<i>a) A res judicata-ra vonatkozó általános megállapítások – dióhéjban</i>	221
<i>b) Res judicata az alkotmányjogi panasz esetében</i>	222
<i>c) Res judicata a bírósági eljárásban megjelenő konkrét utólagos normakontroll esetében</i>	227
<i>d) További érvek az alkalmazhatóság új eljárásban való megtiltásának lehetősége mellett</i>	227
2.5. A res judicata abszolút jellege ellen felhozható tényezők	228
<i>a) Az Alkotmány módosulásának egyes esetei</i>	228
<i>b) Az Alkotmány változása, illetve az alkotmánybírósági értelmezés módosulása</i>	229
<i>c) Az Alkotmánybíróság tagjai többsége álláspontjának megváltozása</i>	229
<i>d) Az „élő jog” módosulása</i>	230
<i>e) A res judicata és az „alkotmányos követelmények” viszonya</i>	231
3. A tartalmi elvárásoktól való eltekintés esetei az indítványnál	231
I) Az Alkotmánybíróság döntései	232
1. Határozat és végzés	232
2. Határozathozatal	233
3. A határozat tartalma	234
4. Az Alkotmánybíróság egyéb határozatai	235
5. A határozat kijavítása és kiegészítése	236
6. A határozat közlése és kihirdetése	236

J) A határozat végrehajtása, kikényszerítése

237

1. Problémamentes hatáskörök

237

2. A végrehajtás szempontjából problematikus hatáskörök

238

a) Az utólagos normakontroll

239

b) Jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata

240

c) A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére kötelezés

241

d) A hatásköri összeütközés megszüntetése

242

ÖTÖDIK RÉSZ**KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK**

243

I. Az Alkotmánybíróság létjogosultsága és szervezete

243

II. Az Alkotmánybíróság költségvetése

244

III. Az alkotmánybíró személye, jogállása

244

1. A megválasztás előfeltételei

244

2. Az alkotmánybíró megválasztása, hivatali ideje, megbízatásának megszűnése

245

IV. Az Alkotmánybíróság hatáskörei

246

1. Az előzetes normakontroll

246

2. Az utólagos normakontroll

246

3. Az alkotmányjogi panasz

247

4. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása

247

5. Az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése

247

6. Az önkormányzati képviselő-testület feloszlásában való közreműködés

248

7. A köztársasági elnök felelősségre vonása

248

8. Az országos népszavazással, népi kezdeményezésekkel kapcsolatos ügyek

248

V. Az Alkotmánybíróság eljárása
248

FELHASZNÁLT ÉS AJÁNLOTT IRODALOM
250

ELSŐ RÉSZ

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LÉTREHOZÁSA MAGYARORSZÁGON

A kommunista hatalomátvétel utáni magyar alkotmányos berendezkedésben – a rendszer jellegénél fogva – nem volt sem lehetőség, sem politikai szándék az alkotmánybíráskodás hazai meghonosítására. *Az egypártrendszer*, Magyarországnak a Szovjetuniótól, vagyis *idegen politikai akarattól való függése*, a párt és az állam jelentős egybefonódása következtében az alkotmányvédelem megvalósítására nem alakult ki hatékony intézményes rendszer. A hivatalos felfogás szerint a jogalkotással összefüggésben az Alkotmány védelmét egyrészt maga az Országgyűlés, másrészt a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) látta el. Ez a védelem azonban értelemszerűen nem jelenthetett sem semleges és a politikai befolyástól mentes, sem pedig hatékony alkotmányvédelmet. Az alkotmánybíráskodással szembeni általános politikai elutasítás azonban a szakirodalomra nem volt teljességgel jellemző. Az Alkotmánybíróságra vonatkozó elképzelések már jóval a rendszerváltozás előtt megjelentek Magyarországon. *Ádám Antal* már 1974-ben akként érvelt, miszerint szükséges, hogy „az Alkotmány bármilyen sérelme feltárásban és – a mulasztásos alkotmány sértés pótlásban, a tevékenységgel előidézett sérelem pedig az alkotmányellenes aktus megsemmisítésével vagy megváltoztatásával – orvoslásban részesüljön.”¹ *Kukorelli István* mutat rá, hogy a szakirodalomban már 1965-től érveltek az alkotmánybíráskodás mellett².

„A régi magyar közjogban az alkotmánybíráskodás klasszikus funkcióit gyakorló intézménnyel nem találkozhatunk. Az 1949-es alkotmány – amely szakított az európai és a magyar alkotmánytörténet tradícióival – megszüntette azokat a közjogi intézményeket is, amelyek korábban az alkotmánybíráskodáshoz hasonlatos feladatokat láttak el (ilyen intézmény volt például a Választási Bíróság vagy a Közigazgatási Bíróság).

Az 1956. évi forradalom felszámolta a diktatúra addigi rendszerét, az alkotmányosság tényleges megteremtésére azonban már nem maradt ideje. A politikai és alkotmányjogi kibontakozás útját kereső, az alkotmányosság klasszikus alapértékeit összefoglaló művében *Bibó István* leszögezte: nem létezhet párt, amely ezeket az alkotmányos elveket nem fogadja el, 'e felett a Legfelsőbb Bíróság – illetve keretében megfelelően szervezett alkotmánybíróság – örökdik’³. *Bibó* 1956-ban – francia, német, osztrák mintára – az alkotmánybíróságot az alkotmányosságot védő választási bírósággént képzelte el.

Az 1972-es alkotmányreform során – a rendszer korlátai között – erőteljesebb hangsúlyt kapott az alkotmányvédelem, felmerült például egy külön parlamenti bizottság felállítása az alkotmányosság ellenőrzésére⁴.

¹ Vö. *Ádám Antal*: Alkotmányosság és alkotmányvédelem a Magyar Népköztársaságban. Jogtudományi Közlöny 1974/7. 333. o.

² Így például *Pikler Kornél*: *A burzsoá alkotmánybíráskodás*. Budapest, 1965.; *Rácz Attila*: *Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása*. Budapest, 1972.; *Alkotmánybíróságok*. (Szerk. *Pikler Kornél*.) Budapest, 1973.; *Takács Imre – Pokol Béla*: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, 1984.; *Pokol Béla*: Alkotmánybíróság és alkotmányvédelem a szocialista országokban. In *A jogalkotás és a jogalkalmazás egyes kérdései a Magyarországon, a 19-20. században*. Budapest, 1986.; *Alkotmánybíráskodás I-II. köt.* (Szerk. *Varga Ildikó*.) Budapest, 1987, MTA ÁJI; *Kovács István* bevezető tanulmánya a *Nyugat-Európa alkotmányai* című kötetben. Budapest, 1988.; *Takács Imre*: Az alkotmánybíráskodásról. In *Alkotmány és alkotmányosság*. Budapest, 1989, MTA; *Takács Albert*: Az alkotmányosság és a törvényesség védelme a bíróságok útján. *Jogtudományi Közlöny*, 1989.9. In *Kukorelli István – Papp Imre – Takács Imre*: Az Alkotmánybíróság. In *Kukorelli István* (szerk.): Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények. Osiris Kiadó, 2003. 407. o.

³ *Bibó István*: Válogatott tanulmányok 1935-1979. IV. kötet. Magvető Kiadó, Budapest, 1990. 164. o.

⁴ *Kukorelli István* (szerk.): i. m. 387. o.

Az intézménnyel szembeni politikai elutasító gondolkodásmód az 1980-as évek elején kezdett lazulni, amikor is felvetődött a „hatékony” alkotmányvédelem intézményesítésének gondolata, mégpedig *az Országgyűléstől formálisan elkülönült szerv* kialakításának formájában. Ez a szerv az Alkotmányjogi Tanács volt.

1. Az Alkotmányjogi Tanács⁵

Az Alkotmányjogi Tanácsot az 1983. évi II. törvénnyel hozta létre a jogalkotó, majd az 1984. évi I. törvény végezte el az intézményre vonatkozó részletes szabályozást. Az Alkotmányjogi Tanács megalakítása az alkotmányvédelem jelentős, új állomásának tekinthető, annak ellenére, hogy *e szerv az akkori politikai viszonyok között nem tölthetett be komolynak mondható alkotmányvédő funkciót*. E probléma a Tanácsról szóló törvényi szabályozásból is egyértelműen következik. Az a tény, hogy *a Tanács tagjai többségét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők közül választotta*, önmagában jelzi a testület befolyásolási lehetőségét. Gyakorlatilag a Tanácsnak csak öt neves – e minőségében kisebbségben maradt – jogász tagja volt⁶, a többi tagsági pozíciót országgyűlési képviselők, illetve „más közéleti személyiségek” foglalták el. Az Alkotmányjogi Tanács *felelős volt az Országgyűlésnek, tagjait a parlament visszahívhatta*, ha feladatukat nem látták el megfelelően. E tény, s az, hogy a testület ülésein részt vehettek a politikai élet befolyásos szereplői, akik – *Holló András* szerint – e befolyásukat lépten-nyomon érvényesítették is, jelzi, mennyire képtelenség volt elvárni a Tanácsból az Alkotmány megfelelő védelmét. Jellemző példája ennek, hogy amikor a testület megalakulásakor, a jogász tagok tisztázni próbáltak bizonyos alapkérdéseket, a jelenlévő KB-titkár így nyilatkozott: „...a jogászok uralják a terepet, ami bizonyos értelemben érthető, de nagyon remélem, hogy ez a munkamódszer nem honosodik meg a továbbiakban a bizottság munkájában. Hagyjuk a jogászkodást elvtársak!...A mienk nem Alkotmánybíróság.”⁷ Talán felesleges jelezni, hogy az idézett „munkamódszer” a későbbiekben valóban nem „honosodott meg”, valójában üldözött állásponttá vált, a jogász tagok próbálkozásait pedig „jogi szörszálhasogatásnak” minősítette az idézett politikus.

Erre a felfogásra és a politika általi hozzáállásra utalnak a szerv funkciói is. A törvény 2.§ (1) bekezdése szerint „az Alkotmányjogi Tanács a feladatkörében eljárva *ellenőrzi*

- a) a jogszabályokat,
- b) a Legfelsőbb Bíróság irányelveit és elvi döntéseit,⁸
- c) a minisztertanács tagjai, a legfőbb ügyész, az országos hatáskörű szervek vezetői, valamint a tanácsok és szerveik által a jogalkalmazás irányítása céljából kibocsátott jogi iránymutatásokat”.

⁵ Az Alkotmányjogi Tanáccsal összefüggésben értékes és bőséges információkat tartalmaz *Holló András*: Az Alkotmányjogi Tanács tevékenysége 1984-1989 című munkája, (Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1992.), valamint *Kilényi Géza* előszava ugyanebben a kötetben, ezen túlmenően *Ádám Antal*: Alkotmányossági ellenőrzés a Magyar Népköztársaságban című tanulmánya a Jubileumi tanulmányok 40. Pécs, 1985. (Studia Juridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 105.) címmel ellátott kötetben, 11-27. o. Lásd még: *Kovács István*: Az Alkotmányjogi Tanácsról az Alkotmánybíróságig. Magyar Jog 1989/7-8.

⁶ Köztük: *Horváth Jenő, Kilényi Géza, Kovács István*.

⁷ Vö. *Holló András*: Az Alkotmánybíróság. Alkotmánybíráskodás Magyar-országon. Útmutató, é. n. 25. o.

⁸ Érdemes azon elgondolkodni, hogy a jelenleg (bár az Alkotmánybíróság jogegységi határozatot megsemmisítő 2005-ös döntése óta csupán a jogirodalom képviselőinek egy része által) vitatott, a Legfelsőbb Bíróság irányelveinek és elvi döntéseinek – mai elnevezéssel jogegységi határozatainak – alkotmánybírási vizsgálat alá vonásának lehetősége az Alkotmányjogi Tanács fennállásának idején nem volt vitatéma.

A (2) bekezdés szerint pedig: „Az Alkotmányjogi Tanács a feladatkörében *közreműködik* az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezésében”. E „közreműködés” tartalma egyébként sem volt tisztázott.

A hatáskörökkel kapcsolatban a következő általános megjegyzések tehetők.

a) *Mivel a jogszabályok és a jogi iránymutatások ellenőrzéséhez nem kapcsolódott megsemmisítési funkció, így e jogosítvány eleve erőtlenn volt.*

b) A Tanács politikai jellegét erősítette és egyben a jogász tagok „kordában tartására” is szolgált az az ugyancsak homályos kritérium, mely szerint a Tanács tagja visszahívható volt, „ha a feladatát nem látja el megfelelően”⁹.

c) Azt talán már említeni sem kell, hogy az *indítványozók köre is behatárolt volt* (popularis akció hiánya).

A Tanács – talán részben a fentiekben leírtaknak is köszönhetően – működésének öt éve alatt rendkívül kevés ügyben járt el. *A szabályozás az Abtv. egyes rendelkezéseire viszonyítva azonban előremutató elemeket is tartalmazott.* Példaként említhető a Tanács bizonyos esetekben meglévő *ex officio eljárási joga* (az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény, továbbiakban Abtv., rendelkezéseinek ezzel kapcsolatos problémái az utólagos normakontrollról szóló fejezetben kerülnek ismertetésre), valamint az, hogy – a hatályos szabályozástól eltérően – *expressis verbis* tartalmazta a Legfelsőbb Bíróság iránylevelei és elvi döntései alkotmányossági vizsgálatának lehetőségét.

A fent említettek következményeként azonban összességében a Tanácsot feladatának ellátására alkalmatlan, gyenge hatáskörökkel felruházott szervnek lehetett tekinteni. Az 1980-as évek vége felé azonban már megjelent a politikai szereplők szándékaiban is a komolyabb szerepet betöltő alkotmányvédő szerv kialakításának a gondolata. Az Alkotmányjogi Tanács működésének utolsó éveiben pedig megfogalmazódott a politika részéről az az elképzelés, miszerint „megvizsgálandó a Tanács Alkotmánybírósággá fejlesztésének lehetősége”. Az, hogy e gondolat mennyiben takart valós változtatási szándékot, napjainkban már nehezen rekonstruálható, mindenesetre az „ötlet” a végső szakmai anyagba már nem került be. Mindettől függetlenül 1989-ben az Alkotmányjogi Tanács megszűnt, s helyette a magyar alkotmánytörténetben addig ismeretlen szerv, *az Alkotmánybíróság* jelent meg az új alkotmányos berendezkedésben.

2. Az Alkotmánybíróság kialakulásának körülményei¹⁰

a) A jogszabályi környezet kialakulása

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó alkotmányi és törvényi szabályok kialakítása a rendszerváltás idejére esett (1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról, Abtv.)¹¹. *Az akkor kialakított szabályozási megoldások egyrészt a szembenálló erők kompromisszumának, másrészt egy sajátos időszak termékei.* A gyorsan elvégzett jogalkotói munka, más jogvédő szervek létrejötte, valamint jogszabályi módosítások következtében a hatályos szabályozással szemben ugyan számos változtatási igény fogalmazható meg, ám mindenképpen jelentős eredmény *magának az Alkotmánybíróságnak a létrehozása*, s meglehetősen széles – ezen kívül absztrakt –

⁹ A konkrét szabályozás hiánya, s emiatt a norma bizonytalan tartalma alapján, amennyiben hatályos normáról lenne szó, az Alkotmánybíróság – a jogállamiság alkotmányos követelményére hivatkozva – szinte bizonyosan megsemmisítené e hatásköri szabályt.

¹⁰ A magyar alkotmánybíráskodás kialakulásával kapcsolatban vö. Magdalena Pajor-Bytomski: Einführung in die ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit. EuGRZ 1993. 220-222. o.

¹¹ Ezzel kapcsolatban néhány megjegyzést lásd: Kilényi Géza: Ungarn schreitet in Richtung Rechtsstaatlichkeit. EuGRZ 1989/23-24. 513-518. o.

hatásköri listájának meghatározása. A kialakulással kapcsolatban szemléletesen fogalmaz *Kukorelli István*:

„Az Alkotmánybíróságot mint önálló állami szervet *először* a magyar közjogtörténetben az 1989. évi I. törvény intézményesítette. Az alkotmányozó elképzelése szerint az Alkotmánybíróság elnökét és tíz tagját az Országgyűlés választotta és hívhatta vissza. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott a jogszabályok és jogi iránymutatások alkotmányosságának ellenőrzése, továbbá minden, amit a törvény a hatáskörébe utalt. Utólagos normakontroll keretében az Alkotmánybíróság *a törvény kivételével* minden alkotmányosértő jogszabályt, illetőleg jogi iránymutatást megsemmisít, az alkotmány sértő törvény végrehajtását felfüggeszti.

Az alkotmány szabályozási koncepciójának lényege az volt, hogy csak az alapvető szabályokat rögzítette, utalva arra, hogy az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről külön törvény rendelkezik majd. 1989 tavaszán elkészült az alkotmány végrehajtására irányuló *alkotmányerejű törvény javaslata*, amelyből törvény ugyan nem lett, de a javaslat részletesen szabályozta az Alkotmánybíróság szervezetét, működését és eljárását. Az 1989 elején elképzelt *modell* jellemzően a *'parlament alatti alkotmánybíráskodást'* szabályozta, a hatalommegosztás egy kezdetlegesebb struktúráját valósította meg. Az Alkotmánybíróság több volt az Alkotmányjogi Tanácsnál, ám kevesebb a későbbi Alkotmánybíróságnál. Az Alkotmánybíróság hatásköre ugyanakkor a törvényjavaslatban rendkívül széles volt: szerepelt benne például a választási bíráskodás, az alkotmányellenesen működő pártok felosztatásának a joga stb. Az Alkotmánybíróság főszabályként (és fő hatáskörében) csak az arra jogosultak kezdeményezésére járhatott volna el¹².

Az Alkotmánybíróságnak az 1989. évi 1. törvénnyel megvalósított és az alkotmányt végrehajtó törvényjavaslattal elképzelt modelljét az ellenzék a háromoldalú politikai egyeztető tárgyalásokon (Nemzeti Kerekasztal) csupán vitaalapként fogadta el. Az alkotmánybíráskodás iránti igény a Nemzeti Kerekasztal vitáiban mindig az alkotmányozás terjedelmével összefüggésben merült fel. Az áttörés a tárgyalások legvégén következett be, amikor kiderült, hogy lényegében *egy tartalmilag és értékeiben új alkotmány született meg, amelyet az alkotmánybíráskodás intézményével védeni kell.*

Az Alkotmánybíróságról szóló új törvényjavaslat – az alkotmány szövegéről szóló törvényjavaslattal szoros összefüggésben – az 1989. szeptember 18-i megállapodás fontos részévé vált. A Nemzeti Kerekasztal résztvevői *egy széles jogkörű, többfunkciójú alkotmánybíráskodásban állapodtak meg.* A megállapodás része volt, hogy *bárki kezdeményezhesse* a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát, továbbá az is, hogy az első öt alkotmánybíró-jelöltben a felek állapodjanak meg¹³. Az alkotmánybíróságról szóló törvényt az utolsó 'rendi országgyűlés' 1989. október 19-én fogadta el közvetlenül az októberi alkotmány után. A jogi bizottság összegző véleménye szerint 'a négy sarkalatos törvény közül ez volt az, amely legszerényebben meghúzódott, nem váltott ki emóciókat, széles vitát nem provokált'. Az *Országgyűlési Napló* tanúsága szerint az alkotmánybíróságról szóló törvényjavaslat általános vitájában senki nem kért szót, a részletes vita pedig lényegében csak az Alkotmánybíróság székhelyéről szólt¹⁴.

Az akkor szembenálló erők közötti küzdelemben végül is kialakuló széles hatásköri jogok oka az volt, hogy az MSZMP ellenzéke tartott tőle, miszerint a szabad választáson is

¹² *Holló András*: Az alkotmányvédelem kialakulása Magyarországon. Budapest, 1997. Bíbor; Uő: Az Alkotmánybíróság, alkotmánybíráskodás Magyarországon. Budapest, Változó Világ, 15. köt. 44. o.

¹³ A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások középszintű politikai egyeztető bizottsága ülésének jegyzőkönyve, 1989. szeptember 15. In A rendszerváltás foratókönyve, 4. köt. (Főszerkesztő *Bozóki András*.) Budapest, 1999, Magvető, 399-447. o.

¹⁴ *Kukorelli* (szerk.): i. m. 387-388. o.

az állampárt vagy annak utódszervezete szerez jelentős többséget a törvényhozó hatalomban. A választások eredményének jóslhatatlansága miatti félelemtől vezérelve azonban nemcsak az ellenzéki erők, hanem a másik oldal képviselői is törekedtek az Országgyűlés várható többségével szemben hatalmi korlátot alkotó Alkotmánybíróság hatáskörének jelentős megerősítésére. Ennek köszönhetően jelent meg a testület *törvényt megsemmisítési joga* is, melyet a hatalmon levő erők korábban nem támogattak. Az elképzelések szerint ugyanis az Alkotmánybíróság csak a törvénytől alacsonyabb szintű jogszabályok tekintetében rendelkezett volna megsemmisítési joggal, míg a törvényekkel szemben kizárólag vizsgálati joga lett volna.

A végső változat azonban már tartalmazta a törvények megsemmisítési lehetőségét is.

Az Alkotmánybíróságról ugyan már az 1989. évi I. törvény szót ejtett – a megalakítás igényét írta elő –, ám a testületről szóló részletes rendelkezések természetesen csak az Alkotmány átfogó módosítását elvégző 1989. évi XXXI. törvény megalkotása után ölthettek jogszabályi formát. A testület jelentőségét és fontosságát jelzi az a körülmény is, hogy az Alkotmány módosításáról szóló törvény után a sorban közvetlenül az Alkotmánybíróságról szóló törvény született meg. A törvény – mint a gyorsan és korábbi tapasztalatok hiányában megalkotott jogszabályok általában – a későbbiekben számos változtatáson esett át, *a fontosabb, nagyobb horderejű hatáskörök lényeges vonatkozásban azonban nem módosultak.*

b) A tényleges működés megkezdésének nehézségei

A testület kezdeti működését több probléma is nehezítette, melyeket többségükben az intézmény gyors megjelenése miatt nem sikerült előzetesen orvosolni. A szakirodalomban e nehézségek igen szemléletesen bemutatásra kerültek¹⁵. Terjedelmi okok miatt ehelyütt csak vázlatosan indokolt utalni rájuk.

Komoly nehézséget jelentett *az Alkotmánybíróság elhelyezése*, azaz a *székhely és a székház* problematikája. Bár az Abtv. Esztergomot nevesíti a testület székhelyeként, a valós működés – az elhelyezéshez szükséges feltételek ottani teljes hiánya miatt – kezdetektől fogva Budapesten történik. Az Alkotmánybíróság elsőként az Országgyűlés épületében kapott egyetlen irodát, melyben maguknak az alkotmánybíráknak az elhelyezése sem volt megoldott. Ennek orvoslására a testület a Váci úton jutott hozzá iroda céljára egy korábban MSZMP székházként funkcionáló épülethez, s csak később nyerte el jelenlegi elhelyezését Budán, az I. kerületben. A testület tagjainak azonban az indítványáradat megjelenésével egyidejűleg gyakorlatilag semmilyen, a munkához szükséges eszköz nem áll rendelkezésére, ideértve az alapvető iroda-felszereléseket és az ügyintézéshez szükséges felszerelést, s nem volt az Alkotmánybíróságnak szakértői apparátusa, dolgozói gárdája sem. Mindezek beszerzése, illetve a munkatársak toborzása komoly nehézségeket okozott. Jellemző, hogy az Alkotmánybíróság működéséről készített elnöki jelentés még 1991-ben is szóvá teszi a *számítógépes rendszer és nyilvántartás hiányát.*

A dologi jellegű hiányosságokat tovább tetézte *az Alkotmánybíróság intézményének elfogadtatása* a politika szereplőinek körében. *A testület politikai oldalról való – legtöbbször a szakmai ismeretek teljes hiányáról árulkodó – bírálata a kezdetekkor sem ment ritkaságszámba*, tehát nemcsak napjainkban előforduló jelenség. Az Alkotmánybíróság által igen komolyan gyakorolt hatalomkorlátozás elfogadásához a politikai szereplőknek hosszú időre volt szükségük. Erre a kamatadó-határozat hirdetésekor tanúsított államtitkári magatartás ékes példa volt¹⁶.

¹⁵ Vö. *Kilényi Géza*: Gondok az Alkotmánybíróság házatáján. Magyar Jog 1990/5.

¹⁶ Az ominózus döntés esztergomi nyilvános hirdetésekor a Pénzügyminisztériumot képviselő két államtitkár

Az egyes – akár szervezeti, akár a testület elfogadásában megnyilvánuló – nehézségeket azonban az Alkotmánybíróságnak rövid időn belül sikerült felszámolnia. A testület az első évektől kezdve folyamatosan növelve tekintélyét, napjainkra az alkotmányos szervek között az egyik legnagyobb elfogadottsággal és társadalmi támogatottsággal rendelkező, az Alkotmány védelmében meghatározó és nélkülözhetetlen szerepet betöltő intézménnyé vált.

MÁSODIK RÉSZ

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

A) Az Alkotmánybíróság szervezetének általános jellemzői

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó hatályos szabályozás *négyszintűnek* tekinthető: az Alkotmány, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) és egyéb törvények, az Alkotmánybíróság Ideiglenes Ügyrendjéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat¹⁷ (továbbiakban Abü.)¹⁸, valamint belső szabályzatok, közülük is kiemelten az Alkotmánybíróság Ügyviteli Szabályzata tartalmaznak az intézmény működését alapjaiban meghatározó szabályokat.

Az Alkotmánybíróság ügyrendjével összefüggésben az alábbiakat kell megjegyezni.

a) Az Alkotmánybíróság az ügyrend megalkotásának kérdéseivel összefüggésben megállapította, hogy az ügyrend törvényi formában való megalkotásának elmaradása „nem az Alkotmányból levezethető jogalkotási feladat elmulasztása. E mulasztás nem éri el az alkotmányellenesség szintjét, nem teremtett alkotmánysértő helyzetet...”.¹⁹ Másrészt, önmagában az sem eredményez alkotmányellenességet, hogy a testület ügyrendjét az Országgyűlés törvénnyel fogadhatja el, ugyanis „az Abtv. 29. §-ából nem vonható le olyan következtetés, hogy az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló törvény eleve az Alkotmánybíróság belső autonómiáját sértő, a hatalommegosztás elvével ellentétes szabályozást eredményez”, mivel „... az Alkotmánybíróság független alkotmányos státuszának védelmében az Országgyűlés törvényalkotási joga esik korlátozás alá, nevezetesen: az Országgyűlés az Alkotmánybíróság »javaslatára«, az Alkotmánybíróság teljes ülése által »megalkotott« ügyrendi törvényjavaslatot tekintheti annak alapjául, hogy az Abtv. 29. §-ába foglalt jogalkotói feladatát teljesítse. Az Alkotmánybíróság szerint az Abtv.-ben meghatározott együttműködésben jelenik meg az az egyensúly, amely a hatalommegosztás egyfajta biztosítékát jelenti”²⁰.

„Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Abtv. – az ügyrendi törvény megalkotására vonatkozóan – tartalmaz biztosítékot az Alkotmánybíróság önállóságának védelmére. Az Alkotmány 32/A. §-ával – az Alkotmánybíróság alkotmányos státuszával – összefüggésbe hozható az Abtv. 29. §-a és 30. § (1) bekezdés f) pontja. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság ügyrendi törvényét az Országgyűlés az Alkotmánybíróság javaslatára alkotja meg²¹. Az Abtv. 30. § (1) bekezdés f) pontja pedig kimondja, hogy az Alkotmánybíróság teljes ülése dönt ’az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló törvényjavaslat megalkotása’ tárgyában. Az Alkotmánybíróság álláspontja, hogy az Abtv.

¹⁷ Az új Ügyrenddel kapcsolatban lásd: *Tilk Péter: Az alkotmánybíróság új ügyrendjének főbb jellemzői.* Collega, 2003/2. (április) 7-16. o., valamint Uő.: *Az Alkotmánybíróság szervezete és eljárása az új ügyrend szabályainak tükrében.* JURA 2002/1. 124-135. o.

¹⁸ Az Abü. elfogadásával a testület – megalakulása után tizenkét évvel – nyilvánosságra hozta belső működési szabályzatát és átláthatóbbá tette eljárását. Korábban ugyanis több esetben is kritikaként fogalmazódott meg a testület működésével kapcsolatban, hogy az valójában a külső szemlélőnek átláthatatlan: az input és az output ismert az indítványozó számára, ám, hogy mi történik időközben, arról halvány sejtelmek sincs. Vö. például: *Erdei Árpád: Az alkotmánybírósági eljárás.* In: Tíz éves az Alkotmánybíróság. Budapest, 2000 (szerk. *Bitskey Botond*). 181-182. o. Érdemes itt utalni arra, hogy maga az Alkotmánybíróság mondta ki az állami szervek működése átláthatóságának alkotmányos követelményét. Vö. a 8/1992. (I. 30.) AB határozattal (ABH 1992, 54.), valamint az 52/1997. (X. 14.) AB határozattal. (ABH 1997, 331, 346-347.)

¹⁹ 2/2002. (I. 25.) AB határozat. ABH 2002, 41, 55.

²⁰ Vö. a 2/2002. (I. 25.) AB határozattal. ABH 2002, 41, 53.

²¹ *Kukorelli István* helyesen mutat rá, hogy az „Alkotmánybíróság javaslatára” kitétel is a testület függetlenségét erősíti. *Kukorelli István* (szerk.): i. m. 390. o.

29. §-a és 30. § (1) bekezdés f) pontja szerinti eljárási szabályok biztosítják az Alkotmánybíróság Alkotmányban és Abtv.-ben meghatározott önállóságát és függetlenségét. Az Abtv. e szabályai az ügyrendi törvény megalkotásában együttműködést feltételeznek az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság között. A jelenleg irányadó »együttműködő modell« is garantálja a hatalmi ágak elválasztását: azt, hogy a független alkotmányos szervek a maguk hatáskörében eljárva kölcsönösen tiszteletben tartják egymás belső működését²².

b) Az új Abtv. koncepcióját tartalmazó 2003-as tervezetek²³ az Alkotmánybíróság saját hatáskörébe utalnák az Ügyrend megalkotásának jogát, amely jelenleg – formálisan – az Országgyűlés kezében van. Ezzel az Alkotmánybíróság önállósága értelemszerűen növekedne.

Az Abtvj2. 57. §-a az Ügyrenddel kapcsolatos elképzeléseket rögzíti. Fontos eltérés a jelenlegi – egyébként ebben a formában *nem érvényesülő* – előírásokhoz képest, hogy az Ügyrendet nem törvény határozná meg, hanem az Alkotmánybíróság teljes ülése fogadhatná el. (Ténylegesen ez mindig így is működött.) Az elképzelés szerint „az Alkotmányban és *e törvényben* nem szabályozott szervezeti, működési és eljárási szabályokat, különösen

- a) a mentelmi eljárás részletes szabályait,
- b) az Alkotmánybíróság ülésére meghívottak körét,
- c) az indítványok kezelésének rendjét,

az Alkotmánybíróság ügyrendje határozza meg, amelyet az Alkotmánybíróság teljes ülése hagy jóvá. Az ügyrendet a Magyar Közlönyben közzé kell tenni”.

Az Abtvj2. az „e törvényben” kitétel alkalmazásával kizárná, hogy az Alkotmánybíróság szervezetére, működésére és eljárására vonatkozóan más törvény állapítson meg szabályokat. A szó szerinti értelmezés, nevezetesen az, hogy a *contrario* értelmezéssel a *más* törvényben szabályozott, a testületre vonatkozó kérdésekről az Alkotmánybíróság ügyrendje nem rendelkezhetne, ebben az esetben aligha fogadható el. A szabályozásnak ugyanis éppen arra kell törekednie, hogy az Alkotmánybíróságra vonatkozó valamennyi szabály vagy az alaptörvényben, vagy az Alkotmánybíróságról szóló törvényben nyerjen elhelyezést. Egyébiránt az Abtvj2. az Ügyrend szabályozási tárgykörébe tipikusan a belső működésre tartozó kérdéseket adja. Fontos azonban, hogy az Alkotmánybíróság szabályozási kompetenciájába kerülne, hogy ülésére kiket, mely személyeket hív meg.

Üdvözlendő előírás volna, hogy az Ügyrendet a Magyar Közlönyben is közzé kell tenni, nem elég az a jelenleg is alkalmazott megoldás, hogy a testület a saját hivatalos lapjában, „Az Alkotmánybíróság határozatai” című lapban jelentette meg Ügyrendjét. A jelenlegi módszer ugyanis úgy tekinti az Ügyrendet, mint bárki számára hozzáférhető dokumentumot. Célszerűbb azonban a Magyar Közlönyben történő közzététel, mivel az ahhoz való hozzáférési lehetőség jóval nagyobb, mint az Alkotmánybíróság hivatalos lapjához való hozzájutás valószínűsége.

1. Az Alkotmánybíróság jellege

²² Vö. a 2/2002. (I. 25.) AB határozattal. ABH 2002, 41, 52.

²³ E tervezeteknek e munka átdolgozásának időpontjáig két, alapvetően új változata készült el (apróbb módosítások, korrekciók mindegyiken történhettek, ám ezek benyújtott tervezetekben nem tükröződtek). A korábbi a továbbiakban Abtvj1., a későbbi Abtvj2. elnevezéssel hivatkozom. A kapcsolódó alkotmánymódosító tervezeteket – ehhez igazodva – a továbbiakban Alkmód1. és Alkmód2. formában jelölöm. A későbbi tervezetek az Országgyűlés honlapján – www.mkogy.hu – hozzáférhetők, T/4486., valamint T/4487. számú törvényjavaslatként megjelölve. Korábban, 2000-ben is készültek tervezetek, néhány helyen ezek hivatkozása is indokolt a munkában.

a) Az Alkotmánybíróság az állami szervek rendszerében önálló szervtípust alkot. Az Országgyűlés, a Kormány és a köztársasági elnök mellett a kormányzás negyedik résztvevője, sokak szerint a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi ágakon kívül e testület a „negyedik hatalmi ág”, vagy ha ennek nem is minősíthető, mindenképpen jelentős hatalmi tényező.²⁴ Az Alkotmánybíróság „tizenegy tagból – köztük az elnökből és helyettes elnökből – álló, az Alkotmány által konstituált testületi szerv. Az Alkotmánybíróság az alkotmányvédelem legfőbb szerve, a jogállam kiépítésének, az alkotmányos rend és az Alkotmányban biztosított alapjogok védelmének, a hatalmi ágak elválasztásának és kölcsönös egyensúlya megteremtésének egyik legfontosabb biztosítója és érvényre juttatója. Az Alkotmánybíróság alapvető rendeltetése tehát az alkotmányossági szempontoknak az államszervezet egészében való érvényesítése. ... Az Alkotmánybíróság nem egyéni jogviták eldöntésére hivatott, ezért sem épült be a hagyományos igazságszolgáltatási szervezetbe²⁵: egyedüli és egyfokozatú, sui generis jogintézmény²⁶, amely önálló testületként, önálló költségvetéssel működik.”²⁷

b) Az Alkmód1. az Alkotmánybíróság feladatát akként jelölte meg, hogy „az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályok, valamint *egyéb állami döntések* megsemmisítésével, továbbá az Alkotmány *értelmezésével kapcsolatos viták eldöntésével* védi az *Alkotmányt és az alapvető jogokat. Ennek érdekében az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik: ...*”²⁸. E feladat-meghatározás azonban több szempontból problematikus volt.

ba) Egyrészt az „egyéb állami döntések” kifejezés meglehetősen *pontatlannak és meghatározhatatlannak* tekinthető.

bb) Másrészt, az Alkotmánybíróság tevékenysége – jellegéből eredően – nem irányulhat az „Alkotmány értelmezésével kapcsolatos viták” általánosságban történő eldöntésére. Az absztrakt alkotmányértelmezés az Alkotmánybíróság tevékenységének szemszögéből nem konkrét vita eldöntésére szolgál, hanem csakis az Alkotmány tartalmának meghatározására, melynek célja az indítványozásra jogosultak részéről valóban lehet az, hogy jogvita eldöntésének alapjául szolgáljon, ám az Alkotmánybíróság aktivitása csak előfeltétel ahhoz, hogy konkrét, akár jogalkotói, akár jogalkalmazói alkotmányértelmezési nehézségek esetén szabatos támpontok álljanak rendelkezésre e tevékenységhez. Bár az alkotmányértelmezés gyakorlásának az Alkotmánybíróság által meghatározott feltételei közé sorolható, hogy „nem általánosságban, hanem konkrét alkotmányjogi probléma vonatkozásában” kérje az arra jogosult, ez csak a tevékenység parttalaná válásától véd. Az Alkotmánybíróságnak ugyanis nem célja a konkrét esetek, viták eldöntése, így a szűkítő értelmezés *esettípusoknak* ad háttérrel.

bc) Kifogásolható volt a „védi az Alkotmányt és az alapvető jogokat” kitétel is. Alapvető jognak elméletileg az tekinthető, amit az Alkotmány ilyenként nevesít. A gyakorlatot figyelembe véve viszont el kell fogadni *Kilényi* Géza volt alkotmánybíró álláspontját, aki szerint alapjognak végső soron az tekinthető, amit az Alkotmánybíróság ekként elismer²⁹. Ennek következtében az Alkotmány védelme magában foglalja az alapvető jogok védelmét is, annak külön nevesítése emiatt feleslegesnek mondható. Természetesen nem kizárt, hogy az alaptörvényben nem szereplő, más jogszabályokban vagy nemzetközi egyezményekben viszont megjelenő jogok (alapjogok) is beszámítási pontként jelenjenek meg az

²⁴ Vö. *Kilényi* Géza: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. Magyar Közigazgatás 1992/12. 699. o.

²⁵ 1350/B/1992. AB határozat. ABH 1993, 619, 620.

²⁶ 1350/B/1992. AB határozat. ABH 1993, 619, 620.

²⁷ Vö. *Petrétei* József: Magyar Alkotmányjog II. Államszervezet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs. 2001. 142. o.

²⁸ Alkmód1. 32/A. § (1) bekezdés.

²⁹ Általános közigazgatási ismeretek. MKI, Budapest 2002. 9. o.

alkotmánybíróági eljárásban, azonban ebben az esetben is az Alkotmány védelmét látja el a testület, s az adott jognak az alkotmányossági vizsgálatban való figyelembe vétele csak akkor lehetséges, ha az alaptörvény valamely rendelkezése vagy az abból levezethető elv ezt lehetővé teszi.

c) Az Alkmód2. emiatt – nagyon szerencsésen – csak annyit mond, hogy „az Alkotmánybíróság az alkotmányvédelem legfőbb szerve. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik...”.

Az Alkmód2. alkotmányi szabállyá tenné azt is, hogy az Alkotmánybíróság tizenegy tagból – köztük elnökből és helyettes elnökből – álló testület, valamint azt, hogy az elnököt és a helyettes elnököt az alkotmánybírák *választják maguk közül*, ami a korábbi tervezetek egy részéhez képest – ahol egyes variációkban az Országgyűlés jelent meg, mint az Alkotmánybíróság elnökének megválasztására jogosultnak óhajtott szerv – kifejezetten előrelépés. Nem szerepel azonban, hogy hány évre történik e tisztségekre történő megválasztás: bár lehet róla törvényi szinten rendelkezni, a szabály Alkotmányba történő beemelése aligha feszítené szét az alaptörvény kereteit.

2. Az Alkotmánybíróság szervezete

Az Abü. első, „Az Alkotmánybíróság szervezete” című részének első fejezete az Alkotmánybíróság szerveire vonatkozó szabályozást tartalmazza. Az Alkotmánybíróság szervezete az Alkotmánybíróság *szerveiből* tevődik össze.

Az Abü. 1. §-a szerint az Alkotmánybíróság a feladat- és hatáskörét az alábbi *szervei* útján gyakorolja:

- a) az Alkotmánybíróság teljes ülése
- b) az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsai
- c) az Alkotmánybíróság elnöke (helyettes elnöke)
- d) az Alkotmánybíróság tagja (alkotmánybíró)
- e) az Alkotmánybíróság állandó bizottságai
- f) az Alkotmánybíróság főtitkára és az Alkotmánybíróság Hivatala.

Az Alkotmánybíróság Hivatalának részei a *főtitkár*, mint a Hivatal vezetője, az *elnöki titkárság*, a *Főtitkárság*, a *Gazdasági Igazgatóság*, valamint az *alkotmánybírák törzskarai*.

Mivel a teljes ülés és a háromtagú tanácsok alkotmánybírákból állnak, valamint természetesen az elnök maga is alkotmánybíró, az alkotmánybíró kiemelkedő szerepet tölt be a testület működésében. Az Abü. szerint különbséget kell tenni az Alkotmánybíróság szervei és testületei között. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság testületei azok a szervek, melyek több személyből tevődnek össze. Ezek a teljes ülés és a háromtagú tanácsok. A szervezetre vonatkozó kérdések részletesebb tárgyalására a szervezet egyes elemeinél kerül sor.

3. Az Alkotmánybíróság székhelye

Az Abtv. 3. §-a szerint az Alkotmánybíróság székhelye Esztergom³⁰. A pusztán presztízsszemponctokból kardinális jelentőségű, mégis nagy vitákat kiváltó rendelkezés a törvény létrejöttekor került be a normaszövegbe. A rendelkezés célja az volt, hogy a

³⁰ E rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására több indítvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz, ám vagy vizsgálat előtt visszavonásra kerültek, vagy formai okból nem vizsgálta őket a testület. Így például az egyik indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamisággal és az Alkotmány 74. §-ába foglalt, a Magyar Köztársaság fővárosát meghatározó rendelkezéssel volt ellentétes az Abtv. 3. §-a, amelynek értelmében az Alkotmánybíróság székhelye Esztergom. Vö. a 162/E/2001. AB határozattal.

rendszerváltozás következtében egyrészt oldódjon az ország Budapest–központúsága, másrészt – ennek folyamányaként – a vidék rehabilitálására is törekedtek.³¹ Ennek érdekében a jogalkotási folyamatban célként fogalmazódott meg, hogy Budapest helyett *szimbolikus székhelyként* Esztergom legyen a törvényben megjelölt működési székhely, ám a valós működés Budapesten folyjon. A szimbolikus székhelyből aztán időközben valódi székhely lett, s az Országgyűlés az Abtv.–t már ilyen tartalommal fogadta el.

Gyorsan nyilvánvalóvá vált azonban, amit a törvényjavaslatért felelős miniszter helyettese (*Kilényi Géza*) már korábban is megfogalmazott, nevezetesen, hogy Esztergom a tényleges működés biztosítására több okból is alkalmatlan. Egyrészt, Esztergom városa nem tudott az Alkotmánybíróság munkatársainak elhelyezéséhez, s ebből adódóan a működés megfelelő színvonalú ellátásához szükséges épületet biztosítani a testületnek. (Ez azóta sem sikerült; a kérdés legutóbbi felmerülésekor ennek anyagi vonzata mintegy 2,5 milliárd forint lett volna, amely feltehetően azóta sem csökkent.) Másrészt, a testület munkájához hivatali apparátus szükséges, s a tanácsadói testület valószínűleg nehezen lenne rávehető arra, hogy Esztergomba költözzön, vagy napi gyakorisággal ingázzon. Harmadrészt, az Alkotmánybíróság munkája végzésekor szükségképpen kapcsolatot tart a központi szervekkel, ami Esztergomból nehezen lenne megoldható.³²

Mindezek miatt az Alkotmánybíróság nem került Esztergomba, bár kezdetben a testület hajlandó volt kihelyezett üléseket tartani, ám ezek nehézsége és munkatempó-csökkentő hatása miatt a döntéshozatali eljárás szinte 100 %-ban Budapesten zajlik.³³ Az Alkotmánybíróságról szóló korábbi, 2000-ben napvilágra került, valamint az újabb, 2003-as törvényjavaslat pedig *expressis verbis* Budapestet jelöli meg a testület székhelyeként, amely a presztízskérdések megszüntetésén túl a biztos működés feltételeit is végérvényesen rendezné.

4. Az Alkotmánybíróság működésének egyik biztosítója: a testület költségvetése

a) Az Alkotmánybíróság működéséhez természetesen megfelelő anyagi, pénzügyi háttér szükséges, melynek bizonyos állandósága a testület függetlenségének is fontos biztosítója. *Sólyom László*, a testület egykori elnöke szerint például az Alkotmánybíróság mind jogilag, mind pénzügyileg abszolút független.³⁴

E függetlenség követelményét – igen helyeselhetően – az Alkmód2. elképzelése szerint az alaptörvény rögzítene. Eszerint az alkotmánybíró független, *döntéseit* kizárólag az Alkotmány és a jogszabályok alapján hozza meg, továbbá az alkotmánybíró pártnak nem lehet tagja, párt nevében vagy érdekében közszereplést nem vállalhat. A garanciák beépítése a függetlenséget növeli és a befolyásmentes munkavégzést kívánja biztosítani. Egyetlen elem kifogásolható a megfogalmazásban: nem túl szerencsés a „döntéseit” kifejezés használata, az alkotmánybíró ugyanis egyszemélyben érdemi döntést nem hoz.³⁵ Helyesebb volna azt a fordulatot alkalmazni, hogy „a testület határozatának meghozatala és kidolgozása során véleményét és álláspontját kizárólag az Alkotmány és a jogszabályok alapján alakítja ki”.

b) Sajnálatos módon a jelenlegi helyzetben a pénzügyi függetlenség tekintetében nem minden esetben mondható tökéletesnek a szabályozás garanciarendszere. Bár a

³¹ Vö. *Kilényi Géza*: Gondok... 393-394. o.

³² Vö. *Kilényi Géza*: Gondok... 394. o.

³³ A csekély számú kivételt az esetenkénti kihelyezett ülések jelentik.

³⁴ Interview with *László Sólyom*, President of the Hungarian Constitutional Court. *East European Constitutional Review*. Winter, 1997. 72. o.

³⁵ Vö. az Abü 33. § (1) bekezdésével.

szabályozásban jelentős biztosítékok fedezhetők fel, ezek azonban önmagukban korántsem elégségesek a testület anyagi függetlenségének biztosításához.

Az Alkotmánybíróság költségvetését nem a Kormány, hanem önmaga állapítja meg, s ezt az állami költségvetés részeként terjeszti elő az Országgyűlésnek³⁶. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „e rendelkezésnek az a lényege, hogy az Alkotmánybíróság a költségvetés előkészítési szakaszában kapott hatékony garanciát a végrehajtó hatalommal szemben: bár az Alkotmánybíróság költségvetése része az állami költségvetésnek, sem a pénzügyminiszter, sem a Kormány nem jogosult megváltoztatni az Alkotmánybíróság által kidolgozott tervezetet, legfeljebb az Országgyűlésnek tehet javaslatot erre nézve”.³⁷ Az Országgyűlést azonban nem köti az Alkotmánybíróság előterjesztése, az állami költségvetés elfogadásakor változtathat azon.³⁸ Miután az Alkotmánybíróság költségvetésével összefüggésben évről évre nincs közös megegyezés, sőt a testületet gyakran fenyegeti a „pénzelvonás veszélye”³⁹, úgy gondolom, az alkotmányi szabályok között kellene rögzíteni, hogy az Alkotmánybíróság költségvetése a mindenkori költségvetés meghatározott %-a legyen. A „normatív automatizmus” másik elképzelhető változata az lehetne, hogy az Alkotmánybíróság költségvetése minden évben az előző évi költségvetésnek az inflációval megnövelt összege legyen, azzal, hogy e szabályt meghatározott időközönként – például 3 vagy 5 évenként – felül kelljen vizsgálni. Az első elképzelés azért tartható szerencsésebbnek, mert az nem igényelné az Abtv. gyakori módosítását, míg a második esetben 3, illetve 5 évente szükség lenne a jogalkotási korrekcióra. Amennyiben az alaprendelkezés az Alkotmányban szerepelne, ez az állandó felülvizsgálat ellentétben állna az alaptörvény stabilitásának követelményével is. Látni kell azonban azt is, hogy a felülvizsgálati kötelezettség nem jelentene automatikusan a szabály módosítására irányuló kötelezettséget. E „normatív automatizmus” következtében megszűnne a testület költségvetésével összefüggő évenkénti alkudozás, amely a testület függetlenségére sincs jó hatással, így tehát erősödne a testület anyagi, pénzügyi függetlensége.

c) Nem lenne jó megoldás ellenben a költségvetés elfogadásának alkotmánybírósági hatáskörbe utalása sem, mivel ekkor a testület kerülne ki teljesen a „fékek és ellensúlyok rendszeréből”, azaz korlátlanul és ellenőrizhetetlenül utalhatna ki magának összegeket. A parlamenti jóváhagyáshoz kötés pedig a két szerv között esetlegesen keletkező viták és az Országgyűlés oldaláról fenyegető visszaélés miatt nem lenne megfelelő garancia. Tökéletes megoldás valószínűleg nincs.

d) Az Abtvj2. 56. §-a szerint az Alkotmánybíróság összeállítja az alkotmánybírósági fejezet költségvetésére és a költségvetés végrehajtására vonatkozó javaslatát, amelyet a Kormány a központi költségvetési, illetve a zárszámadási törvényjavaslat részeként előterjeszt az Országgyűlésnek. *Az Alkotmánybíróság elnöke az (1) bekezdésben meghatározott javaslatokat megküldi az Országgyűlés elnökének*⁴⁰. A rendelkezés az Alkotmánybíróság Kormánytól való függetlenségét kívánja erősíteni, azonban az is megállapítható, hogy az előírás csak korlátozott eredmény elérésére alkalmas. A Kormány és a parlamenti többség szoros összefonódása miatt ugyanis a Kormánynak lehetősége van

³⁶ E közvetlenség jelentőségét hangsúlyozza *Kukorelli István* is. *Kukorelli* (szerk.): i. m. 390. o.

³⁷ 28/1995. (V. 19.) AB határozat. ABH 1995, 138, 141.

³⁸ *Petrétei József*: Magyar alkotmányjog... 161. o.

³⁹ *Kilényi Géza* idézi fel azt az esetet, amikor a parlamentnek nem tetsző döntést követő napon képviselői önálló indítvány jelent meg az Országgyűlésben, amely az Alkotmánybíróság költségvetésének 40 %-os csökkenésére irányult. *Kilényi Géza*: A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere. In.: A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. (szerk. *Csefkó Ferenc*). Pécs, 2000. 146. o.

⁴⁰ E mondat az Abtvj1.-ben még nem szerepelt.

arra, hogy esetleges akaratát a törvény elfogadásakor keresztülvigye. Emiatt a javasolt „normatív automatizmus” beépítése indokoltnak tűnik.

e) Az Alkotmánybíróságra vonatkozó korábbi, 2000-es keletkezésű törvénytervezet az „Egyéb” rendelkezések között, a 61. §-ban külön rendelkezett az Alkotmánybíróság költségvetéséről, azonban nem tartalmazott a jelenleginél érdemibb, megfelelő garanciát a testület függetlenségére vonatkozóan. Eszerint „az Alkotmánybíróság költségvetése a központi költségvetés részeként kerül előterjesztésre. Az Alkotmánybíróság elkészíti és a Kormányhoz benyújtja az alkotmánybírósági fejezetre vonatkozó költségvetési javaslatot, valamint az előző évi költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolót. Ha az Alkotmánybíróság költségvetési, illetőleg zárszámadási javaslata és a Kormány által benyújtott törvényjavaslat között eltérés van, a Kormány köteles részletesen feltüntetni, hogy mi volt az eredeti javaslat és mi az eltérés indoka”. Látható, hogy *mind az alkotmányi szint iránti elvárás, mind az érdemi garancia hiányzott* az idézett rendelkezésből. A Kormányt az indokolási kötelezettségen túl semmi nem kötötte volna, ellenben mindig lehet találni megfelelő, illetve annak tűnő indokot a források csökkentésére. Ezért a Tervezetben javasolt szabályozási módszert nem lehetett a lehető legszerencsésebbnek nevezni.

B) Az alkotmánybíró személye, megválasztása, jogállása

1. Rövid előtörténet⁴¹

Az alkotmánybíró az Alkotmánybíróság tagja. A magyar Alkotmánybíróság tizenegy alkotmánybíróból áll, szemben a kezdeti elképzelésekkel, melyek tizenöt alkotmánybíróval számoltak. Az akkori hatalmi erők megállapodása szerint a tizenöt főből ötöt a rendszerváltás előtti parlament, ötöt az első szabad választások alkalmával létrejövő Országgyűlés, ötöt pedig az azt követő parlament választott volna meg. 1989. október 23-án az akkori Országgyűlés öt alkotmánybíró meg is választott⁴², így 1990. január 1-jén öttagú testület kezdte meg munkáját, amely a soraiból helyettes elnököt választott. Az elnök megválasztására azért nem került sor, mivel a testület – az Abtv. 53. § (1) bekezdésében foglaltak szerint – ezzel be akarta várni a másik öt bíró megválasztását, hogy ők is részt vehessenek az elnök személyéről történő szavazásban. 1990 júliusában az új összetételű Országgyűlés megválasztotta a testület további öt tagját.⁴³ A megújult Alkotmánybíróság elnökének megválasztotta az addigi helyettes elnököt, *Sólyom Lászlót*, míg helyettes elnöknek *Herczegh Gézát*. Az Alkotmány módosítása aztán tizenegy főre csökkentette a testület létszámát⁴⁴, amit teljesen az első kilenc évben nem sikerült feltölteni⁴⁵.

2. Az alkotmánybíró megválasztása

⁴¹ Az Alkotmánybíróság kialakulásakor bonyodalmakról, a székhely, a székház problémájáról, valamint a kezdeti működési nehézségekről szemléletes képet nyújt *Kilényi Géza*: Gondok az Alkotmánybíróság házatáján c. írása. Magyar Jog 1990/5. 391-398. o.

⁴² Név szerint *Ádám Antalt*, *Kilényi Gézát*, *Sólyom Lászlót*, *Solt Pált*, valamint *Zlinszky Jánost*. A testület *Sólyom László* alkotmánybíróvá választotta meg helyettes elnöknek.

⁴³ Név szerint *Herczegh Gézát*, *Lábady Tamást*, *Schmidt Pétert*, *Tersztyánszky Ödönt* és *Vörös Imrét*.

⁴⁴ Érdekes azonban, hogy az Abtv. „Záró rendelkezései” között a mai napig található utalás a tizenöt fős testületre vonatkozóan, bár a törvény azóta több módosításon is „átesett”.

⁴⁵ Az első tíz tagból *Solt Pál* a Legfelsőbb Bíróság elnöki székébe távozott még az első évben, helyére a parlament *Szabó András*t választotta meg. A tíz fős testületből *Herczegh Gézát* 1993-ban a Hágai Nemzetközi Bíróság bírójává választották, a helyettes elnök *Lábady Tamás* lett. Ennélfogva az Alkotmánybíróság létszáma hosszú időn keresztül ténylegesen kilenc fő volt.

a) Az alkotmánybíró megválasztási feltételei *de lege lata* és *de lege ferenda*

aa) Az alkotmánybíró megválasztási feltételeit az Abtv. pontosan meghatározza. Eszerint „az Alkotmánybíróság tagjává minden olyan jogi végzettségű, büntetlen előéletű magyar állampolgár megválasztható, aki 45. életévét betöltötte”.⁴⁶ „Az Országgyűlés az Alkotmánybíróság tagjait kiemelkedő tudású elméleti jogászok, egyetemi tanárok, illetőleg az állam és jogtudomány doktorai vagy legalább húszévi szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok közül választja meg. A szakmai gyakorlatot olyan munkakörben kell letölteni, amelynek ellátásához az állam és jogtudományi végzettség szükséges”.⁴⁷ A rendelkezéssel összefüggésben probléma csak a „legalább húszévi szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok” kitételben van. A témát érintőlegesen tárgyalva,⁴⁸ itt csak utalok arra, hogy ez az Abtv.-nek az a pontja, amely megnyitja a választásra jogosult szerv előtt az Alkotmánybíróság esetleges, a normakontroll eljárás ellátására szakmailag kevésbé alkalmas emberekkel való feltöltésének kapuját: a kiemelkedő tudást a jogszabály ugyanis mintegy feltételezi a húsz év szakmai gyakorlat létével, ám e húsz évet úgy is el lehet tölteni jogi munkakörben, hogy az illető valójában sem gyakorlatot, sem kiemelkedő tudást nem szerez. Emiatt indokolt lenne – mint ahogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) is megteszi – bizonyos elméleti „előéletet” megkövetelni, például kandidátusi – ma PhD – fokozat megszerzését. Az is igaz viszont, hogy a valóban kiváló gyakorlati szakemberek nagy részét ez a megoldás elzárná az alkotmánybírói tisztség elől, ami nem feltétlenül szerencsés. Hosszú távon azonban a változtatást indokoltnak tartom. Megjegyzendő azonban, hogy az elméleti jogászok tekintetében sem teljesen megnyugtató a szabályozás: lehet valaki úgy MTA doktora vagy egyetemi tanár, hogy alkotmánybírói határozatot életében nem olvasott, és a tételes joggal sincs tisztában.

ab) A választásra jogosult szerv az Országgyűlés. Ehelyütt csak utalok rá⁴⁹, hogy a szakírók többsége e megoldást veszélyesnek tartja, mivel a bíróválasztás átpolitizálódhat, a parlamenti erők konszenzus–képtelenségének következménye az alkotmánybírói helyek üresen maradása, következésképpen az Alkotmánybíróság működés–képtelensége, illetve annak veszélye lehet.⁵⁰

ac) Az Abtvj1. alapján a megválasztás általános előfeltételei megegyeztek volna a hatályos szabályozással, azzal a kivétellel, hogy a *magyar* állampolgárság – Magyarországnak az Európai Unióhoz történő, várható csatlakozása következtében – előfeltétellé vált volna. Szintén finomodtak volna a szakmai kritériumok, melyek azonban a gyakorlati jogászok tekintetében *hosszú távon* még mindig nem biztosítanak megfelelő garanciát az Alkotmánybíróság függetlenségére és kiemelkedő színvonalú határozathozatalára nézve. (Az Alkotmánybíróság ugyanis nem ténybíró, hanem jogbíró, vagyis nem tényeket vet össze jogszabállyal, hanem jogi normákat jogi normákkal, speciális, többnyire és főképpen alkotmányjogi szempontok alapján.) Eszerint

⁴⁶ Abtv. 4. § (1) bekezdés.

⁴⁷ Abtv. 4. § (2) bekezdés.

⁴⁸ Részletesen áttekintve vö. *Tilk Péter*: Az Alkotmánybíróság és az alkotmánybírák függetlenségéről, különös tekintettel a készülő alkotmánybírói törvényre. Magyar Közigazgatás 2001/10. 595. o.

⁴⁹ Részletesen vö. uo.

⁵⁰ Ennek ékes példája az 1996-os bíróválasztási kísérlet, amikor is a kormánypárti erők jelöltjét, *Holló András*t alkotmánybíróvá választották, míg az ellenzéki jelölt *Bruhács Jánost* nem. Az ellenzéki jelölt később részben a parlamenti pártok konszenzusképtelensége, részben a kormánypártok elutasító magatartása miatt második alkalommal sem kapta meg a szükséges többséget. Ez annál is inkább tiszteletlennek tűnhet, mivel a bizottsági meghallgatáskor e jelölt is valamennyi párt támogatását élvezte.

az Országgyűlés az alkotmánybírákat azok közül a kiemelkedő tudású jogászok közül választotta volna, akik

- egyetemi tanárok, illetőleg (ez az „illetőleg” kifejezés az Abtvj2.–ben már nem szerepelne)
- az állam-és jogtudomány doktorai, a Magyar Tudományos Akadémia Doktorai, vagy
- legalább húszévi, jogi munkakörben eltöltött szakmai gyakorlattal *és jogi szakvizsgával rendelkeznek*.

Az Abtvj2. már eltérően fogalmaz. Eszerint az Országgyűlés az alkotmánybírákat azok közül a kiemelkedő tudású jogászok közül választaná, akik jogi szakvizsgával és

- vagy legalább húszévi, egyetemi jogi végzettséghez kötött munkakörben,
- vagy a közigazgatásban eltöltött szakmai gyakorlattal rendelkeznek.

E második lehetőség új elemként bukkan fel, mindkét változat esetében feltételként jelenne meg viszont a szakvizsga.

b) A jogi szakvizsga előírása a jelenlegi helyzethez képest *formailag* valóban előrelépés, *lényegileg azonban aligha*. A szakvizsga esetleges hiánya ugyanis eddig sem a húsz éves gyakorlattal rendelkező jogászok körében, hanem az elméleti juristák oldaláról merülhetett fel. Ennek következtében nehezen található olyan jogász, aki húszéves szakmai gyakorlattal rendelkezik, s ezzel párhuzamosan nem teljesítette a szakvizsga-követelményeket. A gyakorlati jogászok körében mindez szinte kizártnak mondható. Emiatt továbbra is fennáll az a probléma, hogy a gyakorlati jogászok a megfelelő alkotmányjogi felkészültség hiányában töltenek be alkotmánybírói tisztséget: meglehet, hogy a maguk jogágában – civil vagy büntetőjogban – kiváló szakemberek, ám alkotmányjogi tudásuk potenciálisan – *főként* mivel még az elmúlt rendszerben tanultak alkotmányjogot – nem megfelelő. Véleményem szerint nem szabad eretnek gondolatnak tekinteni a leírtakat: a rendszerváltozást követő időszakban az alkotmányjog olyan erős térhódítása és tartalmi kiteljesedése indult meg, ami nem egykönnyen pótolható az átlagos jogászi műveltségből adódó ismeretekkel, hanem gyakorlatilag teljes újratanulást, sőt alkotmánybíró esetében – lévén, hogy ismételten kihangsúlyozva, *alkotmánybíró*ról van szó – jóval alaposabb és elmélyültebb ismereteket feltételezne. Párhuzamba állítva: senki nem kifogásolja, hogy alkotmányjogi ismereteket nélkülöző előélettel valaki alkotmánybíróvá válik, ám jogászi berkekben valószínűleg felháborodást váltana ki, ha bármely alkotmányjogi tanszék munkatársa egyik napról a másikra – az egyetemi záróvizsgán és a szakvizsgán elvárt, azóta már igencsak megkopott büntető- vagy polgári jogi ismeretek birtokában – a Legfelsőbb Bíróság büntetőjogi vagy polgári jogi tanácsába, *horribile dictu* annak élére kerülne ítélkező bíróként, netán kollégiumvezető lehetne. Úgy vélem, a példa egyáltalán nem sarkított. Éppen emiatt továbbra is indokoltnak tartom bizonyos *közjogi* elméleti tudást tükröző képesítés előírását is az alkotmánybíróvá választáshoz: így például a PhD fokozat létét vagy igen jelentős szakirodalmi munkásságot az adott közjogi jogterületen. Az esetleges ellenérvek egyikének elébe menve: nem tartom megfelelő cáfolatnak azt, hogy számos jogállami alkotmánybíró esetében alacsonyabbak az alkotmánybíróvá válás szakmai feltételei. A magas szakmai színvonal további biztosítása iránti igény aligha nevezhető eltúlzottnak, az alkotmányvédelem eddigi szintjének megtartása és további biztosítása iránti szükséglet viszont csak nehézségek árán vethető össze egyes potenciális jelöltek szakmai érzékenységével.

b) Az alkotmánybírónak javasolandó személy kiválasztása

Az alkotmánybíró személyének választása – így az egyes politikai erők számára megfelelőnek tűnő ember megtalálása is – politikailag erősen befolyásolt és meghatározott. Eltérően tehát a „tömeges” pozícióktól – mint például a bírói, ügyészi tisztség –,

alkotmánybíró nem lesz valaki pusztán azáltal, hogy meghatározott jogi feltételeknek eleget tesz, s megvárja, míg „sorra kerül” az adott bíróságon. Mivel az Alkotmánybíróság csak tizenegy tagból áll, s e tagok is igen jelentős ideig – kilenc évig – vannak hivatalban, senki nem számíthat reálisan arra, hogy valamikor majd alkotmánybíró lesz. Ez kizárólag a mindenkori politikai erőviszonyok függvénye.

Bár az Alkotmánybíróság tagjaira a parlamenti pártok képviselőcsoportjai (frakciók) által jelölt képviselők közül álló – paritásos – jelölő bizottság tesz javaslatot, ennek ellenére azonban az alkotmánybírák megválasztása általában a legerősebb, legbefolyásosabb parlamenti pártok megegyezésén múlik. Ennek megfelelően e szervezetek rendelkeznek azzal a lehetőséggel, hogy az alkotmánybírói posztra eséllyel jelöljenek nekik tetsző személyt. Ebből az is következik, hogy nem csak a parlamenten kívüli, hanem a kisebb parlamenti pártoknak sincs túlságosan hatékony beleszólási lehetősége a leendő alkotmánybírák személyének kiválasztásába, bár a jelentősnek mondható kétharmados szavazattöbbség-igény miatt a kisebb pártok beleegyezése is szükséges lehet a sikeres megválasztáshoz. Nyilvánvaló az is, hogy a megválasztás előfeltételeinek maximálisan megfelelő jelölt, illetve személy is esélytelen akkor, ha politikai nézetei, esetleg tevékenysége miatt egyértelmű az elfogultsága, valamint a másik oldal vele szembeni ellenérzései.

A jelölttel az adott politikai erő egyeztetést folytat, melyben gyakorlatilag arról szereznek tudomást, hogy az adott személy vállalja-e egyáltalán a tisztségre való jelölést. A pozitív válasz után lehet szó a hivatalosan bejelentett jelölésről.

Mivel az alkotmánybíró-választás politikai folyamat, az egyes pártok is az általuk kiválasztott személy politikai meggyőződése, vonásai iránt érdeklődnek, s ugyanezt megteszik az ellentétes erők számukra esetleg nem ismert jelöltjeivel kapcsolatosan is. Ennek következtében aztán nem csoda, ha később „kategorizálják” a bírákat megválasztóik, illetve korábbi előéletük szerint. A magas szavazatszám eléréséhez többnyire a politikai oldalak megegyezésére van szükség, ezért általában kompromisszum születik közöttük: a legjelentősebb parlamenti pártok megegyeznek, hogy melyik hány jelöltet állít. (Amennyiben két fő megválasztása szükséges, ez általában nem vet fel problémát.) A megegyezés kialakítása az egymás iránti bizalmatlansági mélypontok idején sajátos „biztosító” megoldások igénybe vételét eredményezheti,⁵¹ mellyel mindkét oldal a maga jelöltje számára garantálni kívánja az Alkotmánybíróságra történő beválasztást. Ez azonban már a választási folyamatnál jelentkezik.

c) Az alkotmánybíró jelölése és a bizottsági meghallgatása

ca) A megválasztás előtt a jelöltnek bizottsági meghallgatáson kell részt vennie: az aspiránst az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága is meghallgatja⁵², melynek véleményét az Országgyűlés figyelembe veszi. Ennek alkalmával válaszolnia kell a bizottságok képviselői által feltett kérdésekre. Ezek többnyire aktuális alkotmányjogi problémák, egyes alapjogokra, államszervezeti összefüggésekre vonatkozó

⁵¹ Erre jó példa az 1994-1998-as ciklusban kormányzó MSZP-SZDSZ koalíció alatti ellenzéki megoldás. Miután 1996-ban a kormánypárti erők a maguk jelöltjét (Holló Andrást) megválasztották, míg az ellenzéki jelöltet (Bruhács Jánost) – az előzetes bizottsági megegyezés ellenére – nem, a következő bíróválasztások egyikekor – 1998-ban – az ellenzék ahhoz a módszerhez folyamodott, hogy a kormánypárti többségű parlament elsőként az ellenzéki jelöltre (Erdei Árpádról) szavazzon, s csak ezután a kormánypárt által javasolt személyről (Kiss Lászlóról). Egyidejűleg egyértelművé tették, hogy amennyiben jelöltjük nem kap szavazattöbbséget, a kormánypárti jelöltet leszavazzák. A megoldás sikeres volt, mindkét személyt alkotmánybíróvá választották.

⁵² Abtv. 7. §. A bizottság elnevezése azonban változhat, nyilvánvalóan az Abtv.-ben nevezett bizottsággal azonos funkciót betöltő bizottságé a meghallgatás joga.

nézetekre irányulnak. A bizottsági meghallgatás után kerülhet sor – természetesen nem azonnal – a parlamenti szavazásra, amennyiben a bizottságok támogatják a javasolt személy alkotmánybíróvá választását. Amennyiben tehát a bizottsági meghallgatás alkalmával nem alakul ki konszenzus, a jelölt gyakran el sem jut a plenáris szavazásig, mivel a politikai erők egy része egyértelművé tette, hogy megválasztását nem támogatja. Ez az álláspont pedig szavazáskor a „nem” szavazatokban ölt testet.

cb) Az alkotmánybíró megválasztásával összefüggésben a jelölés szabályai a hatályos előírásokhoz képest annyiban változnának, hogy a bírák jelölésére vonatkozó előírások egy része alkotmányi szintre kerülne. Az alaptörvény tervezett módosítása szerint az alkotmánybíró személyére az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak egy-egy *tagjából* – tehát nem az általuk jelölt képviselőkből, mint a hatályos előírások szerint – álló jelölőbizottság tenne javaslatot⁵³. Az Abtvj2. szól a hatáskörrel rendelkező országgyűlési bizottság általi meghallgatásról, valamint a meg nem választás esetén bekövetkező új jelölésről. Ez utóbbi szerint, ha az Országgyűlés a jelöltet nem választja meg, az Alkotmányban meghatározott jelölőbizottság *legkésőbb harminc napon* belül (az Abtvj1. még tizenöt napos határidő tartalmazott) új javaslatot tesz. (A jelenlegi megoldáshoz képest újdonság, hogy kimaradna a „még azon az ülészakon...belül” kitétel.) Az új bíró megválasztására adott törvényi határidő azonos lenne a jelenlegivel, azaz az Alkotmánybíróság új tagját továbbra is az *elődje megbízási idejének lejártát megelőző három hónapon belül* kell megválasztani, az Abtvj2. tehát *periódust* határoz meg, ellentétben az Abtvj1. elképzelésével, amely *határidőt* alkalmazott. Eszerint „az új alkotmánybíró az elődje megbízási idejének lejártá előtt három hónappal” kellett volna megválasztani, vagyis az alkotmánybíró megbízatásának lejártá előtt három hónappal az utódnak jogilag már megválasztottnak kellett volna lennie. A jelenleg alkalmazott előírás szerinti megfogalmazás, miszerint ha az Országgyűlést előzőleg feloszlatták, a választást az újonnan megválasztott Országgyűlés alakuló ülését követő *két hónapon* belül kell megtartani, annyiban bővül, hogy az Országgyűlés *feloszlása*, tehát önkéntes megbízatás–megszűnés esetén is alkalmazni rendeli e szabályt. Az Abtvj1. a választásra még csak egy hónapot hagyott volna.

Nem lenne viszont felesleges az időkorlát meghatározásakor azt is behatárolni, hogy az alkotmánybíró megbízatásának lejártá előtt mennyi legyen az az idő, ami előtt *még nem lenne lehetséges* utódjának a megválasztása. Ennek célja annak kiküszöbölése lenne, hogy az esetlegesen kétharmados többséggel rendelkező erők ne tudják a választások közeledtével a testületet előzetesen „feltölteni” akként, hogy például az olyan alkotmánybíró utódját is megválasztják, akinek megbízatásából történetesen még egy vagy két év is vissza van. A politikai törekvések hasonló vadhajtásait indokolt lenne még időben – törvényi szabályozással – lementszeni, még akkor is, ha ésszerűen gondolkodva elképzelhetetlennek tűnik az ilyen jellegű visszaélés.

Továbbra sincs tervben azonban az alkotmánybíró megválasztásának elmaradása esetén az Alkotmánybíróság működőképességét biztosító garanciák megteremtése. Korábban huzamosabb ideig a működőképesség alsó létszámhatárán látta el feladatát az Alkotmánybíróság, emiatt indokolt lenne valamilyen garanciális megoldás alkalmazása. Erre a megbízatás megszűnési eseteinél részletesen kitérek.

d) A szavazás

Az alkotmánybírónak javasolt személy megválasztásához az összes képviselő kétharmadának igen szavazata, vagyis legalább 257 igen szavazat szükséges. Ez a

⁵³ A tervezett 32/A. § (4) bekezdés első pontja.

nagyfokú konszenzus szükségességét jelzi, s valójában igen magas kvótát jelent: jó néhány jelölt esetében csak hajszálon múlt, hogy alkotmánybíró lett.⁵⁴ Természetesen az adott bíró esetében elért szavazati arány nem alkalmas semmiféle minőségi, szakmai színvonalbeli különbségtételre: gyakran csak a kormánypárti és az ellenzéki oldal egymáshoz való viszonyát és az alkufolyamatok sikerességét, valamint az Alkotmánybíróság működésképtelenségének veszélyéből eredő, Magyarországra hátrányos nemzetközi – főleg az EU-tagállamok részéről érkező – kritikáktól való félelem aktualitását és annak intenzitását jelzi. Ez a tendencia az egyes “alkotmánybíró-választási hullámok” szavazati arányaiban igen jól nyomon követhető.⁵⁵

e) A megválasztás sikertelensége esetén történő eljárás

Az Abtv. 8. § (2) bekezdése szerint, amennyiben az Országgyűlés a jelölteket nem választja meg, a 6. §-ban meghatározott jelölő bizottság még azon az ülészen, de legkésőbb tizenöt napon belül új javaslatot tesz. Az új javaslat természetesen lehet az a személy is, akit előzőleg nem választott meg az Országgyűlés. Mivel az alkotmánybíró megválasztására vonatkozó törvényi határidőnek a parlament a sikertelen választási kísérlet miatt elsöre nem tudott eleget tenni, a törvény az Alkotmánybíróság működőképességének fenntartása érdekében a lehető legközelebbi időpont és szűk határidő megjelölésével a poszt betöltésére ír elő újbóli próbálkozást. A megadott időtartam – legkésőbb tizenöt napon belül – elégséges arra, hogy a bizottság a betöltendő funkció komolyságához mérten döntsön az új jelölt kiválasztásáról, ám ahhoz kellően rövid, hogy az üres alkotmánybírói poszt betöltésével elteltő idő ne veszélyeztesse huzamosabb ideig a testület működőképességét.

f) Az alkotmánybírói eskü

Az Abtv. 11. §-ának előírása szerint az Alkotmánybíróság tagja a hivatalba lépése alkalmával az Országgyűlés előtt esküt tesz az Alkotmány feltétlen megtartására és kötelességei lelkiismeretes teljesítésére. Az eskü rendeltetése, hogy a megválasztott személy mintegy rituális aktussal is – lelkiismeretre történő ráhatásként – megerősítse az alkotmánybírói függetlenséget. Az alkotmánybírói függetlenség fő garanciáit azonban inkább az objektivitásra törekvő jogszabályi előírások – összeférhetetlenség, választási feltételek stb. – jelentik, nem pedig az ellenőrizhetetlen és ezáltal értékében jelentősen devalválódott, kizárólag a belső, személyi függetlenségre hatással levő eskü.

Az eskü szövege az Országgyűlés Házsabályának – 46/1994. (IX. 30.) Ogy. határozat – mellékletében található Ennek jogforrasi szintje – annak megfelelése – kérdéseket vethet fel; véleményem szerint az a tény, hogy az eskü szövege nem törvényi szinten van, alkotmányellenes. Az eskü szövege az alábbi: “Én esküszöm, hogy hazámhoz, a Magyar Köztársasághoz és annak népéhez hű leszek; az

⁵⁴ Szabó András például a minimumnál csak kettővel több, azaz 259 szavazatot kapott, míg Erdei Árpád 265 azonos szavazattal lett alkotmánybíró.

⁵⁵ Az első öt alkotmánybíró-jelölt igen szoros szavazati aránnyal, háromszáz közül azonos szavazatot kapott. Érdekeség, hogy a legtöbb és a legkevesebb szavazatot is az MSZMP jelöltje kapta: Ádám Antal 303, míg Kilényi Géza 293 igenlő vokssal lett alkotmánybíró. A következő periódusokban a szavazati arány csökkent – olyannyira, hogy sikertelen bíróválasztási kísérlet is történt –, majd az 1999-es fordulóban megjelentek a 340 körüli igenlő szavazatban megnyilvánuló, magasnak mondható egyetértés jelei. Ez a magas szavazatszám egészen mostanáig tapasztalható.

Alkotmányt és a jogszabályokat megtartom és megtartatom; a tudomásomra jutott titkot megőrzöm; alkotmánybírói feladataimat a Magyar Köztársaság fejlődésének előmozdítása és az Alkotmány érvényesülése érdekében lelkiismeretesen teljesítem. *(Az eskütevő meggyőződése szerint)* Isten engem úgy segítse!”.

A vallási formula elhagyása az alkotmánybíró is megillető lelkiismereti- és vallásszabadság alapjából ered, amely azt is magában foglalja, hogy az adott személy nem nyilvánítja ki vallási meggyőződését, (illetve az is lehetséges, hogy az illetőnek nincs vallási meggyőződése), s emiatt nem kényszeríthető vallási motívumok alkalmazására eskütétel alkalmával sem.

A jelenlegi megoldás szerint tehát az Alkotmánybíróság tagja *a hivatalba lépése alkalmával* tesz esküt az Országgyűlés előtt⁵⁶. Az Abtvj2. már nem határozza meg törvényi szinten az eskü tárgyát, viszont a megválasztott alkotmánybíró vonatkozásában a hivatalba lépés *előtti* eskütételt teszi kötelezővé, ami pontosabb szóhasználatnak tekinthető.

3. Az alkotmánybíró jogállása

a) Az alkotmánybíró elhelyezése a közjogi rendszerben

Az alkotmánybírói tisztség a közjogi méltóságok között a nem politikai, tehát (jogász) szakmai tekintetben a legmagasabb rangú pozíció. Az alkotmánybíró az állami vezetők tekintetében a miniszterekkel azonos szinten áll, bár presztízse és a közélet általi megítélése gyakran jóval magasabb. Az alkotmánybíró az állami vezetők között a miniszteri besorolású személyek közé tartozik. Az Alkotmánybíróság elnöke pedig – a köztársasági elnök, az Országgyűlés elnöke, a miniszterelnök és a Legfelsőbb Bíróság elnöke mellett – az öt legmagasabb rangú közjogi méltóság között foglal helyet.⁵⁷

b) Hivatali idő, újraválaszthatóság

Az alkotmánybíró hivatali ideje kilenc év, s a bíró egyszer újraválasztható. A kilenc éves periódus megfelelő hosszúságú arra, hogy az alkotmánybíró kellő alapossgal „bedolgozza magát”, s így vegyen részt a testület munkájában, valamint markánsan érvényesíteni tudja legjobb meggyőződése szerint kialakított nézeteit. Az újraválasztás egyszer megengedett, és 2005-ben az első példa is megtörtént rá⁵⁸, amit 2007-ben még egy üdvözlendő eset követett, holott a gyakorlatban addig tizenöt éven keresztül nem fordult elő.⁵⁹ A szakirodalom okkal képviseli azt a nézetet, miszerint az újraválasztási lehetőség az

⁵⁶ Abtv. 11. §.

⁵⁷ Bár gyakran olvasható az öt személy közötti sorrend kialakítására vonatkozó törekvés, annak megalapozási indokairól, illetve okairól ritkán hallani; emiatt a rangsorolást – mivel e személyek más-más, nehezen, illetve egyáltalán nem összehasonlítható funkciót töltenek be, ami aztán a rangsor felállításának és tartalmának indokoltságát és jelentőségét egyaránt kérdésessé teszi – nem lehet megalapozottnak tekinteni. Ez alól természetesen kivétel az államfő elhelyezése.

⁵⁸ Holló Andrásnak, az Alkotmánybíróság akkori elnökének mandátuma 2005 november 12-én lejárt. 2 nappal később, november 14-én az Országgyűlés ismételt megválasztotta alkotmánybírónak.

⁵⁹ Ennek ellenére 1998-ban hosszú időn keresztül napirenden volt, hogy az első Alkotmánybíróság tagjai közül azokat, akiknek életkora megengedi, ismételt megválasszák a testület tagjává. A

alkotmánybíró függetlenségére károsan hathat, így annak megszüntetése indokolt. Nem kizárt ugyanis, hogy az adott alkotmánybíró hivatali ideje végének közeledtével kísértést érez arra, hogy annak a politikai erőnek tetsző döntések elfogadtatására törekedjen, melytől újraválasztását reálisan várhatja. Érdeemes azonban észrevenni hogy e törekvés kiküszöbölésére az újraválaszthatóság kizárása *önmagában nem megfelelő és elégtelen garancia*. Az ambiciózus alkotmánybíró ekkor ugyanis más fontos tisztség – például ombudsmani, legfőbb ügyészi, Legfelsőbb Bíróság elnöki pozíció – elnyerése érdekében alakíthatja politikai érdekek szerint álláspontját. Így aztán – a hatályos „ombudsman-törvény” előírásainak alapul vételével – indokolt lenne nem csak az újraválaszthatóságot kizárni, hanem a volt alkotmánybíró hosszabb időre kirekeszteni a fontosabb közjogi tisztségek ellátásából.⁶⁰

Az alkotmánybírák megválasztásával összefüggésben helyeselhető, hogy a módosítás kizárná az újraválaszthatóságot – e tilalom az Alkmód2. 16. § (5) bekezdése alapján csak a 2004. május 1-jét követően⁶¹ megválasztott alkotmánybíróra vonatkozna –, ám nem igazán találni kényszerítő indokot a megbízatás tizenkét évre emelése mellett. E változtatás valójában szükségtelennek – és emiatt értelmetlennek is – tekinthető, ugyanis e vonatkozásban valójában teljesen mindegy, hogy az alkotmánybíró kilenc, vagy tizenkét évig marad hivatalban. A tizenkét évre történő emelés indokaként⁶² gyakran hallani, hogy ez az „alkotmánybírói képességek kibontakoztatásához” szükséges. Ez az érvelés nem tűnik igazán meggyőzőnek. A kilenc év az alkotmánybírói képességek „kibontakoztatására” bőven elegendőnek látszik, amint ezt az első Alkotmánybíróság bizonyította is. Ott már az első, de legkésőbb a második évben karakteresen kirajzolódtak a bírói felfogások, láthatóvá vált, hogy a megválasztott személyek alkalmasak a tisztség betöltésére. Ezért a „kibontakozásra” – tehát ahhoz, hogy az alkotmánybíró a testület munkájában tevékenyen részt véve, alkotmányossági felfogását tervezeteiben és a szavazások alkalmával kifejezésre juttathassa – kilenc év bőségesen elegendő⁶³. Aki ugyanis a kilenc év alatt nem tudja képességeit az Alkotmánybíróság szolgálatába állítani, annak semmi szükség további három évet biztosítani ehhez a kísérletezéshez. Mindent egybevetve az érvelésem nem a tizenkét évre emelés ellen, hanem *az emelés* ellen szól. Ha nincs érv a változtatás mellett, csak a változtatás kedvéért nem érdemes módosítani. Az emelés ugyanis csak akkor volna indokolt, ha a jelenlegi megbízatási idő túlságosan rövid – két, három év – lenne. A kilenc éves periódus nem fogható fel ilyenként. A változtatásnak garanciális indoka nincs, előnyt nem eredményez a jelenlegi megoldáshoz lépest, hátrányként esetleg az „ítélkezés” egysíkúbbá válása emelhető ki, ám ez sem feltétlenül bekövetkező veszély. Fontos azonban, hogy a rotáció elve is akkor érvényesülhet megfelelően, ha elmarad az időtartam hosszának növelése.

c) Az alkotmánybíró juttatásai

működésképtelenségtől való félelem odáig vezetett, hogy az Alkotmánybíróság teljes ülése Horn Gyula akkori miniszterelnökkel tárgyalt az Abtv. lehetséges módosításáról, amely az alkotmánybírák – köztük a hivatalban levők – megbízatási idejét tizenkét évre emelte volna. A módosítási kísérlet és az újraválasztási törekvés végül nem érte el célját.

⁶⁰ Az Abtv. szerint nem választható meg országgyűlési biztosnak az a személy, aki az ombudsman-választás napját négy évvel megelőzően – többek között – alkotmánybírói tisztséget töltött be.

⁶¹ Ez a szabály már nyilvánvalóan irreleváns.

⁶² Etekintetben mintegy kompenzáció is megjelenik az újraválasztás lehetőségének eltörlése miatt. Megjegyzendő, hogy ez utóbbira sem volt példa eddig.

⁶³ Rácz Attila szerint is megfelelő a jelenlegi szabályozás, a választási eljárást is beleértve. Rácz Attila: Az Alkotmánybíróság az alkotmányos rendszerben. Magyar Közigazgatás 2000/6. 340. o.

Az alkotmánybíró juttatásai a függetlenségének egyik legfontosabb biztosítékát jelentik. Emiatt az államnak törekednie kell arra, hogy az alkotmánybíró egzisztenciálisan független legyen. Ez nem csak a befolyásolási kísérletek ellen nyújthat védelmet, hanem a gazdaságilag kifizetődőbb, ám az alkotmánybírói munkától az időt és energiát elvonó melléktevékenységek – így például a több egyetemen történő oktatás – irányába való elterelődéstől is. Ennek veszélyét a *Bundesverfassungsgericht*ről szóló törvény akként törekszik kiküszöbölni, hogy *expressis verbis* rögzíti: a felsőoktatásban vállalt tevékenységet az alkotmánybírói tisztségből eredő kötelezettségek megelőzik.⁶⁴ Bár ez a megoldás magyar viszonyok között is alkalmazható lenne, nehezen lehetne kikényszeríteni ez utóbbi előírást: gondot okozna az is, hogy az oktatási tevékenység mikor eredményezi az alkotmánybírói munka háttérbe szorulását, másrészt problematikus lenne és feszültséget gerjesztene annak megállapítása is – ki, mikor, milyen feltételek mellett állapítaná meg, lennének–e, s ha igen, mik lennének az esetleges szankciók stb. Emiatt az alkotmánybírói tisztség lelkiismeretes és minden mást megelőző ellátásának igénye nehezen biztosítható jogi előírásokkal; ennek betartása csakis az adott alkotmánybíró személyi kvalitásai által meghatározottak.

Az alkotmánybíró juttatásai e veszélyek kiküszöbölése érdekében és az alkotmánybíró közjogi helyzetének megfelelően a miniszteri juttatásokhoz igazodnak: vonatkozik ez az alkotmánybíró jövedelmére, személygépkocsi használati jogára stb. Az Abü. 7. §-a szerint “az Alkotmánybíróság elnökének illetményét és juttatásait külön törvény határozza meg. Az Alkotmánybíróság többi tagjának – köztük a helyettes elnökének – a díjazása megegyezik a miniszterek díjazásával azzal az eltéréssel, hogy a vezetői illetménypótléka a miniszteri illetménypótlék másfélszerese. Egyebekben az Alkotmánybíróság tagja a minisztert megillető juttatásokra jogosult (Abtv. 13. §)”. Látható, hogy az idézet első mondata valójában *nem előírás* – mivel az Abü. nem írhatna elő törvényalkotási kötelezettséget az Országgyűlés részére –, *hanem szükséges deklaráció*: annak megértését szolgálja, hogy az elnök és az alkotmánybírák juttatásai eltérnek egymástól és jogszabályi alapjuk is más.

Az alkotmánybírók ezen felül tisztsége megszűnése után bejárhatnak az Alkotmánybíróságra, ahol külön helyiség van biztosítva számukra a megfelelő apparátussal.

Az Abtv. szerint az Alkotmánybíróság tagja a megválasztását követő harminc napon belül, majd ezt követően háromévente, illetőleg ha megbízatása megbízási idejének lejártá előtt megszűnik, megbízatásának megszűnését követő harminc napon belül vagyonyilatkozatot tesz a köztisztviselőkre megállapított adattartalommal és adatkezelési szabályokkal. Ezt a vagyonyilatkozatot az Alkotmánybíróság Hivatala tartja nyilván, tartalmát pedig az Alkotmánybíróság teljes ülése ellenőrzi. Az Alkotmánybíróság tagjának vagyonyilatkozata – az azonosító adatok kivételével – nyilvános. Szankcióként jelenik meg, hogy vagyonyilatkozat elmulasztása esetén annak teljesítéséig az Alkotmánybíróság tagjává megválasztott személy a tisztségéből eredő jogkörét nem gyakorolhatja és tiszteletdíjban nem részesülhet, illetve, ha vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségének az előírt ideig nem tesz eleget, az Alkotmánybíróság teljes ülése határozatban állapítja meg tagsága megszűnését.

Az Abtvj2. a jelenlegi előirással azonosan utalná az Alkotmánybíróság elnökének illetményére és juttatásaira vonatkozó szabályozási igényt külön törvénybe.

⁶⁴ Vö. a Német Alkotmánybíróságról szóló törvény (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG) 3. §-ával. BVerfGG Kommentar. (D. Umbach – Th. Clemens hrsg.) C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 1992. 236-237. o.

Mivel az Abtv. szerint valamennyi alkotmánybíró (köztük a helyettes elnök) díjazása megegyezik a miniszterek díjazásával azzal az eltéréssel, hogy a vezetői illetménypótléka a miniszteri illetménypótlék másfélszerese, visszalépés lett volna az az Abtvj1.-ben szereplő javaslat, mely szerint csak a helyettes elnök kapna a miniszterénél magasabb vezetői illetménypótlékot, nevezetesen az alapilletmény 80 %-át. Az Abtvj2. már nem is tartalmazza e rendelkezést.

Új elem lenne viszont, hogy az alkotmánybíró megbízatásának időtartama közszolgálati jogviszonyban eltöltött időnek, illetőleg nyugdíjra jogosító szolgálati időnek számít, valamint, hogy az alkotmánybíró minden naptári évben negyven munkanap szabadság illeti meg. Ezek *kifejezett rögzítése* mindenképpen üdvözlendő.

d) Az alkotmánybíró mentelmi joga

Az alkotmánybíró az országgyűlési képviselőhöz hasonlóan mentelmi jog illeti meg, ami tartalmilag azzal nagyjában-egészében megegyezik. A mentelmi jog lényegében kétirányú védelem: egyrészt az alkotmánybíró nem lehet felelősségre vonni a szavazása miatt, másrészt hivatali ideje alatt nem folytatható ellene büntetőeljárás. A mentelmi jog felfüggesztésére az alkotmánybíró esetében értelemszerűen a teljes ülés jogosult. Itt szükséges megjegyezni, hogy az Alkmód2. szerint az Alkotmánybíróság hatáskörébe kerülne – értelemszerűen és szerencsés módon – az alkotmánybírákkal kapcsolatos személyi döntések meghozatala is.

Az alkotmánybíró mentelmi jogával kapcsolatban az Abtvj2. az Abtvj1.-gyel ellentétben már nem mondaná ki, hogy az az országgyűlési képviselőkével azonos, hanem – a jelenlegi megoldásnak megfelelően – annyit írna elő, hogy az alkotmánybíró nem vonható felelősségre a hivatása teljesítése során kifejtett véleménye és leadott szavazata miatt. A mentelmi jog másik oldalával összefüggésben tervezett változtatási igény abban összegezhető, hogy az alkotmánybíró az Alkotmánybíróság előzetes hozzájárulása nélkül – a tettenérés esetét kivéve – nem lehetne *őrizetbe venni, ellene büntetőeljárást, valamint szabálysértési eljárást indítani, továbbá kényszerintézkedést*⁶⁵ alkalmazni. Kikerülne tehát a felsorolásból a jelenleg szereplő *letartóztatás*, új elem lenne viszont a *szabálysértési eljárás nevesítése*.

Az Abtvj1.-ben új elemként jelent volna meg, hogy a tárgyalta mentelmi jog nem jelentené akadályát az alkotmánybíró felelősségre vonásának a nemzetközi szerződéssel létrehozott nemzetközi bíróság előtt, az annak joghatósága alá tartozó büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt⁶⁶. Az Abtvj2. ezt akként fogalmazza meg, hogy „az (1) és (2) bekezdésben meghatározott mentelmi jog nem jeleni akadályát az alkotmánybíró felelősségre vonásának a Magyar Köztársaság által elismert joghatósággal rendelkező nemzetközi bíróság előtt, az annak joghatósága alá tartozó büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt.” A rendelkezés – amennyiben hatályba lép – valószínűleg a holt szabályok sorát erősíti: aligha valószínű, hogy alkalmazására valaha is sor kerülne.

Az az előírás, hogy ha az alkotmánybíró mentelmi jogát az Alkotmánybíróság felfüggeszti, a bíró e tisztségből eredő feladatait nem gyakorolhatja, az Abtvj1. szerint – szabálysértési eljárás kivételével – megmaradt volna. Kikerült volna azonban a regulációból az az elem, hogy e felfüggesztésre akkor is sor kerülhet, ha az Alkotmánybíróság tagja ellen tettenérés alapján indult büntetőeljárás. Az Abtvj1. azt sem nevesítette *ehelyütt* expressis verbis, hogy az Alkotmánybíróság *teljes ülése* jár el ezekben

⁶⁵ Az Abtvj1. még „rendőrhatalósági” kényszerintézkedésről szolt.

⁶⁶ Az alkotmánybírói tevékenység jellegébe és a bíró lehetőségeibe belegendolva ennek alkalmazására valószínűleg igen ritkán kerülne sor.

az ügyekben. Az Abtvj2. azonban számomra érthetetlen módon e rendelkezéseket nem tartalmazza. A jogalkotó tehát vagy egyértelműnek tartja ezt az elvárást, vagy nem látja problematikusnak a garancia hiányát. Jómagam szerencsésebbnek tartanám, ha az új Abtv. tartalmazna ilyen jellegű elvárást.

Mivel a szabálysértési eljárás új szabályozási megoldásként megjelenne a törvényben, a jogalkotó lehetőséget adna az alkotmánybíróknak arra, hogy mentelmi jogáról szabálysértési ügyben lemondhasson.

e) Az összeférhetlenségi szabályok

Az Alkotmány és az Abtv. szerint az Alkotmánybíróság tagja nem lehet országgyűlési és önkormányzati képviselő, más állami szervnél nem tölthet be tisztséget, érdekképviselési szervnél vezető tisztséget és nem lehet párt tagja, továbbá – az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül – politikai tevékenységet nem folytathat, politikai nyilatkozatot nem tehet. Az Alkotmánybíróság tagja tudományos, oktató, irodalmi és művészeti tevékenység kivételével más kereső foglalkozást nem folytathat. E rendelkezések az Alkotmánybíróság önállóságának és függetlenségének fontos garanciái. Ezek az összeférhetlenségi okok kizárólag a már megválasztott alkotmánybírói tagra vonatkoznak, ezért megszüntetésük kötelezettsége is csak megválasztás után áll fenn. Az Alkotmánybíróság tagjává megválasztott személynek az összeférhetlenségi ok(ka)t a megválasztását követő tíz napon belül meg kell szüntetnie. Ennek megtörténteig az alkotmánybíró a tisztségéből eredő jogkörét nem gyakorolhatja. Amennyiben az alkotmánybíró e kötelezettségének az előírt ideig nem tesz eleget, az Alkotmánybíróság teljes ülése határozatban állapítja meg tagsága megszűnését.

A jelenlegi szabályozás az Abtvj2.-ben arra változna, hogy „az alkotmánybírói megbízással összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati, társadalmi, politikai vagy gazdasági tisztség, illetve megbízással” (5. § (1) bekezdés 1. mondat). A tervezett szabály tehát jóval tágabb körben, de egyben bizonytalanabb módon fogalmazná meg az összeférhetlenségi szabályokat, azaz nem konkrét tisztségek vonatkozásában adna tiltó rendelkezést, hanem általában vett kizárási klauzulákat alkalmazna.

Az Abtvj2. – nem túl szerencsésen – elhagyná a jelenlegi Abtv. által alkalmazott fordulatot, mely szerint „az Alkotmánybíróság tagja az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül politikai tevékenységet nem folytathat, politikai nyilatkozatot nem tehet”⁶⁷. Ezt a kitélt a pártatlanság követelménye miatt a törvényben kellene hagyni, esetleg azzal a módosítással, hogy kikerülne belőle „az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül” kitétel, amely egyrészt értelmetlen, másrészt előírása teljesen feleslegesnek mondható.

Az Abtv. 9. § (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság tagja tudományos, oktató, irodalmi és művészeti tevékenység kivételével más kereső foglalkozást nem folytathat. A tervezett változtatás ezt annyiban érintené, hogy az „irodalmi” kitétel kikerülne a törvényből, ellenben nevesítve lenne a szerzői jogi védelemben részesülő, valamint a lektori és a szerkesztői tevékenység is a kivételek között. Mivel a tudomány, a művészet és az irodalom minden alkotása szerzői jogi védelem alá tartozik⁶⁸, a pontosabb és összeszedettebb megfogalmazás alkalmazása nem lenne előnytelen az új törvény megalkotásakor. Az Abtvj2. és az Abtvj1. egyaránt tartalmazza e pontatlanságot, csak nyelvtani változás fedezhető fel az új tervezetben.

⁶⁷ Abtv. 9. § (2) bekezdés.

⁶⁸ Vö. a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 1. § (1) és (2) bekezdésével.

A jelenlegi törvény 5. § (3) bekezdésében foglalt szabály, mely szerint az Alkotmánybíróságnak nem lehet tagja az, aki a választást megelőző négy évben a kormány tagja vagy valamely párt alkalmazottja volt, valamint az sem, aki vezető államigazgatási tisztséget töltött be, az összeférhetlenségi okok között lenne szabályozva. A rendelkezés annyiban változna, hogy az Abtvj2. nem a bíró választását, hanem a *jelölését* megelőző négy évről rendelkezne, s kimondaná, hogy nem lehet alkotmánybíró, aki a jelölését megelőző négy évben köztársasági elnök, országgyűlési képviselő, a Kormány tagja, politikai államtitkár, illetve valamely párt tisztségviselője vagy alkalmazottja volt. A kizárt személyek köre tehát bővülne és a jelenlegi megfogalmazások is változnának. Mivel az Alkotmánybíróság pártatlansága kiemelkedően fontos követelmény, az összeférhetlenség eseteinek bővítése nem kifogásolható. Az azonban már annál inkább az volt, hogy az Abtvj1. az összeférhetlenségi esetek között kívánta rögzíteni azokat a szabályokat, amelyek valójában a megválasztás negatív előfeltételeiként aposztrofálhatók. Ezt a hibát még az új Abtv. elfogadása előtt korrigálni kellett, melyet az Abtvj2. meg is tett.

Látszólag változna az a szabály is, mely szerint, ha az Alkotmánybíróság tagjává megválasztott személlyel kapcsolatban a törvényben felsorolt összeférhetlenségi ok áll fenn, *azt a megválasztását követő tíz napon belül meg kell szüntetnie*, és ennek megtörténteig az Alkotmánybíróság tagjává megválasztott személy a tisztségéből eredő jogkörét nem gyakorolhatja⁶⁹. Az Abtvj2. 6. § (1) bekezdése ugyanis csak a megszüntetési kötelezettségről szól, határidő megjelölése nélkül, továbbá az összeférhetlenségi ok és annak megszüntetése – alkotmánybíró általi, elnök felé haladéktalan, írásban történő – jelzési kötelezettségéről szól. Míg az Abtvj1. 6. §-a a tisztségéből eredő „feladatait” kifejezést alkalmazta, az Abtvj2.-ben a „hatásköreit és feladatait” kifejezés jelenik meg. Másrészt, míg az Abtvj1. az „alkotmánybíró személyével” kapcsolatos összeférhetlenségi okok megszüntetéséről szólt, az Abtvj2. „az alkotmánybíróval” kapcsolatos okokról beszél. Kérdéses, hogy a törvény szerkesztőinek volt-e valamilyen céljuk a változtatással, vagy az csupán pontosítási kísérletnek tekinthető.

Az Abtvj2. a megszüntetés határidejét a 9. §-ában szabályozná, a megbízás megszűnési esetei között. A tíz napos időtartamot azonban ésszerűbb lenne az összeférhetlenségi okkal együtt szabályozni, nem pedig a szövegben jóval később, a megszűnési esetek körében nevesíteni. Ugyancsak ésszerűtlen az összeférhetlenségi szabályok közül annak a kivétele, miszerint, ha az alkotmánybíró az összeférhetlenséget a megadott határidőn belül nem szünteti meg, az Alkotmánybíróság határozatban állapítja meg a tisztség megszűnését. A jelenlegi megoldás ezt együtt rendezi az összeférhetlenségi esetekkel, míg az Abtvj2. a megszűnési okok között nevesítené, az összeférhetlenségi részben ezzel összefüggésben csak a hivatalba lépésnek, a tisztség gyakorlásának, illetve az illetményben és juttatásokban való részesedésnek a tilalmáról szólna. Célszerűbb lenne a megszűnési esetek köréből ezt a tervezett előírást az összeférhetlenséggel együtt szabályozni.

f) A megbízás megszűnési esetei

A megbízás megszűnésének eseteit az Abtv. 15. § (1) bekezdése sorolja fel. Eszerint az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnik a 70. életév betöltésével, a megbízási időtartam leteltével, halállal, lemondással, összeférhetlenség megállapításával, felmentéssel és kizárással. Az alkotmánybírók függetlenségét az is növeli, hogy garantált az elmozdíthatatlanságuk⁷⁰.

⁶⁹ Abtv. 10. § (1) bekezdés.

⁷⁰ *Kukorelli István* (szerk.): i. m. 390. o.

A megszűnési esetek köre – véleményem szerint – alapvetően megfelelő, néhány változtatás azonban indokoltnak tűnik. A kizárással kapcsolatosan például célszerű volna annak előírása, hogy ki kell zárni az Alkotmánybíróság tagjai közül azt, aki egy évig nem vesz részt *tevékenyen* az Alkotmánybíróság munkájában. A jelenlegi szabályozás szerint ugyanis a passzívabb beállítottságú alkotmánybíró kilenc évig jelentősebb teljesítmény kifejtése nélkül “elüldögélhet” a mellesleg nagy társadalmi presztízst és megbecsülést jelentő pozíciójában. Megfontolható lehet annak előírása is, hogy amennyiben az Országgyűlés a megszűnt megbízatású alkotmánybíró helyett nem választ új alkotmánybíró, az új bíró megválasztásáig a megszűnt megbízatású alkotmánybíró maradjon hivatalban.⁷¹ E megoldással kiküszöbölhető lehet a testület működésképtelenné válásának veszélye, ami néhány évvel ezelőtt hosszú ideig fennállt.⁷²

A korábbi Ügyrendhez képest jelentős újítás, hogy az Abü. részletesen rendezi az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnésének kérdését, külön szabályozva az *összeférhetetlenség, a felmentés, valamint a kizárás* alkalmazásakor követendő eljárást.

fa) Az *összeférhetetlenséggel* kapcsolatos eljárás elemei az Abü. 8. §-ában található. Eszerint az alkotmánybíró személyével kapcsolatos összeférhetlenségi okot (Abtv. 9. §) az érintett alkotmánybíró az Alkotmánybíróság elnökének köteles bejelenteni. Az Alkotmánybíróság elnöke az *érintett vagy bármely* alkotmánybírótól származó bejelentéstől számított nyolc napon belül az összeférhetlenséggel kapcsolatos kérdés megtárgyalására a teljes ülést összehívja. Az összeférhetlenségi ok fennállása kérdésében a teljes ülés *szótöbbséggel* hoz határozatot. A határozatban az érintett alkotmánybíró felhívja, hogy tíz napon belül a fennálló összeférhetlenségi okot szüntesse meg. Az Alkotmánybíróság elnöke az összeférhetlenséget megállapító alkotmánybírósági ülés időpontjától számított tizenöt napon belül a teljes ülést újból összehívja. A teljes ülés *többségi* határozattal állapítja meg az összeférhetlenségi ok megszűnését, ennek hiányában indokolt határozattal megállapítja az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnését. Az összeférhetlenség miatt az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnéséről szóló határozatát az Alkotmánybíróság a Magyar Közlönyben közzéteszi.

fb) A *felmentésre* irányadó szabályokat az Abü. 9. §-a rendezi. Eszerint az Alkotmánybíróságban betöltött tagság felmentéssel történő megszüntetésére az *Alkotmánybíróság legalább három tagja* tehet írásban – a felmentési ok megjelölésével – indokolt javaslatot. Az Alkotmánybíróság elnöke a javaslat előterjesztésétől számított nyolc napon belül a teljes ülést – az írásbeli javaslat megküldésével – összehívja. A teljes ülés a felmentés kérdésében – az érintett alkotmánybíró meghallgatása, illetve ismételten lehetővé tett meghallgatásának eredménytelensége és a javaslat megvitatása után – titkos szavazással, *szótöbbséggel* hoz határozatot. Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság a felmentést megállapító alkotmánybírósági határozat meghozatalának időpontjában megszűnik. Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság felmentéssel történt

⁷¹ A megoldást a német alkotmánybírósági törvény kifejezetten tartalmazza is. A német Abtv. Kommentár is arra utal, hogy a szabály a testület működésképtelenné válását kívánja megakadályozni. Vö. BVerfGG Kommentar... 240. o. Ez a megoldás azonban természetesen nem teljesen, hanem csak a megszűnési esetek egy részével összefüggésben jelent gyógyírt arra a problémára, ha az Országgyűlés passzív cselekvéssel akarja “kihalásra kényszeríteni” az Alkotmánybíróságot. Az alkotmánybíró ugyanis halála esetén értelemszerűen nem tud hivatalban maradni utódja megválasztásáig. Ezen túl az is nyilvánvaló, hogy a megoldás a megszűnési esetek közül a kizárással, az összeférhetlenség megállapítására, valamint a lemondásra sem lenne vonatkozatható.

⁷² Súlyom László említi, hogy bár a függetlenség elleni nyílt támadást jogállam nem engedheti meg magának, az alkotmánybírák (ki)választásával és az üres helyekre való nem választásával is meghatározó befolyást lehet gyakorolni az alkotmánybíráskodásra. Súlyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, 2001. 726. o.

megszüntetéséről szóló határozatát az Alkotmánybíróság a Magyar Közlönyben közzéteszi.

fc) *A kizárással* kapcsolatos rendelkezések az Abü. 10. és 11. §-ában találhatók. Ezek szerint az Alkotmánybíróságban betöltött tagság kizárással történő megszüntetésére az Alkotmánybíróság *három tagja* tehet írásban – a kizárással kapcsolatos ok megjelölésével – indokolt javaslatot. Az Alkotmánybíróság elnöke a javaslat előterjesztésétől számított nyolc napon belül a teljes ülést – az írásbeli javaslat megküldésével – összehívja. A teljes ülés – szükség esetén – a tényállás tisztázására három alkotmánybíróból álló vizsgálóbizottságot jelöl ki. A vizsgálóbizottság lefolytatja a szükséges eljárást, és arról nyolc napon belül a teljes ülés számára írásos jelentést készít. Az elnök a jelentés megküldésével a kizárási javaslatot további nyolc napon belül a teljes ülés napirendjére tűzi. A teljes ülés a kizárási kérdésében – az érintett alkotmánybíró meghallgatása, illetve ismételten lehetővé tett meghallgatásának eredménytelensége és a jelentés megvitatása után – titkos szavazással hoz határozatot.

Ha a kizárási javaslat az Abtv. 15. § (7) bekezdésének második mondatában meghatározott tényállásra vonatkozik – ki kell zárni az Alkotmánybíróság tagjai közül azt, aki egy évig nem vesz részt az Alkotmánybíróság munkájában –, és az Alkotmánybíróság a kizárási ok fennállását megállapítja, titkos szavazással hozott határozatával az alkotmánybíró az Alkotmánybíróság tagjai közül kizárja. E feltételek akkor állapíthatók meg, ha az Alkotmánybíróság tagja egy évig neki felróható okból nem vesz részt az Alkotmánybíróság munkájában. *E* kizárási ok fennállásának megállapításához *legalább nyolc alkotmánybíró* igenlő szavazata szükséges. Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság a kizárást kimondó alkotmánybírói határozat meghozatalának időpontjában szűnik meg. Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság kizárással történt megszüntetéséről szóló határozatát az Alkotmánybíróság a Magyar Közlönyben közzéteszi.

fd) Mindhárom megszűnési mód esetében *közös elem*, hogy az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnésével kapcsolatos teljes ülési határozathozatalban az érintett alkotmánybíró nem vehet részt. A döntéshozatalban résztvevő alkotmánybírák nem jogosultak a döntéstől tartózkodni⁷³. A három eljárástípus között azonban – jellegükből adódóan – jelentős különbségek vannak. Ezek az alábbiakban jelölhetők meg.

1) *A kezdeményezésre jogosultak köre*. Az *összeférhetetlenség* megállapítására irányuló eljárást az érintett, vagy *bármely* alkotmánybíró kérheti. A *felmentés* esetében a kezdeményezéshez legalább három alkotmánybíró javaslata szükséges, míg a *kizárásnál* három alkotmánybíró javaslatáról szól az Abü. (Bár ez utóbbi eljárásnál nem szerepel a “legalább” kitétel, nyilvánvalóan erről van szó: az eltérés csak – korántsem jelentős – szabályozási pontatlanságnak, illetve kodifikációs hibának tekinthető.)

2) *A szavazati arány*. Az Alkotmánybíróság *mindhárom esetben szótöbbséggel határoz*. Ez alól egyetlen kivétel van: ha a kizárási eljárásra amiatt kerül sor, hogy az adott alkotmánybíró egy évig neki felróható ok miatt nem vesz részt az Alkotmánybíróság munkájában, a kizárási ok megállapításához – melynek egyenes következménye a bíró kizárása – *legalább nyolc alkotmánybíró igenlő szavazata szükséges*. Ebből az következik, hogy a testület az Alkotmánybíróság működőképességét csökkentő alkotmánybíró számára kedvezőbb feltételeket teremt a kizáráskor, mint a jogerős ítéletben megállapított büntett elkövetések, vagy más módon a tisztségére méltatlanná válás esetében. Ennek oka abban jelölhető meg, hogy a testület munkájában való részvételből egy éven keresztül, önhibából történő hiányzás fennállásakor a kizárási eljárás *az Abtv. alapján kötelező*, míg a többi esetben mérlegelés tárgya, másrészt a “méltatlanság” súlyát is kifejezni és figyelembe venni hivatott a rendelkezés. E mérlegeléssel adott “előny” viszont – éppen a méltatlanság

⁷³ Ez annyiban kifogásolható lehet, hogy újonnan választott alkotmánybírákat esetleg – megfelelően befolyásolva – fel lehet használni a hivatalban levők közül valamelyik alkotmánybíró “kigolyozására”.

“jellege” miatt – kompenzálódik az alacsonyabb szavazataránnyal történő döntésben, mivel ilyen esetekben az Alkotmánybíróságnak nagyobb teret indokolt engedni a saját méltóságának megőrzése érdekében tett intézkedések meghozatalakor. (A mérlegelési lehetőséget e két eljárástípusnál az indokolja, hogy a tartós hiányzás, mint a kizárás alapjául szolgáló *tény* egyszerűbben és sokkal inkább minden kétséget kizáróan megállapítható, mint a “más módon méltatlanná válás”, ami semmiképpen sem kizárólag tények, hanem egyéni *alkotmánybírói vélemények* alapján lehet megítélhető, magyarul a szubjektivitásnak jóval nagyobb teret enged.)

3) Az adott eljárás megindításakor megkívánt *írásbeliség* kérdése. Míg az összeférhetlenségi javaslatnál az Abü. nem kívánja meg az írásbeliséget, a másik két eljárásnál – garanciális okok miatt – előírja azt.

4) A javaslattal kapcsolatos *indokolási kötelezettséggel* kapcsolatban az Abü. az összeférhetlenségi javaslatnál nem kívánja meg az indokolt javaslatot, míg a másik két eljárásnál igen. Ennek oka az összeférhetlenség *jellege*, amely nem, vagy csak igen szűk körben teszi lehetővé a mérlegelési lehetőséget az intézkedés alkalmazásánál.

5) Az Abü. az összeférhetlenség megállapításánál nem ír elő *titkos szavazást*, míg a másik két eljárástípusnál igen.

6) Ugyancsak az eljárás *jellege* miatt nem kötelező az összeférhetlenségi processzusban *az adott bíró meghallgatása, illetve annak lehetővé tétele*, míg a másik két esetben a Abü. azt kikerülhetetlen eljárási elemként nevesíti.

7) Az “eljárás tárgyának komolysága” és hordereje eredményezte azt a szabályt, hogy kizáráskor – *szükség esetén, tehát nem minden esetben kötelezően* – lehetőség nyílik *vizsgálóbizottság kijelölésére*, míg a másik két megszűnési oknál erre nincs lehetőség.

Az Alkmód2. alaptörvényi szintre emelné az alkotmánybírói megbízatás megszűnési eseteit. A tervezett felsorolás azonos a jelenlegivel, azzal a különbséggel, hogy az *alkotmánybíró választójogának elvesztése is megszűnési esetté válna*. Szerencsés lenne azonban, ha az Alkmód2. arra nézve is adna biztosítékot, ha valamely bíró megbízatásának megszűnésekor az Országgyűlés nem választja meg a bíró utódját. Korábban több alkalommal a minimális létszám közelében volt a betöltött alkotmánybírói státuszok száma, s félt volt, hogy a parlament mulasztása – az alkotmánybíró-választás elmaradása vagy sikertelensége – miatt működésképtelenné válik a testület. Ennek elkerülése érdekében rögzíteni lehetne, hogy az az alkotmánybíró, akinek megbízatása a hetvenedik életév betöltésével vagy a megbízatási idő lejártá – vagyis az egyébként is tipikusnak mondható megszűnési esetek – miatt szűnt meg, az új bíró megválasztásáig – de maximált időtartamban, például egy évig – még maradjon hivatalban. Ezzel kiküszöbölhető lehet a működésképtelenné válás (pontosabban csak csökkenne a veszélye, mivel a lehetőség értelemszerűen csak a megszűnési esetek egy részére vonatkozhatna), másrészt az időkorlát beépítésével elkerülhető lenne az is, hogy a parlamenti többség azért ne válasszon új bírót, mert a lejárt megbízatású személy valamilyen (általában nem szakmai) oknál fogva szimpatikusabb neki, mint a szóba jöhető jelöltek bármelyike. Természetesen a politikai törekvések megjelenése ellen ez a megoldás sem nyújtana teljes körű védelmet.

Az új Abtv.–re vonatkozó elképzelések az alábbiak.

Az alkotmánybírói tisztség megszűnésének esetei a jelenlegi megoldásokhoz viszonyítva több tekintetben is eltéréseket mutatnak fel. Mivel az Alkotmány az elképzelés szerint taxatív felsorolná a megszűnési eseteket, az Abtvj1. nem tartalmazta volna a részletes szabályozást nem igénylő két esetet: az alkotmánybíró halálát és a megbízatási időtartam leteltét. Ez azonban nem lenne felesleges; az Abtvj2. kifejezetten rögzíti is, hogy az

alkotmánybíró megbízatása „az Alkotmányban meghatározott megbízatási időtartam elteltével” megszűnik.

a) Nem változna meg – illetve csak megfogalmazásában – a hetvenedik életév betöltésével történő megszűnési ok, azonban az új rendelkezések már nem szólnának arról, hogy a hetvenedik életév betöltése egyben kötelező nyugállományba vonulási ok–e. (Ez egyébként értelemszerű).

b) Az összeférhetetlenséggel kapcsolatban már jeleztem, hogy ennek szabályozása az összeférhetetlenség című részben kellene, hogy megtörténjen, s a megszűnési esetek között csak minimális szabályozásra lenne szükség. Az összeférhetetlenség megállapítása tekintetében nem történne érdemi szabálmódosítás: az összeférhetetlenségi ok Alkotmánybíróság általi megállapításától számítva (a jelenlegi szabály megfogalmazása szerint ez az összeférhetetlenséget megállapító alkotmánybírósági ülés időpontjától számít, ami tartalmi eltérést nem eredményez) tíz nap állna az alkotmánybíró rendelkezésére az összeférhetetlenség megszüntetésére.

c) Az Abtvj2. a jelenlegi megoldás lényegét átvenné a *lemondás* lehetőségével kapcsolatban. Eszerint az alkotmánybíró bármikor, indokolás nélkül lemondhatna megbízatásáról. E lemondást a jelenlegi megoldással egyezően az Alkotmánybíróság elnökével kellene közölni, aki azt köteles lenne elfogadni. Új elemnek csak az írásbeliség expressis verbis történő előírása tekinthető.

d) Az Abtvj2. szerint a *felmentéssel* kapcsolatban maradna a jelenlegi szabályból az az elem, miszerint felmentéssel akkor szűnhet meg a megbízatás, ha az Alkotmánybíróság tagja neki fel nem róható okból nem képes eleget tenni megbízatásából eredő feladatainak, de az Abtvj2. erre *százhusz napos határidőt állapítana meg*⁷⁴. Ugyancsak új elem, hogy fel kellene menteni azt a bírót, aki megbízatásából eredő feladatainak egy éven túl nem képes eleget tenni. Az egy éves határidő megfelelőnek mondható, és kifejezetten szerencsés is, hogy a jelenlegi, csak a kizárásra alkalmazott szabályt a jogalkotó differenciálná. A korábbi, Abtvj1. által tervezett kilencven napos határidőt viszont szűknek éreztem, *azzal együtt*, hogy ekkor a felmentés még nem kötelező, hanem csak lehetőség lett volna.

e) A kizárással összefüggésben az Abtvj2. a jelenlegi megoldásból merítve, *de – helyeselhetően – már nem lehetőségként, hanem kötelező kizárási okokként* tartalmazná, hogy kizárással akkor szűnik meg a megbízatás, ha

ea) az alkotmánybíró *neki felróható okból százhusz napig*⁷⁵ nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak;

eb) jogerős ítéletben megállapított büntettet követ el, *és ezért szabadságvesztésre ítélik*.

Jelentős változás az Abtvj2.–ben, hogy e változat már nem tartalmazná az Abtvj1.–ben mellesleg nevesített, alábbi két esetet: egyrészt azt, ha az alkotmánybíró a vagyonyilatkozat–tételi kötelezettségét annak keletkezésétől számított egy éven belül szándékosan nem teljesíti; illetve, ha vagyonyilatkozatában szándékosan lényeges adatot, tényt valótlanul közöl.

Ennek az elmaradásnak az indoka számomra viszonylag nehezen érthető.

Új megoldás lenne tehát a százhusz napos határidő alkalmazása, továbbá a büntett megállapításának vonatkozásában a *szabadságvesztésre ítézés feltételként való megjelölése*. Ez utóbbival kapcsolatban úgy vélem, a közélet tisztaságának követelménye nem indokolja e feltétel szabását, így jómagam a továbbiakban sem tenném törvényi előírássá. A feladatok ellátásának százhusz napon túli, a bírónak felróható okból történő elmaradása helyesen vonna maga után kötelező kizárást, ugyanis a jelenlegi egy év igencsak eltúlzott határidőnek tekinthető.

⁷⁴ Az Abtvj1. csupán a kilencven napot írt elő, ami kevésbé tűnt elfogadhatónak.

⁷⁵ Az Abtvj1. ezzel kapcsolatban még kilencven napos időtartamot tervezett.

Az Abtvj2.-ből általam hiányolt, az Abtvj1.-ben szereplő megoldással összefüggésben annyit jegyeznek meg, hogy a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség elmaradásához fűzött – egyébként a hatályos szabályozás által is alkalmazott – egy éves határidőt túlzottnak érzem: kilencven nap alatt ez probléma nélkül megoldható lehet, a közélet tisztasága érdekében pedig e szigorúbb előírás aligha lenne elutasítható. Másrészt – véleményem szerint – a *szándékosság előírása is felesleges lett volna*, ugyanis aligha igazolható ilyen súlyos mulasztás akár gondatlansággal, akár a bírón kívüli ok miatti késedelemmel.

Eltűnne viszont a kizárási lehetőségek közül a „más módon a tisztségére méltatlanná vált” kitétel. Ez az elképzelés helyeselhető, ugyanis határozatlan fogalmat küszöbölne ki a törvény rendszeréből. Erre hivatkozással ugyanis – adott esetben – akár mondvacsinált okkal is el lehet távolítani a többségnek „kevésbé szimpatikus” alkotmánybíró.

f) A választójog elvesztése, mint kizárási ok értelemszerűen adódik az Alkmód2. korábbi rendelkezéseiből. Az Abtvj2. előírná, hogy a választójog megszűnését az Alkotmánybíróság elnöke a választójoggal nem rendelkezők nyilvántartását vezető szervtől kapott értesítés alapján állapítaná meg. Kérdéses, hogy ez az előírás kihez telepítené a kezdeményezés kötelezettségét: az Alkotmánybíróság elnökének kellene e szervet megkeresnie, vagy a szerv automatikusan köteles lenne ilyen esetben az Alkotmánybíróság elnökének jelzést tenni. A jóhiszeműség elvéből, az állami szervek együttműködési kötelezettségéből, valamint a tisztességes eljárás követelményéből az következne, hogy mindkét szerv önmagától lenne köteles cselekedni ilyen eset előfordulásakor.

g) Az Abtvj2. rendezné, hogy mely esetekben van szükség a teljes ülés általi eljárásra, s mikor elég az Alkotmánybíróság elnökének megállapítása a megbízatás megszűnésével összefüggésben. Mivel ezek a kérdések nem vetnek fel problémát, emiatt tárgyalásukat ehelyütt mellőzöm.

h) Az Abtvj2. a korábbi tervezethez képest – a már tárgyalatokon kívül – egyetlen új szabályt tartalmazna. Eszerint „Ha az alkotmánybírói megbízatás megszűnéséről az Alkotmánybíróság határoz, a megbízatás megszűnésének időpontja a határozat meghozatalának napja, egyéb esetekben a megbízatás megszűnésének alapjául szolgáló ok bekövetkezésének napja”.

Az Alkotmány módosításáról szóló 2000-es törvénytervezet (Alkterv.) szerint az új Alkotmány 32/E. §-a rendelkezett volna az alkotmánybíró megbízatásának megszűnési eseteiről. A megoldási elképzelésben azonban egy meggondolatlan és veszélyt rejtő elképzelés is meghúzódott, melyre nem felesleges röviden utalni. Eszerint “az alkotmánybíró – az Alkotmányban meghatározott kivételekkel – megbízatásának ideje alatt *akarata ellenére* nem mozdítható el”. E kitétel nyilvánvalóan nem lett volna a felsorolt megszüntetési esetekre vonatkoztatható,⁷⁶ bár egyértelműen a megszűnési esetek körét bővítette volna ki. Amennyiben azonban azokra nem vonatkozik, akkor – a homályosságán túl – egyszerűen értelmezhetetlen. Különösen veszélyes az “akarata ellenére” kitétel, mivel ez az alkotmánybíróra való nyomásgyakorlás lehetőségét teremti meg. Nehezen képzelhető el ugyanis egyfelől az “elmozdulás” önkéntessége, másfelől viszont a más szerv általi elmozdítás lehetősége, amennyiben e két feltételnek együttesen kellene a rendelkezés szerint érvényesülnie: amelyik alkotmánybíró ugyanis el akar mozdulni, nincs szükség az elmozdítására, megteszi azt magától is. Amennyiben viszont hivatalban akar maradni, nyilvánvalóan csakis akarata ellenére történhet az eltávolítása.

⁷⁶ Ebben az esetben ugyanis a 70. életévét betöltött alkotmánybíró hivatkozhatna arra, hogy ő megbízatásának megszűnése ellenére sem kíván “elmozdulni”, mert továbbra is el szeretné látni tisztségét, s az ő megbízatási ideje kilenc év, ami – a 70 életév betöltése ellenére – még nem telt le. Ez a megoldás nyilvánvalóan abszurd, és a Abtv. szabályai között is ellentmondásokat keletkeztetne. Nem kétséges egyúttal, hogy a szabály a kizárási intézményével a legteljesebb mértékben összeegyeztethetetlen.

C) Az Alkotmánybíróság testületei és egyes szervei

I. A teljes ülés

Az Alkotmánybíróság legfőbb döntéshozó szerve a teljes ülés, amely a testület valamennyi tagjából áll. Az Abü. 2. § (1) bekezdése szerint a teljes ülés az Alkotmánybíróság legfőbb testületi szerve, amelynek ülésein részt vesznek az alkotmánybírák, részt vehet az Alkotmánybíróság főtítkára, valamint – a zárt ülés elrendeléséig – az Abtv. 30. § (4) bekezdésében megjelölt, továbbá az Alkotmánybíróság elnöke által esetenként meghívott személyek. Az Abü. 17. §-a alapján az Alkotmánybíróság teljes ülése az alkotmánybírókból áll, s döntéseit – ha törvény kivételt nem tesz – szótöbbséggel, nyílt szavazással hozza. A teljes ülésen az Alkotmánybíróság elnöke, akadályoztatása esetén a helyettes elnök elnököl. E fórum akkor határozatképes, ha legalább nyolc alkotmánybíró, köztük az elnök, illetve a helyettes elnök jelen van; döntéseit zárt ülésen, s – főszabályként – szavazattöbbséggel hozza. Az Abtv. azonban lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság Ügyrendjében a testület meghatározzon olyan ügyeket (ügytípusokat), melyekben a szótöbbségtől eltérő szavazati arányt kíván meg a döntés meghozatalához.

A teljes ülés látja el az Alkotmánybíróság nagyobb horderejű hatásköreit. Ezen túlmenően – korrekciós mechanizmusként – a háromtagú tanácsok felől is történhet a teljes üléshez ügymozgás, ha azt az Alkotmánybíróság elnöke, illetve legalább három alkotmánybíró kéri. Az Abü. 2. § (2) – (4) bekezdései által szabályozottak alapján a teljes ülés ellátja mindazokat a feladatokat és gyakorolja mindazokat a hatásköröket, amelyeket az Abtv. és az Abü. a teljes ülés feladat- és hatáskörébe utal. A teljes ülés az Alkotmányban, az Abtv.-ben és más törvényekben meghatározott feladat- és hatáskörén túlmenően

- a) jóváhagyja az Alkotmánybíróság Ügyviteli Szabályzatát, illetőleg – az Alkotmánybíróság elnökének javaslatára – az egyéb belső szabályzatokat;
- b) meghatározza az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsainak, továbbá állandó bizottságainak összetételét;
- c) dönt a főtítkár személyéről;
- d) dönt a hivatalbóli eljárás megindításáról;
- e) állást foglal az alkotmánybírák személyét és munkakörülményeit érintő alapvető kérdésekben.

Amennyiben a törvény az Alkotmánybíróság hatáskörét állapítja meg, az eljáró testületet – a törvény keretei között – a teljes ülés jelöli ki.

II. A háromtagú tanácsok

A teljes ülés mellett az Alkotmánybíróság önálló döntéshozó szervei a háromtagú tanácsok, melyek önmagukban is Alkotmánybírósággént járnak el. Az Abü. 3. §-a alapján az Alkotmánybíróság az Abtv.-ben és egyéb törvényekben meghatározott esetekben háromtagú tanácsban gyakorolja feladat- és hatáskörét. Az Abü. 18. §-a szerint az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsainak összetételét – az Alkotmánybíróság elnökének javaslatára – határozott időtartamra – jelenleg három évre – a teljes ülés határozza meg. A háromtagú tanács – a korábbi szabályozástól eltérően, amely szerint az előadó alkotmánybíró volt a háromtagú tanács elnöke – *esetenként dönt az elnöklés tárgyában*. A tanács a döntéseit szótöbbséggel, nyílt szavazással hozza. Az Abü. 19. §-a szerint a

háromtagú tanács akkor határozatképes, ha ülésén mindhárom tag jelen van. A tanács ülésén az előadó alkotmánybíró által esetenként meghívott személyek vehetnek részt.

Az Alkotmánybíróságon jelenleg négy háromtagú tanács működik, ezek közül egy speciális, ún. “közjogi tanács”, amely az önkormányzati rendeletek normakontrollját végzi, s közjogász alkotmánybírákból áll. A háromtagú tanácsok a törvényhozó akaratának megfelelően a “kisebb jelentőségű”, a teljes ülés hatáskörébe tartozó ügyekhez képest többnyire egyszerűbb ügyekben járnak el, s ezek átvételével és megoldásával a teljes ülés munkaterhét csökkentik. Ennek következtében a fő döntéshozó fórumnak a jelentősebb kérdéseket, illetőleg jelentősebb jogforrásokat érintő ügyekben nagyobb időmennyiség áll rendelkezésére, ami lehetővé teszi az elé kerülő kérdésekben az alapos döntés meghozatalát anélkül, hogy a testület beérkező és halmozódó ügyterhe jelentősen meghaladná az Alkotmánybíróság által befejezett ügyek számát. A teljes ülés és a tanácsok tagjai között természetesen van átfedés: valamennyi alkotmánybíró tagja egy vagy több háromtagú tanácsnak, s egyben természetesen a teljes ülésnek is.

III. Az Alkotmánybíróság elnöke

Az alkotmányvédelem legfőbb szervének Magyarországon az Alkotmánybíróság tekinthető, amely az alkotmányosság érvényesülésének biztosítékrendszere részeként a többi jogvédő szerv mellett is kiemelkedő szerepet tölt be az alaptörvény védelmében. A testület elnöke elviekben a többi alkotmánybíróval azonos rangú – primus inter pares –, kollegáitól eltérően mégis rendelkezik olyan jogosítványokkal, melyek – akár karakteresen, akár csak elméleti lehetőségként – az államélet meghatározó szereplőjévé tehetik (teszik), például az ügyek szignálása tekintetében. Emiatt sem felesleges áttekinteni a legfőbb közjogi méltóságok egyikére vonatkozó előírások tartalmi elemeit.

1. Az Alkotmánybíróság elnökének jogállása

1.1. Az elnök és a helyettes elnök megválasztásának általános szabályai

a) Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 4. §-a kimondja, miszerint az Alkotmánybíróság tizenegy tagból – köztük az elnökből és helyettes elnökből – álló testület. Az Alkotmánybíróság *a tagjai közül három évre megválasztja az elnökét és helyettes elnökét, akik e tisztségre újraválaszthatók*⁷⁷. Az újraválasztás nem érinti az Alkotmánybíróság tagjának megbízási idejét. Mivel az Abtv. az Alkotmánybíróság tagjai megválasztásának fokozatosságát tartotta követendő megoldásnak, az eredeti szabályozás szerint – amely jelenleg is szerepel a törvény „Záró rendelkezései” között – az Alkotmánybíróság megalakításakor az Országgyűlés átmenetileg az Alkotmánybíróságnak csak öt tagját választotta meg, s a megválasztott tagok maguk közül megválasztották az Alkotmánybíróság helyettes elnökét⁷⁸. Az Alkotmánybíróság elnökének hatáskörét az elnök megválasztásáig a helyettes elnök látta el⁷⁹. Az Alkotmánybíróság teljes ülésének hatáskörébe utalt ügyekben az átmenetileg öt tagból álló Alkotmánybíróság akkor minősült határozatképesnek, ha a döntésnél legalább az Alkotmánybíróság négy tagja jelen volt,

⁷⁷ A tervezett alkotmánymódosítások mindegyike az Alkotmánybíróságról szóló új rendelkezések között szerepeltetné azt a kitétel, hogy „Az Alkotmánybíróság elnökét és helyettes elnökét az alkotmánybírák választják maguk közül”. Egyebekben a tervezetek az új Abtv.-re hagynák a szabályozási feladatokat.

⁷⁸ 53. § (1) bekezdés.

⁷⁹ 53. § (3) bekezdés. Alkotmánybíróság valamennyi tagjának megválasztásáig az Alkotmánybíróság a teljes ülés hatáskörébe utalt ügyekben is eljár, az Alkotmánybíróság elnökének hatáskörét pedig az elnök megválasztásáig a helyettes elnök látja el.

szavazategyenlőség esetén a *helyettes elnök szavazata döntött*⁸⁰. Az Abtv. 54. §-a alapján az Alkotmánybíróság további öt tagját a legközelebbi országgyűlési választásokat követően az Országgyűlés az alakuló ülése utáni két hónapon belül választotta meg. Az Alkotmánybíróság tíz tagja maguk közül megválasztotta az Alkotmánybíróság elnökét, aki személyében a korábbi helyettes elnök, *Sólyom László* lett. A törvény a határozatképesség feltételévé tette a legalább nyolc alkotmánybíró jelenlétén túlmenően az elnök vagy akadályoztatása esetén a helyettes elnök részvételét.

b) A szakirodalomban nem merült fel probléma az elnök megválasztására vonatkozó szabályokkal összefüggésben, *mindez azonban már nem mondható el a gyakorlatra vonatkoztatva.*

ba) A *Németh János* alkotmánybírósi elnök 2003 július 31-i visszavonulása előtti elnökválasztási előkészületek vonatkozásában jelent meg az *Alkotmánybíróságon belül* eltérő álláspont, mellyel összefüggésben a testület főtitkára fogalmazta meg az elnökválasztás egyes kérdéseivel kapcsolatos álláspontját. A főtitkárásszony szerint nem választható meg az Alkotmánybíróság elnökének az az alkotmánybíró, akinek megbízatása – akár a kilencéves periódus eltelte, akár a hetvenedik életév betöltése miatt – a három éves elnöki tisztség teljes időtartamának befejezése előtt lejár. Az Alkotmánybíróság sajtótájékoztatóján elhangzottak szerint négy alkotmánybíró „részben életkoruk miatt” nem töltheti be az elnöki tisztséget, „részben pedig azért, mert kilencéves mandátumukba nem fér bele a hároméves elnöki tevékenység”⁸¹. A sajtó által közölt főtitkári álláspont szerint a hatályos szabályozás alapján az első ciklusra csak olyan személyt választhatnak meg a testület első emberének, aki kitöltheti a három évet⁸².

bb) Álláspontom szerint – melyet az azóta bekövetkezett elnökválasztás jelöltjeinek névsora és a procedura végeredménye is alátámasztott és visszaigazolt – ez a vélemény, még akkor is, ha a korábbi gyakorlat valóban ekként jelentkezett, ami önmagában nem jelenti annak kötelezőségét, az Abtv. 4. § (2) bekezdésének félreértésén alapul. A már idézett rendelkezés, miszerint az Alkotmánybíróság *a tagjai közül három évre megválasztja az elnökét és helyettes elnökét*, akik e tisztségre újraválaszthatók, továbbá, hogy az újraválasztás nem érinti az Alkotmánybíróság tagjának megbízatási idejét, egyáltalán nem támasztja alá a hivatkozott okfejtést. Mivel elnök csak a már megválasztott alkotmánybíró lehet, nem kétséges, hogy a két szabály egymás közti viszonyában az alkotmánybírói megbízatást keletkeztető (és megszüntető) előírások élveznek prioritást: az alkotmánybírói megbízás megszűnése együtt jár az elnöki megbízás megszűnésével, míg az elnöki megbízás lejárta önmagában nem eredményezi az alkotmánybírói tisztség befejezését. Ebből következően tehát az elnöki megbízatás időbeli határai igazodnak az alkotmánybírói jogállás időtartalmához. (Ez következik egyébként expressis verbis a tételesjogi szabályozásból is.) A főtitkári érvelés azonban arra épült, hogy *első ciklusra* nem választható meg olyan személy elnöknek, aki nem tölti ki az elnöki megbízás teljes három éves időtartamát. Ennek az értelmezésnek valószínűleg az a kitétel az alapja, miszerint *„az újraválasztás nem érinti az Alkotmánybíróság tagjának megbízatási idejét”*, vagyis eszerint az első alkalommal történő megválasztás – a contrario értelmezéssel – érintené. Atekintetben viszont, hogy az elnöki ciklus első vagy azonos személy általi második, harmadik stb. alkalommal történő betöltéséről van-e szó, sem a törvény, sem az Ügyrend nem különböztet, és hozzá kell tenni, nem is hozható fel olyan releváns indok, mely alapján ésszerűen különböztethető. Mivel – mint látható – az elnöki funkció időtartama igazodik az alkotmánybírói tisztségéhez, értelemszerű, hogy nem csak az – Abtv. szövegében expressis verbis megfogalmazott – újraválasztás nem érinti a tag

⁸⁰ 53. § (4) bekezdés.

⁸¹ Az MTI által közölt hír. <http://hirek.mti.hu> weboldal, 2003. január 27-i állapotú közlés.

⁸² NOL Népszabadság Online. www.nol.hu weboldal, 2003. január 23-i állapotú közlés.

megbízatási idejét, hanem az első alkalommal történő elnöki periódus sem. Véleményem szerint mindebből az következik, hogy az Alkotmánybíróság tagja *elméletileg* akkor is megválasztható – első alkalommal *is* – elnökké, ha az alkotmánybírói megbízatásából akár csak egy nap van is hátra, bár ez utóbbihoz hasonló, rendkívül rövid időtartamra történő újraválasztás ésszerű indokokkal semmiképpen nem támogatható.

bc) Párhuzamként említhető meg az alkotmánybíróvá történő megválasztás, illetve újraválasztás szabályrendszere. Az Abtv. szerint az alkotmánybírókat kilenc évre választja az Országgyűlés, és a bíró egy alkalommal újraválasztható. Az Abtv.-ben azonban sehol nem található arra nézve előírás, hogy a megválasztásra, illetve az újraválasztásra csak abban az esetben lenne lehetőség, ha a jelölt a kilenc éves periódust életkorát figyelembe véve elméletileg kitölthetné. Az Országgyűlés több alkalommal választott olyan személyt – így *Herczegh Gézát, Schmidt Pétert, Szabó András, Zlinszky Jánost*, illetve az ún. „második Alkotmánybíróság” tagjai közül *Harmathy Attilát, Németh Jánost, Strausz Jánost* és *Tersztyánszkyne Vasadi Évát* alkotmánybíróvá, aki a kilencéves megbízatását éppen amiatt nem tudta végig kitölteni, mivel betöltötte (betölti) hetvenedik életévét⁸³. Hasonlóképpen nem lehet indokolni a hatályos szabályozás alapján az első alkalommal történő elnökké választás vonatkozásában sem az időkorlát alkalmazását vagy feltételül szabását.

bd) Az Abtvj2. etekintetben részletesebb szabályokat tartalmaz az elnökre vonatkozóan. A 12. §-a részletesen meghatározza az elnökválasztás folyamatát, némi változtatással átvéve a jelenlegi Ügyrendben foglalt regulációt, kiegészítve azt a hatályos Abtv. egyes elemeinek módosított változatával. Eszerint az Alkotmánybíróság elnökét – az alkotmánybírák közül – a teljes ülés választaná meg *három évre*⁸⁴. Az Abtvj2. (6) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság elnöke újraválasztható lenne e tisztségre. Az elképzelés szerint, ha a megválasztott elnök megbízatásából három évnél kevesebb lenne hátra, az elnökké választás a megbízatás hátralevő idejére szólna. Ez a szabály a jelenlegi megoldás másképpen történő megfogalmazása, vagyis, hogy az elnök újraválasztása nem érinti az Alkotmánybíróság tagjának megbízatási idejét. Az Abtvj1. tárgyalt rendelkezésének (7) bekezdése azonban kimondta volna, hogy nem választható az Alkotmánybíróság elnökévé az az alkotmánybíró, akinek a megbízatási idejéből egy év vagy annál kevesebb van vissza⁸⁵. Az előírás akár ésszerű érvekkel is alátámasztható lett volna, így azzal kapcsolatban részemről különösebb ellenvetés nem is volt támasztható. Az Alkotmánybíróság zavartalan működésének biztosítása és az ahhoz szükséges összehangolási tevékenység valóban indokolhatja, hogy az elnöki tisztség perszonális vonatkozásban viszonylag stabil legyen, vagyis az azt betöltő alkotmánybíró személye ne cserélődjön gyakran. Ez azonban csakis erre vonatkozó tételes jogi szabályozási alappal támasztható alá, vagyis a mai előírások alapján – még észérvek *esetleges, de nem feltétlen* megléte esetén – nem képviselhető és még kevésbé támogatható az ilyen irányú elképzelés. Ellenvetésként fogalmazható meg azonban, hogy a szabályozás szerint miért lett volna alkotmánybíróvá választható az, akinek a hetvenedik életéve betöltéséhez már csak egy év hiányzik, ugyanakkor miért nem lehetett volna elnök ugyanaz a személy. Ez legalábbis némi logikátlanságot jelent, ám figyelembe veendő az is, hogy a két esetben eltérő a megválasztásra jogosult szerv, továbbá a választást megelőző procedura bonyolultsága és

⁸³ Az egyes alkotmánybírák születési adatainak forrása a www.mkab.hu, illetve a www.mta.hu/mta/tagok/gjt.htm Internet-oldal.

⁸⁴ (1) bekezdés 1. mondata. Ez a szabály már az Alkotmány tervezett új szabályának a pontosítása, amely nem ír elő szabatos időtartamot az elnöki megbízatás vonatkozásában. A választás titkos szavazással történne, és az elnök megválasztására összehívott teljes ülés akkor volna határozatképes, ha azon valamennyi alkotmánybíró jelen lenne.

⁸⁵ A (8) bekezdés szerint ugyanezek a szabályok a helyettes elnök tekintetében is irányadók lennének.

időigényessége, ebből eredően pedig az ilyen esetek előfordulási valószínűsége is. Az Abtvj2. azonban e szabályt már nem foglalná magában.

1.2. Az elnök és a helyettes elnök megválasztásának részletes szabályai

a) Az Alkotmánybíróság elnökét, valamint a helyettes elnököt is az Alkotmánybíróság teljes ülése választja az alkotmánybírák közül, három évre. Az Alkotmánybíróság elnöke megválasztásának részletes szabályait az Alkotmánybíróság Ideiglenes Ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (továbbiakban Abü.) 4. §-a tartalmazza. Eszerint az Alkotmánybíróság elnökét a teljes ülés választja meg titkos szavazással. Az elnök megválasztásánál az Alkotmánybíróság teljes ülése akkor határozatképes, ha azon valamennyi alkotmánybíró jelen van. Az Alkotmánybíróságnak az a tagja lesz az Alkotmánybíróság elnöke, aki a szavazatok több mint felét kapta. Ha a szavazás eredménytelen, a három legtöbb szavazatot kapott alkotmánybíró között újabb választási fordulót kell tartani. Amennyiben szavazategyenlőség miatt a három legtöbb szavazatot kapott alkotmánybíró személye nem állapítható meg – ez akkor fordulhat elő, ha háromnál több elnökjelölt kapott azonos szavazatot, például négy vagy öt jelölt van és mindegyik két szavazatot szerzett –, a szavazásban jelöltként az a három alkotmánybíró vesz részt, akiknek alkotmánybírósági tagsága a leghosszabb ideje áll fenn, egyenlő idejű tagság esetén pedig azok, akik korban a legidősebbek [(4) bekezdés]. A három alkotmánybíró közül az lesz az Alkotmánybíróság elnöke, aki a szavazatok több mint felét kapta. Ismételt eredménytelenség esetén a (4) bekezdés rendelkezését kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy az újabb választási fordulóban jelöltként már csak két alkotmánybíró vehet részt. A két alkotmánybíró közül az lesz az Alkotmánybíróság elnöke, aki a több szavazatot kapta; szavazategyenlőség esetén az, akinek alkotmánybírósági tagsága hosszabb ideje áll fenn, egyenlő idejű tagság esetén pedig az, aki életkorban idősebb.

b) Az Abü. 5. §-a szerint a helyettes elnök megválasztása külön eljárásban történik a 4. § rendelkezéseit pedig a helyettes elnök megválasztásánál is alkalmazni kell.

c) Az Abtvj2. annyiban módosítaná az elnök megválasztásának szabályait, hogy az első forduló eredménytelensége esetén már nem a három, hanem csak a két legtöbb szavazatot kapott bíró indulhatna a második fordulóban. Pontosabbá válna az a jelenlegi, Ügyrendben foglalt kitétel is, amely arra az eshetőségre vonatkozik, ha szavazategyenlőség miatt a három legtöbb szavazatot kapott alkotmánybíró személye nem állapítható meg. A jelenleg hatályos megoldás szerint ekkor „a szavazásban jelöltként az a három alkotmánybíró vesz részt, akiknek alkotmánybírósági tagsága a leghosszabb ideje áll fenn, egyenlő idejű tagság esetén pedig azok, akik korban a legidősebbek”. Vagyis *kizárólag* nyelvtani értelmezéssel arra a következtetésre lehetne jutni, hogy a második forduló jelöltjei nem az azonos szavazatot kapott, hanem valamennyi alkotmánybíró köréből kerülnek ki. Ezt a félreértést – vagy az esetleges későbbi szándékos félreértelmezési kísérletet – jó érzékkel előzné meg az Abtvj2., mely szerint „ha szavazategyenlőség miatt a két legtöbb szavazatot kapott alkotmánybíró személye nem állapítható meg, a második választási fordulóban jelöltként az egyenlő szavazatot kapott alkotmánybírák közül az az (sic!) alkotmánybíró vesz részt, akinek alkotmánybírói megbízatása hosszabb ideje áll fenn, egyenlő idejű megbízatás esetén pedig az, aki életkorban az idősebb”. Az „egyenlő szavazatot kapott alkotmánybírák közül” megfogalmazás a jelenlegihez képest egyértelműen pontosítást eredményezne, azonban az „az az alkotmánybíró” kitétel helyett szerencsésebb lenne az „az a két alkotmánybíró” szövegezés alkalmazása, mivel ez tükrözné a valós törvényi elvárást és állapotot.

1.3. Az elnök helyettesítése

a) Az Abtv. 17. § (2) bekezdése rendelkezik az elnök helyettesítéséről. Ennek alapján az Alkotmánybíróság elnökét *akadályoztatása esetén* a helyettes elnök helyettesíti, akit szintén a teljes ülés választ az alkotmánybírák közül, három évre. Abból, hogy a helyettes elnök csak az elnök akadályoztatása esetén tevékenykedik helyettes elnökként, látható, hogy a tisztsége nem állandó funkció, hanem “lappangó” tisztség, emiatt nem elnökhelyettes az elnevezése. Csak akkor van feladata, ha az elnök a tisztsége ellátásában valamilyen oknál fogva korlátozva van, ám ekkor – csakis erre az időtartamra – a helyettes elnök *teljes jogkörrel* látja el és gyakorolja az Alkotmánybíróság elnökének feladatát és hatáskörét.

b) Az új szabályozás *a helyettesítés tekintetében némileg eltér* a hatályos megoldástól. Az Abtvj2. 11. § (2) bekezdése a jelenlegi regulációval azonos: az Alkotmánybíróság elnökét akadályoztatása esetén a helyettes elnök helyettesíti, mégpedig teljes jogkörben. A (3) bekezdés az elnöki jogkör gyakorlásáról azokra az esetekre nézve tartalmaz előírásokat, amikor az Alkotmánybíróság elnökének alkotmánybírói vagy elnöki megbízatása megszűnt. Ekkor jogkörét a helyettes elnök gyakorolná, ennek hiányában pedig az az alkotmánybíró, akinek alkotmánybírói megbízatása a leghosszabb ideje áll fenn, egyenlő idejű megbízatás esetén pedig az, aki életkorban idősebb. Észrevehető, hogy az Alkotmánybíróság elnöke bizonyos esetekben akkor is elláthatná az elnöki tisztségből eredő feladatokat, amennyiben elnöki – *de nem alkotmánybírói* – megbízatása megszűnne. Akkor ugyanis, ha alkotmánybíró marad, de elnöki megbízatása megszűnik, és a helyettes elnöki tisztség sincs betöltve, elláthatná az elnöki feladatokat, ha megbízatása neki állna fenn leghosszabb ideje, illetve más körülmények esetén, ha életkorát tekintve ő lenne a legidősebb alkotmánybíró. Ez azonban különösebb problémákat nem vetne fel a testület működésében.

1.4. Az elnök juttatásai

a) Az Abtv. 13. §-a alapján az Alkotmánybíróság elnökének illetményét és juttatásait külön törvény határozza meg⁸⁶. Az Alkotmánybíróság többi tagjának – köztük a helyettes elnökének – a díjazása megegyezik a miniszterek díjazásával, azzal az eltéréssel, hogy a vezetői illetménypótléka a miniszteri illetménypótlék másfélszerese. Egyebekben az Alkotmánybíróság tagja a minisztert megillető juttatásokra jogosult. 2001 júliusa előtt e szabály annyiban tért el a jelenlegitől, hogy az Alkotmánybíróság tagjai a miniszterrel minden tekintetben azonos illetményben és juttatásokban részesültek, vagyis vezetői illetménypótlékuk sem volt magasabb azokénál.

b) A hivatkozott külön törvény⁸⁷ 25. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság elnöke és volt elnöke *főszabályként* a miniszterelnököt, illetőleg a volt miniszterelnököt az ugyanebben a törvényben szabályozottak alapján megillető illetményre és juttatásokra jogosult. A törvény által lehetővé tett eltérések az alábbiakban foglalhatók össze:

ba) Az Alkotmánybíróság volt elnöke, ha e tisztségét *legalább két évig betöltötte*, és e tisztsége (vagyis az *elnöki tisztség*) a megbízatási időtartam letelte miatt, *vagy* az *Alkotmánybíróságban betöltött tagsága* a 70. életévének betöltése, a megbízatási időtartam letelte vagy felmentése miatt – *tehát neki fel nem róható okok következtében* – szűnt meg, további hat hónapon keresztül a havi illetményének megfelelő összegű juttatásra jogosult.

⁸⁶ Ez a megfogalmazás az új szabályozásban sem változna.

⁸⁷ A köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a Legfelsőbb Bíróság elnöke tiszteletdíjáról és juttatásairól szóló 2000. évi XXXIX. törvény.

Amennyiben az elnök lemond, e juttatási forma három hónapon keresztül illeti meg⁸⁸. (Látható, hogy a törvény a megszűnési esetek említésekor különböztet az *elnöki* és az *alkotmánybírói* tisztség megszűnési esetei között.) A juttatásokra vonatkozó további szabályok vonatkozásában a törvény visszautal egyik korábban szereplő szabályára, amely a miniszterelnökre nézve állapít meg rendelkezéseket⁸⁹ azzal, hogy azt *megfelelően*, vagyis az Alkotmánybíróság elnökére igazítva és vonatkoztatva kell alkalmazni. A többlétszabályozás⁹⁰ – vagyis az „egyebekben” kifejezés részletes meghatározása – a havi illetmény tartalmát foglalja magában. Eszerint a törvény *a havi illetménybe tartozó elemként* társadalombiztosítási járulékot, egészségügyi hozzájárulást, egészségbiztosítási és nyugdíjjárulék alapjául szolgáló jövedelmet határoz meg. Ugyanez a szabály – a (2) bekezdése – mondja ki, hogy „amennyiben a miniszterelnök megbízatása az (1) bekezdésben megjelölt okokból két évnél hamarabb szűnt meg, de legalább egy évig a tisztségét betöltötte, akkor az (1) bekezdésben megjelölt juttatás 50%-ára jogosult”. A miniszterelnökre vonatkozó (1) bekezdés szabályozási tartalma az Alkotmánybíróság elnöke vonatkozásában a 25. § (2) bekezdésben tükröződik, vagyis a csökkentett juttatásra vonatkozó szabályt ezekben az esetekben lehet értelmezni, tehát az általam ba) pontban tárgyalt fogalomrendszerben. Fontos megjegyezni, hogy a szabályok az *elnöki megbízás* megszűnésére vonatkoznak. Ez abból is következik, hogy nem az alkotmánybírói tagságot, hanem kifejezetten az elnöki tisztséget érinti az egész fejezetrész, így a megszűnési esetek is ebben az értelemben interpretálhatók.

bb) Az Alkotmánybíróság volt elnökét – ha egyúttal alkotmánybírói tagsága is megszűnt – a megbízatása megszűnésétől számított további két évig illeti meg a személyes gépkocsihasználat⁹¹. Annak, hogy az alkotmánybírói tagság megszűnését a jogszabály a gépkocsihasználat feltételeként fogalmazza meg, az az indoka, hogy az alkotmánybíró alapjuttatásként szolgálati gépkocsi használatára jogosult, emiatt elnöki tisztségének megszűnésével – amennyiben alkotmánybíró marad – ez a szolgáltatás továbbra is rendelkezésére áll.

bc) Az Alkotmánybíróság volt elnökét – ha egyúttal alkotmánybírói tagsága is megszűnt – a megbízatása megszűnésétől számított további két évig illeti meg a két fős titkárság alkalmazása⁹². Az alkotmánybírói tisztség megszűnésének feltételkénti előírását ugyanazok a körülmények indokolják, amelyek az előbbi pontra is vonatkoznak: alkotmánybíróként egyébként is jogosult marad a titkárság segítségének igénybe vételére. Az elnököt állandó személyi védelem illeti meg.⁹³

bd) Az Alkotmánybíróság volt elnökét nem illetik meg az e törvény szerinti juttatások, ha az Alkotmánybíróságban betöltött tagsága az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 15. § (1) bekezdésének *e)* vagy *g)* pontja alapján, vagyis összeférhetlenség megállapításával vagy kizárással szűnt meg⁹⁴.

be) A törvény a juttatásokra vonatkozó általános szabályok között az elnök részére akkor állapít meg megbízatása megszűnése utáni további juttatásokat, ha megbízatása neki fel nem róható okból szűnt meg.

⁸⁸ 25. § (2)

⁸⁹ 25. § (2)

⁹⁰ 21. § (1) bekezdés utolsó tagmondata, illetőleg (2) bekezdése.

⁹¹ 25. § (3) bekezdés.

⁹² 25. § (4) bekezdés.

⁹³ Ez utóbbiról alkalmi jelleggel írásban lemondhat.

⁹⁴ 25. § (5) bekezdés.

2. Az elnök feladatai és hatásköre

2.1. Az elnök általános feladat– és hatásköre

Az Alkotmánybíróság elnökének feladat– és hatáskörét általánosságban fogalmazza meg az Abtv. 17. § (1) bekezdése. Eszerint az Alkotmánybíróság elnöke

- összehangolja az Alkotmánybíróság tevékenységét,
- összehívja és vezeti az Alkotmánybíróság teljes ülését,
- képviseli az Alkotmánybíróságot az Országgyűlés és más szervek előtt, továbbá
- ellátja azokat a feladatokat, amelyeket törvény, illetőleg az Alkotmánybíróság ügyrendje számára előír. Így például törvényben rögzített feladat a Szent Korona Testületben elfoglalt tagság.

Az Abü. 6. §-a megismétli a törvényi szabályokat, kiegészítve azzal, hogy az Alkotmánybíróság teljes ülése is utalhat feladat– és hatáskörébe feladatokat, valamint, hogy az elnök gyakorolja a munkáltatói és fegyelmi jogkört az Alkotmánybíróság dolgozói tekintetében.

a) E feladatok közül az Alkotmánybíróság tevékenységének összehangolása és a testület képvisellete az Országgyűlés és más szervek előtt aligha igényel részletes magyarázatot. Az elsőként nevesített feladatkör az Alkotmánybíróság működőképességének biztosítása (fenntartása) érdekében szükséges, a mindennapi munkamenet gördülékennyé tétele céljából végzett funkció, melynek tartalma kimerítően nem nevesíthető: minden olyan tevékenység ebbe a körbe tartozik, ami az Alkotmánybíróság zavartalan munkája érdekében szükséges, és a törvény vagy az Ügyrend nem utalja kifejezetten más alkotmánybírósági szerv – például a főtitkár – feladat– és hatáskörébe. Ehelyütt nem igényel külön kommentárt a törvény és az ügyrend által előírt feladatok ellátása sem, emiatt elegendő csupán arra utalni, hogy e feladatok az elnök alkotmányos jogállásával nem kerülhetnek ellentétbe. Az Alkotmánybíróság teljes ülésének összehívásával és vezetésével összefüggő konkrét teendőket később tekintem át részletesen.

b) Az Abtvj2. a jelenlegi szabályozást az a), b), és c) pontok tekintetében változatlanul hagyta⁹⁵. *Törvényi szinten* új elnöki feladatként jelentkezne, hogy az elnök gyakorolja a munkáltatói jogokat az Alkotmánybíróság alkalmazottai felett⁹⁶, más tekintetben is új megfogalmazás azonban, hogy *előkészíti az Alkotmánybíróság ügyrendjét és annak módosítását*. Értelemszerű azonban, hogy e feladatába a gyakorlatban valószínűleg más alkotmánybírákat is bevonna: nem biztos ugyanis, hogy az esetlegesen civiljogász vagy büntetőjogász elnök az Ügyrend megalkotásának előkészítését – vagyis a szövegtervezet, vagy problematika kidolgozását – ne adná át közjogász, esetleg kodifikációs múlttal rendelkező bírótársának, illetve bírótársainak. Az „előkészítés” kitételből azonban mindez probléma nélkül levezethetőnek tűnik.

c) Módosulna a jelenlegi d) pont szövegezése is: eszerint az elnök ellátná azokat a feladatokat, melyeket *jogszabály*, az ügyrend, illetve az Alkotmánybíróság teljes ülése a feladatkörébe utal. A korábbi megfogalmazás véleményem szerint szerencsésebb volt: nem vet fel ugyanis problémát, ha az elnök hatáskörébe törvény, vagy az Alkotmánybíróság teljes ülése utal feladatot. (Az ügyrend, illetve a teljes ülés közötti megkülönböztetés jelen esetben a teljes ülés által ügyrendbe foglalt, illetve eseti jelleggel adott feladatok között különböztet, a tennivaló tehát mindenképpen a teljes üléstől ered.) Az a tény viszont, hogy

⁹⁵ Abtv. 17. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság elnöke *a)* összehangolja az Alkotmánybíróság tevékenységét; *b)* összehívja és vezeti az Alkotmánybíróság teljes ülését; *c)* képviseli az Alkotmánybíróságot az Országgyűlés és más szervek előtt.

⁹⁶ A jelenlegi ügyrendben szerepel ez a kitétel, azzal, hogy a fegyelmi jogkör a munkáltatói mellett külön is megfogalmazást nyert. Vö. Abü. 6. § c) pont.

az elképzelések szerint *jogszabály* is az Alkotmánybíróság elnökének feladatát adhat, már több kérdést is involvál. *Elsőként*, nehezen képzelhető el, hogy törvény alatti szinten elhelyezkedő jogszabály az Alkotmánybíróság elnökének, mint a független alkotmányvédő testület első emberének *az elnöki minőségével összefüggő és a testület alkotmányvédő feladatával kapcsolatos* feladatokat állapítson meg⁹⁷. Másrészt viszont látható, hogy a szerencsétlen megfogalmazás értelemszerűen a törvény kitévelt takarja, az Országgyűlésen kívüli más jogalkotó szervek ugyanis feladatkörüket tekintve sem kerülnek olyan helyzetbe, hogy az Alkotmánybíróság elnökének kompetenciájával bármilyen módon érintkezzenek. A félrevezetőnek mondható megfogalmazást így szerencsés lenne még a törvény elfogadása előtt módosítani.

d) Az Abtvj1. 13. § (3) bekezdése szerint az elnök javaslatára történt volna a főtitkár megválasztása is. Az Abtvj2. azonban ettől eltérő megoldást alkalmaz. Eszerint a főtitkár választás helyett az Alkotmánybíróság elnöke általi kinevezéssel nyerné el tisztségét. Az ezzel kapcsolatban bevezetni tervezett feltételek azonban több ponton kifogásolhatók. Az Abtvj2. szerint ugyanis „a főtitkár személyére – a jogi szakvizsgát tett, büntetlen előéletű, választójoggal rendelkező magyar állampolgárok közül – az Alkotmánybíróság elnöke tesz javaslatot a teljes ülés részére. A teljes ülés egyetértése esetén a főtitkárt az Alkotmánybíróság elnöke határozatlan időre nevezi ki”. A tervezett megoldás néhány ponton észrevételt igényel.

da) Egyrészt, szerencsésebb lenne szólni a főtitkár felmentéséről is.

db) Másrészt, számomra nehezen érthető, hogy a főtitkári tisztség betöltéséhez miért előfeltétel a jogi szakvizsga megléte. Nem kevésbé rátermett főtitkárok származhatnak a tudományos életből is, esetleg szakvizsga nélkül.

dc) Végül, a tervezett megfogalmazás némileg úgy érthető, hogy nem a főtitkárnak kell az ott meghatározott körből kikerülnie, hanem az Alkotmánybíróság elnökének, vagyis, hogy a főtitkárt az e kritériumoknak megfelelő állampolgárok közül nem akárki, hanem az Alkotmánybíróság elnöke javasolja. Bár ez a felvetés némileg erőltetett, a félreérthetőség (félreértelmezhetőség) miatt indokolt lenne változtatni a megfogalmazáson.

Visszatérve azonban a tervezetekre, az elnöknek láthatóan komoly beleszólása van a főtitkárnak javasolt személy kiválasztásába, ez azonban korántsem parttalan lehetőség: aligha képzelhető el ugyanis, hogy a főtitkárválasztás előtt ne lenne a testületen belül is egyfajta konszenzus vagy legalábbis egyeztetés a főtitkárnak javasolt személyről. Ezen túlmenően a végső döntés a teljes ülés kezében van.

e) Az elnök javaslatára történne a háromtagú tanácsok összetételének meghatározása is. A főtitkár megválasztása vonatkozásban mondottak itt is irányadók: a végső döntés a teljes ülésé, másrészt az elnöki jogkört – éppen emiatt – valószínűleg behatárolja valamiféle előzetes egyeztetés a teljes ülésen belül. Emiatt az elnöki aktus – hasonlóan, mint a főtitkár megválasztása vonatkozásában – szimbolikusan mondható.

f) A jelenlegi megoldáson nem módosítva elnöki hatáskörben hagyná az Abtvj2. az előadó alkotmánybíró kijelölésének jogát is⁹⁸.

2.2. Az elnök szerepe az alkotmánybíró megbízatásának megszűnési eseteiben

Az Alkotmánybíróság elnöke – e pozíciójából adódóan – szerephez jut az alkotmánybíró megbízatásának megszűnési esetei közül azokban, melyeknél *a megszűnés*

⁹⁷ Természetesen nem kizárt, hogy alacsonyabb szintű jogszabály az elnök számára nem, mint alkotmánybírói elnöknek, hanem mint állami szerv vezetőjének állapít meg bizonyos feladatokat, például tűzrendészeti előírásokat stb. Ez azonban az Alkotmánybíróság – és így az elnök – érdemi tevékenységét és a testület függetlenségét nem érinti.

⁹⁸ Abtvj2. 23. § (1) bekezdés.

megállapítására van szükség. Az Abtv. 15. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság tagja megbízásának megszűnését az (1) bekezdés a)–d) pontja esetében az Alkotmánybíróság elnöke állapítja meg és hirdeti ki. Az elnök tehát *megállapítja és kihirdeti*, ha az adott bíró betölti a hetvenedik életévét, elhalálozik, a megbízási időtartama lejár, illetve lemond. Az összeférhetetlenség megállapítása, a felmentés, valamint a kizárás vonatkozásában értelemszerűen szükséges *garanciális elem*, hogy ne egyszemélyi döntés szülessen a kérdésben, hanem a teljes ülés hozzon határozatot.

Az alkotmánybírónak a lemondását – garanciális okokból – írásban kell közölnie az Alkotmánybíróság elnökével, aki köteles azt elfogadni.

2.3. A teljes ülés működésével és eljárásával összefüggő elnöki feladatok

Az elnök feladatainak általános foglalatát adó 17. § (1) bekezdésében a b) pont ad útmutatást az elnök tevékenységének keretére. Eszerint az Alkotmánybíróság elnöke „összehívja és vezeti az Alkotmánybíróság teljes ülését”. Ezt az általános előírást az Abtv. és az Abü. rendelkezései részletezik és konkretizálják. Ezek az alábbiak.

a) Az Abtv. 30. § (1) bekezdése 1) pontja alapján az Alkotmánybíróság teljes ülésen dönt azokban az ügyekben is, amelyek elbírálását a törvény ugyan háromtagú tanács jogkörébe utalja, *ám annak teljes ülésen való elbírálását az Alkotmánybíróság elnöke vagy három tagja javasolja*. A teljes ülés felé történő ügymozgás esetében látható az elnök erőteljesebb jogosítványa: önmagában is elérheti, hogy valamely ügy a legfőbb testületi szervhez kerüljön át elbírálásra, míg a többi bírónak erre csak akkor van lehetősége, ha sikerül még legalább két társát meggyőznie az ügy átkerülésének szükségességéről. Ez utóbbival kapcsolatban azonban meg kell jegyezni, hogy a gyakorlat korántsem ennyire merev: ha bármely alkotmánybíró indokoltnak látja az adott ügy teljes üléshez való átkerülését, a testület nem támaszt akadályt e a kívánalommal szemben, így a bíró feljegyzéssel a teljes ülés elé terjesztheti az ügyet⁹⁹. A jogosultság jelentőségét az adja, hogy ilyen esetben az adott ügy kötelezően kerül a teljes ülés elé, vagyis az Alkotmánybíróság nem mérlegelhet tekintetben, hogy eleget tesz-e az elnök vagy három másik alkotmánybíró javaslatának. Ezt a lehetőséget az új szabályozás is megadná az elnöknek¹⁰⁰.

b) A 30. § (3) bekezdés a teljes ülés határozatképességének feltételévé teszi – a minimum jelenléti létszám (legalább nyolc tag) előírásán túlmenően – az elnök, illetve akadályoztatása esetén a helyettes elnök teljes ülésen való részvételét. E rendelkezés célja az ülésvezetés biztosításának minden körülmények közti lehetővé tétele.

c) Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt. Az elnök akadályoztatása esetén a 17. § (2) bekezdése az irányadó, vagyis a helyettes elnök is jogosult – ilyen esetekben – az ügy eldöntésére. A testület első elnöke, *Sólyom László* e jogkörének gyakorlásáról lemondott, *Németh János* több nyilatkozatában is jelezte, hogy szükség esetén él a törvény által adott lehetőségével. A Törvényjavaslat 21. § (2) bekezdés 2. mondata e rendelkezést változatlanul venné át.

d) Csak az elnök rendelkezik az esetenkénti meghívás jogával, amely szintén a vezetési feladatok közé sorolható. A 30. § (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság teljes ülésén az Alkotmánybíróság tagjai szavazati joggal vesznek részt. Az ülésen a zárt ülés elrendeléséig jelen lehet és felszólalhat a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az igazságügy-miniszter és az indítványozó, illetőleg részt vehetnek az Alkotmánybíróság elnöke által esetenként meghívott más személyek. Az utóbbi egy évben a gyakorlat szerint, kivételesen

⁹⁹ Dr. Kiss László alkotmánybíró úr szíves közlése alapján.

¹⁰⁰ 20. § (1) bekezdés t) pont.

az ügy előkészítője is részt vehet, ami bonyolultabb, nagyobb ügynél jelenik meg. Megszólalási joga viszont természetesen nincs.

2.4. Az Alkotmány 19/A. § (3) bekezdéséből eredő feladatkör

Az Alkotmány 19/A. § szerint, ha az Országgyűlés a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, továbbá a szükségállapot kihirdetésére irányuló döntések meghozatalában akadályoztatva van, a köztársasági elnök jogosult ezek megtételére. Az alaptörvény pontosan meghatározza azokat az eseteket, melyek az akadályoztatás fogalmát kitöltik (kitölthetik). Eszerint az Országgyűlés e döntések meghozatalában *akkor van akadályoztatva*, ha nem ülésezik, és összehívása az idő rövidege, továbbá a hadiállapotot, a rendkívüli állapotot vagy a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik. Az Alkotmánybíróság elnökének feladatát ezzel összefüggésben a 19/A. § (3) bekezdése állapítja meg, melynek alapján *az akadályoztatás tényét, továbbá a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök együttesen állapítja meg*. Mivel az Alkotmány értelemszerűen nem kíván szabályozni felesleges tevékenységeket, a három közjogi méltóság általi megállapítás a köztársasági elnök eljárásának *előfeltétele*, melynek az államfő részéről történő figyelmen kívül hagyása, illetve annak hiányában való döntés, továbbá a megállapítás kikerülése alkotmányosértő cselekményként értékelendő, amely – az eljárási feltételek teljesülése esetén – a köztársasági elnök felelősségre vonásához is vezethet.

Az Alkotmánybíróság elnökének szerepe az eljárásban, valamint e testületben való helye a döntéshez szükséges, az Alkotmányból eredő követelmények biztosítását garantálja, vagyis azt, hogy a gyakran csak hatékonysági, célszerűségi, (katona)politikai szempontok alapján döntő két másik közjogi méltóság ne tehesse félre az Alkotmány rendelkezéseit, valamint a döntéshez szükséges alkotmányossági szempontok a végső álláspont kialakításakor megfelelő súllyal legyenek jelen. Mindez persze nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság elnökének súlya a döntés meghozatalakor kisebb, mint társaié: szerepe nem korlátozódik az alkotmányossági szempontok jelzésére, hanem egyrészt szavazata kialakításakor azokat érvényesíteni is tudja, másrészt *az Alkotmány keretein belül* a miniszterelnökhöz és a házelnökhöz hasonlóan ő is tekintettel lehet célszerűségi, gyakorlati szempontokra. Garanciális szerepe azáltal is adott, hogy a gyakran azonos politikai oldalon álló miniszterelnök és országgyűlési elnök ne érvényesíthesse mindenre tekintet nélkül az általuk képviselt politikai nézetnek megfelelő megoldást, hanem esetenként ezzel szemben az Alkotmány és az alkotmányosság, ezen keresztül az ország érdeke és biztonsága is érvényesüljön. (Természetesen ez az alkotmányossági védelem *nem abszolút* abban az esetben, ha a többségi döntéshozatali variációt tekintjük – illetve tekinti az Alkotmánybíróság – elfogadhatónak, ekkor ugyanis a két másik közjogi méltóság problémamentesen figyelmen kívül hagyhatja az Alkotmánybíróság elnökének esetleges alkotmányossági ellenérveit. Az ilyen helyzetek bonyolultságára és rendkívüliségére tekintettel azonban ez esetenként más szempontokkal – így például az alkotmányos helyzet mielőbbi helyreállításából eredő *gyorsaság* követelményével – megfelelően indokolható lehet.). Az Alkotmánybíróság elnöke részvételének rendeltetése tehát ebben az eljárásban is alkotmányvédelmi szerep, többek között amiatt is, mivel maga az Alkotmány tiltja meg, hogy a Honvédelmi Tanács az alaptörvény alkalmazását rendelettel felfüggesse. Bár kifejezett tilalomként ez az államfő vonatkozásában nem jelenik meg, a szűk körű

(törvényben meghatározott esetekben lehetővé tett) rendeletalkotási jogra tekintettel ez a követelmény értelemszerűen vele összefüggésben is fennáll.

Végezetül utalni kell rá, hogy ezt az elnöki jogkört az új tervezetek nem érintenék.

2.5. Az elnök szerepe a „nyilvánvalóan alaptalan” indítvány elutasításában

a) Általános megjegyzések e jogkörrel összefüggésben

Az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság elnöke a nem jogosult által előterjesztett indítványt megküldi az indítványozásra jogosult szervnek, a nyilvánvalóan alaptalan indítványt pedig elutasítja.

aa) A nem jogosult által előterjesztett indítványnak az indítványozásra jogosult szervhez történő megküldése nem vet fel különösebb problémát: az Alkotmánybíróság elnöke általi áttétel *érdemi döntést nem eredményező eljárási cselekmény*, amely az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező érdekében született: vélt vagy valós jogsérelmének orvoslását, illetőleg az arra hatáskörrel rendelkező szerv erre irányuló eljárásának megindítását célozza¹⁰¹, s végső soron az alapjogvédelem, valamint a törvényesség szintjének emeléséhez járul hozzá. Az áttétel intézménye tehát az elnök általi érdemi döntés hiánya miatt semmilyen, az Alkotmánybíróság eljárásának, döntéshozatali technikájának és módjának vonatkozásában esetlegesen felhozható elméleti problémát nem vet fel. Az Abtvj2.-ben a nem jogosult általi előterjesztés *visszautasítási okként* szerepel¹⁰², így a javaslat nem biztosít lehetőséget az Alkotmánybíróságnak arra, hogy az indítványozásra jogosultnak megküldje a beadványt.

ab) Eltérő a helyzet a nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításával kapcsolatban. Ebben az esetben ugyanis érdemi döntésről van szó¹⁰³, amely a beadványozóra nézve minden esetben negatív eredménnyel – elutasítással – zárul. A döntés érdemi voltán túl emeli a hatásköri előírás súlyát az, hogy az elnöki végzés ellen sincs helye semmiféle jogorvoslatnak, tehát valójában az *Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó*, alkotmányossági kérdéskört *érintő*, végleges és megtámadhatatlan, *egyszemélyi* döntésről van szó. A „nyilvánvalóan alaptalan indítványt pedig elutasítja” kitétel tehát feljogosítja az Alkotmánybíróság elnökét arra, hogy egyszemélyben Alkotmánybíróságként járjon el. (Volt példa természetesen arra, hogy az Alkotmánybíróság teljes ülése hivatkozott „nyilvánvalóan alaptalan”-ságra az indítvány elutasításakor – igaz, a kifejezés nem a tenorban, hanem az indokolásban szerepelt.¹⁰⁴) Az Alkotmánybíróság elnöke ekként – a testület teljes ülésének vagy háromtagú tanácsának megkerülésével – *gyakorlatilag* tetszése szerint utasíthatná el a beérkező indítványok bármelyikét, mivel az indítvány “nyilvánvalóan alaptalan” voltáról egyszemélyben az elnök dönt, így csak a saját maga által állított korlátok akadályozzák e jogosítványának gyakorlásában. Az elnök nézetem szerint semmilyen *expressis verbis megfogalmazott jogszabályi* korlátnak nincs alávetve e hatásköri előírással kapcsolatban, így csak saját önkorlátozása szabhat határt az – értelemszerűen *igen ritkán jelentkező* – elutasítási eseteknek.

¹⁰¹ Az indítványozásra jogosult szervhez való áttétel nem ritka az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Vö. például a 356/C/2001. AB végzéssel, vagy a 46/2000. (XII. 14.) AB határozattal.

¹⁰² 25. § b) pont.

¹⁰³ *Harmathy* Attila alkotmánybíró megfogalmazásában „a három eset (a nem jogosult által előterjesztett beadvány, a nyilvánvalóan alaptalan beadvány, valamint az olyan beadvány, mely tekintetében az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel – T. P.) közül csak a nyilvánvaló alaptalanság miatt történő elutasításnál lehet az indítvány elbírálásáról beszélni”. 268/B/2000. AB határozat. ABH 2001, 1126, 1135.

¹⁰⁴ Vö. például a 23/1999. (VI. 30.) határozat Indokolásának III. 3. pontjával. ABH 1999, 213, 226.

Ezzel az előírással összefüggésben – részben emiatt – több probléma is felmerül, melyek egy része – főként az előírás *egyértelműségének hiánya* – az alkotmányellenesség gyanúját is felveti. A részletes elemzés előtt azonban indokolt jelezni, hogy az *Abtvj2.-ben a nyilvánvalóan alaptalanságra hivatkozva történő, egyszemélyi elnöki elutasítás lehetősége már nem jelenne meg*, így a jelenlegi értelmezési gondok az új törvény elfogadásával megszűnnének.

b) Az Alkotmánybíróság megállapításai az elnöki hatáskörre vonatkozóan – a norma alkotmányellenességét tekintve

ba) Az Alkotmánybíróság a rendelkezés alkotmányosságát korábban már vizsgálta abban a vonatkozásban, hogy az kapcsolatba hozható-e az Alkotmánynak a bíróságokról szóló 50. § (1) bekezdésével, valamint a tárgyaláshoz való jogot sérti-e. A testület szerint, mivel az Alkotmánybíróság előtti eljárás nem a bíróságokra vonatkozó szabályok alapján épül fel – ez abból következik, hogy maga az alaptörvény is máshol és más feltételekkel tartalmazza a két eljárástípus alapjait –, az elnöki elutasításra – s bármely más alkotmánybírósági eljárási elemre – a bíróságokról szóló alkotmányi szabályok nem irányadóak. Ebből következően sem a bíróságok esetében főszabályként kötelezően megtartandó tárgyalás elvét, sem a jogorvoslati jogot szabályozó előírásokat nem lehet az Alkotmánybíróság eljárása közül egyikre sem vonatkoztatni. Igaz ez azokra az alkotmánybírósági eljárástípusokra is, melyek esetében a jogorvoslati jelleg dominánsnak tekinthető, mint például az alkotmányjogi panasz¹⁰⁵. Éppen emiatt jegyzi meg *Harmathy* Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolásában, hogy nem vonható párhuzam az elnöki elutasítás és az 59/1993. (XI. 29.) AB határozatban megsemmisített Pp.¹⁰⁶ szabály között, amely lehetővé tette, hogy a bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítsa, ha a felperes követelése nyilvánvalóan alaptalan volt¹⁰⁷. A párhuzamos indokolás szerint ugyanis „az Alkotmány 32/A. §-ának (3) bekezdése az 57. § (1) bekezdésétől eltérően nem valamely alapvető jog nyilvános tárgyaláson, bíróság által való elbírálásáról szól, *hanem eljárás kezdeményezésére vonatkozó jogot fogalmaz meg*”¹⁰⁸. A szabály a jogorvoslati jog hiánya miatt sem alkotmányellenes, mivel maga az Abtv. zárja ki a jogorvoslati lehetőséget, ami az Alkotmány szerint egyébként is csak a törvényben meghatározottak szerint gyakorolható¹⁰⁹.

bb) A testület emiatt az elnöki elutasítást lehetővé tevő szabályt nem tekintette alkotmányellenesnek. Ugyanezt a nézetet képviselte *Harmathy* Attila alkotmánybíró is, aki *törekedett részletesebben meghatározni a szabály gondolattartalmát és egyben korlátait is*. *Harmathy* alkotmánybíró akként foglalt állást, miszerint bár „az Abtv. támadott rendelkezése az Alkotmánybíróság eljárásának közös szabályai között található”, ebből az következne, hogy „bármely eljárás esetén sor kerülhet az alaptalan indítvány elutasítására. Az Alkotmánybíróság eljárásának – az ügyek természetétől függően – egymástól jellegükben erősen eltérő fajtái vannak. Az indítvány nem tanácsban történő elbírálásával járó, nyilvánvaló alaptalanságáról szóló szabályt az ügyek sajátos jellegével összefüggésben kell értelmezni”¹¹⁰. A párhuzamos indokolás szerint ezért „az ügy természetének fontossága miatt nem lehet az indítványt az Alkotmánybíróság elnökének egyszemélyes határozatával elutasítani azokban az ügyekben, amelyekben *az alkotmányos*

¹⁰⁵ ABH 2001, 1126, 1132.

¹⁰⁶ 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról.

¹⁰⁷ A Pp. 130. § (1) bekezdésének egykori i) pontja.

¹⁰⁸ *Harmathy* Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása. ABH 2001, 1126, 1139. Kiemelés tőlem.

¹⁰⁹ Uo.

¹¹⁰ *Harmathy* Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása. ABH 2001, 1126, 1135.

rend meghatározó jelentőségű intézményének működését befolyásolhatja az Alkotmánybíróság határozata. Ilyen ügyekben az Alkotmánybíróság teljes ülésének kell állást foglalnia”. *Harmathy* alkotmánybíró ezek közé az esetek közé sorolta a köztársasági elnök által kezdeményezett *előzetes normakontroll* elbírálását, a *köztársasági elnök felelősségre vonási eljárásában megjelenő alkotmánybírósági döntést*, a helyi önkormányzat *képviselő-testülete feloszlásában való közreműködés* alkalmával megjelenő véleménynyilvánítás esetét, a *hatásköri összeütközés* megszüntetésének és az *Alkotmány értelmezésének* Abtv.-ben foglalt *szabályát* (Abtv. 1.§ f) és g) pontok). Azt lehet azonban mondani, hogy bármely alkotmánybírósági hatáskör gyakorlása befolyásolhatja az alkotmányos rend meghatározó jelentőségű intézményének működését, tehát a megállapítás valamennyi hatáskörre vonatkozatható.

bba) Az előzetes normakontroll vonatkozásában *Harmathy* Attila az érvelését arra alapozta, hogy „az Alkotmány szövegéből megállapíthatóan *itt mindig az Alkotmánybíróság érdemi döntéshozatalára van szükség, nem alkalmazható tehát az indítvány nyilvánvaló alaptalanságának esetére az Alkotmánybíróság érdemi határozathozatalának mellőzésével történő elutasítását lehetővé tevő szabály*. Az eltérések ellenére az ügy fontossága szempontjából azonos helyzetről van szó az előzetes normakontrollnak az Abtv. 1. §-ának a) pontja alapján akár a köztársasági elnök, akár a Kormány által indítványozott egyéb eseteiben”¹¹¹. Nézetem szerint azonban az elnöki elutasítás *érdemi* döntésnek tekinthető, mivel véglegesen, a jogorvoslati lehetőségeket is kizárva dönt. Hozzájárul ehhez, hogy az elnöki elutasítással is beáll a *res judicata*. Ezen túlmenően pedig valamennyi alkotmánybírósági hatáskör gyakorlásakor köteles az Alkotmánybíróság érdemi döntést hozni – ez az állami szervek eljárási és döntéshozatali kötelezettségéből adódóan nem is lehet kérdéses –, így az önmagában helyes érvet tekintetben nem szolgálhat alapul a hatáskörök közötti differenciálásra.

bbb) A köztársasági elnök felelősségre vonásával kapcsolatban a párhuzamos indokolás szerint „az eljárásnak olyan nagy jelentősége van, hogy az Alkotmánybíróság elnöke maga nem utasíthatja el a felelősségre vonásra vonatkozó indítványt az Abtv. 23. §-ának (1) bekezdése alapján nyilvánvaló alaptalanságra hivatkozva”¹¹². Ebben az esetben tehát az eljárás jelentőségére történő hivatkozással történt az elnöki elutasítás kizárására való érvelés. Az *eljárás jelentőségével* – mint kétségtelenül valós tartalmat hordozó érveléssel – összefüggésben ugyanaz mondható el, mint a többi felhozott érveléssel kapcsolatban. *Egyrészt* az eljárás jelentősége – mint kategória – olyan határozatlan fogalomként jelölhető meg, ami objektív ismérvekkel aligha határolható körül, emiatt mindenkinek más gondolattartalmat takar. *Másrészt*, valamennyi hatáskörrel összefüggésben elmondható az esetek nagy részében, hogy az eljárás következménye – vagyis a határozat – kihirdetése után, jelentős hatásokat eredményez számottevő kérdések és viszonyok tekintetében.

bbc) A képviselő-testület feloszlásában való közreműködést elemezve a párhuzamos indokolás akként foglalt állást, miszerint „a helyi képviselő-testületeknek az államrendben betöltött szerepe miatt nem fordulhat elő az, hogy az Országgyűlésnek a valamelyik képviselő-testület feloszlását kimondó határozatánál figyelembe veendő véleménymegadására szóló indítványról ne az Alkotmánybíróság teljes ülése döntsön”¹¹³.

bbd) A hatásköri összeütközés megszüntetése vonatkozásában *Harmathy* alkotmánybíró az állami szervek működésének zavartalanságát biztosító döntés jelentősége miatt látta indokoltnak kimondani, hogy csak az Alkotmánybíróság testületi döntésére kerülhet sor¹¹⁴.

¹¹¹ Uo.

¹¹² *Harmathy* Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása. ABH 2001, 1126, 1136.

¹¹³ Uo.

¹¹⁴ Uo.

bbe) Végül, az Alkotmány értelmezésével összefüggésben a párhuzamos indokolás amellett tette le voksát, miszerint arra tekintettel, hogy „az Alkotmánybíróság határozata az Abtv. 27. §-ának (2) bekezdése szerint mindenkire nézve kötelező, az *Alkotmány értelmezéséről* szóló határozat meghozatalánál jogszabály alkotásához közel álló tevékenységről van szó. Olyan esetekben, ha az Alkotmány értelmezésének szükségessége az Abtv.-ben megjelölt, az államéletben kiemelkedő szerepet betöltő tisztségviselők tevékenysége során jelentkezik és ezért terjesztenek elő indítványt az Alkotmánybírósághoz, az ügy fontossága miatt szükséges az, hogy az Alkotmánybíróság teljes ülése határozzon”¹¹⁵. Nagyon fontos látni, hogy *Harmathy* Attila – igen helyesen – az eljárási hibában szenvedő beadványt nem tekinti ebbe a körbe tartozónak, vagyis, ha nem az arra jogosult szervek bármelyike terjeszti elő a beadványt, és az véletlenül átjut a főtítkári szűrőn, akkor lehetőség van a visszautasításra. Szükséges hozzátenni, hogy ekkor viszont nem a beadvány nyilvánvaló megalapozatlansága – vagyis *tartalmi hiányosság* – hanem *eljárási okok* miatt kerül erre sor.

bbf) A párhuzamos indokolás szerint azonban, mivel az alkotmánybíróságok tevékenysége – így a magyaré is – összetett, tehát jelen vannak az „igazságszolgáltatási jellegű, a jogalkotáshoz közelítő, továbbá az állami szervek működését jelentősen befolyásoló, az államrend szempontjából fontos, politikai vonatkozású elemek is”¹¹⁶, differenciálni lehet az elnöki elutasítás megítélését tekintve, mégpedig a hatásköri jogosítványok közötti különbségek miatt. *Harmathy* Attila szerint az igazságszolgáltatási jelleghez közelebb álló hatáskörnek tekinthető az *absztrakt utólagos normakontroll*, az *alkotmányjogi panasz* elbírálása, valamint a mulasztásban *megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálata* is, mivel ezeknél az ügyeknél „az Alkotmánybíróság eljárásának az a sajátossága lép előtérbe, hogy az alkotmányosság legfőbb őreként, az Alkotmányból kiindulva történik a jogalkalmazás”¹¹⁷. A vélemény azonban szemlélteti, hogy ezeknél az eljárásoknál is, mivel az Alkotmánybíróság mindegyik vonatkozásában az *alkotmányellenesség* vizsgálatát végzi – így annak központi szerepe van az eljárások tekintetében –, „az Alkotmány 32/A. §-ának (3) bekezdésében meghatározott jogát érvényesíti az, aki az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi”¹¹⁸ e három hatáskör tekintetében. „Az eljárás kezdeményezése az esetek egy részében jogorvoslatra is irányul”¹¹⁹.

c) A más ok miatt fennálló alkotmányellenesség lehetőségének kérdése

Az a tény, hogy az Alkotmánybíróság az elnöki elutasításra vonatkozó szabály alkotmányellenességét nem állapította meg, még nem jelenti azt, hogy más szempontok alapján a rendelkezés ne lenne támadható a testület előtt. Az Abü.-nek az eljárás megszüntetését szabályozó 31. §-a alapján, az Alkotmánybíróság az eljárást – többek között – akkor szünteti meg, ha „az indítvány az Alkotmánybíróság által *érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani („ítélt dolog”)*”¹²⁰. A res judicata tehát nem jelenik meg

¹¹⁵ Uo.

¹¹⁶ Uo.

¹¹⁷ *Harmathy* Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása. ABH 2001, 1126, 1137.

¹¹⁸ *Harmathy* Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása. ABH 2001, 1126, 1139.

¹¹⁹ Uo.

¹²⁰ Abü. 31. § c) pont.

abban az esetben, ha a testületnek más alkotmányi szabályra – például a jogbiztonság sérelmére – tekintettel kellene vizsgálat alá vonnia a rendelkezést¹²¹.

A nyilvánvalóan alaptalanságra hivatkozással egyszemélyi elutasítást lehetővé tevő rendelkezés ugyanis véleményem szerint ellentétben áll a jogbiztonság követelményével, ami az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvének szerves részeként él az alkotmánybírói gyakorlatban is. Ennek indokaként az alábbiakat lehet megjelölni:

ca) A „nyilvánvalóan alaptalan” kitétel önmagában is sérti a jogbiztonság követelményét, mivel nem felel meg az *egyértelműség elvárásának*. Bár Harmathy Attila alkotmánybíró a 268/B/2000. AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolásában ezzel kapcsolatban akként foglalt állást, hogy “az ügy természetének fontossága miatt nem lehet az indítványt az Alkotmánybíróság elnökének egyszemélyes határozatával elutasítani azokban az ügyekben, amelyekben az alkotmányos rend meghatározó jelentőségű intézményének működését befolyásolhatja az Alkotmánybíróság határozata. Ilyen ügyekben az Alkotmánybíróság teljes ülésének kell állást foglalnia”, s ehhez a fentebb ismertetett példákat is megjelölte, nézetem szerint a jogalkotónak az ilyen természetű jogosítvány megalkotásakor *pontosan meg kell határoznia azokat az eseteket, amikor az elnök egyszemélyben utasíthat el indítványt, s nem alkalmazhat határozatlan jogfogalmakat erre vonatkozóan*. A párhuzamos indokolás léte, illetve az, hogy az elnök e jogosítványával szembeni, Harmathy alkotmánybíró által megjelölt korlátok nem kerültek a határozat főszövegébe, arra utal, hogy – legalábbis az adott eset kapcsán – az Alkotmánybíróság nem kívánt állást foglalni e kérdéskörben. Így ezek a korlátok nem biztos, hogy a későbbiekben az elnök számára iránytűként, vagy kötelező erejű tilalomként szolgálnak. Ezen túlmenően – véleményem szerint – a párhuzamos indokolás is csak egyféle megközelítést tartalmaz, mivel egyrészt csak a kötelezően a teljes ülés elbírálása alá eső eseteket sorol fel, s nem jelöl meg hasonló korlátokat a háromtagú tanácsok hatáskörébe eső ügyekkel kapcsolatban, másrészt számomra az ott felsorolt eseteken túl *a többi eljárással összefüggésben is elfogadhatatlan az egyszemélyi válogatási jog biztosítása* (így például a törvények alkotmányosságának vizsgálatakor, vagy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításakor).

A jogszabályi meghatározás bizonytalan volta emiatt a jogbiztonság követelményét súlyosan sérti. Maga Harmathy alkotmánybíró is megjegyzi, hogy „a nyilvánvaló alaptalanság fogalmát az Abtv. nem határozza meg, és nem ad támpontot az értelmezéshez az Abtv. tervezetének miniszteri indokolása sem”¹²². Az Abtv.-nek erre a rendelkezésére 2002 szeptembere óta indítvány is volt az Alkotmánybíróság előtt, a testület azonban a szabályt nem találta alkotmányellenesnek¹²³.

Az Alkotmánybíróság elnökének feladat- és hatásköri listáját, valamint jogállását áttekintve megállapítható, hogy ezekkel összefüggésben csak az elnök megválasztása és a nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasítására irányuló tevékenysége vethet fel számottevő problémát. Mint azt próbáltam érzékeltetni, valós gondok csak az utóbbival kapcsolatban merülnek fel. Az elnökre vonatkozó szabályok ennél fogva tökéletesíthetők lennének a nyilvánvalóan alaptalan indítvány visszautasítását lehetővé tevő szabály hatályon kívül helyezésével, vagy alkotmányellenesség esetén az Alkotmánybíróság általi megsemmisítésével. Az új Abtv. elfogadása azonban – mivel a javaslat nem veszi át e

¹²¹ Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság előtt éppen a jogbiztonságra történő hivatkozással jelenleg van indítvány az elnöki elutasítást lehetővé tevő rendelkezés megsemmisítésére.

¹²² Harmathy Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása. ABH 2001, 1126, 1135.

¹²³ 606/B/2002. AB határozat.

problematikus szabályt – önmagában is kiküszöbölné a jelenleg fennálló nehézségek nagy részét.

IV. Az Alkotmánybíróság főtitkára

Az Alkotmánybíróság Hivatalának része az Alkotmánybíróság Főtitkársága, melyet a főtitkár vezet. A főtitkárt a teljes ülés választja. Az Abü. 13. §-a szerint az Alkotmánybíróság főtitkárának (az Alkotmánybíróság Hivatala vezetőjének) jogállása az államtitkáréval azonos.¹²⁴ A főtitkár az Alkotmánybíróság elnökének irányítása alatt végzi munkáját. A főtitkár vezeti a Hivatalt, meghatározott esetekben képviseli az Alkotmánybíróságot, *részt vehet a teljes üléseken*, tanácskozási és döntéshozatali jog nélkül. A főtitkár feladatkörére és az irányítása alá tartozó szervezeti egységek működésére vonatkozó részletes szabályokat az Alkotmánybíróság Ügyviteli Szabályzata állapítja meg.

A Főtitkárság szervezetéhez tartoznak *az indítványelemzők*, valamint egyes ügyintézők is.

V. Az Alkotmánybíróság állandó bizottságai

Az Abü. 16. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság állandó bizottságai a teljes ülésnek és az Alkotmánybíróság elnökének *véleményező, javaslattevő, illetőleg* – a teljes ülés és az elnök felhatalmazásával – *döntés-előkészítő* testületei. A korábbi szabályozáshoz képest fontos változás, hogy

- a) az állandó bizottságok *elvesztették* az addig átruházott hatáskörben gyakorolt *döntéshozó funkciójukat*;
- b) szűkült a döntés-előkészítő funkció: arra csak a teljes ülés és az elnök felhatalmazásával kerülhet sor¹²⁵;
- c) új elemként jelent meg az eddig nem nevesített véleményező és a javaslattevő jogkör.

Az Abü. 15. §-a szerint az Alkotmánybíróságon belül megkülönböztethető az ügyrendi bizottság, a gazdasági–személyügyi bizottság, valamint a tudományos és nemzetközi bizottság. A teljes ülés további állandó bizottságok felállítását is elhatározhatja. Az állandó bizottságok tagjait és elnökeit – az Alkotmánybíróság elnökének javaslatára – a teljes ülés az alkotmánybírák közül három évre jelöli ki. (Abü 16. §.) Jelentős változás, hogy az állandó bizottságok már nem jogosultak az *elnökök* saját hatáskörben történő megválasztására, mivel ez a feladat a teljes ülés hatáskörébe került át.

D) Az Alkotmánybíróság alkalmazottai

¹²⁴ Érdekeség, hogy ezt nem törvényi szabályozás, hanem maga az Alkotmánybíróság mondta ki, mégpedig amiatt, hogy az Állami Számvevőszék ne kifogásolhassa a főtitkár juttatásait, így többek között gépkocsiasználati jogát.

¹²⁵ Bár az “és” szócska az együttes felhatalmazásra utal, véleményem szerint a teljes ülés és az Alkotmánybíróság elnöke egymástól függetlenül is adhat felhatalmazást az állandó bizottságoknak.

Az *Alkotmánybíróság alkalmazottjaira* vonatkozó szabályok az Abü. 14. §-ában található. Eszerint az alkalmazottjaira – törvény eltérő rendelkezése hiányában – “a köztisztviselők jogállásáról” szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) rendelkezései az irányadók. Az alkotmánybíró törzskarába tartozó szakértő munkatársaknak a Ktv. 32. §-a szerinti főtanácsadói, illetve tanácsadói megbízatás adható; e rendelkezés alkalmazására az Alkotmánybíróság teljes ülése által meghatározott feltételek az irányadók.

Az Alkotmánybíróság alkalmazottai között is kiemelt helyet foglalnak el a már említett *indítványelemzők*, valamint az *alkotmánybírák törzskarai*. Az indítványelemzők az érkező beadványokat vizsgálják és elemzik, így többek között az eljárás megindítására való alkalmasság, a kérelemben foglalt ügytípus, az esetleges egyesítési lehetőségek tekintetében, valamint listát készítenek a hasonló vagy azonos tárgykörben született döntésekről, azok rövid kivonatát és lényegét is ismertetve.

Az indítványelemzők tehát jelentős *előkészítő* szerepet töltenek be. Valamennyi alkotmánybíró mellett ún. “*törzskar*” dolgozik, amely jelenleg három – korábban kettő – (fő)tanácsadóból, titkárnőből és egy fő gépkocsivezetőből áll.¹²⁶ A stáb szakmai része aktívan segíti az alkotmánybíró tevékenységében.

¹²⁶ Ebből is látható, hogy a magyar Alkotmánybíróság valójában igen kis létszámmal dolgozik: alkotmánybírótól a takarítónőig összeszámolva a munkatársakat, számuk alig emelkedik száz fölé.

III. RÉSZ AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁSKÖREI

I. AZ ELŐZETES NORMAKONTROLL

A) Az előzetes normakontroll meghatározása és célja

Az előzetes normakontroll, vagyis a *törvények és esetlegesen (kivételesen) más jogalkotói aktusok* előzetes alkotmányossági vizsgálata az Alkotmánybíróság ritkán gyakorolt, ám annál több problémát felvető hatásköre. Az előzetes normakontroll hatáskörének megalkotása azt célozta, hogy a jogalkotási folyamat – bizonyos esetekben – lerövidüljön, a jogalkotási produktumok időtállósága növekedjen, s ezáltal a jogbiztonság – a törvények alkotmányossága előreláthatóságának növekedése következtében¹²⁷ – szilárdabbá váljon. E célok elérése és biztosítása érdekében a jogalkotó a normakontroll két alaptípusát nevesítette az Alkotmánybíróság hatáskörei között: az előzetes és az utólagos normakontrollt. Mindegyik típusnak további altípusai, változatai különböztethetők meg.

A két típus közötti különbség abban jelölhető meg, hogy a jogalkotási produktum *kihirdetése előtt vagy az* után kerül rá sor, azaz időben mikor van lehetőség a gyakorlására. Az előzetes normakontrollt ugyanis az különbözteti meg az utólagos vizsgálatról, hogy az alkotmánybírósági kontroll *a vizsgált aktus kihirdetése – emiatt hatályba lépése – előtt történik* – innen ered az “előzetes” kifejezés –, így – mivel nincsenek a vizsgált normából fakadó jogkövetkezmények –, az alkotmányellenesség megállapítása nem eredményezi azt, hogy

a) vagy a jogbiztonság sérelmével *ex tunc* hatállyal kell jogviszonyokat megváltoztatni, illetve semmisnek nyilvánítani¹²⁸,

b) vagy pedig – éppen a jogbiztonság védelmében – alkotmányellenes alapon nyugvó jogviszonyoknak kelljen a jogrendszerben létezniük és működniük, mint az utólagos vizsgálat következményeképpen. Az előzetes normakontroll intézményének egyik célja tehát az, hogy megelőzze az Alkotmány sérülésének bekövetkeztét. A másik elérni kívánt hatás pedig – amely csak a hatáskör egyes altípusaira jellemző – a törvényhozó szerv tekintélyének védelme.

B) Az előzetes normakontroll egyes formái

Az előzetes normakontrollnak a korabeli szabályozás szerint négy válfaja létezett, melyek közül egyet az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősített és – *abban a formájában*¹²⁹ – nem is gyakorolt.¹³⁰ Ez a változat a *törvényjavaslat* előzetes alkotmányossági vizsgálata volt.

¹²⁷ A jogbiztonság – így a jogállamiság – fontos eleme többek között a jog kalkulálhatósága. Vö. *Petrétei József: Jogállam és hatalommegosztás. In. Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből.* (szerk. Kiss László) Pécs, 1996. 19. o.

¹²⁸ Hans *Kelsen* állapította meg, miszerint az alkotmánnyal ellentétes törvény nem semmis, hanem érvényességi fogyatékoságban szenved. Idézi: *Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás.* Osiris 1998. 178. o.

¹²⁹ Ennek hangsúlyozása azért szükséges, mivel – mint látható lesz – az Alkotmánybíróság az előzetes normakontroll e típusának gyakorlására a későbbiekben több alkalommal is hajlandó volt, ámde szigorú feltételekhez kötve az eljárást.

¹³⁰ Az erre vonatkozó törvényi rendelkezés – Abtv. 1. § a) pont első fordulat – megsemmisítésére kizárólag azért nem került sor, mert az Alkotmánybíróság előtt nem volt erre vonatkozó indítvány. Vö. *Kilényi Géza: Hogyan tovább, magyar alkotmánybíráskodás? In. Alkotmánybíráskodás.* (Szerk. Kilényi Géza)

1. Az előzetes normakontroll a törvényjavaslat vonatkozásában

Bár a törvényjavaslat előzetes alkotmányossági vizsgálata 1998 óta nem szerepel az Alkotmánybíróság hatáskörei között, nem felesleges kitérni az ezzel kapcsolatos alkotmánybírósági okfejtésre, amely – az Alkotmánybíróság hatáskör–értelmezésére, az alkotmányvédelem megnyilvánulási lehetőségeire és korlátaira, valamint a testület államszervezetben betöltött helyére vonatkozóan – sok tekintetben tanulságokkal szolgálhat.

Az Alkotmánybíróság először működésének második évében találkozott a törvényjavaslat előzetes alkotmányossági vizsgálatával, s már ebben az esetben önkorlátozást vezetett be e hatáskör gyakorlásával összefüggésben. Az említett ügyben – 16/1991. (IV. 20.) AB határozat – a bírák megállapították, miszerint az előzetes normakontroll *rendeltetése, hogy megelőzze az alkotmányellenes törvény megszületését, valamint – s ez az elsődleges – védje a törvényalkotó tekintélyét.*¹³¹ Az Alkotmánybíróság nézetét elfogadva érdemes azonban megállapítani, hogy a törvényalkotó tekintélyének védelme a jogalkotás alkotmányosságának vonatkozásában nem merül fel ilyen jelentős súllyal. Attól ugyanis nem feltétlenül veszít a tekintélyéből a jogalkotó, ha – persze nem sorozatosan – alkotmányellenes jogszabályt fogad el, mivel a parlament nem alkotmányjogászokból, hanem laikusokból áll, s a Alkotmány védelme mellett számos más olyan – célszerűségi, gazdaságossági, aktuálpolitikai – szempontot is figyelembe kell vennie a végső döntés kialakításakor, melyre az Alkotmánybíróságnak nem kell, pontosabban nem is szabad tekintettel lennie.¹³² Azt is látni kell azonban, hogy *a testület nem azt mondta ki, hogy a törvényhozó tekintélyének védelme az Alkotmánybíróság feladata, hanem, hogy az előzetes normakontroll fő funkciója.* Mivel az előzetes normakontroll intézményét nem az alkotmányozó, hanem a törvényalkotó hatalom hozta létre, nézetem szerint állítható, hogy e tekintélyvédő eszköz megalkotásával és annak az Alkotmánybíróság általi működtetésével *valóban a törvényhozó védte a saját tekintélyét,* így a hatáskör céljának ebben történő megjelölése elfogadható.

“Az Alkotmánybíróság szerint más, az előzetes normakontrollt ismerő országokban is *a formai, eljárásra koncentráló felülvizsgálat az elsődleges, nem pedig a tartalmi*”.¹³³ Az előzetes normakontroll gyakorlása esetén a hatalmi ágak elválasztásával kapcsolatos probléma a törvényjavaslattal összefüggésben merülhet fel. Ebben az esetben ugyanis – mivel a törvényjavaslat szövege még nem végleges – a jogalkotás *folymatába* lép be az Alkotmánybíróság, így maga is a jogalkotás részesévé válik, valamint a jogalkotó felelősségét is – részben – átvállalja. Ez a szerep viszont összeegyeztethetetlen az Alkotmánybíróság alkotmányos helyzetével. Mindezekre tekintettel lényeges kérdés, hogy a törvényalkotás melyik szakaszában gyakorolja e hatáskörét az Alkotmánybíróság,

Unió, 1993. 274-275. o.

¹³¹ ABH 1991, 58, 59. Az Alkotmánybíróság álláspontjával ellentétes nézetet képvisel *Illéssy István*. Vö. Az Alkotmánybíróság működésének kezdeti problémái. Jura 2001/1. 65. o. Ugyanebben a határozatban az Alkotmánybíróság az előzetes normakontroll céljaként már csak az alkotmányellenes törvény létrejöttének megelőzését említi. ABH 1991, 58, 59.

¹³² Jóval nagyobb tekintélyvesztést jelentenek a korrupciós botrányok, a kormánypártok és az ellenzék sorozatosan megjelenő kompromisszum-képtelensége stb. A tekintélyvesztés ugyanis a választópolgárok oldaláról vizsgálható elsődlegesen, az ő esetükben azonban gyakran nem sokat mond, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisített valamelyik törvényi rendelkezést. Az ebben az esetben fellépő tekintélyvesztés azonban valójában a mindenkori parlamentet éri, bár az adott alkotmányellenes rendelkezés megalkotása gyakran nem is az akkori összetételű Országgyűlés “műve”.

¹³³ ABH 1991, 58, 59. Meghatározott vonatkozásban ellentétes következtetés található a 22/1996. (VI. 25.) AB határozatban.

valamint a vizsgálat formai, illetve tartalmi kérdésre irányul-e. Az Abtv. (*akkori megoldása*) – a testület szerint – “lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróságot a törvényhozási folyamat bármely szakaszában, s akárhányszor bevonják a jogalkotásba. Így az Alkotmánybíróság állásfoglalásával befolyásolja, sőt egyes megoldások kizárásával meghatározza a vita menetét, úgy, hogy egyben biztosítja a törvényalkotás alkotmányosságát. Az ilyen szerepkör azonban az Alkotmánybíróság jogállásával összeegyeztethetetlen. Az Alkotmánybíróság nem tanácsadója az Országgyűlésnek, hanem bírálja az Országgyűlés törvényalkotó munkája eredményének. Az előzetes normakontroll célját – megelőzni alkotmányellenes törvény létrejöttét – és az Alkotmánybíróság bírói funkcióját tartalmi vizsgálat esetén úgy lehet összeegyeztetni, ha a törvény szövege végleges formában – vagy a javaslat egészéről történő szavazás előtt, vagy a szavazás után, de a kihirdetés előtt – kerül az Alkotmánybíróság elé”.¹³⁴ A valódi probléma abban jelentkezett, hogy “a vizsgálat tárgya Magyarországon a törvényjavaslat (*volt*), amelynek szövegét az előterjesztő az általános vita lezárásáig átdolgozhatja. Ha pedig a törvényjavaslatához módosító indítványokat is beadnak, a szavazás megkezdéséig bizonytalan marad, hogy mi kerül egyáltalán szavazásra, s a leendő törvény végleges szövege csak a módosító indítványokról való szavazás után alakul ki. *A vizsgálat tárgyát képező “egyes rendelkezések” alkotmányossága általában értékelhetetlen a törvény kontextusából kiragadva. Az elszigetelt vizsgálat eredménye más összefüggésbe helyezve érvényét vesztheti*”.¹³⁵ Mivel az Abtv. rendelkezései nem tették lehetővé, hogy a testület a vizsgálat lefolytatását a szöveg végleges tartalmának meghatározásához kösse,¹³⁶ az Alkotmánybíróság úgy határozott, hogy e hatáskört nem gyakorolja, hanem a “törvényjavaslatnak az indítványban érintett rendelkezései kapcsán felmerült lényegesebb alkotmányossági kérdésekben elfoglalt elvi álláspontját az indokolásban összefoglalja, anélkül, hogy magáról a rendelkezések alkotmányellenességéről döntené”.¹³⁷

Bár az Alkotmánybíróságnak a kérdésben véleményem szerint igaza volt, mégis érdemes felvetni, hogy *ezt vajon megtehetette-e a hatáskör nem gyakorlását a törvény kifejezett rendelkezése ellenében*. Az alaptörvény elsőbbsége, magasabb szintje miatt, az Alkotmány védelme érdekében *az alkotmányellenes törvényi rendelkezés nem-gyakorlása elfogadható*, mivel – a rendelkezés megsemmisítésére vonatkozó kifejezett indítvány hiánya miatt – a testületnek nem volt más lehetősége az alkotmányellenesség kiküszöbölésére. (Talán az a lehetőség lett volna elképzelhető, hogy valaki “belső sugalmazásra” ad be indítványt, ami szintén nem tekinthető elegáns megoldásnak.) A testület a végleges szövegváltozat kialakítása előtt – korábbi álláspontjához következetesen tartva magát – a későbbiekben sem járt el. A 64/1992. (XII. 11.) AB végzésben akként foglalt állást, miszerint “a módosító indítványokról történő szavazás befejezéséig a törvényjavaslat szövege nem tekinthető véglegesnek”, s így a vizsgálat lefolytatásától tartózkodott.¹³⁸ Amikor az Alkotmánybíróság a későbbiekben e hatáskörét gyakorolta, mindig kizárólag a végleges szöveg ismeretében járt el, vagyis csakis a zárószavazás után volt lehetőség e hatáskör gyakorlására.¹³⁹ Az indítvány benyújtása a törvényhozási eljárást megakasztotta; a zárószavazást az Abtv. erejénél fogva el kellett halasztani. Az ennek ellenére elfogadott törvényt az Alkotmánybíróság formai okból alkotmányellenesnek (konkrétan érvénytelennek) tekintette.¹⁴⁰ Ez az értelmezési technika megfelel a német

¹³⁴ ABH 1991, 58, 60.

¹³⁵ ABH 1991, 58, 60.

¹³⁶ A testület a francia, portugál, ír, olasz, spanyol szabályozást idézi, melyekben e feltétel megvalósul. ABH 1991, 58, 60-61.

¹³⁷ ABH 1991, 58, 61.

¹³⁸ ABH 1992, 317.

¹³⁹ Vö. például a 22/1996. (VI. 25.) AB határozattal. ABH 1996, 89, 94.

¹⁴⁰ Vö. a 29/1997. (IV. 29.) AB határozattal. ABH 1997, 122, 127.

Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht) által már a működésének első évében kialakított elvnek, mely szerint, míg a norma “tartalmát végérvényesen nem állapították meg, annak az Alaptörvénnyel összeférhetősége nem vizsgálható”.¹⁴¹ Hasonlóan érvel *Takács* Albert, aki szerint “a legkorábbi időpont, amelyben a jogalkotási folyamat eredménye alkotmányossági vizsgálat alá vethető, a jogszabály formális elfogadása. Igaz ugyan, hogy ezzel a jogszabály még nem jött érvényesen létre – a kihirdetés még hátravan – ám ez már olyan szakasz, amelyben az Alkotmánybíróság kvázi jogalkotó szerepe nem állapítható meg”.¹⁴² A törvényjavaslat vonatkozásában a hatáskört az 1998. évi I. törvény 1. §-a hatályon kívül helyezte.

Összegezve, az előzetes normakontroll hatáskörrel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban a hatáskör célját, jellemzőit és gyakorlásának feltételeit az alábbiakban állapította meg:

- a) az előzetes normakontroll kivételes alkotmánybírósági hatáskör;
- b) célja a alkotmányellenes jogszabály hatályba lépése, ám legfőképpen a törvényhozó tekintélyének védelme;
- c) a formai eljárásra irányuló vizsgálat az elsődleges a hatáskör gyakorlásánál, *amennyiben a törvényjavaslat előzetes alkotmányossági vizsgálatáról van szó.*

Ezzel ellentétben azonban a későbbi gyakorlatban a lefektetett tételek értelmezése több ponton is eltérően alakult, bár ez a hatáskör gyakorlását tekintve nem járt érdemi módosulással. A 22/1996. (VI. 25.) AB határozatban a testület – korábbi határozatára visszautalva – úgy fogalmazott, hogy “az előzetes normakontroll a kivételes alkotmánybírósági hatáskörök közé tartozik, *rendeltetése annak megelőzése, hogy a parlament alkotmányellenes törvényt alkosson.* Az előzetes kontroll elejét veheti már kihirdetett és gyakorlatban alkalmazott jogszabály megsemmisítésének”. Jól látható, hogy az Országgyűlés tekintélyének védelméről itt már nem esik szó, s a testület sem ezt tekinti e hatáskör fő céljának.

Másrészt az Alkotmánybíróság kimondta, miszerint “az előzetes normakontroll eljárás *tartalmi alkotmányellenesség* vizsgálatára irányul”.¹⁴³ A korábbi álláspont szerint “*a formai, eljárásra koncentráló felülvizsgálat az elsődleges, nem pedig a tartalmi*”.¹⁴⁴ Az eltérés oka abban jelölhető meg, hogy a *még nem végleges* jogszabályszöveg vonatkozásában az Alkotmánybíróság valóban csak formai vizsgálatot végezhet, míg *a végleges jogszabályszöveggel kapcsolatban* már az alkotmánybírósági kormányzás veszélye nélkül elvégezhető volt a tartalmi vizsgálat is.

A hatályos szabályozás szerint azonban a törvényjavaslat előzetes alkotmányossági vizsgálatára nincs lehetőség, így “a köztársasági elnök indítványozási joga csak az Országgyűlés által elfogadott, a parlament elnöke által aláírt, és az államfőnek kihirdetés végett megküldött törvény esetében áll fenn”¹⁴⁵.

2. Az előzetes normakontroll alá vonható jogszabályi kör leszűkítésének indokolhatósága

A hatáskör jellemzőinek és a hatályos szabályozás áttekintése előtt érdemes felhívni a figyelmet az előzetes és az utólagos normakontroll tekintetében a vizsgálat alá vonható

¹⁴¹ Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht. Band I. 1952. 44. o. Az állásfoglalással foglalkozik *Sajó* András is. Vö. A “láthatatlan alkotmány” apróbetűi: A magyar Alkotmánybíróság első ezerkétszáz napja. Állam- és Jogtudomány. XXXV. évfolyam, 1993. 85. o.

¹⁴² *Takács* Albert: Az alkotmánybíróság Magyarországon – tegnap és holnap között. In.: Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat. Hanns Seidel Alapítvány, Budapest 1994. (Szerk. *Ádám* Antal) 129. o.

¹⁴³ ABH 1996, 89, 94.

¹⁴⁴ ABH 1991, 58, 59.

¹⁴⁵ *Petrétei* József: Magyar Alkotmányjog... 148. o.

jogszabályok vonatkozásában fennálló különbségre. Ez a különbség abban jelentkezik, hogy míg az utólagos normakontroll tárgya *bármely jogszabály* lehet, addig az előzetes normakontroll *csak a törvények, a Házzabály előírásai, valamint a nemzetközi szerződés egyes rendelkezéseinek* alkotmányossági vizsgálatára terjed ki. Az első két aktustípus kiadására csak az Országgyűlés jogosult, míg a harmadik kategória tekintetében a Kormánynak és szűk körben a köztársasági elnöknek is van mozgástere. Talán a vizsgálat alá vonható aktusok körének meghatározása is annak alátámasztására szolgálhat, hogy az előzetes normakontroll fő funkciója a jogbiztonság és egyúttal a parlament tekintélyének védelme. Arra, hogy az előzetes normakontroll tárgyi hatálya miért ilyen szűk körű, egyrészt e funkció–meghatározás szolgálhat magyarázattal, másrészt az az elv, amit az Alkotmánybíróság a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatában – az alkotmányértelmezéssel összefüggésben – már kialakított, nevezetesen, hogy a hatalmi ágak elválasztására tekintettel – ami a Magyar Köztársaság legfontosabb államszervezeti elve –, az Alkotmánybíróság hivatkozott hatáskörét “megszorítóan kell értelmezni. Ha ugyanis az Alkotmánybíróság az AB tv. 1. §-ának g) pontjában meghatározott jogkörét kiterjesztően értelmezné, ez könnyen olyan helyzetet idézne elő, hogy az illetékes jogalkotó szervek nem csupán törvények, hanem *kormányrendeletek, sőt miniszteri rendeletek megalkotása előtt is* “alkotmányértelmezést” kérnének az Alkotmánybíróságtól. *Ez pedig óhatatlanul oda vezetne, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalná a törvényhozó, sőt a végrehajtó hatalom felelősségét is és – az Alkotmányban rögzített államszervezeti elvekkel szöges ellentétben – egyfajta alkotmánybírói kormányzás alakulna ki*”.¹⁴⁶ Másrészt az is látható, hogy a testület valószínűleg nem is győzné energiával az általános, minden jogszabály vonatkozásában megjelenő előzetes normakontroll végzését, amennyiben az utólagos alkotmányossági vizsgálat továbbra is valamennyi jogszabállyal szemben, popularis actioként élne. Fontosabb azonban az, hogy az előzetes normakontroll semmiképpen nem kaphatna az utólagoshoz hasonlítható mozgásteret, ebben az esetben ugyanis az elintézési határidő hosszúsága miatt a jogalkotási folyamat a társadalmi, gazdasági szükségletek mögött lemaradva, jelentősen veszítene hatékonyságából. Ezáltal a jogalkotó szervek nem tudnának eleget tenni Alkotmányban meghatározott feladataiknak.

Az Alkotmánybíróság szerepéből és alkotmányos jogállásából adódóan – valamint 1998-tól a hatályos szabályozás szerint is¹⁴⁷ – tehát az előzetes normakontroll gyakorlásának feltétele az, hogy a jogszabály tervezett változata – értelemszerűen – a kihirdetés előtt, de már az elfogadás után kerüljön az Alkotmánybíróság elé.

3. A már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény előzetes alkotmányossági vizsgálata

a) Az Alkotmánybíróság általi vizsgálati kör és a kontrollszempontok

aa) A hatáskörrel összefüggésben a szakirodalomban kritikaként fogalmazódott meg, hogy *az előzetes normakontroll csak alkotmányellenesség vizsgálatára irányulhat, nemzetközi szerződéssel való ütközés vizsgálatára nem*.¹⁴⁸ Főszabályként hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság. “Előzetes normakontroll csakis az alkotmányellenesség megállapítására irányulhat.¹⁴⁹ ... Nemzetközi szerződésbe ütközés szempontjából csakis

¹⁴⁶ ABH 1990, 136, 138.

¹⁴⁷ A törvényjavaslat vonatkozásában az előzetes normakontroll lehetőségét az 1998. évi I. törvény szüntette meg.

¹⁴⁸ Vö. Ádám Antal: Az emberi jogok nemzetközi és belső jogi védelmének viszonyáról. Magyar Közigazgatás 1993/8. 453. o.

¹⁴⁹ Alkotmány 26. § (4) és (5) bekezdés, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 35. § (2)

jogszabályt vizsgálhat meg az Alkotmánybíróság (Abtv. 44. §), a jogszabály pedig a kihirdetéssel nyeri el ezt a minőségét. Tehát *a ki nem hirdetett törvény nemzetközi szerződésbe ütközése vizsgálatára nincs törvényes alap*.¹⁵⁰ “Olyan jogszabály, *törvényjavaslat* vagy ki nem hirdetett törvény alkotmányossági vizsgálata során azonban, amely nemzetközi jogi kötelezettséget valósít meg, s még inkább, ha a vizsgálat ... kifejezetten arra irányul, hogy a belső jog a nemzetközi joggal az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint összhangban van-e, szükségszerűen be kell vonni a vizsgálatba azt is, hogy a kérdéses belső norma a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségbe ütközik-e, illetve, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás összhangban van-e az Alkotmánnyal. ... A nemzetközi jog figyelembevételétől vagy mellőzésétől függően ugyanannak a normának a vizsgálata más-más eredményre is vezethet”.¹⁵¹ Ebben az esetben tehát van lehetőség arra, hogy az előzetes normakontroll a nemzetközi szerződésbe ütközésre irányuljon.

ab) Fontos vizsgálati kritérium, hogy az Alkotmánybíróság csak a törvény rendelkezéseiről foglalhat állást, a szabályozási koncepció célszerűségi, gazdaságossági stb. szempontjaira nem lehet tekintettel. “Az Alkotmánybíróság kizárólag a törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességéről foglalhat állást; a törvény szabályozási koncepciójával, illetve *indokolásával* kapcsolatos alkotmányossági aggályokat tehát annyiban bírálhatja el, amennyiben ezek a törvény szövege alapján is felvethetők”.¹⁵²

b) A hatáskör gyakorlása a hatályos szabályozás szerint

Az Alkotmány 26. § (4) és (5) bekezdése szerint a köztársasági elnök a törvényt aláírás előtt, annak kézhezvételétől számított tizenöt napon – az Országgyűlés elnökének sürgősségi kérelmére öt napon – belül véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak, ha annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja. Az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére ebben az esetben tehát *kizárólag a köztársasági elnök* jogosult¹⁵³. Ha az Alkotmánybíróság – soron kívüli eljárásban – az alkotmányellenességet megállapítja, a köztársasági elnök a törvényt az Országgyűlésnek visszaküldi, egyébként köteles a törvényt aláírni és öt napon belül kihirdetni. Az Abtv. rendelkezései alapján, ha az Alkotmánybíróság a törvény aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányellenességét állapítja meg, a köztársasági elnök a törvényt mindaddig nem hirdetheti ki, amíg az Országgyűlés az alkotmányellenességet meg nem szünteti. A Hárszabály 111. §-a alapján ilyen esetben az Országgyűlés elnöke felhívja a parlament Alkotmányügyi Bizottságát és a törvény tárgyalására első helyen kijelölt bizottságot az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő módosító javaslat előterjesztésére. Ezt követően az eljárás a zárószavazásra vonatkozó szabályok szerint folytatódik.¹⁵⁴

Ez utóbbi feltétellel összefüggésben azonban látható, hogy az alkotmányellenesség megszüntetése *csak vélelmezett*. Az Alkotmánybíróság határozata ugyanis nem minden esetben ad kellő felvilágosítást a parlamentnek a jogalkotás jövőbeli irányainak megfelelő

bekezdés.

¹⁵⁰ 53/1993. (X. 13.) AB határozat. ABH 1993, 323, 326.

¹⁵¹ Uo.

¹⁵² 28/1991. (VI. 3.) AB határozat. ABH 1991, 80, 82.

¹⁵³ Az Alkotmánybíróság a 675/B/2001. AB határozatában alkotmányosnak ismerte el a köztársasági elnök aláírás *utáni* törvény-visszajuttatási jogát is. ABH 2002, 1320. Az ezzel kapcsolatos alkotmányjogi aggályokkal és a tendenciából eredő, a későbbiekben esetlegesen felmerülő problémákkal, visszasságokkal összefüggésben lásd Kiss László alkotmánybírónak a határozathoz csatolt különvéleményében foglaltakat, valamint Petrétei József – Tilk Péter: *Gondolatok a köztársasági elnök “törvény-visszajuttatási jogáról” c. tanulmányát*. Magyar Közigazgatás 2002/7-8. 403-414. o.

¹⁵⁴ Petrétei: Magyar Alkotmányjog... 148. o.

alkotmányossági megítéléséhez. Emiatt, ha a visszaküldött törvényt az Országgyűlés módosítja, ezzel még korántsem biztos, hogy az Alkotmánybíróság határozatában foglaltaknak maradéktalanul eleget is tett. Az Abtv. azonban nem szabályozza a köztársasági elnök “másodszeri” visszaküldési lehetőségét, így az államfő a parlamenti módosítás után köteles kihirdetni a törvényt. Az esetleges alkotmányellenesség kiküszöbölésében ekkor csak az utólagos normakontroll juthat szerephez. Mindemiatt nem lenne felesleges a szabályok kiegészítése azzal, hogy a módosított változatot ismételt alkotmánybírósági vizsgálatnak kelljen alávetni, ha a köztársasági elnök azt indokoltnak tartja. A testület soron kívüli eljárásban megnyugtatóan foglalhatja állást a törvény alkotmányosságának kérdésében.

c) A hatáskör jövőjére vonatkozó szakirodalmi elképzelések néhány jellemzője

A szakirodalomban a hatáskörrel összefüggésben több változtatási igény is napvilágot látott. A hatáskör megszüntetésének elképzelésétől¹⁵⁵ a korlátozásokkal tarkított megoldásokon keresztül az Alkotmányba változatlan formában való bekerülésig¹⁵⁶ számos elképzelés fogalmazódott meg. E gondolatok többsége azzal összefüggésben merült fel, hogy e hatáskör az egyik azok közül, amelyek az Alkotmánybíróság szerepét átpolitizálják,¹⁵⁷ pontosabban szólva a gyakorlása következtében a döntés politikai hatást is eredményez. Ez viszont valamennyi hatáskörrel összefüggésben elmondható. A számomra elfogadhatatlan nézetek közé tartozik, amely az *alkotmánymódosító törvények* előzetes alkotmányossági vizsgálatának jogát kívánja megadni az Alkotmánybíróság részére.

A szakirodalomban olyan álláspont is felmerült, hogy az előzetes és az utólagos normakontroll együttes létének indokoltsága megkérdőjelezhető: ebben az esetben “az Alkotmánybíróság mérlegelésének keretei – hacsak a testület nem kívánja korábbi döntését revideálni – eleve meghatározottak”.¹⁵⁸ E nézet azonban fenntartásokkal kezelendő: az Alkotmánybíróság ugyan jellegzetes precedensbíró, amely korábbi határozataira építi döntéseit,¹⁵⁹ azonban ettől eltávolodhat, ha új elvi alapokat alakít ki, s ezekről kiindulva folytatja ítélező tevékenységét, másrészt a kritika nem állja meg a helyét akkor, ha jogszabály az Alkotmány későbbi módosítása miatt válik alkotmányellenessé, valamint akkor sem, ha az Alkotmánynak nem megfelelő bírói gyakorlat (“élő jog”) kialakulása miatt ítéli a testület alkotmányellenesnek. Így a megállapítás valóban helyes lehet, de csak azzal a feltétellel, hogy *ugyanannak a jogszabályi* rendelkezésnek kellene előbb az előzetes, majd az utólagos alkotmányossági vizsgálatát elvégezni, ami nem tartozik a gyakori esetek közé. *Kilényi Géza* szerint, ha van lehetőség előzetes normakontrollra, akkor nem kizárt az utólagos gyakorlása, csak valószínűtlen.¹⁶⁰ Úgy gondolom, egyáltalán nem valószínűtlen abban az esetben, ha más szempont szerint, más alkotmányi rendelkezéssel szemben kéri az alkotmányellenesség megállapítását. Ezen túl változhat az Alkotmány szövege is, valamint a társadalmi viszonyok módosulása folytán is sor kerülhet a felülvizsgálatra. (Így például kialakulhat alkotmányellenes “élő jog”, az életviszonyok

¹⁵⁵ Vö. *Vastagh Pál*: Egy modern állam képe az alkotmánykonceptióban. In.: Alkotmány és jogtudomány. Tanulmányok. (Szerk. *Tóth Károly*) Szeged 1996. 203. o.

¹⁵⁶ Vö. *Maczó Ágnes – G. Nagy Ilián*: Új Magyar Alkotmány. Inter Leones 1995. A tervezet 114. § (1) bekezdése kizárólag a köztársasági elnök számára tette volna lehetővé a kezdeményezést.

¹⁵⁷ *Körösi András*: A magyar politikai rendszer. Osiris 1998. 343. o.

¹⁵⁸ *Ádám Antal*: A jogrendszer alkotmányosodása és erkölcsiesedése. Jogtudományi Közlöny 1998/10. 398. o.

¹⁵⁹ Vö. *Kilényi Géza* alkotmánybíró különvéleményével. 30/1997. (IV. 29.) AB határozat. ABH 1997, 130, 146.

¹⁶⁰ *Kilényi Géza*: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bírászkodás. In.: Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban. Budapest 1991. (szerk. *Ádám Antal – Kiss László*) 137. o.

változása során egyes, az Alkotmánybíróság által is figyelembe vett lényeges megítélési szempontok – arányosság, fokozatosság – új megítélés alá eshetnek.)

Akad ezen túl olyan szerző is, aki az előzetes normakontrollnak egészen sajátos – és alkotmányjogilag nehezen indokolható – szerepet szán. Eszerint *„az új alkotmányozás pártatlanságát és szakszerűségét optimális módon azáltal lehetne biztosítani, ha az Országgyűlés olyan törvényt alkotna, amelyet, mint az új alkotmány javaslatát az Alkotmánybíróság előzetes, részletes normakontrollja alapján fogadna el.”*¹⁶¹ Nyilvánvalóan amiatt abszurd az elképzelés, mivel az alkotmányozó hatalom aktusa nem köthető az Alkotmánybíróság egyetértéséhez, mert ekkor az Alkotmánybíróság az alkotmányozó hatalom részesévé válna. Másrészt a feltételezés szerint az új Alkotmányt a régi alkotmány rendelkezéseivel viszonyítanák (mivel más nem lehetne viszonyítási pont)¹⁶², ami az alkotmányozás szempontjából elképzelhetetlen. (Gyakorlatilag, ami megváltozna, alkotmányellenes lenne.)

Az Alkmód2. a jelenleg hatályos Abtv. előzetes normakontroll meghatározását szétbontva külön hatásköri jogosítványként nevesíti az Országgyűlés által már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény, valamint a nemzetközi szerződés alkotmányosságának megkötés előtti előzetes vizsgálatát¹⁶³.

Az Abtvj2. 40. §-a szerint a köztársasági elnök indítványára az Alkotmánybíróság az Országgyűlés által már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányellenesnek tartott rendelkezését megvizsgálja. A hatályos Abtv. ezzel szemben az „aggályosnak tartott” terminus technikust használja¹⁶⁴. Mivel az alkotmányellenes szó szerepel az alaptörvényben is, valóban helyesebb ennek alkalmazása, még akkor is, ha fogalmilag – véleményem szerint – tekintetben azonos kategóriát takarnak.

Pontosabbá és részletesebbé válna az Alkotmánybíróság határozata utáni cselekvéssorra vonatkozó előírás. A jelenlegi megoldás annyit rögzít, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság a törvény aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányellenességét állapítja meg, a köztársasági elnök a törvényt mindaddig nem hirdetheti ki, amíg az Országgyűlés az alkotmányellenességet meg nem szünteti.¹⁶⁵ Az Abtvj2. azonban ezt kibővíti azzal, hogy ha az Alkotmánybíróság a rendelkezés alkotmányellenességét állapítja meg, a köztársasági elnök a törvényt az Országgyűlésnek visszaküldi, és addig nem hirdetheti ki, míg az Országgyűlés az alkotmányellenességet nem szüntette meg. Expressis verbis előírja tehát az Abtvj2. az államfő vonatkozásában a kifejezett visszaküldési kötelezettséget, vagyis nincs lehetőség arra, hogy az Országgyűlés – értesülve az Alkotmánybíróság döntéséről – „hivatalból” maga javítsa ki a hibát. Az új megoldás a törvényalkotási eljárás szabályaira tekintettel rendezi a problémakört.

Kritikaként fogalmazható meg azonban az Abtvj2. megoldási elképzelésével kapcsolatban – és egyben a jelenlegi megoldással összefüggésben is – az, hogy a törvény visszaküldése után, az Országgyűlés módosítási aktusát követően, az államfőnek ki kell hirdetnie a törvényt, mivel a szövegvariáció csak azt tartalmazza, hogy addig nem hirdetheti ki, míg a parlament az alkotmányellenességet meg nem szünteti. Kérdéses

¹⁶¹ Prugberger Tamás: Gondolatok az alkotmányunk gazdasági alapvonásaival összefüggő reformjához. Magyar Közigazgatás 1994/10. 601. o.

¹⁶² Az Alkotmány megalkotása során általában figyelembe vett alapelvek és a nemzetközi emberi jogi stb. dokumentumok bizonyosan nem, mivel ezek figyelembe vétele az alkotmányozó hatalom kompetenciája, mert részben ezek figyelembe vételére irányul az alkotmányozási folyamat.

¹⁶³ Az Alkmód1. ez utóbbival kapcsolatban a „megkötés előtti” kifejezést még nem szerepeltette volna.

¹⁶⁴ Ezzel kapcsolatban vö. Ádám Antal: A jogalkotás alkotmányossága és a jogszabályok alkotmánybírói ellenőrzése. In.: Kiss László (szerk.): Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Pécs, 1996. 171-172. o.

¹⁶⁵ Abtv. 35. § (2) bekezdés.

azonban, hogy az Országgyűlés általi módosítás valóban kiküszöbölte-e az alkotmányértést, vagy csak átalakította az alaptörvénnyel ütköző szöveget és így azt az alkotmányellenesség továbbélésével küldi meg újra a köztársasági elnöknek. Látható tehát, hogy az Abtvj2. is megelégszik az alkotmányellenesség megszüntetésének vélelmével. Szükség lenne emiatt annak az előírására, hogy miután az Országgyűlés vélelmezten kiküszöbölte az alkotmányértést, az Alkotmánybíróság ismételten vizsgálja meg a problematikus rendelkezést, és foglaljon állást a kérdésben. Ellenkező esetben ugyanis az előzetes normakontroll formálissá válhat, másrészt az előzetes normakontroll ügyek csekély száma miatt sem jelentene a második alkotmánybírósági vizsgálat túlzott idővesztést a törvény kihirdetésével kapcsolatban, sem különösebb megterhelést az Alkotmánybíróság munkamenetében.

Az Alkmód2. 5. §-a a fentiekén túlmenően alkotmányi alapot adna egy új jogintézménynek, mégpedig a Kormány által kezdeményezhető előzetes normakontrollnak. Az Alkmód2. az alaptörvény 25. §-át a következő új, (4) bekezdéssel egészítené ki: „A Kormány a törvény elfogadását követő három napon belül indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál az Országgyűlés által elfogadott törvény alkotmányosságának előzetes vizsgálatát. A Kormány az indítvány benyújtásáról haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. Az Országgyűlés elnöke a törvényt akkor küldi meg a köztársasági elnöknek, ha az Alkotmánybíróság a törvény vagy annak rendelkezése alkotmányellenességét nem állapítja meg”.

Ez a rendelkezés a Kormány számára adná meg az előzetes normakontroll kezdeményezésének lehetőségét, mégpedig a törvénynek az Országgyűlés által már elfogadott, de a köztársasági elnöknek még meg nem küldött változatában. Fontos előírás, hogy erre csak az elfogadást követő három napon belül lenne lehetősége. Értelemszerű, hogy az államfő által kezdeményezhető előzetes alkotmányossági vizsgálat egyidejű megmaradásával nem lenne lehetőség mindkét megoldás párhuzamos igénybe vételére: az Alkotmánybíróság ugyanis a res judicata-ra hivatkozva a sorrendben második beadványt – vagyis minden esetben a köztársasági elnökét – visszautasítaná. Mivel a Kormány és a törvények elfogadásához általában elegendő parlamenti többség között szoros kapcsolat áll fenn, nem túl valószínű, hogy a Kormány – amennyiben nem kisebbségi kormányról van szó – gyakran élne az indítványozási jogával. A rendelkezés célja ebből adódóan pozitív és negatív hatású is lehet. Egyrészt a Kormány e lehetőséggel megelőzhetné, hogy az ellenzék a köztársasági elnök esetleges segítségével előzetes normakontroll eljárást indítson el, s ennek következtében a törvény hatályba léptetése elhúzódjon. Másrészt viszont az ellenzékkel szembeni jogosítványként is felhasználható: ha valamely, a Kormányon nem tetsző tartalmú kétharmados törvény elfogadását politikai okokból már nem tudják elodáztatni, a Kormány által kérhető előzetes kontroll a többségnek további időnyerést tesz lehetővé. Az intézmény bevezetése a köztársasági elnök által gyakorolható lehetőség léte miatt véleményem szerint nem támogatható.

Az Abtvj2. részletező szabályai szerint a Kormány indítványára az Alkotmánybíróság megvizsgálja az Országgyűlés által már elfogadott, de a köztársasági elnöknek még meg nem küldött törvény alkotmányellenesnek tartott rendelkezését. A Kormány a törvény zárószavazásának napján köteles bejelenteni, ha a törvény alkotmányosságának előzetes vizsgálatát indítványozza, s az indítványt – annak előterjesztésével egyidejűleg – megküldi az Országgyűlés elnökének. Ha az Alkotmánybíróság a rendelkezés alkotmányellenességét állapítja meg, az Országgyűlés elnöke a törvényt addig nem küldheti meg a köztársasági elnöknek, amíg az Országgyűlés az alkotmányellenességet nem szüntette meg.

4. Nemzetközi szerződés egyes rendelkezéseinek előzetes alkotmányossági vizsgálata

a) A nemzetközi szerződés egyes rendelkezéseinek normakontrollja esetében az eljárás kezdeményezője a Kormány, a köztársasági elnök, valamint az Országgyűlés lehet. Az Abtv. 36. §-a szerint az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány nemzetközi szerződés megerősítése előtt kérheti a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatát. Ha 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.

b) A hatáskör célja ez esetben egyrészt az, hogy ne jelenjen meg a jogrendszerben olyan nemzetközi szerződés, melynek egésze vagy egyes rendelkezései ellentétben állnak az alaptörvény előírásaival. Ekkor ugyanis jelentős problémák adódhatnak hazánk nemzetközi kötelezettségeinek teljesítésével, valamint ennek az Alkotmány szabályaival való összhangba hozatalával. Gyakorlatilag a szerződésben foglaltak teljesítése vagy gyakorlása jogellenes – alkotmányellenes – lenne, így az a paradoxon jelentkezhetne, miszerint a szerződés teljesítésével jogsértő állapot, eljárás keletkezne. Ennek még a megerősítés előtti kiküszöbölése mindenképpen fontos célként jelölhető meg.

c) A hatáskör célja másrészt a szerződést megkötő szerv, s – valójában ez a fontosabb – Magyarország hazai és nemzetközi tekintélyének megőrzése. Komoly problémák származhatnak ugyanis abból, ha Magyarország külkapcsolataiban amiatt szenvedne jelentős károkat, mert az általa kötött szerződések egyik–másikat a megerősítés után kellene módosítani, ami a hazánk iránti bizalom csökkenését, s ennek következtében a kapcsolatok esetleges lazulását eredményezhetné.

d) A nemzetközi szerződés és az Alkotmány közötti ellentét megszüntetésének két módja lehet: egyik a szerződés módosítása, másik az Alkotmány adott rendelkezésének megváltoztatása. Mindkét megoldásnak vannak előnyei és hátrányai is. A szerződés módosítása mellett felhozható érv, hogy ebben az esetben a nincs szükség az alaptörvény stabil szabályainak és koherens rendjének megbontására, másrészt a szerződés módosítása a megkötő szerv saját hatáskörében mindenképpen egyszerűbben megoldható, mint az Alkotmány gyakran igen komoly politikai konszenzust igénylő, s emiatt nehezen véghezvihető módosítása. A megoldás hátránya viszont a nemzetközi tekintély csorbulása, ami az Alkotmány módosítása esetén értelemszerűen nem – vagy csak jóval kisebb mértékben – következik be.

A szabályozással összefüggésben *Ádám* Antal utalt arra, hogy „célszerű lenne... azt is lehetővé tenni, hogy az Alkotmánybíróság a nemzetközi egyezmény előzetes alkotmányossági kontrollja alapján a megerősítés mellözése mellett *az alkotmánymódosítás alternatíváját is felkinálhassa* a vizsgált nemzetközi egyezmény és az Alkotmány kollíziójának elkerülésére”.¹⁶⁶ Nézetem szerint az alternatíva alkalmazása jelenleg fennáll, a konkrét, szövegszerű alkotmánymódosító elképzelés Alkotmánybíróság általi megfogalmazása azonban nem lenne összeegyeztethető a testület alkotmányos szerepével és a hatalommegosztás rendjében elfoglalt helyével.

e) E hatáskörrel összefüggésben is felmerül az a probléma, ami már a törvények előzetes normakontrolljánál megjelent, vagyis, hogy a szerv vagy személy vajon megszüntette-e az alkotmányellenességet az általa alkalmazott aktus elvégzésével. Az erről való meggyőződés igénye miatt célszerű lenne előírni, hogy az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést kötő szerv vagy személy aktusa után ismételten vesse vizsgálat alá a szerződés és az Alkotmány közötti viszonyt.

¹⁶⁶ *Ádám* Antal: Az emberi jogok nemzetközi... 453. o. *Ádám* professzor ezzel kapcsolatban a francia szabályozási megoldásra utal.

f) Az Alkotmánybíróságnak konkrét esetben vizsgálnia kellett azt is, hogy a köztársasági elnöknek az a joga, hogy a nemzetközi szerződések előzetes alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezze a megerősítés előtt, nem akadályozza-e annak, hogy a szerződést kihirdető belső norma (törvény) előzetes normakontrollját is kezdeményezze.

fa) A köztársasági elnök érvelése szerint bár az Abtv. 36. § (1) bekezdése a nemzetközi szerződések előzetes alkotmányossági vizsgálatának kezdeményezését a szerződés megerősítése előtt teszi lehetővé a köztársasági elnök számára, ez nem akadályozza annak, hogy a köztársasági elnök a nemzetközi szerződést kihirdető törvényt mint belső jogi jogszabályt kihirdetés előtt véleményezésre küldje az Alkotmánybíróságnak. Hivatkozott az államfő az Alkotmánybíróság 4/1997. (I. 22.) AB határozatában foglalt megállapításaira, továbbá arra, hogy jelen esetben a normakontroll tárgya a kihirdető törvénynek az a szabálya, amely meghatározza, mely időponttól alkalmazandók a belső jogban a kihirdetett Montreali Jegyzőkönyv rendelkezései¹⁶⁷.

fb) Ebben az ügyben az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy az Alkotmány 26. § (4) bekezdésén alapuló előzetes normakontrollra irányuló indítvány alapján milyen terjedelemben vizsgálható a nemzetközi szerződést kihirdető törvény. Az Alkotmány 26. § (4) bekezdése alapján a köztársasági elnök első alkalommal kezdeményezte egy nemzetközi szerződést kihirdető törvény rendelkezésének előzetes alkotmányossági vizsgálatát.

fc) Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. *A jogállamiság alkotmányos elve jelenti egyrészt a jogalanyok belső jognak (az Alkotmánynak és az alkotmányos jogszabályoknak) való alávetettségét, másrészt a magyar állam által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeknek való megfelelést.* Az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséhez képest speciális alkotmányos rendelkezés az Alkotmány 7. § (1) bekezdése, amely a belső jogi rendelkezések és a vállalt nemzetközi kötelezettségek egymáshoz való viszonyát rendezi. Eszerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

fd) A nemzetközi szokásjogot és az általános jogelveket e rendelkezés első fordulata transzformálja a hazai jogba. A nemzetközi jogi kötelezettséget vizsgálva végső soron az Alkotmánybíróság jogosult dönteni arról, hogy annak a belső jogba való átültetése az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének első fordulata alapján megtörtént-e¹⁶⁸.

Mivel a vizsgált ügy tárgya nem volt azonosítható a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival, ahhoz, hogy a belső jogban alkalmazható legyen, szükség volt annak megfelelő szintű jogszabályban való kihirdetésére¹⁶⁹.

fe) Az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének második fordulata a bármely formában megjelenő (például a nemzetközi szerződéssel) vállalt nemzetközi kötelezettség belső joggal való összhangját írja elő. Ennek biztosítására végső soron az Alkotmánybíróság hivatott, amely egyrészt a megkötendő, valamint a már jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés (és a kihirdető jogszabály) Alkotmánynak való megfeleléséről, továbbá a nemzetközi kötelezettségvállalás hatásköri, felhatalmazottsági és eljárási kérdéseiről hoz mindenkire nézve kötelező határozatot¹⁷⁰. Másrészt, az Alkotmánybíróság a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei nemzetközi szerződésbe ütközésének a vizsgálatára irányuló, valamint a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztását vizsgáló hatáskörében értékeli a belső jog és a nemzetközi jog összhangját.

¹⁶⁷ 7/2005. (III. 31.) AB határozat. ABH 2005, 83, 84.

¹⁶⁸ 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323.

¹⁶⁹ A Jat 16. § (1) bekezdése alapján.

¹⁷⁰ 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41.

Vizsgálat tárgya volt az is, hogy az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény nem sért–e valamely, a belső jog részévé vált nemzetközi szerződést¹⁷¹.

ff) Az elemzés további része az Abtv.–re koncentrált. Az Abtv. 1. § a) pontja alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálata. Az Abtv. 36. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a vizsgálatot a parlamenti hatáskörbe tartozó nemzetközi szerződés – a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés (a továbbiakban: bécsi egyezmény) értelmében vett – megerősítése előtt kérheti az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány. Ez a hatáskör azt biztosítja, hogy az Alkotmány alapján a szerződéskötési eljárásban részt vevők a nemzetközi jogi kötelezettség vállalását megelőzően kezdeményezhessék a megkötendő nemzetközi szerződés általuk alkotmányosan aggályosnak tartott rendelkezései alkotmánybírósági vizsgálatát¹⁷².

A szerződéskötési folyamat akkori lezajlására utalva az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „amennyiben nem merül fel előzetesen alkotmányossági aggály a szerződés tartalmát illetően, az Országgyűlés a hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés megkötéséhez országgyűlési határozattal hozzájárul. A hozzájárulással az Országgyűlés kötelezi magát, hogy a vállalt nemzetközi kötelezettség érvényesítéséhez szükséges jogszabályokat megalkotja. Törvénybe foglalva kihirdeti a szerződést, ha pedig a nemzetközi szerződés további jogalkotói lépéseket is kíván, jogszabályalkotással teljesíti a nemzetközi kötelezettséget. A nemzetközi kötelezettségvállalás végrehajtása, (adott esetben a szükséges jogalkotási feladat teljesítése) a jogállamiságot, ezen belül a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítését magába foglaló Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, valamint a nemzetközi jog és belső jog összhangját megkövetelő 7. § (1) bekezdésből fakadó kötelesség, amely attól a pillanattól fennáll, amikortól a nemzetközi szerződés (nemzetközi jogi értelemben) kötelezi Magyarországot. Ennek elmaradása azzal járhat, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg”¹⁷³. Az Alkotmánybíróság több határozatában is hatályos nemzetközi szerződésből eredő jogalkotói feladat nem teljesítése miatt állapított meg alkotmányosértő mulasztást¹⁷⁴.

fg) Az Alkotmánybíróság szerint *a köztársasági elnöknek az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében a törvény aláírását megelőzően a törvény egyes rendelkezései tekintetében biztosított előzetes normakontrollt kezdeményező jogköre értelemszerűen irányadó a nemzetközi szerződést kihirdető törvény támadott rendelkezésére. A kihirdető törvény hatálybalépésének (és a nemzetközi szerződés alkalmazása megkezdésének) időpontja, valamint a végrehajtásért felelős szervet megjelölő jogszabályi rendelkezés – mint új normatív rendelkezés – előzetes alkotmányossági vizsgálat alá vonható*¹⁷⁵.

fh) Harmathy Attila alkotmánybíró a döntéshez csatolt párhuzamos indoklásában abból indult ki, hogy az Alkotmány 32/A. §-ának (1) bekezdése határozza meg az Alkotmánybíróság alapvető feladatát, amikor deklarálja, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát. Az Alkotmánynak ezt a rendelkezését

¹⁷¹ 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, 326.

¹⁷² A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Házsabály) 122. § (3) bekezdése alapján a Kormány terjeszti elő a nemzetközi szerződés megerősítése, az ahhoz való csatlakozás vagy annak elfogadása, nemzetközi szerződés módosítása, valamint nemzetközi szervezethez való csatlakozás, illetve onnan való kilépés tárgyában a határozati javaslatot. Az Országgyűlés pedig határozatban ad felhatalmazást a köztársasági elnöknek nemzetközi szerződés kötelező hatályának az elismerésére.

¹⁷³ ABH 2005, 83, 86-87.

¹⁷⁴ 16/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 143, 154., 45/2003. (IX. 26.) AB határozat, ABH 2003, 474., valamint 54/2004. (XII. 13.) AB határozat.

¹⁷⁵ 7/2005. (III. 31.) AB határozat. ABH 2005, 83, 87.

veszi alapul az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a az Alkotmánybíróság hatáskörének meghatározásánál. Az Abtv. 1. §-a – egyebek mellett – kimondja, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvények, valamint nemzetközi szerződések egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálata, továbbá jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata (1. § a) és b) pontja). Az alkotmányosság előzetes vizsgálatát a köztársasági elnök az Alkotmány 26. §-ának (4) bekezdése alapján kezdeményezheti, az utólagos vizsgálat kezdeményezésére bárki jogosult [Abtv. 21. § (2) bekezdése].

Az alkotmányossági vizsgálat kiterjed a nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályokra¹⁷⁶. *Az Alkotmány szabályai megtartásának ellenőrzési körébe tartozik a nemzetközi szerződések megkötése is: a szerződéskötési jogosultság alkotmányos korlátainak figyelembevételét az Alkotmánybíróság mind az előzetes, mind az utólagos normakontroll során vizsgálja*¹⁷⁷.

Az Abtvj2. 41. §-a a nemzetközi szerződés előzetes vizsgálatával összefüggő kérdéseket rendezi. A hatályos szabályozás szerint¹⁷⁸ az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány nemzetközi szerződés megerősítése előtt kérheti a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatát. Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezése alkotmányellenességét állapítja meg, a nemzetközi szerződés mindaddig nem erősíthető meg, amíg a nemzetközi szerződést kötő szerv vagy személy az alkotmányellenességet meg nem szünteti.

A bekövetkező változások részben abban jelentkeznek, hogy kibővülne a kezdeményezésre jogosultak köre, mivel indítványozási jogot kapna az országgyűlési képviselők egyötöde is. Az Abtvj2. a vizsgálatot a hatályos szabályozásnak megfelelően a „nemzetközi szerződés megkötése előtt” tenné lehetővé. (Az Abtvj1. még akként fogalmazott, hogy erre nem csupán a nemzetközi szerződés megerősítése előtt, hanem megerősítés, elfogadás, jóváhagyás vagy az ahhoz való csatlakozás előtt kerülhetett volna sor.) Ezen túlmenően az Abtvj2. akként rendelkezne, hogy ha a nemzetközi szerződés az Alkotmánnyal össze nem egyeztethető rendelkezést tartalmaz, a szerződés megerősítésére, elfogadására vagy az ahhoz való csatlakozásra csak az ellentét megszüntetését követően kerülhet sor. Ez tartalmilag azonos az Abtvj1.-ben foglalt elképzeléssel, mely szerint az Alkotmánybíróság nem alkotmányellenességet mondott volna ki a szerződés vonatkozásában, hanem ellentétet állapított volna meg az ütköző rendelkezések között, és ezt nem a nemzetközi szerződést kötő, hanem az arra jogosult szervnek kellett volna megszüntetnie. Ez persze nem feltétlenül jelent minden esetben eltérést, ugyanis vagy az Alkotmány módosítására, vagy a szerződés megváltoztatására lett volna szükség.

Az azonban mindkét szövegváltozat vonatkozásában értelemszerű, hogy az Alkotmánybíróság nem hívhatja fel az Országgyűlést az alaptörvény módosítására.

5. A Házaszabály (egyres rendelkezéseinek) előzetes alkotmányossági vizsgálata

a) Az Abtv. 34. §-a szerint az Országgyűlés az ügyrendjét – annak elfogadása előtt, az aggályosnak tartott rendelkezés megjelölésével – az Alkotmánnyal való összhangjának vizsgálata céljából megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Ha az Alkotmánybíróság az ügyrend aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányellenességét állapítja meg, az alkotmányellenességet az Országgyűlés megszünteti. Látható tehát, hogy nem az egész

¹⁷⁶ 30/1990. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1990, 128, 132.; 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41.

¹⁷⁷ 1154/B/1995. AB határozat, ABH 2001, 824, 826-827.

¹⁷⁸ 36. §.

ügyrendet, hanem annak egyes rendelkezéseit lehet megküldeni alkotmánybírósági vizsgálatra; másrészt a megküldés nem kötelező, hanem csak lehetőség. Alkotmányellenesség megállapítása esetén viszont annak megszüntetése az Országgyűlés számára természetesen kötelező. Egyértelműnek tűnik, hogy a Házsabály *módosítását is* meg lehet küldeni az Alkotmánybíróságnak. Mivel a Házsabály nem egyedi, hanem normatív határozat, az Abtv. 1. § a) pontjának ez az előírása nem eredményez ütközést a Jat. 46. § (2) bekezdésével sem,¹⁷⁹ mivel az Alkotmánybíróság főszabályként normatív döntések felülvizsgálatára jogosult, s nem járhat el az *egyedi* határozatokkal kapcsolatban.

b) A Házsabály előzetes alkotmányossági kontrollja az Országgyűlés – mint legfőbb államhatalmi és népképviselői szerv – Alkotmányhoz igazodó, azzal összeegyeztethető működésének kialakítására, védelmére irányul. Célja az, hogy az Országgyűlés általános működésének részletes jogi keretét adó Ügyrend Alkotmánynak megfelelése már annak hatályba lépése – vagyis az alkalmazhatósága – előtt bizonyos legyen, azaz a legfőbb jogalkotó – egyben alkotmányozó – hatalom birtokosának működése a lehető legnagyobb mértékben az Alkotmány előírásaival összhangban folyjon. Ebből következik, hogy amennyiben az Ügyrend alkotmányellenes szabályokat tartalmaz, addig nem alkalmazható, míg azt az Országgyűlés meg nem szünteti. Természetesen az Alkotmánnyal való összhang hiánya egyes rendelkezések esetében így sem zárható ki, mivel egyrészt nem kötelező a Házsabály valamennyi rendelkezését előzetes alkotmánybírósági kontroll alá vonni, másrészt a nem alkotmányellenes szabály is válhat a későbbiekben az alaptörvénnyel összeegyeztethetlenné, például alkotmányváltozás vagy alkotmánymódosítás következtében. Az első lehetőséggel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a Házsabály valamennyi rendelkezésének előzetes alkotmányi vizsgálata elvileg és gyakorlatilag is elképzelhetetlen lenne. Ennek egyrészt az az indoka, amit az Alkotmánybíróság már az alkotmányértelmezéssel kapcsolatos előfeltételek meghatározásakor kimondott, nevezetesen, hogy nem lehet elvont értelmezést lefolytatni, annak mindig konkrét alkotmányjogi problémához kell kapcsolódnia. Az előzetes normakontroll esetében ez akként értelmezhető, hogy ilyen jellegű komplex értelmezés lefolytathatatlan, másrészt az Alkotmánybíróságot jelentős politikai és jogalkotói lehetőségekkel ruházná fel. Akkor ugyanis, ha az Alkotmánybíróságnak azt kellene vizsgálnia, hogy a Házsabály összeegyeztethető-e az Alkotmánnyal, a testületnek gyakorlatilag a Házsabály valamennyi rendelkezését az Alkotmány valamennyi – ésszerűen szóba jöhető – szabályával össze kellene vetnie, ez viszont elképzelhetetlen a hatalommegosztás elvének egyidejű érvényesülésével, s az alkotmánybírósági jogalkotás – sőt kormányzás – veszélyének felerősödésével járna.

Az Alkmód2. nem tartalmazza a Házsabály egyes rendelkezései előzetes normakontrolljának lehetőségét. Mivel a jelenlegi szabályozás egyik nagy előnye, hogy az Alkotmány megalkotására, módosítására és törvényalkotásra feljogosított szerv eljárására vonatkozó szabályok előzetes alkotmányossági vizsgálatára lehetőséget nyújt, a hatáskör megszüntetése nem szerencsés. Gyakorlati érvek sem szólnak mellette, ugyanis ritkán került sor a gyakorlására, vagyis az ügyteherrel összefüggésben komoly problémákat nem vet fel. Ez a hiányosság azonban már az Alkmód1.-ben is fellelhető volt.

¹⁷⁹ Ekkor sem lenne azonban alkotmányellenes: az Alkotmánybíróság a 35/1991. (VI. 20.) AB határozatában kimondta, hogy az azonos szintű jogszabályok közötti normakollízió valamely alkotmányi rendelkezés sérelmének hiányában önmagában nem eredményez alkotmányellenességet. ABH 1991, 153, 154-155.

II. AZ UTÓLAGOS NORMAKONTROLL

A) Az utólagos normakontroll fogalma és jellege

1. Az utólagos normakontroll fogalma és érvényesülési köre

a) Az utólagos normakontroll az Alkotmánybíróság alkotmányvédő tevékenységének egyik eszköze, melynek gyakorlása során a már kihirdetett jogszabálynak (állami irányítás egyéb jogi eszközeinek) a *jogforrási hierarchián, illetőleg annak megsértésén alapuló alkotmányellenességének megállapítása esetén a normát vagy annak rendelkezését – feltételektől függően vagy azoktól nem befolyásolva – megsemmisíti*. A 7/2005. (III. 31.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolás rámutat¹⁸⁰, hogy az Alkotmánybíróság több határozata világosan kifejezi: *az alkotmányellenesség vizsgálatánál az Alkotmány rendelkezései, az Alkotmányban meghatározott elvek a döntők, és ezekhez viszonyítva másodlagos ezeknek a szabályoknak, ezeknek az elveknek a Jat.–ban való kifejeződése*¹⁸¹. Az Alkotmány 2. §-ában megfogalmazott jogállam elv a jogbiztonság, a jogszabályok megismerhetősége követelményét a Jat. szabályától függetlenül tartalmazza¹⁸². A Jat. sajátossága, hogy nem áll feljebb más törvényeknél a jogszabályok hierarchiájában¹⁸³. Az Alkotmánybíróság nem minősíti önmagában azért alkotmányellenesnek valamilyen törvény szabályát, mert az eltér a Jat. szabályától¹⁸⁴. Így például a települési önkormányzatnak a helyi adókról szóló törvény rendelkezésén nyugvó adó-megállapítási jogát is alkotmányosnak ismerte el az Alkotmánybíróság, annak ellenére, hogy ez a törvény eltért a Jat. szabályától¹⁸⁵.

A hatályos szabályozáshoz képest jelentős módosulás lenne, hogy az Alkmód2. a vizsgált aktus tekintetében részben vagy egészben¹⁸⁶ gyakorolható megsemmisítési jogot alaptörvényi szintre emelné. Az Alkmód2. a korábbi változathoz képest azonban nem csak az Alkotmányba, hanem a nemzetközi szerződésbe ütköző normák megsemmisítéséről is szól¹⁸⁷.

b) Az Abtv. 1. § b) pontja szerint az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek utólagos alkotmányossági vizsgálata. E rendelkezést maga az Alkotmány is tartalmazza; a 32/A. § a testület hatáskörébe utalja a jogszabályok utólagos alkotmányossági vizsgálatát. Az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek utólagos normakontrolljára vonatkozó lehetőség az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdés „illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat” kitételéből eredeztethető; e felhatalmazás alapján utalja e hatáskört az Alkotmánybírósághoz az Abtv. Az Alkotmánybíróságnak tehát a jogszabályok alkotmányossági vizsgálata az Alkotmányban is nevesített egyik legfontosabb hatásköre. Minden egyéb hatáskör megállapításáról a törvényalkotó – az alkotmányos kereteken belül

¹⁸⁰ 7/2005. (III. 31.) AB határozat. Harmathy Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása. ABH 2005, 83, 97.

¹⁸¹ 7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 48.

¹⁸² 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155, 156-157.; 365/B/1998. AB határozat, ABH 1998, 850, 851.

¹⁸³ ABH 2005, 83, 97, Harmathy Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

¹⁸⁴ 1131/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 645, 646.

¹⁸⁵ 187/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 548, 549.

¹⁸⁶ Az Alkmód1. még a „teljesen” kifejezéssel operált.

¹⁸⁷ Jelentős változás az Alkmód1.-hez képest, hogy a jogegységi határozat megsemmisítési lehetőségéről már nem esik szó. Ez amiatt van így, mert az Alkmód2. már a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe utalná az alkotmányellenessé nyilvánított jogegységi határozat visszavonásának kötelezettségét.

– mérlegelés alapján dönt¹⁸⁸. Az Abtv. 1. § b) pontjának megsemmisítésére irányuló indítvány elbírálásakor az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

c) Az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó legfontosabb szabályokat az Abtv. állapítja meg. A törvénynek – az Alkotmánybíróság hatásköreit meghatározó – 1. § b) pontja a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányosságának felülvizsgálatáról (utólagos normakontroll) rendelkezik. Az Alkotmánybíróságnak ez a hatásköre az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdésén alapul. Az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdése pedig kimondja, hogy – törvényben meghatározott esetekben – az alkotmánybírósági eljárásokat bárki kezdeményezheti. Az alkotmánybírósági eljárások kezdeményezésére való jogosultság alkotmányos szabálya az indítványozó számára tehát – az Abtv.–ben meghatározott esetekben – jogot biztosít az általa kifogásolt jogszabályi rendelkezés alkotmányos felülvizsgálatára, az Alkotmánybíróság általi elbírálásra. *Az Abtv.–nek az indítványozó által támadott rendelkezése lényegében megismétli az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdésébe foglalt feladatát, amiből következik, hogy az Abtv. támadott rendelkezése eleve nem lehet alkotmányellenes*¹⁸⁹.

d) Az utólagos normakontrollal összefüggésben felmerülő probléma főként abban jelentkezett, hogy az Alkotmányból a mindenki számára megadott indítványozási jogosultság miképpen vezethető le¹⁹⁰. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint “az Alkotmányból az Alkotmánybíróság egyetlen hatásköre következik, ti. az utólagos normakontroll, ez viszont kényszerítően, és ... teljeskörűen¹⁹¹. Az Abtv. és az Alkotmány kodifikációs munkálataiban egyetlen adat sincs arról, hogy a törvények közül bármely fajtát – például *a nemzetközi szerződést kihirdető törvényt* – a normakontroll alól ki akart volna venni a törvényhozó”.¹⁹² Éppen ezért *valamennyi jogszabállyal* – így a nemzetközi szerződést kihirdető normával szemben is – *szemben lehetséges az alkotmánybírósági kontroll*. Mivel a popularis actio az Alkotmánybíróság ügyterhét jelentősen megnöveli, így az azzal kapcsolatos változtatási igények viszonylag korán megjelentek. *Jelentős alkotmányossági kérdés volt az is, hogy a Legfelsőbb Bíróság ún. jogegységi határozatai alkotmánybírósági kontroll alá eshetnek-e*¹⁹³.

e) A jogszabályokon és az állami irányítás egyéb jogi eszközein kívül – melyek körét a Jat. határozza meg – az Alkotmánybíróság hatásköre – külön törvény felhatalmazásának hiányában – általánosságban nem terjed ki más aktusok felülvizsgálatára. Emiatt például az Alkotmánybíróság visszautasította az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt, mivel az Alkotmánybíróság teljes ülésének belső határozatai nem minősülnek az állami irányítás egyéb jogi eszközének¹⁹⁴.

f) Az utólagos normakontrollnak *két típusa* különböztethető meg: az absztrakt utólagos normakontroll, valamint a konkrét utólagos alkotmányossági vizsgálat. Ezek tárgyalása előtt azonban az Alkotmány és az alkotmánymódosító törvény sajátosságait és az Alkotmánybíróság ezekkel kapcsolatos vizsgálati lehetőségeit kell áttekinteni.

¹⁸⁸ 735/B/2001. AB határozat. ABH 2002, 1349, 1351.

¹⁸⁹ 234/B/2002. AB határozat. ABH 2003, 1497, 1498-1499.

¹⁹⁰ A 4/1997. (I. 22.) AB határozat megállapítása szerint az Alkotmány 32/A.§ -ának történeti értelmezésével megállapítható, hogy az alkotmányozó hatalom a populáris akciót az utólagos absztrakt normakontrollal kapcsolatos alkotmánybírósági hatáskörhöz kívánta kapcsolni. ABH 1997, 41, 45.

¹⁹¹ ABH 1997, 41, 49.

¹⁹² ABH 1997, 41, 49.

¹⁹³ Vö. Tilk Péter: A jogegységi határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálatának lehetőségéről. Magyar Jog 2001/10.

¹⁹⁴ 162/E/2001. AB határozat. ABH 2002, 1219, 1226.

2. Az Alkotmánybíróság normakontrolljának abszolút korlátja: Alkotmány alkotmánybírósági felülvizsgálatának lehetetlensége

Evidenciának tűnik, ám mégis indokolt utalni arra, hogy az Alkotmány nem lehet alkotmánybírósági vizsgálat tárgya. Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az Alkotmány 32/A. § (1)–(2) bekezdése és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (1) bekezdés *b)* és *c)* pontja szerint az Alkotmánybíróság hatásköre a törvénybe vagy az alacsonyabb szintű jogforrásba foglalt jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vagy nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára terjed ki. *Az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül és nem semmisítheti meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani*¹⁹⁵. Emiatt az Alkotmánybíróság más eljárásban is elutasította az indítványt, amikor is az indítványozó „töröltetni” kívánt valamely alkotmányi rendelkezést¹⁹⁶. Hasonlóan járt el a testület abban az esetben, amikor az indítványozó az Alkotmány szövegébe épített, konkrét népszavazásra vonatkozó tranzitórius rendelkezés megsemmisítését szerette volna elérni¹⁹⁷. Helyes tehát az a megállapítás, mely szerint az Alkotmánybíróságnak mint független és önálló állami szervnek egyetlen „felettese” létezik, az alkotmányozó hatalom¹⁹⁸.

3. Az Alkotmánybíróság normakontrolljának vitatott korlátjai

3.1. Az alkotmánymódosítás alkotmányossági kontrolljával kapcsolatos kérdések

a) Az alkotmánymódosítás (illetve az alkotmánymódosító törvény) alkotmányossági vizsgálatának lehetőségével kapcsolatban az Alkotmánybíróság eddig az Alkotmányt módosító törvények hatályba léptető és egyéb rendelkezései alkotmányossági vizsgálatának problémájával foglalkozó, a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1997. évi XCVIII. törvény egyes rendelkezéseinek vizsgálatát elvégző 1260/B/1997. AB határozatban fejtette ki legrészletesebben álláspontját. A döntésben foglaltakat azóta több határozat is megerősítette.

b) Az Alkotmánybíróság e döntésében a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1997. évi XCVIII. törvény 6. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló kezdeményezést visszautasította, a 6. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt pedig elutasította. A módosítás átalakította az országgyűlési és a helyi önkormányzati választások időpontjára vonatkozó szabályozást, ami azt eredményezte, hogy az eredetileg négy évre választott tisztségek ennél az időnél előbb szűntek meg. Az indítványozó ezt a jogbiztonság és a népszuverenitás elvébe ütközőnek tartotta.

c) Az Alkotmánybíróság többsége arra az álláspontra helyezkedett, hogy az alkotmánymódosítás alkotmányosságának vizsgálatára a testületnek nincs hatásköre. A testület külön vizsgálta a módosításnak azokat a részeit, melyek az alaptörvény részévé váltak, és azokat, melyek nem épültek be az Alkotmányba.

ca) Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 32/A. § (1)–(2) bekezdése és az Abtv. 1. § b) és c) pontja szerint az Alkotmánybíróság hatásköre a törvénybe vagy az alacsonyabb

¹⁹⁵ 23/1994. (IV. 29.) AB végzés. ABH 1994, 375, 376.

¹⁹⁶ 293/B/1994. AB végzés. AB határozat 1994, 862.

¹⁹⁷ 14/2003. (IV. 9.) AB végzés. ABH 2003, 903, 905.

¹⁹⁸ Kukorelli István (szerk.): i. m. 390. o.

szintű jogforrásba foglalt jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vagy nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára terjed ki. *„Az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján az Alkotmány szabályainak felülvizsgálatára, módosítására, megváltoztatására az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki, így az alkotmányi szabályokat módosító törvényi rendelkezések felülvizsgálata sem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe”*. Egyértelmű tehát, hogy az Alkotmánybíróság a módosításba foglalt – és az Alkotmány részévé vált – alkotmányi rendelkezések alkotmányosságának felülvizsgálatára nem jogosult.

cb) *A vizsgált rendelkezések sajátossága azonban éppen az volt, hogy azok, bár részei voltak az alkotmánymódosító törvénynek, mégsem váltak az Alkotmány részévé, mégpedig azért nem, mert a módosítás hatálybalépésére vonatkoztak*. Ezért az Alkotmánybíróság hatásköre e rendelkezések tekintetében külön vizsgálatot igényelt. *E vizsgálat eredményeként az állapítható meg, hogy a hatályba léptető rendelkezés felülvizsgálatára – figyelemmel arra, hogy az az Alkotmány meghatározott részei új szövegének hatályára is vonatkozik – az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.*

Az alkotmánymódosítás más részei azonban elvileg képezhetnék alkotmányossági vizsgálat tárgyát: mégpedig azok a részek, melyek az Alkotmány módosított rendelkezéseinek végrehajtását szolgáló törvényi rendelkezések voltak.

cc) Az Alkotmánybíróság összefoglalóan az alábbiak szerint döntött.

cca) *„Alkotmánymódosítás esetén az Alkotmányt módosító törvény hatálybalépéséről rendelkező norma ugyan nem lesz az Alkotmány szövegének része, de az olyan, az Alkotmány normatartalmának módosításához elengedhetetlenül szükséges rendelkezés, mely nélkül maga az alkotmánymódosítás nem történhet meg. Az új szabályok a hatályba léptető rendelkezésben meghatározott időponttól kezdődően válnak az Alkotmány részévé. A hatályba léptető rendelkezés – azonnali hatálybaléptetés esetén – az alkotmánymódosítás tartalmát képező normáktól elválaszthatatlan, olyan törvényi rendelkezés, amelynek tartalma az alkotmánymódosítással elfogadott normatartalom érintése nélkül nem vizsgálható”*. Fontos látni, hogy a jövőbeli hatálybaléptetés esetén a hatályba léptető rendelkezések kontrollja az Alkotmánybíróság által igazolt lehet. Ebben az esetben viszont az Alkotmánybíróság olyan döntési helyzetbe hozná az Országgyűlést – kétharmados szabály tekintetében –, hogy a politikai körülményekre is tekintettel az Országgyűlés többsége nem feltétlenül tudna elkerülni egy potenciális alkotmánysértést.

ccb) *Az alkotmánymódosítást azonnal hatályba léptető rendelkezés és az alkotmánymódosítás eredményeként az Alkotmány normaszövegévé váló rendelkezések között fennálló szoros összefüggés miatt az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja a hatályba léptető rendelkezés alkotmányosságát, mert ez azt is jelentené, hogy az alkotmányvédelemre intézményesített Alkotmánybíróság alkotmányos jogkörét túllépve, az alkotmányozó hatalom jogkörét venné át, a felülvizsgálat során az Alkotmány rendelkezéseit nem csupán értelmezné, hanem szükségszerűen minősítené*. Amennyiben az Alkotmánybíróság – az indítványnak megfelelően – megsemmisítené az alkotmánymódosító törvény hatályba léptető rendelkezését, akkor azzal egyben az alkotmányozó hatalom által, az alkotmányi rendelkezéseknek megfelelő eljárás keretében elfogadott, az Alkotmány részévé vált, módosító alkotmányi rendelkezéseket is hatályon kívül helyezné. A hatályba léptető rendelkezés és az alkotmányi szabályozás előzőekben kifejtett tartalmi kapcsolatából az következik, hogy az indítványozó ugyan a hatályba léptető rendelkezést támadta, mely nem válik az Alkotmány normaszövegévé, mégis annak megsemmisítése esetén az Alkotmánybíróság az Alkotmány már módosított – a módosítás következtében annak részévé vált – rendelkezéseinek hatályosulását akadályozná meg.

cd) *Az Alkotmánybíróság azonban nem zárta ki expressis verbis az alkotmánymódosító előírások alkotmányossági vizsgálatának lehetőségét. Eszerint elvileg nem kizárt bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság hatásköre valamely, az Alkotmányt módosító törvény hatályba léptető rendelkezésével összefüggésben sem, azzal a feltétellel, hogy a hatályba léptető rendelkezés esetleges megsemmisítése nem eredményezi az Alkotmány bármiféle megváltoztatását. Ez a feltétel következik egyrészt az Abtv. hatályos rendelkezéseiből, másrészt pedig az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatából, mely szerint az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül és nem semmisítheti meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani*¹⁹⁹.

d) *Lábady Tamás alkotmánybíró más nézetet képviselt. Véleménye szerint az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmánymódosításban foglalt rendelkezés érdemi vizsgálatára fennállt, és az érdemi alkotmányossági vizsgálat alapján meg kellett volna állapítani, hogy ez a rendelkezés az alkotmánymódosítással megváltoztatott alkotmányi szabály azonnali – a törvény kihirdetésével történő – hatályba léptetése tekintetében alkotmányellenes. A testület akkori helyettes elnöke maradéktalanul osztotta „a többségi határozatnak azt az álláspontját, hogy az alkotmányozó hatalom szuverenitása az alkotmánymódosítás tekintetében korlátlan, így az Alkotmány rendelkezéseit módosító törvényi szabályok felülvizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Ebben az összefüggésben a határozat indoklásában legfeljebb azt lehetett volna kimondani, hogy az Országgyűlés addig a határig dönthet szabadon az Alkotmány módosításáról, amíg az alkotmányosság fogalmi rendszerén belül marad, bár az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosítást e határok túllépése esetén se semmisíthetné meg”. Nem értett egyet viszont a határozatnak azzal a megállapításával, amely szerint az alkotmánymódosítást hatályba léptető rendelkezés – az azonnali hatályba léptetés miatti „szoros összefüggésre” tekintettel – az Alkotmány normaszövegévé vált. Véleménye szerint az alkotmánymódosítást hatályba léptető rendelkezés – legyen az azonnali vagy későbbi hatályú – semmilyen tekintetben nem válik az Alkotmány részévé, hacsak azt maga az alkotmányszöveg ki nem mondja. Az alkotmánymódosítás hatályba lépéséről rendelkező szabály sem formailag (szövegszerűen), sem jogforrástanilag nem emelkedik az Alkotmány „rangjára”.*

„Az, hogy formai szempontból a hatályba léptető normaszöveg nem épül be az Alkotmányba, magából az alkotmányszövegből állapítható meg, így külön bizonyításra nem szorul. Jogforrástanilag pedig azért nem értelmezhető az Alkotmány részévé nem váló törvényi rendelkezés alkotmánymódosításnak, mert azt a kérdést, hogy egy törvényi rendelkezés a jogforrási hierarchiában az Alkotmány szintjén áll-e vagy sem, nem az dönti el, hogy a törvényt az Országgyűlés alkotmányozó hatalmi minőségében, az erre vonatkozó speciális eljárási feltételek mellett hozta-e meg, hanem az, hogy a törvény az Alkotmányt megváltoztathatja-e vagy nem [Alkotmány 24. § (3) bekezdése]. Minthogy az Alkotmányt a módosítást hatályba léptető rendelkezés – mert az nem vált az alkotmányszöveg részévé – nem változtatta meg, azt azon az alapon sem lehet alkotmányi rendelkezésnek tekinteni, hogy e törvényi szabályt az Országgyűlés alkotmányozó hatalmi jogkörében alkotta meg”. Ezért álláspontja szerint az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed az alkotmánymódosítás hatályba léptetéséről szóló norma alkotmányossági vizsgálatára. Ha nem így lenne, alkotmánybírói kontroll nélkül maradna például az alkotmánymódosítást visszamenőleges hatállyal bevezető törvényi rendelkezés is.

¹⁹⁹ 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 376. 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862.

e) Összegzésül *Lábady* alkotmánybíró megállapította: „az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát. Ahogy arra az Alkotmánybíróság a 4/1997. (I. 22.) AB határozatában (ABK 1997, január, 10, 12.) rámutatott, az Alkotmánynak ez a rendelkezése hatásköri szabály, amelyből az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra vonatkozó jogosultsága kényszerítően, egyúttal teljeskörűen következik. Mivel az Alkotmány szerint az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra vonatkozó hatásköre – az Alkotmány kivételével – minden jogszabályra kiterjed, semmilyen alkotmányos alap nincs arra, hogy az alkotmánymódosítást hatályba léptető – és az Alkotmány szövegévé nem váló – törvényi rendelkezést az Alkotmánybíróság másként kezelje, mint bármely más jogszabályt. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság korábban kifejtett álláspontja szerint az utólagos normakontrollra vonatkozó hatásköri teljesség ’még törvényhozási úton sem lenne szűkíthető’ (ABK 1997, január, 14.), álláspontom szerint azt még kevésbé lehet megtenni az alkotmánybírói hatáskör szűkítő értelmezésével. Az Alkotmány – magán az Alkotmányon kívül – a törvényi rendelkezések közül egyetlen fajtát se vett ki az utólagos normakontroll alól, így az alkotmánymódosítás hatályba lépéséről szóló, és az Alkotmány részévé nem vált norma alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmánybíróságnak érdemben el kellett volna végezni”.

f) *Lábady* alkotmánybíró rámutatott: az alkotmányos megoldáshoz „az alkotmányozó hatalomnak vagy az alkotmánymódosítás szövegébe kellett volna a működő képviselő-testületekre kiterjedő hatályt belefoglalni, vagy a hatályba léptető rendelkezést kellett volna e körben az 1998-as választásokat követő időre megállapítani. Az alkalmazott megoldás azonban az Alkotmány rendelkezéseivel összeegyeztethetetlen. A tekintetben viszont már osztotta a többségi határozatban kifejtett álláspontot, hogy az azonnali hatálybalépésre tekintettel a megváltozott Alkotmány az Alkotmánybíróságot már köti, így a hatályba léptető rendelkezés alkotmányellenességének megállapításán túlmenően az alkotmányellenesség következményeinek megállapításakor tekintettel kell lennie az Alkotmánybíróságnak a hatályba léptetett alkotmánymódosítás sajátosságaira. Ezért az Alkotmánybíróság – minthogy megsemmisítő határozatával magát az Alkotmányt nem sértheti – az alkotmányellenes törvényi rendelkezést csak a 17/1993. (III. 19.) AB határozatában alkalmazott technikával (ABH 1993. 157.) semmisítheti meg. Vagyis az indítvánnyal támadott és az önkormányzati képviselő-testületek választására vonatkozó alkotmánymódosítást azonnali hatállyal bevezető törvényi rendelkezés azon a napon vesztené hatályát, amelyen hatályba lépne a törvényhozó által meghozandó és az Alkotmánnyal összhangban álló új hatályba léptető törvényi rendelkezés. Ezzel a megoldással a különvéleményemben kifejtett álláspont összhangba kerülne a többségi határozatnak azzal az okfejtésével, amely szerint ’Elvileg nem kizárt bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság hatásköre valamely, az Alkotmányt módosító törvény hatályba léptető rendelkezésével összefüggésben sem, azzal a feltétellel, hogy a hatályba léptető rendelkezés esetleges megsemmisítése nem eredményezi az Alkotmány bármiféle megváltoztatását’²⁰⁰.

g) A harmadik nézetet a közjogász alkotmánybírák fejtették ki, s magam részéről ezzel tudok leginkább azonosulni. A *Holló* András által jegyzett párhuzamos indokolás hangsúlyozza, hogy „a határozat különbséget tesz az alkotmánymódosító törvényt ex nunc és pro futuro hatályba léptető rendelkezések között. Arra az álláspontra helyezkedik, hogy az alkotmánymódosítást ’azonnal’ hatályba léptető rendelkezés azért nem lehet alkotmánybírói vizsgálat tárgya, mert ez esetben a hatályba léptető norma és ’az Alkotmány normaszövegévé váló rendelkezések között’ ’szoros összefüggés’ áll fenn.

²⁰⁰ *Lábady* Tamás alkotmánybíró különvéleménye. ABH 1998, 816, 824.

Ebben az esetben ugyanis az Alkotmánybíróság az alkotmányozó hatalom jogkörét venné át, s a felülvizsgálattal nem értelmezné, hanem 'minősítené' az Alkotmány rendelkezéseit". *A határozat álláspontja szerint – az Alkotmánybíróság hatáskörének vizsgálata szempontjából – különbözik az alkotmánymódosítást jövőre nézve (pro futuro) hatályba léptető törvényi rendelkezés: „elvileg nem kizárt bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság hatásköre valamely, az Alkotmányt módosító törvény hatályba léptető rendelkezésével összefüggésben sem, azzal a feltétellel, hogy hatályba léptető rendelkezés esetleges megsemmisítése nem eredményezi az Alkotmány bármiféle megváltoztatását”.*

ga) *A párhuzamos indokolás a határozatnak, az Alkotmánybíróság hatáskörének vizsgálata (értelmezése) szempontjából, az alkotmánymódosítás és az azt hatályba léptető rendelkezések elválasztására, s ezzel összefüggésben: a hatályba léptetések közötti – az időbeliségen (ex nunc, illetve pro futuro) nyugvó – különbségtételére vonatkozó érvelésével nem értett egyet. Holló alkotmánybíró abból indult ki, hogy az Alkotmány értelmében az Országgyűlésnek kettős alkotmányjogi státusza van, nevezetesen: alkotmányozó és törvényhozó hatalomként nyilvánul meg²⁰¹. „Az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés (közjogi) viszonyában – az Alkotmánybíróság hatáskörének vizsgálata szempontjából – különbséget kell tenni az alkotmányozó hatalom és a törvényhozó hatalom formalizált akarat-kijelentései (alkotmányozás, alkotmánymódosítás, illetőleg törvényalkotás) között. Az Alkotmány az Országgyűlés e kettős jogi státuszát az Országgyűlés jogkörének felsorolásánál kifejezésre juttatja, elválasztva az alkotmányozó és törvényhozási jogkört: az Országgyűlés – 'megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát'; – 'törvényeket alkot' (Alkotmány 19. § (3) bekezdés a/ és b/ pontok) Az Alkotmány megváltoztatásához az országgyűlési képviselők 2/3-ának szavazata szükséges. (Alkotmány 24. § (3) bekezdés). Az Országgyűlés alkotmányozó hatalmi jogkörben való eljárása tehát az Alkotmány megalkotásában, illetőleg alkotmánymódosításban nyilvánul meg, speciális eljárási feltétel mellett”.*

gb) *A párhuzamos indokolás a lényegét az alábbiakban foglalja össze: „az Alkotmány megváltoztatását, illetve módosítását tartalmazó normák és azok hatálybaléptetésére vonatkozó rendelkezések együtt jelentik az alkotmányozó hatalom formalizált akarat-kijelentését, egymástól nem választhatók el. Annak eldöntése, hogy az Alkotmány adott rendelkezését mikor váltja fel a módosított szabályozás, ugyanúgy az alkotmányozó hatalom döntési kompetenciája, azaz akarat-kijelentésének része, mint maga az Alkotmányt tartalmában módosító rendelkezés. Ebből következően alkotmányjogi nézőpontból, s ezzel összefüggésben az alkotmánybírói hatáskör értelmezése szempontjából, irreleváns a hatályba léptető rendelkezés időbelisége: mint az alkotmányozó hatalom akarat-kijelentése – e jogi jellegénél fogva – nem lehet alkotmánybírói felülvizsgálat tárgya. Az Alkotmánybíróság részéről az Alkotmány szándékozott módosításának megakadályozása a pro futuro hatályba léptető rendelkezés alkotmányossági felülvizsgálatával, ugyanúgy az alkotmányozó hatalom jogkörének korlátozását, illetőleg átvételét jelentené, mint az alkotmánymódosítást azonnal hatályba léptető rendelkezés alkotmányossági felülvizsgálata”²⁰².*

gc) *Helyesen jegyezte meg a párhuzamos indokolás szerzője, hogy a jogbiztonság és az alapjogok, valamint egyéb alkotmányos alapintézmények védelme szempontjából, önmagában az Alkotmányt, illetve az alkotmánymódosítást hatályba léptető rendelkezés involválhat alkotmányvédelmi szempontokat. Az Alkotmánybíróságot ilyen hatáskör ellátására azonban csak az Alkotmány jogosíthatja fel²⁰³.*

²⁰¹ Harmadikként megjelölhető az alkotmány módosító hatalom.

²⁰² Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolása. ABH 1998, 816, 826.

²⁰³ Uo.

h) Hasonló vita merült fel az 14/2003. (IV. 9.) AB végzéssel²⁰⁴ elbírált ügyben, amikor is az Alkotmánybíróság kimondta: nem vizsgálhatja és nem semmisítheti meg az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosító törvény (Amtv.) támadott rendelkezését, amely alapján a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény a hatálybalépésének napján az Amtv.-vel megállapított 79. §-a, és az Amtv. szabálya is automatikusan hatályát veszti. A korábbi gyakorlatra²⁰⁵ hivatkozással a testület utalt arra, hogy az Amtv. ominózus rendelkezésének a megsemmisítése az alkotmányozó hatalomnak az Alkotmány hatályban lévő szövegében megnyilvánuló döntését módosítaná, e rendelkezés megsemmisítése ugyanis azt jelentené, hogy az Alkotmány 79. §-a a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének napját követően is az Alkotmány része maradna²⁰⁶.

3.2. A jogegységi határozatok és más, formálisan jogszabálynak nem minősülő aktusok felülvizsgálati lehetősége

A jogegységi határozatok és más, formálisan jogszabálynak nem minősülő aktusok alkotmánybírósági vizsgálatának lehetősége amiatt merül fel egyáltalán kérdésként, mert sem az Alkotmány, sem a Jat. nem nevesíti jogszabályként ezeket, tartalmukat tekintve viszont normatív jellegűek. Az Alkotmánybíróság mind jogegységi határozat²⁰⁷, mind formálisan jogszabályként és „egyéb jogi eszköz”-ként nem nevesített körlevelek, leiratok stb. tekintetében eljár²⁰⁸, ezek normatív jellegére tekintettel. A normatartalmú aktusok tehát alkotmánybírósági vizsgálat alá vonhatók; különbség köztük csak a döntésben van: a jogegységi határozatot az Alkotmánybíróság megsemmisíti, míg a jogosulatlanul, felhatalmazás hiányában kiadott körlevelek stb. tekintetében a semmisséget állapítja meg, és alkalmazási tilalmat mond ki²⁰⁹.

4. Az Alkotmánybíróság normakontrolljának kérdéses tárgya: az uniós aktusok köre

a) Az Alkotmánybíróság az EU jogi aktusainak alkotmányossági vizsgálatát eddigi eseteiben az azt kihirdető magyar szabályozás kontrolljára korlátozta. A 17/2004. (V. 25.) AB határozatban a testület az alábbi szempontokra volt tekintettel:

„Az Alkotmánybíróság a vizsgált törvény alkotmányossági vizsgálatának előkérdéseként megvizsgálta a vizsgált törvény és az Európai Unió jogszabályainak kapcsolatát. A Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz – több más állammal együtt – történő csatlakozásáról szóló szerződést kihirdető 2004. évi XXX. törvény (a továbbiakban: Tv.) I. mellékleteként közzétett Csatlakozási Szerződés 2. cikkének (2) bekezdése szerint a szerződés 2004. május 1-jén lép hatályba, feltéve, hogy addig az időpontig valamennyi megerősítő okiratot letétbe helyezik. A 2. cikk (3) bekezdése szerint azonban az Unió intézményei már a csatlakozás előtt elfogadhatják azokat az intézkedéseket, amelyeket a Csatlakozási

²⁰⁴ ABH 2003, 903, 905.

²⁰⁵ ABH 1998, 816, 819.

²⁰⁶ ABH 2003, 903, 906.

²⁰⁷ A jogegységi határozatok alkotmánybírósági kontrolljával kapcsolatos legutóbbi döntések tekintetében ld. például a 70/2006. (XII. 13.) AB határozatot, valamint a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatot.

²⁰⁸ Vö. *Tilk Péter*: A jogegységi határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálatának lehetőségéről. *Magyar Jog*, 2001/10. 588-599. o.; *Kecskés László – Tilk Péter*: A jogegységi határozatok alkotmánybírósági kontrolljának tervezett törvényi szabályozásáról, *Magyar Jog*, 2004/1. 11-20. o.; *Kecskés László – Tilk Péter*: A jogegységi határozatok alkotmányossági kontrolljának megvalósulása. *Magyar Jog*, 2006/8. 465-472. o.

²⁰⁹ Vö. a 60/1992. (XI. 17.) AB határozattal.

Okmány felsorolt cikkei megállapítanak. Az elfogadásra kerülő intézkedések csak a Csatlakozási Szerződés hatálybalépése esetén és napján lépnek hatályba.

... A vizsgált törvény és az Európai Unió rendeleteinek kapcsolatáról a fentiek alapján megállapítható, hogy

– az uniós rendeletek az új tagállamok kötelezettségét határozták meg, nem a tagállamok állampolgáraiét,

– a vizsgált törvény az Európai Unió rendeleteinek végrehajtását szolgálja,

– a vizsgált törvény több helyen utal az Unió rendeleteinek szabályaira,

– a vizsgált törvénynek az indítvány által kifogásolt rendelkezései nem az Unió rendeleteinek lefordítását, közzétételét jelentik, hanem a rendeletek célkitűzéseinek a magyar jog saját eszközeivel történő megvalósítását.

Minderre tekintettel az indítványban kifogásolt rendelkezéseknél nem az Európai Unió szabályainak érvényessége vagy e szabályok értelmezése a kérdés, hanem az Unió rendeleteinek végrehajtására alkalmazott magyar jogi szabályozás alkotmányossága²¹⁰.

b) Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az adott ügyben releváns uniós rendeletek időbeli hatályáról szóló szabályok kizárták e rendeleteknek a Csatlakozási Szerződés hatálybalépése, azaz a csatlakozó államoknak az Unió tagállamává válása előtt történő alkalmazását. Ezzel összhangban áll az Alkotmánybíróság 30/1998. (VI. 25.) AB határozata, amely az Európai Unió jogszabályainak magyar jogalkalmazók által, Magyarországnak az Unió tagjává válása előtt történő alkalmazását vizsgálva kimondta, hogy az Unió szabályai tekintetében a magyar jogba való átültetés nélkül nem áll fenn az alkalmazási kötelezettség²¹¹. Kiemelten hangsúlyozta az Alkotmánybíróság – döntésében már másodszor –, hogy „egyébként az a vizsgálatban releváns rendeletek az új tagállamok kötelezettségét határozta meg, nem a tagállamok állampolgáraiét”²¹².

c) Hasonlóan elkerülte az uniós jog kontrolljának kérdését a testület a lőfegyverekről és lőszerkekről szóló törvény vizsgálatát elvégző ügyben.

Az Alkotmánybíróság az alábbiakat fogalmazta meg határozatában:

„Az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló szerződés kihirdetése a 2004. évi XXX. törvény elfogadásával megtörtént. A csatlakozás feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány 2. cikke értelmében a csatlakozás időpontjától kezdődően az eredeti szerződések rendelkezései és az intézmények által a csatlakozást megelőzően elfogadott jogi aktusok az új tagállamok számára kötelezőek és – bizonyos feltételekkel – alkalmazandók ezekben az államokban.

Az irányelvek, mint az Unió ún. másodlagos jogforrásai a tagállamok számára azt teszik kötelezővé, hogy a saját jogalkotási eljárásukban az irányelvek tartalmának megfelelő szabályozást alakítsanak ki. Az Irányelv 3. cikke értelmében egyébként a tagállamok nemzeti jogszabályaikban elfogadhatnak az irányelvben meghatározottnál szigorúbb rendelkezéseket is.

Az Alkotmánybíróság a 17/2004. (V. 25.) AB határozatban előkérdésként vizsgálta az Országgyűlés által elfogadott, az Európai Unió Bizottsága egyes rendelkezéseinek végrehajtására kiadott jogszabály és az Európai Unió jogszabályainak kapcsolatát. Következtetésként megállapította, hogy a vizsgált hazai jogszabály rendelkezései nem az Unió rendeleteinek lefordítását, közzétételét jelentik, hanem a rendeletek célkitűzéseinek a magyar jog saját eszközeivel történő megvalósítását. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: „[a]z indítványban kifogásolt rendelkezéseknél nem az Európai Unió szabályainak érvényessége vagy e szabályok értelmezése a kérdés, hanem az Unió rendeleteinek

²¹⁰ 17/2004. (V. 25.) AB határozat. ABH 2004, 291, 294 és 297.

²¹¹ ABH 1998, 220, 234.

²¹² 17/2004. (V. 25.) AB határozat. ABH 2004, 291, 297.

végrehajtására alkalmazott magyar jogi szabályozás alkotmányossága'. (ABK 2004. május, 388, 391.)

*Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben előterjesztett indítvány folytán is az Irányelven alapuló magyar jogszabály alkotmányosságának vizsgálatát végezte el anélkül, hogy a vizsgálat az Irányelv érvényességét vagy az implementálás megfelelőségét érintette volna*²¹³.

A testület tehát eddig nem nyilvánított véleményt abban a kérdésben, hogy milyen lehetőségei lehetnek az uniós jog vizsgálata terén (előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése, konkrét vizsgálat bizonyos aktusok vonatkozásában stb.)²¹⁴. Mindez pedig a jövőben nem minden esetben lesz elkerülhető, a testületnek tehát előbb–utóbb nyilatkoznia kell ebben a kérdésben²¹⁵. Ebben a jogirodalom is próbálkozik segítségnyújtással²¹⁶, ezzel együtt a téma alapos elemzése annak ellenére szükséges és sürgető, hogy egy kétrészes, igen magas színvonalú tanulmány behatóan vizsgálja a problémakört és megoldási javaslatokat is megfogalmaz²¹⁷.

Megjegyzendő azonban, hogy a probléma megoldását nem az Alkotmánybíróságtól kell várni, hanem a jogalkotótól: az alkotmánybírósági vizsgálatok sajátossága ugyanis az indítványhoz kötöttség, ami az uniós jog vizsgálata kérdéskörével kapcsolatban is a részmegoldások születését és az elhúzódó dogmatika-kialakítást eredményezi. Sajnálatos módon aligha valószínű, hogy az Országgyűlés az Abtv. megfelelő módosításával koherens rendszert alkotna a közeljövőben, így a kérdés kezelése – vagy éppen formai okokra hivatkozással történő hátrítása – az Alkotmánybíróságra marad. A testület etekintetben egy megoldáshoz nyúlhatna: hivatalból történő eljárás keretében mulasztás megállapításához. Ez azonban az Országgyűlést nem kényszerítené hatékonyan a helyzet kezelésére.

d) Fontos viszont, hogy az Alkotmánybíróság megítélése szerint önmagában nincs alkotmányjogilag értékelhető relevanciája annak, hogy az Európai Unió más tagállamainak belső jogrendszerei milyen megoldásokat követnek az adott kérdésben, így közvetlenül nem tartozik az alkotmányjogi értékelés alá – annak legfeljebb csupán támpontja lehet – a különböző államok eltérő jogrendszereiből adódó különbségek vizsgálata²¹⁸.

5. Az absztrakt utólagos normakontroll

Az absztrakt utólagos normakontroll azt jelenti, hogy a jogszabály alkotmányossági vizsgálata *nem köthető meghatározott ügghöz*, nincs konkrét jogeset a vizsgálat hátterében. Ez jelenleg akként érvényesül, hogy *bárki* indítványára köteles az Alkotmánybíróság e hatáskörét gyakorolni, vagyis az indítványozó tetszése szerinti indokkal terjeszthet elő alkotmányossági vizsgálat lefolytatására irányuló kérelmet. Az utólagos alkotmányossági vizsgálat e típusának indítványozására *bárki* – tehát valamennyi természetes és jogi

²¹³ 744/B/2004. AB határozat.

²¹⁴ Ezeket a kérdéseket sem a tárgykörben azóta született 1053/E/2005. AB határozat, sem a 72/2006. (XII. 15.) AB határozat nem rendezte.

²¹⁵ A szakirodalomban több szerző is bírálta az Alkotmánybíróság visszafogottságát, a döntéstől való ózdkodását. Vö. például: *Sajó* András: Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? Fundamentum, 2004/3.

²¹⁶ A teljesség igénye nélkül: *Chronowski* Nóra – *Nemessányi* Zoltán: Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség (Európai Jog, 2004/3.); *Kecskés* László: Indító tézisek a Magyar Köztársaság Alkotmánya EU-vonatkozású szabályainak továbbfejlesztéséhez (Európai Jog, 2004/3.); *Kukorelli* István – *Papp* Imre: A magyar Alkotmány EU-konformitása. Európai Jog, 2002/6.

²¹⁷ *Blutman* László – *Chronowski* Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I-II. Európai Jog 2007/2 és 2007/4.

²¹⁸ 1031/D/2004. AB határozat. ABH 2005, 1313, 1315.

személy, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság és egyéb szervezet – jogosult. *Nem létező személy* azonban nem jogosult indítványozásra; ez utóbbi eset értelemszerűen csak a jogi személyek esetében jöhet szóba.

6. A konkrét utólagos normakontroll

A konkrét utólagos normakontroll gyakorlása alkalmával meghatározott ügyhöz, annak eldöntéséhez szükséges az alkotmányossági vizsgálat elvégzése. Ebben az esetben tehát más állami szerv eljárásába ékelődik be a vizsgálat, majd ez utóbbinak eredményét figyelembe véve folytatódik tovább a másik szerv előtti processzus. A hatályos szabályozás a konkrét utólagos normakontrollnak két típusát különbözteti meg.

a) Az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerint “a bíró – a bírósági felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban lévő ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy állami irányítás egyéb jogi eszközét kell alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét észleli”. Erre a bírónak mind hivatalból, mind kérelemre lehetősége van. Az alkotmányellenesség hivatalból történő észlelésekor az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezése kötelezettséggként jelenik meg, míg csupán az eljárásban résztvevők kérésére a bíró nem köteles az eljárást megindítani. Az Alkotmánybíróság szerint a jogalkalmazót (így a bírót is) meg kell illesse az a jog, hogy a jogszabály alkotmányellenességét *vélelmezze, s e vélelem alapján az Alkotmánybíróság előtt eljárást indítson*, illetve e jognak valójában *kötelezettséggként* kell megjelennie²¹⁹. A végső döntésnek azonban – akár nem-alkalmazásról, akár megsemmisítésről legyen szó – az Alkotmánybíróság hatáskörébe kell tartoznia, mivel a tágabb értelemben vett normakontrollt – az Abtv. 40. §-a alapján is, figyelembe véve a megsemmisítés és a nem-alkalmazás következményeiben való azonosságát – csak e szerv végezhet.

Az Alkotmánybíróság a bíró által kezdeményezett konkrét alkotmányossági vizsgálat elvégzésekor *oron kívül jár el*. A testület a 1/1997. (XII. 2.) sz. Tü. áf.-ban kimondta, hogy “az Alkotmánybíróságról szóló törvény 38. § (1) bekezdése alapján a bíró által a bírósági eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezett alkotmánybírósági eljárásban a perbeli feleknek különösen fontos érdekük fűződik ahhoz, hogy az alkotmányossági eljárás ne vezessen az alapügyben a per időtartamának elhúzódásához. Ezért az Alkotmánybíróság a 38. § (1) bekezdése alapján érkezett indítványokat *oron kívül bírálja el*”.

b) A másik eset az ügyészi óvással hozható kapcsolatba, melyet az államigazgatás törvényességi felügyeletével kapcsolatban végez. Eszerint, ha az ügyész – a Kormány rendeleténél alacsonyabb szintű, törvényt sértő jogszabállyal, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközével szemben – olyan óvást nyújt be, amellyel az adott normát kibocsátó szerv nem ért egyet, e szerv köteles az óvást az Alkotmánybíróság elé terjeszteni.

Mindezekon kívül önálló hatásköri jogosítványként nevesítve létezik a konkrét utólagos normakontrollnak két további típusa: az önkormányzati rendeleteknek *a közigazgatási hivatal vezetője által kezdeményezhető* utólagos alkotmányossági vizsgálata, illetve az *alkotmányjogi panasz*.

7. Az Alkotmánybíróság döntése és annak következményei

a) A döntés

²¹⁹ Az Abtv. 38. §-a szerint a bíró jelenleg is köteles alkotmánybírósági eljárást kezdeményezni, ha szakmai megítélése szerint valamely – általa az eljárásban alkalmazandó – jogszabály az Alkotmánnyal, illetve annak rendelkezésével ellentétes.

Az Alkotmánybíróság az eljárásban alkotmányellenesség esetén rendelkezik a jogszabály (állami irányítás egyéb jogi eszköze) vagy annak egyes rendelkezéseinek *megsemmisítéséről*. A testület kialakult gyakorlata szerint azonban alkotmányellenesség fennállásakor sem semmisít meg minden esetben. Amennyiben a jogszabálynak több lehetséges értelme van és ezek közül valamelyik alkotmányellenes tartalommal rendelkezik, s a jogalkalmazói gyakorlatban ez az értelmezés érvényesül, az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében a jogszabály alkalmazásánál irányadó *alkotmányos követelményt* határoz meg, melyet a jogalkalmazó szervezetek – bíróságoknak – kötelezően figyelembe kell venniük. Amennyiben erre nem kerül sor, az Alkotmánybíróság számára még mindig nyitva áll a norma megsemmisítési joga. *Az alkotmányos követelmény meghatározása* – ami az *alkotmánykonform értelmezés* eredménye, és – amiről a későbbiekben még szó lesz – a norma kímélete érdekében alkalmazott módszer. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ugyanis a jogrendszert lehetőleg kímélni kell.

A megsemmisítéssel azonos hatályú a *nem-alkalmazás, vagyis az alkalmazás tilalmának elrendelése*. Ez utóbbira a *már hatályon kívül helyezett jogszabályok* esetében van lehetőség, ekkor ugyanis értelemszerűen nincs mit megsemmisíteni. A már hatályon kívül helyezett adóügyi jogszabályok utólagos vizsgálatával kapcsolatban mondta ki a testület, hogy a *“jogszabályok alkotmányellenessége esetén az alkalmazás általános érvényű tilalmáról szóló rendelkezés... megsemmisítéssel azonos hatályú alkotmánybírósi döntést jelent”*²²⁰. A két kategória tehát *következményeit tekintve* nem tér el egymástól.

b) A norma megsemmisítésének időpontja és annak következményei

Az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontját három különböző módon határozhatja meg.

ba) *Főszabályként* a megsemmisített jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság határozatának közzététele napján veszti hatályát. Ez az ún. *ex nunc* megsemmisítési mód. Ennek főszabályá tétele a *jogbiztonság érvényesítésével* támasztható alá. Az *ex nunc* megsemmisítési forma ugyanis *nem érinti az alkotmányellenes jogszabályon alapuló, a megsemmisítés előtt keletkezett jogviszonyokat*. Amennyiben a megsemmisítés a jogszabály hatálybalépéséig visszamenőleges lenne – *ex tunc* mód –, akkor a jogszabályon alapuló valamennyi jogviszonyt felül kellene vizsgálni. Emiatt az Alkotmánybíróság az *ex tunc* megsemmisítési formát *kivételesen és a fennálló jogviszonyok számának figyelembe vételével* alkalmazza.

Az Alkotmánybíróságnak azonban törvényi kötelezettsége elrendelnie az alkotmányellenes jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze alapján jogerős határozattal lezárt büntetőeljárás felülvizsgálatát akkor, ha az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól és az eljárásban alkalmazott rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetőleg intézkedés csökkentése vagy mellőzése, illetőleg a felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne²²¹.

bb) Az Alkotmánybíróság *ex tunc*, azaz visszamenőleges hatályú megsemmisítést alkalmazhat abban az esetben, ha ezt a jogbiztonság, illetve az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja; ez utóbbira alkotmányjogi panasz esetében kerülhet sor. A testületnek viszont egyik esetben sem kötelessége e módszert alkalmazni, tehát mérlegelési lehetősége van.

bc) Harmadik megsemmisítési mód a *pro futuro* – azaz a jövőbeli hatállyal történő – megsemmisítés, amely lehetőséget ad a jogalkotónak, hogy az Alkotmánnyal

²²⁰ 7/1994. (II. 18.) AB határozat. ABH 1994, 68, 70.

²²¹ *Petrétei József: Magyar Alkotmányjog... 150. o.*

összeegyeztethető új szabályozást megalkossa az alaptörvénnyel ütköző norma hatályon kívül helyezéséig. Az alkotmányellenes jogszabályi rendelkezés hatályban tartása – ami csak rövid ideig állhat fenn – esetenként a jogbiztonság érvényesülése miatt indokolható, ugyanis gyakran – a szabályozatlanságból eredő problémák kiküszöbölése érdekében – jobb az alkotmányellenes szabályozás, mint a szabályozás teljes hiánya. “A jogalkotásra rendelkezésre bocsátott időtartamot határnap tűzésével fejezi ki a Alkotmánybíróság”²²².

B) A vizsgálandó jogszabályok meghatározása

1. A nem hatályos jogszabály vizsgálati lehetősége

A jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei utólagos alkotmányossági vizsgálatát áttekintve tisztázni kell, hogy az Alkotmánybíróság milyen jogszabályok tekintetében gyakorolja e hatáskörét.

a) Elsőként le kell szögezni, hogy “nem létező jogszabály alkotmányosságának elbírálására... az Abtv. nem biztosít indítványozási jogot”²²³. Nem létező jogszabálynak tekintendő a már hatályon kívül helyezett jogszabály is²²⁴, ebben az esetben azonban – a jogalkalmazás szemszögéből nézve – vannak kivételek. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint *három esetben* jár el már hatályon kívül helyezett jogszabály tekintetében.

aa) Az első, ha bírósági eljárásban kellene alkalmazni a már nem hatályos normát, s a bíró – az eljárás felfüggesztése mellett – alkotmánybírósági eljárást kezdeményez²²⁵.

ab) Másodszor, ha alkotmányjogi panasz elbírálásakor kell adott esetben a már nem hatályos jogszabály alkotmányellenességét vizsgálni.

ac) A harmadik eset az öt éven belül elvégzendő adóellenőrzési ügyekben alkalmazandó, hatályon kívül helyezett jogszabályok utólagos alkotmányossági vizsgálata²²⁶, e jogszabályok hatálya ugyanis tovább él.²²⁷

Az Alkotmánybíróság összefoglalóan állapította meg, hogy “az Abtv. 38. § –án alapuló bírói kezdeményezés, a 48. §–on alapuló alkotmányjogi panasz, továbbá az öt éven belül elvégzendő adóellenőrzési ügyekben még alkalmazandó adójogszabályok esetében az alkotmányossági vizsgálatot akkor is elvégzi, ha a kérdéses jogszabályt a jogalkotó formálisan már hatályon kívül helyezte”²²⁸. Az utóbbi kategória létét az indokolja, hogy “az adóügyi jogszabályok formális hatályon kívül helyezésük ellenére tovább élnek az öt éven belül elvégzendő adóellenőrzési ügyekben, (ezért) kivételesen az Alkotmánybíróság a már formálisan hatályon kívül helyezett adójogszabályok alkotmányossági vizsgálatát

²²² 64/1997. (XII. 17.) AB határozat. ABH 1997, 380, 388.

²²³ 1581/H/1992. AB határozat. ABH 1994, 751, 753.

²²⁴ Osztvá Kiss László professzor véleményét, nézetem szerint a teljességbe ment jogszabályokkal kapcsolatban is szükség van a formális hatályon kívül helyezésre, mégpedig a jogbiztonság követelményének teljesítése miatt. Így önmagában a teljességbe ment jogszabály nem tekinthető hatályon kívül levőnek, vagyis a jogszabály “nem halhat el” magától.

²²⁵ Abtv. 38. §.

²²⁶ Az erre vonatkozó állásfoglalást a 2/1993. (XII. 14.) Teljes Ülési Állásfoglalás (a továbbiakban Tü. Áf.) tartalmazza.

²²⁷ 12/1994. (III. 2.) AB határozat. ABH 1994, 402, 403.

²²⁸ 912/B/1994. AB végzés. ABH 1995, 976, 977.

elvégi”.²²⁹ Alkotmányjogi panasz esetében pedig “a nem hatályos jogszabály alkotmányossági vizsgálatának az alkotmányértés megállapításán túlmenő eljárásjogi következménye a konkrét esetben való alkalmazhatóság kizárása lehetne. Ennek azonban törvényi feltétele, hogy azt az “eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke” indokolja”.²³⁰

b) Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy amennyiben nem egy konkrét ügyre szorítkozóan, hanem általános érvennyel tiltja meg a formálisan hatályon kívül helyezett, de a korábbi jogviszonyokra továbbra is irányadó rendelkezés alkalmazását, az ilyen tilalom mind a folyamatban lévő, mind a később induló ügyekben – az Abtv. 27. § (2) bekezdéséből következően – a jogalkalmazó szervekre és az ügyfelekre egyaránt kiterjed.²³¹ A formailag már hatályon kívül helyezett jogszabály megsemmisítésének kimondására nem kerülhet sor, az *szükségtelen*²³². Ezért alkotmányellenesség megállapítása esetében az Alkotmánybíróság az érintett jogszabályoknak vagy rendelkezéseknek a konkrét ügyben történő alkalmazását, vagy általános érvennyel a jövőbeli alkalmazását tiltja meg. Az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy a már hatályon kívül helyezett, de ténylegesen tovább élő adóügyi jogszabályok alkotmányellenessége esetén az alkalmazás általános érvényű tilalmáról szóló rendelkezés – az Abtv. 40. §-ában meghatározott – megsemmisítéssel azonos hatású alkotmánybíróági döntést jelent.²³³

c) Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. “1., 37., 40. §-ára és a 42. § (1) bekezdésére figyelemmel *a nem hatályos jogszabály tekintetében*”²³⁴ nincs helye utólagos és elvont normakontroll eljárásnak, ha annak egyedüli eljárásjogi következménye – az alkotmányellenesség megállapítása esetén is – a jogszabály hatályvesztésének kimondása lehetne”.²³⁵ Az Alkotmánybíróság az eljárás tekintetében több, a jövőbeli szabályozás kialakításánál is figyelembe veendő megoldást alakított ki. Ilyennek tekinthető, hogy ha “az alkotmányellenesség csak az egész jogszabály hatályon kívül helyezésével orvosolható, az alkotmányellenes jogszabály felhatalmazásán alapuló, annak végrehajtását szolgáló... rendelet okafogyottá...” válik, ezért az Alkotmánybíróság azt ugyancsak *hatályon kívül helyezi*²³⁶.

d) Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint²³⁷, *ha az indítványban megjelölt jogszabály hatályát veszti, de az új jogszabály a sérelmezett rendelkezést szó szerint, illetve azonos „rendelkezési környezetben” változatlanul tartalmazza, az Alkotmánybíróság a hatályos rendelkezés tekintetében lefolytatja a vizsgálatot*²³⁸. Fontos tehát, hogy ez esetben mind a szabályozási környezet azonos, mind a támadott rendelkezésnek a korábbi előírással (előírásokkal) való szó szerinti azonossága fennáll²³⁹. Mindez önkormányzati

²²⁹ 7/1994. (II. 18.) AB határozat. ABH 1994, 68, 69.

²³⁰ 1352/D/1992. AB határozat. ABH 1995, 648, 649.

²³¹ 7/1994. (II. 18.) AB határozat. ABH 1994, 68. A kifejtett rész fontosságát hangsúlyozandó, érdemes megemlíteni, hogy az idézett rész a tenorban található.

²³² Megemlíthető, hogy nem szükségtelenségről, hanem lehetetlenségről van szó. A már hatályon kívül helyezett jogszabályt ugyanis nem lehet megsemmisíteni, az már semmi(s). Más kérdés persze, hogy a belőle fakadó jogkövetkezmények tovább hat(hat)nak. Az érvénytelenségre és a semmisségre vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlatot illetően lásd.: *Petrétei József: A jogszabályok érvényessége és hatályossága a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában.* In.: Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Pécs 2000. (Szerk. *Petrétei József*). 161. o.-tól.

²³³ 7/1994. (II. 18.) AB határozat. ABH 1994, 68, 70.

²³⁴ A határozatot a kiemelt résszel az 1449/B/1992. AB végzés egészítette ki. ABH 1994, 859.

²³⁵ 1449/B/1992. AB határozat. ABH 1994, 561, 564.

²³⁶ Vö. a 16/1995. (III. 13.) AB határozattal. ABH 1995, 464, 466.

²³⁷ Vö. az 1425/B/1997. AB határozattal, ABH 1998, 844, 845.

²³⁸ 137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545.

²³⁹ 475/B/2004. AB végzés. ABH 2005, 1751, 1752.

rendeletek esetében lehet tipikus, bár értelemszerűen központi jogszabályoknál sem kizárt. Adott esetben az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a testület hatályát veszített jogszabály alkotmányellenességét főszabályként – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz kivételével – nem vizsgálja²⁴⁰. Az Alkotmánybíróság azonban a konkrét esetben azt is megállapította, hogy az önkormányzati rendelet módosított szabályai is tartalmazzák az indítványozó által kifogásolt szabályozási módot. *Ezért az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően²⁴¹ – az alkotmányossági vizsgálatot a hatályos rendelkezések tekintetében folytatta le²⁴².*

2. A hatályba lépés időpontjához viszonyított eljárási kötöttség

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában több ízben és több aspektusból is felmerült az a probléma, hogy akár a Jat. (mint a jogalkotás rendjét alapjaiban meghatározó törvény), akár az Alkotmány változása kihat-e a korábbi szabályok alapján kibocsátott, s hatályban maradt norma formai alkotmányosságára. Az Alkotmánybíróság ez irányú gyakorlatát összegző 54/2001. (XI. 29.) AB határozatában rámutatott, hogy a Jat. hatálybalépése vagy az Alkotmány változása önmagában nem teszi alkotmányellenessé a korábban kibocsátott normát²⁴³. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogalkotás rendjének változása nem jár azzal a következménnyel, hogy a korábban kibocsátott (de az új szabályok értelmében jogforrástani szempontból nem megfelelő) normák alkotmányellenessé válnak. Ugyanakkor ezek módosítása tekintetében csak az új szabályok szerint lehet eljárni. Az ekképpen módosult (tehát a régi és az új jogalkotási rend jellemzőit egyaránt magán viselő) jogszabály – pusztán e formai szempontból megközelítve – nem minősül alkotmánysértőnek²⁴⁴.

Az Alkotmánybíróság emiatt már működése kezdetén, a 2/1991. (X. 29.) Tü. Áf. alapján kialakította gyakorlatát, mely szerint a Jat. hatálybalépéséig (1988. január 1.) a megalkotásuk időpontjában jogforrástani szempontból nem alkotmányellenes, ám a későbbiek során alkotmányossági szempontból elégtelenné vált jogforrási szinten megalkotott jogszabályoknak kizárólag e formai alkotmánysértés címén történő megsemmisítésétől tartózkodik ugyan, ha azonban a formai alkotmánysértés tartalmi alkotmánysértéssel párosul, a jogszabályt az utólagos normakontroll eljárás keretében megsemmisíti.²⁴⁵ A megsemmisítésnek kizárólag formai okok miatti mellőzése a “régi jog” tekintetében a jogbiztonság figyelembevételével indokolható, mivel számos korábbi jogszabályt – különösen törvényerejű rendeletet – kellene csupán amiatt megsemmisíteni, mert azt a hatályos szabályozás értelmében törvényi formában kellene megalkotni. Mindezeket figyelembe véve, e jogszabályok tekintetében a demokratikus legitimáció hiánya miatt mégis indokolt lenne – most már – a formai okok miatti megsemmisítés, de *kizárólag pro futuro* jelleggel. A pro futuro megsemmisítés indoka az, hogy a jogbiztonság elve ne sérüljön, de e jogszabályok összhangba hozása az Alkotmánnyal – most már törvényhozási úton – mégis megtörténjen. Elképzelhető változtatási lehetőség lehetne, hogy az Alkotmánybíróságnak *kötelezően* kb. egy éves határidőt kellene előírnia, ez alatt az Országgyűlés minden nehézség nélkül, akár változatlan szövegezéssel fogadhatná el e

²⁴⁰ 10/1992. (II. 25.) AB határozat 1992, 72, 76.

²⁴¹ 137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 882/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 861, 862.

²⁴² 470/B/1998. AB határozat. ABH 2005, 1381, 1382.

²⁴³ ABH 2001, 421, 428.

²⁴⁴ 162/E/2001. AB határozat. ABH 2002, 1219, 1228.

²⁴⁵ 58/1991 (XI. 8.) AB határozat. ABH 1991, 289, 290., valamint 61/1995. (X. 6.) AB határozat. ABH 1995, 317, 318.

jogszabályokat. Megfelelő előkészítés mellett ez nem jelentene jelentős mértékű jogalkotói megterhelést, másrészt ma már nehezen indokolható a jogbiztonságra hivatkozással a – jelenlegi felfogás szerinti – legitimációs alappal nem rendelkező, törvényi formát igénylő, főként a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) által elfogadott jogforrások ilyenkénti létezése.

3. A jogforrási szint szerepe

Az Alkotmánybíróság normakontroll eljárása a jogszabályi hierarchiára tekintettel épül fel. Ez azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintűvel, mivel az alkotmányellenességet eredményezne. Amennyiben tehát valamely jogszabály nálánál magasabb szintűvel ütközik, az alkotmányellenes, így azt az Alkotmánybíróság megsemmisíti. Bár az Alkotmánybíróság a jogrendszer, illetőleg a jogszabályok összefüggésének alkotmányosságát – a rá vonatkozó hatásköri szabályok szerint – nem vizsgálja,²⁴⁶ a jogforrási hierarchia kérdése alkotmányossági kérdés. Az Alkotmánybíróság szerint a magasabb jogszabály későbbi rendelkezése – külön módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezés nélkül is – a korábbi jogszabály módosítását jelenti. Másrészt, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságának is feltétele, hogy központi jogszabály rendelkezésével ne ütközzék.²⁴⁷ A jogforrási hierarchia főszabálya alól azonban szűk körben azonban vannak kivételek, melyek nagyrészt az ebből a szempontból speciális jellegű önkormányzati rendeletekkel állnak kapcsolatban.

a) A jogforrási hierarchia sérelmének nem alkotmányellenes változatai

a) Egyik ilyen kivételt eredményező jelenség lehet, hogy a magyar jogrendszer fejlődési iránya szerint perspektivikusan csökken a jogforrási hierarchia jelentősége.²⁴⁸ Ebből adódóan a szakirodalomban is megfogalmazódott követelmény, miszerint amennyiben a magasabb szintű jogszabály kibocsátója megsérti az alacsonyabb szintű jogszabály kibocsátójának a szabályozási jogkörét, akkor nem a jogforrási hierarchia alapján kellene megítélni az önkormányzati rendelet alkotmányosságát, hanem aszerint: a magasabb szintű jogszabály nem sértette-e meg a helyi önkormányzat Alkotmányban, vagy törvényben kapott szabályozási jogkörét. Ez utóbbi esetben a magasabb szintű jogszabály alkotmányellenességének megállapítására volna lehetőség, tehát nem a jogforrási hierarchia alapján történne döntés.

b) Másik problematikus része az elképzelésnek az lehet, hogy mi történjen abban az esetben, amikor a jogforrási hierarchia szerint az önkormányzati rendelet ugyan ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, ám ez az ominózus jogszabály egy nálánál is magasabb szintűvel ütközik, mellyel a támadott önkormányzati rendelet teljesen összhangban van. Ebben az esetben nyilván indokolatlan lenne az önkormányzati rendeletet megsemmisíteni a hierarchia sérelmére való hivatkozással.²⁴⁹ A jogforrási hierarchia figyelembe vétele itt tehát más szinten érvényesül, s nem csak a két, eredetileg a vizsgálatba vont jogszabály viszonyában történik a vizsgálat.

²⁴⁶ 988/B/1993. AB határozat. ABH 1999, 473, 474.

²⁴⁷ ABH 1995, 129, 135. és ABH 1997, 551, 552 és köv.

²⁴⁸ Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. Magyar Közigazgatás, 1992/12. 705. o.

²⁴⁹ Ádám Antal ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság részére indokoltak látná megadni a hivatalból való eljárás jogát. Vö. Ádám Antal: A jogszabályok alkotmánybírósági ellenőrzéséről. Jogtudományi Közlöny 1992/12. 530. o.

c) Formailag jogforrási hierarchia sérelmével jár, ám mégsem eredményez alkotmányellenességet az a jelenség, ha az önkormányzat rendelete valamely központi jogszabály által rendezett és bizonyos feltételek mellett lehetővé tett tevékenységgel szemben *körülhatárolt területi kiterjedtséggel megszorító feltételeket állapít meg*, anélkül, hogy a magasabb szintű jogszabály lehetőséget biztosító rendelkezéseinek érvényesülését általános jelleggel megakadályozná²⁵⁰. Példaként említhető a szentendrei önkormányzat egykori rendelete, mely a település *egész területén betiltotta a szexlapok árusítását*²⁵¹, illetve a Tisza egyes holtágain való motorcsónak–közlekedés, illetve adott település meghatározott utcáiban az autóközlekedés betiltása (sétálóutcák létesítése). Az Alkotmánybíróság a 17/1998. (V. 13.) AB határozatában kimondta, hogy az adott ügyben alkotmányossági vizsgálat alatt álló önkormányzati rendelet nem az adott település egész területén rendelte megszorítólag alkalmazni a vizsgálat szempontjából szóba hozott törvény előírásait, hanem csak a képviselő–testület által szükségesnek ítélt közterületek mentén, s emiatt nem volt alkotmányellenes a szabályozás²⁵².

Az Alkotmánybíróság 1991. óta következetes gyakorlata szerint ugyanis, ha valamely magatartást az országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt a képviselő–testület nem tilthatja meg az egész illetékességi területére kiterjedő érvénnyel. Annak azonban nincs akadálya, hogy az önkormányzati rendelet a város vagy község egyes övezeteire (földrajzilag pontosan meghatározott részeire, egyes utcáira, meghatározott objektumok körzetére) vonatkozó tilalmat vagy korlátozást állapítson meg. Ugyanúgy az sem alkotmányellenes, ha az önkormányzati rendelet a helyi lakosság érdekében, ugyancsak egyes övezetekre kiterjedő érvénnyel, szigorúbb korlátozást vagy tilalmat állapít meg, mint azt az országos jogszabály általános érvénnyel tette²⁵³.

b) Azonos szintű jogszabályok közötti ütközés

Az azonos szintű jogszabályok közötti ütközéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ilyen esetekben pusztán az ebből eredő jogbiztonság sérelemre nem alapozható az alkotmányellenesség megállapítása, vagyis az azonos szintű normák ütközésének tartalmi alkotmányellenességgel is kell párosulnia ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság normakontroll eljárásában felülvizsgálhatók legyenek és megsemmisíthetők legyenek²⁵⁴. Az *ugyanazon törvényen belüli* ellentétes szabályozás azonban – különösen ha az a címzettek, az érintettek, a kötelezettek eltérő körére vonatkozik – már olyan fokú jogbizonytalanságot jelent, amely alkotmányellenes. Az anyagi alkotmány sértés, az alapjogi jogsértés itt ugyanis önmagában annak következtében megállapítható, hogy az érintett állampolgároknál olyan fokú jogbizonytalanságot eredményezhet, amely kötelezettségeik teljesítését kiszámíthatatlanná, félreérthetővé és bizonytalanná teszi²⁵⁵. Más a helyzet azonban a minősített törvények egyszerű törvények általi módosítása esetében. Bár a minősített törvény a jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény felett,²⁵⁶ a meghozatalához szükséges minősített többség megkövetelése nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia,

²⁵⁰ 63/1991. (XI. 30.) AB határozat. ABH 1991, 406, 407.

²⁵¹ A képviselő–testület emiatt túllépte az Ötv. 16. § (1) bekezdésében meghatározott jogkörét.

²⁵² ABH 1998, 155, 157.

²⁵³ Az ezzel kapcsolatos gyakorlatra vonatkozó példákkal összefüggésben vö. 2219/H/1991. AB határozat. ABH 1992, 715, 716–718., valamint 958/H/1993. AB határozat. ABH 1994, 781, 784.

²⁵⁴ 35/1991. (VI. 20.) AB határozat. ABH 1991, 153, 154.

²⁵⁵ Vö. a 21/1993. (IV. 2.) AB határozattal.

²⁵⁶ Vö. 4/1993. (II. 12.) AB határozattal. ABH 1993, 48, 63. Az Alkotmánybíróság szerint az eltérő szavazataránnyal elfogadott törvények közötti viszonyt az Alkotmány 7. § (2) bekezdése alapján a jogalkotás rendjéről megalkotandó törvény rendezheti. ABH 1991, 528, 529.

amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni.²⁵⁷ *Ha az Országgyűlés e törvényalkotási-eljárási szabályokat megszegi, úgy az formai alkotmányellenességet eredményez, amelynek – az Alkotmánybíróság megsemmisítési jogkörére tekintettel – alkotmányjogi szankciója van.*²⁵⁸

4. A célszerűtlen, elavult rendelkezések problematikája

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján a *célszerűtlen, igazságtalan, „rossz”* jogszabályok *önmagában e jellemzőik miatt nem válnak alkotmányellenessé*²⁵⁹. Ennek következtében megsemmisítésükre csak akkor van lehetőség, ha tartalmi alkotmányellenesség is felmerül velük kapcsolatban. Ugyancsak *nem eredményez önmagában alkotmányellenességet a terminológia elavultsága*. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis a terminológia elavultsága *önmagában nem eredményezi a jogbiztonság sérelmét, ezért nem is alkotmányellenes*²⁶⁰. *Az elavultság azonban eredményezhet alkotmánysértést, amennyiben tartalmi jogsérelemmel párosul*. Ilyen alkotmánybírósági érvelés volt, amikor az Alkotmánybíróság elavult és formai okból törvényt sértő ÉVM utasítást semmisített meg²⁶¹, más esetben viszont – a jogállamiság sérelmének hiánya miatt – kimondta, hogy az elavult, kiüresedett - „nyilvánvalóan meghaladottnak tekinthető”²⁶² – norma hatályon kívül helyezése nem az Alkotmánybíróság, hanem a jogalkotó szervek feladata, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e vonatkozásban elutasította²⁶³. Ugyanígy az Alkotmánybíróság mulasztást is megállapíthat. Egy alkalommal például a Kormány tagjai jogállásának elavult szabályozása miatt állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést²⁶⁴, mert az Országgyűlés nem tett eleget az Alkotmány 39. § (2) bekezdésében meghatározott jogalkotói feladatának²⁶⁵.

Ugyancsak nem vizsgálható a jogszabályok alkotmányossága értelmezési nehézségek és célszerűtlenség címén.²⁶⁶ Alkotmánysértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő, s a jogalkotói fogyatékoság a jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő.²⁶⁷ A jogrendszer átláthatósága és a jogi normák megismerhetőségének követelménye miatt azonban nem fogadható el, ha valamely rendelkezés hatályos szövegét

²⁵⁷ 1/1999. (II. 24.) AB határozat. ABH 1999, 25.

²⁵⁸ ABH 1999, 25, 33.

²⁵⁹ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, *Kilényi Géza* alkotmánybírói különvéleménye. ABH 1991, 236, 248.

²⁶⁰ 981/B/1991. AB határozat. ABH 1993, 561, 562.

²⁶¹ 53/1997. (X. 31.) AB határozat.

²⁶² ABH 1998, 323, 326.

²⁶³ 162/E/2001. AB határozat.

²⁶⁴ 49/1996. (X. 25.) AB határozat.

²⁶⁵ 7/2005. (III. 31.) AB határozat.

²⁶⁶ Az értelmezhetőség és végrehajthatatlanság tehát nem mindig alkotmányossági kérdés, hanem a jogszabály célszerűségére és alkalmasságára vonatkozó mérlegelés tárgya lehet. A jogszabályok célszerűségének vizsgálata azonban nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. 496/B/1990. AB határozat. ABH 1991, 425, 427. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló eljárásban csak alkotmányossági kérdéseket vizsgál, hatásköre nem terjed ki a jogi szabályozás célszerűségének és szakszerűségének vizsgálatára, és arra sincsen jogosítványa, hogy jogszabály-módosítást kezdeményezzen. 988/B/1993. AB határozat. ABH 1999, 473, 474.

²⁶⁷ 1263/B/1993. AB határozat. ABH 1994, 672, 673 és köv.

csak a teljes hatályos joganyag sokrétű egybevetése alapján lehet megállapítani.²⁶⁸ Szintén nem alkotmányossági kérdés önmagában a *jogi szabályozás technikája*. Emiatt nem alkotmánybírói feladat a jogalkotó fogalmazási stílusának és szövegszerkesztési módszereinek a minősítése.²⁶⁹ Mindezekon túlmenően valamely jogszabály önmagában *nem válik alkotmányellenessé akkor, ha korszerűtlenné vált, és veszített szabályozó erejéből*. “A jogalkotó hatáskörrel felruházott szerveknek nemcsak a jogszabály megalkotása előtt kell elemezniük a szabályozni kívánt társadalmi–gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és köteleességek érvényesülését, hanem a jogszabály érvényesülése során is. Ha a jogalkotó szerv azt tapasztalja, hogy az általa kibocsátott jogszabály korszerűtlenné vált, elsősorban saját hatáskörében köteles intézkedni.”²⁷⁰

C) Az utólagos normakontroll végzésére jogosult szervek

Az utólagos normakontrollal összefüggésben szükséges annak meghatározása, hogy mely szerv végezheti e tevékenységet. Ehhez viszont indokolt részletesen szemügyre venni azt a kérdést is, hogy mi tekinthető valójában utólagos normakontrollnak. Az Alkotmány és az Abtv. szerint az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a jogszabályok utólagos alkotmányossági *vizsgálata*. A hangsúly a “vizsgálata” kifejezésen van, ugyanis azt az előkérdést kell megválaszolni, hogy a vizsgálat jelent-e egyben megsemmisítési jogot is, vagy az nem feltétlenül következik ebből. Nézetem szerint önmagában a vizsgálat nem foglalja magában a megsemmisítés lehetőségét. (Ezt a nézetet erősíti az Abtv. 40. §-a is, mely külön kiemeli, hogy “ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg (ami egyben a vizsgálat következménye és végeredménye, tehát annak *lezárása*), a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisíti”. Ebből az következik, hogy a vizsgálat nem feltétlenül foglalja magában a megsemmisítési jogot, így tehát a két kategória elválhat, s el is válik egymástól.

Úgy tűnik tehát, hogy az utólagos normakontrollnak valójában két megjelenési formája határozható meg. Egyik az alkotmányossági vizsgálat, megsemmisítési jog nélkül (szűkebb értelemben vett normakontroll), valamint az alkotmányossági vizsgálat megsemmisítési joggal (tágabb értelemben vett normakontroll). Ennek alapján úgy vélem, hogy Magyarországon a tágabb értelemben vett normakontrollt az Alkotmánybíróság, míg a szűkebb értelemben vett normakontrollt minden más hatóság végezhet²⁷¹. Az Alkotmány 32/A. §-a, illetve az Abtv. 1. § b) pontja alapján is az látszik egyértelműnek, hogy az *Alkotmánybíróság* jogosult a jogszabályok utólagos (tágabb értelemben vett) alkotmányossági vizsgálatának elvégzésére, tehát az utólagos normakontroll gyakorlására. Ezt támasztja alá az Abtv. 38. § (1) bekezdése is, amely kimondja: “A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban lévő ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy állami irányítás egyéb jogi eszközét kell alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét észleli”.

D) A hatáskörrel kapcsolatban felmerülő változtatási lehetőségek

1. Az ideiglenes intézkedés bevezetése

²⁶⁸ 11/1994. (III. 2.) AB határozat. ABH 1994, 399, 401.

²⁶⁹ 167/B/1991/10. AB határozat. ABH 1991, 541, 542.

²⁷⁰ 751/B/1990. AB határozat. ABH 1990, 346, 347.

²⁷¹ Vö. Tilk Péter: Az utólagos normakontroll lehetséges jövője. Változtatási igények és javaslatok. Jogtudományi Közlöny 2001/2. 84. o.

Az utólagos normakontroll jelenlegi szabályozásán – véleményem szerint – alapjaiban nem indokolt változtatni. Az előírások azonban kétségkívül több irányban is bővíthetők. Meg lehetne teremteni például az “ideiglenes intézkedés” intézményét, s alkalmazásának megfelelő eljárási garanciáit is. Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás felülvizsgálatára kialakított koncepció²⁷² be is kívánja vezetni az ideiglenes intézkedés intézményét. A rendelkezéssel kapcsolatosan érdekes gondolatok azzal a rendelkezéssel összefüggésben merülhetnek fel, mely szerint, “ha az indítvánnyal támadott jogszabály (az állami irányítás egyéb jogi eszköze) vagy annak valamely rendelkezése nagy valószínűséggel alkotmányellenesnek látszik, az Alkotmánybíróság a jogszabály (állami irányítás egyéb jogi eszköze), illetve ezek valamely rendelkezése alkalmazását határozatával ideiglenesen felfüggesztheti, ha súlyos illetőleg a későbbiekben nem orvosolható hátrányok elhárítása, vagy más különös méltánylást érdemlő ok miatt azonnali intézkedésre van szükség”.

Az Alkotmánybírósággal kapcsolatos szabályozásban tehát teljesen új elemként jelenne meg az Abtvj2. szerint az ideiglenes intézkedés. Lényege, hogy ha – a jogegységi határozat kivételével²⁷³ – valamely, az Alkotmánybíróság által vizsgálat alá vont norma (illetve annak rendelkezése) nagy valószínűséggel alkotmányellenesnek látszik, az Alkotmánybíróság annak alkalmazását – az indítványozó kérelmére vagy hivatalból – határozatával ideiglenesen, a jogbiztonság érdekében felfüggesztheti, ha súlyos, illetőleg a későbbiekben nem orvosolható hátrányok elhárítása vagy más különös méltánylást érdemlő ok miatt azonnali intézkedésre van szükség. Az Abtvj2. szerint ez a felfüggesztés az Alkotmánybíróság érdemi döntésének meghozataláig, de legfeljebb kilencven napig tarthat. Az Abtvj1.-gyel ellentétben az Abtvj2. már nem rendelkezik úgy, hogy az erről szóló határozatot az érdekelteknek meg kell küldeni. Emiatt értelemszerűen szükség van a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételére, mivel a norma alkalmazását egyébként végző szervek ekként szerezhetnek ismereteket az őket kötelezően érintő alkotmánybírósági felfüggesztésről. A felfüggesztés ugyanis valamennyi, a norma alkalmazásával érintett ügy eljárásának felfüggesztését is eredményezi.

a) Az intézkedés több olyan jellemzőt hordoz, melynek áttekintése indokolt lehet. Egyik a felfüggesztés jogszabályi előfeltétele, hogy az adott norma „nagy valószínűséggel” alkotmányellenesnek látsszon. A „nagy valószínűség” fennálltáról való döntésben láthatóan kulcsszerepe van az előadó alkotmánybírónak, mivel az adott ügy valamilyen szintű vizsgálata és az ebből eredő ismeretek szükségesek ahhoz, hogy az alkotmányellenesség legalábbis valószínűsíthető legyen. Mindez azonban nem csökkenti a többi alkotmánybíró szerepét, mivel az intézkedést az Alkotmánybíróság, mint testület jogosult elrendelni. A probléma azonban éppen abban rejlik, hogy az alkotmányellenesség „nagy valószínűséggel” való fennállta csak valamiféle előzetes, az előadó alkotmánybíró általi vizsgálat, illetve elkészített tervezet (problematika) léte esetén értelmezhető, mondható ki. Az alkotmánybírósági ügymenetet – részben a törvényből, részben a gyakorlatból – áttekintve elmondható azonban, hogy az alkotmányellenesség valószínűsítése az ügyek jelentős hányadában – éppen az ügyteher következtében – csak röviddel a döntés meghozatala előtt, de az bizonyos, hogy jóval az indítvány benyújtása után értelmezhető, vagyis az indítványozástól számítva évek telhetnek el addig, míg a testület az alkotmányellenességet valószínűnek látván, ideiglenes intézkedést rendel el. Ebből következően az ideiglenes intézkedés – jellegéből adódóan – nem minden ügyben éri (érheti) el célját.

²⁷² Az Igazságügyi Minisztérium által 2000. február 10-i keltezéssel kiadott tervezet.

²⁷³ Az Abtvj1. alapján a jogegységi határozattal kapcsolatban is lehetőség lett volna ideiglenes intézkedést alkalmazni.

b) Az ideiglenes intézkedés fentebb jelzett időigényességét részben oldhatja, ha az elnök jogosult már a szignáláskor jelezni az alkotmányellenesség valószínűségét és az intézkedés alkalmazását javasolni, ehhez azonban az előadó bíró nincs kötve, így a testületnek be kell várnia az ő tervezetét és véleményét. Az elnök etekintetben egyetlen módon érvényesítheti akaratát, mégpedig úgy, hogy saját magára szignálja az ügyet. Mivel az elrendelés részletszabályai nincsenek tisztázva, emiatt az Ügyrendbe kell kerülniük, ugyanis az Abtvj2. hiányosságai mindenképpen szabályozási igényt vetnek fel. Kérdéses például, hogy az ideiglenes intézkedés elrendelésének indoklására vonatkozó jelzés az Alkotmánybíróság eljáró testületéhez csak az előadó alkotmánybírótól érkezhete, vagy lehet alapja másik alkotmánybíró észrevétele és álláspontja. Nem tisztázott, köti-e ez az észrevétel az előadó bírót, és ami fontosabb, kötve van-e a testület az előadó alkotmánybíró nézetéhez addig, míg e bíró nem készíti el tervezete tárgyalásra alkalmas változatát. Az ilyen jellegű szabályozatlanság, mivel éppen a testület belső működésével, eljárásával kapcsolatban hordoz tisztázatlan kérdéseket, veszélyeket rejt magában az Alkotmánybíróság eredményes működésére és nemkevésbé társadalmi megítélésére nézve. Csak remélhető, hogy nem szándékosan maradnak ilyen időzített bombák a tervezetekben.

c) További fontos jellemzője az új jogintézménynek, hogy az Alkotmánybíróság a norma alkalmazását akár az indítványozó kérelmére, akár hivatalból is felfüggesztheti, vagyis a testület – akár külső jelzés (például médiainformáció) alapján kialakuló – saját elhatározásából is ideiglenes intézkedést tehet. Az Abtvj2. azonban olyan alkalmazási feltételeket is megállapít, melyekkel kapcsolatban fontos látni, hogy azok együttes feltételek: egyrészt a jogbiztonság érdekében kerülhet rá sor, akkor, ha súlyos, illetőleg a későbbiekben nem orvosolható hátrányok elhárítása vagy más különös méltánylást érdemlő ok miatt azonnali intézkedésre van szükség. Akár a súlyos (vagy később nem orvosolható) hátrányok elhárítása, akár más különös méltánylást érdemlő ok miatt kerül is tehát sor a felfüggesztésre, a jogbiztonság védelmére való hivatkozásnak mindig meg kell jelennie a határozatban, enélkül ugyanis az elrendelés nem felelne meg a törvényi feltételeknek.

d) Érdemes eltűnődni azon, hogy mi történik akkor, ha a törvényi határidő lejártá előtt az Alkotmánybíróság – bármilyen gondossággal rendelte is el az ideiglenes intézkedést – nem tudja érdemi döntéssel befejezni az eljárást. Ekkor az ideiglenes intézkedés határidejének lejártá és az érdemi döntés meghozatala közötti időben folytatódhatnak a felfüggesztett jogszabályon alapuló konkrét jogalkalmazási ügyek, ami viszont az eljárásban részt vevők oldaláról joggal veti fel a kérdést: mi értelme volt az ideiglenes intézkedés alkalmazásának. Célszerű lenne emiatt az ideiglenes intézkedéssel kapcsolatos szabályozási elképzelést átgondolni, mivel e problémák nem szolgálják az alkotmányvédelmet, ütköznek a jogállamiság elvével és az eljárással érintetteknek – mindenfajta haszon nélkül – indokolatlan kellemetlenségeket okozhatnak.

e) Végezetül indokolt utalni rá, hogy mivel az ideiglenes intézkedés alkalmazása az Alkotmánybíróság mérlegelési jogába tartozik, az Alkotmánybíróság általi, megfelelő gondossággal történő igénybevétele az egyes ügyek vonatkozásában az eljáró hatóságoknak és más szervezeteknek valószínűleg nem okoz jelentős problémákat.

2. A főbb, változtatást javasoló szakirodalmi nézetek

1/ Az utólagos normakontroll az Alkotmány védelmét – főként a törvényhozó testülettel szemben²⁷⁴ – szolgáló, egyik legfontosabb alkotmánybírói hatáskör, amely éppen a

²⁷⁴ “... a parlament nem diszponálhat tetszése szerint az alkotmánnyal: az alaptörvény olyan stabil értékek hordozója, amelyeket nem lehet kiszolgáltatni a változó összetételű parlament változó többsége – esetenként napi politikai érdekek által befolyásolt – kénye - kedvének.” *Kilényi Géza: Az*

leggyakoribb alkalmazásának köszönhetően tekinthető a leghangsúlyosabb hatáskörnek²⁷⁵. Az intézmény gyakorlása révén az Alkotmánybíróság megállapíthatja a támadott jogszabály alkotmányellenességét, s ezt követően – saját hatáskörében eljárva²⁷⁶ – megsemmisíti azt. *Ádám Antal* szerint az “alaptörvényben... a magasabbrendű népakarat fejeződik ki, szemben a népképviselők többségének akaratát tükröző törvénnyel.” Ennek folytán “amikor az alkotmánybíróság az alaptörvény rendelkezése alapján a törvény alkotmányosságáról dönt, az alkotmányban megtestesülő legmagasabb rendű népakarat folytonos érvényesülését segíti elő a független népképviselők alkotmány sértő elhatározásával szemben.”²⁷⁷ Ennek megvalósulásában a vizsgált hatáskörnek jelentős szerepe lehet. Az utólagos normakontroll intézménye Magyarországon az egyik legvitatottabb hatáskör, egyben ez adja a magyar Alkotmánybíróság elé kerülő ügyek döntő hányadát. A probléma abban jelentkezett, hogy az Abtv. 1.§ b) pontja szerint bárki kezdeményezheti jogszabály és állami irányítás egyéb jogi eszköze utólagos alkotmányossági vizsgálatát (popularis actio)²⁷⁸. Ez következik egyébként az Alkotmány 32/A.§-a alapján is, ahogy a 4/1997. (I. 22.) AB határozatban ez kifejtésre került; az indítványozói kör szűkítése e hatáskör tekintetében tehát csak alkotmánymódosítással oldható meg. Az indítványozók széles köre főként a rendszerváltás idején volt problematikus, mivel az Alkotmánybíróságra a korábbi, jórészt elavult és alkotmányellenes joganyag átalakításában jelentős szerep várt. Ez annak ellenére történt így, hogy a meghatározó közjogászok – köztük neves alkotmánybírák is – úgy érveltek, hogy “az Alkotmánybíróság nem vállalhatja magára a jogrendszer átalakításának feladatát”²⁷⁹, valamint az Alkotmánybíróság nem végezheti el a komplex joganyag revízióját, így a tágabb összefüggések bánják az esetleges megsemmisítéseket.²⁸⁰ Az Alkotmánybíróság tehát az alkotmányvédelem ellátása mellett, versenyt futva az Igazságügyi Minisztériummal, quasi deregulációra kényszerült, holott nem ebből a célból hozták létre.²⁸¹ Az Alkotmánybíróság – a hatáskör gyakorlását korlátok közé szorítva – belső

alkotmánybíróságról. Magyar Közigazgatás 1991/1. 2. o.

²⁷⁵ “Az Alkotmánybíróság fő hatásköre az utólagos jogszabály-ellenőrzés.” Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei. Igazságügyi Minisztérium. Budapest 1989. jan. 30. In.: Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988-1990.) Szerk. *Kilényi Géza*. 233. o. Az alkotmányellenesség megállapítása esetén – az akkori tervezet szerint – eltérő következmények érvényesültek volna a törvények és más jogszabályok alkotmányossági vizsgálatakor. A tervezett szabályozásra vonatkozó elképzelés szerint az Alkotmánybíróság “az alkotmányellenesség megállapítása esetén a törvény végrehajtását felfüggeszti, az alacsonyabb szintű jogszabályt érvénytelennek nyilvánítja. Előbbi esetben az Országgyűlés a soron következő ülésen minősített többséggel dönt a törvény alkotmányosságáról.” 233. o.

²⁷⁶ Az Alkotmánybíróság kialakítása esetén felmerült, hogy *indirekt* megsemmisítés kerüljön a törvénybe, azaz az alkotmányellenes jogszabályt ne közvetlenül az Alkotmánybíróság semmisítse meg. Ezzel kapcsolatban fejtette ki *Kilényi Géza*, hogy “az indirekt hatályon kívül helyezés nem annyira a dolog érdemét tekintve, mint inkább eljárási rendjében különbözik a direkt hatályon kívül helyezéstől. A döntés ez esetben is az Alkotmánybíróság kezében van, ám a testület ostyába csomagolja a keserű pirulát, amelyet azonban a törvényhozó szervnek – akár tetszik neki, akár nem – le kell nyelnie.... Az indirekt hatályon kívül helyezés a direkt hatályon kívül helyezés udvariasabb – bár kétség kívül hosszadalmasabb – válfaja”. *Kilényi Géza*: Az alkotmányosság védelmének szervezeti garanciái a különböző országokban. Magyar Jog 1989/7-8. 608. o.

²⁷⁷ *Ádám Antal*: A jogrendszer alkotmányosodása... 356.-357. o.

²⁷⁸ Röviden, de érdemes megemlíteni, hogy a szakirodalomban is vita tárgya a Legfelsőbb Bíróság normatív jellegű aktusainak alkotmánybírósági felülvizsgálatának lehetősége, amely sem a jogszabályok, sem az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé nem sorolható.

²⁷⁹ *Kilényi Géza*: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíráskodás... 138. o.

²⁸⁰ *Sólyom László*: Ellenőrzött rendszerváltás. Világosság 1991/5. 369. o.

²⁸¹ Erre a feladatra az állandó jelleggel működő Deregulációs Hivatal alkalmasabb lenne, mivel más szempontok alapján végzi a jogtisztítást, másrészt fő tevékenységként látná azt el, nem pedig más hatásköre gyakorlása szükségképpen következményként.

állásfoglalásában kifejtette, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény hatálybalépésének időpontja (1988. január 1.) előtt keletkezett jogszabályok formai alkotmányellenességét csak akkor vizsgálja, ha az tartalmi alkotmányellenességgel is párosul²⁸². Másrészt az Alkotmánybíróság e hatásköre gyakorlása során – az alkotmányértelmezés mellett – “jelentős alkotmányfejlesztő szerepet tölt be. Alkotmányfejlesztő szerepét különösen felértékeli az, hogy az Alkotmánybíróság feladata nem egyszerűen a jogszabályok alkotmányosságának biztosítása, hanem a békés rendszerváltás alkotmányosságának megteremtése.”²⁸³

2/ A populáris akció–jelleg következménye egyrészt az ügyteher növekedését eredményezi²⁸⁴, másrészt – a laikus indítványozók²⁸⁵ miatt – az indítványok színvonalának csökkenését, sőt helyenként érthetlenségét okozza. A problémát többen abban vélik felfedezni, hogy a mindenki által kezdeményezhetőség indítványok özönét zúdítja a testületre, amely így működésképtelenné válik.²⁸⁶ *Lábady* Tamás további problémaként említi, hogy a bárki által kezdeményezhető normakontroll következtében a jogrendszer “holdbéli tájjá”²⁸⁷ alakul át, mivel a teljesen véletlenszerű indítványozás, s ezáltal a teljesen véletlenszerű megsemmisítések a részeiben alkotmányellenes, ám koherens jogrendszert eklektikussá teszik. Az indítványozás populáris akció jellegével kapcsolatosan számos kritika fogalmazódott meg, s az – egyesek szerint – áldatlan állapot felszámolását célozva több megoldási javaslat született, melyek közül jómagam egyet sem tartok alkotmányjogilag megfelelően átgondoltnak, illetve feltétel nélkül megvalósíthatónak. A szerzők többsége a kezdeményezési jogot érdekelttséghez kötné²⁸⁸, ügyvédkényszert írna elő, vagy illetékkötelessé tenné a jogintézményt. (Hasonló megoldást alkalmaz a *belga* Abtv., mely szerint utólagos normakontrollt indítványozhat “bárki, akinek ehhez érdeke fűződik”, az osztrák szabályozás szerint pedig az, “akit jogában az alkotmányellenesség közvetlenül sért”).²⁸⁹ A populáris akció korlátozására vonatkozó javaslatait *Lábady* Tamás foglalta össze legjobban rendszerezve.²⁹⁰ *Lábady* egyrészt tárgyi, másrészt személyi alapon véli korlátozhatónak az indítványozási jogot.

Tárgyi alapon a következő követelményeket fogalmazta meg:

- a) régi (rendszerváltás előtti) jogszabály új alkotmánnyal ne legyen ütköztethető (esetleg csak *törvény alatti szinten*);
- b) időkorlát bevezetése (a belga megoldás mintájára);
- c) a kizárólag hierarchikus ellentmondás kizárása a vizsgálatból, tartalmi alkotmányellenesség megkövetelése.

²⁸² Itt kell megjegyezni, hogy a Jat. módosítása aligha odázható el a továbbiakban.

²⁸³ *Sári* János: A jogalkotás és jogforrási rendszer az alkotmánybírósági határozatokban: az Alkotmány “láthatóvá tétele”. Magyar Közigazgatás 1994/8. 457. o.

²⁸⁴ Mivel a modern állam “törvényhozó-állam” is, az alkotmánybíróságok szerepe is megnövekszik. Vö. *Roman Herzog*: Az Alkotmánybíróság szerepe a parlamentáris demokráciában. Jogtudományi Közlöny 1992/6. 268. o.

²⁸⁵ Laikus alatt az alkotmányjogot, illetve az Alkotmánybíróság gyakorlatát nem kielégítően ismerőket értem, akik – ennek megfelelően – akár jogvégzett emberek is lehetnek.

²⁸⁶ Mások az akció populáris megszüntetését nem tartanák helyesnek. Vö. *Takács* Imre: A magyar alkotmánybíráskodás időszerű problémái és továbbfejlesztésének lehetőségei. In.: Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat. Hanns Seidel Alapítvány Budapest 1994. (Szerk. *Ádám* Antal) 101. o.

²⁸⁷ *Lábady* Tamás: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírósági eljárásban. Magyar Jog 1991/7. 388. o., valamint Uő.: A magyar Alkotmánybíróságról szóló törvény. Jogtudományi Közlöny 1992/6. 288. o.

²⁸⁸ Vö. *Maczó* Ágnes – *G. Nagy* Ilián: Új Magyar Alkotmány. Inter Leones 1995. Az általuk javasolt Alkotmány 114. § (2) bekezdése szerint *törvény és jogszabály* (sic!) alkotmányellenességének megállapítását csak az kezdeményezhetné, akit ez alapján érdeksérelem ért.

²⁸⁹ *Lábady* Tamás: A populáris akció ... 386. o.

²⁹⁰ *Lábady* Tamás: A populáris akció ... 390. o.

Személyi alapon a következő igényeket jelölte meg:

- a) ügyvédkényszer bevezetése;
- b) érdekeltség megkívánása az eljáráshoz;
- c) egyéni jogsérelem léte;
- d) folyamatban levő eljárás legyen;
- e) az Alkotmánybíróság válogathasson.

E javaslatok többsége számomra nehezen fogadható el.

a) Az érdekeltséggel kapcsolatban megjegyezhető, hogy a jogrendszer alkotmányossága, annak biztosítása (*Sólyom* László szerint *ad absurdum*) végső soron mindenki érdeke, akár amiatt is, mert a későbbiekben esetleg az ő esetében is az alkotmányellenes norma kerülne alkalmazásra, s így akkor kellene fellépnie ellene.

b) Az ügyvédkényszer bevezetése ellen felvethető érv, hogy – mivel a jogászképzésnek általánosságban nem része az alkotmánybírósági gyakorlat oktatása²⁹¹ –, és az alkotmányossági kérdések rendkívül sokféle összefüggésben vetődnek fel, az ügyvédek csak a beadvány formai kritériumainak teljesítésében tudnának tevékenyen részt vállalni, másrészt az ügyvéd tartalmi kérdésben nem is dönthetne az ügyfélre kötelezően, mivel ezzel átvinné az Alkotmánybíróság szerepét.

c) A “holdbéli táj” kritika valóban elfogadható, ám a jogrendszer átalakításával, illetve átalakulásával a probléma javarészen magától megszűnik. Az állandó alkotmánybírósági kontroll mellett kialakuló új jogrendszerben ugyanis nem jelenthet problémát a jogszabály egyes elemeinek megsemmisítése, részint, mivel már nem a megsemmisített norma helyébe lépő új, alkotmányos szabályhoz kell igazítani a fennmaradó, javarészt alkotmányellenes jogot, hanem fordítva (s ez jóval kisebb törvényhozói munkát jelent)²⁹², másrészt az Alkotmánybíróság által ilyen esetekben alkalmazott *pro futuro* hatályú megsemmisítés miatt. (A *pro futuro* megsemmisítésre – általában a jogbiztonság, ezáltal pedig a jogállamiság védelme érdekében – akkor kerül sor, ha a szabály alkotmányellenessége a jogbiztonságot kisebb mértékben veszélyeztetné, mint az *ex nunc* hatályú, joghézagot keletkeztető megsemmisítés).

d) Az illetékfizetési kötelezettséget – a testület viszonylag alacsony működési költségét is figyelembe véve – nem tartom sem célszerű, sem jogállami eszköznek. Az illetékfizetési kötelezettség irányulhat a költségek csökkentésére, ám – legalábbis véleményem szerint – semmiképpen nem lehet elsődleges célja az indítványozók elriasztása, s ezáltal az indítványmennyiség csökkentése²⁹³. Ennek megvalósítása a popularis akció megszüntetésével közvetlenül is elérhető. Az illetékfizetés bevezetése azért sem indokolható, mivel az esetek szinte 100 %-ában *nem kizárólag* a „saját ügyét” oldja meg az indítványozó az eljárás kezdeményezésével, hanem közvetetten az esetlegesen érintett más személyeknek is segítséget nyújt ezzel, továbbá az államnak is támogatást ad a jogrendszer alkotmányosságának kiteljesítéséhez. Más kérdés, hogy az eljárás megindításának oka a legtöbb esetben még az absztrakt utólagos normakontroll vonatkozásában is valamely, az indítvány háttérében meghúzódó saját ügy, azonban ez

²⁹¹ E probléma jelentőségét mutatja, hogy a Yale egyetem jogi karán oktatják a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatát. Vö. *Paczolay* Péter: Az alkotmánybíráskodás modelljei és az Európai Unió. Politikatudományi Szemle 1998/1. 134. o.

²⁹² Ennek az – általam logikusnak tartott – következtetésnek némileg ellentmond, hogy az Alkotmánybíróság a támadott normák kb. 30 %-át semmisíti meg, s ez az arány az első évtől kezdve változatlan. Vö. *Sólyom* László: Az alkotmánybíráskodás tizedik évfordulójára. In. Tíz éves az Alkotmánybíróság. Budapest, 2000. (szerk. *Bitskey* Botond). 35. o.

²⁹³ Ezen túlmenően az illeték nem is az Alkotmánybíróság bevétele lenne, hanem állami (költségvetési) bevétel.

nem minden alkalommal van így, és nem is feltétele az eljárás megindításának. Emiatt nem is beszélhetünk minden esetben közvetlen érdekeltségről.

e) A szakirodalomban felmerült az a nézet is, hogy az utólagos normakontrollra a jogszabály hatálybalépése után bizonyos idő elteltével (ezt a szerzők általában 2, illetve 3 évben határozzák meg²⁹⁴) ne kerülhessen sor, tehát az elévülés intézményének bevezetését javasolják.²⁹⁵ Ez a nézet véleményem szerint fenntartásokkal kezelendő. Számomra ugyanis képtelenség belátni, hogy az alkotmányellenes norma alkotmányellenessége mennyivel másabb három év elteltével, mint az előtt²⁹⁶. Az ilyen norma ugyanúgy sértheti a jogalanyok érdekét, mint a három éves cikluson még belül levő, a koherens, illetve erre törekvő jogrend szempontjából pedig nem kívánatos az alkotmányellenes, de támadhatatlan és (ilyen szempontból) érinthetetlen norma²⁹⁷. Az ehhez hasonló jellegű jogszabályi rendelkezések csak a jogalkotó által “emelhetők ki” a jogrendszerből, ám ezzel kapcsolatban is felmerülnek problémák. Az egyik, hogy ki, illetve mely szerv jelzi a jogalkotónak az alkotmányellenességet, ha az Alkotmánybíróság nem járhat el. A jogalkotónak ugyanis gyakran “nem érdeke” észlelni az alkotmányellenességet, másrészt presztízből sem hajlamos minden esetben megsemmisíteni az általa alkotott normát, mivel ez részben szakmai képességeit is kifogásolhatóvá tenné. A másik felvetődő kérdés az, hogy mi módon lehetne biztosítani az alkotmányellenesség megállapítását – ha a jogalkotó szervnek ez nem áll érdekében²⁹⁸ –, másrészt miképp lenne megoldható a hatályon kívül helyezésre kötelezés. Nyilvánvalóan nem lehet a jogalkotó szerv belátására bízni, hogy hatályon kívül helyezi-e a normát, amelyet ő maga alkotott, s azt mikor, milyen feltételek mellett teszi. E gondok feloldása csak *külső* szervtől várható el, ezért helyesebb a döntés jogát az Alkotmánybíróságra ruházni²⁹⁹, vagy pedig Alkotmányban előírni az ilyen esetekben a hatályon kívül helyezés feltételeit. Ez utóbbi megoldás azonban nem oldja meg az elsőként jelzett problémát. Helyesebb tehát, ha az Alkotmánybíróság továbbra is időkorlátozás nélkül járhat el az utólagos normakontroll iránti indítványok tekintetében.

f) Több szerző is azt a véleményt képviseli, hogy az Alkotmánybíróságnak “válogatási jogot” kellene biztosítani a beérkező indítványok között, mégpedig aszerint, hogy az elbírálástól alkotmányossági kérdés eldöntése várható-e, vagy sem.³⁰⁰ Ezzel a nézettel szemben – jóllehet az ún. “igazi” alkotmányjogi panaszra vonatkoztatva – *Kilényi Géza* fogalmazott meg kritikát. Véleménye szerint “...az ügyfelet, aki hozzánk fordul, mélységesen hidegen hagyják az alkotmányjogi elvi kérdések, ő azért fordul hozzánk, hogy a jogerős ítéletet semmisítsük meg, mert azt ő sérelmesnek tartja alapjogai szempontjából. Tehát őt nem az elvi kérdések izgatják...”³⁰¹ *Schmidt Péter* pedig úgy véli,

²⁹⁴ Vö. például *Ádám Antal*: A jogszabályok alkotmánybírói... 528. o.

²⁹⁵ *Takács Imre*: A magyar alkotmánybíráskodás... 101. o.

²⁹⁶ Érdemes itt utalni *Kiss László* alkotmánybíró véleményére, aki kifejti – *Szamel Lajos* törvénysértésre vonatkozó megállapításait követve –, hogy “alkotmányossági vizsgálat esetén nem lehet differenciálni kis és nagy, elhanyagolható és figyelembeveendő alkotmánysértések, illetőleg azok potenciális veszélyei között”. Vö. 1196/B/1997. AB határozat. Dr. *Kiss László* alkotmánybíró különvéleménye. ABH 1998, 806, 812.

²⁹⁷ Nem is említve azt az esetet, amikor a már több, mint három éve hatályban lévő norma a későbbi alkotmánymódosítás következtében válik alkotmányellenessé.

²⁹⁸ Ennek igazolására elég az alkotmánybírói megkeresésekre a törvénytervezetet előterjesztő ágazati miniszter által adott válaszokra utalni, amelyek az eddigi gyakorlat szerint szinte kivétel nélkül az indítványozó által támadott norma alkotmányossága mellett foglalnak állást.

²⁹⁹ Ez a gondolat *Charles Eisenmann*-nál merül fel elsőként. In.: *Charles Eisenmann*: La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d’Autriche. D’Aix-Marseille, 1986. Economica Presses Universitaires. 295. o. Idézi: *Ádám Antal*: Alkotmányi értékek... 179. o.

³⁰⁰ Így például *Lábaday Tamás*: A helyét kereső alkotmánybíráskodás. *Világosság* 1993/1. 39. o.

³⁰¹ *Kilényi Géza*: Az Alkotmánybíróság helye és szerepe az alkotmányvédelem garanciarendszerében. In.: *Jogi beszélgetések*. Kaposvár 1993-1996, 49. o.

hogy “egy ilyen »szabad választás« nem kívánatos diszkréciót szülhet.”³⁰² Véleményem szerint ennél is nagyobb gondot jelenthet az, hogy a “válogatás” esetleges bevezetésével a legfőbb alkotmányvédő szerv működése a kívülállók számára kiszámíthatatlanná válik. Senki nem láthatná előre ugyanis, hogy indítványa elbírálásra kerül-e, vagy nem. Ennek következtében pedig az Alkotmánybíróság működésének ez a része a kívülállók számára átláthatatlan és kiszámíthatatlan lenne, ami a jogbiztonság sérelmét eredményezné. A jogbiztonság ugyanis az állam szervei működésének átláthatósága követelményét is magában foglalja. Így aztán az ügghátralék nem csökkenne számottevően, kivéve, ha valamennyi beadványt – kvázi “sommás eljárás” keretében – megvizsgálnák, s amelyiktől a testület *többsége* szerint nem lenne várható “alkotmányjogi elvi kérdés eldöntése”, visszautasítaná az Alkotmánybíróság. Ezzel kapcsolatban érdekes kérdésként jelenhet meg, hogy a válogatási jog megléte esetén mi történne, ha a testület nem foglalkozna az ügygel, ám néhány – vagy akár csak egy – alkotmánybíró különvéleményt írna. Ők gyakorlatilag a különvéleményben megoldanák az ügyet, s mivel a különvéleményt joguk van a határozathoz csatolni, a többségnek be kellene várni őket. A különvélemény természetesen senkit nem kötne, ám az indítványozó ezen túl bárhol hivatkozhatna rá jogi érvelésként, sőt – *horribile dictu* – az Alkotmánybíróság esetleg lehetséges későbbi állásfoglalásaként. Ha viszont valamely jogalkalmazó hatóság eljárása során ez utóbbit komolyan venné, s az érveléssel azonosulna,³⁰³ már neki kellene indítványt beadnia, amit valószínűleg csak hatáskör hiányának fennállása esetén utasíthatna el a testület, ám semmiképpen nem “válogatási jogát” gyakorolva.

Az esetleges “válogatás” tehát, mivel gyakorlatilag ellenőrizhetetlen szempontok szerint folya, az önkényesség árnyékát is a testületre vetíthetné. Nyilván nem lehetne indokolni, hogy miért *nem* foglalkozott a testület egy-egy beadvánnyal, mivel ha nem foglalkozik vele, nem is vizsgálja azt, vizsgálat híján pedig nem tudja hitelt érdemlően felsorakoztatni a mellőzés okait. Amennyiben valamivel nem foglalkozik, minden valószínűség szerint nem is tudja azt megítélni. A részletekbe menő vizsgálat, s így a válogatás lehetőségének megteremtéséhez is szükség lenne valamiféle előzetes vizsgálatra a beadványok szempontjából, ekkor azonban már foglalkozott az ügygel a testület, csak egy ponton azt “abbahagyta”, arra hivatkozva, hogy annak elbírálásától lényeges alkotmányjogi kérdés eldöntése nem várható. A válogatás következtében bekövetkező kiszámíthatatlan működés véleményem szerint csorbítaná a jogbiztonságot, amely az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésében deklarált jogállamiság legfontosabb alkotóeleme. A kiszámíthatatlanságot tovább fokozza, hogy az indítványok többségénél nem látható előre, hogy alkotmányossági kérdés eldöntése függhet-e tőle, vagy sem. Jó példa erre a 32/1990. (XII. 22.) és az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, melyeknél jelentéktelennek mondható indítványok kapcsán máig ható alkotmányossági kérdések merültek fel. A hasonló határozatok további sorolása hosszan folytatható lenne.

g) Javaslatként fogalmazódott meg továbbá, hogy a testületnek – bizonyos esetekben – biztosítani kellene az utólagos normakontrollal kapcsolatban a hivatalbóli eljárás lehetőségét. Ennek oka az alábbiakban jelölhető meg: ha a támadott jogi norma valóban ellentétes a magasabb szintű normával, azonban ez a magasabb szintű norma viszont egy nálánál is magasabb szintű normával – esetleg magával az Alkotmánnyal – ütközik, s az említett magasabb szintű norma vizsgálatára nincs indítvány az Alkotmánybíróság előtt, akkor a formális jogalkalmazást követve az Alkotmánybíróságnak a nyilvánvalóan

³⁰² Schmidt Péter: Az Alkotmánybíróság és a központi államszervezet. In.: Alkotmánybíráskodás. Unió 1993. (Szerk. Kisényi Géza) 183. o.

³⁰³ Az azonosulás nem feltétlenül lenne kizárt, ugyanis nem az ügy tartalmi kérdésében, hanem annak kérdésében születne a különvélemény, hogy az indítványtól várható-e elvi kérdés eldöntése. Nem kizárt tehát, hogy tartalmi kérdésben a többség is egyetértene a leírtakkal.

alkotmányellenes norma alapján kellene határozatot hoznia. Az Alkotmánybíróság előtt ilyenkor két út áll. Az egyik, hogy az alkotmányossági vizsgálatot hivatalból kiterjeszti az alkotmányellenes normára.³⁰⁴ A másik, nem túl szerencsés megoldás az, hogy az alkotmánybírák “sugalmazására” ad be valaki indítványt. *Kilényi* alkotmánybíró ír arról, hogy a hivatalból való eljárás hiánya ilyen, megalázó módszerek alkalmazására kényszeríti a testület tagjait.³⁰⁵ *Ádám* Antal megjegyezte: az Alkotmánybíróság részére az utólagos normakontroll tekintetében biztosítani kellene az ex officio eljárásindítás lehetőségét. Ezzel biztosítani lehetne, hogy a testület “ne kényszerüljön a rendszerváltás előtt született, formailag mindenképpen alkotmányellenes minisztertanácsi és miniszteri rendeletekbe ütköző korszerű önkormányzati rendeletek megsemmisítésére.”³⁰⁶ A bevezetéstől tartózkodók megnyugtatóra nem felesleges megjegyezni, hogy a jelentős ügyteherrel birkózó testület megfelelő elbírálási probléma hiányában, “önmaga szórakoztatására” valószínűleg nem kezdeményezne ex officio jelentős mennyiségű utólagos normakontrollt. Ezen kívül nem lehet azt sem figyelmen kívül hagyni, hogy a rendszerváltás óta már sok év eltelt, s ez alatt a jogrendszer átalakítása, alkotmányossá tétele is jórészt megtörtént.

E) Az élő jog alkotmányossági vizsgálata és az alkotmányos követelmény meghatározása

Az “alkotmányos követelmények” meghatározása az Alkotmány-bíróság szerint az “alkotmánykonform értelmezésnek” a világ alkotmánybíróságain általánosan gyakorolt – de törvényi alapon csak ritkán nyugvó – megoldását ültette át a magyar jogba és a testület ezt alkalmazta a normaértelmezési hatáskörökről korábban kifejtett álláspontjához.³⁰⁷ A bevezetés közvetlen előzménye az ún. “élő jog” elmélet alkalmazása volt,³⁰⁸ mely szerint az Alkotmánybíróság élő jognak a jog 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 *állandó és egységes bírósági jogalkalmazási gyakorlatban alkotmányellenes tartalommal él* és realizálódik, az alkotmánybírósági eljárásban annak alkotmányellenességét meg kell állapítani³⁰⁹. A doktrína ellen emelt különvéleményében *Kilényi* alkotmánybíró a megoldás helytelenségére mutatott rá³¹⁰, kiemelve, hogy ekkor az Alkotmánybíróságnak arra van jogköre, hogy a határozat *indokolásában* kifejtse, melyik az adott jogszabálynak az az értelme, amelynek alapulvételével nem tekinti a rendelkezést

³⁰⁴ Jó példa erre a 44/1992. (VII. 23.) AB határozat (ABH 1992, 378, 380.), az 53/1993. (X. 13.) AB határozat (ABH 1993, 323, 326.), a 29/1995. (V. 25.) AB határozat (ABH 1995, 145.) valamint a 4/1997. (I. 22.) AB határozat (ABH 1997, 41.).

³⁰⁵ “Ha mi észleljük, hogy egy jogszabály, amit alkalmaznunk kellene alkotmányellenes, de nincs indítvány rá, akkor mi nem fordulhatunk senkihez, hanem tulajdonképpen egy alkotmányellenes jogszabály alapján kellene határozatot hoznunk. Hát ez egy nonszensz.” *Kilényi* Géza: Az Alkotmánybíróság helye és szerepe... 50. o. Ugyancsak a szerző utal rá, hogy hasonló probléma esetén “úgy egészen véletlenül befutott egy indítvány”. 51. o.

³⁰⁶ *Ádám* Antal: A jogszabályok alkotmánybírósági... 530. o.

³⁰⁷ 4/1997. (I. 22.) AB határozat. ABH 1997, 41, 49-50.

³⁰⁸ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint “élő jog” alatt a jogszabályt értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen kell érteni. ABH 1991, 272, 277. Kifejtése az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban található. ABH 1991, 272. o.-tól. Az elv a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatban is felbukkan. ABH 1998, 182. o.-tól.

³⁰⁹ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat. ABH 1991, 272, 277.

³¹⁰ Mindenképpen megjegyzendő, hogy *Kilényi* bíró sem a bírósági ítéletek hatályon kívül helyezése, hanem az ellen emelt szót, hogy alkotmányellenes bírói jogszabály-értelmezés miatt az egyébként alkotmányos értelemmel is rendelkező jogszabályt a testület megsemmisítse.

alkotmányellenesnek.³¹¹ A testület e kérdésben a későbbiekben finomított álláspontján, s az alkotmánykonform értelmezéssel operált tovább. Ennek lényege, hogy az Alkotmánybíróság, ha a normának van alkotmányos és alkotmányellenes értelmezése is, önmagában ezért nem semmisíti meg a jogszabályt, de határozatában megállapítja a norma alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelményeket. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy amennyiben a jogalkalmazó szervek a kifejtettek ellenére továbbra is az alkotmányellenes normaértelmezés szerint járnak el, az Alkotmánybíróság erre a norma megsemmisítésével reagál.³¹²

Kukorelli István az intézménnyel kapcsolatban az alábbiakra mutat rá: „A jogszabály megsemmisítése különösen súlyos eszköz, főként akkor, ha a megsemmisítésre szánt normának lehetne *alkotmányos olvasata* is, vagyis ha a norma az alaptörvénnyel összhangban is értelmezhető. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában megszilárdult az *alkotmányos követelmény meghatározása*³¹³; a testület a norma kímélete érdekében maga határozza meg az alkotmánnyal összhangban lévő értelmezés tartományát, kizárólag alkotmányossági nézőpontból (vagy ritkábban azt, hogy melyik értelmezés alkotmányellenes), és értelmezését a határozatok rendelkező részébe foglalja. *Az alkotmányos követelmény a jogalkotóknak vagy a jogalkalmazóknak szóló lehet*³¹⁴. Ritkább a jogalkotói; az Alkotmánybíróság ebben az esetben a szabályozási kötelezettség lényegét, annak alkotmányos kereteit határozza meg. A jogalkalmazói alkotmányos követelmény a normaalkalmazás számára jelöli ki az érintett norma alkotmányi értelmezési kereteit. Az alkotmányos követelmény azért kedvelt alkotmánybírósági eszköz, mivel szinte azonnal alkotmányos választ jelent a meglevő, értelmezési válságra – anélkül, hogy jogalkotásra készítené. Természetesen, ha az alkotmányos követelmény visszhang nélküli lesz, s nem sikerül ezáltal az alkotmánynak megfelelő állapotot helyreállítani, legközelebb az Alkotmánybíróság a norma megsemmisítése mellett dönthet. Az alkotmányos követelmény törvénybe illesztése fontos feladat, hiszen normakontrollhoz tartozása csak közvetetten és az alkotmánybírósági gyakorlat által kikényszerítetten igazolható”³¹⁵.

Ennek az intézménynek a törvényi szabályozása is igényként fogalmazódott meg. Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás felülvizsgálatával összefüggésben készített, alkotmánymódosításra vonatkozó törvényjavaslat³¹⁶ alapján az Alkotmány 32/G. §-a így rendelkezne: “Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt, illetve jogszabályi rendelkezést részben vagy egészben megsemmisíti, illetőleg megállapítja a jogszabály (jogszabályi rendelkezés) alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelményeket, a jogszabály egyes rendelkezéseinek tartalmát azonban nem változtathatja meg”.

A jogszabály egyes rendelkezései tartalmi megváltoztatásának tilalma, illetőleg ennek előírása – a gyakorlat normatív keretek közé foglalása mellett – azért is figyelemre méltó, mert a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésének automatikus következménye a

³¹¹ ABH 1991, 272, 286.

³¹² 1/1993. (IX. 13.) Tü. Áf. a bírói jogalkalmazás alkotmányossági felülvizsgálatánál követendő alkotmánybírósági gyakorlatról. Eszerint “a bírói jogalkalmazással kapcsolatos alkotmányossági kifogás (alkotmányjogi panasz) kétlépcsős alkotmánybírósági eljárást eredményezhet. Ha a bírói gyakorlat a vizsgált jogszabályt alkotmánysértő módon alkalmazza, az Alkotmánybíróság határozatban mondja ki a jogszabály alkotmányos tartalmát. (Lásd a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatot). Amennyiben a bírói gyakorlat figyelmen kívül hagyja az Alkotmánybíróság határozatát, s emiatt a jogszabály változatlanul alkotmánysértő jogalkalmazás eredményeként hatályosul, az Alkotmánybíróság az “élő jog” (már alkalmazott – lásd az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatot) elve alapján megsemmisíti a vizsgált jogszabályt”.

³¹³ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat

³¹⁴ Az értelmezett Alkotmány. (Szerk. *Holló* András és *Balogh* Zsolt.) Budapest, 2000, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 392-393. o.

³¹⁵ *Kukorelli* István (szerk.): i. m. 394-395. o.

³¹⁶ Az Igazságügyi Minisztérium 2000 február 10-i tervezete.

normatartalom megváltozása, ennél fogva a rendelkezés előírása ebben az értelemben felesleges, mivel az betarthatatlan. Más értelmezésben az előírás azokra az esetekre is utalhat, amikor a testület részleges normaszöveg–megsemmisítés alkalmával a nyelvtani szövegmódosítást végzi el, ekkor azonban a rendelkezés kifejezetten célszerűtlen. Nyelvtani pontatlanság vagy értelmezhetetlenség elkerülése végett az Alkotmánybíróság a részleges megsemmisítés helyett – ilyen értelmezést alapul véve – csak átfogóbb megsemmisítést alkalmazhatna, mely – a célszerűtlenség mellett – nagyobb veszélyt jelent a normatartalomra (illetve annak megváltozására) nézve, mint a nyelvtani pontosítások és hozzáigazítások elvégzése.

Indokolt ehelyütt egy sajátosság rövid méltatása: az új Abtv. elfogadása mindezekig nem történt meg – és nem is látszik rá esély –, az alkotmányos követelmény törvényi háttére időközben mégis megteremtődött. Érdekesség, hogy *az eddig jogszabályi alappal nem rendelkező alkotmánybírósági gyakorlatot – az alkotmányos követelmény meghatározásának lehetőségét – éppen a Ket. látja el stabil háttérrel, törvényi alappal, mégpedig az alkotmányjogi panasz vonatkozásában. A Ket. szerint³¹⁷, amennyiben az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján a jogszabályt nem, csak annak valamely lehetséges értelmezését nyilvánítja alkotmányellenessé, az alkotmányellenes értelmezés eredményeképpen hozott határozat tekintetében az alábbi szabályokat kell alkalmazni: a jogerős határozatot hozó szerv felügyeleti szerve a határozatot megváltoztatja, illetve megsemmisíti, és szükség esetén az ügyben eljáró hatóságot új eljárásra utasítja*, természetesen csak akkor, ha bírósági felülvizsgálatra nem került sor.

Igen részletes elképzeléseket tartalmaz a 2003 augusztusi elképzelésrendszer is.

Az utólagos normakontrollal összefüggésben az Alkmód2. jelentős bővítésként tartalmazza az állami – és a korábitól eltérően, külön nevesítve az önkormányzati – irányítás egyéb jogi eszközeinek vizsgálati lehetőségét, valamint – komoly előrelépésként – megteremti a jogegységi határozatok alkotmányossági vizsgálat alá vételének alapját is³¹⁸.

Az új törvény tervezete a jelenlegi megoldástól eltérően az alkotmányellenesség utólagos vizsgálatát nem a nemzetközi szerződésbe ütközés előtt, hanem azt követően tárgyalja, így a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos alkotmánybírósági eljárásokat egymást követően kívánja szabályozni.

a) A jelenlegi megoldáshoz képest az Abtvj2. nem külön rendelkezésben, hanem a tartalmi elemekkel együtt mondaná ki, hogy e hatáskör indítványozására bárki jogosult. Pontosabbá válna viszont az előírás tekintetében, hogy nem „jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszközének megsemmisítését” kifejezéssel élne a jogalkotó (Abtv. 37.§), hanem a „hatályos vagy már kihirdetett, de hatályba még nem lépett” normákra vonatkoztatná a törvény az eljárást (Abtvj2. 46. §). Csupán fogalmi változás lenne, hogy a jelenlegi, „részben vagy egészben történő megsemmisítés” helyett a felsorolt normák egésze vagy azok rendelkezése tekintetében lefolytatott alkotmányossági vizsgálatról szólna a törvény. A jogegységi határozat tekintetében az Abtvj2. az Abtvj1.-től eltérően már nem teszi lehetővé a jogegységi határozat rendelkezése tekintetében történő kezdeményezést, csupán a teljes határozat vonatkozásában

b) A bíró által kezdeményezhető konkrét normakontrollra vonatkozó szabályok – a lehetséges vizsgálat alapjául szolgáló normák körének bővülésén túlmenően – több

³¹⁷ 117. § (1) bekezdés.

³¹⁸ A Legfelsőbb Bíróság részéről tapasztalható számottevő ellenállás miatt azonban kétséges az elfogadás sikeressége. Az Alkmód2. – annak feleslegessége miatt – nem szerepeltetné a szövegben az Abtvj1.-ben még jelen lévő „Legfelsőbb Bíróság” kifejezést, mivel értelemszerű, hogy csak e szerv jogegységi határozatáról lehet szó.

vonatkozásban változnának, részletesebb szabályozási tartalmat nyernének. A rendelkezés abban is pontosabbá válna, hogy törvény írná elő a bíró által alkalmazandó aktus formáját: a felfüggesztésre és az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére végzéssel kerülne sor³¹⁹. A jogegységi határozattal kapcsolatban újítás az Abtvj1.-hez képest, hogy a tervezet már nem a jogszabályokhoz vagy az egyéb jogi eszközökhöz kapcsolódó jogegységi határozatok felülvizsgálatáról szólna. A nem hatályos jogszabály alkotmányossági vizsgálatának lehetőségét kialakító alkotmánybírói gyakorlatot átvéve az Abtvj2. kimondaná, hogy a bíró indítványára az Alkotmánybíróság az adott norma alkotmányellenességét akkor is megvizsgálja, ha az vagy annak valamely rendelkezése időközben már hatályát veszítette, illetve a jogegységi határozatot visszavonták. Ennek oka abban jelölhető meg, hogy a bíróság előtt folyamatban levő konkrét ügyben számos esetben már nem hatályos jogszabályt vagy más normát kell alkalmazni, emiatt azok alkotmányosságát is vizsgálat tárgyává kell tenni. Nem kifejezetten ezzel a rendelkezéssel függ össze, de meg kell említeni, hogy az utólagos normakontrollal kapcsolatban az Alkotmánybíróság gyakorlata – a speciális, önállóan is nevesített esetben, az alkotmányjogi panaszon túl – még egy vonatkozásban teret enged a már nem hatályos norma alkotmányossági vizsgálatának, mégpedig akkor, ha olyan adóügyben kell alkalmazni, ami még öt éven belülnek tekinthető³²⁰. Mivel erre nézve az Abtvj2. nem tartalmaz előírást, továbbra is az Alkotmánybíróság gyakorlatán alapulna az ilyen normák vizsgálata. Az új szabályozás megalkotásakor azonban indokolt lenne következetesen valamennyi esetet a törvényi szabályozási szintre emelni.

c) Továbbra is fennmarad – bár más megfogalmazásban – az a kitétel, mely szerint a bíró általi eljárást kezdeményezheti az, aki szerint a folyamatban lévő ügyében alkalmazandó jogszabály, egyéb jogi eszköz vagy jogegységi határozat alkotmányellenes. A bíró továbbra sem köteles eleget tenni az erre irányuló kérelemnek, ami amiatt fontos, hogy az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezése ne válhasson az ügy elhúzásának eszközévé. A fél esetleges sérelme az alkotmányjogi panasz által orvosolható, így a kérelmének bírói visszautasítása nem okoz számára különösebb jogsérelmet³²¹.

d) Eddig nem volt *expressis verbis* nevesített kitétel, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság a bíró indítványa nyomán a támadott aktust vagy annak rendelkezését megsemmisíti, illetve a jogegységi határozat alkotmányellenességét mondja ki, a bíróság azokat a folyamatban levő ügyben nem alkalmazhatja. Kérdés, hogy nem lehetne-e ezt valamennyi, folyamatban levő ügygel kapcsolatban előírni. Némileg aggályos lehet a megoldás abban a tekintetben, hogy már megállapítottan alkotmányellenes rendelkezés alkalmazására miért van szükség azokban az ügyekben, ahol a bíró valamely oknál fogva nem kezdeményezett alkotmánybírói eljárást. Etekintetben az egységes jogalkalmazási gyakorlat is sérelmet szenvedhet, ezen túlmenően pedig a diszkrimináció–tilalommal kapcsolatban is problematikus lehet az új szabálytervezet. Véleményem szerint minden további nélkül elő lehetne írni, hogy valamennyi ügyben az Alkotmánybíróság döntésének figyelembe vételével folytatódjon az eljárás. Bár ez ellen a jogbiztonság elve felhozható, nézetem szerint az alkotmányosság és az egységes jogalkalmazási gyakorlat biztosítására vonatkozó igénynek elsőbbséget kell élveznie.

³¹⁹ Abtvj1. 47. §.

³²⁰ 7/1994. (II. 18.) AB határozat. ABH 1994, 68, 69.

³²¹ A későbbi orvoslási lehetőség ellenére is megállapítható, hogy „helyzeti előnyt élveznek azok az érintettek, akiknek az ügyében a perbíróság még az eljárás folyamán megkeresi az Alkotmánybíróságot”, mivel egyrészt az alkotmányjogi panasz benyújtásának az „érintett egyedi ügyben esedékes végrehajtásra nincs halasztó hatálya”, másrészt „az alkotmányjogi panasz elintézésének az alkotmánybírói eljárásban nincs határideje”. Vö.: *Uitz Renáta*: Egyéni jogsérelmek és az Alkotmánybíróság. *Fundamentum* 1999/2. 43. o.

Kérdéses továbbá az is, hogy ez az alkalmazási tilalom miként alakul, ha alkotmánykonform értelmezést végez az Alkotmánybíróság. Erre vonatkozóan sem lenne felesleges részletes szabályokat rögzíteni az új törvényben.

e) Sajátos típusa a konkrét utólagos normakontrollnak az ügyészi óvással kapcsolatosan induló alkotmánybírósági eljárás. A jelenlegi rendelkezések is etekintetben változáson esnek át. A hatályos törvényi rendelkezés szerint, „ha a Kormány rendeleténél alacsonyabb szintű törvénysértő jogszabállyal, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközével szemben az ügyész – általános törvényességi felügyeleti jogkörében – óvást nyújtott be, amellyel az aktust kibocsátó szerv nem ért egyet, e szerv az óvást az Alkotmánybíróság elé terjeszti elbírálás végett, és erről az előterjesztés indokainak közlésével az ügyészt értesíti³²². Ezzel szemben az Abtvj2. akként fogalmaz, hogy „ha az ügyész a Kormány tagjának rendeletével³²³ vagy az állami és önkormányzati irányítás egyéb jogi eszközével szemben óvást nyújtott be, az aktus kibocsátója az óvást – ha azzal nem ért egyet – elbírálás végett az Alkotmánybíróság elé terjeszti, és erről a beadvány egyidejű megküldésével³²⁴ az ügyészt értesíti.” A két szöveg összevetéséből az alábbi észrevételek adódnak:

ea) Az Abtvj2. nem nevesíti a szóba jöhető normák körében a „törvénysértő” kitélt, sem azt, hogy az ügyészség általános törvényességi felügyeleti jogkörében járna el. Ezzel együtt a „törvénysértéssel” kapcsolatban a jelenlegi szabályozásnál is nyilvánvaló, hogy vélelemről van szó.

eb) Az Abtvj2. nem kívánja meg, hogy az aktust kibocsátó szerv az ügyészséggel közölje az „előterjesztés indokait”, amikor az értesítési kötelezettségének eleget tesz. Ez magyarázható azzal, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulásának értelemszerű indoka az ügyész törvényességi (alkotmányossági) észrevételeivel való egyet nem értés.

ec) Az Abtvj1. a „Kormány rendeleténél alacsonyabb szintű törvénysértő jogszabály” kitélt felváltaná a Kormány tagjának rendeletével (a miniszterelnöki rendelettel és a miniszteri rendelettel). Ebbe a körbe viszont formálisan nem tartoznának bele az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkárok által korábban kiadható, még hatályban lévő rendelkezések. Kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság ezeket a miniszteri rendelettel egyenrangúnak tekintené-e a vizsgálat szempontjából. (Módosításuk jelenleg is csak miniszteri rendelettel, vagy annál magasabb szintű jogforrással történhet.) Ennek alapja az lehetne, hogy a testület gyakorlatában a törvényerejű rendeletek a törvénnyel azonos szintű szabályoknak minősülnek³²⁵. Amennyiben azonban az Abtvj2. nem adna kifejezett felhatalmazást az államtitkári rendelkezések alkotmányossági vizsgálatára, az ilyen jellegű értelmezés problematikus lehet, emiatt célszerű lenne e szabály vonatkozásában ezeket az aktusokat is nevesíteni. Hozzá kell tenni, hogy az új, jogalkotásról szóló törvény ezeket az aktusokat megszüntetné, így az új Jat. hatályba lépésével e probléma természetesen már nem merülne fel. Az önkormányzati rendeletek nevesítésének elmaradása viszont nem tekinthető problematikusnak, mivel ezeket a jogszabályokat a közigazgatási hivatal vezetője törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálhatja, és az Ötv. 99. §-a alapján alkotmánybírósági normakontroll kezdeményezésére jogosult³²⁶. Ez a normakontroll pedig – hasonlóan az ügyészi óvással kapcsolatos vizsgálathoz – konkrét normakontrollként fogható fel.

³²² 39. §.

³²³ Az Abtvj1. ezzel kapcsolatban még a „miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel” szembeni óvásról szólt. Az újabb változat törvényhozástani szempontok szerint is helyeselhetőbb.

³²⁴ A dőlt betűs kitélt az Abtvj1.-ben még nem szerepelt.

³²⁵ 7/1994. (II. 18.) AB határozat (ABH 1994, 68, 71.), valamint 30/2005. (VII. 14.) AB határozat.

³²⁶ A 30/1999. (X. 13.) AB határozat megállapítása szerint.

ed) A bíró által kezdeményezett konkrét normakontroll eljárástól eltérően egyik szövegváltozat sem foglal magában az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó soron kívüliséget. Ennek indoka, hogy – a normatív aktusokkal szembeni ügyészi óvás vonatkozásában – nincs a háttérben felfüggesztett, konkrét eljárás, ebből következően a többi absztrakt jellegű vizsgálatra irányuló indítvánnyal szembeni soron kívüliséget nem támasztja alá az egyéni jogvédelemből származó, időben gyorsabb elbírálást kívánó igény.

f) A szövegezés módosulásától eltekintve, tartalmi szempontból változatlanul élne az a szabály, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt vagy más vizsgált normát részben vagy egészben megsemmisíti.

Fontos újítás lenne viszont, hogy az Alkmód2. szerint is *kifejezett felhatalmazást kapna a testület az alkotmányos követelmények meghatározására* s ez nem csak a jogszabályok, hanem valamennyi, a vizsgálati körbe tartozó aktus vonatkozásában megjelenne. A szándék helyeselhető, ám a módosítás megfogalmazása már kifogásolható. Eszerint ugyanis a testület „*alkotmányellenes értelmezés* lehetősége esetén megállapíthatja az alkalmazásnál irányadó alkotmányos követelményeket”. Az alkotmányos követelmények megfogalmazásának alapjául szolgáló, ún. „*alkotmánykonform alkotmányértelmezés*” lényege ugyanis nem az, hogy lehetséges a vizsgált aktus *alkotmányellenes* értelmezése, hanem az, hogy a több értelmezési lehetőség között olyan is van – az alkotmányellenesek mellett –, ami összeegyeztethető az Alkotmánnyal. Alkotmányos követelmény meghatározására tehát akkor van lehetőség, ha *alkotmánnyal összeegyeztethető értelmezési lehetőség is van az interpretációs változatok között*. Az Alkmód2. tervezetének megoldása azt sugallja, hogy abban az esetben is lehetséges alkotmányos követelmények meghatározása, ha a vizsgált aktusnak *kizárólag* alkotmányellenes értelmezései léteznek. Ebben az esetben viszont nincs mód az alkotmányos követelmény megfogalmazására, csak a megsemmisítésre: *ellenkező esetben az Alkotmánybíróság normaalkotó szerepet kapna*. Az „*alkotmányellenes értelmezés lehetősége*” kifejezést tehát „*alkotmányos értelmezés lehetősége*” szókapcsolatra kellene változtatni a koherenzia zavar kiküszöbölése érdekében, elkerülve azt is, hogy az Alkotmánybíróság kényszerüljön értelmezéssel pontosítani az alaptörvényi előírást. Ez a hibás szóhasználat az Alkmód1.-ben is megjelent.

Az Alkotmánybíróság az Abtvj2.-ben³²⁷ felsorolva is említett normák vagy azok rendelkezései vonatkozásában állapíthatna meg azok alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelményeket. Látható, hogy az Alkotmánybíróság akkor sem lesz köteles az alkotmánykonform értelmezési technikából adódó, alkotmányos követelmények meghatározásának módszerét alkalmazni, ha az egyébként lehetséges volna. Ebből eredően a testületnek mérlegelési joga lesz tekintetben, hogy él-e a norma kíméletét eredményező módszer igénybe vételével. Az Abtvj2. szerint az alkotmányos követelmények megállapítására megfelelően alkalmazni kell a megsemmisítésre vonatkozó szabályokat.

Az Abtvj1.-től eltérően az Abtvj2.-ben már nem szerepelne a jogegységi határozatra vonatkozó megsemmisítési jogkör. Helyette az Abtvj2. 49. § (2) bekezdése akként rendelkezne, hogy a Legfelsőbb Bíróság az alkotmányellenes jogegységi határozatot a határozat közzétételétől számított harminc napon belül visszavonja. Ugyancsak nem terjedne ki a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatára az alkotmánykonform értelmezés alkalmazására adott felhatalmazás.

fa) Az első pontosítási igény, amely az elképzeléssel kapcsolatban – hasonlóan az Alkmód2.-vel összefüggésben elmondottakhoz – megfogalmazható, az, hogy nem az „*alkotmányellenes*”, hanem az Alkotmánnyal összeegyeztethető értelmezés esetén van mód az alkotmányos követelmények meghatározásának módszerét alkalmazni, s ezáltal a

³²⁷ 49. § (3) bekezdés.

norma megsemmisítésének elmaradásával a hatályos jogrendszert kímélni. E vonatkozásban tehát csak fogalmi pontosítás indokolt.

fb) A másik megjegyzés, hogy az Abtvj2. szerint az alkotmányos követelmények megállapítására megfelelően alkalmazni kell a megsemmisítésre vonatkozó szabályokat. Kérdés ezzel kapcsolatban, hogy ez utóbbi szabályok közül melyek alkalmazhatók az alkotmányos követelmény meghatározásakor, s melyek azok, amelyek jellegüknél fogva kizártak ebből a körből. Ezeket az Alkotmánybíróság a konkrét esetek eldöntésekor értelemszerűen érvényesítené.

g) Mivel a megsemmisítéshez kapcsolódik az alkalmazási tilalom, szükséges a megsemmisítő határozat megfelelő módon történő közzététele. Ennek az igénynek tesz eleget a jelenlegi szabályozás akkor, amikor előírja a megsemmisítésről szóló határozat kötelező közzétételét a Magyar Közlönyben, illetőleg abban a hivatalos lapban, amelyben az állami irányítás egyéb jogi eszközét megjelentették³²⁸. Az Abtv. azt is kimondja, hogy megsemmisítés esetén a határozat közzétételének napján veszti hatályát a jogszabály vagy annak rendelkezése, és minősül visszavontnak az állami irányítás egyéb jogi eszköze vagy annak rendelkezése³²⁹. Az Abtvj2. összevontan kezeli e gondolatsort, amikor kimondja, hogy a megsemmisített aktus – a jogegységi határozat kivételével – vagy annak rendelkezése „a megsemmisítésről szóló határozatnak a hivatalos lapban történő közzétételének napján veszti hatályát”³³⁰, vagyis veszti el alkalmazhatóságát³³¹. A rendelkezéssel kapcsolatban észrevételként fogalmazható meg, hogy a „hivatalos lap” kifejezés helyett szerencsésebb lenne továbbra is a Magyar Közlöny elnevezést használni. Ez a megjegyzés azonban csupán pontosítási igény, mivel a kötelezettség az Alkotmánybíróságra vonatkozik, e testület pedig értelemszerűen a Magyar Közlönyben teszi közzé a megsemmisítésről rendelkező határozatait. Előnyösebbnek tűnt továbbá a korábban alkalmazott szétválasztás a jogszabálynak nem minősülő aktusok vonatkozásában, nevezetesen az, hogy a megsemmisítésükről rendelkező határozatot a Magyar Közlönyben és abban a hivatalos lapban is közzé kellett tenni, ahol az aktust megjelentették. (Kérdéses lehet persze, hogy a jelenleg alkalmazott „illetőleg” kifejezés „és”-t vagy „vagy”-ot kíván jelenteni, ami hatását tekintve korántsem mindegy.)

h) Továbbra is élne az a megoldás, miszerint a már kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály az alkotmányellenességének megállapítása esetén nem lép hatályba³³², azzal a különbséggel, hogy az új szabályozási koncepció külön nevesíti a jogszabály rendelkezését.

i) A főszabálykénti ex nunc megsemmisítéstől való eltérésre adott felhatalmazás tekintetében azonban a jelenlegi szabályozási megoldás megfogalmazása jóval szerencsésebbnek nevezhető, mint az Abtvj2.-ben foglalt elképzelés. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a 42. § (1) bekezdésében, valamint a 43. § (1)–(2) bekezdésében meghatározott – vagyis a közzététel napjában megjelölt – időponttól eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy konkrét esetben történő alkalmazhatóságát, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Az Abtvj2. megfordítaná e szabályt, és az alkalmazási tilalom oldaláról közelítve kívánja elvégezni a regulációt, másrészt kivételesebbé tenné az alkalmazását. Eszerint „az Alkotmánybíróság kivételesen visszamenőleges hatállyal is megsemmisítheti az adott normát (kivéve a jogegységi határozatot – T. P.) vagy azok

³²⁸ 41. §.

³²⁹ 42. § (1) bekezdés.

³³⁰ Abtvj2. 49. § (4) bekezdés.

³³¹ A hatályos Abtv. 43. § (1) bekezdése szerint *főszabályként* a hivatalos lapban történő közzététel napjától, vagyis ex nunc hatállyal áll be az alkalmazási tilalom.

³³² Abtv. 42. § (2) bekezdés, illetve Abtvj2. 49. § (5) bekezdés.

rendelkezését, ha ez nem ellentétes a jogbiztonsággal”³³³. Az új elképzelés a korábbihoz képest az Alkotmánybíróságnak jóval nagyobb teret enged a visszamenőleges hatályú megsemmisítés alkalmazása tekintetében. Fontos azonban látni, hogy a „ha ez nem ellentétes a jogbiztonsággal” kitétel felesleges lenne, mivel erről egyrészt mindenképpen az Alkotmánybíróság dönt, másrészt pedig ennek előírása nélkül sem valószínű, hogy olyan esetekben alkalmazna ex tunc hatályú megsemmisítést, ha az a jogbiztonságot sértené. Az elképzelés már csak amiatt is felesleges és indokolatlan szabályt iktatna a törvénybe, mert a visszamenőleges hatályú megsemmisítés, amennyiben az adott szabályra valamilyen jogviszony már ráépült – és hatályos szabályról lévén szó, értelemszerűen nagy valószínűséggel ráépült – mindenképpen a jogbiztonság valamilyen – kisebb vagy nagyobb fokú – sérelmét eredményezné. Ennek megfelelően, ha az Alkotmánybíróság az új szabályt szó szerint értelmezné, az gyakorlatilag csak minimális teret engedne az ex tunc megsemmisítésnek. Ez túlnyomórészt ma sincs másként, ám vagy a „különösen fontos érdek”, vagy a jogbiztonság egyik, adott eset vonatkozásában fontosabb aspektusának védelme a jogbiztonság másik, kevésbé fontos aspektusának védelmével szemben teszi lehetővé az Abtv. az alkalmazását. Ez utóbbi kitétel azért tartható, mert ha a megsemmisítés már teljességbe ment vagy folyamatban levő jogviszonyokat érint, értelemszerűen – ezek vonatkozásában a kiszámíthatóság stb. követelményének sérelmén keresztül – a jogbiztonsággal is szembe kerül(het). Mindez akkor is bekövetkezik, ha a jogbiztonság ilyen jellegű megsértésére a jogbiztonság más aspektusának biztosítása miatt van szükség. Ezekre tekintettel a jelenleg alkalmazott kitéfelt szerencsésebbnek és pontosabbnak tartom az Abtvj2.-ben foglaltaknál.

Mindez a fentiekén kívül még azzal is alátámasztható, hogy az Abtvj2. 50. § (1) bekezdése szerint az adott normának (kivétel a jogegységi határozat) a megsemmisítése a (2) bekezdésben szabályozottak – a büntetőeljárás felülvizsgálatára vonatkozó speciális szabályok – és a már tárgyalt 49. § (6) bekezdés kivételével nem érinthetné „a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat, továbbá a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket”. Mivel a büntetőeljárás bizonyos feltételekkel lehetővé tett felülvizsgálata esetében nem ex tunc, hanem ex nunc hatályú megsemmisítésről van szó – maga a norma ugyanis az Alkotmánybíróság határozatának közzétételel veszítené hatályát – az Abtvj2. gyakorlatilag azt írta elő, hogy a megsemmisítés az ex tunc hatályú megsemmisítések esetében sem eredményezné a normán alapuló jogviszonyok és a belőlük fakadó jogok, kötelezettségek eltörlését. Ebből eredően az 50. § (1) bekezdésében foglalt szabály az ex tunc hatályú megsemmisítés lényegét venné el, s egyben feleslegessé is tenné a megoldási módot. A visszamenőleges hatályú megsemmisítésnek ugyanis lényeges fogalmi eleme és célja, hogy a normán alapuló jogviszonyok megszűnnek és azokat az új jogi helyzet alapján kell (lehet) újból létrehozni. Ez az Abtvj2.-n belüli ellentmondás kiküszöbölhető lenne az Alkotmánybíróság általi olyan értelmezéssel, hogy a tiltó szabály csak az ex nunc megsemmisítésre vonatkozik. Ezzel összefüggésben viszont ezt felesleges lenne előírni, mert az ex nunc megsemmisítés – a büntetőeljárás vonatkozásában adott kivételtől is láthatóan – kifejezett törvényi kivétel adásának hiányában soha nem érinti a határozat közzététele előtt keletkezett jogviszonyokat visszamenőleges hatállyal. A folyamatban levőket viszont értelemszerűen érintheti, amennyiben ez nem okozza a jogbiztonság vagy más jog, érték, méltányolható érdek sérelmét. Ezt viszont sztrikt törvényi tiltással kiküszöbölni annyit jelentene, hogy az alkotmányellenes szabály alkalmazása a folyamatban levő ügyekben az Alkotmánybíróság határozatától függetlenül továbbra is kötelező. Ez pedig a jogbiztonságra hivatkozással ilyen általánossággal, mint

³³³ Abtvj2. 49. § (6) bekezdés.

ahogy az Abtvj2. magában foglalja, aligha támasztható alá. Hozzá kell tenni azonban, hogy e kitétel a jelenleg hatályos Abtv. 43. § (2) bekezdésében is megtalálható.

Problemátikus továbbá, hogy miért nem rendelkezik a 50. § (1) bekezdés az alkotmányellenessé nyilvánított jogegységi határozatról. Ez amiatt jelent gondot, mivel a jogegységi határozat alkotmányellenessé nyilvánítása is hatással lehet a korábbi jogviszonyokra, amit – a többi normához igazítva – szerencsésebb lenne a jogbiztonság érdekében kizárni.

j) Az Abtvj2. a jelenlegi szabályozásnál részletesebb előírásokat tartalmaz a pro futuro megsemmisítéssel összefüggésben is. A 49. § (7) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt, az állami vagy az önkormányzati irányítás egyéb jogi eszközeit, illetőleg ezek alkotmányellenes rendelkezését az új szabályozás megalkotásáig, de legfeljebb egy évig hatályban tarthatja, ha a szabályozás hatályban tartása a jogbiztonság szempontjából kevésbé sérelmes, mint a szabályozás azonnali hatályú megsemmisítéséből eredő szabályozatlanság.

Az Abtvj2. expressis verbis törvényi rendelkezéssé emelné tehát, hogy az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott jogbiztonság követelményére a testület figyelemmel lehessen a megsemmisítés idejének meghatározásakor. Ez a lehetőség eddig is adott volt, tartalmi kitöltését az Alkotmánybíróság határozataiban megfelelően elvégezte. Megjelenne ezen túlmenően a szabályozásban a pro futuro megsemmisítés jelenleg nem alkalmazott időkorlátja is, melynek törvényi rangra emelésével a jogalkotó a bizonytalan tényezőt a megsemmisítés tekintetében a bizonyos faktorial egészíti ki: az alaptörvénnyel ellentétes szabályozás – az alkotmányosság védelme, másrészt a jogbiztonság megóvása miatt – legfeljebb egy évig maradhatna hatályban, vagyis az elképzelés az Alkotmánybíróság mérlegelési lehetőségét is ésszerű korlátok között tartaná. Fontosabb észrevétel viszont, hogy a pro futuro megsemmisítési mód nem lenne adott a jogegységi határozatok vonatkozásában. Ennek elvi és gyakorlati alapja is felfedezhető: egyrészt a jogegységi határozat megalkotása valószínűleg kevesebb időt vesz igénybe, mint valamely más norma módosítása vagy az új szabályozás megalkotása, másrészt viszont a jogegységi határozat vonatkozásában a megsemmisítéssel nem keletkezik szabályozási hiány, ugyanis a jogalkalmazó szervezeteknek a figyelembe veendő jogszabályok továbbra is rendelkezésre állnak, csupán saját értelmezési lehetőségük tekintetében jelenik meg nagyobb szabadság. Ezen túlmenően a megsemmisített jogegységi határozatban foglalt elvi követelményeket – amennyiben az a megsemmisítés jellegéből adódóan nem kizárt – az Alkotmánybíróság határozatára figyelemmel, azzal együtt értelmezve, alkotmányos tartalommal alkalmazhatják, figyelembe vehetik.

k) Az Abtvj2. 50. § (2) bekezdése alapján „az Alkotmánybíróság elrendeli az alkotmányellenes jogszabály vagy jogegységi határozat (tehát kiesne az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek köre) alapján jogerős határozattal lezárt büntetőeljárások³³⁴ felülvizsgálatát, ha az elítélt még nem mentesült a büntetett előlélethez fűződő hátrányos következmények alól, vagy a kiszabott büntetés, illetőleg az alkalmazott intézkedés végrehajtása még nem fejeződött be, vagy végrehajthatósága még nem szűnt meg, és valószínű, hogy az alkotmányellenes³³⁵ jogszabály vagy jogegységi határozat alkalmazása nélkül a terheltet fel kell menteni, cselekményét enyhébben kell minősíteni, lényegesen enyhébb büntetést kell kiszabni, vagy a büntetőeljárást meg kell szüntetni. Az Abtvj2. tehát csak a büntetett előlélethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alóli mentesülést szabná feltételül a felülvizsgálat elrendeléséhez, ami a jelenlegi megoldáshoz viszonyítva mindenképpen szűkítésnek minősül. A részletesebb kritérium–megfogalmazás

³³⁴ Az Abtvj1. még nem használt e vonatkozásban többes számot.

³³⁵ Az Abtvj1. az „alkotmányellenes” kifejezés helyett a „megsemmisített” szót használta. A csere indoka a jogegységi határozattal szembeni alkotmánybírósági eszköztár szűkülése, vagyis a megsemmisítés tiltása.

értelemszerűen az alkotmánybírói eljárás vonatkozásában kíván a bírácoknak kapaszkodót nyújtani, de a precizitás növelésére irányuló törekvést nagyban hatástalanítja az „és valószínű” kitétel, ami természetesen – ha nem is *expressis verbis* – a hatályos szabályozásban is megjelenik. Az Alkotmánybíróság ugyanis nem prejudikálhat a bíróság későbbi döntése vonatkozásában.

1) Az Abtvj2. a 4/1997. (I. 22.) AB határozatban foglaltakra is tekintettel, a határozat követelményrendszerét kidomborítva szabályozza a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálatának lehetőségét, mégpedig nem is az utólagos normakontroll általános regulációja körében, hanem külön hatáskörként nevesítve. Az erre irányuló eljárás megindítását bárki indítványozhatná. Az 51. §³³⁶ akként rendelkezik, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság ilyen jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg, az eljárást felfüggeszti, és legalább egyéves, legfeljebb tizennyolc hónapos határidő tűzésével³³⁷ felhívja a nemzetközi szerződést kihirdető szervet³³⁸ az alkotmányellenesség megszüntetésére. Ebből látható, hogy a jogalkotó a nemzetközi szerződések – és ezáltal Magyarország nemzetközi tekintélyének – védelme érdekében nem tenné lehetővé az ilyen jogszabályok megsemmisítését, hanem a szerv felhívását utalja csak az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Előfordulhat azonban, hogy az arra jogosult szerv a felhívás ellenére nem szünteti meg a kollíziót. Az ilyen veszélyek miatt célszerű bizonyos időhatár elteltével az Alkotmánybíróságnak *expressis verbis* megadni a megsemmisítési jogot. Az Abtvj2. 51. § (4) bekezdése emiatt úgy rendelkezik, hogy amennyiben a határidő az alkotmányellenesség megszüntetése nélkül telik el, az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályt részben vagy egészben megsemmisíti. A kihirdető jogszabály megsemmisítése azonban nem érinti a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségét.

³³⁶ Az Abtvj1.-ben a 49. § (7) bekezdés rendelkezett erről.

³³⁷ E periódust az Abtvj1. még nem tartalmazta.

³³⁸ Az Abtvj1. még „az arra hatáskörrel rendelkező szervet” kitélt alkalmazta.

III. JOGSZABÁLY VAGY ÁLLAMI IRÁNYÍTÁS EGYÉB JOGI ESZKÖZE NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSBE ÜTKÖZÉSE

1. A hatályos szabályozás jellemzői

A Alkotmánybíróság e hatáskörét részletesen az Abtv. 44.–47. §-ai rendezik. Az Abtv. szerint az Alkotmánybíróság *hivatalból*, illetőleg a 21. § (3) bekezdésében meghatározott szervek vagy személyek – tehát az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, bármely országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, illetőleg a legfőbb ügyész – indítványára a nemzetközi szerződésbe ütközés szempontjából megvizsgálja a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét³³⁹. A nemzetközi szerződésbe ütközés *egyrészt* úgy következhet be, hogy a hatályos jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze ellentétes a kihirdetett – azaz a belső jogrendszer részét képező – nemzetközi szerződéssel³⁴⁰, *másrészt* úgy, hogy a kihirdetett nemzetközi szerződésből eredő jogalkotási feladatnak, kötelezettségnek nem tesz eleget a címzett jogalkotó.

a) A nemzetközi szerződés tevőleges megsértése

A tevőlegesen – tehát pozitív jogalkotási aktussal megvalósított – nemzetközi szerződés megsértése alkalmával a vizsgálat szempontjából két fő esetcsoport különböztethető meg.

aa) Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos vagy annál alacsonyabb szintű jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszköze a nemzetközi szerződésbe ütközik, akkor a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt, illetőleg állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisíti. Ekkor tehát olyan utólagos normakontrollról van szó, „amelynél a viszonyítási alap a nemzetközi szerződés”³⁴¹. A megsemmisítésről szóló határozat közzétételére, valamint a megsemmisítés jogkövetkezményeire az utólagos normakontrollnál alkalmazott szabályok az irányadók.

ab) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely magasabb szintű, mint a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, akkor az ellentét feloldása érdekében – a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével – felhívja a nemzetközi szerződést kötő szervet vagy személyt, illetőleg a jogalkotó szervet.

aba) A nemzetközi szerződést kötő szervet vagy személyt az Alkotmánybíróság arra hívja fel, hogy kezdeményezze a nemzetközi szerződés módosítását.

abb) A jogalkotó szervet arra hívhatja fel a testület, hogy módosítsa az általa kiadott jogszabályt³⁴².

Az ellentét feloldása érdekében felhívott szerv vagy személy a megjelölt határidőn belül köteles feladatának eleget tenni.

ac) Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint³⁴³ *a nemzetközi szerződésben foglalt jogharmonizációs kötelezettségen alapuló jogalkotási feladat teljesítésének vizsgálata is nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának minősül*³⁴⁴.

³³⁹ Vö. például a 72/2006. (XII. 15.) AB határozattal.

³⁴⁰ Vö. *Petrétei József*: Magyar Alkotmányjog... 151. o. Az újabb gyakorlatban ilyen döntés a 9/2007. (III. 7.) AB határozat, valamint az 59/2006. (X. 20.) AB határozat.

³⁴¹ *Petrétei József*: Magyar Alkotmányjog... 151. o.

³⁴² Ez utóbbi megoldásra akkor kerülhet sor, ha a nemzetközi szerződés változatlanul hagyásához fontosabb érdek fűződik. Vö. *Petrétei József*: Magyar Alkotmányjog... 164. o.

³⁴³ 30/2005. (VII. 14.) AB határozat.

³⁴⁴ 1075/B/2001. AB határozat, ABH, 2003, 1456, 1463.

b) A nemzetközi szerződésből eredő jogalkotási kötelezettség elmulasztása

Amennyiben az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A mulasztást elkövető szerv a megjelölt határidőn belül köteles jogalkotói feladatának eleget tenni. Látható, hogy itt a mulasztás megállapításának az Abtv. nem szabja expressis verbis feltételeként az alkotmányellenesség bekövetkezését. Az alkotmányellenesség ebben az esetben az Alkotmány 7. § (1) bekezdéséből adódik³⁴⁵.

A jogalkotási feladat elmulasztásának egyik esete lehet, hogy a jogalkotó a szerződést csak részlegesen hirdeti ki, vagy a kihirdetés késik, netalán el is marad³⁴⁶.

Az 54/2004. (XII. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a nemzetközi szerződés kihirdetése útján válik lehetővé a nemzetközi szerződésnek és a belső jognak az Alkotmány 7. §-a (1) bekezdésében előírt összhangja. A nemzetközi szerződés részleges kihirdetése ennek a követelménynek nem tesz eleget³⁴⁷. A 7/2005. (III. 31.) AB határozat is az Alkotmány 7. §-a (1) bekezdésének a nemzetközi jog és a belső jog összhangját garantáló szabálya sérelmét hangsúlyozta a nemzetközi szerződés kihirdetésének késedelme, elmaradása esetében³⁴⁸.

2. A hatáskörrel kapcsolatban felmerülő problémák

A szabályozással összefüggésben azt kell megállapítani, hogy amennyiben a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos, vagy annál alacsonyabb szintű jogszabály ütközik nemzetközi szerződésbe, a szabályozási megoldás megfelelőnek mondható. (Következmény: a norma megsemmisítése.)

Ha a nemzetközi szerződésbe ütköző norma a kihirdető jogszabálynál magasabb szintű, az Alkotmánybíróság két megoldás közül választhat: vagy a nemzetközi szerződést kötő szervet hívja fel a szerződés módosításának kezdeményezésére, vagy a magasabb szintű jogszabály megalkotóját a norma módosítására. Ilyen esetben tehát az *Alkotmánybíróság saját hatáskörben dönt arról, hogy melyik megoldást választja* az alkotmányosság biztosítása, helyreállítása érdekében. Az Alkotmánybíróságnak viszont ekkor olyan kérdésben van döntési lehetősége, mellyel kapcsolatban korántsem csak és kizárólag alkotmányossági szempontok merülnek fel. Azt ugyanis, hogy adott esetben a nemzetközi szerződés, vagy a belső norma módosítása indokolt, nem alkotmányossági, hanem *politikai, nemzetgazdasági, nemzetbiztonsági* szempontok határozzák meg. Alkotmányossági szempontok a két megoldás közötti választásnál azért nem jönnek szóba, mivel mindkét megoldás egyaránt az alkotmányosság helyreállítására irányul, ennél fogva pedig mindegyik alkalmas alkotmányossági szempontból a cél elérésére. Az viszont korántsem szerencsés, hogy politikai, gazdasági stb. szempontok figyelembe vételét kívánó mérlegelési kérdésben az Alkotmánybíróság döntsön, mivel a testületnek sem politikai felelőssége, sem e szempontok megfelelő értékeléséhez szükséges szaktudása, ismeretanyaga nincs meg. Az Alkotmánybíróság tehát már a két lehetőség közötti

³⁴⁵ Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint “A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangját”.

³⁴⁶ 30/2005. (VII. 14.) AB határozat.

³⁴⁷ ABH 2004, 690, 762-763.

³⁴⁸ ABH 2005, 83, 90, 93.

választással politikai szerephez jut, amit – a testület függetlensége és az alkotmányvédelemben betöltött szerepének zavartalan ellátása érdekében – minden eszközzel kerülni kell³⁴⁹.

Mivel az Alkotmánybíróság adott esetben nem térhet ki a döntés elől – ugyanis köteles ellátni a hatásköréből eredő feladatokat, végső soron az Alkotmány védelmét –, a politikai hatáskörgyakorlás fékezésére máskor egyébként alkalmas *alkotmánybírósági hatáskör-megszorítás, önkorlátozás* ebben az esetben *nem jöhet szóba*. A megoldás csakis a szabályozás módosításával képzelhető el.

Ez utóbbi akként lenne megoldható, hogy a kettős választási lehetőség másodlagos megoldásként való alkalmazásának meghagyása mellett az Alkotmánybíróság *először a magasabb szintű norma alkotójának és a szerződés megkötőjének egyeztetési eljárását kezdeményezné*, azzal, hogy a felhívottak annak az Alkotmánybíróság által megjelölt határidőn belül – melyet természetesen törvény is tartalmazhat – kötelesek lennének egyeztetni. A tárgyalások során ugyanis jobban megjelenhetnek (megjelenhetnének) azok az érvek és ellenérvek, melyek meghatározzák, hogy a szerződést, vagy a magasabb szintű normát indokolt módosítani. Az Alkotmánybíróság döntési lehetőségének meghagyására – a fentebb jelzett problémák ellenére – arra az esetre lenne szükség, ha az egyeztetés sikertelenül zárul, vagy bizonyos határidőn belül nem születik megállapodás. Ekkor ugyanis a jogbiztonság és az Alkotmány védelme érdekében – a kisebb rosszat, az Alkotmánybíróság politikai szerepvállalását figyelembe véve és választva – szükségessé válna a testület mindenkire kötelező döntése, mégpedig ebben az esetben *normamegsemmisítés formájában*.

3. Az Alkotmány módosítására vonatkozó tervezet elképzelései

A 2000. évi tervezet szerint az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdés c) pontja alapján az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjedt volna: “c) a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban együtt: jogszabály) nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára;”.

A Tervezet a hatályos szabályozás megoldását tartotta volna fenn, azzal az eltéréssel, hogy a nemzetközi szerződés és a magasabb szintű jogszabály összeütközésének feloldására, valamint a mulasztás megszüntetésére a határidőt hat hónap és egy év közötti időtartamban engedte volna meghatározni. Ezen túl változott volna az indítványozók köre is: *kikerült volna az Országgyűlés állandó bizottsága, valamint megszűnne a kormánytagok és bármely országgyűlési képviselő indítványozási joga*, ellenben indítványozási jogot kapott volna *az országgyűlési képviselők egyötöde, az országgyűlési biztosok és a bíróság*. Ez utóbbi szervvel összefüggésben a jogalkotó valószínűleg az “eljáró bíróságra” gondolt.

A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata az Alkmód2.-ben önálló pont alatt jelenne meg. A vizsgált normák köre itt is kibővülne az önkormányzati irányítás egyéb jogi eszközével, valamint a jogegységi határozattal³⁵⁰.

Az Alkmód2. önálló, új hatáskörként tartalmazza „a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálatát”. Az Alkmód2. a korábbi tervezethez

³⁴⁹ Talán említeni sem kell, hogy bármilyen döntés esetében lennének olyan politikai erők, melyek az Alkotmánybíróság döntésében részrehajlást, politikai szempontok érvényesítését fedeznék fel.

³⁵⁰ Az Alkmód1. szóhasználata e hatásköri előírással kapcsolatban a „Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatát” említette, míg az utólagos normakontroll alapesetében egyszerűen „jogegységi határozat”-ról volt szó. A kifejezőmód egységesítése itt is elvárható követelményként volt megfogalmazható, ami az Abtvj2.-ben meg is történt.

képest kibővült azzal a rendelkezéssel, mely szerint a „nemzetközi kötelezettséget tartalmazó jogszabályi rendelkezés alkotmányellenessége esetén, illetve ha törvény vagy annak rendelkezése olyan nemzetközi szerződésbe ütközik, amelynek kihirdetése a Kormány hatáskörébe tartozik, az Alkotmánybíróság az eljárását felfüggeszti, és megfelelő határidő tűzésével az arra hatáskörrel rendelkező szervet az ellentét megszüntetésére hívja fel.”

Látható, hogy az alkotmányossági vizsgálat alkalmával e hatáskör nem az Alkotmányt, hanem az egyes nemzetközi szerződést teszi viszonyítási alappá a támadott normák tekintetében. A törvényi szabályozás tervezete is terjedelmes részt szán a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának.

A jelenlegi megoldáshoz képest lényegi változás, hogy az Abtvj2. *nem tenné lehetővé az Alkotmánybíróság hivatalból történő eljárását*. Jelentősen változna az indítványozásra jogosultak köre is: *megszűnne az Országgyűlés állandó bizottságának és országgyűlési képviselők egyszemélyben gyakorolható indítványozási joga*, nem indítványozhatná az eljárást továbbá a Kormány tagja sem. Indítványozási jogot kapna viszont – a jelenlegi szabályozástól eltérően – az országgyűlési képviselők egyötöde, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, valamint a bíróság. A többi, jelenleg is indítványozásra jogosult szerv vagy személy eljárásindítási joga továbbra is fennmaradna.

A vizsgálható normák köre a jelenlegihez képest e hatáskör tekintetében is kibővülne az önkormányzati irányítás egyéb jogi eszközével és a jogegységi határozattal, ami az eljárás kismértékű differenciálódását eredményezné. A jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei tekintetében (kibővítve a kört az önkormányzati irányítás egyéb jogi eszközeivel) az Abtvj2. nem változtatná meg azt a szabályt, ami arra az esetre vonatkozik, ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos vagy annál alacsonyabb szintű jogszabály, vagy az állami, illetve önkormányzati irányítás egyéb jogi eszköze ütközne nemzetközi szerződésbe. Ebben az esetben a nemzetközi szerződést sértő jogszabály vagy az állami és önkormányzati irányítás egyéb jogi eszköze – részben vagy egészben történő – megsemmisítésére kerül sor.

A jogegységi határozat esetében a jogforrási szint vizsgálatára nincsen szükség, ennek következtében az Abtvj2. 43. § (2) bekezdése előírja, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság megállapítja, miszerint a jogegységi határozat nemzetközi szerződésbe ütközik, a Legfelsőbb Bíróság a jogegységi határozatot a határozat (értelemszerűen az Alkotmánybíróság határozata) közzétételétől számított harminc napon belül visszavonja. Az Abtvj1. szerint az Alkotmánybíróságnak lehetősége lett volna a jogegységi határozatot ebben az esetben is részben vagy teljesen megsemmisíteni³⁵¹. Kérdéses, hogy az Abtvj2. miért nem teszi lehetővé, hogy a Legfelsőbb Bíróság módosítsa a nemzetközi szerződésbe ütköző jogegységi határozatot, s hogy miért kell egyből visszavonással operálni a tervezetnek. Szerencsésebb lenne ez utóbbi lehetőséget is biztosítani a legfőbb bírói testület számára.

Ha azonban az Alkotmánybíróság olyan *jogszabály* – és ebben az esetben már az állami vagy önkormányzati irányítás egyéb jogi eszköze, vagy jogegységi határozat értelemszerűen nem jöhet szóba – nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely magasabb szintű, mint a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, eljárásának felfüggesztése mellett legalább egyéves, legfeljebb tizennyolc hónapos határidő tűzésével felhívja a jogszabály megalkotóját és a nemzetközi szerződést kihirdető szervet a nemzetközi szerződésbe ütközés megszüntetésére. Az Abtvj1.-hez képest jelentős változás, hogy az Abtvj2.-ből már kimarad a felhívott szerv vonatkozásában fennálló, *expressis verbis nevesített megszüntetési kötelezettség*, ellenben új rendelkezésként

³⁵¹ A megsemmisítésről szóló határozat közzétételére, valamint a megsemmisítés jogkövetkezményeire az utólagos normakontrollal összefüggésben megfogalmazott szabályok lettek volna irányadók.

megjelenik az Alkotmánybíróság megsemmisítési lehetősége: „Amennyiben a határidő a nemzetközi szerződésbe ütközés megszüntetése nélkül telik el, az Alkotmánybíróság az alacsonyabb szintű jogszabályt részben vagy egészben megsemmisíti. A kihirdető jogszabály megsemmisítése nem érinti a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségét”. További eltérés, hogy a korábbi tervezet *legfeljebb egy éves* határidő kitűzésével tette volna lehetővé a nemzetközi szerződés tárgyától függően az Országgyűlés vagy a Kormány felhívását a nemzetközi szerződésbe ütközés megszüntetésére. A jelenleg hatályos megoldáshoz képest³⁵² *az időhatár beépítése* fontos módosulást jelent.

A nemzetközi szerződés megsértése azonban nem csak tevőlegesen, hanem mulasztással is megvalósulhat. Ennek érdekében az Abtvj2. 45. §-a is felölel a jelenlegi megoldással tartalmilag azonos, mindössze egyetlen vonatkozásban eltérő szabályt. Eszerint ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó szerv a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, a mulasztót legfeljebb kétéves határidő kitűzésével felhívja a mulasztás megszüntetésére³⁵³. Új elem tehát ebben a vonatkozásban is a kitűzendő határidő – maximum kétéves felső határral történő – korlátok közé szorítása. Természetesen a mulasztó a megadott határidőn belül köteles a mulasztást megszüntetni.

Mivel mind a tevékenységgel, mind a mulasztással elkövetett nemzetközi szerződésbe ütközést egyazon alcím alatt tárgyalja az Abtvj2., az indítványozók köre értelemszerűen a mulasztás vonatkozásában is azonos a tevőleges megsértés eseténél megjelölt csoporttal.

³⁵² A hatályos változat szerint *az ellentét feloldása érdekében* az Alkotmánybíróság *felhívja a nemzetközi szerződést kötő szervet vagy személyt, illetőleg a jogalkotó szervet.*

³⁵³ Az Abtvj1. csak egy éves perióduson belül engedett volna teret az Alkotmánybíróságnak.

IV. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ

1. Az alkotmányjogi panasz fogalma és jellege a hatályos szabályozásban

a) Az Abtv. 48. §-a szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatt következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva³⁵⁴. Az alkotmányjogi panaszt *a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani*. E határidővel összefüggésben szükséges megjegyezni, hogy ezidáig sem a jogalkotó, sem az Alkotmánybíróság nem tisztázta, hogy anyagi vagy eljárási határidőről van-e szó, azaz a hatvan nap a postára adás vagy az Alkotmánybírósághoz való beérkezés napjához viszonyítva számolandó-e. Adott esetben ez problematikus lehet, így szerencsés lenne erről törvényi szinten rendelkezni.

b) A határidővel kapcsolatban az Alkotmánybíróságnak foglalkoznia kellett azzal az indítvánnyal, amely azt kifogásolta, hogy ez a szabály nem alkalmas arra, hogy „eljárási garanciát” jelentsen. A testület szerint *az Abtv. 48. §-a egyértelmű, jól követhető és kiszámítható szabályokat állapít meg az alkotmányjogi panasz tekintetében. Az alkotmányjogi panaszok elbírálására a jog által megállapított működési rendben, megismerhető és kiszámítható szabályoknak megfelelően kerül sor.*

ba) *Az alkotmányjogi panasz intézményének kiszámítható működését szolgálja a kezdeményezés határidejének konkrét és eltérést meg nem engedő módon történő meghatározása is.* Az Alkotmánybíróság korábban rámutatott arra, hogy a „jogerős határozatok megváltoztathatatlanságához és irányadó voltaához alapvető alkotmányos érdek fűződik³⁵⁵. A jogállamiság lényeges eleme, hogy a törvénynek egyértelműen meg kell határoznia, mikor támadható meg egy bírósági határozat rendes fellebbezettel, illetve, hogy a jogerőssé vált határozat megtámadására milyen feltételek alapján van lehetőség, s hogy mikor következik be az az állapot, amikor a jogerős határozat már semmiféle jogorvoslattal nem támadható³⁵⁶.

bb) A „jogerős határozatok megváltoztathatatlanságához és irányadó voltaához” fűződő alkotmányos érdekeknek megfelelően a jogalkotónak a jogérvényesítés eljárási szabályait is meg kell határoznia. Az alkotmányjogi panasz tárgyában hozott döntés jogerős határozatot is érint. Az alkotmányjogi panasz korlátlan kezdeményezésének következtében a jogviszonyok lezáratlansága, a jogok és kötelezettségek elvben bármikori megváltoztathatósága nagyfokú kiszámíthatatlanságot és bizonytalanságot eredményezne a

³⁵⁴ Az Abtv. e rendelkezése alkotmánybírósági vizsgálat tárgya is volt, mivel egy indítványozó szerint ez azért sérti az Alkotmány 2. § (2) bekezdését, mert az arra kényszeríti „a népet, hogy bizonyos alkotmánysértéseket jogorvoslati lehetőségek hiányában köteles legyen eltűnni.” Az indítványozó álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések az Alkotmány 2. § (2) bekezdésébe ütközően korlátozzák a polgárokat abban, hogy választott képviselőik útján gyakorolják a hatalmat. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *k)* pontja szerint az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva törvényeket alkot. Az Országgyűlés a törvényeket módosíthatja, hatályon kívül helyezheti, és új törvényekkel válthatja fel. Az Országgyűlésnek ezt a jogkörét nem önmagukban a korábbi törvényhozói rendelkezések, hanem az Alkotmány szabályai korlátozzák. Ebből következően az Országgyűlés az Abtv. rendelkezéseit is - az Alkotmány figyelembe vételével - megváltoztathatja. Ezen túlmenően az Alkotmány 24. § (3) bekezdése alapján az Alkotmány megváltoztatására az országgyűlési képviselők kétharmada jogosult. Tehát - az Alkotmány 2. § (2) bekezdésével összhangban - alkotmánymódosításra is a polgárok választott képviselőinek van felhatalmazása. Emiatt az indítványt az Alkotmánybíróság természetesen elutasította. Vö. 1008/B/1998. AB határozat. ABH 2003, 1076, 1078.

³⁵⁵ 993/E/2000. AB határozat. ABH 2003, 1292, 1294.

³⁵⁶ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 66.

jogerős határozatokra vonatkozóan. Szükséges tehát az alkotmányjogi panasz kezdeményezésére nyitva álló határidő rögzítése. Az Abtv.-ben előírt – megfelelően hosszú – határidő ugyanakkor alkalmas arra, hogy annak keretei között az alkotmányjogi panaszt kezdeményezzék és annak alapján az eljáráshoz való jog érvényesüljön.

bc) A fentiek alapján az Abtv. 48. §-ában az alkotmányjogi panasz kezdeményezésére vonatkozó, eltérést nem engedő határidő megállapítása, illetve ebből következően a határidőn túl előterjesztett alkotmányjogi panaszok elbírálására vonatkozó szabályozás hiánya nem ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

bd) Az alkotmányjogi panasz intézményével szemben a jogállamiság elvéből levezethető eljárási garanciákon kívül az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglaltaknak is érvényesülniük kell, hiszen az Alkotmánybíróság már korábban rámutatott arra, hogy az „Abtv. 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerinti jogorvoslatnak minősül”³⁵⁷. A jogviták ésszerű határidőn belül történő lezárása érdekében alkotmányos követelmény a jogorvoslatok, így az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidőhöz kötése. Jogorvoslatnak nem minősülő utólagos normakontroll keretében viszont az alkotmányellenes jogszabály felülvizsgálatát bárki határidő nélkül indítványozhatja³⁵⁸.

c) Az alkotmányjogi panasz azonban nem csak az *alapjogokra* tekintettel, hanem az alkotmányba foglalt alapelvek, értékek vonatkozásában is jogvédelmet biztosít.³⁵⁹ Az Alkotmánybíróság azonban a 65/1992. (XII. 17.) AB határozatában akként foglalt állást, hogy nem minden, alkotmányban foglalt jog megsértése esetén jár el, csak az alapjogok vonatkozásában.³⁶⁰ Az alkotmányjogi panasz ugyanis „az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, amely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására”³⁶¹.

d) A szűkszavú törvényi meghatározás az alkotmánybírói hatáskörök között olyan lehetőséget kívánt teremteni, amely alkalmas az *egyéni* jogsérelmek orvoslására. Ezt a célkitűzést azonban nem az európai alkotmánybírók némelyikénél alkalmazott, a magyar szakirodalomban ún. „valódi alkotmányjogi panasz”-ként megnevezett hatáskörrel hozta létre, hanem a jelenlegi formájában. Alkotmányjogi panasz alatt az alkotmánybíráskodást végző szervek gyakorlatában *általában* nem jogszabály, hanem valamely konkrét, egyedi döntés elleni alkotmányossági szempontú jogorvoslati lehetőséget értenek³⁶². A „valódi alkotmányjogi panasz” fő jellemzője tehát, hogy az *nem norma, hanem egyedi bírósági döntés* ellen vehető igénybe, magyarán az Alkotmánybíróság *e tekintetben* a bírósági szervezetrendszer fölé emelkedve, a legfelsőbb jogorvoslati fórumként jár el, azonban kizárólag alkotmányossági szempontok alapján vizsgálja felül az elé került konkrét döntést.

e) A magyar szabályozás ezzel ellentétben alkotmányjogi panasz elnevezéssel voltaképpen *feltételekhez kötött utólagos normakontrollt* tartalmaz, melynek sajátossága, hogy az indítvány sikeressége esetén az indítványozó – és kizárólag csak a ő – ügyében az Alkotmánybíróság elrendelheti a megsemmisített jogszabály alkalmazhatatlanságát, ami az

³⁵⁷ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 185.

³⁵⁸ ABH 2003, 1292, 1294.

³⁵⁹ *Petrétei József: Alkotmány és alkotmányosság. Magyar Közigazgatás 1995/1. 20. o.*

³⁶⁰ ABH 1992, 289, 291. Így például nem jár el az Alkotmánybíróság a *mentelmi joggal kapcsolatban, annak megsértése esetén*. Ennek oka, hogy a mentelmi jog nem az Alkotmányban szabályozott alapvető jog, jellegét tekintve eltér azoktól, mivel a képviselőt nem állampolgári, hanem képviselői minőségében illeti meg.

³⁶¹ 65/1992. (XII. 17.) AB határozat. ABH 1992, 289, 291.

³⁶² Természetesen „kombinált” változat is létezik (létezhetsz), amelyben mind jogszabállyal, mind egyedi döntéssel szemben igénybe vehető az intézmény.

indítványozó konkrét ügyében való eljárásnak alkotmányos jogi környezetben történő megismétlésére ad lehetőséget. Ebből adódóan az alkotmányjogi panasz *jogorvoslatnak tekintendő*, s többek között e lényeges tulajdonsága és egyben elérni kívánt célja különbözteti meg az absztrakt utólagos normakontrolltól. Az Abtv. szerint alkotmányjogi panasz eljárásban az Alkotmánybíróság a főszabály ex nunc – kihirdetés időpontjától számított – megsemmisítéstől eltérően – vagyis visszamenőleges hatállyal – is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy *konkrét esetben történő alkalmazhatóságának kizárását, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.*³⁶³ A magyar alkotmányvédelemben tehát továbbra sincs lehetőség *közvetlenül* az alkotmányértő egyedi aktusokkal szembeni eljárásra. Az alkotmányjogi panasz a magyar szabályozás szerint tehát nem más, mint “egyéni jogséremlen alapuló utólagos normakontroll.”³⁶⁴

f) Az Alkotmánybíróság meghatározása szerint, mivel az alkotmányjogi panasz intézményének megteremtése nem alkotmányos kötelezettség, ugyanígy a részletszabályok meghatározása sem az. A részletszabályoknak viszont, természetesen meg kell felelniük az Alkotmány rendelkezéseinek, így a 70/A. § (1) bekezdésének is. *Az alkotmányjogi panasz benyújtásának az a feltétele, amely szerint azt csak alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán előállott jogsérelem esetén lehet kezdeményezni, nem jelent valamely alapvető jog tekintetében megkülönböztetést.* Továbbá nem sérti az emberi méltósághoz való jogot sem, mert a megkülönböztetés a kezdeményezésre jogosultak között nem ésszerű indok nélküli, azaz nem önkényes. *Az alkotmányjogi panasz kezdeményezésének kifogásolt feltétele ugyanis az Alkotmánybíróságnak az Alkotmányban meghatározott szerepéhez igazodik*³⁶⁵. “Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése az Alkotmánybíróság feladatául főszabályként a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatát jelöli meg. Ezzel a feladat–meghatározással összhangban áll az Abtv. 48. §-ával szabályozott jogintézmény tartalma, amelynek megfelelően az alkotmánybírósági eljárás középpontjában az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárás során is az alkalmazott jogszabály alkotmányosságának vizsgálata szerepel”³⁶⁶. Az alkotmányjogi panasz is a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatát célozza, nem pedig valamely jogi eljárás során – nem alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán – hozott egyedi döntés közvetlen orvoslására nyújt lehetőséget. A törvényalkotó tehát azáltal, hogy az alkotmányjogi panasz csak az utólagos normakontrollra irányuló formáját teszi lehetővé, az alkotmányjogi panasz indítványozására jogosítottak között olyan megkülönböztetést tesz, amely szerint azt csupán az a személy indítványozhatja, akinek egy konkrét ügy kapcsán a jogséremlen alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be. Ennek a megkülönböztetésnek azonban ésszerű indoka az, hogy az Abtv. 48. § (1) bekezdése az alkotmányjogi panaszhoz éppen az Alkotmánybíróság sajátos szerepéből adódó szabályait alkotta meg, és az Alkotmánybíróság Alkotmányból eredő funkciójának érvényesülését biztosította. *Az Alkotmánybíróság mindemelllett megjegyezte, hogy az alkotmányjogi panasz szabályainak alkotmányos volta nem jelenti azt, hogy az alkotmányjogi panasz intézményét csak az Abtv.-ben jelenleg meghatározott formában lehetne szabályozni*³⁶⁷.

³⁶³ Azt a szabályozási elemet, hogy az Abtv. megoldása szerint az alkotmányjogi panaszhoz csak a konkrét esetre vonatkozóan lehet ex tunc megsemmisíteni a jogszabályt, *Lábady Tamás* kifejezetten aggályosnak tartja. Vö. *Lábady Tamás: A populáris akció...* 387. o.

³⁶⁴ *Lábady Tamás: A magyar Alkotmánybíróságról...* 288. o.

³⁶⁵ 735/B/2001 AB határozat. ABH 2002, 1349, 1351.

³⁶⁶ 277/D/1995. AB határozat. ABH 2001, 780, 788.

³⁶⁷ 735/B/2001 AB határozat. ABH 2002, 1349, 1351.

g) Hozzá kell tenni azt is, hogy az alkotmányjogi panasz magyar szabályozása 1999 előtt nem volt alkalmas a célzott hatás – az egyéni jogsérelem orvoslásának – elérésére. A panasz ugyanis jogorvoslati célzatú, ám arra alkalmatlan eszköz volt, s ennek következtében az utólagos normakontroll egyik változataként funkcionált. Bár az Alkotmánybíróság a panasz eredményessége esetén megsemmisítette az adott normát, a normára alapuló jogviszonyok felülvizsgálata, az új eljárás lefolytatása a megfelelő eljárási szabályok hiánya miatt nem történhetett meg. Sem a Polgári eljárásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.), sem a Büntetőeljárásról szóló – akkori – 1973. évi I. törvény (Be) nem tartalmazott ugyanis arra vonatkozóan szabályokat, hogy eredményes alkotmányjogi panasz esetén a bírósági eljárásban miként lehet az Alkotmánybíróság döntésének eleget tenni. Az Alkotmánybíróság e hiányosságot áthidalva akként próbálta érvényesíteni az alkotmányjogi panasz jogorvoslat jellegét, hogy két bírósági döntést megsemmisített, amire azonban sem az Alkotmány, sem az Abtv. nem nyújtott lehetőséget.³⁶⁸ Szükséges megjegyezni, hogy enélkül viszont az alkotmányjogi panasz *elvesztette volna a funkcióját* – a jogorvoslati jelleget –, s emiatt – a törvényi megkötéseken, megszorításokon kívül – semmi nem különböztette volna meg az absztrakt utólagos normakontrolltól. E határozatában – az ún. “Jánosi-határozatban” – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz jogorvoslat, de kivételes jogorvoslat, mivel feltételekhez kötött.³⁶⁹

Mivel az Alkotmánybíróság az Országgyűlés alkotmányos feladatává tette olyan eljárásjogi szabályok megalkotását, amelyek alkalmazásával a jogsérelem valóságosan orvosolhatóvá válik, az Országgyűlés megalkotta az 1999. évi XLV. törvényt, amely megteremtette az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárást³⁷⁰. „E törvényt akkor kell alkalmazni, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával ad helyt az alkotmányjogi panaszoknak.

Az alkotmányjogi panasz orvoslásának módját – azokban az esetekben, amikor a panaszos ügyét korábban polgári perben (nemperes eljárásban) tárgyalták – a Legfelsőbb Bíróság egy sui generis eljárásban határozza meg. A Legfelsőbb Bíróság a panaszos kérelme alapján soron kívül jár el, és az alábbi határozatokat hozhatja:

Anyagi jogszabály alkotmányellenességének megállapítása esetében új eljárást tesz lehetővé: értesíti a panaszost, hogy a perben eljáró elsőfokú bíróságnál perújítást kezdeményezhet; a perújítás automatikus, a törvényből fakad, az eljáró bíróságnak tehát külön engedélyeznie nem kell.

Eljárási jogszabály alkotmányellenességének megállapítása esetében a korábban hiányzó eljárási jog gyakorolhatóságát állapítja meg, s amennyiben szükséges, az eljárás azon fázisának megismétlését rendeli el – az ezt lezáró határozat egyidejű hatályon kívül helyezésével –, amelynek eredményére az alkotmányellenes szabály alkalmazása hatással lehetett.

Ha az alkotmányvétség a bírói út elzárásában nyilvánult meg, a jogszabály megsemmisítésével az megnyílik; korábban hozott, hatályon kívül helyezendő határozatok nincsenek, így a Legfelsőbb Bíróság intézkedése szükségtelen, a panaszos igényét az elévülési időn belül érvényesítheti.

³⁶⁸ A szakirodalomban ezt több kritika érte, mivel az Abtv. nem ad lehetőséget konkrét bírósági döntések megsemmisítésére. Ezt később maga az Alkotmánybíróság is megerősítette. Vö. a 18/2002. (IV. 25.) AB határozattal. Figyelemre méltó, hogy a határozatban megfogalmazott “élő jog” teóriával szemben különvéleményt megfogalmazó Kilényi Géza alkotmánybíró sem emelt szót a döntések megsemmisítése ellen, e tekintetben tehát a testületen belül konszenzus volt.

³⁶⁹ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat. ABH 1991, 272, 281.

³⁷⁰ Kukorelli István (szerk.): i. m. 398. o.

Ha a panaszos ügyében olyan államigazgatási eljárást folytattak le, melynek bírósági felülvizsgálatát törvény kizárja, akkor hivatalból elrendelt (kötelező felügyeleti intézkedéssel lehet a panaszt orvosolni. A felettes az államigazgatási szerv határogatát megváltoztatja, illetve megsemmisíti, és szükség esetén az ügyben eljárt államigazgatási szervet új eljárásra utasítja. Ha nincs olyan felettes szerv, amelyik intézkedhetne, a panaszos kérelmére a bíróság kötelezi az eljárt szervet új eljárásra és új döntés meghozatalára”³⁷¹.

h) Mivel az Alkotmánybíróság ilyen irányú törekvését erős szakirodalmi kritika érte és a Legfelsőbb Bíróság részéről mutakozó jelentős ellenállás övezte, a probléma jogalkotói orvoslásra szorult. Ezt néhány eljárási törvény módosítása 1999–ben megteremtette azzal, hogy részletes eljárási szabályokat iktatott be az eredményes alkotmányjogi panaszt követő bírósági eljárásra, tennivalókra vonatkozóan³⁷². Az Alkotmánybíróság eddig az időpontig tartózkodott ugyan a konkrét bírósági ítéletek megsemmisítésétől, ám annak elvi lehetőségét a továbbiakban sem zárta ki.³⁷³

2. Az alkotmányjogi panasz elhatárolása az utólagos normakontrolltól³⁷⁴

A hatályos szabályozásban az ismertettek szerint az alkotmányjogi panasz látszólag nem különbözik az utólagos normakontrolltól: mindkét eljárásban meghatározott normák (jogszabályok, állami irányítás egyéb jogi eszközei) alkotmányosságának vizsgálatáról van szó. Az alkotmányjogi panasz azonban több tekintetben is eltér az absztrakt utólagos jogszabály–felülvizsgálattól.

a) Míg az absztrakt utólagos normakontroll esetében az eljárás mögött nem kell konkrét, saját ügynek meghúzódnia, addig ez a panasz esetében elengedhetetlen, az eljárás sine qua non–ja, mivel az *alkotmányjogi panasz jogorvoslatnak minősül*. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy a konkrét bírósági eljárásban a *rendes* jogorvoslati lehetőségeket kötelezően ki kell meríteni. Ennek hiányában az Alkotmánybíróság nem jár el. Ez a követelmény behatárolja az elvileg fennálló popularis actiot is: bár a alkotmányjogi panaszt is “bárki” indítványozhatja, valójában azonban csak olyan személy, akinek konkrét ügyében kell alkalmazni a támadott jogszabályt.

b) Az eljárás háttérében kötelezően meghúzódó ügy az oka annak, hogy az alkotmányjogi panasz *jogorvoslati célzatú*, míg az absztrakt utólagos normakontroll nem.

c) Az alkotmányjogi panasz benyújtási határideje – ellentétben az absztrakt utólagos normakontrolltól – nem korlátlan: a benyújtó konkrét ügyében hozott határozat (döntés) *jogerőre emelkedésétől számított 60 napon belül* van rá lehetőség³⁷⁵. Az Abtv. által alkalmazott “jogerős határozat kézbesítésétől” kifejezés arra utal tehát, hogy a benyújtásnak *nem feltétele* a rendkívüli jogorvoslatok (perújítás, felülvizsgálati kérelem) igénybe vétele³⁷⁶. Az elkésett alkotmányjogi panasszal tehát az Alkotmánybíróság nem

³⁷¹ Kukorelli István (szerk.): i. m. 398. o.

³⁷² Vö. az 1999. évi XLV. törvénnyel. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvény ezirányú módosításával összefüggésben megalapozott kritikát fogalmaz meg *Kilényi Géza* professzor. Vö. *Kilényi Géza*: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciója. Magyar Közigazgatás 2002/1. 16. o.

³⁷³ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat. ABH 1998, 182, 189.

³⁷⁴ Ezzel összefüggésben néhány megjegyzést tartalmaz Az alkotmányjogi panasz, mint a bíróságok és az Alkotmánybíróság eljárásának kapcsolódási pontja c. írásom. Bírák Lapja, 2002/2.

³⁷⁵ Ezzel összefüggésben problémaként jelenik meg az a korábban már említett tény, miszerint nem tisztázott, hogy anyagi vagy eljárási határidőről van-e szó.

³⁷⁶ Számos esetben előfordult, hogy a jogban tájékozatlan indítványozók az “egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva” kitéltelt ügy értelmezték, hogy valamennyi – így a jogerő után igénybe vehető rendkívüli – jogorvoslati lehetőséget is igénybe kell venniük. Ebből pedig egyenesen következett a 60 napos határidő túllépése, s az alkotmánybírósági eljárás

foglalkozik, hanem az indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja³⁷⁷. Ilyen esetekben az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezéseknek a konkrét ügyekben való alkalmazhatósága kizárására irányuló kérelmeket is értelemszerűen elutasítja³⁷⁸. A jogerőtől számított határidő egy esetben azonban kivételes értelmezést kaphat. Tekintettel arra, hogy az alkotmányos jog sérelme a *rendkívüli jogorvoslati eljárásban* is bekövetkezhet, az Alkotmánybíróság erre vonatkozóan is állást foglalt. A testület megállapította, hogy “az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. §-a alkalmazásánál, ha a panaszolt alkotmánysérelem nem a rendes, hanem a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be, alkotmányos követelmény, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét a rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott, vagy – ha új eljárásra és új határozat hozatalára kerül sor – az elrendelt új eljárás során született jogerős határozat kézbesítésétől kell számítani.”³⁷⁹ Megjegyzendő, hogy már a határozat meghozatala előtt ugyanerre a következtetésre jutott e döntés előadó bírása, *Holló András* alkotmánybíró is.³⁸⁰

3. Az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos álláspontok és szakirodalmi kritikák

Az alkotmányjogi panasz intézményének jelenlegi szabályozásával kapcsolatban több kritika is felmerül. Egyik, hogy az előírás nem az ún. valódi alkotmányjogi panaszt tartalmazza, így az egyedi döntések ellen nincs lehetőség alkotmányossági szempontú jogorvoslat igénybe vételére, másik, hogy a szabályozás a jelenlegi formájában “nem élő” intézmény, s emiatt a léte is felesleges párhuzamosan az utólagos normakontroll popularis actio jellege mellett.

a) Az ún. “valódi alkotmányjogi panasz” bevezetésének lehetőségéről

A szakirodalomban több szerző is azt a nézetet képviseli, miszerint szükség volna a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésére. Más álláspontot képviselő szerzők viszont amellet érvelnek, hogy az alapjogi bíraskodás *teljes egészében* a rendes bíróságokhoz kell kerüljön, s az Alkotmánybíróságnak ne legyen hatásköre individuális alkotmányossági panasz elbírálására.³⁸¹

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetése mellett érvelők főként azt teszik szóvá, hogy “az állampolgárok – szemben több más országgal – általában³⁸² nem fordulhatnak állampolgári panasszal az Alkotmánybírósághoz, ha valamely hatósági aktus alkotmányos jogaikban sérti őket, csak akkor, ha az alkotmányos jogsérelmet a hatóság alkotmányellenes jogszabály alkalmazásával okozta.”³⁸³ Emiatt több szerzőnél igényként jelenik meg, hogy alkotmányjogi panaszt csak döntés ellen lehessen benyújtani, jogszabály

megindítására fennálló lehetőség elvesztése. Vö. a 23/1991. (V. 18.) AB végzéssel. ABH 1991, 361, 362.

³⁷⁷ Vö. például a 794/D/2004. AB határozattal. ABH 2005, 1496.

³⁷⁸ 794/D/2004. AB határozat. ABH 2005, 1496.

³⁷⁹ 41/1998. (X. 2.) AB határozat. ABH 1998, 306.

³⁸⁰ “Ha a jogerős határozatban megnyugodott peres fél a rendkívüli jogorvoslati eljárásban számára kedvezőtlen (megváltoztatott) döntéssel szembesül, az ő alkotmányjogi panaszának benyújtási lehetőségét a rendkívüli jogorvoslati eljárásban (a felülvizsgálati kérelem tárgyában) hozott határozat kézhezvételétől kell számítani.” *Holló András: Az Alkotmánybíróság... 50. o.*

³⁸¹ *Ádám Antal: A közjogi bíraskodás fejlődési irányai. Belügyi Szemle 1995/12. 52. o.* Az alapjogi bíraskodás *teljes egészének* a rendes bíróságokhoz való telepítéséhez véleményem szerint jelenleg a személyi feltételek (főként a magas szakmai kvalifikáció) igencsak hiányoznak. Igen jó példa volt erre a dávodi teresség-megszakítási ügy.

³⁸² Az általában szó itt nyilvánvalóan az “általánosságban” szinonimája kíván lenni.

³⁸³ *Körösényi András: A magyar politikai... 336. o.*

ellen ne.³⁸⁴ *Sólyom* László, az Alkotmánybíróság első elnöke ezzel összefüggésben egyenesen arra utalt, hogy az Alkotmánybíróság “megpróbálkozik a valódi alkotmányjogi panasz pótlásával a törvény keretein belül.”³⁸⁵ *Lábady* Tamás, a “Jánosi–határozat” előadó alkotmánybírája is annak a nézetnek a híve, hogy a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésére szükség van, mivel *e jogintézmény közvetlen jogot ad az állampolgároknak az állam alkotmányos működése feletti kontrollra.*³⁸⁶ Mások szerint is “*az alkotmányos panasz tulajdonképpeni jogi jelentősége nem a szubjektív jogvédelemben áll, hanem a jogrendszer egészén belüli funkciójában: jogokat ad az állampolgárnak az állam alkotmányos működése feletti kontrollra*”³⁸⁷. “Az alkotmányjogi panasz az alkotmányjognak olyan átfogó és átütő érvényesülési erőt biztosít, amely egyben “általános nevelési hatást” (Konrad *Zweigert*) is magában foglal.”³⁸⁸ A német Szövetségi Alkotmánybíróság ennek megfelelően “az alkotmányossági panaszt “végső és szubszidiárius” jogi eszköznek tekinti, amely csak akkor megengedett, ha az alapjogsértés más módon nem akadályozható meg, illetve nem szüntethető meg”³⁸⁹. Mindenképpen utalni kell azonban arra, hogy a valódi alkotmányjogi panaszt alkalmazó országokban az ilyen jogorvoslatok igénybe vételének eredményessége nagyon csekélynek tekinthető.³⁹⁰

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével szemben azonban komoly ellenérvek is felmerültek. *Kilényi* Géza, volt alkotmánybíró szerint, mivel az alapjogi kör nagyon széles, sok ügy kerülne a testület elé, köztük jelentéktelenek is. Másrészt a valódi alkotmányjogi panasz nem normakontroll jellegű.³⁹¹ A jelenlegi, utólagos normakontrollal kapcsolatos szabályozással szemben – melyet a popularis actioból eredő ügyteher miatt gyakorta ér bírálókat – a valódi alkotmányjogi panasz még inkább növelné az ügyterhet, egyrészt a saját ügy fontossága miatti pereskedési hajlandóság, másrészt a támadható aktusok számának nagysága miatt is. A túlzott ügyteherrel szemben általában *a válogatási jog biztosítását* tekintik megoldásnak, azaz azt, hogy az Alkotmánybíróság *csak akkor legyen köteles foglalkozni* a panasszal, ha attól valamely *alkotmányjogi elvi kérdés eldöntése várható*. Azon túl, hogy *ez az eljárás kiszámíthatatlansága miatt sértené a jogbiztonságot*, az ügyfelekkel szemben sem mondható maradéktalanul elfogadhatónak. A panasz célja az ügyfél szemszögéből ugyanis a jogorvoslati lehetőség igénybevétele, nem pedig elvi kérdések eldöntése³⁹². Kizárólag azért nem érdemes egy jogintézményt bevezetni, hogy az Alkotmánybíróságnak lehetősége legyen elvi kérdésekkel foglalkozni. Azon viszont valóban el lehet gondolni – ha nem is feltétlenül fogadjuk el –, hogy “az alapjogi rész átfogó reformja... nélkül a mai széles alkotmánybírói kontroll elfogadhatatlannak

³⁸⁴ *Bragyova* András: Az új alkotmány egy koncepciója. MTA-ÁJI. Alkotmányelőkészítő tanulmányok I. KJK 1995. 208. o.

³⁸⁵ *Sólyom* László: Ellenőrzött... 368. o.

³⁸⁶ *Lábady* Tamás: A helyét kereső alkotmánybíráskodás. Világosság 1993/1. 38. o.

³⁸⁷ *Halmai* Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő? *Bírák Lapja* 1994/3-4. 45. o. Meg kell azonban jegyezni, hogy jelenleg ezt a szerepet látja el hazánkban az utólagos absztrakt normakontroll, a populáris akció jellegéből kifolyólag.

³⁸⁸ Klaus *Stern*: Az alapjogok alkotmánybírói védelme. In.: *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest 1991. (Szerk. *Ádám* Antal – *Kiss* László) 196. o.

³⁸⁹ Klaus *Stern*: Az alapjogok... 197. o.

³⁹⁰ A német Alkotmánybíróság esetében az eredményesség 1 és 2 % között mozog. *Halmai* Gábor szerint “a német alkotmányos panaszt a negyedszázados tapasztalatok alapján szokás fáradság-, költség- és eredménymentes eszköznek nevezni.” *Halmai* Gábor: Az alkotmányjogi panasz... 46. o.

³⁹¹ *Kilényi* Géza: Az Alkotmánybíróság helye és szerepe... 49. o.

³⁹² “...az ügyfelet, aki hozzánk fordul, mélyszélesen hidegen hagyják az alkotmányjogi elvi kérdések, ő azért fordul hozzánk, hogy a jogerős ítéletet semmisítsük meg, mert azt ő sérelmesnek tartja alapjogai szempontjából. Tehát őt nem az elvi kérdések izgatják...” – véli *Kilényi* Géza. Az Alkotmánybíróság helye és szerepe... 49. o.

tekinthető”.³⁹³ Az alapjogok sokféleségéből adódó túlzott ügyteher ellenében *Ádám Antal* a problémát akként javasolja megoldani, hogy az alkotmányjogi panasz igénybevételének lehetőségét 8–10 alapjogra szűkítene.³⁹⁴ Ez a lehetőség azonban okkal veti (vetné) fel azt a kérdést, hogy a szűkítés melyik alapjog tekintetében, s mennyiben lenne elfogadható, s nem vezetne-e e megoldás az egyes alapjogok tekintetében a védelem visszaszorulásához, s ebből következően az alapjog érvényesíthetlenné, kikényszeríthetlenné válásához. Ezzel együtt több szerző csak taxatív felsorolt, legalapvetőbb jogok tekintetében biztosítaná az alkotmányjogi panasz lehetőségét, vagy pedig általános előfeltételként kívánnák meg az általános érvényű alkotmányjogi probléma létét.³⁹⁵

Mindezeket túl érvként hozható fel a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése ellen, hogy az intézmény megjelenésével az utólagos normakontroll popularis actio jellegét – az elviselhetlenné váló ügyteher–növekedés miatt – meg kellene szüntetni. Ennek következtében azonban a jogalkotási produktumok jelentős része – indítványozó hiányában – kiesne az alkotmányossági kontroll alól, ami nézetem szerint elfogadhatatlan lenne.

Azt is látni kell azonban, hogy az Alkotmánybíróság *nem válna ténybíróssággá* az intézmény megjelenésével, mivel a bíróság által megállapított tényeket nem mérlegelhetné, vagy bírálhatná felül, kizárólag a bíróság által alkalmazott megállapítások, értelmezések alkotmányosságával foglalkozhatna. Kérdés azonban, mit tehetne az Alkotmánybíróság, ha az alkotmányellenes bírói döntés vagy az annak alapjául fekvő jogértelmezés alkotmányellenessége az alkotmányellenes norma kötelező alkalmazása miatt következne be. Már csak emiatt sem lenne célszerű, hogy az Alkotmánybíróság normakontroll eljárása jelentősen visszaszoruljon.

b) A jelenlegi szabályozás alkalmassága az egyéni jogsérelmek orvoslása tekintetében

Az 1999-ben bekövetkezett, eljárási törvényeket érintő módosítás miatt nézetem szerint a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése szükségtelen. A hatályos szabályozás – feltételezve, hogy az Alkotmánybíróság döntése a bírósági eljárásban érvényesíthető, vagyis az alkotmányos szabályozás alapján újra indulhat az eljárás – jó érzékkel oldja meg az egyedi ügyekben az *alkotmányossági jogorvoslat* lehetőségét, problémáját. A bírósági eljárásban ugyanis a feleknek lehetőségük van arra, hogy a bírónál kezdeményezzék az eljárás felfüggesztésével az alkalmazott norma alkotmányossági vizsgálatát. Amennyiben a bíró észleli annak alkotmányellenességét, köteles az Alkotmánybírósághoz fordulni, a felek kérése alapján azonban csak lehetőség. Amennyiben azonban a bíró nem kér alkotmányossági vizsgálatot, a felek bármelyikének biztosítva van ennek a lehetősége, a jogerőre emelkedés után hatvan napon belül benyújtott alkotmányjogi panasszal. Amennyiben ugyanis kérelmük megalapozott, kötelező az eljárás ismételt lefolytatása a már alkotmányos normarendszer alapján. Mindennek következtében tehát az egyéni sérelmek jelentős részének orvoslására jelenleg is van lehetőség. Az alkotmányellenes bírói jogszabálysértés ellen pedig az nyújthat védelmet, hogy az Alkotmánybíróság a normát a bíróságok által általánosan elfogadott értelme, tartalma alapján vizsgálja – élő jog teória –, s ekként vagy a norma alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelmények meghatározásával, vagy ezek figyelmen kívül hagyása esetén a norma megsemmisítésével az egyedi ügyek tekintetében is képes jogorvoslást nyújtani.

A szakirodalomban az alkotmányossági panaszra vonatkozó olyan változtatási igény is megfogalmazódott, mely szerint amennyiben alapjogi tárgyú jogerős bírósági döntés az Alkotmánnyal vagy alkotmánybírói határozatban rögzített alkotmányértelmezéssel

³⁹³ Pokol Béla: A törvényhozás alkotmányossága. Világosság 1993/1. 47. o.

³⁹⁴ *Ádám Antal*: A jogszabályok alkotmánybírói... 529. o.

³⁹⁵ *Lábady Tamás*: A populáris akció ... 390. o.

ellentétes értelmezésen alapul, a döntés címzettje, vagy a legfőbb ügyész az Alkotmánybíróság állásfoglalását kezdeményezhesse. Ez utóbbi alapján pedig a Legfelsőbb Bíróság hozna – kötelezően – korrekciós döntést³⁹⁶.

Mindezeket túl érvként hozható fel a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése ellen, hogy az intézmény megjelenésével az utólagos normakontroll popularis actio jellegét – az elviselhetetlenné váló ügyteher–növekedés miatt – minden bizonnyal meg kellene szüntetni. Ennek következtében azonban a jogalkotási produktumok jelentős része – indítványozó hiányában – kiesne az alkotmányossági kontroll alól, ami nézetem szerint elfogadhatatlan lenne. Ennek oka főként az alábbiakban jelölhető meg³⁹⁷.

Látható, hogy főszabályként a “valódi” alkotmányjogi panasz a vélelmezetten *téves bírói*, míg az absztrakt utólagos normakontroll a vélelmezetten *téves jogalkotói* alkotmányjog-, illetve alapjog értelmezés ellen vehető igénybe. Így e két sérelemtípus közötti jelentős különbségekre kell rámutatni. Véleményem szerint a bíró általi téves alkotmányértelmezés oka *szinte kizárólagos jelleggel* az adott alapjog nem kellő ismerete, tehát állítható, hogy valószínűleg soha nem szándékos sérelemokozásról van szó. A jogalkotó általi téves alkotmányértelmezés azonban az esetek jóval magasabb számában politikai érdekek, elképzelések által indított, az Alkotmány *szándékos* kikerülésére, illetve finomabban fogalmazva az alkotmányossági határokhoz közelebb kerülő, még az elviselhetőség korlátai között tartani kívánt elképzelés megvalósítására irányuló cél érdekében, vagyis *többnyire tudatosan* történik. Ez a különbség a két intézmény jellegének különbségéből adódik. Mindemiatt valójában az eldöntendő kérdés abban jelölhető meg, hogy melyik alkotmánysérelemmel szemben kell biztosítani inkább az alkotmánybírósági védelmet. (A párhuzamos és egyben teljeskörű megoldás az ügyteher növekedése miatt nem lehetséges.) Nem kérdéses, hogy a jogalkotói aktusok ilyen jellegű szűrése jóval indokoltabb, s tegyük hozzá, aktuálisabb probléma is. Ugyanezt támasztja alá a sérelem kiküszöbölési lehetőségének jelenlegi, illetve jövőbeli lehetséges köre is: míg a jogalkotói sérelemokozás – éppen a tudatosság megjelenése miatt – nem bízható az önkontrollra, így mindenképpen független, külső szervet igényel, addig a bírói sérelemokozás – éppen az esetleges ismerethiány miatt – a jövőre tekintettel többnyire kiküszöbölhető a bírák alapjogi továbbképzésével. Mindez azt támasztja alá, hogy jelenleg – és a jövőben is – nagyobb szükség van a széleskörű indítványozási lehetőséggel összekapcsolt normakontrollra, mint az egyedi bírósági döntések általános alkotmányossági vizsgálatának megteremtésére. Alátámasztható mindez végül azzal is, hogy Németországban – éppen a bírák jelentős alapjogi ismeretei miatt – a bírói döntések elleni alkotmányos panasz eredményessége 1 és 2 % között mozog.

Mindezeket túlmenően azonban azt is látni kell, hogy az Alkotmánybíróság *nem válna ténybíróssággá* az intézmény megjelenésével, mivel a bíróság által megállapított tényeket nem mérlegelhetné, vagy bírálhatná felül, kizárólag a bíróság által alkalmazott megállapítások, értelmezések alkotmányosságával foglalkozhatna. Kérdés azonban, mit tehetne az Alkotmánybíróság, ha az alkotmányellenes bírói döntés vagy az annak alapjául fekvő jogértelmezés alkotmányellenessége az alkotmányellenes norma kötelező alkalmazása miatt következne be. Ilyen esetekben az alapul fekvő jogszabály alkotmányosságának biztosítása lehetőségét továbbra is feltétlenül biztosítani kellene. Már csak emiatt sem lenne célszerű, hogy az Alkotmánybíróság normakontroll eljárása jelentősen visszaszoruljon.

4. A (valódi) alkotmányjogi panaszhoz hasonló intézmények a külföldi

³⁹⁶ Ádám Antal: Alkotmányi értékek... 203-204. o.

³⁹⁷ Vö: Tilk Péter: Az alkotmányjogi panasz, mint a bíróságok és az Alkotmánybíróság eljárásának kapcsolódási pontja. Bírák Lapja, 2002/2.

szabályozásban

A valódi alkotmányjogi panasz egyik sajátos megvalósulási formája a spanyol *amparo* intézménye. Az *amparo* “nem irányulhat közvetlenül törvény ellen. Ez csak akkor lehetséges, ha a közigazgatási vagy bíróság aktust támadó *amparo* indítványa ügyében eljáró alkotmánybírói tanács úgy véli, hogy törvény alkotmányossági kérdése vetődik fel, és, hogy a teljes ülésen eljáró Bíróság elé kell utalni az adott kérdést.... Ilyenkor azonban a bíróság a saját kezdeményezése alapján jár el, és az indítványozó valójában nem maga az egyén”³⁹⁸. Részben *Lábady* Tamás tanulmányában megfogalmazottak alapul vételével nem felesleges röviden más országok szabályozási megoldásait is vázlatosan áttekinteni.³⁹⁹ *Németországban* 1968 óta él a jogintézmény, az Alkotmánybíró az alapjogok tartalmának kibontása során a széles körben indítható panaszt még inkább kiterjesztette. A német szabályozás szerint “alkotmányos panasz indítható a bírói ítéletek ellen... két okból is: egyrészt, ha az alapul fekvő jogszabályt gondolja az állampolgár valamelyik alapjogával ellentétesnek, de ezen túl – az ...1958-as “Lüth-ügyben” hozott alkotmánybírói ítélet óta – akkor is, ha csak a bírói jogszabály-értelmezést tekinti úgy, hogy adott esetben nem vette kellőképpen figyelembe a számba jöhető alapjogokat”⁴⁰⁰. *Ausztriában* a panasz érvényesítési lehetősége korlátozott. Közigazgatási hatóság végzése, illetve meghatározott személy ellen irányuló közvetlen hatósági rendelkezés vagy kényszerítő jogkör gyakorlása ellen indíthatja, akit alkotmányos jogában sérelem ért. A benyújtás feltétele a közigazgatási jogorvoslati lehetőségek kimerítése⁴⁰¹. *Olaszországban* az intézmény nem jelenik meg, *Spanyolországban* Alkotmányban szabályozott alapjogok megsértése miatt indítható. *Portugáliában* akkor kezdeményezhető, ha jogszabály alkalmazását alkotmányellenességének indokolásával megtagadták, vagy ha az eljárás során olyan rendelkezést alkalmaztak, amelynek alkotmányellenességét az eljárás során panaszolták. (Ez utóbbi kifogásolás megtörténte előfeltételnek minősül).

Végezetül megemlíthető, hogy Kelet-Európában Románia és Lengyelország kivételével mindenütt megtalálható az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybírók eszköztárában.⁴⁰²

5. A szabályozás módosítására vonatkozó elgondolások lényege

Az alkotmányjogi panaszt az Alkmód2. is külön hatáskörként nevesíti. Az Alkmód1. (és az Alkmód2.) megfogalmazása azonos azzal, amit a hatályos Abtv. tartalmaz.

a) Az Abtvj2.-ben az alkotmányjogi panasszal összefüggésben a jelenlegi megoldás főbb elemei megmaradnának. Továbbra is az Alkotmányban foglalt jogainak megsértése miatt fordulhatna az Alkotmánybíróshoz az, akinek jogséremlme az Alkotmánybíró által vizsgálat tárgyává tehető az alkotmányellenes normatív aktusok⁴⁰³ alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, vagy más jogorvoslati lehetőség nincs biztosítva számára. Ugyancsak megmaradna az a megoldás, mely szerint az alkotmányellenesség megállapításának következménye a norma (vagy az alkotmányellenes rendelkezés(ek)) megsemmisítése, illetve az adott ügyben való alkalmazásának kizárása lenne⁴⁰⁴. Az Abtvj2. azonban az Abtv.-hez képest jelentős új

³⁹⁸ Louis Favoreu: Az alkotmánybíráskodás amerikai és európai modellje. Magyar Jog 1993/7. 246. o.

³⁹⁹ *Lábady* Tamás: A populáris akció ... 387. o.

⁴⁰⁰ *Bihari* Mihály – *Pokol* Béla: Politológia. Universitas 1992. Budapest. 345. o.

⁴⁰¹ *Vö. Takács* Imre – *Pokol* Béla: Összehasonlító alkotmányjog. (Első rész) Nemzeti Tankönyvkiadó 1993. Kézirat. 71. o.

⁴⁰² *Sajó* András: A “láthatatlan alkotmány”... 41. o.

⁴⁰³ Az Abtvj2. a hatályos megoldáshoz képest értelemszerűen kibővülne az önkormányzati irányítás egyéb jogi eszközével és a jogegységi határozattal.

⁴⁰⁴ Abtvj2. 52. § (5) bekezdés.

elemeket is hordoz, melyekkel – és a jelenleg élő megoldások némelyikével is – összefüggésben több észrevétel megfogalmazható.

b) *Egyik* ezek közül, hogy *törvényi szintre kerülne* az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlat, mely szerint *a már nem hatályos norma (illetőleg visszavont jogegységi határozat) felülvizsgálata is kezdeményezhető* a testületnél akkor, ha azt az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben alkalmazták.

c) A benyújtás – pontosabban a *postára adás* – határidejeként továbbra is a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan nap lenne meghatározva. A „postára adás” kitétel alkalmazása amiatt vált szükségessé, mivel előfordulhat olyan eset, amikor az elfogadás tekintetében az Alkotmánybíróságnak mérlegelési lehetősége van, mégpedig amiatt, mert az Abtv. általi szabályozás nem rendezi egyértelműen, hogy a hatvan napos határidő anyagi vagy eljárási határidőként értelmezendő-e. Ez a határidőben postára adott, de késve beérkező indítványok tekintetében jelentett dilemmát, melyet indokolt volt már a készülő törvény tervezetében tisztázni. Ezzel a megoldással az indítványozóval szemben megjelenő esetleges méltánytalanság is kiküszöbölhető.

d) A sikeres alkotmányjogi panasz eredménye – mint már említettem – főszabályként a norma megsemmisítése lenne. Kivétel ez alól a jogegységi határozat, mellyel kapcsolatban az Abtvj2. akként rendelkezik, hogy „ha az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasszal érintett jogegységi határozat alkotmányellenességét állapítja meg, a Legfelsőbb Bíróság az alkotmányellenes jogegységi határozatot a határozat közzétételétől számított harminc napon belül visszavonja”.

e) További sajátossága az Abtvj2.-nek, hogy tartalmazza a sikeres alkotmányjogi panasz esetében igénybe vehető, a norma alkalmazásának visszamenőleges kizárási lehetőségére történő utalást. Eszerint, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt *megalapozottnak találja (az Abtvj1. még a „helyt ad” kifejezést alkalmazta)*, az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak, az állami vagy az önkormányzati irányítás egyéb jogi eszközének, illetve a jogegységi határozatnak a konkrét esetben történő alkalmazhatóságát visszamenőlegesen kizárja. Ebben az esetben külön törvény szerinti eljárásnak van helye.

f) Szabályozási tartalmának „sajátossága” miatt érdemes kitérni a korábbi tervezet elképzelésére is. Az Abtvj1. az alkotmányjogi panasz sikeressége esetén nem az alkalmazhatóság kizárásáról rendelkezett, hanem az érintett – külön törvény alapján – perújítási kérelmet terjeszthetett volna elő. E szabály úgy folytatódott, hogy *„amennyiben a perújítási kérelemnek az arra illetékes bíróság helyt ad”*, a perújítási eljárásban az alkotmányjogi panasz nyomán megsemmisített norma vagy annak rendelkezése nem alkalmazható⁴⁰⁵. Ezzel összefüggésben érdemes kitérni arra, hogy lehetséges lehetett volna-e olyan eset, amikor a bíróság – az Alkotmánybíróság határozatának akadályozásával – nem adott volna helyt a perújítási kérelemnek. Véleményem szerint ez kizárólag akkor következhetett volna be, ha az időközbeni változások miatt az ügy és ennek következtében az eljárás okafogyottá vált volna. Érdemes visszautalni itt arra a körülményre, hogy amíg a sikeres alkotmányjogi panasz alapján igénybe vehető jogorvoslati eljárás részletes szabályai nem voltak kimunkálva, a rendes bíróságok erre hivatkozással a panaszt megfosztották jogorvoslati jellegétől. A fél ugyanis nem érvényesíthette az alkotmányellenes rendelkezés megsemmisítése (vagy az alkotmányos követelmény meghatározása) következtében megnyíló jogvédelmi lehetőségét. Nem lett volna szerencsés, ha a bíróságok törvényben biztosított lehetőséget kaptak volna az Alkotmánybíróság határozatában foglaltak mellőzésére, illetve figyelmen kívül hagyására.

⁴⁰⁵ Abtvj1. 51.§ (5) bekezdés 2. mondat.

g) Végezetül az Abtvj2. a megsemmisítésről szóló határozat közzétételének és annak jogkövetkezményeinek tekintetében – a hatályos megoldással azonosan – minden, az alkotmányjogi panasz cím alatt nem szabályozott kérdés vonatkozásában utal az utólagos normakontroll szabályaira, és azokat rendeli alkalmazni. E szabályokból azonban – az Abtvj1.-hez képest – kimaradna a jogegységi határozatra történő utalás.

V. A MULASZTÁSBAN MEGNYILVÁNULÓ ALKOTMÁNYELLENESSÉG

1. A hatályos törvényi szabályozás

Az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére⁴⁰⁶. A (2) bekezdés szerint a mulasztást elkövető szerv *a megjelölt határidőn belül köteles jogalkotói feladatának eleget tenni*. A mulasztást tehát *csak jogalkotási kötelezettség elmulasztása* esetén lehet megállapítani, és csak akkor, ha az alkotmányellenességet eredményez, tehát együttes feltételről van szó⁴⁰⁷. Más fajta, akár alkotmányértő mulasztás – például egyes állami tisztségviselők meg nem választása – fennállásakor nem járhat el a testület. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság *a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztásával kapcsolatban is eljárhat*. Amennyiben a testület azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A mulasztást elkövető szerv ebben az esetben is köteles a megjelölt határidőn belül jogalkotói feladatának eleget tenni.

Az Alkotmánybíróság “e határidők megállapítása során figyelembe veszi mindenekelőtt az alkotmányellenes helyzet súlyosságát, az ennek orvoslására az átmeneti idő alatt is rendelkezésre álló alkotmányos jogi eszközöket, továbbá természetesen az adott jogalkotó szerv eljárási szabályait, a megalkotandó jogszabály jellegéből adódó előzetes egyeztetési kötelezettségeket, a jogalkotó szerv munkaterhét”⁴⁰⁸. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik annak megállapítása, miszerint fennáll-e alkotmányellenes mulasztás, megtörtént-e a jogalkotói pótlás, valamint az az alkotmányértő helyzetet megszüntette-e⁴⁰⁹. Az eljárás kezdeményezésére *bárki* jogosult, s az Alkotmánybíróság hivatalból (ex officio) is eljárhat.

2. Az Alkotmánybíróság megállapításai a hatáskörrel összefüggésben⁴¹⁰

A mulasztásos alkotmányellenesség intézményével kapcsolatban az Alkotmánybíróság több, elvi jellegű megállapítást tett, melyek a mulasztásos alkotmányértés fennállásának eseteire vonatkoznak. Ezek az alábbiak lehetnek

a) A testület álláspontja szerint főszabályként “a mulasztásos alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány csak akkor tekinthető megalapozottnak, ha a jogalkotó szervnek jogalkotási feladata volt, és ennek teljesítését elmulasztva alkotmányellenességet idézett elő”.⁴¹¹ Az Abtv. “49. § (1) bekezdése alapján és az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó, illetve feladat- és

⁴⁰⁶ *Petrétei József* szerint a tevékenység az Alkotmánybíróság kormányzati szerepéhez tartozik, mivel a testület ezáltal “jelzi bizonyos kormányzáshoz tartozó intézkedések elmaradását.” *Kormányzás és kormányzati rendszer*. In.: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Pécs 1996. (Szerk. Kiss László). 244. o., valamint A “jó” kormányforma. In.: Az állam- és jogtudomány eredményeinek hasznosítása. 2. Pécs 1997. 165. o.

⁴⁰⁷ 4/1996. (II. 23.) AB határozat. ABH 1996, 27, 42.

⁴⁰⁸ 47/1997. (X. 3.) AB határozat. ABH 1997, 324, 325.

⁴⁰⁹ ABH 1997, 324, 326.

⁴¹⁰ E hatáskör alkotmánybírósági gyakorlatával foglalkozik *Karsai Dániel*: A mulasztásos alkotmányértés szankciórendszere c. írása. *Jogtudományi Közlöny* 2003/2.

⁴¹¹ 82/D/1995. AB határozat. ABH 1995, 755, 757.

hatáskörébe tartozó jogalkotási kötelezettségének nem tesz eleget, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő”.⁴¹² A törvényi feltételeknek tehát együttesen kell teljesülniük.⁴¹³

b) A jogalkotói feladat elmulasztása akkor állapítható meg, ha a jogalkotó jogalkotási kötelezettsége konkrét jogszabályi felhatalmazásból ered, *vagy valamely alapvető jog érvényesüléséhez jogszabályból szükségszerűen következik az újabb jogszabály megalkotásának kényszere*.⁴¹⁴

c) Az Alkotmányból eredő jogalkotási kötelezettség elmulasztása értelemszerűen *önmagában is alkotmányellenességet eredményez*.⁴¹⁵

d) A jogalkotó szerv jogszabályalkotó kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha észleli, hogy feladat- és hatáskörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel.⁴¹⁶ Mulasztásos alkotmánysértést eredményez az is, ha a jogszabály megfosztja az állampolgárokat alkotmányos joguk érvényesítésétől és a jogalkotó nem gondoskodik az új jogszabály megalkotásáról, valamint az is, ha valamely jogszabály felhatalmazásából, illetve valamely jogszabályból *szükségszerűen következik a további jogalkotás elvégzésének feladata*.⁴¹⁷

e) Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata⁴¹⁸, hogy *mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak*.⁴¹⁹ Abban az esetben is lehet mulasztásról beszélni, ha a jogalkotó önmagának teremt jogalkotási kötelezettséget, s annak nem tesz eleget. (Például MT határozatban kormányrendelet kiadási kötelezettséget.⁴²⁰ Megjegyzendő, hogy az Abtv. jogszabályból eredő jogalkotási kötelezettségről beszél, míg az adott ügyben a kötelezettség állami irányítás egyéb jogi eszközéből fakadt.) A jogszabályi garanciák hiánya miatt azonban nem csak akkor állapít meg az Alkotmánybíróság alkotmányellenes mulasztást, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs⁴²¹, hanem akkor is, ha *az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik*.⁴²²

f) Az Alkotmánybíróság “kizárólag a Jat. szabályai alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet nem állapít meg. A jogalkotásra tartozik annak eldöntése, hogy valamely élethelyzetet szabályoz-e és milyen részletességgel. Ebből a szempontból alkotmányossági kérdést csak az vet fel, ha a szabályozás hiányossága alapvető jog vagy az Alkotmányban deklarált alkotmányos elv érvényesülését gátolja”.⁴²³

g) Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy

⁴¹² 37/1996. (IX. 4.) AB határozat. ABH 1996, 122, 124. Érdekesség, hogy az Alkotmánybíróság külön kiemelte, miszerint ítélkezési gyakorlata a törvénnyel megegyező, bár ennek önmagából is adódnia kell.

⁴¹³ 4/1996. (II. 23.) AB határozat. ABH 1996, 37, 42., valamint 29/1997. (IV. 29.) AB határozat. ABH 1997, 122, 128.

⁴¹⁴ 159/B/1993. AB határozat. ABH 1993, 410, 411.

⁴¹⁵ ABH 1996, 56, 58.

⁴¹⁶ 22/1990. (X. 16.) AB határozat. ABH 1990, 83, 86.

⁴¹⁷ 317/E/1990/7. AB határozat. ABH 1990, 223, 225.

⁴¹⁸ 799/E/1998. AB határozat, ABH 2001, 1011, 1013.

⁴¹⁹ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992, 227, 233., valamint 60/1994. (XII. 24.) AB határozat. ABH 1994, 342, 369.

⁴²⁰ 551/B/1995. AB határozat. ABH 1995, 954, 956.

⁴²¹ 35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204.

⁴²² 35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204., 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat.

⁴²³ 1621/E/1992. AB határozat. ABH 1993, 765, 766.

az állam jogszabályi úton avatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől⁴²⁴.

h) A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmányértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás, vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul⁴²⁵.

i) Mivel mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet jogalkotó szervek követhetnek el, a helyi önkormányzat is érintett lehet ilyen eljárásban. Bár az Abtv. szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség indítványozására *bárki jogosult*, a helyi önkormányzatok tekintetében a szabály *másként alakul*. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozási jog korlátozott abban az esetben, ha az önkormányzat mulasztásos "törvénysértést" követ el. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint "a közigazgatási hivatal vezetőjét nem csak az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontjában írt esetben (törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálata és megsemmisítése) illeti meg az indítványozási jog az Alkotmánybíróságnál, de akkor is, ha e rendeletalkotási kötelezettségét mulasztja el".⁴²⁶ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ilyen, "törvénysértés okából történő indítványozási jog nem bárkit, hanem kizárólag a közigazgatási hivatal vezetőjét illeti meg".⁴²⁷ A nem törvénysértést, hanem közvetlen alkotmányértést eredményező mulasztás vonatkozásában azonban a popularis actio ebben az esetben is él.

j) A helyi önkormányzatok vonatkozásában szögezte le a testület, hogy az is alkotmányellenes mulasztásnak minősül, ha a feladat elvégzéséhez ésszerűen szükséges időtartam alatt a testület nem alkotja meg szervezeti és működési szabályzatát.⁴²⁸

3. A hatáskörrel kapcsolatos változtatási igények és szakirodalmi kritikák

a) A hatáskör egyik fő jellemzője, hogy csak *jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén állapítható meg a mulasztás*, más típusú mulasztások alkalmával nem. Így a példának okáért nem minősül az Abtv. szerinti mulasztásnak, ha az Országgyűlés nem választja meg az Alkotmánybíróság tagjait. A szakirodalomban többen is a mulasztás meghatározásának ilyen irányú kiterjesztését tartják indokoltnak. *Ádám Antal* például a köztársasági elnökkel kapcsolatos alkotmánybírósági hatásköröknél utal arra, miszerint pontosan meg kell határozni, "hogy az államfőnek mely normatív, illetve egyedi aktusai és milyen *alkotmányos mulasztásai* esnek alkotmánybírósági kontroll és korrekció alá".⁴²⁹ Ez nyilvánvalóan arra utal, hogy a Szerző az Alkotmánybíróság hatásköreit a mulasztásos alkotmányértés vonatkozásában tágítani akarja, tehát az a célja, hogy ne csak a jogalkotási kötelezettség elmulasztása essen alkotmánybírósági kontroll alá. Mások szerint a mulasztás megállapításának lehetőségeit még tovább kellene tágítani. Eszerint felül kellene vizsgálni "az Alkotmánybíróság azon *gyakorlatát*, hogy a mulasztásos alkotmányértést az alaptörvényben előírt cselekményekre nem, csak a jogalkotó hatáskör nem-gyakorlása esetén állapítja meg."⁴³⁰ Az elképzelések megvalósításával összefüggésben szükséges

⁴²⁴ 22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.

⁴²⁵ 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 56-57.

⁴²⁶ 638/B/1998. AB határozat. ABH 2001, 1248, 1256.

⁴²⁷ Uo.

⁴²⁸ 2099/E/1991. AB határozat. ABH 1992, 550, 552.

⁴²⁹ *Ádám Antal*: A központi állami szervek rendszere Magyarországon. In.: Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban. Budapest 1991. (Szerk. *Ádám Antal* – *Kiss László*) 28. o.

⁴³⁰ *Sükösd Ferenc*: Az elnöki intézmény, a Magyar Köztársaság elnöke. In.: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Pécs 1996. (Szerk. *Kiss László*). 358. o. Valójában azonban nem az Alkotmánybíróság gyakorlatának felülvizsgálatáról, hanem a törvény módosításáról lenne szó az

utalni arra, hogy jelenleg inkább az Alkotmánybíróság túlzottan széles – pontosabban absztrakt – hatásköreinek csökkentésére irányuló tendencia jellemzi a jogalkotási törekvéseket. Az idézett bővítési elképzelésekkel összefüggésben azonban a szabályozás kialakításakor ügyelni kellene arra, hogy a bővítés körét egyrészt pontosan meg kell határozni, másrészt e kör nem lehet minden mulasztási jellegű cselekményre alkalmazható. Ellenkező esetben ugyanis az Alkotmánybíróság ügyterhének olyan mértékű növekedésével kellene számolni, ami végső soron elvonhatná a testület energiáját fő feladatától, a jogszabályok alkotmányosságának ellenőrzésétől.

b) Ugyancsak a hatáskör kritikájaként fogalmazható meg, hogy az Alkotmánybíróság határozatának kikényszerítésére semmiféle lehetőség nincs: ha az adott jogalkotó szerv nem tesz eleget az Alkotmánybíróság felhívásának, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség továbbra is fennáll. A hatáskör jellegéből adódóan azonban erre nincs is feltétlenül szükség, másrészt nehezen képzelhető el olyan megoldás, amely hatékony és az Alkotmány rendelkezéseinek, elveinek is megfelel. Így az Alkotmánybíróság pótlási joga azért *nem támogatható*, mivel a testület ebben az esetben jogalkotói felelősség nélkül jutna normaalkotó hatalomhoz. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a mulasztást megállapító határozatoknak a jogalkotó szervek – ha kisebb–nagyobb késésekkel is –, eleget szoktak tenni. Ennek oka egyrészt a presztízsveszteségtől való félelem, másrészt a mulasztások nagy száma az ellenzéki kritikának is jó táptalajt adhat.

A szakirodalomban helyesen mutatnak rá, hogy ha a jogalkotó a számára meghatározott feladatának nem tesz eleget, *nem szankcionálható*⁴³¹. „Az Alkotmánybíróság néhány esetben – kivételesen – alkalmazott szankciót, és megsemmisítette azokat a jogszabályi rendelkezéseket, amelyek vonatkozásában eredetileg „csak” szabályozási hiányosságot állapított meg⁴³². Ez a megoldás nem járható azonban azokban az esetekben, amikor teljes szabályozási hiányosság áll fenn, vagyis egyáltalán nincs jogszabály a vizsgált jogviszonyra nézve⁴³³.

c) *Sajó* András a hatáskör kritikájaként fogalmazza meg, hogy a mulasztásos alkotmányosértés megállapítása iránti eljárás az alkotmánybírói aktivizmus alapja lehet, mivel az Alkotmánybíróság főleg mulasztás esetén szereti kifejtetni, milyen megoldással lehet alkotmányos törvényt alkotni.⁴³⁴ Mivel erre nemcsak a mulasztás megállapításakor, hanem a jogszabály alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelmények megfogalmazásával az Alkotmánybíróság fő tevékenységét jelentő utólagos normakontroll eljárásban is sor kerülhet, a felidézett veszély számomra nem tűnik túlságosan komolynak.

4. Az Alkotmánybíróságra vonatkozó korábbi szabályozási törekvések elképzelései

Az Abtv.–módosítás 2000–es tervezete abban tért volna el a hatályos szabályozástól, hogy *kizárta volna a hivatalbóli eljárás megindításának lehetőségét*, s csak a “bárki” által megindítható eljárásról szólt. Úgy vélem, az Alkotmánybíróság ex officio eljárását az új szabályozásban is feltétlenül indokolt fenntartani, mivel az az eljárás ésszerűségét és az alkotmányosság biztosítását sok esetben inkább szolgálja, mint a hivatalbóli eljárás hiányából esetlegesen adódó tétlenség. Ezen túl csak annyiban változott volna a normaszöveg, hogy a *mulasztás kiküszöbölésére határidőt tartalmazna* a szabályozás, melyet az Alkotmánybíróság hat hónap és egy év közötti időtartamban határozhatott volna

elképzelés megvalósítása esetén.

⁴³¹ *Kukorelli* István (szerk.): i. m. 399. o.

⁴³² 2/1993. (I. 22.) AB határozat és 52/1997. (X. 14.) AB határozat; 29/1997. (IV. 29) és 50/1997. (X. 11) AB határozat.

⁴³³ *Kukorelli* István (szerk.): i. m. 399. o.

⁴³⁴ *Sajó* András: A “láthatatlan alkotmány”... 80. o.

meg. A Tervezet szerint az Alkotmánybíróság – a jelenlegi szabályozáshoz hasonlóan – abban az esetben is megállapíthatott volna mulasztásos alkotmányellenességet, ha a jogalkotó a nemzetközi szerződésből eredő jogalkotói feladatát mulasztotta volna el. A mulasztás orvoslására a javaslat hat hónap és egy év közötti időt hagyott volna.

5. A 2003–as szabályozási elképzelések lényege

A hatályos szabályozáshoz képest pontosabb lett a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességgel összefüggő előírás. A jelenlegi megoldás a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetéseként aposztrofálja a hatáskört, az új megfogalmazás jobban utal annak lényegére, mégpedig arra, hogy a jogszabály megalkotásának elmulasztásával okozott alkotmányellenesség vizsgálata a testület feladata; a megszüntetés már – az Alkotmánybíróság felhívása alapján – a jogalkotó szerv hatáskörébe tartozik. Fontos változás ezen kívül, hogy már az alaptörvényi szintű hatásköri jegyzékben is egyértelműen szerepelne: csak a *jogalkotó szerv jogalkotási tevékenységének elmulasztásából* keletkezett alkotmányellenesség vizsgálata tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Az Alkmód2. csak árnyalatnyit tér el az első változattól, mégpedig annyiban, hogy a „jogszabály” kifejezés elé határozott névelő kerülne.

Az Abtvj2.–ben a jelenleg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességként aposztrofált hatásköri előírás már címében is pontosabbá válna, mivel utalna arra, hogy csak a jogalkotói feladat elmulasztása eshet alkotmánybírósági kontroll alá. Ez egyébként szövegváltozást önmagában nem eredményez, mert a hatályos Abtv. is tartalmazza az előírás e kitételét. A jelenlegi megoldással kapcsolatos módosítások egyike, hogy a jogalkotói feladatra vonatkozó megfogalmazásból kimaradna a „jogszabályi felhatalmazásból származó” kitétel. Ez azonban valójában nem jelent változást, ugyanis valamennyi jogalkotásra vonatkozó hatáskörnek van jogszabályi, ha más nem, alkotmányi alapja: így gyakorlatilag a saját hatáskörben végzett jogalkotási tevékenység is rendelkezik magasabb szintű jogszabály által adott felhatalmazással. Fontosabb módosítás, hogy az Alkotmánybíróság önindító képessége, vagyis az *ex officio eljárási lehetőség csak szűk körben érvényesülne*, azzal együtt, hogy a popularis actio jelleg egyidejűleg megmaradna. Az elképzelés szerint az Alkotmánybíróság bárki indítványára, illetve a 16. § (4) bekezdése szerinti eljárásban megállapítja, hogy a jogalkotó a jogalkotói kötelezettségét elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő, a mulasztót legfeljebb egy éves határidő kitűzésével felhívna arra, hogy a mulasztást szüntesse meg. Áttekintve az Abtvj2. 16. § (4) bekezdésben foglaltakat, és összevetve ezzel a rendelkezéssel, megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet főszabályként csak indítványra mondhatna ki. A *hivatalból történő eljárás lehetősége* mind a jogalkotói kötelezettség elmulasztásában megnyilvánuló alkotmányellenesség, mind a nemzetközi szerződésből eredő jogalkotói kötelezettség elmulasztása vonatkozásában *csak akkor állna fenn, ha az szoros összefüggésben lenne az indítvánnyal*. Mindez annyit jelent, hogy az Alkotmánybíróság csak akkor járhatna el hivatalból jogalkotói mulasztás vonatkozásában, ha a mulasztás valamely indítványban foglalt kérelem alapjául szolgáló normakontroll eljáráshoz szorosan köthető lenne. Ez a szűkítés nézetem szerint szakmai érvekkel aligha indokolható, másrészt az Alkotmánybíróság általi hivatalból indított és önállóan – tehát nem más eljárással kapcsolatban – megállapított mulasztások száma elenyészőnek mondható. A testület ugyanis eddig többnyire más hatáskörével együtt gyakorolta a mulasztás megállapítását, önállóan ritkán járt el e jogkörében.

Újítás lenne – az egy éves időkorlát tervezett megjelenítésével – a mulasztás megszüntetésére kitűzhető határidő korlátok közé szorítása is. Ez a megoldás önmagában

nem kifogásolható, bár az Alkotmánybíróság eddig sem gyakran terjeszkedett túl az egy éves perióduson. Természetesen az Abtvj2. előírná, hogy a mulasztó köteles a határidőn belül megszüntetni a mulasztást, ám ennek elmaradása esetére értelemszerűen nem tud szankciót vagy kikényszerítési eszközt az Alkotmánybíróság rendelkezésére bocsátani.

VI. A HATÁSKÖRI ÖSSZEÜTKÖZÉS MEGSZÜNTETÉSE

1. A hatásköri összeütközés típusai és azok jellemzői

Az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközésnek a magyar alkotmányjogban két szabályozott esete ismert, melynek alább ismertetendő szabályai 2005 november 1-jétől, a Ket. hatálybalépésétől számítva részben megváltoztak. Elsőként a korábbi eljárási törvény megoldását indokolt áttekinteni.

a) Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § f) pontja a testület hatáskörébe utalja az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetését. Az Abtv. 50. § (1) bekezdése szerint “ha – a bíróságok kivételével – az állami szervek között, továbbá az önkormányzatok között, illetőleg az önkormányzat és – a bíróságok kivételével – az állami szervek között hatásköri összeütközés merül fel, ezek a szervek az Alkotmánybíróságnál indítványozhatják a hatásköri összeütközés megszüntetését”. Az “Alkotmánybíróság – az indítványozó meghallgatása nélkül – dönt arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezettet”. Hatásköri összeütközés akkor következik be, ha két vagy több szerv *ugyanabban az ügyben állapítja meg hatáskörét* (pozitív hatásköri ütközés), *vagy annak hiányát* (negatív hatásköri összeütközés). Az indítványozásra azok a szervek jogosultak – s egyben kötelesek –, melyek között az ütközés felmerült.

b) A hatásköri összeütközés lehetséges megnyilvánulásáról azonban nem csak az Abtv., hanem az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe) is tartalmazott szabályokat. Az Áe 8. § (2) bekezdése szerint “ha az (1) bekezdés szerinti eljárás nyolc nap alatt nem vezet eredményre, *az eljáró közigazgatási szervet* a következő szerv jelöli ki: *b) hatásköri összeütközés* esetén az Alkotmánybíróság”. (Az illetékességi ütközések tekintetében itt a közigazgatási hivatal jár el, illetve az országos hatáskörű szervek⁴³⁵ esetében az adott szerv felettes szerve.)

Látható tehát, hogy a jogszabályi rendelkezések a hatásköri összeütközés két esetét szabályozzák: egyik az államigazgatási eljárásban keletkező, másik az állami szervek közötti olyan hatásköri összeütközés, amely feladatuk ellátásával összefüggésben keletkezik ugyan, ám nem államigazgatási eljárás során. Az Alkotmánybíróság szerint el kellett választani egymástól az Abtv. 50. §-a és az Áe. 8. § (2) bekezdés b) pontja alapján indult hatásköri összeütközés-vizsgálatot. (A megállapítások a Ket.-re tekintettel is irányadók).

a) Az Abtv. 50. §-ában szabályozott hatáskör jellemzői

A testület megállapította, hogy az Abtv. 50. §-a “a hatásköri vita tárgyát képező *ügy jellegére tekintet nélkül* hatalmazza fel az Alkotmánybíróságot arra, hogy az eljáró szerv kijelölésével megszüntesse az állami szervek között, az állami szervek és önkormányzatok, valamint az önkormányzatok között keletkezett hatásköri összeütközést”.⁴³⁶ Ebben az eljárástípusban tehát az Alkotmánybíróság *nem a konkrét eset vonatkozásában* dönt a két szerv közötti ütközésről, hanem általánosan, az adott feladat vagy hatáskör mindenkorinak gyakorlásával összefüggésben, *másrészt* ebben az eljárásban az Alkotmánybíróság – éppen

⁴³⁵ Látható azonban, hogy az „országos hatáskörű szerv” kifejezés némileg pontatlan, ugyanis valójában országos *illetékességű* szervekről van szó.

⁴³⁶ 1032/F/1998. AB végzés. ABH 1999, 1020, 1022. Érdemes látni azt a pontatlanságot, hogy az Alkotmánybíróság az idézetből kihagyta a bíróságokra vonatkozó részt.

a konkrét ügy vizsgálatának hiánya miatt – *nem kötelezi egyik szervet sem az adott konkrét ügy tekintetében való eljárásra*. Sólyom László alkotmánybíró egyik párhuzamos indokolásában megfogalmazottak szerint az Abtv. 50. § (2) bekezdése nem a klasszikus közigazgatási hatásköri összeütközés megoldását tartja szem előtt, mivel “az ilyen értelmezés... ellentmondásba kerülne a törvényalkotási folyamatban és az Abtv. indokolásában is tekintetbe vett jogalkotási hatásköri konfliktussal, *ahol nem az eljárásra kötelezett szerv kijelölése a megoldás*, hanem az adott esetben az eljárásra való jogosultság megállapítása, vagy – negatív oldalról – annak eldöntése, hogy vajon az alacsonyabb szintű jogalkotó nem cselekedett-e *ultra vires*. Az, hogy a jogalkotásra hatáskörrel rendelkező szervnek meg kell-e alkotnia a jogszabályt, már nem a hatásköri összeütközésre vonatkozó eljárásnak lehet a tárgya, hanem mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának. Az Abtv. 50. § (2) bekezdése valójában a legvégső következtetést vonja le, amikor “*eljárásra kötelezőségről*” beszél; ám ez feltételezi az eljárásra jogosultság megállapítását. Ez a hatásköri összeütközés lényege. *A továbblépés a kötelező eljárásra csupán az egyik lehetséges összeütközés-típusban szükséges.*⁴³⁷

Alkotmányértelmezésre akkor van szükség, s “*alkotmányossági probléma ott merül fel, ahol azt kell megállapítani, mely szerv milyen hatáskört, s főleg meddig a határig gyakorolhat alkotmányosan.*”⁴³⁸ Ekkor mindkét szerv hatáskörének alkotmányos értelmezésére szükség van, mivel az, elsősorban a hatalmi ágak közötti “hatásköri összeütközés” megszüntetése ilyen elemzés nélkül el sem képzelhető. *E viták ugyanis mindig az illető szerv államszervezetbeli jogállását, alkotmányos minőségét érintik.* Sólyom szerint az Abtv. 50. §-a *magában foglalja azoknak az összeütközéseknek az eldöntését is, amikor valamely szerv hatáskörének alkotmányos terjedelmét kell meghatározni*, beleértve annak elbírálását is, hogy hatáskörét a konkrét esetben vajon alkotmányosan gyakorolta-e.⁴³⁹ A hangsúly azonban ekkor sem a konkrét ügyben való döntésen van, bár az Alkotmánybíróság gyakorlatában gyakorlatilag az Abtv. 50. §-ból eredő hatáskört is a konkrét ügyekre korlátozta, s az állami szervek közötti hatásköri ütközéseket gyakran utólagos normakontroll eljárásban, a hatásköri ütközést eredményező norma megsemmisítésével oldotta fel. Erről az alábbiakban még lesz szó.

Az Abtv. 50. §-a szerinti eljárás tehát arra is kiterjed, hogy a hatáskört alkotmányosan meghatározza, “s az eljáró szerv kijelölése úgy is értendő, hogy az adott ügyben az eljárás eredményeként meghatározott hatáskör (s *gyakorlásának meghatározott módja*)”⁴⁴⁰ illeti meg a szervet. Sólyom László szerint ennek az az előnye, hogy az Alkotmánybíróság a hatáskör-gyakorlás konkrét módjának meghatározásával nem hagy teret az illető jogalkalmazóknak további, saját értelmezésre. Magyarán az Alkotmánybíróság hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló kérelem alapján alkotmányértelmezéssel pontosítja az egyes állami szervek államszervezetben elfoglalt helyének meghatározását, hatáskörgyakorlásuk terjedelmét, s ebből eredően eljárásuk lényeges kérdéseit: a konkrét ügyből kilépve alkotmányértelmezéssel egyértelműbbé teszi az államszervezeti összefüggéseket.

b) Az Áe.-ben korábban szabályozott hatásköri ütközés

Az államigazgatási hatósági ügyekben követendő eljárást az Áe. 8. § (2) bekezdése szabályozta. Az Alkotmánybíróság szerint “az Áe.-nek ez a rendelkezése az Abtv. idézett rendelkezéseivel képest speciális hatásköri szabály. Az Áe. 3. §-a kimondja, hogy az Áe.

⁴³⁷ 42/1998. (X. 2.) AB végzés. Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos indokolása. ABH 1998, 532, 541.

⁴³⁸ Uo.

⁴³⁹ Uo.

⁴⁴⁰ ABH 1998, 532, 543.

hatálya alá tartozó ügyekben az Áe. szabályai szerint kell eljárni. Mivel az indítvány által érintett egyedi hatósági közigazgatási ügy eldöntésére az Áe. rendelkezései alkalmazandók, az Alkotmánybíróságnak a hatásköri vita eldöntésére irányuló hatáskörét is az Áe. 8. § (2) bekezdésének b) pontja alapítja meg”. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a testületnek “a hatásköri vita elbírálása során *nem általában kell eldönteni* – például⁴⁴¹ – *azt a kérdést*, hogy ingatlan között céljára történő igénybevétele esetén mely szerv rendelkezik hatáskörrel a kártalanítás megállapítására, hanem *az eljárás tárgyát képező konkrét ügyben* – a jogszabályok és az eljárás során keletkezett döntések figyelembevételével – *kell döntenie* az eljárni jogosult (és egyben köteles) szerv kijelöléséről”⁴⁴² a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervek közül. A klasszikus igazgatási hatásköri vitára vonatkozóan – amikor ugyanabban az ügyben több közigazgatási szerv állapítja meg hatáskörét, vagy annak hiányát – csak az 1991. évi XX. törvény (az önkormányzati hatásköri törvény) 22. §-a fogalmazta meg pontosan az Alkotmánybíróság hatáskörét az eljáró közigazgatási szerv kijelölésére. Az Áe. 8. §-a azonban kizárólag az Áe. hatályán belül volt értelmezhető, s nem volt semmilyen alap arra, hogy az Abtv. 50. §-át – azaz a másik eljárástípust – ebbe a keretbe szorítsa az értelmezés⁴⁴³.

c) A Ket. által eredményezett változások

*Hatásköri összeütközés tekintetében az Áe.-hez képest jelentős változás, hogy 2005 november 1-jétől nem az Alkotmánybíróság, hanem a Fővárosi Ítéltábla jár el*⁴⁴⁴, mégpedig értelemszerűen országos illetékességgel. Ennek fő indoka, hogy ezek a hatásköri összeütközések az esetek döntő többségében semmiféle alkotmányossági problémát nem vetettek fel, így az Alkotmánybíróság tisztán közigazgatási ügyekben járt el. Mindez pedig alkotmányos jogállásával nehezen hozható összhangba.

A Fővárosi Ítéltábla eljárásának az alábbi feltételei és sajátosságai jelölhetők meg: a *Fővárosi Ítéltábla a hatásköri vitában az eljárást kezdeményező ügyfél vagy a hatóság kérelmére dönt*⁴⁴⁵; továbbá a *határozata ellen fellebbezésnek nincs helye*⁴⁴⁶.

Mivel a hatásköri összeütközés megszüntetése a Ket. hatálybalépéséig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik (tartozott), a Ket. hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság által tett számos megállapítás alkalmazható és irányadó lesz a Fővárosi Ítéltábla döntésére tekintettel is. Egyrészt azért, mert az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező⁴⁴⁷, másrészt, mert az eljárás könnyítését szolgálhatja a korábbi tapasztalatok figyelembe vétele. Nem szabad azt sem elfelejteni, hogy az Alkotmánybíróság hatásköréből a hatásköri összeütközés megszüntetésének csak ez a típusa kerül ki, míg az általános jellegű megszüntetés továbbra is annál a testületnél marad.

A hatásköri összeütközés lehetséges megnyilvánulásáról nem csak az Abtv., hanem az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe) is tartalmaz szabályokat, melyet 2005 novemberétől a Ket. már ismertetett szabálya vált fel. Az Áe 8. § (2) bekezdése szerint „ha az (1) bekezdés szerinti eljárás nyolc nap alatt nem vezet eredményre, az eljáró közigazgatási szervet a következő szerv jelöli ki: b) *hatásköri*

⁴⁴¹ Beszúrás tőlem – T. P.

⁴⁴² 1032/F/1998. AB végzés. ABH 1999, 1020, 1023.

⁴⁴³ 42/1998. (X. 2.) AB végzés. Súlyom László alkotmánybíró párhuzamos indokolása. ABH 1998, 532, 541.

⁴⁴⁴ 23. § (3) bekezdés.

⁴⁴⁵ 24. § (1) bekezdés.

⁴⁴⁶ 24. § (2) bekezdés.

⁴⁴⁷ Abtv. 27. §

összeütközés esetén az Alkotmánybíróság”. *A Ket. etekintetben csak az Alkotmánybíróságot „cseréli ki” a Fővárosi Ítéltáblára.*

d) A normatív jellegű hatásköri ütközések

Sólyom László szerint az hatáskörrel összefüggésben az Alkotmánybíróság általi elbírálási körbe kerültek jogalkotási hatásköri összeütközések is.⁴⁴⁸ Ezek arra vonatkoztak, hogy a rendeletek a törvény végrehajtásán belül maradtak-e, vagy ultra vires szabályoztak. “Ezen belül sokféle átmenet figyelhető meg az egyedi hatásköri vita és a hatáskörök normatív rendelkezésének vitatása, s végül a tiszta hatáskör-túllépési esetek között – különös tekintettel arra, hogy egyes jogszabályok kizárólag valamely egyedi tényállásra vonatkoznak.”⁴⁴⁹ Az Alkotmánybíróság gyakorlata tehát a konkrét ügyekre korlátozta az Abtv. 50. §-a használatát, s a hatáskörrel összefüggésben felmerülő általános kérdéseket általában az utólagos normakontroll keretében döntötte el. Ezek a problémák a klasszikus közigazgatási konfliktus köréből kerültek ki,⁴⁵⁰ melyek többségében alkotmányossági probléma nem merült fel, így az eset megoldása alkotmányértelmezési kérdést sem vet fel. Azokban az ügyekben tehát, “amelyeknek a tárgya normatív hatásköri konfliktus volt, az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll hatáskörben járt el (pl. jogalkotói hatáskör túllépése, vagy hatáskörelvonással alkotott norma)”⁴⁵¹.

2. A hatáskörrel kapcsolatos szakirodalmi nézetek, kritikák

Az Áe.-ből eredő hatáskör gyakorlásával összefüggésben megfogalmazódott az a kritika, hogy az többnyire nem vet fel alkotmányjogi, alkotmányossági problémát, emiatt indokolt volna az Alkotmánybíróságtól való elvétele. “Az Alkotmánybíróság ez idáig kifejezetten e hatáskörben csak az ún. közigazgatási hatásköri vitában döntött”⁴⁵². Az első hatásköri összeütközést jelentő eset eldöntésekor például az Alkotmánybíróságnak abban kellett döntenie, 9 kőrisfa kivágásának engedélyezése a Miskolci Erdőfelügyelőség vagy a hejőkeresztúri önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozik-e⁴⁵³. A hatáskör gyakorlásának további esetei is hasonló horderejűek voltak: az út menti árok kitisztításából eredő vitán keresztül építésügyi igazgatással összefüggő kérdésekig terjedő összeütközésekben kellett (kell) a testület eljáró háromtagú tanácsának állást foglalnia.

Mindemiatt indokolt lenne a hatáskört a közigazgatási hivatalhoz – illetve országos hatáskörű szervek esetén a felettes szervhez – telepíteni, s a döntés ellen a bíróság általi jogorvoslatot biztosítani. Kizárólag a (legfőbb) állami szervek közötti – az Abtv. 50. §-a szerinti – összeütközés esetére biztosítani az alkotmánybírósági eljárást. E hatáskör azért sem tekinthető megszüntetendőnek, mivel alig-alig kerül sor a gyakorlására, s a testület elé került ügyek elbírálása során mindezidáig “a hatásköri összeütközés feloldására irányuló hatáskört az Alkotmánybíróság nem igazán használta ki”⁴⁵⁴. Ez a tendencia többnyire

⁴⁴⁸ ABH 1998, 532, 542.

⁴⁴⁹ ABH 1998, 532, 542.

⁴⁵⁰ ABH 1998, 532, 542.

⁴⁵¹ Balogh Zsolt – Holló András (szerk.): *Az értelmezett Alkotmány*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2000. 424. o.

⁴⁵² Balogh Zsolt – Holló András (szerk.): *Az értelmezett...* 424. o.

⁴⁵³ 444/F/1992. AB határozat. ABH 1992, 743.

⁴⁵⁴ Balogh Zsolt – Holló András (szerk.): *Az értelmezett...* 424. o.

ugyanis a *normatív hatásköri ütközésekben* oldódott fel. A Ket. szabályozása azonban a problémát kiküszöbölte.

3. A változtatási elképzelések megoldási javaslatai

a) A 2000 februári keltezésű alkotmánymódosító törvényjavaslat (Alkterv.) szerint az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdés j) pontja így rendelkezett volna: Az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed: “a hatásköri összeütközés megszüntetésére, ha a hatásköri összeütközés – a bíróságok kivételével – az állami szervek között, az önkormányzatok között, továbbá az önkormányzat és az állami szerv között merül fel;”. Ezzel szemben a későbbi – 2000 szeptemberi keltezésű – változat, a T/3066. számú törvényjavaslat 2. §-a szerint az új Abtv. 32/A §-ának k) pontja szerint az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjedt volna “a hatásköri összeütközések megszüntetésére, *feltéve, hogy a felmerült hatásköri vitában legalább az egyik fél az Alkotmányban felsorolt szerv vagy személy, ide nem értve a bíróságok közötti, továbbá az önkormányzatok közötti hatásköri vitát*”. A 2000 februári keltezésű, új Abtv. megalkotását célzó tervezet a hatásköri összeütközéssel kapcsolatban csak annyit mondott: “Hatásköri összeütközés esetén az Alkotmánybíróság – az indítványozó meghallgatása nélkül – kijelöli azt a szervet, amely az ügy elbírálására hatáskörrel rendelkezik”. Úgy gondolom, itt szükség lett volna legalább a felek írásban történő nyilatkoztatására az ügygel kapcsolatos jogi álláspontjukról, valamint annak előírására az Abtv.-ben is, hogy mely szervek értendők a törvényi kitétel alatt. Az Alkterv. ugyanis a bíróságokat kivette volna ebből a körből, s ezt az új Abtv.-ben is tükröztetni lehetett volna. Másrészt érdemes észrevenni a T/3066. számú törvényjavaslat pontatlanságát is. A javaslat ugyanis csak a *bíróságok közötti* vitát vette volna ki az Alkotmánybíróság hatásköréből, ám a *bíróságok és más szervek közötti* vitáról már nem rendelkezett. Nyilvánvaló, hogy az eredeti szándék és a pontatlan megfogalmazás között eltérés volt.

b) Az Alkmód2. szerint az Alkotmány tartalmazná a hatásköri ütközésre vonatkozó előírásokat is. Az Alkmód1. szerint az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott volna „törvényben meghatározott esetek kivételével az Alkotmányban felsorolt szervek közötti hatásköri összeütközések megszüntetése”. Változás lett volna a jelenlegi megoldáshoz képest, hogy *csak az Alkotmányban nevesített szervek közötti* hatásköri összeütközés jöhetett volna szóba, másrészt viszont törvény még ezek közül is állapíthatott volna meg kivételt. Úgy vélem, szerencsésebb lett volna e kivételeket az Alkotmányban nevesíteni, mivel az elképzelés megvalósulása esetén törvénnyel alkotmányos módon lehetne kiüresíteni ezt az előírást. Abban az esetben ugyanis, ha a törvény az Alkotmányban nevesített szervek közül akár csak egyet is e hatáskör alá tartozónak rendelte volna, az Alkotmány sérelme már nehezen, legfeljebb az aránytalanságra, az alkotmányi előírás kiüresedésére hivatkozva lett volna megállapítható. Az alkotmánymódosító hatalom szándéka a törvényi kivételek lehetővé tétele által viszont nagy valószínűséggel jelentősen csorbulna.

Mindezt a veszélyt azonban csökkenti az Alkmód2. elképzelése, mely szerint az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozna „a hatásköri összeütközések megszüntetése, ha valamely érintett fél az Országgyűlés, a köztársasági elnök vagy a Kormány”. Ez az Alkmód1.-hez képest a taxáció alkalmazása miatt jóval pontosabb szabályozást ad, mivel megfordítja annak technikáját, és nem a törvényre bízta a kivételek megadását.

Az új Abtv. tervezete – az Alkotmány tervezett módosításából értelemszerűen következően – hatásköri összeütközéssel kapcsolatban is változásokat eredményezne, emiatt érdemes röviden áttekinteni a tervezett módosításokat. Az Abtvj2. először is nevesítené és behatárolná az indítványozásra jogosultak körét. Eszerint „hatásköri összeütközés esetén *az érintett szerv vagy személy indítványára*, amennyiben a felmerült hatásköri vitában legalább az egyik fél az Országgyűlés, a köztársasági elnök vagy a Kormány, az Alkotmánybíróság kijelöli az ügyben eljáró szervet vagy személyt, illetve megállapítja az érintett szervek vagy személyek hatáskörének terjedelmét”⁴⁵⁵. Az Abtvj2. azonban már nem tartalmazza az Abtvj1.-ben még szereplő megoldást, mely szerint nem tartozna az Alkotmánybíróság hatáskörébe a *bíróságok közötti*, továbbá az *önkormányzatok közötti hatásköri összeütközés* feloldása. Ennek oka a hatásköri vizsgálat szervei hatályának három szervere történő leszűkítése.

⁴⁵⁵ Az Abtvj1. helyett még „az Alkotmányban felsorolt szerv vagy személy” kitételrel operált.

VII. AZ ALKOTMÁNY RENDELKEZÉSEINEK ÉRTELMEZÉSE⁴⁵⁶

1. Az Alkotmány értelmezése és jelentősége – általános megjegyzések

Az Abtv. 51. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság a 21. § (6) bekezdésében meghatározottak indítványára⁴⁵⁷ értelmezi az Alkotmány egyes rendelkezéseit. A (2) bekezdés alapján az Alkotmánybíróság az értelmező határozatait a Magyar Közlönyben közzéteszi. A meglehetősen rövid törvényi szabályhoz képest e hatáskörrel kapcsolatban merült fel talán a legtöbb vitás kérdés, s fogalmazódott meg a legtöbb kritika. A probléma amiatt nyer kiemelt jelentőséget, mivel az Alkotmánybíróság nem kizárólag az Abtv. 1. § g) pontja alapján, hanem minden más hatásköre gyakorlása során szükségképpen értelmezi az Alkotmányt, másrészt az alkotmányértelmezés az egyik olyan hatáskör, melynek gyakorlásakor a testületre a politikai szerepvállalás és az aktivizmus vádjának árnyéka vetődhet. Az alkotmánybírósági alkotmányértelmezés a konkrét értelmezési tevékenység következtében már csak az ügyek nagy száma miatt is hangsúlyt kap.

Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező tevékenysége tehát *egyrészt absztrakt alkotmányértelmezés, másrészt konkrét alkotmányértelmezés formájában nyilvánul meg.* Az egyes formák tárgyalása előtt azonban le kell szögezni, hogy az Alkotmány értelmezésére nem csak az Alkotmánybíróság jogosult. Valamennyi állami szervnek lehetősége van működése során az alaptörvény rendelkezéseinek interpretálására. Az Alkotmánybíróság által végzett alkotmányértelmezés azonban *annyiban különbözik a más szervek általi értelmezéstől, hogy mindenkire nézve (erga omnes) kötelező.* Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában “az elvont alkotmányértelmezés tétélesen megfogalmazott és mindenkire nézve kötelező”⁴⁵⁸. Éppen emiatt az Alkotmánybíróság az értelmező határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi, ami – többek között – “az egységes joggyakorlat biztosítása érdekében is fontos”⁴⁵⁹. Mivel az Alkotmánybíróság jellegzetes precedensbíró⁴⁶⁰, amely határozatról határozatra építi az alkotmánybírósági esetjogot, az értelmező tevékenységnek amiatt is fontos szerep jut, hogy a már lefektetett elveket a következő határozatok meghozatalakor a testület követni fogja. Az Alkotmánybíróság értelmezését emiatt általában betartják a címzettek,⁴⁶¹ ami egyrészt a testület tekintélyének, másrészt azonban annak tulajdonítható, hogy *az értelmezésben foglaltak be nem tartása a későbbiekben a megalkotott norma megsemmisítéséhez, vagy mulasztás megállapításához vezethet.*

Az Alkotmány értelmezésekor az Alkotmánybíróság az adott alkotmányi rendelkezés többféle értelmezési lehetőségéből kötelezővé tesz egyet. *Sólyom* László szerint “az alkotmányértelmezésnek az értelmezendő jogok fogalmából kell kiindulni, mint semleges kategóriából, amelynek határait nézve nagyfokú konszenzus állapítható meg, tartalmára nézve viszont több, eltérő értéktartalmú koncepcióval is kitölthető. Ha így járunk el, akkor az Alkotmány tág definíciói megannyi morális kérdésfeltevést (is) tartalmaznak. A pluralista társadalom lényegéhez tartozik, hogy ezekre a kérdésekre többféle válasz adható, vagyis a jogok többféle értéktartalommal kitölthetők, úgy hogy közben a jogok egész alkotmányos rendszere koherens és működőképes marad. *Az Alkotmánybíróságnak a határesetekben kell beavatkoznia, azt a vonalat meghúznia, amelyen túl egy adott tartalmi*

⁴⁵⁶ Az alkotmányértelmezés problematikájával és annak legújabb gyakorlatával kapcsolatban vö. *Sólyom* László: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában. *Fundamentum*, 2002/2.

⁴⁵⁷ Ezzel kapcsolatban lásd a 1261/B/1997. AB határozatot. ABH 1999, 625, 628.

⁴⁵⁸ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992, 207, 210.

⁴⁵⁹ *Petrétei* József: Magyar Alkotmányjog... 154. o.

⁴⁶⁰ Vö. *Kilényi* Géza alkotmánybíró különvéleményével. 30/1997. (IV. 29.) AB határozat. ABH 1997, 130, 146.

⁴⁶¹ Vö. *Kilényi* Géza: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok... 702. o.

koncepció (“válasz”) már az Alkotmány egész rendszerével (alapelveivel) nem hozható összhangba. ...Más esetben az Alkotmánybíróság azt állapíthatja meg, hogy az alkotmányos jog egy adott tartalmi koncepciója belefér az alkotmányos fogalmi keretbe, akkor is, ha azt a törvényhozó ki akarta zárni. Kivételesen az is előfordulhat, hogy egy alkotmányos jog csak egyetlen értelmezési koncepciót tűr el. Ez természetesen értékítélet. Az Alkotmánybíróságnak azonban éppen erre van felhatalmazása: hogy ti. az Alkotmány fenntartása érdekében a saját tartalmi koncepcióját érvényesítse. Határesetekben és össze nem férő koncepciók ütközésekor az Alkotmánybíróság feladata a választás”⁴⁶².

2. A konkrét alkotmányértelmezés

Az Alkotmánybíróság nemcsak az Abtv. 1. § g) pontjában biztosított hatáskörében értelmezi az alaptörvényt. *Valamennyi hatásköre gyakorlásakor* ugyanis – az esetek döntő többségében – értelemszerűen szükség van az Alkotmány értelmezésére. A más hatáskörben való eljárások alkalmával azonban az *alkotmányértelmező tevékenység nem elsődleges, hanem csak járulékos jellegű* az adott ügy eldöntése kapcsán: a döntés kialakításához igénybe vett egyik megoldási módszer és eszköz. A döntéshez erre az eszközre amiatt van szükség, mert esetenként az “alkotmányellenesség megállapítása csak az alaptörvényi előírások értelmezésével lehetséges”⁴⁶³. Az Alkotmánybíróság megállapította, miszerint az Alkotmányt “nemcsak a kifejezetten erre irányuló eljárásban, hanem a jogszabályok alkotmányosságát vizsgáló minden eljárásban értelmezi. Az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelme így az újabb és újabb értelmezések során bontakozik ki, amelyekben az Alkotmánybíróság *mind a konkrét ügy sajátosságára, mind saját korábbi értelmezéseire tekintettel van*”⁴⁶⁴.

3. Az absztrakt alkotmányértelmezés

Az Alkotmánybíróság kifejezetten az Alkotmány meghatározott rendelkezéseinek valamely konkrét alkotmányjogi probléma vonatkozásában való értelmezését is elvégzi, ha azt az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, az országgyűlési biztos, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, vagy a legfőbb ügyész kéri⁴⁶⁵. Ez a *konkrét, egyedi ügghöz, problémához nem kötődő alkotmányértelmezési mód az absztrakt alkotmányértelmezés*, melyet az Abtv. külön hatásköri szabályként nevesített⁴⁶⁶. Hozzá kell tenni, hogy konkrét ügy alatt itt az *Alkotmánybíróság előtt folyamatban levő* konkrét ügyet kell érteni, mivel az absztrakt értelmezés lefolytatásához is megkövetelt a konkrét alkotmányjogi probléma léte, azonban az nem kapcsolódhat egyedi eljárás befejezéséhez, nem annak alapjául szolgál.

a) Az Alkotmánybíróság viszonya a hatáskörhöz és az azzal kapcsolatos főbb megállapításai

Az Alkotmánybíróság – hasonlóan az előzetes normakontrollhoz – megszorító értelmezést alakított ki e hatáskörével kapcsolatban. A 31/1990. (XII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság elvi jelentőséggel mutatott rá: “az AB tv. 1. §-ának g)

⁴⁶² 23/1990. (X. 31.) AB határozat. *Sólyom* László alkotmánybíró párhuzamos véleménye. ABH 1990, 88, 98.

⁴⁶³ *Petrétei* József: Magyar Alkotmányjog... 153. o.

⁴⁶⁴ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992, 207, 210.

⁴⁶⁵ Törvény másokat is feljogosíthat az indítványozásra. Az Abtv. az országgyűlési biztos részére biztosította e lehetőséget.

⁴⁶⁶ Vö. *Petrétei*: Magyar Alkotmányjog... 154. o.

pontja értelmezésénél is messzemenően figyelembe kell venni a hatalmi ágak megosztásának elvét, amely a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve. Ebből eredően *a hivatkozott rendelkezésen alapuló alkotmányértelmezésre kizárólag akkor kerülhet sor, ha az indítvány*

a) *az AB tv. 21. §-ának (6) bekezdésében meghatározott szervek és személyek valamelyikétől származik,*

b) *nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kezdeményezi az Alkotmány ugyancsak konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését (a törvényjavaslat miniszteri indokolásában említett “absztrakt” normakontroll ugyanis csak a konkrét ügy vagy jogszabály hiányát jelenti, nem pedig azt, lehetőség volna valamely alkotmányos rendelkezés teljesen elvont, semmiféle konkrét problémához nem kapcsolódó, s így valójában parttalan értelmezésére),*

c) *az adott alkotmányjogi probléma közvetlenül – más jogszabály közbejötté nélkül – levezethető az Alkotmányból. (Abból eredően ugyanis, hogy az Alkotmány az ország alaptörvénye, közvetett módon bármely jogszabály-értelmezési kérdés kapcsolatba hozható az Alkotmánnyal.)*

A kifejtettek szerint tehát *az Alkotmánybíróság hivatkozott hatáskörét megszorítva kell értelmezni.* Ha ugyanis az Alkotmánybíróság az AB tv. 1. §-ának g) pontjában meghatározott jogkörét kiterjesztően értelmezné, *ez könnyen olyan helyzetet idézne elő,* hogy az illetékes jogalkotó szervek nem csupán törvények, hanem kormányrendeletek, sőt miniszteri rendeletek megalkotása előtt is “alkotmányértelmezést” kérnének az Alkotmánybíróságtól. Ez pedig óhatatlanul oda vezetne, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalná a törvényhozó, sőt a végrehajtó hatalom felelősségét is és – az Alkotmányban rögzített államszervezeti elvekkel szöges ellentétben – *egyfajta alkotmánybírósági kormányzás alakulna ki*⁴⁶⁷.

b) Az absztrakt alkotmányértelmezés célja

ba) A fent idézett, “könnyen olyan helyzetet idézne elő, hogy az illetékes jogalkotó szervek nem csupán törvények, hanem kormányrendeletek, sőt miniszteri rendeletek megalkotása előtt is “alkotmányértelmezést” kérnének az Alkotmánybíróságtól” kitétel nagyon jó utalás arra, hogy az indítványozásra feljogosított szervek “mire használhatják” az absztrakt alkotmányértelmezést. A “*törvény megalkotása előtt*” kitétel nyilvánvalóan és félreérthetetlenül utal arra, ami Súlyom László már több alkalommal megfogalmazott⁴⁶⁸, nevezetesen, hogy “... – figyelembe véve az alkotmányértelmezést kérők feltételezhető indítékait – *az absztrakt alkotmányértelmezés nem más, mint egy előrehozott normakontroll*”⁴⁶⁹. Más megfogalmazásban: “az “absztrakt” alkotmányértelmezés ... valójában az előzetes normakontroll rokona, csupán *a jogalkotás még korábbi fázisában,* illetve a politikai cselekmények még szélesebb körére kiterjesztően *beszerzett előzetes biztosítéka*”.⁴⁷⁰ Súlyom szerint ugyanis “az 1. § g) pontja szerinti alkotmányértelmezést

⁴⁶⁷ ABH 1990, 136, 138.

⁴⁶⁸ Illéssy István ettől eltérő álláspontjában annak ad hangot, hogy az Alkotmánybíróság által használt, az adott jogszabály “megalkotása előtt” kitétel az *indítvány benyújtásának időpontjára utal, pedig* nem az időpontnak, hanem *az indítvány céljának* van jelentősége. Emiatt Szerző az Alkotmánybíróság értelmezését csak részben tartja helytállónak, bár az általa helyesnek tartott értelmezés egybeesik az Alkotmánybíróság korábbi elnöke, Súlyom László által a határozathoz fűzött, az Alkotmánybíróság által is követett és hangsúlyozott interpretációval, miszerint az “előtt” kitétel nyilvánvalóan nem a benyújtás időpontjára, hanem az indítvány céljára vonatkozik. Vö. Illéssy István: Az Alkotmánybíróság működésének... 59. o.

⁴⁶⁹ Súlyom László: Az Alkotmánybíróság önértelmezése. Jogtudományi Közlöny 1992/6. 273. o.

⁴⁷⁰ Súlyom László: Ellenőrzött... 370. o.

sohasem tudományos érdeklődésből kéri az arra jogosult állami szerv, s a konkrét ügy... általában ismert.”⁴⁷¹

*Takács Albert Súlyoméhoz hasonló gondolatát idézve, “az alkotmányértelmezés elvont eset kapcsán tett ígéret arra, hogy konkrét jogszabály születése esetén az Alkotmánybíróság az alkotmányosságot illetően milyen álláspontra helyezkedik majd. Éppen emiatt az alkotmányértelmezésben foglaltak de facto behatárolják – és pedig előzetesen – a jogalkotó választási szabadságát.”*⁴⁷²

bb) *Az idézettekől eltérően* azonban az absztrakt alkotmányértelmezés kérőjének célja *korántsem csak az előzetes normakontroll-funkció igénybe vételében jelentkezhet.* Ez egyértelműen következik az indítványozásra jogosultak köréből, ahol nemcsak jogalkotó szervek vannak nevesítve. A jogalkotásra nem jogosult szervek pedig nyilvánvalóan nem “előzetes normakontroll” célzattal kérnek alkotmányértelmezést. Az absztrakt alkotmányértelmezésnek tehát *megjelölhető az a funkciója is, hogy a jogalkalmazás irányítójaként, meghatározójaként, behatárolójaként* jelenjen meg, s ekként vegyék igénybe. A Legfelsőbb Bíróság elnöke által kért alkotmányértelmezés eredményeként született például az az alkotmánybírói határozat, melyben a testület a kiskorúak egészséges fejlődéséhez való alapjogának és az egyesülési jognak a vonatkozásában foglalt állást⁴⁷³. (A Legfelsőbb Bíróság előtt folyamatban levő ügy tárgya ugyanis az volt, hogy lehet-e korlátozni a testi-lelki egészséghez való jogra és az egészséges fejlődéshez való jogra tekintettel a kiskorúak homoszexuális egyesületben való részvételi lehetőségét, azaz egyesülési jogát.) Az Alkotmánybíróság állásfoglalása után, annak figyelembe vételével folytatódhatott a Legfelsőbb Bíróság előtti, konkrét ügyben az eljárás.

Az absztrakt alkotmányértelmezés eredménye tehát nemcsak a jogalkotó, hanem a jogalkalmazó szervek előtti eljárásban is szerepet kaphat.

4. Az absztrakt alkotmányértelmezéssel összefüggő veszélyek – az Alkotmánybíróság általi alkotmányozás lehetősége

a) Alkotmányértelmezés – alkotmányozás

a) Az Alkotmány értelmezésekor az egyik legfontosabb követendő szabály, hogy az nem válhat alkotmányozássá, azaz az értelmezés során az Alkotmánybíróság nem juthat olyan végkövetkeztetésre, amely az Alkotmányból nem vezethető le. Mindezen túl az alkotmányértelmezés nem végződhet azzal, hogy az alaptörvény tartalmával ellentétes, vagy azzal összhangban nem álló eredményre vezet⁴⁷⁴. Az Alkotmánybíróság értelmező tevékenysége gyakorlásakor a leggyakoribb kritika, hogy az Alkotmányból le nem vezethető tartalmú, irányú érvelést és döntést hoz. Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező tevékenységét azonban a szakirodalomban is többen alkotmányozó jellegűnek, jelentőségűnek tartják, mégpedig amiatt, hogy a testület határozataival a keretjellegű alaptörvény tartalmának kibontásával egyértelműbbé, pontosabbá is teszi azt. Az alkotmányértelmezéssel kapcsolatosan felmerülő kritikát tehát főként *az ún. aktivizmus vádja adja, valamint az, hogy a testület az értelmező tevékenységével könnyen normaalkotó tényezővé válhat.* Súlyom László szerint “a tekintetben, hogy hol a határ a norma magyarázata és a normaalkotás között, nagyon jól megvannak ezek a határok a külföldi alkotmánybírók gyakorlatában; sohasem tagadtuk azt, hogy nagyon messzire

⁴⁷¹ Súlyom László: Ellenőrzött... 370. o.

⁴⁷² Takács Albert: Az alkotmánybíróság Magyarországon... 125. o.

⁴⁷³ 21/1996. (V. 17.) AB határozat. ABH 1996, 74 és köv.

⁴⁷⁴ Vö. Petrétei József: Alkotmány és alkotmányosság. In.: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Pécs 1996. (Szerk. Kiss László). 111. o.

elmegyünk, hiszen az Alkotmánybíróság, amikor egy–egy rövid mondat tartalmát kifejti, akkor *tartalmat is ad neki...* Ezek bizony olyan többletek, amelyek nincsenek benne az Alkotmányban; olyasmi, amit az Alkotmányból ki kell bontani. Ezek a normaalkotás határán vannak, de szükségképpen vannak ott.”⁴⁷⁵ A normaalkotó jelleg erősödése viszont azzal a veszéllyel jár, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányozó tényezővé lép elő. “A “csendes” alkotmányváltozás tulajdonképpen az alkotmány értelmezésén keresztül valósul meg, amit elsősorban az Alkotmánybíróság végez, de az ilyen jellegű alkotmányváltozással szemben jogos kritikaként fogalmazódik meg az az igény, hogy az Alkotmány értelmezése maradjon az alkotmány normatív keretein belül, az alkotmány megváltoztatása pedig módosítással történjen, mert a kiterjesztő alkotmányértelmezés az alkotmány normatív erejét gyengíti”.⁴⁷⁶ *Kilényi Géza* expressis verbis elismeri az Alkotmánybíróság *meghatározott értelemben vett* alkotmányozó jellegét: “a Föld valamennyi alkotmánybírósága szükségképpen és elkerülhetetlenül alkotmányozó tényező. Nem abban az értelemben, hogy alkotmányszöveget alkot, de akként feltétlenül, hogy értelmezi az alkotmányt”.⁴⁷⁷ Ugyanezt a nézetet vallja *Kukorelli István* is, aki szerint a testület “gyakorlati alkotmányozást” végez.⁴⁷⁸ Az Alkotmánybíróság tevékenysége tehát, bár *nem lehet alkotmánymódosító hatású*, de az *alkotmányváltozásban* mindenképpen szerephez juthat. A testület jogfejlesztő tevékenysége az utóbbi jelenségen keresztül realizálódhat.⁴⁷⁹ *Sári János* véleménye szerint az alkotmányértelmezés során, valamint a norma–felülvizsgálaton keresztül is az Alkotmánybíróság jelentős jogfejlesztő szerepet tölt be, s a testület feladata a jogszabályok alkotmányosságának biztosítása is.⁴⁸⁰

b) Az alkotmányozó, alkotmánymódosító jelleg az alaptörvény normativitásának növekedésével arányosan visszaszorul, ám teljesen ekkor sem tűnhet el. *Schmidt Péter* is az Alkotmány túlzottan deklaratív jellegében látja az alkotmánybírósági értelmezés kiterjedésének lehetőségét. “Az Alkotmány deklaratív előírásai szélesítik az Alkotmánybíróság hatalmát, mert a politikai deklarációk jogi értelmezését, jogi tartalommal való felruházását az Alkotmánybíróság értelmezésére bizza. *Minél inkább jogi dokumentum az Alkotmány, annál inkább szűkíti az Alkotmánybíróság értelmezési lehetőségét.*”⁴⁸¹ *Kilényi Géza* azonban – helyesen – úgy véli, “illúzió azt feltételezni: bármily nagy részletességű alkotmánnyal elejét lehet venni annak, hogy az Alkotmánybíróság az éppen hatalmon levőknek nem tetsző döntést hozzon.”⁴⁸² Emiatt

⁴⁷⁵ Riport *Sólyom Lászlóval*, az Alkotmánybíróság elnökével. Kossuth Rádió 1997. január 1. “Visszaszámlálás” című műsor.

⁴⁷⁶ *Petrétei József*: Az alkotmányozást az alaptörvény funkciói határozzák meg? (Szükség van-e új alkotmányra) Juss 1992/1-2. 29. o., valamint *Takács Albert*: Alkotmányszemlélet és alkotmányváltozás. Jogtudományi Közlöny 1989/6. 290. o.

⁴⁷⁷ *Kilényi Géza*: Az alkotmányozás és a “kétharmados” törvények. Jogtudományi Közlöny 1994/5. 202. o. A szerző hozzátesszi: “Aki tehát csak az alkotmányszöveget ismeri, de tájékozatlan az alkotmánybírósági precedensjogról, az éppoly kevéssé ismeri egy ország alkotmányát, mint az, aki nincs tisztában az alkotmányos szokásokkal”.

⁴⁷⁸ “A folyamatos alkotmányozásban az alkotmány élő joggá vált. Az alkotmányt értelmező, alkalmazó *Alkotmánybíróság alkotmányozó erővé lépett elő*. Az átmeneti helyzet aktív alkotmányfejlesztésre készítette – kényszerítette az Alkotmánybíróságot. ...az alkotmánybírósági döntésekben felhalmozott “gyakorlati alkotmányozás” nagy kincs”. *Kukorelli István*: Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése. Magyar Közigazgatás 1994/8. 451. o.

⁴⁷⁹ Az alkotmánymódosítás és az alkotmányváltozás viszonyát ld.: *Petrétei József*: Alkotmány és alkotmányosság... 98.-102. o.

⁴⁸⁰ *Sári János*: A jogalkotás és a jogforrási rendszer... 457. o.

⁴⁸¹ *Schmidt Péter*: Alkotmánybíráskodás és hatalommegosztás. In.: Szentpéteri István emlékkönyv. Szeged 1996. Acta Juridica et politica. Szeged. 550-551. o.

⁴⁸² *Kilényi Géza*: Az alaptörvény stabilitását szolgáló garanciák a külföldi alkotmányokban és nálunk. Jogtudományi Közlöny 1996/3. 110. o.

tehát az Alkotmány értelmezése akkor is szükséges és mellőzhetetlen feladat, ha az alaptörvény inkább normatív, mint deklaratív jellegű.

c) Az alkotmányértelmező tevékenység különösen érdekessé válik az alapjogok tekintetében, mivel az aktivizmus vádja is azért fogalmazódott meg több esetben, mert a testület az alkotmányszövegtől (a kritikusok szerint) eltért, s az Alkotmányból nem levezethető jogokat is megfogalmazott. A *hasonló kritikák kialakulásához az alkotmánybírák egy része az ilyen jellegű nyilatkozatokkal viszont erőteljesen hozzá is járult.*⁴⁸³ Nem tagadható azonban, hogy az Alkotmány általános, elvont tételeit igen nehéz “szövegekötöten” értelmezni.⁴⁸⁴ “A normatartalom feltárásánál szükség van a tételezett alkotmányos alapelvek és a *nem rögzített, de az Alkotmány egész szellemiségét meghatározó elvek, értékek figyelembevételére*”⁴⁸⁵. Bár a fejezetnek nem célja az aktivista felfogás részletes elemzése, annyit mégis meg kell jegyezni, hogy a testület a kritikusok szerint az Alkotmányban szereplő értékeket, alapelveket minősíti alapvető jognak,⁴⁸⁶ valamint az sem ritka, hogy az *Alkotmányban elismert jogokból (jogelvekből) további alapjogokat vezet le*, ahogy például az emberi méltósághoz való jog különböző aspektusaival tette. E megoldás veszélye azonban éppen abban rejlik, hogy az Alkotmánybíróság képes-e megtalálni azokat a korlátokat, amelyek ezt az elvont, nehezen körülhatárolható elvet keretek között tartják, vagy pedig e jog parttalan alkalmazásával, illetve a túlzottan kiterjesztő alkotmányértelmezés következményeként a döntés eredményeképpen egészen extrém megoldások születnek (szülehetnek).⁴⁸⁷ E gyakorlatnak azonban más, Alkotmányból eredő okai is vannak, amely valamely alapjog – például az emberi méltósághoz való jog – értelmezése kapcsán világítható meg talán a legszemléletesebben. Ilyen oknak tekinthető, hogy az Alkotmány az emberi szabadság (méltóság) általános eszméjét konkrét jogokban kifejezve próbálja aprópénzre váltani, majd ha e jogok az emberi cselekmények, illetve viszonyok valamelyikére nem vonatkoztathatók, akkor az Alkotmányt értelmező szerv (főként az Alkotmánybíróság) valamely általános szabadságjogot anyajognak tekint, s mindent besorol alá, ami egyes, nevesített jogok védelmét nem élvezzi,⁴⁸⁸ illetve esetenként más jogok érvényesülésének igényét is – kötelező erővel – e joghoz kapcsolja. Így értelmezte például az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ban foglalt szociális biztonsághoz való jog egyes aspektusait is.⁴⁸⁹ Mások véleménye szerint azonban az emberi jogok olyan túlterjesztése, hogy egyesek méltóságuk alapján igényelnek a szociális biztonságra, védelemre vonatkozó

⁴⁸³ Súlyom László például kijelentette, hogy “a tulajdon és az egyenlőség kérdésében tehát az Alkotmánybíróság hosszú távra érvényes elvi tételeket mondott ki; ezzel a mindenki számára kötelező értelmezéssel mintegy *kiegészítve az Alkotmányt.*” (kiemelés tőlem) Súlyom László: Ellenőrzött... 371. o.

⁴⁸⁴ Az ún. “szoros” értelmezésről ld.: Kis János: Alkotmánybíráskodás a mérlegen. III. Fundamentum 2000/1. 24. o.-tól.

⁴⁸⁵ Holló András: Az alkotmányvédelem kialakulása Magyarországon (Az Alkotmányjogi Tanácstól az Alkotmánybíróságig). Bíbor Kiadó, Miskolc 1997. 131.-132. o.

⁴⁸⁶ Vö. például Sajó András: A “láthatatlan alkotmány”... 53. o.

⁴⁸⁷ Jó példa erre a Német Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht, továbbiakban BVerfG) néhány döntése, amely a “személyiség szabad kibontakoztatása”, illetve az “általános cselekvési szabadság” alapján alapjogi védelemben részesítette az erdőben való lovaglást és a galambok etetését is. (BVerfGE 54, 143 illetve 80, 137) Idézi: Brunner György: Az alkotmányos panasz buktatói. Német tapasztalatok – magyar reformok. Pécs 1998.

⁴⁸⁸ Vö. például Brunner: Az alkotmányos panasz... 3. o. E felfogás megjelent az Alkotmánybíróság gyakorlatában is. 8/1990. (IV. 23.) AB határozat. A 23/1990. (X. 31.) AB határozat pedig az emberi méltóságot minden mást megelőző értéknek tekinti, amely “számos egyéb alapjognak forrása és feltétele”. ABH 1990, 88, 93.

⁴⁸⁹ Vö. például a 32/1998. (VI. 25.) AB határozattal, amely kimondta: “az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megelőzési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely *elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.*” ABH 1998, 251.

címet, e jogokat leértékeli,⁴⁹⁰ másfelől viszont éppen ez a módszer vezet (vezethet) az említett alapjogok tartalmi kiteljesítéséhez. E kifejtés nyilvánvalóan nem csak a szociális, hanem a többi jogra is vonatkozik, hiszen minden (alapvető) jog összefüggésbe hozható az emberi méltósághoz való joggal, illetve annak valamely aspektusával. Egyik döntésében az Alkotmánybíróság az Alkotmányban *expressis verbis* nem nevesített alapjogot, a *névhez és annak viseléséhez való jogot* az emberi méltósághoz való jogból vezette le, és az állam által *korlátozhatatlanná nyilvánította*⁴⁹¹. Mindenképpen utalni kell azonban arra, hogy a “Németh–bírótság” az alapjogi előretörést korántsem folytatja olyan lendülettel, mint a “Sólyom–bírótság”, sőt több tekintetben – mint például a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben – visszalépésről lehet beszélni.

Az emberi méltósághoz való jog tehát az alkotmányértelmező hatáskör gyakorlásán keresztül az Alkotmánybíróság gyakorlatában kiemelt védelmet élvez, ez ugyanis az egyetlen korlátozhatatlan alapjog, amely az összes többi jog felett áll. Az Alkotmánybíróság a 23/1990. (X. 31.) AB határozatban teremtette meg a jogok között ezt a hierarchiát, melyet az Alkotmány nem említ.⁴⁹² Ádám Antal is elismeri, hogy egyes alapjogok közötti hierarchiát nem az Alkotmány állapított meg, hanem az alkotmánybírói alkotmányértelmezés juttatta kifejezésre.⁴⁹³

A korábbi gyakorlatot áttekintve szinte valamennyi alapjog tekintetében tanúi lehetünk tehát – hozzá kell tenni, szerencsére – az Alkotmánybíróság kiterjesztő értelmezésének, mellyel az Alkotmány minimumkövetelményeit bontja ki.⁴⁹⁴ Más kérdés, hogy a testület e tevékenységével abba az irányba haladhat, hogy döntéseinek alapja már csak az igazságosság lesz. Ez a törekvés pedig sokak szerint – s e nézetet magam is osztom – alkotmányossági szempontból elfogadhatatlan.⁴⁹⁵ Látható tehát a példából, mennyire képlékeny határok közt kénytelen mozogni az Alkotmánybíróság. Ennek következtében az az eredménye, hogy a testület előbb – utóbb bírálat alá kerül, mint normaalkotó, melynek értékelése viszont mindig is a kritikus Alkotmányhoz és annak egyes rendelkezései jellegéhez való viszonyának, az azokról vallott felfogásának fényében jelenik meg.

b) A hatáskör “politikai jellege”

Az absztrakt alkotmányértelmezést kérő indítványozók – amennyiben a jogalkotó szervekről van szó – általában igen jelentős politikai kérdések jogi rendezése előtt kérnek alkotmányértelmezést az Alkotmánybíróságtól, abból a célból, hogy a különösen kényes, nagy társadalmi, gazdasági, politikai hatású kérdés jogi szabályozásakor ne sértsék meg az Alkotmány rendelkezéseit s ebből adódóan a későbbiekben ne szenvedjenek presztízsvesztést. Az absztrakt alkotmányértelmezés hátterében tehát legtöbbször jelentős, politikai hatású ügyek húzódnak meg. Ebből eredően a politikai életnek azok a

⁴⁹⁰ Vö. Sajó András: Universal rights, Missionaries, Convents, and “Local Savages”. EECR Vol. 6. Nu. 1. (Winter 1997) 46. o.

⁴⁹¹ 58/2001. (XII. 7.) AB határozat.

⁴⁹² ABH 1990, 88, 93. Érdekessége, hogy a testület a 2/1990. (II. 18.) AB határozatban még úgy fogalmazott, hogy az Alkotmányban foglalt egyik jog sem abszolút érvényű. ABH 1990, 18, 20. Sólyom László is elismeri, hogy “az Alkotmányban a jogok között eredetileg nem volt hierarchia, csak amit az Alkotmánybíróság döntéseiben kialakított. Ez nagyjából a nemzetközi standardokat és gyakorlatot követi”. Vö. Interview with László Sólyom... 73. o.

⁴⁹³ Ádám Antal: A jogrendszer alkotmányosodása... 355. o.

⁴⁹⁴ Sólyom László szerint erre azért van szükség, mert az Alkotmány nem koherens dokumentum; nemzetközi szerződések (mint például az Egyezmény) alapján íródott, s az alapjogokkal kapcsolatban csak minimumkövetelményeket rögzít. Ezért az Alkotmányt gyakran kell értelmezni. Vö. Interview with László Sólyom... 73. o.

⁴⁹⁵ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleménye. ABH 1991, 272, 287.

szereplői, akikre a testület kötelező értelmezése az elképzeléseik vonatkozásában nem kedvező, gyakran hangoztatják az Alkotmánybíróság politikai szerepvállalását, részrehajlását. A hatáskör tehát *nem a végeredményét, hanem sokkal inkább annak fogadtatását tekintve* mondható politikai hatást kiváltó, azt befolyásoló tényezőnek. Annak megítélése tehát, hogy az Alkotmánybíróság mennyire “politikai jellegű” döntést hozott, mindig az érintett erők döntéshez való viszonyának függvényében alakul. Ezzel összefüggésben jellemző tendencia, hogy “a politikai, az érdekvédelmi, valamint a polgári és büntető jogviták alanyai és képviselői mind gyakrabban töreksenek nézetkülönbségeiket, eltérő törekvéseiket, ellentéteiket *alkotmányossági kollízióvá minősíteni*, hogy ezáltal igényeik és kifogásaik elbírálását az Alkotmánybíróságtól kérelmezhessék”.⁴⁹⁶ A szakirodalomban emiatt több oldalról is megfogalmazódott, miszerint a magyar Alkotmánybíróság szerepe különösen az absztrakt alkotmányértelmezés és az előzetes normakontroll révén politizálódik át.⁴⁹⁷ (A politikai hatástól való félelem esetenként odáig vezetett, hogy egyes szerzők – így például *Bragyova András* – egyenesen a hatáskör megszüntetését javasolják, mivel az Alkotmány “elvont” értelmezésére irányuló indítvány mindig jól meghatározott alkotmányjogi vita eldöntését kívánja az Alkotmánybíróságtól.⁴⁹⁸ Erre pedig az absztrakt alkotmányértelmezési eljárás nem alkalmas, mert abban az Alkotmánybíróság csak elvont kijelentéseket tehet.⁴⁹⁹)

E kritikák eredője többnyire abban található, hogy a döntést kritizáló közéleti szereplők *nem tudják vagy nem akarják elfogadni*, miszerint az Alkotmánybíróság a döntése kialakításakor – bármely hatáskörének gyakorlását tekintjük is – *kizárólag alkotmányjogi szempontokat vehet figyelembe, s nem lehet tekintettel a döntés gazdasági, politikai, társadalmi hatásaira, fogadtatására, következményeire*. Ez utóbbi szempontokat *kizárólag az alkotmányjogi szempontok teljes mértékű figyelembe vétele és érvényesítése mellett, az azokból következő és szükséges mértékig érvényesítheti*.

5. Az alkotmányértelmezés egyéb célja – az Alkotmány hézagmentességének biztosítása

Az Alkotmánybíróság e hatáskörének gyakorlásával összefüggésben szükségszerűen felmerülő kérdés *az értelmezés tárgyának, azaz az Alkotmánynak a jellege*. Ezalatt itt azt értem, hogy az alaptörvény vajon hézagmentes, ellentmondásokat nem tartalmazó, koherens egész-e, vagy éppen, hogy lehetnek benne ellentmondások éppúgy, mint joghézagok. E kérdés különböző felfogásokat tartalmazó szakirodalmi nézeteket hozott napvilágra, mivel az arra adott helyeslő vagy a tagadó válasz az Alkotmánybíróság szerepvállalását és az alkotmányértelmezéssel összefüggésben vallott felfogását is jelentősen meghatározza, meghatározhatja.

a) A 48/1991. (IX. 26.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásban több alkotmánybíró is azt a felfogást vallotta, miszerint az Alkotmány egységes és ellentmondás nélküli rendszer. “Az Alkotmánybíróság absztrakt alkotmányértelmezési hatásköre az Alkotmány rendelkezései tartalmának hiteles kifejtését, valamint az egyes rendelkezések közötti összefüggések kimutatását jelenti az Alkotmány hatályos szövege alapján és abból *a feltételezésből* (sic!)⁵⁰⁰ kiindulva, hogy miként a jog, az Alkotmány is egységes és

⁴⁹⁶ *Ádám Antal*: A közjogi bíráskodás... 45. o.

⁴⁹⁷ *Körösenyi András*: A magyar politikai rendszer... 343. o. Ennek kapcsán a szerző felveti, hogy a magyar Alkotmánybíróság gyakran alkotmányozóként és jogalkotóként lépett fel. 349. o.

⁴⁹⁸ *Sólyom László* ezzel összefüggésben jelentette ki, hogy “az absztrakt alkotmányértelmezés nem más, mint egy előrehozott normakontroll. *Sólyom László*: Az Alkotmánybíróság önértelmezése... 273. o.

⁴⁹⁹ *Bragyova András*: Az új alkotmány... 200. o.

⁵⁰⁰ Érdemes azonban látni, hogy a négy alkotmánybíró is csak *feltételezésből* indul ki, azt azonban nem bizonyítják, hogy akár a jog, akár az Alkotmány egységes és ellentmondás nélküli rendszer lenne.

ellentmondás nélküli rendszer. *Valamennyi rendelkezésének megállapítható célja és értelme van, közöttük sem ellentmondás, sem pedig alkotmányjogi kérdések eldöntését meghiúsító hézag nem lehet.* Az Alkotmánybíróság az értelmezés során nem állapít meg új szabályt, csupán kifejti az Alkotmányban egyébként benne rejlőket⁵⁰¹, mintegy kibontva azokat a rendelkezések szövegéből, mindenkor szem előtt tartva azok tartalmát és összefüggéseit. *Az Alkotmánybíróság a hatáskörébe utalt értelmezési jogkör gyakorlása révén tehát megismerő és értékelő műveletet végez, az alkotmányszövegben foglalt alkotmánytartalmat állapítja meg.* E feladat teljesítése pedig kifejezetten hatáskörébe tartozik. Ennek során támaszkodik a jogtudományban és a joggyakorlatban ismert nyelvtani, logikai, rendszertani és történeti értelmezési módszerekre.⁵⁰² Szabó András és Zlinszky János alkotmánybírák hasonlóképpen vélekedtek. Nézetük szerint, *ha az Alkotmánybíróság az Alkotmány értelmezésekor elismerné, hogy az Alkotmányban jöghézag van, ezzel alapvető feladatát tagadná meg. Így a testület alkotmányértelmező hatáskörének célja az alkotmányos rend zárttságának biztosítása, ez pedig értelmezéssel megoldható*⁵⁰³.

b) Az Alkotmánybíróságon belül is megjelent azonban e nézet kritikája. Kilényi Géza alkotmánybíró felfogása szerint sem a jog, sem az Alkotmány nem tekinthető minden vonatkozásban ellentmondás nélküli, koherens rendszernek⁵⁰⁴. Mint valamennyi jogalkotási produktum, az Alkotmány is emberi kéz műve, ennél fogva pedig magában hordhatja az ellentmondás, a pontatlanság lehetőségét.

Jómagam az első felfogásból azonosulni tudok azzal a megállapítással, hogy az Alkotmánybíróság feladata az alaptörvény rendelkezéseinek tartalmát és összefüggéseit az értelmezés alkalmával kibontani és ezáltal az alkotmánytartalmat megállapítani. A tekintetben viszont az ellenérvet osztom, hogy az Alkotmány e cél ellenére sem tekinthető ellentmondás nélküli rendszernek. E megállapítás azonban nem zárja ki, nem tagadja az Alkotmánybíróság párhuzamos indokolásban megjelölt feladatát és célját. Az Alkotmány rendelkezéseinek tartalmának kibontását és annak meghatározását *annyiban lehet a testület céljaként elfogadni, amennyiben az az Alkotmányból kétséget kizáróan levezethető, megoldható.* Amennyiben ugyanis az alaptörvény rendelkezései között ellentét feszül, a Alkotmánybíróság feladata ugyan annak értelmezéssel történő feloldása, *ám csak addig a pontig, hogy a testület értelmezése nem vezet az egyik vagy másik rendelkezés figyelmen kívül hagyásához, illetve nem kerül ellentétbe az alaptörvény valamely tételes rendelkezésével, illetőleg elvével.*

c) Maga az Alkotmánybíróság gyakorlata is kínál olyan eseteket, melyek azt támasztják alá, hogy az Alkotmányban igenis lehetnek ellentmondások.

ca) A halálbüntetés tilalmát kimondó 23/1990. (X. 31.) AB határozatban a testület expressis verbis megfogalmazta, miszerint “az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének az 1990. június 19–i alkotmánymódosítással beiktatott rendelkezése és az 54. § (1) bekezdésének idézett szövege *nincs összhangban. Az Országgyűlésre hárul az a feladat, hogy az összhangot megteremtse*”⁵⁰⁵.

cb) A 3/1990. (III. 4.) AB határozat – alkotmányellenességre hivatkozva – megsemmisítette a választójogi törvénynek azt a rendelkezését, amely a szavazásban

⁵⁰¹ Ez a megfogalmazás jelenik meg Holló Andrásnál is. “Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező tevékenysége során az Alapelvek szemszögéből értékeli és bontja ki az Alkotmány tételeinek tartalmát, s teszi a “láthatatlant”, az Alkotmányban benne rejlőt “láthatóvá”...”. Vö. Holló András: Az alkotmányvédelem kialakulása... 130.-131. o.

⁵⁰² 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. Ádám Antal, Herczegh Géza, Lábady Tamás és Tersztyánszky Ödön alkotmánybírák párhuzamos véleménye. ABH 1991, 189, 209-210.

⁵⁰³ ABH 1991, 189, 210-211.

⁵⁰⁴ Kilényi Géza: Hogyan tovább... 275-276. o.

⁵⁰⁵ ABH 1990, 88, 93.

akadályozottnak nyilvánította a külföldön tartózkodókat. Ezt követően az 1985–1990-es ciklust töltő parlament az Alkotmányba emelte e tételt. Ennek ismeretében is felvethető, hogy az Alkotmány rendelkezéseiből és elveiből levezetett értelmezés alapján korábban alkotmányellenes rendelkezés az Alkotmányba kerülve hogyan válhat annak “ellentmondásmentes és koherens” részévé, hogyan lehet összhangban a többi alkotmányi rendelkezéssel, melyekre előzőleg e norma alkotmányellenességét a testület építette.

Összegzésül tehát az mondható el, hogy az Alkotmány ugyan *nem tekinthető minden kétséget kizáróan ellentmondásmentes rendszernek*, ám az Alkotmánybíróság ezeket az ellentmondásokat *az értelmezés korlátainak figyelembe vételével* és tiszteletben tartásával feloldhatja. Erre csak kivételes esetben nincs lehetősége, ugyanis a hatáskörnek való eleget tétel – ami egyben eljárási kényszer is – rászorítja a testületet az ellentmondás feloldásának megkísérlésére. Az Alkotmány értelmezésének ellentmondásmentes rendszerének kialakítására irányul az Alkotmánybíróság gyakorlata is, melyből ezzel összefüggésben különösen a *láthatatlan Alkotmány* koncepciója váltott ki vitát szakmai körökben.

6. A „láthatatlan Alkotmány” koncepciója

A „láthatatlan Alkotmány” kifejezéssel kapcsolatban széles körben elterjedt téveszme eloszlátása végett szükséges megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság egyes tagjai által is kritikával illetett elv *soha nem jelent meg alkotmánybíróági döntésnek sem a rendelkező részében* (az ún. tenorban), *sem indokolásában*. A “láthatatlan Alkotmány” kifejezés az Alkotmánybíróság egyes tagjainak értelmezésében *kétféle tartalommal és értelmezéssel jelent meg*, melyek közül a *Sólyom* László által kialakított felfogást szokás a fenti terminus technikus alatt érteni.

a) Az elnevezést időben elsőként a testület elnöke, *Sólyom* László alkalmazta, a halálbüntetés eltörlését kimondó határozathoz fűzött párhuzamos véleményében. A testületnek a döntéséhez értelmezést kellett kidolgoznia az élethez való jogról, s ehhez az Alkotmány egészét vette alapul. *Sólyom* szerint “az Alkotmánybírósnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint “láthatatlan alkotmány”, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál; és ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe. Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásában szabadságot élvez, *amíg az alkotmányosság fogalmának keretén belül marad.*”⁵⁰⁶ *A láthatatlan alkotmány tehát az Alkotmánybíróság értelmező*⁵⁰⁷ *határozataiban megfogalmazott és azokban megjelenő, Alkotmányban foglalt jogok és más rendelkezések elvi alapjainak kibontásával létrehozott, koherens rendszer, vagyis maga az Alkotmánybíróság gyakorlatában megjelenő, a határozatok egymásra épülő rendszere.*

b) A fogalom másik irányú és tartalmú meghatározása *Szabó* András és *Zlinszky* János alkotmánybíráknak a 48/1991. (IX. 26.) AB határozathoz csatolt párhuzamos véleményében jelenik meg. *Szabó* és *Zlinszky* alkotmánybírák megállapították, hogy az Alkotmánybíróság az érvényes Alkotmány szövegének értelmezése során egy “láthatatlan alkotmány” *tételeit is figyelembe veheti. Magyarországon régi hagyománya volt az alkotmányos szokások tiszteletének.* Ám ahhoz, hogy a szokás normatív legyen, hogy joggá váljék, szükséges egyrészt, hogy már hosszú idő óta folyamatosan és békésen érvényesüljön; tartalma egyértelműen megállapítható legyen; megfeleljen a jogrendszer általános elveinek. Külső feltétele a szokás jogként elfogadásának, hogy állami elismerést

⁵⁰⁶ 23/1990. (X. 31.) AB határozat, *Sólyom* László alkotmánybíró párhuzamos véleménye. ABH 1990, 88, 97.

⁵⁰⁷ Értelmező határozat alatt nem csak az Abtv. 1.§. g) pontja alapján hozott, hanem bármely, alkotmányértelmezéssel járó döntés értendő.

nyerjen: vagy a jogalkotó, vagy a jogalkalmazó fogadja el, rögzítse és tegye egyértelművé. Az Alkotmánybíróság eddigi döntései során soha sem lépte át ezt a határt: ha nem tudott az Alkotmány értelmezésénél magának az Alkotmánynak vagy a jogrendszer egészének elfogadott elveiből kiindulni, úgy megállapította, hogy az elébe vitt kérdés a jogalkotóra vár.⁵⁰⁸

A két alkotmánybíró tehát *az alkotmányos szokást tekinti a „láthatatlan alkotmány” alkotóelemének. Ezt a felfogást azonban egy későbbi döntésében maga az Alkotmánybíróság is cáfolta: „Az Alkotmány a Magyar Köztársaság alaptörvénye. Az Alkotmány tételes jogszabály, amely alkotmányos szokásjog kialakulására nem ad felhatalmazást”*⁵⁰⁹. A szokásjog (alkotmányos szokások) léte ezzel együtt nehezen tagadható, azok aligha küszöbölhetők ki a jogrendszerből, amire voltaképpen – hasznosságukat tekintve – gyakran nincs is szükség.

7. Az élő jog és az alkotmánykonform alkotmányértelmezés

A „láthatatlan alkotmány” mellett az ún. „élő jog” koncepció is sok vitát váltott ki a testület működése során. Emiatt szükséges a koncepció rövid ismertetése, mivel egyes esetekben az alkotmánybírói gyakorlat szervez részét képezi, s valószínűleg képezni is fogja.

a) Az Alkotmánybíróság a jogszabályok alkotmányossági vizsgálata során – s mint látható, az „élő jog” elmélet esetében csak az utólagos normakontroll jöhet szóba – az Alkotmánnyal a jogszabályokat veti össze, ami – nyelvtani értelmezés mellett – annyit jelent, hogy a jogszabályok *szövegének* alkotmányosságát vizsgálja. A kérdéskör azonban csak első látásra ilyen egyértelmű. Az „élő jog” koncepciója elsőként az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban, az ún. „Jánosi – határozatban”⁵¹⁰ jelentkezett. Lényege az volt, hogy amennyiben a jogszabálynak több értelmezése lehetséges, amelyek között alkotmányos értelmezés is található, ám az *állandó és egységes* jogalkalmazási gyakorlat *az alkotmányellenes értelmezéssel operál*, akkor az Alkotmánybíróság megsemmisíti az alkotmányellenes értelmezéssel használt normát – az ún. „élő jogot” –, még abban az esetben is, ha annak – mint mondtam – alkotmányos értelmezése is levezethető. Az Alkotmánybíróság ugyanis nem jogosult a jogszabályok önálló, *erga omnes kötelező* értelmezésére, így a testület akként foglalt állást, miszerint nem határozhatja meg azt sem, hogy az Alkotmánnyal ellentétes értelemmel élő jogszabály melyik, milyen interpretációja felel meg az Alkotmánynak, azt nem is említve, hogy több alkotmányos értelmezés is létezhet⁵¹¹.

b) A koncepcióval kapcsolatos visszásságot jelezte *Kilényi Géza* alkotmánybíró a határozathoz fűzött különvéleményében.⁵¹² *Kilényi Géza* szerint *nem lehet a jogszabály megsemmisítésével büntetni a jogalkotót azért, mert a jogalkalmazó szervek a normát alkotmányellenes értelmezéssel használják*. Másrészt az Alkotmánybíróságnak, ha az elméletet konzekvensen alkalmazza, minden jogszabály alkotmányossági kontrolljánál

⁵⁰⁸ ABH 1991, 189, 211. E gondolat is némiképpen igazolni látszik azt a szerzőt, aki szerint az Alkotmánybíróság szinte irtózik a szabályozatlanul maradástól, s ennek elkerülése érdekében a joghézagot általános jogelvekkel hajlamos betömni. Vö. *Sajó András*: A „láthatatlan Alkotmány”... 44. o.

⁵⁰⁹ 50/1998. (XI. 27.) AB határozat ABH 1998, 387, 398. Ezzel kapcsolatban érdemes felidézni *Kiss László*nak azt a gondolatát, miszerint szokásjog egyszerűen nem létezhet, mert soha nem éli meg a szokás és a jog közötti átmenetben „szokásjogi” állapotát. (*Kiss László* alkotmánybíró úr szíves közlése alapján)

⁵¹⁰ ABH 1991, 272.

⁵¹¹ A Jánosi-határozatban a testület nem csak az „élő jog” doktrína kialakításával, hanem azzal is feltűnést keltett, hogy egy bírósági ítéletet és egy részítéletet is megsemmisített, holott erre az Abtv. nem biztosít lehetőséget.

⁵¹² A különvéleményhez *Schmidt Péter* alkotmánybíró is csatlakozott.

vizsgálnia kell, hogy kialakult-e az “állandó és egységes” jogalkalmazási gyakorlat, s ha igen, akkor az milyen értelmet tulajdonít az adott jogszabálynak, erre pedig a testületnek nem állnak rendelkezésre a megfelelő eszközök.⁵¹³ *Kilényi szerint a megfelelő megoldás az, ha az Alkotmánybíróság meghatározza azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeket a norma alkalmazásánál követni kell.*⁵¹⁴

c) A Legfelsőbb Bíróság ellenállásának is köszönhetően a testület később változtatott álláspontján. *A határozathoz csatolt különvélemény két év múlva – bizonyos fenntartásokkal – többségi állásponttá vált. A 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban⁵¹⁵ a testület kifejtette, hogy több lehetséges értelmezés közül, ha van alkotmányos és alkotmányellenes értelmezési lehetőség is, az Alkotmánybíróságnak meg kell határoznia azokat az alkotmányos követelményeket, amelyekhez a jogalkalmazói gyakorlatnak igazodnia kell. Amennyiben azonban a jogalkalmazó az Alkotmánybíróság által kialakított követelményekhez nem igazodik, a testület a jogszabályt (s az azon alapuló, alkotmányellenes tartalommal megjelenő jogalkalmazói aktusokat) az esetleges későbbi vizsgálat alkalmával megsemmisíti.⁵¹⁶ A testületnek tehát nem feltétlenül kell megsemmisítenie a jogszabályt, ha annak van olyan értelmezése is, amely megfelel az Alkotmánynak (alkotmánykonform értelmezés). Ez a megoldás a jogrendszer kíméletét is elősegíti, mivel az Alkotmánybíróság által a norma-felülvizsgálatkor alkalmazott elv alapján „a hatályos jogot lehetőleg kímélni kell”.⁵¹⁷ Az Alkotmánybíróság azóta is meglehetősen gyakran él az alkotmányos követelmények meghatározásának lehetőségével.*

Az pedig, hogy az alkotmányos követelményeknek ki a címzettje, attól függ, hogy annak megfogalmazása társul-e normamegsemmisítéssel. Amennyiben ugyanis az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény meghatározásával egyidejűleg megsemmisíti a normát, akkor a követelményben foglaltak címzettje a jogalkotó. Ha azonban a norma megsemmisítése nem kapcsolódik a követelmény meghatározásához, annak címzettjei – a norma hatályban tartása miatt – a jogalkalmazó szervek⁵¹⁸.

d) Az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban⁵¹⁹ fejtette ki, hogy valamely szabályozás mélysége és részletessége a törvényhozó elhatározásától függ. Eszerint, *a törvényhozó által nyitva hagyott kérdéseket a joggyakorlat válaszolja meg: értelmezésével a hézagokat kitölti. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata, hogy akár a jogalkotó, akár a jogalkalmazó helyébe lépve a törvény által nyitva hagyott kérdéseket eldöntse vagy a hiányokat pótolja. Az Alkotmánybíróságnak a jogszabály alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmány értelmezésével meg kell állapítania, hogy az adott jogszabályi rendelkezés tárgyában melyek az alkotmányos követelmények. A jogszabály alkotmányos, ha ezeknek megfelel. A megfelelés megállapítása logikailag elkerülhetetlenné teszi azonban a vizsgált jogszabály értelmezését is. Az Alkotmánybíróság mindig az Alkotmány és a vizsgált jogszabály egymásra tekintettel értelmezett megfelelését vagy ellentétét állapítja meg. A norma alkotmányosságának megállapítása egyben a norma alkotmányos értelmezéseinek tartományát is kijelöli: a norma mindazokban az értelmezéseiben alkotmányos, amelyek az adott ügyben megállapított alkotmányi követelményeknek megfelelnek”. Az Alkotmánybíróság kifejezetten is megállapíthatja az*

⁵¹³ ABH 1991, 272, 287.

⁵¹⁴ Itt látható, hogy a különvélemény nem valamiféle következetes textualista beállítottságból fakadt.

⁵¹⁵ ABH 1993, 256 és köv.

⁵¹⁶ Vö. a 23/1998. (VI. 9.) AB határozattal. ABH 1998, 182, 189.

⁵¹⁷ Megfigyelhető, hogy e kijelentés különösen akkor kerül elő, amikor a határozat előadó bírója *Tersztyánszky Ödön* alkotmánybíró.

⁵¹⁸ Vö. *Sólyom* László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei... 370. o.

⁵¹⁹ ABH 1993, 256, 266.

alkotmányos értelmezés tartományát, meghatározhatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelniük⁵²⁰.

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányos követelményt állapít meg – többek között – akkor, ha a jogszabályi rendelkezés alkotmányossága akár a szabályozás módjából adódóan, akár annak homályossága miatt szenvedhet csorbát. Mindez annyit jelent, hogy az Alkotmánybíróság kifejezetten kijelöli az alkotmányos értelmezés tartományát, vagyis az alkotmányos követelmény meghatározásával a jogalkalmazó normaértelmező tevékenységének az Alkotmánnyal való összhangját segíti elő⁵²¹.

e) Az alkotmányos követelmény alkalmazásának kérdése az előzetes normakontrollal kapcsolatosan is felszínre került. Az Alkotmánybíróság a 18/2004. (V. 25.) AB határozatban – köztársasági elnöki felvetésre – vizsgálta a problémát. A köztársasági elnöki indítvány felvetette, hogy az Alkotmánybíróságnak lehetősége van alkotmányos követelményben megállapítani a közösség elleni izgatás tényállásának azon értelmezését, amely összhangban van az Alkotmány rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság mérlegelte ezt a lehetőséget, és a következőket állapította meg⁵²².

Az Alkotmánybíróság először a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat rendelkező részében fogalmazta meg, hogy a jogszabály alkotmányossági vizsgálata során a norma megsemmisítése helyett határozattal megállapíthatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyek a rendelkezés alkalmazása során mindenkire nézve kötelezőek.

Az Alkotmánybíróság ezt a hatályos jog kíméletéből és abból a követelményből vezette le, hogy célszerű elkerülni a jogszabály, illetőleg jogszabályi rendelkezés megsemmisítését, ha a jogrend alkotmányossága és a jogbiztonság e nélkül is biztosítható⁵²³.

Előzetes normakontroll keretében azonban az Alkotmánybíróság az Országgyűlés által megszavazott törvénynek a köztársasági elnök által kifogásolt rendelkezéseit vizsgálja. Nincs érvényesen létrejött jogszabály, mivel a törvény kihirdetése és közzététele a köztársasági elnök vétója következtében elmaradt. Az alkotmánybírósági eljárást tárgyát képező normaszöveg tehát nem része a hatályos jognak, ennek megfelelően az Alkotmánybíróság fogalmilag nem lehet tekintettel annak kíméletére⁵²⁴.

Ezt állapította meg az Alkotmánybíróság a 64/1997. (XII. 17.) AB határozatában is, utalva arra, hogy az előzetes normakontroll hatáskörben hozott döntés „vagy ’érintetlenül’ engedi át a vizsgált törvényjavaslatot a törvényhozási eljárás utolsó szakaszába, a zárószavazásra, vagy – alkotmánysértés megállapítása esetén, a tartalmi követelmények megállapításával – jogalkotási feladatot határoz meg a törvényhozás számára”⁵²⁵.

8. A 2003–as szabályozási elképzelések lényege

Az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése „az Alkotmány rendelkezéseinek egyedi esetekre vonatkozó értelmezése”-ként jelent meg az Alkmód1. tervezetében. A rendelkezés célja nagy valószínűséggel az Alkotmánybíróság által az absztrakt alkotmányértelmezés hatáskörével összefüggésben alkalmazott megszorító feltételek egyikének alaptörvényi szintre történő emelése volt, ám a megfogalmazás pontatlan lett és

⁵²⁰ 19/2004. (V. 26.) AB határozat. ABH 2004, 321, 338.

⁵²¹ 76/E/2001. AB határozat. ABH 2004, 1517, 1521.

⁵²² 18/2004. (V. 25.) AB határozat. ABH 2004, 303, 313.

⁵²³ Alkotmányos követelményt állapított meg az Alkotmánybíróság többek között a 48/1993. (VII. 2.), az 53/1993. (X. 13.), a 36/1994. (VI. 24.), a 46/1994. (X. 21.), a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatok rendelkező részeiben, illetve a 32/2003. (VI. 4.) AB határozatban.

⁵²⁴ ABH 2004, 303, 313.

⁵²⁵ ABH 1997, 380, 387.

a hatáskör lényegét tekintve azzal teljesen összeegyeztethetetlen. Az „egyedi eset” kitétel mögött valószínűleg az Alkotmánybíróság által a hatáskör gyakorlásához előfeltételként megjelölt „konkrét alkotmányjogi probléma” léte iránti igény húzódik meg, ám e megfogalmazásban ezt egyáltalán nem tükrözi, másrészt viszont ebben a formában pontatlan is: az Alkotmánybíróság általi alkotmányértelmezés eredménye nem csak egyedi esetekre vonatkozik, hanem általánosságban, erga omnes kötelező, vagyis nem csak konkrét eseteket érint. A tervezett módosítás, amennyiben tételesjogi szabályként ahhoz igazodnia kellene az alkotmánybíráknak, a hatáskör lényegét üresítené ki, s egyben feleslegessé is tenné annak gyakorlását.

Az Alkmód2. annyiban térne el ettől, hogy „az Alkotmány egyes rendelkezéseinek egyedi esetekkel kapcsolatos értelmezéséről” szól. A módosulás némileg pontosabbá tenné a szöveget, de ez korántsem eredményezne megnyugtató megoldást.

a) Az Abtvj2. szűkszavú rendelkezései e hatáskör tekintetében egyrészt rendezik az indítványozásra jogosultak körét, másrészt az Alkotmánybíróság által felállított kritériumok törvényi rangra emelésével megszabják az eljárási feltételeket is.

b) Az absztrakt alkotmányértelmezés indítványozására az Országgyűlés, az országgyűlési képviselők egyötöde, a köztársasági elnök, a Kormány, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az Állami Számvevőszék elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, valamint az országgyűlési biztosok lennének jogosultak⁵²⁶. Az eljárási feltételek között az Alkotmánybíróság 31/1990. (XII. 18.) AB határozatában foglalt kritériumok jelennének meg: az arra jogosult szerv ne általánosságban, hanem konkrét alkotmányjogi probléma vonatkozásában kezdeményezze az adott alaptörvényi szabály interpretációját, másrészt, a problémának közvetlenül, más jogszabály közbejötté nélkül levezethetőnek kell lennie az Alkotmányból. Ezt az elvárásrendszert az Abtvj2. akként tartalmazza, hogy az Alkotmánybíróság a jogosultak „indítványára az Alkotmányból közvetlenül levezethető konkrét alkotmányjogi probléma kapcsán értelmezi az Alkotmány egyes rendelkezéseit”⁵²⁷.

c) Az Igazságügyi Minisztérium internetes honlapján⁵²⁸ közzétett, a közigazgatási bíráskodás hatékonyságának növeléséről és szakmai színvonalának emeléséről szóló előterjesztés részeként megjelenő, „a közigazgatási perrendtartás koncepciója” egyes szövegváltozatai az Alkotmány értelmezése tekintetében a bíróságok szerepét növelni kívánják. Ennek megfelelően „a koncepció részletes vizsgálatot tart szükségesnek tekintetben, hogy indokolt-e sajátos eljárási szabályokat alkotni az Alkotmány 70/K. §-ában foglalt, az alapvető jogok megsértése miatti igények, továbbá kötelességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtti érvényesítésére. ... A közvetlen bírósághoz fordulás lehetőségével szemben érvként merülhet fel az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési monopóliuma, illetve az, hogy a kiszámíthatóság és a jogbiztonság szenvedne csorbát, ha a bíróságok nap mint nap értelmeznék az Alkotmányt. Egyes szerzők azonban rávilágítanak arra, hogy a bíróságok hatáskörük gyakorlása során természetesen értelmezik az Alkotmányt”⁵²⁹. Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező tevékenységének dominanciáját azonban ezek az elképzelések nem veszélyeztethetik.

⁵²⁶ Megszűnne tehát az Országgyűlés állandó bizottságának, valamint a kormány tagjának indítványozási joga, új elemként viszont az országgyűlési képviselők egyötöde kapna ilyen lehetőséget. Az országgyűlési biztosnak eddig az Obtv. által megadott indítványozási lehetőségét az Abtvj2. is nevesítené.

⁵²⁷ Abtvj2. 53. §.

⁵²⁸ www.im.hu

⁵²⁹ Koncepció 7. o.

HARMADIK RÉSZ

AZ ALKOTMÁNYBAN RÖGZÍTETT ÉS „EGYÉB” TÖRVÉNYEK ÁLTAL MEGÁLLAPÍTOTT HATÁSKÖRÖK

E hatáskörök áttekintése előtt indokolt utalni arra, hogy mind a jogirodalomban, mint az Alkotmánybíróság részéről felmerült a hatáskör alkotmányi rögzítésére vonatkozó igény.

A 2003–as módosítási elképzelések egyik legjelentősebb újítása maga a hatásköri lista *alaptörvénybe emelése*. Ezáltal az Alkotmánybíróság egyrészt védelmet kapna a törvényhozóval szemben tekintetben, hogy az Országgyűlés a számára esetlegesen kedvezőtlen körülményekkel járó alkotmánybírósági hatáskör megszüntetésével nem tudná akadályozni a hatékony alkotmányvédelem ellátását. Fontos azonban az is, hogy a módosítás már nem engedne teret az egyszerű törvénnyel történő hatáskörbővítésnek, vagyis kiküszöbölne az Alkotmánybíróság hatáskörökkel való elárasztása lehetőségének veszélyét.

I. AZ ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐ–TESTÜLET FELOSZLATÁSÁBAN VALÓ KÖZREMŰKÖDÉS

Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés l) pontja szerint az Országgyűlés a Kormánynak – az Alkotmánybíróság véleményének kikérése után előterjesztett – javaslatára feloszlatja azt a helyi képviselőtestületet, amelynek működése az Alkotmánnyal ellentétes. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 114. §-a szerint az Alkotmánybíróság a Kormány indítványa alapján véleményt nyilvánít a helyi képviselőtestület működésének alkotmányellenességéről. Az Alkotmánybíróságnak eddig háromszor nyílt alkalma gyakorolnia e hatáskörét. Ezekben az esetekben többnyire a politikai érdeklődés középpontjába kerültek e döntések, és a parlamenti vitában az alkotmánybírósági határozatok indokolásai rendre–másra eltérő értelmezést kaptak. E hatáskör ellentmondásosságára nemcsak a szakirodalomban hívta fel a figyelmet több szerző⁵³⁰, hanem problematikus mivolta már gyakorlásának első alkalmával nyilvánvalóvá vált.

1. A hatáskör jellemzői, a problematikus kérdések

A képviselő–testület feloszlatásának véleményezése több olyan jellemzővel rendelkezik, amely az Alkotmánybíróság jogállásával, rendeltetésével és működési elveivel összeegyeztethetetlen.

a) A ténybírói funkció

Az elsőként megjelölhető probléma abban jelentkezik, hogy az Alkotmánybíróság nem ténybíró, hanem jogbíró⁵³¹. Tevékenysége során ennek megfelelően nem végez tényvizsgálatokat, hanem iratok alapján⁵³², jogkérdésben dönt. Döntéshozatala során

⁵³⁰ A teljesség igénye nélkül: *Ivancsics Imre: Önkormányzati közigazgatás. Pécs, 1997, Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság. Fejezetek az alkotmányjog köréből. PPKE JÁK 1998., Tilk Péter: Az önkormányzati képviselő-testület feloszlatásában közreműködés – egy problematikus alkotmánybírósági hatáskör. Jogtudományi Közöny 2003/6.*

⁵³¹ „Az Alkotmánybíróság »jogbíró«. Jogszabályok alkotmányosságának elbírálása a fő feladata.” 1437/B/1996. AB határozat. ABH 1998, 672, 675.

⁵³² Az Abtv. 25. § (2) bekezdése szerint “az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló iratok alapján – szükség esetén személyes meghallgatással, valamint szakértő bevonásával – folytatja le a bizonyítási eljárást. Egyéb bizonyítási mód és eszköz az eljárásban nem alkalmazható”.

ténykérdések – az ügyek döntő többségében – nem merülnek fel, mivel a testület főszabályként jogszabályok alkotmányossági vizsgálatára hivatott. Konkrét ügyek eldöntésére a testület jellegénél fogva nem is alkalmas, ez a rendes bíróságok feladata. A hatáskör–telepítés során azonban a ténybírói funkciót igénylő, konkrét ügyben elvileg konkrét vizsgálatok elvégzését szükségessé tevő hatáskör is alkotmányi szabályozást nyert, bár ténybírói vizsgálatokra a testület az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) erejénél fogva nem jogosult. Ennek megfelelően az ehhez szükséges apparátussal sem rendelkezik, másrészt e hatáskör érdemi gyakorlásához ilyen vizsgálatok elvégzése mindenképpen szükséges, ha az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás elvét komolyan véve, nem a végrehajtó hatalom (a Kormány) ténymegállapításaitól akar függeni. Mivel a Kormánytól való függés lehetőségét minden eszközzel ki kell zárni, a testület e hatásköre gyakorlásakor vagy nem végez érdemi tényvizsgálatokat, hanem elvont, elvi véleményt nyilvánít, vagy saját tényfeltáró apparátust kell számára biztosítani. Ez a ténybírói jelleg ugyan kialakítható lenne (saját vizsgáló testületek, megfelelő eszközök és pénzügyi ellátás), ám az ehhez szükséges anyagi és személyi feltételek semmiképpen nem állnának arányban az ilyen vizsgálatot igénylő hatáskörök gyakorlásának gyakoriságával. Amennyiben viszont az Alkotmánybíróság külső szervek segítségét venné igénybe, ez a szerv nagy valószínűséggel a közigazgatási hivatal lehetne, ekkor azonban a testület ismét csak a végrehajtó hatalom szervezetébe tartozó szerv ténymegállapításaitól kerülne függő viszonyba.

A megoldás tehát kétirányú lehet: vagy el kell venni az Alkotmánybíróságtól ezt a hatáskört, vagy a testület e funkció ellátása során elvi jellegű állásfoglalás tételére és elvi megállapítások, követelmények megfogalmazására szorítkozhat. A hatáskör elvétele az Alkotmánybíróságtól nézetem szerint nem támogatható, ám amennyiben azt indokoltnak lehetne tekinteni, akkor az a megoldás lenne javasolható, hogy a véleményezési funkció helyett felülvizsgálati jogkört kellene biztosítani a Kormány döntésével, véleményezésével szemben, melyet a ténybírói funkció ellátására is alkalmas Legfelsőbb Bírósághoz lehetne telepíteni. A Legfelsőbb Bíróság döntése után kerülhetne sor az Országgyűlés aktusára, a felosztatásra. Ez a megoldás azonban – mivel a helyi önkormányzatok alkotmányossági szempontú védelmét nélkülöznék – nem alkalmazható. Így a helyes eljárás a jelenlegi szabályozás fenntartása, de két kikötéssel: az Alkotmánybíróság csak elvont, elvi állásfoglalást nyilvánítson, másrészt a testület véleményének az Országgyűlés számára kötelezőnek kell lennie, legalábbis azokban az esetekben, amikor az *alkotmányellenesség hiányára* mutat rá határozatában. Ez a megoldási mód átvezet az Alkotmánybíróság véleménynyilvánító határozata kötelezőségének kérdéséhez.

b) A véleménynyilvánító határozat kötelező voltának kérdése

Az Alkotmánybíróság határozatainak kötelező erejét a jogi szabályozásban több előírás és jogelv biztosítja. Ide sorolható az Alkotmánybíróság alkotmányvédelemben játszott szerepe, a hatalommegosztás elve, valamint a tételesjogi megfogalmazás, az Abtv. 27. §-a, mely szerint az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező. Másrészt az alkotmányvédelem egyik fő biztosítója az alkotmánybírák és az Alkotmánybíróság függetlensége, amely viszont komoly mértékben az által meghatározott, hogy a testület határozatai mindenkire nézve kötelezőek⁵³³. A szakirodalomban azonban ezzel szemben sajnálatos módon nem vitatott, hogy a testület e hatásköre gyakorlása során kialakított véleménye nem köti az Országgyűlést⁵³⁴. Ennek hangsúlyozása jelenik meg a 24/2000.

⁵³³ Vö. *Petrétei József*: Magyar Alkotmányjog... 141. o.

⁵³⁴ Az Alkotmány tervezett módosításához csatolt, 2000. júniusi keltezésű igazságügyminiszeri Előterjesztés szerint például "a hatályos szabályozást ... egyértelművé kell tenni a tekintetben, hogy az

(VII. 6.) AB határozathoz *Erdei* Árpád alkotmánybíró által csatolt különvéleményben, melyhez *Bagi* István és *Strausz* János alkotmánybírák is csatlakoztak. A különvélemény a határozati formára vonatkozóan született, azt kifogásolva, hogy a “véleményt nyilvánító határozat” megnevezés a vélemény kötelező voltára utal, ami félreérthető. *Erdei* bíró szerint a testület akkor járt volna el helyesen, ha *véleményt* nyilvánított volna, akkor ugyanis egyértelműen látszik, hogy a vélemény nem kötelező, míg a határozati forma – abból eredően, hogy az Abtv. 27. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező – arra utal, hogy az Országgyűlés a testület álláspontjához kötve van. *Erdei* alkotmánybíró különvéleménye véleményem szerint – az alább kifejtettek miatt – több szempontból sem megalapozott.

ba) A Magyar Köztársaságban az Alkotmánybíróság a legfőbb alkotmányvédő szerv. Az Alkotmány szerint az Alkotmánybíróság “véleményt nyilvánít” az önkormányzat működésével kapcsolatban. A “véleményt nyilvánít” kitétel nyelvtani értelmezéséből azonban nem következik feltétlenül, hogy a testület állásfoglalása ne kötné az Országgyűlést. E megfogalmazás kizárólag arra utal, hogy a végső döntés nem az Alkotmánybíróság hatásköre, de – bár a felosztatás aktusának meghozatala más szerv hatáskörébe tartozik – az Alkotmánybíróság véleménye ebben az esetben is köti a végső döntés meghozatalára jogosult szervet, a parlamentet. Az Alkotmánybíróság államszervezetben elfoglalt helyéből és alkotmányos feladatából, funkciójából az következik, hogy az alkotmányosságot érintő döntése *minden esetben végleges és kötelező*. Az Alkotmány e rendelkezésének interpretálása során is indokolt követni azt az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlatot, hogy az alkotmányjogi kérdések eldöntésekor nem az elnevezés alapján kell döntenet, hanem a tartalmat és a tágabb összefüggéseket is figyelembe véve szükséges elvégezni az értelmezést⁵³⁵. Az Alkotmánybíróság hatáskörének meghatározásakor is figyelemmel kell lenni a testületnek az államszervezetben elfoglalt helyére, alkotmányos feladatára és rendeltetésére. Az Alkotmánybíróság egyetlen feladata az Alkotmány védelme. A testület összes hatásköre ennek az ellátását hivatott biztosítani, s teljes mértékben e funkciónak alárendelt. Az Alkotmány védelmével kapcsolatos összes kérdésben az Alkotmánybíróságé a végső szó: az Alkotmány tartalmát kibontó, az Alkotmánynak való megfelelés követelményeit meghatározó döntései *kivétel nélkül* mindenkire kötelezőnek tekintendők, figyelembe vételük és betartásuk az alkotmányos jogállamban nem lehet mérlegelés tárgya. “...Az Alkotmánybíróságnak Alkotmányban biztosított joga van az Alkotmánynak való megfelelést vizsgálni, az értékelést kötelező erővel (az Alkotmány erejénél fogva) kimondani: *végső fokon meghatározni az alkotmányosságot*”⁵³⁶.

Amennyiben alkotmányossági kérdés megítélésében nem az Alkotmánybíróság döntene, ez azt jelentené, hogy a testület alkotmányvédelmi funkciója nem teljes, meghatározott esetekben más szerv veszi át a legfőbb alkotmányőri pozíciót, s amennyiben ezt politikailag erősen befolyásolt szerv – például az Országgyűlés – teszi, az alkotmányvédő rendszeren rés keletkezhet, veszélybe kerül az alkotmányosság egységességének követelménye. Az alkotmányvédelem és az alkotmányosság ugyanis nem lehet esetleges, ötletszerű és politikai szerv által befolyásolt. *Charles Eisenmann* is rámutatott, hogy az alkotmány védelme semmiképpen nem bízható a parlamentre, hanem kizárólag külön

Alkotmánybíróság állásfoglalása ebben az esetben nem kötelező”. 3. o.

⁵³⁵ Az Alkotmánybíróság a jogszabályok utólagos normakontrolljával összefüggésben mutatott rá arra, hogy “a hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó”. 52/1993. (X. 7.) AB végzés. ABH 1993, 407, 408. Ebből kiindulva megállapítható, hogy az alkotmánybírósági vizsgálat során vizsgálni kell a tágabb összefüggéseket is, tehát nem elegendő pusztán az elnevezés alapján döntenet.

⁵³⁶ *Holló* András: Az Alkotmánybíróság viszonya az Alkotmányhoz. In.: Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Pécs, 2000. (Szerk. *Petrétei* József). 94. o.

szervre, az Alkotmánybíróságra⁵³⁷. Bár *Eisenmann* ezt a normakontrollra vonatkoztatta, nem kétséges, hogy intelme az itt vizsgált esetben is helytálló.

bb) A különvéleményben kifejezésre jutó ama értelmezés, mely szerint az Alkotmánybíróság véleménye nem köti a Parlamentet, a jogállamiság elvébe is ütközik. Egyrészt nehezen fogadható el alkotmányos jogállamban, hogy a legfőbb alkotmányvédő szervnek tartott és az Alkotmány által annak deklarált Alkotmánybíróság véleményéhez az Országgyűlés semmilyen formában ne legyen kötve, vagyis az – *Kilényi Géza* megfogalmazásával élve – ne legyen egyéb, mint “ezüstpityke a nemzet hímzett dolmányán”⁵³⁸. Ez ugyanis két alkotmányjogi problémát is eredményezne. Az első, hogy az Alkotmánybíróság állásfoglalása a figyelmen kívül hagyás széles körű lehetősége miatt komolytalanná válna, s emiatt a testület tekintélye erősen csökkenhetne, másrészt az alkotmányvédő funkciójának eredményessége e tekintetben a nullára redukálna. Másodszor, ennek következtében az Országgyűlés *megfelelő garancia hiányában* tetszése szerint oszthatna fel bármely, neki nem tetsző, vagy a parlamenti erőviszonyoknak nem megfelelő önkormányzati képviselő–testületet, s ekképp a kormányzati politikának “nem szimpatikus”, “renitens” testületekkel szemben léphetne fel. Az, hogy az egyik alkotmányos szerv bármiféle érdemi korlát nélkül avatkozhat be a másik alkotmányos szerv működésébe oly módon, hogy azt meg is szüntetheti, s ehhez a másik alkotmányos szervnek, a helyi önkormányzatnak sem érdemi garancia, sem jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésére, alkotmányos jogállamban megengedhetetlen. A korlátlan beavatkozási jog a hatalommegosztás elvével is összeegyeztethetetlen, amely az Alkotmánybíróság szerint az államhatalom gyakorlásának legfontosabb alapelve. Másrészt, a már kifejtettek szerint az alkotmányvédelmi funkció kényszerítően követeli, hogy az Alkotmánybíróság minden határozata mindenkire kötelező legyen. Az Alkotmány védelme ugyanis magában foglalja az egyik Alkotmányban nevesített, tehát alkotmányos szerv védelmét a másik, szintén Alkotmányban nevesített szervvel szemben, s ezt konkrét esetben csakis az alkotmányvédő szerv döntésének kötelező ereje garantálhatja. Ha ugyanis bármely alkotmányos szerv szervezete, működése, konkrét megjelenítőjének pusztá léte más – akár alkotmányos – szerv általi beavatkozással, vagy annak lehetőségével szemben megfelelő garanciák nélkül maradna, ez egyben az Alkotmány sérelmét jelentené. Az Alkotmány sérelme esetén pedig – megfelelő hatáskör birtokában – az Alkotmánybíróság alkotmányvédelem biztosításában hozott határozatának erga omnes kötelező erővel kell rendelkeznie.

A kifejtettekből az következik, hogy amíg az önkormányzati “alapjogok” legfontosabbikának nem biztosított a hatékony “alkotmányi” védelme, addig szóba sem jöhet, hogy az Alkotmánybíróság véleményétől az Országgyűlés bármilyen, akár csak kis mértékben is eltérhessen. Az Alkotmánybíróságnak az államszervezetben betöltött szerepét és alkotmányos funkcióját is figyelembe véve azonban látható, hogy ez ettől függetlenül sem engedhető meg egyetlen esetben sem, amikor alkotmányvédelmi feladat ellátásáról van szó. Nem vitás azonban, hogy az önkormányzatokra vonatkozó hatékony alkotmányi védelem garanciarendszeréből az Alkotmánybíróság sem maradhat ki.

bc) A jelenlegi jogállami berendezkedésben és a hatályos Alkotmány szerint sem lehet olyan alkotmányosság kérdésében döntő eljárás, amelyben – ha az Alkotmánybíróság részt vesz – véleménye nem lenne kötelező. Az Alkotmánybíróság eljárása és a döntés kötelező

⁵³⁷ Charles *Eisenmann*: La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d’Autriche. Economica Presses Universitaires D’Aix-Marseille. 1986. 295. o. Idézi: *Ádám Antal*: A jogszabályok alkotmányossága és alkotmánybírósági ellenőrzése. In. Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. (Szerk. *Kiss László*). Pécs, 1996. 165. o.

⁵³⁸ Mindenképpen meg kell jegyezni, hogy *Kilényi Géza* szerint sem köti az Alkotmánybíróság véleménye az Országgyűlést. Vö. *Kilényi Géza*: Hogyan tovább... 279. o.

volta demokratikus jogállamban elválaszthatatlan egymástól: az alkotmányvédelemben az elsődlegesen erre létrehozott testületé a végső szó. Mindezt figyelembe véve nem fogadható el a különvéleménynek az a megállapítása, mely szerint “az Alkotmánybíróságnak a képviselő–testület feloszlataása kérdésében adott véleménye nem kötelező erejű, sem a Kormányt, sem pedig az Országgyűlést nem köti. A Kormánynak joga van arra, hogy akár az Alkotmánybíróság véleményével ellentétesen is javasolja az Országgyűlésnek a képviselő–testület feloszlataását, kötelezettsége mindössze a vélemény kikérésére és az Országgyűlés elé terjesztésére terjed ki. Az Országgyűlés a saját határozata meghozatalakor ugyancsak figyelmen kívül hagyhatja az Alkotmánybíróság véleményét, dönthet az abban foglaltakkal szemben is.”⁵³⁹ Amennyiben ez a megállapítás általános elfogadást nyerne, az Országgyűlés – mint arról már szó volt – tetszése szerint oszlatna fel bármely, neki nem tetsző önkormányzati képviselő testületet, abban az esetben persze, ha a végrehajtó hatalom ehhez hajlandó lenne segédkezet nyújtani. Megtörténhetne ugyanis, hogy abban az esetben, amikor az Alkotmánybíróság nem állapítana meg alkotmányellenes működést, a parlament a véleménnyel ellentétesen feloszlataa a képviselő–testületet. Az Alkotmánybíróság véleménye és eljárása ekkor ugyan kikerülhetetlen, az Országgyűlés döntésének kényszerítően az útjában álló, valójában azonban csak formális akadálya lenne, melyet ugyan a parlamentnek igénybe kellene vennie, figyelembe azonban nem. Nem bízható az Országgyűlésre, hogy az Alkotmánybíróság álláspontját figyelmen kívül hagyva, az abban foglaltakkal szöges ellentétben hozza meg döntését, ez ugyanis az Alkotmány *jogállamiságot* deklaráló 2. § (2) bekezdésével ütközne.

A kifejtettek alól egyetlen kivétel engedhető meg. A fenti érvelés arra vonatkozik, hogy az Alkotmánybíróság által megállapítottakat az Országgyűlésnek figyelembe kell vennie. Az Alkotmánybíróság az önkormányzat feloszlataásával kapcsolatban két eredményre juthat: vagy megállapít alkotmányellenes működést, vagy nem. Amennyiben nem állapítja meg, tehát arra a következtetésre jut, hogy adott kritériumok teljesítése esetén a képviselő–testület alkotmányosan működik, az Országgyűlés nem juthat arra az eredményre, hogy ennek ellenére feloszlataa a képviselő–testületet⁵⁴⁰. Amennyiben az Alkotmánybíróság úgy határoz, hogy adott szempontok esetén a képviselő–testület működése alkotmányellenes, az Országgyűlés ekkor – de kizárólag csak ekkor – mérlegelhet a feloszlataás kérdésében, meghatározott feltételek megléte esetén. Elképzelhető ugyanis, hogy az alkotmánybírósági eljárás lefolytatásának végére a képviselő–testület működésének alkotmány–ellenessége megszűnik, a feloszlataás tehát okafogyottá válik. Ekkor nyilvánvalóan felesleges lenne a feloszlataás mellett dönteni. Előfordulhat továbbá olyan eset is, amikor az önkormányzati választások rendkívüli közelsége miatt nem indokolt a feloszlataás. Ennek nemcsak gyakorlatias, hanem anyagi indoka, motívuma is lehet. Az alkotmányellenes működés, amennyiben *működésről* egyáltalán lehet beszélni, esetenként mégis jobb lehet, mint a működés teljes hiánya.

bd) Maga az Alkotmány tartalmaz olyan rendelkezést, amely – más összefüggésben ugyan – az Alkotmánybíróság véleményének kötelező voltát támasztja alá. A 26. § (4) bekezdése szerint “a köztársasági elnök a törvényt aláírás előtt az (1) bekezdésben említett határidőn belül *véleményezésre* megküldi az Alkotmánybíróságnak, ha annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja”. Az (5) bekezdés pedig úgy fogalmaz, hogy “ha az Alkotmánybíróság – soron kívüli eljárásban – az alkotmányellenességet megállapítja, a köztársasági elnök a törvényt az Országgyűlésnek visszaküldi, egyébként *köteles* (!) a törvényt aláírni és öt napon belül kihirdetni”. Látható, az Alkotmány ehelyütt is a “vélemény” kifejezést használja, ám ebben az esetben a kötelezőség igényét *expressis*

⁵³⁹ 24/2000. (VII. 6.) AB határozat, Dr. Erdei Árpád alkotmánybíró különvéleménye. ABH 2000, 141, 153.

⁵⁴⁰ Ez azonban sajnos csak a párhuzamos indokolásból derül ki.

verbis megfogalmazza, tehát az államfő az alkotmánybírói véleménytől *nem térhet el*. Ebből a tényből – véleményem szerint – két következtetés adódhat. Egyik, hogy az alkotmányozó hatalom azért nem mondta ki az alkotmánybírói vélemény kötelezőségének igényét a képviselő-testület feloszlata esetén, mert azt az Alkotmány egyéb rendelkezéseiből következően is egyértelműnek tartotta, s külön megfogalmazását feleslegesnek ítélte. Másik, hogy az alkotmányozó hatalom nem tartotta kötelezőnek a képviselő-testület feloszlata ügyében hozott alkotmánybírói véleményt, ami viszont elképzelhetetlen, ha a testületnek az alkotmányvédelem céljából – a hatáskörök alapját tekintve szintén az alkotmányozó hatalom által – kialakított széles és absztrakt jogkörét, átfogó szerepét is figyelembe vesszük. Ebből kifolyólag az alkotmánybírói döntések kötelezőségének minden esetre kiterjedő volta az Alkotmány tételesjogi szabálya szerint is megerősíthető.

2. A hatáskör jövőjére vonatkozó elképzelések

A ténybírói jelleg hiányában, ami azt eredményezi, hogy a testület konkrét körülmények vizsgálatára nem rendelkezik megfelelő eszközzel, valamint abból kiindulva, hogy az Alkotmánybírói bíróság “nem tanácsadója az Országgyűlésnek, hanem bírója az Országgyűlés törvényalkotó munkája eredményének”⁵⁴¹, e hatáskör megszüntetése, illetve megváltoztatása első látásra indokoltnak tűnhet. A megszüntetés igényével szemben azonban meggyőző ellenérvek sorakoztathatók fel.

a) Az Alkotmánybírói bíróság ténybírói funkció hiányában is el tudta látni feladatát, mivel elvi jellegű állásfoglalásokat hozott. A testület mindkét alkalommal olyan helyzetet modellezett, amely megfelelt a konkrét eset főbb vonásainak, ám mégsem az adott ügy tényeinek beható vizsgálatával járt el. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybírói bíróság teljes egészében elhatárolta volna magát a tényvizsgálatoktól, a hódmezővásárhelyi ügyben az előadó alkotmánybíró egyik főtanácsadója ugyanis közel 16.000 oldal anyag áttekintése után alakította ki a stáb véleményének ténybeli alapját adó összefoglalót.

b) Nincs más jogvédő szerv, amely e feladat ellátásakor az Alkotmánybírói bíróság helyébe léphet, s az alkotmányvédő funkció miatt nem is jöhet szóba más szerv. Emiatt az önkormányzatok védelem nélkül maradhatnának. A Legfelsőbb Bíróság, bár szakmailag alkalmas lehetne e feladat ellátására, s kellő tekintélye is megvan hozzá, nem elsősorban alkotmányossági szempontú vizsgálatra szakosodott. Emiatt, ha választani kell a két szerv között, az önkormányzati alapjogvédelemre az Alkotmánybírói bíróság mindenképpen alkalmasabbnak tűnik. *Spuller* Gábor úgy gondolja, hogy a közigazgatási bíróságok alkalmasak lennének e feladat ellátására. Véleménye szerint “az eljárást egyedül a végrehajtó hatalomnak kellene lefolytatnia, s e mellett a jövőben felállítandó közigazgatási bíróságoknál igénybe vehető jogvédelmet lenne szükséges biztosítani”⁵⁴². Ez a vélekedés elfogadható, ám a – megfelelő alkotmányjogi és közigazgatási ismeretekkel rendelkező közigazgatási bírakat foglalkoztató – közigazgatási bíróságok felállítása jelenleg nem tűnik túl valószínűnek.

c) A kifejtetteket figyelembe véve nincs olyan változtatási lehetőség, amely a jelenlegi szabályozásnál jobb, megnyugtató eredményt hozna. A változtatási lehetőségek nem eredményeznék a problémák kiküszöbölését, azok többségükben változatlanul fennmaradnának, csak más jelleget ölténének. A szakirodalomban a következő változtatási lehetőségek láttak napvilágot.

⁵⁴¹ 16/1991. (IV. 20.) AB határozat. ABH 1991, 58, 59.

⁵⁴² Gábor *Spuller*: Das Verfassungsgericht der Republik Ungarn. Zuständigkeiten, Organisation, Verfahren, Stellung. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 1998. 178. o.

ca) A problémát úgy lehetne kiküszöbölni, hogy a véleményezési jogot el kellene venni az Alkotmánybíróságtól, vagy pedig az Alkotmánybíróságnak kellene döntenie.⁵⁴³ Már volt szó róla, hogy egyik variáció sem tekinthető megnyugtatónak, részben az Alkotmánybíróság ténybírói funkcióra való alkalmatlansága miatt, másrészt a megszüntetésekor megjelenő, alkotmányjogi garanciahiány okán. Amennyiben kizárólag az Alkotmánybíróság kezébe kerülne a döntés, felvetődne, hogy e testület a döntés következményeiért nem vállal politikai felelősséget. (Igaz ugyan, hogy ez a jelenlegi szabályozás szerint az Országgyűlésre is vonatkozik).

cb) *Kalás Tibor* szerint “a helyi önkormányzat feloszlataához ... a jelenlegi szabályozással szemben az Alkotmánybíróság *egyértésűt* is be kellene szerezni, amely meggátolná adott esetben az önkormányzat feloszlataában az Országgyűlésben kialakuló politikai erőviszonyok korlát nélküli érvényesülését”⁵⁴⁴. A szerző tehát *együttes* döntést lát célszerűnek, ami valójában az Alkotmánybíróság vétőjogának bevezetését jelentené, tehát az Alkotmánybíróság akarata minden esetben érvényesülne.

cc) Egészen más megoldást javasol *Bragyova András*. Véleménye szerint a döntés politikai jellege miatt nincs szükség a bírósági állásfoglalásra, ám az alkotmányos panasz lehetőségének fenn kellene állnia. Mivel azonban az alkotmányos panasz elbírálására valószínűleg az Alkotmánybíróság lenne jogosult – mivel más szerv nehezen képzelhető el e feladat ellátására –, valójában a szerző is az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalná a végső, döntést. *Bragyova* álláspontja szerint megoldás lehetne az is, ha a Kormány előterjesztésére a köztársasági elnök határozattal oszlatná fel az önkormányzati képviselő-testületet, illetve “esetleg a Kormány ellen lehetne “alkotmányos pert” indítani”⁵⁴⁵. Szerző azonban nem részletezi álláspontját, tehát nem fejt ki részletesen, hogy az “alkotmányos panasz” elbírálásának mik lennének a feltételei, milyen lehetőségekkel rendelkezne az Alkotmánybíróság, illetve a Kormány ellen indított “alkotmányos per” végkimenetele esetén mik lehetnének a következmények az önkormányzat pernyertessége, illetve pervesztessége esetén, lenne-e a feloszlatai eljárásra felfüggesztő hatálya az alkotmányos per megindításának, lenne-e soron kívüli eljárás illetve meghatározott időn belüli befejezési kötelezettség, késedelem esetén szankció stb. E kérdések szabályozása az elgondolás megvalósítása esetén mellőzhetetlen feladatot jelentene.

cd) A kötelező erő felé hajlik *Verebélyi Imre* is, aki megállapítja: “a kormánynak minden egyes feloszlatai javaslatról ki kell kérnie az Alkotmánybíróság véleményét, akkor is, ha az adott ügy jogi vetületéről más ügy kapcsán az Alkotmánybíróság már kifejtette a véleményét”⁵⁴⁶. E megállapítás mindenképpen arra utal, hogy az Alkotmánybíróság állásfoglalását nem lehet teljesen figyelmen kívül hagyni.

ce) A fenti megoldási alternatívákon kívül még elképzelhető variáció szerint a véleményező funkciót meg kellene szüntetni, s helyette alkotmánybírói jogorvoslatot kellene biztosítani. Ez megfelelőnek tűnhet, mégis néhány szempontból problematikus. Az alkotmánybírói jogorvoslattal összefüggésben megjegyzendő, hogy ez is ténybírói funkciót igényelne, s ezt figyelembe véve indokoltabb az Országgyűléssel közös, együttdöntési eljárás, pontosabban az alkotmánybírói vétőjog bevezetése. Másrészt, a jogorvoslathoz hatékony eszközrendszert kellene kialakítani, amely jelenleg – éppen az önkormányzati jogok védelmével összefüggésben – nem áll az Alkotmánybíróság

⁵⁴³ *Kilényi Géza*: Hogyan tovább... 279. o.

⁵⁴⁴ *Kalás Tibor*: Az önkormányzatok jogi szabályozásának szerepe az Alkotmányban. In. *Verebélyi Imre* (szerk.): A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása. KJK, MTA – ÁJI. 1996. 168. o.

⁵⁴⁵ *Bragyova András*: Az új Alkotmány... 235. o.

⁵⁴⁶ *Verebélyi Imre*: A központi állami szerveknek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos feladat- és hatásköre. In. *Verebélyi Imre* (szerk.): Az önkormányzati rendszer magyarázata. (második, átdolgozott kiadás) KJK 1999. 512. o.

rendelkezésére. Az Alkotmány 43. § (2) bekezdése és az Ötv. 3. §-a szerint ugyan a helyi önkormányzatok jogaik védelmében az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak, a testület azonban megállapította, hogy e szabály csak a jogalkotó részére adott felhatalmazás – és véleményem szerint jogalkotási kötelezettség is – arra vonatkozóan, hogy e rendelkezésből következő konkrét hatásköri és eljárási szabályokat megalkossa, melyek alapján az Alkotmánybíróság e feladatának eleget tud tenni⁵⁴⁷. Ebből következően a jogorvoslat valamennyi részletkérdésére hatékony szabály- és garanciarendszert kellene kidolgozni, s ennek alapján járhatna el a testület. Egyszerűbbnek tűnik azonban az együttdöntési eljárás, vagyis az alkotmánybírósági vétójog.

A legszerencsétlenebb viszont az a megoldási mód, mely szerint az Alkotmánybíróság teljesen kikerülne a felosztatás folyamatából. Sajnálatos módon az Alkotmány módosításáról szóló, T/3066 számú törvényjavaslat, amely az Alkotmánybíróságra vonatkozó alkotmányi rendelkezéseket változtatná meg, ezt a megoldási alternatívát tartalmazza. Ezzel szemben a júniusi határozati javaslat három variációt sorolt fel. Első, hogy maradjon a jelenleg hatályos szabályozás. A második változat az Alkotmánybíróság véleményezési jogát megszüntetni javasolta azzal, hogy helyette garanciaként a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata kelljen a felosztatáshoz⁵⁴⁸. A harmadik variáció a másodiktól annyiban tért el, hogy a felosztatáshoz egyszerű többséget javasolt előírni. Megjegyzendő, hogy az előterjesztő – akkor még – az első változatot támogatta.

3. A hatáskör gyakorlása során született határozatok főbb elvi megállapításai

a) A véleménynyilvánító hatáskör gyakorlásának első esetében az Alkotmánybíróság kimondta, hogy e feladatát csak alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban láthatja el. Mivel az Alkotmánybíróság nem ténybíró, tehát nincs lehetősége arra, hogy a helyi viszonyokat, eseményeket, valamint a Kormány véleményét annak helytállósága szempontjából (felül)vizsgálja, hitelességét áttekintse, a testület nem vizsgálja a Kormány által előadott tényállításokat⁵⁴⁹, hanem elvi, elvont véleményt nyilvánít arról, hogy a helyi önkormányzat működése az Alkotmánnyal ellentétes-e.⁵⁵⁰ Az Alkotmánybíróság szerint “valamely önkormányzati képviselő-testület működésének hiánya, az Ötv.-nek megfelelő működés tartós mellőzése, a működőképesség helyreállításának, a működés folytatásának kilátástalansága ellentétes az Alkotmánnyal”.⁵⁵¹ Fontos kiemelni, hogy egy-egy alkotmányellenes intézkedés vagy tevékenység nem eredményez alkotmányellenes működést; annak megállapításához törvénysértő intézkedéseknek vagy mulasztásoknak sorozata kell, valamint nyilvánvalónak kell lennie, hogy a törvényes (alkotmányos) működés helyreállítására nincs lehetőség.

b) Az Alkotmánybíróság a hatáskör gyakorlásának második (egyben eddig utolsó) esetében, Hódmezővásárhely önkormányzati képviselőtestület felosztatásával összefüggésben hozott határozatában a következőket állapította meg.

ba) Az Alkotmánybíróság a 24/2000. (VII. 6.) AB határozata szerint “az Alkotmány mind a helyi képviselő-testületet, mind a polgármestert alkotmányos intézményként szabályozza és védi Erre tekintettel kiemelkedő alkotmányos érdek fűződik a közöttük

⁵⁴⁷ Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint e rendelkezés alapján nem lehet a testület eljárását igénybe venni. 37/1994. (VI. 24.) AB határozat. ABH 1994, 238, 248-249.

⁵⁴⁸ Az Előterjesztés szerint az új önkormányzati képviselő-testület megválasztása egyben garancia is, mert az állampolgárok dönthetnek az új képviselő-testület összetételéről. Ennek a megoldásnak az önkormányzati képviselő-testület védelmét jelentő “garancia-értékét” talán nem kell különösebben méltatni.

⁵⁴⁹ Ez a megállapítás a hódmezővásárhelyi ügy óta némileg finomodott. A Kormány indítványában lévő tények valóságtartalmának vizsgálatától ugyanis az Alkotmánybíróság nem zárkozhat el.

⁵⁵⁰ 1220/H/1992. AB határozat. ABH 1992, 630, 631.

⁵⁵¹ ABH 1992, 630, 631.

lévő közjogi jogviszony zavartalanságához, amiből következik, hogy az Alkotmány 71. § (1) bekezdése alapján a választópolgárok által közvetlenül megválasztott polgármestert a helyi képviselő–testület önkényesen nem korlátozhatja feladatai ellátásában”.

bb) “... A helyi önkormányzás zavartalanságának fenntartása, feltételeinek biztosítása a helyi képviselő–testületnek és a polgármesternek egyaránt alkotmányos kötelessége. Nem tesz eleget alkotmányos kötelezettségének az a helyi képviselő–testület, amely önkényesen akadályozza a polgármesteri megbízatás teljesítését. Önkényes akadályozásnak minősül az is, ha a helyi képviselő–testület nem indítja meg azokat az eljárásokat, amelyeket törvény a helyi képviselő–testület és a polgármester közötti konfliktusok megoldására rendel. ... Nem tekinthető önkényesnek – ennek következtében alkotmányellenesnek – a helyi képviselő–testület működése akkor, ha a helyi önkormányzás zavartalanságának biztosítása érdekében a testület igénybe veszi a konfliktus feloldására rendelt törvényi eszközöket”⁵⁵².

bc) A testület megfogalmazásában azonban a polgármesternek is elő kell segítenie a konfliktus mielőbbi rendezését. Ez egyértelműen következik abból az alkotmányos követelményből, hogy az állami szerveknek működésük során együtt kell működniük egymással⁵⁵³.

Összefoglalva, az Alkotmánybíróság e döntésében egyrészt – nagyon szerencsés módon – nem tette többségi állásponttá azt, hogy határozata bármely esetben is ne lenne kötelező. Másrészt a rövid alkotmányi rendelkezés kibontásával annak tartalmát adott, s kijelölte azokat a korlátokat, valamint a jogállamiság elvéből is adódó együttműködési kötelezettségre vonatkozó tartalmi elemeket, melyek betartása az önkormányzatok működéséhez és a helyi konfliktusok kezeléséhez nélkülözhetetlenek. A döntés a párhuzamos indokolásban foglaltakkal együtt értelmezve a helyi képviselő–testület és a polgármester közötti esetleges konfliktusok feloldására alkalmas eszközök igénybe vételének olyan rendszerét és összefüggéseit vázolta fel, amely hatékonyan és jogállami módon képes elejét venni a helyi önkormányzás alkotmányellenes megnyilvánulásai többségének.

Utalni kell végezetül arra is, hogy Tápiószele feloszlata ügyében az Alkotmánybíróság a korábbi elvi tételek rövid összefoglalásán kívül új elemet nem épített be érvelésrendszerébe, így a gyakorlat továbbfejlesztéséről sem beszélhetünk⁵⁵⁴.

4. A 2003–as szabályozás elképzelés lényege

Igen jelentős változásnak tekinthető, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozna az Alkotmánnyal ellentétesen működő képviselő–testület feloszlata is, vagyis a testület – az eddigi véleményező funkció helyett – a végső döntés jogát is megkapná. Ez a változtatás nem feltétlenül lenne szerencsésnek tekinthető. Helyesebb lenne a feloszlata országgyűlési hatáskörben hagyni, de az Alkotmánybíróság véleményét jogilag kötelezőnek tekinteni⁵⁵⁵.

⁵⁵² ABH 2000, 141.

⁵⁵³ Vö. a 8/1992. (I. 30.) AB határozattal, valamint a 52/1997. (X. 14.) AB határozattal.

⁵⁵⁴ 771/H/2004. AB határozat.

⁵⁵⁵ Ezzel kapcsolatban vö.: *Tilk Péter*: Az önkormányzati képviselő–testület feloszlata közreműködés – egy problematikus alkotmánybíróági hatáskör. *Jogtudományi Közlöny* 2003/6.

II. AZ ÖNKORMÁNYZATOK JOGAINAK VÉDELME (ALKOTMÁNY 43. § (2) BEKEZDÉS)

Az önkormányzatok “alapjogainak” főbb vonásait, jellemzőit az Alkotmány 44/A. § szabályozza. Eszerint a helyi önkormányzatot széles körű önállóság illeti meg a működésére vonatkozó szabályok megalkotásában, valamint egyéb tevékenységében, önállóan szabályozhat és igazgathat, feladatkörében rendeletet alkothat stb. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint azonban *az alkotmányi felsorolás elemei nem tekinthetők klasszikus értelemben vett alapjogoknak, hanem valójában hatáskörcsoportok*, amelyek főleg a Kormánnyal és az államigazgatás központi szerveivel szemben védik az önkormányzatokat.⁵⁵⁶ A szakirodalomban ezzel összefüggésben sokszíniú érvelve és de lege ferenda javaslatokat is megfogalmazva foglalt állást *Ádám Antal*, aki az elsők között határozta meg ezeknek az alapjogoknak a sajátosságait és az alkotmánybíróági jogvédelem természetét.⁵⁵⁷

Az Alkotmány 43. § (2) bekezdése és az Ötv. 3. § szerint a helyi önkormányzat, jogainak védelmében az Alkotmánybírósághoz fordulhat. *Kilényi Géza* e “hatáskörrel” összefüggésben már 1992-ben megállapította, hogy “ez a rendelkezés az önkormányzati jogok védelmének egyik garanciális eszközét jelöli meg, anélkül, hogy általános érvényű hatásköri szabály lenne, amely minden olyan esetben megalapozná az Alkotmánybíróság hatáskörét, amikor az önkormányzatot valamilyen jogsérelem érte”.⁵⁵⁸ Mivel “az Alkotmánybíróság csak akkor járhat el a jogsérelem ügyében, ha erre hatásköre van”,⁵⁵⁹ közvetlenül e rendelkezés alapján a testület általi jogvédelem nem vehető igénybe.⁵⁶⁰

Szalai Éva is a hatáskörrel összefüggésben problémaként említi, hogy vajon e “kezdeményezési jog alapít-e sui generis hatáskört az Alkotmánybíróság számára”.⁵⁶¹ Véleménye szerint két álláspont lehetséges: egyik, hogy a rendelkezés nem hatásköri szabály, hanem csak az önkormányzati jogok védelmének garanciális eszköze. Ebből következően az Alkotmánybíróság az ilyen ügyek tekintetében csak akkor járhat el, ha erre külön hatáskört kap. *Szalai Éva* szerint “ezen álláspont szerint tehát az Alkotmánynak *ez a rendelkezése*⁵⁶² arra ad módot az önkormányzatoknak, hogy az utólagos normakontroll gyakorlására, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, vagy hatásköri vita eldöntésére irányuló indítványukat önkormányzati alapjogaik sérelmére alapítsák. Azaz ebben a felfogásban az önkormányzati alapjogok csak akkor részesülnek alkotmánybíróági védelemben, ha az állam szervei jogalkotó tevékenységük gyakorlása, vagy elmulasztása során sértik meg azokat, vagy ha hatásköri összeütközés keletkezik a önkormányzatok és az állam más szervei között”.⁵⁶³ Ez a felfogás azonban – melyet később az Alkotmánybíróság is osztott – nem azt mutatja, hogy ezekben az esetekben van csak alkotmánybíróági védelem, hanem azt, hogy ebből az előírásból semmilyen konkrét alkotmánybíróági eljárási lehetőség nem adódik. Az utólagos normakontroll és más konkrét eljárások iránti kezdeményezési jog ugyanis nem ebből az előírásból ered, így az következik, hogy az Alkotmánynak ez a rendelkezése nincs végrehajtva. *Szalai Éva* szerint, “más tételes jogi rendelkezés hiányában, az Ötv. egyes rendelkezései alapján csak

⁵⁵⁶ 4/1993. (II. 12.) AB határozat. ABH 1993, 48, 71.

⁵⁵⁷ *Ádám Antal*: Észrevételek az önkormányzati reform néhány kérdésköréhez. Magyar Közigazgatás, 1994/1. 2-4. o.

⁵⁵⁸ *Kilényi Géza*: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok... 700. o.

⁵⁵⁹ Uo.

⁵⁶⁰ Erre utal *Petrétei József* is. Vö. Magyar alkotmányjog... 155. o.

⁵⁶¹ *Szalai Éva*: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. In. *Kilényi Géza* (szerk.): Alkotmánybíráskodás. Uniós, 1993. 206. o.

⁵⁶² Kiemelés tőlem – T. P.

⁵⁶³ *Szalai Éva*: Az Alkotmánybíróság... 206. o.

feltételezni lehet, hogy a törvényhozó szándéka arra irányult, hogy az önkormányzati alapjogok védelme az Alkotmánybíróság új, hatáskörökkel is alátámasztott funkciójává váljon”.⁵⁶⁴ Ez az álláspont – azzal a korrekcióval, hogy ez az alkotmányozó szándéka volt – valóban elfogadható, ám a törvényhozó a rendelkezést nem “látta el” hatáskörökkel, s ez *Kilényi Géza*nak az Alkotmánybíróság által is elfogadott álláspontját támasztja alá. Véleményem szerint tovább is lehet vinni a gondolatsort, mégpedig úgy, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés áll fenn e rendelkezés tekintetében.⁵⁶⁵ *Fürcht Pál* álláspontja szerint ez az alkotmányi szabály “a garancia szerepet csak akkor tölti be, ha egyben az Alkotmánybíróság hatáskörét megállapító szabály”.⁵⁶⁶ Szerző álláspontja is a mulasztás fennállását látszik alátámasztani, miszerint “a törvényhozó feladata, hogy a rendelkezést hatásköri szabályként is megfogalmazza”.⁵⁶⁷ Jelenlegi formájában azonban e szabály nincs végrehajtva.

Az Alkotmánybíróság azonban a mulasztás fennállását állító indítvánnyal nem azonosult, így azt elutasította.

Az Alkotmánybíróság a 37/1994. (VI. 24.) AB határozatban foglaltakból indult ki, melyben az önkormányzati jogok alkotmánybírósági védelmének alkotmányos alapjairól fejtette ki álláspontját. Eszerint „az Alkotmány 43. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés az Alkotmánybíróságnak az önkormányzati jogok védelmével kapcsolatos hatáskörének alkotmányi alapját teremti meg. Egyúttal Alkotmányban foglalt alapja az Ötv. 3. §-ának, amely szerint az önkormányzati jogokat, illetőleg az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlását az Alkotmánybíróság, továbbá a bíróság védi. A felhívott alkotmányi és törvényi rendelkezések nem hatásköri szabályok, tehát csak annyiban szolgálhatnak alapul az Alkotmánybíróság eljárásának és határozathozatalának, amennyiben e rendelkezésekhez a törvényalkotó az Alkotmánybíróságra konkrét hatásköri szabályokat is telepített.

Az Alkotmánynak az önkormányzati jogok alkotmánybírósági védelmére vonatkozó rendelkezése tehát e jogvédelmi funkció ellátására irányuló és kifejezett alkotmánybírósági hatásköröket megállapító törvényi rendelkezések által nyeri el értelmét. Helyes értelmezéssel közvetlenül az Alkotmány alapján az önkormányzatok nem fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz, az Alkotmánybírósághoz fordulás egyes eseteit az önkormányzati jogok védelmében a törvényhozónak kell megalkotnia. Az Alkotmány 43. § (2) bekezdése így nem eljárásjogi természetű szabály, hanem törvényhozási feladat–meghatározó alkotmányi rendelkezés, amelynek végrehajtása keretében a törvényalkotónak meg kellett határoznia az Alkotmánybírósághoz fordulás konkrét eseteit és módját. Az Ötv. 3. §-ában foglalt rendelkezés – az Alkotmány idézett szabályával összhangban – az önkormányzati jogok védelmére vonatkozó garanciális alapelv, amely az önkormányzati rendszer és működés egészére nézve alapelvi szinten mondja ki, hogy az önkormányzatok jogvédelme az igazságszolgáltatás, illetőleg az alkotmánybíráskodás feladata. Ugyanúgy, miként az

⁵⁶⁴ Uo.

⁵⁶⁵ *Szalai Éva* véleménye is ezt látszik alátámasztani: amennyiben ezt a szabályt nem hatásköri szabályként fogjuk fel, “akkor a hatályos jog keretei között az önkormányzatok számára az Alkotmány által biztosítani szándékozott autonómia ... deklaráció maradhat”. *Szalai Éva*: Az Alkotmánybíróság... 207. o.

⁵⁶⁶ *Fürcht Pál*: Önkormányzatok és az Alkotmánybíróság. Magyar Közigazgatás, 1993/3. 129. o. Szerző véleménye szerint “akkor fordulhat a helyi önkormányzat e rendelkezés alapján az Alkotmánybírósághoz, ha az adott önkormányzati jog védelméhez más törvényes eszköz nincs, illetőleg a rendelkezésre álló más törvényes eszköz nem vezetett eredményre”. Uo. Véleményem szerint erre is csak konkrét hatáskör telepítése után van lehetőség.

⁵⁶⁷ Uo. Szerző szerint erre jó példa az Ötv. 114. §-a, amely a helyi önkormányzati képviselő-testület feloszlásában való alkotmánybírósági közreműködést előíró szabályt pozitív, hatásköri szabályként is megfogalmazza. Ügyelni kell azonban arra, hogy az alkotmányi rendelkezésnek valamely törvényben történő, mechanikus megisméltése önmagában nem teszi hatásköri szabállyá a rendelkezést: ahhoz a megfelelő részletszabályokat, köztük is elsődlegesen az eljárási lehetőségeket részletesen ki kell munkálni.

Alkotmány idézett rendelkezéséből, ebből az alapelvből sem következik olyan eljárásjogi lehetőség, amely közvetlenül e törvényi szabály alapján az Alkotmánybíróság eljárását és határozathozatalát vonja maga után. Az Alkotmány 43. § (2) bekezdésében foglalt garanciális rendelkezés végrehajtása körében az Alkotmánybíróság konkrét eljárási kötelezettségét, illetőleg feladat- és hatáskörét csak az Abtv., továbbá egyes, az Alkotmánybíróság közvetlen és konkrét hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezések állapítják meg. E hatásköri szabályok között az önkormányzati jogok védelmére vonatkozó rendelkezések az önkormányzati rendeletalkotással, a helyi népszavazással, továbbá az önkormányzati képviselő-testület Alkotmánnyal ellentétes működésével kapcsolatosak, ugyanakkor a bárki által előterjeszhető indítványozási körben az indítványtételi jog az önkormányzatokat is megilleti, az Abtv. 1. § f) pontja alapján pedig a felmerült hatásköri összeütközés megszüntetését is kérhetik az Alkotmánybíróságtól. Az önkormányzati jogok védelme körében a törvényhozó azonban olyan további hatásköri szabályt nem alkotott, amelynek alapján az Alkotmánybíróság jogosult volna valamely megállapító tartalmú határozat hozatalára, amely határozat az önkormányzatok feladatkörének és felelősségének a meghatározására vonatkozik. Az ilyen alkotmánybíróági határozatba foglalt megállapítás tartalmilag jogalkotás, illetőleg az Alkotmánytól független törvényértelmezés lenne, ezek egyikére sincs azonban az Alkotmánybíróságnak önálló hatásköre”⁵⁶⁸.

A testület szerint az adott ügyben az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 49. §-a alapján arról kellett állást foglalnia, hogy a hatályban lévő törvényi rendelkezések megalkotásával a törvényhozó eleget tett-e az Alkotmány 43. § (2) bekezdésében foglalt követelményeknek. A határozat megállapította, hogy az Ötv. szerint a települési és a megyei önkormányzatok jogi személyiséggel rendelkeznek. [9. § (1) bekezdés; 72. §] Az Abtv. rendelkezései szerint a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát [1. § b) pont], mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát [1. § e) pont], valamint az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz vizsgálatát [1. § d) pont] bárki, így a helyi önkormányzat is kezdeményezheti. Az Abtv. 1. § f) pontja értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetése.

Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés l) pontja és az Ötv. 93. § (2) bekezdése szerint az Országgyűlés a Kormánynak az Alkotmánybíróság véleményének kikérése után előterjesztett javaslatára oszthatja fel azt a helyi képviselő-testületet, amelynek működése az Alkotmánnyal ellentétes. Ezzel összefüggésben az Ötv. 114. § kimondja, hogy az Alkotmánybíróság a Kormány indítványa alapján véleményt nyilvánít a helyi képviselő-testület működésének alkotmányellenességéről.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a törvényhozó az említett rendelkezések megalkotásával eleget tett az Alkotmány 43. § (2) bekezdéséből fakadó jogalkotási kötelezettségének. Az Alkotmányból nem következik, hogy a törvényhozónak további hatáskörökkel kell bővítenie a helyi önkormányzatok jogaival kapcsolatos alkotmánybíróági hatásköröket. Az Országgyűlés azonban az Alkotmány keretei között szabadon mérlegelheti, hogy további szervezeti és eljárási szabályokkal bővíti-e az önkormányzati jogok alkotmánybíróági, illetve bírósági védelmét⁵⁶⁹.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 43. § (2) bekezdésével a fent említett szakirodalmi megállapítás után két évvel később szembesült, s a 37/1994. (VI. 24.) AB határozatban⁵⁷⁰ kimondta, hogy ez az alkotmányi, illetve törvényi szabály nem keletkeztet

⁵⁶⁸ ABH 1994, 238, 248-249.

⁵⁶⁹ 961/E/2000. AB határozat. ABH 2003, 1277, 1279-1280.

⁵⁷⁰ ABH 1994, 238, 248.

alkotmánybírói hatáskört, hanem csak a törvényhozó hatáskör–kialakító aktusának alapját jelenti. E rendelkezés alapján tehát nem lehet közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordulni, következésképpen „ezen alkotmányi tétel nem alapozza meg az indítványozói jogosultságot”.⁵⁷¹ Ezzel az alkotmányi rendelkezéssel összefüggésben tehát véleményem szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanis önmagában is megalapozza a mulasztásos alkotmányellenességet az, ha az Alkotmányból eredő jogalkotási kötelezettségnek az arra feljogosított jogalkotó szerv – jelen esetben az Országgyűlés – nem tesz eleget. Az, hogy a helyi önkormányzatok Alkotmánybíróság előtti védelmét más alkotmányi, valamint törvényi rendelkezések és garanciák biztosítják⁵⁷², az alábbi indokok miatt nem fogadható el ellenérvként.

Az Alkotmánybíróságnak az önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörét áttekintve, az önkormányzati jogok védelmének biztosításában az absztrakt utólagos normakontrollra és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére vonatkozó indítványozási jogosultság kap szerepet. E hatáskörök azonban nem az Alkotmány 43. § (2) bekezdéséből eredeztethetők, hanem az Alkotmány 32/A §-ból, amely nevesíti az utólagos normakontrollt – s ezen belül az arra vonatkozó popularis actiot –, valamint utal az egyéb, törvénnyel az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalt feladatra, melyek között található a mulasztásos alkotmányellenesség megszüntetése is. Az, hogy a 43. § (2) bekezdését a 32/A. § „hajtja végre”, azért fogadható el nehezen ellenérvként, mivel a 32/A. §-ból eredő, az önkormányzatokat megillető alkotmánybírói védelem a 43. § léte nélkül is fennállna. Ezt figyelembe véve, abban az esetben, ha a 43. § (2) bekezdésében foglaltak előírása felesleges és értelmetlen lenne. A 43. § (2) bekezdés megalkotása csak úgy volt indokolt, ha ebből a többi alkotmányi rendelkezés által biztosított védelmen túli védelmet ad az alkotmányozó. Másrészt a 43. § később jelent meg az Alkotmányban, mint a 32/A. §.⁵⁷³ Emiatt sem valószínű, hogy e rendelkezés „végrehajtását” az alkotmányozó a 32/A. §-ra kívánta volna hagyni, az ugyanis a 43. § megalkotásakor már „élt”, s ennek következtében a 43. § (2) bekezdése az önkormányzati jogvédelemben nem eredményezett előrelépést. Abban az esetben pedig, ha valamely előíró rendelkezés nem eredményez a korábbi állapothoz képest előrehaladást, vagy felesleges, vagy – a belőle következő további garanciák megalkotásának elmaradása miatt – nincs végrehajtva. Nem valószínű, hogy az alkotmányozó hatalom szándékosan felesleges rendelkezéseket kívánt az Alkotmányba helyezni, emiatt a mulasztás valószínűnek látszik. A mulasztás fennállását látszik megerősíteni az a tény is, hogy az önkormányzatokkal összefüggésbe hozható többi alkotmánybírói hatáskör közül a képviselő–testület felosztatásában közreműködés hatáskörénél nem a helyi önkormányzat fordul – jogainak védelme érdekében – Alkotmánybírósághoz, s nem is önkormányzati–jogvédelmi természetű e hatáskör, míg a hatásköri összeütközés megszüntetése, valamint az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján, a közigazgatási hivatalvezető általi normakontroll iránti igény esetében nem a helyi önkormányzat jogainak védelme az elsődleges jogalkotói cél, hanem a közigazgatási szervek zavartalan működésének biztosítása, ami a jogállamiság elvéből is levezethető igény, valamint a törvényesség garantálása az önkormányzati rendeletek vonatkozásában.

⁵⁷¹ Balogh Zsolt – Holló András (szerk.): Az értelmezett... 470. o.

⁵⁷² Az erre való utalás azért elkerülhetetlen, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlatában előfordult olyan eset, amikor konkrét alkotmányi szabály végrehajtására ugyan nem született meg az előírt külön törvény, ám a testület kimondta, hogy az egyéb törvényi előírások rendszere az Alkotmány által előírt követelménynek eleget tesznek. Vö. például a 195/E/2000. AB határozattal, amely a köztársasági elnök védelmére előírt külön törvény megalkotásának hiányát kifogásoló indítványt utasította el.

⁵⁷³ A 32/A. §-t az 1989. évi XXXI. törvény 17. §-a iktatta be, míg az Alkotmány 43. §-át az 1990. évi LXIII. törvény 4. §-a állapította meg.

Végezetül, a mulasztás mellett érvelve érdemes utalni az Alkotmánybíróság 40/1995. (VI. 15.) számú határozatára. Ebben a döntésben a felsőoktatási intézmény autonómiáját sértő kormányhatározat tekintetében járt el a testület, s ugyanebben az ügyben konkrét, egyedi döntésről is kimondta, hogy sérti a felsőoktatási intézmények autonómiáját. Az Alkotmánybíróság azonban ebben az esetben sem a felsőoktatási törvény rendelkezésére hivatkozott döntési alapként – amely az Alkotmány 43. § (2) bekezdéséhez hasonlóan nem hatásköri szabály, csak annak alapja –, hanem normakontroll eljárásban döntött. Az alkotmányi rendelkezéshez hasonló törvényi előírással összefüggésben a testület csak arra utalt: az nem határozza meg az indítványozásra jogosultak körét, ám az adott egyetem rektora “nem kétséges”, hogy “az egyetemi autonómiát sértő egyedi döntések megtámadására jogosult”.⁵⁷⁴ Mindez azt jelzi: az, hogy a helyi önkormányzatok “alapjogvédelme” más alkotmánybírósági hatáskörökön keresztül megvalósul, nem jelenti azt, hogy a konkrét rendelkezés tekintetében ne állna fenn mulasztás⁵⁷⁵.

A 43. § (2) bekezdésével kapcsolatban érdemes jelezni, hogy a T/3066. számú alkotmánymódosító törvényjavaslat nem érintette e hatáskört, így az a tervek szerint változatlan formában funkcionált, pontosabban szólva nem funkcionált volna tovább. Az Alkotmánybíróságra vonatkozó új szabályozás kialakításakor erről az alkotmányi szabályról sem indokolt elfeledkezni, a módosításhoz kapcsolódó törvényjavaslat ugyanis – az alkotmánymódosító javaslatához igazodva – szót sem ejtett ennek a szabálynak a végrehajtásáról, mint ahogy az alkotmánymódosító javaslat a hatályon kívül helyezésről sem szólt.⁵⁷⁶

⁵⁷⁴ ABH 1995, 170, 172.

⁵⁷⁵ Tekintettel arra is, hogy az önkormányzati alapjogok alkotmánybírósági védelmének szintje igencsak eltérő az egyes önkormányzati alapjogok tekintetében; a finanszírozással kapcsolatos „alapjoggal” kapcsolatban például szinte a nullával egyenlő.

⁵⁷⁶ Úgy vélem, nem kell különösebben rosszindulatúnak lenni ahhoz, hogy feltételezzem: a kodifikáció során erről az alkotmányi szabályról, valamint annak végrehajtásáról egyszerűen elfeledkeztek.

III. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK FELELŐSSÉGRE VONÁSI ELJÁRÁSÁBAN VALÓ KÖZREMŰKÖDÉS

A szakirodalomban kifejezetten állambírószági funkciónak tekintett hatáskör jelenik meg a hatályos Alkotmány 31. § (4) bekezdésében és a 31/A. §-ában. Az alkotmánymódosító hatalom a köztársasági elnökkel szembeni felelősségre vonási eljárást a tisztség kiemelkedő volta miatt utalta az Alkotmánybírósághoz, s ez a magyarázata annak is, hogy meghatározott bűncselekmények elkövetésekor az államfővel szemben nem a rendes bíróság, hanem az Alkotmánybíróság jár el.

1. A köztársasági elnök felelősségre vonási eljárása

Az Alkotmány 31. § (4) bekezdése, valamint a 31/A. §-a szerint a köztársasági elnök a tisztségétől megfosztható, ha annak gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt *szándékosan* megsérti. A tisztsége gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt megsértő köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a felelősségre vonást. A felelősségre vonási eljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. A szavazás titkos. Az Országgyűlés határozatának meghozatalától kezdődően a felelősségre vonási eljárás befejezéséig az elnök a hatáskörét nem gyakorolhatja.

Az Alkotmány 31/A. § (5) bekezdése alapján a cselekmény elbírálása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. A (6) bekezdés szerint, ha az Alkotmánybíróság az eljárás eredményeként a törvénysértés tényét megállapítja, a köztársasági elnököt tisztségétől megfoszthatja.

Az Alkotmány 32. §-a a következőket tartalmazza: “(1) Ha a köztársasági elnök ellen a felelősségre vonási eljárás a hivatali ideje alatt a hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett, büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt indult, az Alkotmánybíróság eljárásában a büntető eljárás alapvető rendelkezéseit is alkalmazni kell. A vádat az Országgyűlés által a saját tagjai közül választott vádbiztos képviseli.

(2) A köztársasági elnök ellen egyéb cselekménye miatt büntetőeljárást csak megbízatásának megszűnése után lehet indítani.

(3) Ha az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök bűnösségét szándékos bűncselekmény elkövetésében megállapítja, az elnököt a tisztségétől megfoszthatja, s egyidejűleg a Büntető Törvénykönyvben az adott cselekményre meghatározott bármely büntetést és intézkedést alkalmazhatja”.

2. A rendelkezések jellemzője és az előírások elemzése

a) E rendelkezéseket összevetve a szakirodalom nem volt egységes abban, hogy a köztársasági elnök felelősségre vonásának *feltétele-e a szándékos elkövetés vagy sem*.⁵⁷⁷ A szabályozás azonban nem tekinthető ellentmondásosnak vagy pontatlannak, hanem valójában nagyon is logikus, hogy a felelősségre vonáshoz *szükséges az elkövetés tekintetében fennálló szándékosság*, míg az eljárás megindításának ez értelemszerűen nem lehet feltétele. *Kilényi Géza*, volt alkotmánybíró is rámutatott, hogy a hatályos szabályozás az “Alkotmány vagy bármely más törvény megsértését elégséges oknak nyilvánítja a jogi felelősségre vonás *kezdemenyezéséhez*, s még csak azt sem köti ki, hogy a törvénysértés szándékos legyen”.⁵⁷⁸ *Petrétei József* szerint “e két rendelkezés egymásra vetítéséből az

⁵⁷⁷ Vö. *Pap Gábor*: A köztársasági elnök felelősségéről. *Jogtudományi Közlöny* 1997/5. 241-242. o.

⁵⁷⁸ *Kilényi Géza*: Az egyéni kegyelmezési jogkör az alkotmányfejlődés tükrében. In. *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. (Szerk. *Petrétei József*). Dialóg Campus Kiadó,

következik, hogy a felelősségre vonáshoz nincs szükség szándékosságra, de a tisztségtől való megfosztás csak akkor lehetséges, ha az alkotmány- vagy törvénysértés szándékos volt”.⁵⁷⁹ Nyilvánvaló, hogy a Szerző a “felelősségre vonás” esetében itt a felelősségre vonási eljárás megindítására gondolt.⁵⁸⁰

A felelősségre vonási eljárás megindításakor ugyanis csak azt mérlegelheti az indítványozásra jogosult, legalább hetvennyolc képviselő, hogy *valószínűsíthető-e* a törvénysértés. Sem a képviselők egyötöde, sem a felelősségi eljárást megindító kétharmad nem állapíthatja meg a törvénysértés tényét, még kevésbé dönthet a szándékosság, illetve a gondatlanság kérdésében. Ennek indoka, hogy az eljárás lefolytatása, s a cselekményről való döntés meghozatala az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Mivel a képviselők – számarányuktól függően – egyrészt csak indítványozhatják, illetve megindíthatják az eljárást, szerepük az eljárás kezdetével befejeződik. Az eljárás kezdetekor pedig lehetetlen lenne döntenie az eljárás végeredményéről. Másrészt, mivel az elbírálás joga az Alkotmánybíróságot illeti meg, a képviselők bármilyen, a szándékosságot érintő döntése, vagy akár csak nyilatkozata prejudikáció lenne, ami az Alkotmánybíróság befolyásolási kísérletének is tűnhetne. Ezért a hatályos szabályozás helyesen az Alkotmányt vagy más törvényt *megsértő* államfővel szembeni eljárás indítványozási jogát biztosítja, ám itt is látni kell, hogy *a megsértés ténye sem eldöntött, csak vélelmezett.*⁵⁸¹ Más kérdés, hogy az elnök által elkövetett bűncselekmény vonatkozásában a szándékosság és a gondatlanság kérdése valószínűleg számos esetben bárki számára kétségen kívüli lehetne, számos esetben viszont ennek ellenkezője igaz. Az viszont, hogy a szándékosság kérdése a külső szemlélő számára esetleg egyértelműnek tűnik, nem transzformálható jogi kérdéssé az eljárás megindításakor, mivel a döntés az Alkotmánybíróság kizárólagos hatásköre.

b) A 31/A. § (5) bekezdése szerint a cselekmény elbírálása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Ha az Alkotmánybíróság az eljárás eredményeként a törvénysértés tényét megállapítja, a köztársasági elnököt tisztségétől megfoszthatja, tehát *a testület mérlegelhet a megfosztás kérdésében.* Az Alkotmánybíróság mérlegelési jogköre indokoltnak tekinthető, mivel a törvénysértés nem feltétlenül bizonyul olyan fokúnak, ami indokolja a köztársasági elnök elmozdítását a hivatalából. Ez egyébként egy érzékenyebb bel- vagy külpolitikai helyzetben sem lenne mindig célszerű, mert veszélyeztetné a stabilitást, ezáltal a jogbiztonságot és az állam zavartalan működését. Ezen túl figyelembe kell venni azt is, hogy ilyen eset valószínűleg igen ritkán fordul elő, másrészt a köztársasági elnöki tisztséget betöltő személy hasonló körülmények bekövetkeztekor valószínűleg önként távozna pozíciójából.

Úgy gondolom, a cselekmény elbírálásának garanciális okokból nem feltétlenül kell kikerülnie az Alkotmánybíróság hatásköréből, bár a testület a döntésével – különösen, ha gyakorolja mérlegelési jogát, valamint, ha jelentősebb számú különvélemény fogalmazódik meg – a politikai befolyásoltság vádját vetíthetné magára. Másrészt e hatáskör gyakorolásánál fogva sem jelent túlzott ügyteher-növekedést, mivel az elmúlt tíz évben nem került sor a gyakorlására.

c) Az Alkotmány 32. § (1) bekezdése alapján, ha a köztársasági elnök ellen a felelősségre vonási eljárás a hivatali ideje alatt a hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett, büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt indult, az Alkotmánybíróság

Pécs, 2000. 122. o.

⁵⁷⁹ *Petrétei József: Magyar Alkotmányjog... 109. o.*

⁵⁸⁰ A felelősségre vonás ugyanis a tisztségtől való megfosztásban jelentkezik, amely az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. A felelősségre vonási eljárás az egész folyamatot felöleli. Ez a szabályozásban is tükröződik: az Alkotmány is különbséget tesz a felelősségre vonási eljárás megindításának indítványozása, az eljárás megindítása, valamint a cselekmény elbírálása – a tulajdonképpeni felelősségre vonás – között.

⁵⁸¹ A szabályban mintegy az “ártatlanság vélelmének elve” tükröződik.

eljárásában a büntető eljárás alapvető rendelkezéseit is alkalmazni kell. A 32. § (6) bekezdés szerint, ha az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök bűnösségét szándékos bűncselekmény elkövetésében megállapítja, az elnököt a tisztségétől megfoszthatja, s egyidejűleg a Büntető Törvénykönyvben az adott cselekményre meghatározott bármely büntetést és intézkedést alkalmazhatja.

A rendelkezéssel kapcsolatosan látni kell, hogy az Alkotmánybíróság *nem a köztársasági elnök által elkövetett valamennyi bűncselekménnyel összefüggésben* jár el: a testület hatáskörébe csupán az államfő hivatali ideje alatt és a hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett, büntetőjogilag üldözendő cselekmények tartoznak. Másrészt fontos elem az Alkotmánybíróság *mérlegelési joga*, magyarul a köztársasági elnök elmozdítása a bűncselekmény elkövetésének megállapítása esetében sem kötelező.

Bár az előírással kapcsolatban felmerülhetne, hogy célszerűbb lenne a speciális szakértelmet kívánó hatáskört a Legfelsőbb Bírósághoz telepíteni, a szoros összefüggés miatt mégsem lenne indokolt szétválasztani az “egyszerű” törvénysértés és a bűncselekmény miatt lefolytatott eljárást, s azt két, különböző szervhez telepíteni, annak ellenére, hogy a bűncselekményt eredményező törvénysértést a többi törvénysértéstől elválasztotta az alkotmányozó. A külön szervhez telepítés esetében ugyanis ez egyben két külön eljárást is eredményezne minden olyan esetben, amikor a bűncselekmény elkövetése mellé “szimpla” törvénysértés is járulna, ami a jogi megítélés eltéréseinek lehetősége, s így az elbírálás eltérőségének valószínűsége miatt sem tűnne hatékony megoldásnak. Ez ugyanis az eljárás lezárását tenné nehézkessé, az elhúzódna, ebből következően a jogbiztonság és az eljáró szervek függetlenségébe vetett hit is sérülne.

d) Az alkotmánymódosító törvényjavaslat szerint az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjedne “köztársasági elnökkel szemben a felelősségre vonási eljárás lefolytatására”, ám az Abtv. koncepciója szerint ezt az eljárást *az Országgyűlés indítványozhatná*. Ebből pedig az következik, hogy a jelenlegi, *az eljárás megindításához szükséges kétharmados szabály eltűnne*, s így a képviselők többségének azonos szavazata elégséges lenne az eljárás megindításához, amit nem tartok a legszerencsésebb szabálynak. Garanciális okokból továbbra is szükség lenne a kétharmados arány előírására.

3. A tárgyalta állambírói funkció továbbfejlesztésének lehetőségei Magyarországon

Az Alkotmánybíróság köztársasági elnökkel szemben gyakorolható állambírói funkciója több irányban is továbbfejleszhető lehet. Ennek egyes jelei az Alkotmánybíróságra vonatkozó törvényjavaslatban is fellelhetők, ám az abban felsoroltakon túl is elképzelhető lehet a hatáskörbővítés. Úgy vélem azonban, hogy önálló Állambírói Kollégium kialakítása – az ilyen jellegű ügyek eddigi és várhatóan továbbra is csekély száma miatt – jelenleg, s előreláthatóan a jövőben sem indokolható, másrészt az állambírói jellegű hatáskörök bővítését sem tartom indokoltnak.

a) A köztársasági elnökkel kapcsolatos alkotmánybírói jogosítványok bővítése

A köztársasági elnöki tisztséget betöltő személlyel összefüggésben az Alkotmánybíróság hatáskörét a korábbi Javaslat is bővíteni kívánta.

a) Ennek egyik iránya a köztársasági elnök összeférhetetlenségének megállapítása lett volna, melynek alkotmánybírói hatáskörbe kerülését az Előterjesztés szerint az indokolja, hogy az eljárás “elsősorban jogi kérdések mérlegelését teszi szükségessé”.⁵⁸² Az eljárás a köztársasági elnök felelősségre vonási eljárásának processzuális szabályait venné

⁵⁸² Előterjesztés 3. o.

át: az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatná az eljárás megindítását, melyhez a képviselők kétharmadának szavazata lenne szükséges. Az összeférhetetlenség tárgyában az Alkotmánybíróság döntött volna.

b) A korábbi törvényjavaslat szerint az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjedt volna annak vizsgálatára is, hogy a köztársasági elnök feladatának ellátásában akadályoztatva van-e.⁵⁸³

b) Az Alkotmánybíróság általi felelősségre vonás személyi (szervi) hatályának lehetséges kiterjesztési irányai

E hatáskör szervi hatályával kapcsolatban több változtatási irány, igény vázolható fel, s mindegyik mellett felsorakoztathatók érvek és ellenérvek. Véleményem szerint az ellenérvek jóval nyomósabbak ebben a kérdésben, mint a változtatás mellett szóló argumentumok.

ba) A bővítés lehetséges irányai

baa) A bővítés lehetséges irányainak áttekintésekor csupán az elméletileg elképzelhető módokat és azok problematikus vonzatait tekintem át: a bővítés melletti, illetve elleni érvekkel később foglalkozom. Az Alkotmánybíróság hatáskörének ilyen irányú bővítése főként az ún. *legfőbb közjogi méltóságok közül meríthet*: miniszterek, államtitkárok és egyéb közjogi méltóságok vonatkozásában felmerülő terjeszkedésről lehet szó. Valójában elméletileg az ún. legfőbb közjogi méltóságok többnyire e személyi hatály alá eshetnének, a bővítés határa az alacsonyabb szintek felé kizárólag további politikai akarat kérdése. Ennek tükrében érdemes röviden az egyes közjogi méltóságokra kitérni. Előjáróban azonban utalok arra, hogy nem lehet megoldási alap és irány, miszerint az Alkotmányban nevesített személyek, szervek képviselői kivétel nélkül tartozzanak e körbe. Ekkor ugyanis az eljárás annyira felduzzadna, hogy a testület nem tudná ellátni fő funkcióját, az Alkotmány védelmét, másrészt jellegétől és természetétől idegen eljárások tömegével kellene számolnia. Nem vitás ugyanis, hogy az Alkotmányban nevesített szervek és személyek köre annyira tág – például polgármestereket is nevesíti az alaptörvény –, hogy az ilyen irányú módosítás semmiképpen nem érné el célját, ám jelentős károkat eredményezne az alkotmányvédelem terén.

bab) Elméletileg mindenképpen felmerülhet a bővítési lehetőség a *miniszterek* irányában. Ennek indoka, hogy az államélet szempontjából kiemelkedő szerepet betöltő közjogi méltóságokról van szó. Velük kapcsolatban azonban ellenérvek is felmerülnek. *Ádám Antal* szerint, amennyiben a miniszter hivatali feladatával összefüggésben elkövetett bűncselekmény miatti felelősségre vonásra kerül sor, ennek elbírálásának – az egységes igazságszolgáltatás és a bíróság előtti egyenlőség követelménye miatt – nem az Alkotmánybíróság, hanem a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe kell tartoznia.⁵⁸⁴ Mindenképpen érdemes megjegyezni, hogy az állítás a köztársasági elnökre is maradéktalanul igaz lehet, emiatt az Alkotmánybíróság szerepét ezirányban elméletileg akár csökkenteni (pontosabban megszüntetni) is lehetne. Másrészt, a jogorvoslati jog biztosítása érdekében célszerűbb lenne, ha az eljárás – országos illetékességgel – a Fővárosi Bíróság, felállítását követően pedig a Budapesten működő Ítéltábla hatáskörébe tartozna.

bac) Egyértelműen *nem lehetne* a kört az *alkotmánybírák* irányába kiterjeszteni: ez ugyanis egyrészt – de csak a tisztségből való felfüggesztés tekintetében – ma is megvan,

⁵⁸³ T/3066. számú törvényjavaslat az Alkotmánybíróságról. (2000. szeptember). 2. §.

⁵⁸⁴ *Ádám Antal*: Alkotmányi értékek... 205. o.

másrészt az adott alkotmánybíró jogi felelősségre vonása azért nem utalható ide, mivel ekkor a testület részben saját ügyben járna el.

bad) Az ún. *legfőbb közjogi méltóságok* közül némelyik bevétele az alkotmánybíróági processzusba elviekben támogatható, másik része elfogadhatatlan. Az *Alkotmánybíróság elnöke* – saját ügyre való tekintettel – semmiképpen nem kerülhet a bővítési körbe. A jelenleg is ide tartozó köztársasági elnök mellett szóba jöhetne az *Országgyűlés elnöke*, a *miniszterelnök*, valamint a *Legfelsőbb Bíróság elnöke*. Véleményem szerint a házelnök és a miniszterelnök esetében csak a presztízsszemponatok játszanának szerepet, másrészt az eljárás jelentős mértékű átpolitizálódása miatt sem indokolt az irányukba történő változtatás. A Legfelsőbb Bíróság elnökével szemben a helyzet más. A Legfelsőbb Bíróság elnöke a bírósági szervezetrendszer csúcán helyezkedik el. Míg az “átlag” bíró esetében az elfogultsági problémák a munkahelyétől eltérő bíróságon való tárgyalással megoldhatóak, addig ez a Legfelsőbb Bíróság elnöke esetében szinte kizárt: az összes bíróságon ismert és tekintélynek örvendő a személye, emiatt az elfogulatlan ítélkezés vele szemben a rendes bíróságtól nem várható el minden körülmények között. Emiatt vele szembeni jogi felelősségre vonás lefolytatásához az alkotmánybíróági eljárás előírható lenne, tehát az ő személye irányában való bővítés elfogadhatónak látszik.

bae) Nem kétséges, hogy a bővítés szélessége kizárólag politikai akarat kérdése. Az elvileg elképzelhető körbe tartozhatnak a főbb állami tisztségviselők, illetve a főbb állami szervek vezetői. E körben a legfőbb ügyész, az Állami Számvevőszék elnöke, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a külön biztosok (ombudsmanok) említhetők meg. Velük kapcsolatban, mivel a bővítés ellen komoly elvi kifogások merülhetnek fel, nem feltétlenül indokolt a változtatáshoz szükséges törvénymódosítás, s ezzel az Alkotmánybíróóság hatáskörének bővítése.

baf) Amennyiben a fenti személyek bármelyike bekerülne az Alkotmánybíróóság által felelősségre vonható személyek körébe, indokolt lenne, hogy a helyettesük is kövesse őket, tehát velük kapcsolatban is a legfőbb alkotmányvédő szerv járjon el. Valójában azonban az ilyen széles körű bővítés nem tekinthető indokoltnak a magyar alkotmányos rendszerben, ebből adódóan a fenti szervek képviselői irányában sem kellene túlzottan szélesen “nyitni” a törvényi változtatásnak.

Összegzésül megállapítható, hogy az Alkotmánybíróóság hatáskörének ilyen irányú bővítése többféle irányban elképzelhető, ám nem feltétlenül indokolt. A bővítés mellett és ellene is megfogalmazhatók érvek, s végeredményként nézetem szerint ez utóbbiak vannak túlsúlyban.

bb) A bővítés mellett szóló érv(ek)

A testület hatáskörének ilyen irányú bővítése mellett e közjogi tisztségviselők, méltóságok *magas pozíciója* hozható fel. Véleményem szerint ez kizárólag presztízsszemponatokkal indokolható, ezért jogi érvekkel nehezen támasztható alá az esetleges bővítés. A presztízsszemponokat pedig nem tartom olyan jelentősnek, melyek indokolnák az Alkotmánybíróóság hatáskörének ilyen irányú kibővítését. Ez alól kivétel csak a Legfelsőbb Bíróság elnöke lehet.

bc) Az ellenérvek

bca) Az ellenérvekkel kapcsolatban elsőként az fogalmazható meg, hogy valamely közjogi méltóság felelősségre vonásának az Alkotmánybíróóság hatáskörébe utalása – mint már mondtuk – többnyire csak *presztízsszemponatokkal igazolható*. Míg az ún. “semleges” közjogi méltóságok esetében indok lehet a jogi felelősségre vonásnak az

Alkotmánybírósághoz telepítése, addig a többi közjogi méltóság esetében ez nem támasztható alá. Hangsúlyozandó, hogy e személyek bármelyikének politikai felelősségre vonása – amennyiben politikailag felelősségre vonható – semmiképpen nem tartozhat az Alkotmánybíróság hatáskörébe. A jogi felelősségre vonással összefüggésben ez részben hasonló. A jogi felelősségnek ugyanis különböző aspektusai vannak. Beszélhetünk egyrészt *alkotmányjogi*, másrészt *büntetőjogi*, ezen túl *polgári jogi* stb. felelősségről. Nyilvánvaló, hogy a közjogi méltóságok esetében ezeket nem lehet szeparáltan kezelni, másrészt, ami fontosabb, a jogi és a politikai felelősség gyakran nehezen választható el egymástól, mivel a jogi felelősségre vonásnak is erős politikai színezete van. Emiatt az Alkotmánybíróság eljárása jelentős mértékben átpolitizálódhat, ami a politikától javarészt független alkotmányvédelmi funkció megítélésekor későbbiekben is megjelenhet a kritikusok oldaláról.

A fentiek miatt a szervi hatály *általános* bővítése ellen szólhat az Alkotmánybíróság szerepének túlzott átpolitizálásának veszélye. Abban az esetben ugyanis, amennyiben a napi politikai életben részt vevő, párthoz kötődő vezetők közül is az Alkotmánybíróság vizsgálati körébe kerülnének meghatározott személyek, a testület valamennyi ilyen esetenél kritikaként érhetné az elfogultság, a politizálás, az egyik vagy másik politikai erőnek való kedvezés vádja. Nem kétséges, hogy ez később az Alkotmánybíróság más döntéseivel kapcsolatban is megjelenhetne, mivel a korábbi felelősségre vonáskor pártbefolyást érzők a később valamely politikai erőnek kedvező vagy kedvezőtlen döntés meghozatalakor valószínűleg megerősítve éreznék korábbi “gyanújukat”.

bcb) A Legfelsőbb Bíróság ezeknek a feladatoknak az ellátására legalább olyan alkalmas, mint az Alkotmánybíróság, sőt, amennyiben büntetőjogi felelősségre vonásról van szó, valószínűleg jóval alkalmasabb. Bár a szakirodalomban általában a Legfelsőbb Bíróságot szokás megjelölni az ilyen eljárások lefolytatásának kívánatos fórumául, véleményem szerint a jogorvoslati fórumrendszer biztosításának érdekében célszerűbb lenne, amennyiben az ilyen esetekben országos illetékességgel a Fővárosi Bíróság, illetve a Budapesten felállítandó Ítéltábla járna el elsőfokon. Az Alkotmánybíróságra vonatkozó jelenlegi szabályozás egyik kritikájaként is éppen az említendő meg, miszerint a köztársasági elnökkel szemben alkalmazott büntetőjogi felelősségre vonás ügyében született döntés ellen nincs biztosítva jogorvoslati jog, ami pedig az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerint mindenkit megillető alapjog. Ennek következtében ilyen eljárás lefolytatása után érdekes lenne bevárni, vajon a volt köztársasági elnök eredményesen indítana-e eljárást a magyar állammal szemben, jogorvoslati lehetőségeinek eljárási okokra való megtagadása miatt a strasbourgi Emberi Jogi Bíróságon. A Fővárosi Bíróság (Ítéltábla) eljárásakor mind a jogorvoslati lehetőség, mind a megfelelő szakértelem biztosítva lenne.

bcc) A felelősségre vonási eljárások Alkotmánybírósághoz telepítése valószínűleg – a várhatóan nem tömegesen elforduló esetek ellenére is – a testület munkaterhét jelentősen megnövelné. Az ilyen eljárásokban ugyanis a nyilvános tárgyalásból eredő idővesztés mellett számolni kellene a több tárgyalási fordulóval, a tanúk tömegének meghallgatásával⁵⁸⁵, az elbíráláshoz szükséges aktamennyiséggel. Ezek a tényezők az Alkotmánybíróság valódi feladatától, az Alkotmány védelmétől és az ebben főszerepet játszó utólagos normakontrolltól vennének el időt és energiát. Nem biztos, hogy a presztízsszempontok érvényesítéséből származó nyereség arányban állna az ezzel összefüggésben keletkező veszteséggel. Másrészt az Alkotmánybíróság hatásköri

⁵⁸⁵ Az ilyen eljárásokban ugyanis nem lenne alkalmazható az Abtv. 25. § (2) bekezdése, mely szerint az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló iratok alapján – szükség esetén személyes meghallgatással, valamint szakértő bevonásával – folytatja le a bizonyítási eljárást, s ezen túlmenően egyéb bizonyítási mód és eszköz az eljárásban nem alkalmazható.

jogkörökkel való elárasztása a politika általi, az Alkotmánybíróság hatalmának kurtításra irányuló kiváló eszköz lehet, így nem szükséges ebbe a sorba e bővítést is beilleszteni.

bcd) A közvélemény és a jogászok sem ok nélkül hivatkoznának a bíróság előtti egyenlőség elvének sérelmére, illetve a sérelem növelésére, kitágítására. Emiatt a vizsgálati kör személyi oldalának túlzott kibővítése könnyen azt eredményezhetné, hogy a közvélemény és a megoldást ellenzők szemében egyfajta “privilegizált bírósági eljárás” látszata jelenne meg, s ebből adódóan valószínűleg megfogalmazódnának a “kivételezettekkel” szembeni eljárással kapcsolatos – többnyire az igazságérzeten alapuló – kritikák.

Mindezek miatt véleményem szerint elviekben, főszabályként nem támogatható igény az Alkotmánybíróság állambírósági funkciója személyi hatályának kibővítése.

4. A 2003–as szabályozási elképzelések lényege

Az Alkmód2 8. § szerint az Alkotmány 31. § jelentős változáson menne keresztül. A rendelkezés új második bekezdéssel egészülne ki, a jelenlegi (2) bekezdés helyébe pedig új (3) bekezdés lépne.

A tervezett (2) bekezdés a köztársasági elnök megbízatásának megszűnését rendezné. Az Alkmód2. alapján a köztársasági elnök megbízatásának – a feladatkör ellátását lehetetlenné tevő állapota miatti – megszűnését az Országgyűlés kezdeményezésére⁵⁸⁶ az Alkotmánybíróság állapítaná meg. Az Országgyűlés határozatának meghozatalát az országgyűlési képviselők egyötöde kezdeményezhetné. Az Országgyűlés a határozatot az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával hozná meg. A szavazás titkos lenne.

A tervezett (3) bekezdés az államfő összeférhetetlenségével összefüggésben hozna létre alkotmánybírósági hatáskört. Eszerint, ha a köztársasági elnökkel szemben a tisztségének gyakorlása során összeférhetlenségi ok merülne fel⁵⁸⁷, az Országgyűlés kezdeményezésére⁵⁸⁸ az Alkotmánybíróság döntene az összeférhetlenség kimondásáról. Az összeférhetlenségi eljárás megindítását az országgyűlési képviselők egyötöde kezdeményezhetné, az eljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata lenne szükséges. A szavazás titkos volna.

⁵⁸⁶ Az Alkmód1. megfogalmazása szerint itt a „határozata alapján” kifejezés szerepelt volna.

⁵⁸⁷ Ezzel kapcsolatban az Alkmód1. még utalt az Alkotmány 30. § (1) bekezdésére.

⁵⁸⁸ Az Alkmód1. ezzel összefüggésben még a „határozata alapján” kifejezést használta volna.

IV. AZ ÖNKORMÁNYZATOKKAL KAPCSOLATOS EGYÉB ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁSKÖRÖK

A) Az önkormányzatokkal kapcsolatba hozható alkotmánybírósági hatáskörök⁵⁸⁹

Az önkormányzatokkal kapcsolatba hozható alkotmánybírósági hatásköröket részben az Alkotmány, részben az Alkotmánybíróságról szóló törvény, részben a helyi önkormányzatokról szóló törvény állapítja meg. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés l) pontja a helyi önkormányzati képviselő–testület felosztatásában való közreműködést, az Alkotmány 43.§ (2) bekezdése és az Ötv. 3. §–a az önkormányzatok jogainak alkotmánybírósági védelmét szabályozza, az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja a *törvénysértő* önkormányzati rendelet alkotmánybírósági kontrolljára vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket, az Ötv. 114. §–a a helyi önkormányzati képviselő–testület felosztatásában való közreműködésről szól. E szabályokon kívül más alkotmánybírósági hatáskörök is összefüggésben állhatnak az önkormányzatokkal. A bárki által kezdeményezhető absztrakt utólagos normakontroll, valamint az alkotmányjogi panasz tárgya lehet az önkormányzati rendelet, míg az Alkotmánybíróság mulasztást is megállapíthat a tekintetben, hogy az önkormányzat nem tett eleget jogalkotói feladatának és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik továbbá az egyes állami szervek – kivéve bíróságok – és az önkormányzatok, valamint az önkormányzatok egymás között felmerülő hatásköri összeütközésének megszüntetése.⁵⁹⁰

B) A törvénysértő önkormányzati rendelet alkotmánybírósági vizsgálata – az Ötv. alapján

Az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja szerint a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal vezetője, amennyiben az érintett önkormányzat képviselő testülete nem intézkedett a közigazgatási hivatal vezetőjének a törvénysértés megszüntetésére vonatkozó felhívásával kapcsolatban, az Alkotmánybíróságnál kezdeményezheti a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését.

A közigazgatási hivatal vezetője által megindított eljárás valójában az utólagos normakontroll egyik válfajának tekinthető. Mivel azonban ez esetben nem a “klasszikus” értelemben vett utólagos alkotmányossági normakontrollról van szó – ugyanis törvénysértés is elég, nem kell közvetlen⁵⁹¹ alkotmányellenességnek fennállnia –, az Alkotmány 32/A. §–ban biztosított popularis actio sem áll rendelkezésre, mivel ez a normakontroll-típus nem az Abtv. 1. § b) pontjából, hanem az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontjából ered, amely az eljárás megindítását a közigazgatási hivatalvezető hatáskörébe utalta. Emiatt az Alkotmánybíróság a 30/1999. (X. 13.) AB határozatában kimondta, hogy a törvénysértő önkormányzati rendeletek tekintetében – e vonatkozásban, vagyis a törvénysértés tekintetében – a popularis actio nem áll rendelkezésre.⁵⁹² A testület szerint “Az Abtv. és az Ötv. vonatkozó rendelkezéseinek összevetése alapján megállapítható, hogy a törvényi szabályozás külön kezeli az alkotmányellenesség [Abtv 1. § b) pont] és az

⁵⁸⁹ Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok viszonyát, valamint az egyes, ide tartozó alkotmánybírósági hatásköröket áttekinti *Kilényi Géza*: “Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok” című írásában. Magyar Közigazgatás, 1992/12.

⁵⁹⁰ Bár az Abtv. 1. § f) pontja a hatásköri összeütközés megszüntetéséről beszél, látni kell, hogy valójában a megszüntetésre való felhívásról van szó.

⁵⁹¹ Közvetlenül természetesen a törvénysértő önkormányzati rendelet alkotmányellenes is, mivel az Alkotmány valamennyi jogforrásnál kiköti, hogy az a nála magasabb szintű normával nem lehet ellentétes.

⁵⁹² ABH 1999, 411, 414.

önkormányzati rendelet törvényellenességének [Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja] vizsgálatát. Az előbbi esetben az Alkotmánybíróság eljárását az Abtv. 21. § (2) bekezdése szerint bárki indítványozhatja, az utóbbi esetben az eljárás kezdeményezője a közigazgatási hivatal vezetője. Arra tekintettel, hogy az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a törvényt sértő önkormányzati rendelet egyben alkotmányt sértő, az Alkotmánybíróság bárki indítványára lefolytatja az érdemi vizsgálatot akkor is, ha az indítványozó valamely önkormányzati rendelet normatív tartalma tekintetében törvényt sértést állít (annak ellenére, hogy a közigazgatási hivatal vezetője szerint a törvényt sértés nem áll fenn). Az indítványozási jog vonatkozásában más a megítélése annak, ha az indítványozó azt állítja, hogy az önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabállyal ellentétes [Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés] és más, ha azt, hogy az önkormányzat a rendeletalkotás eljárási szabályaitól eltért. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az önkormányzati rendeletalkotás szabályainak betartásával kapcsolatos indítványozási jog a közigazgatási hivatal vezetőjének – az Ötv.-ben biztosított tájékoztató, intézkedési lehetőségeit is figyelembe véve – kizárólag az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontján alapul”.⁵⁹³ Ennek következtében ez a törvényi előírás az indítványozás szempontjából nem vet fel különösebb problémát, mivel a törvényt sértő önkormányzati rendelet az Alkotmány 44/A. §-a alapján egyben alkotmányellenes is, ennek következtében pedig a mindenki által elérhető indítványozási jog fennáll.

Ugyancsak korlátozott az indítványozási jog abban az esetben is, ha az önkormányzat mulasztásban megnyilvánuló “törvényt sértést” követ el. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint “a közigazgatási hivatal vezetőjét nem csak az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontjában írt esetben (törvényt sértő önkormányzati rendelet felülvizsgálata és megsemmisítése) illeti meg az indítványozási jog az Alkotmánybíróságnál, de akkor is, ha e rendeletalkotási kötelezettségét mulasztja el”.⁵⁹⁴ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ilyen, “törvényt sértés okából történő indítványozási jog nem bárkit, hanem kizárólag a közigazgatási hivatal vezetőjét illeti meg”.⁵⁹⁵

C) Az önkormányzati rendeletek absztrakt utólagos norma–kontrollja

1. A hatályos szabályozás

Az Abtv. 1. § b) pontja alapján az Alkotmánybíróság ellátja a jogszabályok utólagos absztrakt alkotmányossági vizsgálatát. Eszerint az testület végzi az önkormányzati rendeletek alkotmányosságának vizsgálatát is. Az önkormányzati rendelet azonban az Alkotmány sajátosságából adódóan akkor is alkotmányellenes, ha tartalmilag ugyan nem ütközik az alaptörvénnyel, ám nála magasabb szintű jogszabállyal igen. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése ugyanis kimondja azt a tételt, miszerint a helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Eszerint, amennyiben az önkormányzati rendelet bármely más jogszabály rendelkezésével ütközik, *formailag* automatikusan alkotmányellenessé is válik.

2. A hatáskörrel kapcsolatos kritikák

Az említett kettősség miatt e hatáskörrel – s valójában ez az Ötv. 99. §-án alapuló, konkrét normakontrollra is vonatkozik – összefüggésben a szakirodalomban gyakran megjelenő változtatási igény, hogy az önkormányzati rendeletek ilyen típusú vizsgálata

⁵⁹³ ABH 1999, 411, 414-415.

⁵⁹⁴ 638/B/1998. AB határozat. ABH 2001, 1248, 1256.

⁵⁹⁵ Uo.

kerüljön át a közigazgatási bíráskodást ellátó rendes bíróságok – később pedig a közigazgatási bíróságok – hatáskörébe.⁵⁹⁶ A változtatás iránti igény fő indoka általában az Alkotmánybíróság munkaterhére való hivatkozás, ezen túl azonban felvetődik a feladat jellegéből – a ténybírói tevékenység ellátását igénylő tevékenységből – adódó nehézségekre vonatkozó utalás is.⁵⁹⁷

Az Előterjesztés egyik elképzelése egyenesen úgy fogalmaz, hogy “a jövőben az önkormányzati rendeletek *alkotmányosságának* vizsgálatát ne az Alkotmánybíróság, hanem a bíróság végezze”. Ez az igény az Alkotmánybíróság ügyterhének csökkentését kívánja elérni, ám az elképzelés veszélyeket és több bizonytalansági tényezőt is magában rejt.

3. Az elképzelésekkel összefüggő megoldási nehézségek és problémák⁵⁹⁸

a) A jelenlegi szabályozás szerint a törvényellenes önkormányzati rendelet egyben alkotmánysértő is. Ez a probléma az Alkotmány módosításával sem lenne kiküszöbölhető, mivel továbbra is az Alkotmányban szükséges szabályozni a jogszabályi hierarchiát, sőt a jelenlegi törekvések szerint a jogalkotásról is részletesen kellene rendelkezni az alaptörvénynek. Ebből következően nehezen lenne tartható az az igény, hogy az Alkotmány ne tartalmazza a jogforrási hierarchiára vonatkozó előírást. Emiatt viszont továbbra is alkotmányellenesség állna fenn a törvénysértő önkormányzati rendeletek tekintetében. Amennyiben tehát a jelenlegi alkotmányi megoldás nem lenne ésszerűen megváltoztatható, minden törvénysértő önkormányzati rendelet egyben alkotmánysértő is maradna. Ebben az esetben megoldási lehetőségként kínálkozik, hogy a pusztán a jogforrási hierarchia elvébe ütköző – tehát *formailag* alkotmánysértő –, ám *tartalmi* alkotmányellenességet nem tartalmazó rendelet kontrollja tartozzon a közigazgatási bíráskodást ellátó szerv hatáskörébe,⁵⁹⁹ az azonban nem kérdéses, hogy az Alkotmánybíróságnak semmiképpen nem szabad teljesen kiesnie az önkormányzati rendeletek utólagos normakontrolljából.⁶⁰⁰ (Maga a megoldási módszer – a formai és a tartalmi szempontok elválasztása – nem ismeretlen az alkotmánybírói eljárásban: a testület az 1988. január 1-e – a jogalkotásról szóló törvény hatálybalépésének időpontja – előtt keletkezett jogszabályok megsemmisítésétől tartózkodik, amennyiben azok csak a jogforrási hierarchia sérelme miatt alkotmányellenesek, ám tartalmilag az alaptörvénnyel összeegyeztethető szabályozást foglalnak magukba).⁶⁰¹ Teljes értékű megoldást azonban ez a variáció sem nyújt. Az még kisebb problémát okoz, ha a rendelet vitán felül egyaránt formailag és tartalmilag is alkotmányellenes⁶⁰²: ebben az esetben véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak kellene eljárnia. Kérdés azonban, mely szerv állapítja meg a “vitán

⁵⁹⁶ A teljesség igénye nélkül vö. például *Ádám Antal: Alkotmányi értékek... 202. o., Ádám Antal: A jogszabályok alkotmánybírói... 529. o., Lábady Tamás: A magyar Alkotmánybírójáról... 287. o.*

⁵⁹⁷ *Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok... 703. o. Az ügyteherrel összefüggésben azonban látni kell, hogy az Alkotmánybíróság a mai napig képes megbirkózni az ilyen ügyekből eredő munkateherrel, ami azonban nagyrészt a vizsgálatot ellátó háromtagú tanácsok – néha az ügyterhet is kifogásoló – tagjai munkatempójának és terhelhetőségének köszönhető. Az ügyteherre való hivatkozást, mint érvet a későbbiekben cáfolni próbálok.*

⁵⁹⁸ A témakörrel összefüggő egyes nehézségekre a korábbi szakirodalomban felhívta a figyelmet *Kilényi Géza: Hogyan tovább... 277-279. o.*

⁵⁹⁹ Ez az elképzelés megjelenik az Előterjesztésben is. 3. o.

⁶⁰⁰ Ezt a nézetet vallja *Fürcht Pál is. Önkormányzatok... 135. o.*

⁶⁰¹ Vö. a 2/1991. (X. 29.) Tü-áf.-fal, valamint az 58/1991. (XI. 8.) AB határozattal. ABH 1991, 250, 251.

⁶⁰² *Kilényi Géza is említi: a gyakorlatban előfordulhat, hogy az önkormányzati rendelet valamely rendelkezése alkotmánysértő, míg egy vagy több más rendelkezése csupán törvénysértő. Problematikus lehet az indítványozó részéről, hogy indítványát ilyen esetben hol terjessze elő. Vö. *Kilényi Géza: Hogyan tovább... 279. o.**

felüliséget”. Akkor viszont, ha a rendelet nem egyértelműen alkotmányellenes tartalmi szempontból, több probléma is felmerül. *Egyik*, hogy a formai alkotmányellenesség megállapítását kérő indítványozó kérésére az eljáró bíróság köteles-e hivatalból vizsgálni a tartalmi alkotmányellenességet, vagy sem. *Másrészt*, amennyiben tartalmilag is alkotmányellenesnek tartja a rendeletet, köteles-e az Abtv. 38. §-a alapján az Alkotmánybírósághoz fordulni utólagos normakontroll iránti kérelemmel. *Harmadrészt*, amennyiben az indítványozó nem magánszemély, hanem állami szerv képviselője – például a közigazgatási hivatalvezető –, vajon dönthetne-e abban a kérdésben, hogy a norma csak formailag alkotmánysértő, ám tartalmilag nem, így csak törvénysértés áll fenn. Abban az esetben – véleményem szerint – igen, ha a formai sérelem nyilvánvaló, így további vizsgálatot nem igényel. Látható azonban, hogy a tartalmi kérdésben a hivatalvezető csak akként foglalkozhat állást, hogy nem foglal állást, nem vizsgálja a tartalmi alkotmánysértés létét. Amennyiben ugyanis a tartalmi alkotmánysértést is vizsgálná, valószínűleg nem juthatna olyan álláspontra, hogy a rendelet nem alkotmánysértő, így nem fordul az Alkotmánybírósághoz, mivel ebben az esetben prejudikálna az alkotmányellenesség tekintetében, tehát részben átvinné az Alkotmánybíróság feladatkörét, ugyanis csak ez a testület állapíthatja meg kötelező erővel és a véglegesség igényével az alkotmánysérelem hiányát. A hivatalvezető tehát, amennyiben a tartalmi alkotmánysértésnek csak a leghalványabb gyanúja is felmerülne benne, köteles lenne az Alkotmánybírósághoz fordulni. Az indítványozók összességére áll az, hogy csak vélelmezik az alkotmánysértést, mivel azt kötelezően csak az Alkotmánybíróság döntheti el. Ez tehát quasi a “jogszabályok ártatlanságának a vélelme”. A hivatalvezető azonban – az “átlag” indítványozótól eltérően – nem mérlegelhet tekintetben, hogy kér-e alkotmánybírósági kontrollt, mivel az az állami szervek együttműködési kötelezettségéből, valamint abból, hogy a hivatalvezető a köz érdekében jár el, köteles a törvény-, illetve az alkotmánysértéseket minden lehetséges eszközzel orvosolni, vagy az orvoslásra jogosult és hivatott szervhez fordulni.

b) Ehelyütt érdemes utalni a formai alkotmánysértéssel összefüggő problematikus kérdésekre is. A jelenlegi állapot szerint formailag alkotmánysértő az önkormányzati rendelet, amennyiben tartalmilag nem alkotmányellenes, tehát kizárólag a jogforrási hierarchiába ütközik. Érdemes azonban látni, hogy ez sem feltétlenül eredményez alkotmánysértést, alkotmányellenességet. Ennek a helyzetnek két esete is lehetséges. *Egyik*, amelyre *Kilényi Géza* már utalt, nevezetesen, hogy a magyar jogrendszer fejlődési iránya szerint perspektivikusan csökken a jogforrási hierarchia jelentősége.⁶⁰³ Ennek az lehetne a következménye, hogy amennyiben a magasabb szintű jogszabály kibocsátója megsérti az alacsonyabb szintű jogszabály kibocsátójának a szabályozási jogkörét, akkor nem a jogforrási hierarchia alapján kellene megítélni az önkormányzati rendelet alkotmányosságát, hanem aszerint: a magasabb szintű jogszabály nem sértette-e meg a helyi önkormányzat Alkotmányban, vagy törvényben szabályozási jogkörét. Ez utóbbi esetben a magasabb szintű jogszabály alkotmányellenességének megállapítására volna lehetőség, tehát nem a jogforrási hierarchia alapján történne döntés. Ilyen esetekben viszont már nem az önkormányzati rendelet alkotmányossági vizsgálatáról lévén szó, nem indokolt a vizsgálatot az Alkotmánybíróság hatásköréből kivenni.

Másik problematikus része az elképzelésnek az lehet, hogy mi történjen abban az esetben, amikor a jogforrási hierarchia szerint az önkormányzati rendelet ugyan ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, ám ez az ominózus jogszabály egy nálánál is magasabb szintűvel ütközik, mellyel a támadott önkormányzati rendelet teljesen összhangban van. Ebben az esetben nyilván indokolatlan lenne az önkormányzati rendeletet megsemmisíteni

⁶⁰³ *Kilényi Géza*: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok... 705. o.

a hierarchia sérelmére való hivatkozással, s nyilván az Alkotmánybíróságot sem lenne célszerű kivenni ebből az eljárásból.⁶⁰⁴

c) A kezdeményezés utáni állomás a bíróság, illetve az Alkotmánybíróság. A javasolt megoldással szemben kérdésként merül fel: milyen alapon dönt az indítványozó arról, melyik szervnél terjeszti elő az indítványát? Az ugyanis, hogy melyik szervhez fordul, önmagában jelezné az indítványozó álláspontját, amely azonban még nem okozna problémát, mivel az eljáró szervet nem kötné. Kérdés azonban, hogy amennyiben a bírósághoz kerül az önkormányzati rendelet, s egyben az indítványozó – laikus voltából eredően – az esetleges alkotmányértés lehetőségére is utal, a bíróság milyen döntést hozhat. Nem kétséges ugyanis, hogy a bíróság nem dönthet véglegesen az alkotmányellenesség kérdésében. Abban az esetben tehát, ha az eljáró bíró tartalmi alkotmányellenességet is észlelne – vagy erre az indítványozó utalást tenne –, csak egyet tehetne: áttenné az ügyet az Alkotmánybírósághoz, *elbírálás céljából*. Látható, hogy ebben az eljárásban nem lehetne alkalmazni az Abtv. jelenlegi 38. §-ában foglalt megoldást, mely szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban lévő ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy állami irányítás egyéb jogi eszközét kell alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét észleli. Az Alkotmánybíróság ugyanis az alkotmányellenesség kérdésében állást foglalna, így az önkormányzati rendeletnek nem kellene a bírósághoz visszakerülnie az eljárás folytatása miatt, mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség kérdésében véglegesen döntene. Más jellegű a probléma akkor, ha az indítványozó az Alkotmánybíróságnál terjesztené elő indítványát, s a testület arra a következtetésre jutna, hogy tartalmi alkotmányellenesség nincs, kizárólag a hierarchia elve sérül. Kérdés, milyen megoldást alkalmazna ebben az esetben az Alkotmánybíróság. Amennyiben az alkotmánybírósági vizsgálat arra a szintre jut, hogy megalapozottan tud a testület állást foglalni az alkotmányellenesség hiányáról, felesleges lenne a bírósághoz visszautalni az eljárást, mivel az Alkotmánybíróság a vizsgálat következtében jóval rövidebb idő alatt hozhatja meg döntését, mint az az idő, ami a bírósághoz való visszautaláshoz, az ügyforgalomba való bekerüléshez, a bíróság döntésének meghozatalához szükséges. Időtakarékosság miatt lenne tehát célszerűbb, ha ilyen esetben az Alkotmánybíróság döntene. Látható tehát, hogy az Alkotmánybíróság előreláthatóan az ilyen és ehhez hasonló esetek miatt számos alkalommal formai alkotmányellenességgel is kénytelen lenne foglalkozni, ami az elképzelésekkel szemben állna. Így ez az ellenérv véleményem szerint képes az elképzelés jelenlegi formában való megvalósításának lehetőségét és elképzelhetőségét cáfolni.

További kérdés, hogy a rendeletek vizsgálatának “szétválasztása” esetén hol induljon meg az eljárás. Az indítványozót – amennyiben laikusról van szó – nehezen lehetne jogszabállyal rászorítani, hogy formai kifogásaival bírósági eljárást, tartalmival pedig alkotmánybíróságit kezdeményezze. Számos esetben az indítványozó nem is érti a kettő közti különbséget, másrészt az eljárás sikerének esélyét növelendő, hajlamos mindkét körülményre hivatkozni, sőt mindkét fórumon eljárást indítani. Indokolt külön vizsgálni, mit tehet a bíróság, illetve az Alkotmánybíróság, amennyiben hozzá kerülne ilyen indítvány.

ca) A bíróság elé kerülő ügyeknél a fő kérdés, hogy tartalmi alkotmányellenesség észlelésekor mit tehet az eljáró tanács. Ilyen szituációban egyszerű a válasz: köteles az ügyet az Alkotmánybírósághoz áttenni, s a végső döntés az Alkotmánybíróság hatásköre. Amennyiben azonban a fél hivatkozik a tartalmi alkotmányellenességre⁶⁰⁵, a bíróságnak

⁶⁰⁴ *Ádám Antal* ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság részére indokoltnak látná megadni a hivatalból való eljárás jogát. Vö. *Ádám Antal*: A jogszabályok alkotmánybírósági... 530. o.

⁶⁰⁵ Arra persze, hogy a fél tartalmi alkotmányértésre hivatkozzon a bírósági eljárásban, valószínűleg igen

csak nehezen indokolhatóan lehetne megadni ebben a kérdésben a döntés jogát, mivel tartalmi kérdésben e testület nem dönthet végérvényesen. (Ez a probléma természetesen fel sem merül, ha formai alkotmányértés miatt a rendelet egészének megsemmisítése indokolt). Amennyiben dönthetne tartalmi alkotmányértés tekintetében is, az Alkotmánybírósághoz fordulás jogát mindenképpen biztosítani kellene.

cb) Az Alkotmánybíróság vizsgálata alatt esetlegesen felmerülő problémákról már volt szó, így csak arra utalnék: ha a testület olyan fokon ismeri az adott ügyet, hogy megalapozottan tud dönteni arról, hogy tartalmi alkotmányértés nem áll fenn, ám formai igen, felesleges lenne a bírósághoz áttenni az ügyet. Ilyen kidolgozottsági szinten levő ügyeknél szerencsésebb, ha az Alkotmánybíróság döntené el az adott ügyet. Másrészt, amennyiben a bírósági eljárás nem megyei bírósági szinten zajlana, az Alkotmánybíróságnak kellene vizsgálnia, hogy melyik bíróság rendelkezik illetékességgel az eset eldöntésére, ami ismét csak az Alkotmánybíróság adminisztratív terhét növelné. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság előtti eljárásban nincs illetékfizetési kötelezettség, s ez a bíróságok esetében sem lenne indokolt.

d) A következő problémát az eljárások párhuzamosságának kiküszöbölése, illetve az azzal kapcsolatos nehézségek okozzák. Amennyiben az indítványozó a bíróságnál és az Alkotmánybíróságnál is előterjeszti a beadványát – abban a reményben, hogy valamelyik fórum rá nézve kedvezőbb döntést hoz –, az egységes nyilvántartás hiányából adódóan komoly nehézségeket eredményezne az azonos ügyben megszülető két döntés. A jelzési kötelezettség előírása technikailag ugyan nem okozna különösebb nehézséget, ám értelemszerűen komoly ügyforgalmi terhelést jelentene ez az állandó jelzési kötelezettség. Abban az esetben pedig, ha mindkét szerv kapna azonos tartalmú indítványt, és erről kölcsönösen tudnának is, kérdéses, miként döntenék el, miként egyeztetnének abban a kérdésben, hogy melyikük hatáskörébe tartozik a ügy elbírálása. Ebben az esetben ugyanúgy, mint az esetleges párhuzamos eljárás következtében további problémát okozna, hogy eltérés esetén melyik szerv döntése kötelező.

e) Az Alkotmánybíróság döntése ellen nincs jogorvoslat. Nehezen lenne indokolható a bíróság döntése ellen *a bírósági szervezetrendszeren belüli* jogorvoslat biztosítása, ami voltaképpen csak azért állna fenn, mert nem tartalmi, hanem formai alkotmányellenesség vizsgálata folyik. A bíróság döntése ellen jogorvoslati lehetőségként csak az Alkotmánybíróság elé utalás jelenhetne meg.⁶⁰⁶ *Kilényi Géza* utalt arra, hogy “a normakontroll tekintetében a kizárólag a jogszabályfajtaához, nem pedig az alkotmányértés formai vagy tartalmi jellegéhez igazodó munkamegosztás nem szükségképpen azt jelenti, hogy egy önkormányzati rendelet kapcsán felmerült alkotmányjogi kérdésben a rendes bíróság mondja ki a végső szót. Mivel az önkormányzati rendeletek tartalmával összefüggésben pontosan olyan alkotmányjogi problémák merülnek fel, mint a törvények kapcsán, régen rossz lenne, ha a rendes bíróságok másként értelmeznék az Alkotmányt, mint az Alkotmánybíróság”.⁶⁰⁷ A bíróságok által az önkormányzati rendeletek vonatkozásában hozott határozataival szembeni jogorvoslati lehetőség viszont nyilvánvalóan nem lehetne korlátlan. Ebben az esetben ugyanis értelmetlen lenne az önkormányzati rendeletek normakontrolljának széttelepítése, mivel a bírósági határozat

ritkán kerülne sor. Az indítványozó részéről ez valószínűleg azért nem lenne gyakori, mert ilyen esetekben az indítványát közvetlenül az Alkotmánybíróságnál terjesztené elő. A másik fél – a helyi önkormányzat – részéről pedig azért, mert nehezen képzelhető el, hogy saját rendeletét alkotmányellenesnek minősítse, mivel ezzel részben – az eljárás végeredményétől függetlenül – elismerné az indítványozó igazát.

⁶⁰⁶ *Ádám Antal* szerint “lehetőséget kellene teremteni arra is, hogy e normákkal szembeni *tartalmi alkotmányossági kifogásokról* az Alkotmánybíróság döntsön”. Vö. *Ádám Antal*: Alkotmányi értékek... 202. o.

⁶⁰⁷ *Kilényi Géza*: Hogyan tovább... 278. o.

ellen valószínűleg vagy az eredeti indítványozó, vagy a képviselő–testület jogorvoslattal élne. Az viszont kérdéses lehet, hogy a jogorvoslati joggal összefüggésben milyen korlátozás bevezetése lehetne indokolható, tehát mely esetekben lenne lehetséges a bírósági döntés ellen az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége.

f) Nehézséget okozna a bírósági elbírálás esetén az egységes jogalkalmazási gyakorlat megteremtése is. Az Alkotmánybíróságon ez a kérdés nyilvánvalóan nem vet fel gondokat. A bíróságok közötti azonos gyakorlat kialakítása meglehetősen idő- és költségigényes feladat lenne. Egyrészt érdemes utalni a megfelelő szakértelemmel rendelkező bírák kiképzésére – melybe az eddigi alkotmánybírósági esetjog alapos megismerése is beleértendő –, másrészt arra, hogy kisebb bíróságokon nem lenne érdemes külön “közjogi” bírák – tehát több bíróról van szó – állomásoztatása, így a bíróságok ilyen jellegű tevékenységének *megyei bírósági szintre* kellene kerülnie. Nem vitás ugyanis, hogy amíg az Alkotmánybíróságon ezekben az ügyekben háromtagú tanács jár el, addig a rendes bíróságok esetében sem indokolt az önkormányzati rendelet formai alkotmányellenességének megállapítását egyesbíróra bízni. Másrészt, amennyiben az indítványozó az eljárás során tartalmi alkotmányellenességet észlelne, ám a bíró ezzel nem értene egyet, kérdéses, indokolt lenne-e jogorvoslati jogot biztosítani a bírósági döntéssel szemben az Alkotmánybírósághoz.

Az egységes joggyakorlat biztosításának igénye az Alkotmánybíróság és a bíróságok viszonyában is jelentkezne. Úgy vélem, nem vitatható, hogy ebben az esetben az alkotmánybírósági értelmezésnek kell dominálnia.⁶⁰⁸ Amennyiben azonban az adott kérdésben még nincs kialakult alkotmánybírósági gyakorlat, vagy állásfoglalás – aminek igen kicsi a valószínűsége, de elméletileg elképzelhető – kérdéses, hogy a bíróság mihez igazodna, valamint az is, hogy a később kialakuló, más irányba mutató alkotmánybírósági gyakorlat megjelenésekor mi legyen a bíróságon folyamatban levő, netán már eldöntött ügyekkel.

g) Mivel a bírósági tárgyalás nyilvános, az alkotmánybírósági pedig nem, külön problémaként merülne fel az, hogy az esetleg ebből eredő, az indítványozót érintő “sérelem” miként lenne orvosolható. Az Alkotmánybíróság esetében nem látszik ésszerűnek a nyilvános eljárás lefolytatásának bevezetése, mivel egyrészt az eljárás jellegénél fogva indokolatlan, másrészt értelmetlen is lenne. Az elképzelhető megoldások egyike lehet, hogy a bíróság előtti eljárás a hasonló ügyek elbírálásakor nem lenne nyilvános, mivel adott jogszabálynak más jogszabállyal való összevetése és a közöttük lévő összhang megállapítása iratokból teljes biztonsággal, mindenre kiterjedően elvégezhető. A nyilvánosságnak ugyanis kontradiktórius eljárásban van szerepe, az pedig az ilyen jellegű ügyeknél indokolatlan, másrészt egyes önkormányzatok esetében a képviseltetés is problematikus lehet. A meg nem jelenéssel pedig – megfelelő eljárási garanciák hiányában – az eljárás elhúzódtatását lehetne elérni. Úgy vélem, ezekben az esetekben nemcsak indokolatlan, de az ügy objektív eldöntése szempontjából egyenesen káros lenne a kontradikció és a nyilvánosság. E probléma megoldhatósága azonban korántsem indokolja önmagában a rendeletek vizsgálatának külön szervhez telepítését.

A számos ellenérv természetesen nem cáfolja az önkormányzati rendeletek formai alkotmányellenessége vizsgálatában rendes bíróságok hatáskörébe való utalását, ám – véleményem szerint – számos felmerülő problémára hívhatja fel a figyelmet. Ezek jelentős része pedig a bírósági és az alkotmánybírósági eljárás különbözőségéből ered. Amennyiben a vizsgálat széttelepítésére sor kerül, az ilyen ügyekben a bírósági eljárásban sok tekintetben az alkotmánybírósági eljárás elemeit kellene alkalmazni. Javasolható megoldás az lehet, hogy amennyiben a széttelepítésre sor kerül, *országos illetékességgel*

⁶⁰⁸ Fürcht Pál is arra utal, hogy “az egységes alkotmányossági és törvényességi értelmezést egyedül az Alkotmánybíróság alakíthatta ki”. Önkormányzatok... 134. o.

egyetlen bíróság lássa el az önkormányzati rendeletek formai alkotmányossági kontrollját, mely döntései ellen korlátozott jogorvoslati jogot lenne szükséges az Alkotmánybíróság irányába biztosítani. A legszerencsésebb megoldás azonban egyelőre az lehet, hogy a hatáskör az Alkotmánybíróságnál marad.

4. Az ügyteher problematikája

Az Előterjesztésben foglalt érvek szerint azért lenne szükség az önkormányzati rendeletek tekintetében a vizsgálat szétválasztására, hogy az Alkotmánybíróság ügyterhe csökkenjen. Ez az érv véleményem szerint nem kellően átgondolt és nem releváns a maga teljességében. Az Alkotmánybíróságon az önkormányzati rendeletek törvényességi, alkotmányossági kontrollját *legtöbb esetben* speciális háromtagú tanács végzi (ún. közjogi tanács)⁶⁰⁹. E tanács tagjai nem kizárólag ilyen ügyekkel foglalkoznak: a tagok a teljes ülés munkájában is aktívan részt vesznek. A teljes ülés ügyterhe és a munkavégzés intenzitásának emelése nem fokozható a végtelenségig. Ennek indoka egyrészt az, hogy a teljes ülés így is igen nagy munkatempóval dolgozik, s az ütem már most sem fokozható jelentősebben. Mivel a gyakorlat szerint valamennyi alkotmánybíró megismer valamennyi ügyet – ezért van tárgyalás az Alkotmánybíróságon –, attól, hogy három alkotmánybírónak több teljes ülési ügyet sikerülne megoldania az önkormányzati rendeletek vizsgálatának kieséséből adódó időnyereség miatt, a teljes ülésen a határozathozatal ideje nem rövidülne le, mivel a többi alkotmánybíró idővel és energiával sem győzné a beérkező több határozattervezetet.⁶¹⁰ Másrészt nem lehet eltekinteni attól, hogy a határozathozatal intenzitásának fokozása az alaposság csökkenését eredményezheti: a nagyobb tempóban, rövidebb idő alatt meghozott döntések esetében nagy a valószínűsége a hibaszázalék emelkedésének. Az önkormányzati rendeletek “kiesése” következtében a testület ügyterhe valóban csökkenne, ám ez – az eljáró alkotmánybírói testületek különbözősége miatt – nem eredményezné az elintézési idő lényeges rövidülését.

Mindezek miatt véleményem szerint a jelenlegi körülmények között nem megoldható az Alkotmánybíróságtól a rendes bíróságokhoz telepíteni az önkormányzati rendeletek formai alkotmányosságának vizsgálatát. Mindez nem azt jelenti, hogy e megoldási lehetőséget jómagam végérvényesen elvetem. Az elképzelés önmagában hasznos és tetszetős lehet, ha a megvalósulási feltételek adottak lesznek. Ma ez még sajnos nem mondható el.

Ezzel megegyezik az Előterjesztés álláspontja is. Eszerint “az egyedi jogvitákat elbíráló jogalkalmazói tevékenységet végző bíróság feladatával nem egyeztethető össze a normakontroll tevékenység végzése. A bíróságok feladata az igazságszolgáltatás, a jogalkalmazói tevékenység gyakorlása során a jogszabályok érvényesülésének biztosítása, nem pedig a jogszabályi hierarchiából adódó kollízió elbírálása”.⁶¹¹ Másrészt az Előterjesztés számomra nem indokolható ellenérvet is tartalmaz. Eszerint “mindamelllett megjegyzendő, hogy a feladatcsoportosítás az Alkotmánybíróságot ugyan tehermentesítené, más oldalról viszont nyilvánvalóan többletterhet ró az amúgy is meglehetősen leterhelt bíróságokra”.⁶¹² Úgy vélem, hogy abban az esetben is, ha a bírósági eljárás megyei (fővárosi) szinten történne, az Alkotmánybíróság (melyből a Magyar Köztársaságban köztudomásúan csak egy működik) ügyterhe *húsz* bíróság között oszlana

⁶⁰⁹ Ezzel együtt azt kell mondani, hogy – bár az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos legtöbb határozatot a közjogász alkotmánybírákból álló tanács hozza – a másik két tanács is eljár ilyen ügyekben, vagyis a közjogi tanácsnak tekintetben nincs kizárólagos jogköre.

⁶¹⁰ Nem is beszélve arról, hogy ritkán születik valamely ügyben az első ülésen határozat: számos ügy ugyanis több – akár hat, nyolc, tíz – alkalommal is a teljes ülés elé kerül.

⁶¹¹ Előterjesztés 4. o.

⁶¹² Előterjesztés 4. o.

meg, nyilvánvalóan különböző arányban. Ezek után nehéz azt állítani, hogy ez az ügyteher jelentősen megnehezítené a bíróságok munkáját. (Valójában nem is lenne indokolt széttelepíteni a hatásköri jogosítványt különböző bíróságokhoz, mivel annak ellátására elméletileg egyetlen – országos illetékességgel rendelkező – bíróság is képes lenne.) Az ügyteherből eredő nehézséget tehát nem az ügyek nagy száma jelentené, hanem a megfelelően képzett bírák hiánya, valamint az új ügytípus miatt kialakítandó infrastruktúra kialakításából adódó követelmények. Ez utóbbi nehézségek viszont nem lebecsülendők. Ezért már ez utóbbiak miatt is indokolt lenne e hatáskört az Alkotmánybíróságnál hagyni.

Végül nem lehet ellenérvként felhozni – s érzésem szerint az Előterjesztés sem ezzel a szándékkal említette –, hogy a hatáskör a bíróságokra terhelésének költségvetési igénye – 2000-ben – a Legfelsőbb Bíróság észrevétele szerint mintegy 82 millió forint lett volna. Ilyen jelentős hatásköri átalakításnál, amely szervezeti és személyi átalakításokkal is járna, ez az összeg korántsem nevezhető túlzottnak, vagy akár csak jelentősnek. Az Előterjesztés megalapozottan hagyná a hatáskört az Alkotmánybíróságnál, s a változtatási lehetőséget a közigazgatási bíróságok felállításának függvényében látja megvalósíthatónak.

V. A FELSŐOKTATÁSI INTÉZMÉNYEK ÖNKORMÁNYZATÁNAK ÉS AUTONÓMIÁJÁNAK VÉDELME

Az Alkotmánybíróság részére az ún. “egyéb” törvények által biztosított hatáskörök egyike volt a felsőoktatási intézmények önkormányzatának és autonómiájának védelme. A hatáskör gyakorlása több okból nem vetett fel komoly problémát: egyrészt, mivel a törvényi előírás valójában nem keletkeztetett *önálló* alkotmánybírósági hatáskört, másrészt – ennek köszönhetően – alig-alig került sor gyakorlására⁶¹³. A 2005-ben elfogadott új felsőoktatási törvény e hatáskört már nem tartalmazza⁶¹⁴, a korábbi megoldás szabályait azonban indokolt röviden áttekinteni.

a) A felsőoktatásról szóló – korábbi –, 1993. évi LXXX. törvény (Ftv.) 65. § (2) bekezdése alapján a felsőoktatási intézmények önkormányzatát és autonómiáját sértő jogszabályokat és egyedi döntéseket az Alkotmánybíróság előtt meg lehetett támadni. Ez “a rendelkezés a felsőoktatási intézmények önkormányzatának garanciáját teremti meg azáltal, hogy ezek megsértése esetén alkotmánybírósági eljárást tesz lehetővé”.⁶¹⁵

A jogszabályi előírásból látható tehát, hogy a rendelkezés a felsőoktatási intézmény autonómiájának a *külső* behatásoktól – jogszabályoktól, vagy egyedi döntésektől – való védelmére szolgált. Ebből eredően “*nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe a felsőoktatási intézményen belüli szabályzatok, intézkedések felülvizsgálata*. Így nem foglalkozhat az Alkotmánybíróság a felsőoktatási intézmény karai vagy a felsőoktatási intézmény vezetése és a hallgatói önkormányzat egymáshoz való viszonyával sem.”⁶¹⁶

b) A jogszabályi előírással szemben támasztható komoly kritika lehetett, hogy az *önálló alkotmánybírósági hatáskört nem keletkeztetett*. A “felsőoktatási intézmények önkormányzatát és autonómiáját sértő jogszabályokat és egyedi döntéseket az Alkotmánybíróság előtt meg lehet támadni” kitételből látható, hogy az alkotmánybírósági eljárásnak *ez esetben nem volt feltétlenül feltétele az Alkotmány megsértése*: elég, ha más jogszabályban rögzített autonómiát szabályozó elemekkel, alkotmány sértés nélkül ütközött az adott jogszabály vagy egyedi döntés. Magyarán az utólagos normakontrollnak ez az esete nem az Alkotmány 32/A. §-ból eredt, hanem közvetlenül az Ftv.-ből. Problematikus volt azonban, hogy az előírás nem tartalmazta: *az Alkotmánybíróság mit tehet ilyen esetben*. A rendelkezésből annyi következett, hogy *minden valószínűség szerint* a megsemmisítés jöhetett szóba az adott jogszabállyal vagy egyedi döntéssel szemben (ezt támasztja alá a testület eddigi, korántsem bőséges gyakorlata is). Azt is meg kell jegyezni, hogy a felsőoktatási intézmény “autonómiája” nem értelmezhető az azt megalapozó jogszabályi rendelkezéstől függetlenül: már csak azért sem, mivel amennyiben az autonómiát keletkeztető vagy annak egyes elemeit szabályozó norma alacsonyabb szintű, mint az azt megsértő jogszabály, a jogszabályi hierarchia elvéből adódóan, az Ftv. rendelkezésére hivatkozva, aligha kerülhetett volna sor ez utóbbi megsemmisítésére.

Ugyancsak nem volt értelmezhető *önmagában* az “egyedi döntés” kitétel. *Más jogszabályokkal összevetve volt szükséges adott esetben vizsgálni*, hogy a konkrét egyedi döntéssel kapcsolatban eljárhat-e az Alkotmánybíróság. Így például az adott felsőoktatási intézmény autonómiáját közvetetten – a felsőoktatási intézmény által vélelmezetten – akár a rendes bíróság döntése is sérthette, az Alkotmánybíróság azonban mégsem járhatott

⁶¹³ Ebben az is szerepet játszhat, hogy a “Németh – bíróság” e hatáskörét korántsem kezeli olyan kiemelten, mint a “Sólyom – bíróság”.

⁶¹⁴ Más hatáskörein keresztül viszont az Alkotmánybíróság értelemszerűen a felsőoktatási intézményeket is védi. Vö. például a 39/2006. (IX. 27.) AB határozattal, valamint a 41/2005. (X. 27.) AB határozattal.

⁶¹⁵ *Petrétei József: Magyar Alkotmányjog...* 156. o.

⁶¹⁶ 586/H/2000. AB végzés. ABH 2001, 1581, 1582.

volna el az egyedi bírósági döntésekkel szemben. Mindennek következtében *az Alkotmánybíróságnak kellett volna esetről esetre eldöntenie, hogy az adott egyedi döntéssel szemben eljárhat-e vagy sem.* Nem kérdéses másrészt az sem, hogy az autonómia sérelmét csakis az Alkotmánybíróság állapíthatja meg mindenkre kötelezően, a felsőoktatási intézmény azt csak vélelmezheti.

c) Az Ftv. nem rendelkezett arról sem, hogy az Alkotmánybíróság eljárását ki jogosult indítványozni. Az Alkotmánybíróság a 40/1995. (VI. 15.) számú határozatában a felsőoktatási intézmény autonómiáját sértő kormányhatározat tekintetében járt el, s ugyanebben az ügyben konkrét, egyedi döntésről is kimondta, hogy sérti a felsőoktatási intézmények autonómiáját. Az Alkotmánybíróság azonban ebben az esetben sem a felsőoktatási törvény rendelkezésére hivatkozott döntési alapként – amely az Alkotmány 43. § (2) bekezdéséhez hasonlóan nem hatásköri szabály, csak annak alapja –, hanem normakontroll eljárásban határozott. A törvényi előírással összefüggésben a testület csak arra utalt: *az nem határozza meg az indítványozásra jogosultak körét*, ám az adott egyetem rektora “nem kétséges”, hogy “az egyetemi autonómiát sértő egyedi döntések megtámadására jogosult”.⁶¹⁷ Az viszont, hogy az Ftv. nem rendelkezett az indítványozásra jogosultak köréről, s azt az Alkotmánybíróság esetenként mérlegelhette – tehát saját elhatározásától függött, kitől fogad el indítványt és kitől nem – a jogbiztonsággal és a jogállamisággal korántsem volt összhangban. Ezen túl a tisztességes eljárás követelményével is nehezen volt összeegyeztethető, hogy az eljárás szabályai nem pontosan, hanem kiszámíthatatlanul, homályosan vagy egyáltalán nem voltak rögzítettek. Ebből következően a szabályozás komoly alkotmányossági problémát is felvetett.

⁶¹⁷ ABH 1995, 170, 172.

VI. A KÖZOKTATÁSI TÖRVÉNY ÁLTAL MEGHATÁROZOTT “HATÁSKÖRI” ELŐÍRÁS

a) A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 93. § (4) bekezdése szerint “az oktatási miniszter köteles a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 97. §-ának c) pontjában meghatározott jogköre alapján kezdeményezni a közigazgatási hivatal vezetőjénél, hogy határidő kitűzésével hívja fel az érintett helyi önkormányzatot *a közoktatás feladatainak ellátásával összefüggő törvénysértés megszüntetésére*, és amennyiben a felhívás nem vezet eredményre – az ügy jellegétől függően –, indítson eljárást az Állami Számvevőszéknél, az Alkotmánybíróságnál, illetve a bíróságnál.”

b) Az előírás az oktatási miniszter számára keletkeztet a közigazgatási hivatal vezetője irányában *kezdeményezési jogot* az Alkotmánybíróság eljárásának megindításával kapcsolatban. A hivatalvezető azonban a kezdeményezésnek köteles eleget tenni, azaz nem mérlegelhet a miniszteri kezdeményezés esetében, ekkor ugyanis akadályozná a miniszternek a kötelezettsége teljesítésére vonatkozó intézkedése eredményes megvalósítását, véghezvitelét.

c) Megállapítható, hogy a helyi önkormányzat által elkövetett, a “közoktatás feladatainak ellátásával összefüggő törvénysértés” kitétel alatt *értelemszerűen csak jogalkotás elmulasztása, vagy alkotmánysértő jogalkotás érthető*, mivel az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a helyi önkormányzat egyedi döntéseivel szemben normakontroll, vagy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására.

d) A rendelkezéssel kapcsolatban felmerül a kérdés, hogy az Alkotmánybíróságnak ebben az esetben milyen eljárás lefolytatására van lehetősége. Az előírás ugyanis nem teremt önálló alkotmánybírósági eljárástípust – az önálló eljárási elemek is hiányoznak –, így a benne foglaltak kizárólag a már meglévő alkotmánybírósági eljárások közül kerülhetnek ki. Mindezek miatt az Alkotmánybíróságnak valójában mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítására és utólagos normakontroll eljárásra van lehetősége, s a miniszter eljárásindítási lehetőségének oldaláról nézve is ezek logikusak, mivel az Alkotmány 32/A §-ból és az Abtv. rendelkezéseiből következően is csak ezeknek az eljárástípusoknak az indítványozásánál áll fenn a popularis actio lehetősége. Úgy vélem, ennek előírása – illetve a közoktatási törvényben az erre való utalás eleve felesleges, mivel egyrészt a közigazgatási hivatal vezetője köteles Alkotmánybírósághoz fordulni, amennyiben törvény- vagy alkotmánysértést észlel az önkormányzat rendelete tekintetében⁶¹⁸, másrészt a miniszter indítványozási joga – s bizonyos értelemben kötelezettsége – egyébként, e törvény előírása nélkül is fennáll. Az előírás kizárólag azzal indokolható, hogy a helyi önkormányzat tekintetben az eljárási szabályok be nem tartása miatt kért normakontroll, illetve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának kezdeményezésére kizárólag a közigazgatási hivatal vezetője jogosult⁶¹⁹, így a miniszternek – pontosabban indítványának – is be kell járnia ezt az utat a kezdeményezés tekintetében.

⁶¹⁸ Ugyanúgy köteles bírósághoz fordulni, amennyiben az önkormányzati képviselő-testület határozata eredményez törvénysértést. Ez a kötelezettsége abból ered, hogy az Alkotmánybíróság szerint az állami szervek együttműködési kötelezettsége alkotmányos követelmény, másrészt az Alkotmány védelme valamennyi állami szervnek kötelessége.

⁶¹⁹ 30/1999. (X. 13.) AB határozat ABH 1999, 411, 414., valamint 638/B/1998. AB határozat. ABH 2001, 1248, 1256.

VII. AZ ORSZÁGOS NÉPSZAVAZÁSSAL ÉS NÉPI KEZDEMÉNYEZÉSSSEL KAPCSOLATOS ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁSKÖR⁶²⁰

1. A hatáskör a hatályos szabályozásban

a) A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) 130. § szerint az Országos Választási Bizottságnak (OVB) az aláírásgyűjtő ív, illetve a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése ellen a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül az Alkotmánybírósághoz címezve, az OVB-hez lehet kifogást benyújtani. A népszavazás esetében az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételét követő nyolc napon belül lehet – ugyancsak az Alkotmánybírósághoz címezve – az OVB-hez benyújtani. Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el, s az OVB, illetőleg az Országgyűlés határozatát vagy helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az OVB-t, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja⁶²¹. A hatályos szabályozás szerint a *helyi népszavazással és a helyi népi kezdeményezéssel kapcsolatban nincs lehetőség alkotmánybírósági eljárást kezdeményezni*⁶²², csak az ezt szabályozó önkormányzati rendelet törvényt sértő rendelkezései ellen.

b) A 14/2003. (IV. 9.) AB végzés meghozatalakor a testület olyan esettel találkozott, amikor az alkotmánymódosító hatalom az országos népszavazásra bocsátandó kérdéstről és a népszavazás időpontjáról az Alkotmányban rendelkezett. Az indítványozó a jogorvoslati lehetőségek hiányát kifogásolta. Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozására vonatkozó, ügydöntő országos népszavazásra bocsátandó kérdéstről és a népszavazás időpontjáról az Országgyűlés az Alkotmány 79. §-ában rendelkezett.

A testület szerint „az Alkotmány változtatása az alkotmányozó hatalom felelősségi körébe tartozik. Az *alkotmánymódosításnak az Amtv.-ben*⁶²³ *alkalmazott sajátos módja azt jelenti, hogy jelen esetben az alkotmányozó hatalom a népszavazás kezdeményezője.* Ennek következtében az Alkotmány 79. §-ában foglalt népszavazási kérdést az OVB nem hitelesíthette és a választópolgárok sem élhettek a Ve.-ben biztosított jogorvoslati lehetőséggel. *A jelen ügyben alkalmazandó speciális alkotmányi rendelkezés megalkotásával és annak azonnali hatálybaléptetésével az alkotmányozó hatalom ténylegesen kizárta, hogy az Alkotmánybíróság a Ve. 130. §-ában biztosított jogkörében eljárjon. Ezért az Alkotmánybíróság a népszavazási kérdés vizsgálatára irányuló jogorvoslati eljárásban nem vizsgálhatta, hogy az Alkotmány 79. §-ában foglalt népszavazási kérdés megfelel-e az Alkotmányban, az Nsztv.-ben és a Ve.-ben megfogalmazott követelményeknek*”⁶²⁴.

2. A hatáskörrel kapcsolatban korábban felmerült problémák

⁶²⁰ A hatáskörrel kapcsolatosan – terjedelmi okok miatt – e kiadás csak alapjaiban foglalkozik. Az Alkotmánybíróság által kialakított érvelérendszer részletes bemutatása a következő kiadásba kerül.

⁶²¹ Vö. *Petrétei József*: Magyar Alkotmányjog... 156. o.

⁶²² Korábban a helyi önkormányzatokról szóló törvény 51. §-a alapján az Alkotmánybírósághoz alkotmányossági panaszt lehetett benyújtani a helyi népszavazás elrendelésének jogszabálysértő elutasítása, lebonyolítása, illetőleg a helyi népi kezdeményezés tárgyalásának jogellenes elutasítása miatt, a jogszabálysértéstől számított tizenöt napon belül. A rendelkezést azonban 1997-ben az Országgyűlés hatályon kívül helyezte.

⁶²³ Az Alkotmány módosítását elvégző törvény.

⁶²⁴ ABH 2003, 903, 906.

a) A hatáskörrel kapcsolatos probléma korábban az országos népszavazások kapcsán jelentkezett. A korábbi szabályozás következtében ugyanis a hatáskör által biztosítani kívánt *jogorvoslati jog kiüresedett*. A Ve. 116. §-a a Ve. előző fejezeteitől eltérő szabályok alkalmazását rendelte el, ám a kifogás benyújtására nem állapított meg attól eltérő rendelkezéseket. Ebből következően alkalmazni kellett a Ve. 78. § (1) bekezdésében foglaltakat, mely szerint “a kifogást úgy kell (kellett – T. P.) benyújtani, hogy az legkésőbb a sérelmezett ... döntés meghozatalától számított *három napon belül* megérkezzen”. Ennek az előírásnak az eredményeként gyakorlatilag nem lehetett eredményes kifogást benyújtani, mivel a beérkezés postai úton lehetetlen volt. Ennek szemléletes példája volt a 2/1999. (III. 3.) AB végzés, ahol is Kiss László alkotmánybíró különvéleményében rámutatott, hogy a kifogást benyújtónak akkor lett volna esélye arra, hogy indítványa a határidő *utolsó* napján beérkezzen, ha már a döntést *megelőző* napon postára adja, vagy futárt vesz igénybe⁶²⁵. Ebből következően *sérült a tisztességes eljárás követelménye*.⁶²⁶ Ugyanez a helyzet azonban már a 28/1998. (VI. 16.) AB végzésben felmerült, ám a testület ugyanúgy, mint a fenti esetben, vonakodott a jogalkotói mulasztást megállapítani a tisztességes eljárás sérelme és a jogorvoslathoz való jog kiüresedése miatt. Fokozta a problémát, hogy az OVB határozataiban törvénysértő módon jelent meg a jogorvoslatra utaló kitétel. Az OVB által akkor alkalmazott, “a határozat ellen a meghozatalától számított 3 napon belül az Alkotmánybírósághoz címzett kifogást lehet benyújtani az Országos Választási Bizottságnál” kitétel törvénysértő volt, mivel a Ve. 130. § (1) bekezdése szerint *az Alkotmánybírósághoz lehetett* a kifogást benyújtani.⁶²⁷ Mindezek következtében gyakorlatilag lehetetlen volt határidőn belül benyújtani a kifogást. Ezt a gyakorlatot a Ve. 130. § (2) bekezdésére irányuló, utólagos normakontroll iránti indítvány kapcsán hozott alkotmánybírói döntés törte meg, amely a korábbi álláspont feladásával a probléma megoldását eredményezte. A 24/1999. (VI. 30.) AB határozat megsemmisítette a Ve. idézett rendelkezését, valamint – a jogbiztonság, a jogorvoslathoz való jog sérelme miatt – mulasztásos alkotmánysértést állapított meg.⁶²⁸ A testület szerint “alkotmányellenes helyzet jött létre annak következtében, hogy az Országgyűlés nem az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságból fakadó jogbiztonsági követelményeknek megfelelően szabályozta a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 130. § (1)–(2) bekezdésében meghatározott kifogások benyújtásának eljárási szabályait”.⁶²⁹ Az Alkotmánybíróság emiatt mulasztásos alkotmányellenességet állapított meg, valamint a korábbi gyakorlatát is érintő elemzést végzett.

b) A testület az addig követett gyakorlatára utalva jelezte, hogy a korábbi, hasonló tárgyú végzéseiben a visszautasítást “arra alapította, hogy a kifogások a Ve.-ben meghatározott határidő lejárta után érkeztek meg”.⁶³⁰ Az Alkotmánybíróság e döntéseiben – saját bevallása szerint is – azzal a szándékkal járt el, hogy a pozitív jog előírásaihoz tartsa magát. Az Alkotmánybíróság “ebben a helyzetben nem kívánt élni az Abtv. által biztosított azon jogával, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet

⁶²⁵ ABH 1999, 441, 443.

⁶²⁶ Bár az Alkotmány ezt az elvet csak a bírósági eljárásra írja elő, annak analóg módon értelemszerűen az alkotmánybírói eljárásban is érvényesülnie kell, másrészt a jogállamiság elvéből következően is minden állami szervre vonatkozatható.

⁶²⁷ 2/1999. (III. 3.) AB végzés. Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye. ABH 1999, 441, 443. Ugyanígy foglalt állást Tersztyánszky Ödön, Bagi István, Harmathy Attila, Lábadý Tamás és Németh János alkotmánybíró. Vö. Tersztyánszky Ödön alkotmánybíró különvéleményével. 24/1999. (VI. 30.) AB határozat. ABH 1999, 237, 249-250.

⁶²⁸ A testület megosztottságára azonban jellemző, hogy a határozathoz csatolt különvéleményt öt alkotmánybíró írta alá.

⁶²⁹ 24/1999. (VI. 30.) AB határozat. ABH 1999, 237.

⁶³⁰ ABH 1999, 237, 241.

hivatalból vizsgálja. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor általánosságban nem tekintette kizárhatónak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség jövőbeni vizsgálatát”.⁶³¹ A testület korábbi döntéseiben valóban hivatkozott erre: “egyfelől az alkotmányossági vizsgálatot igénylő kérdések nagy számára, másfelől az ügy soron kívüli elbírálására irányuló kötelességére tekintettel nem élt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 40. (helyesen 49. – T. P.) §-ában foglalt felhatalmazásával és nem indított hivatalból eljárást annak megállapítására, vajon az Országgyűlés a Ve. megalkotásakor bizonyos – a népszavazással kapcsolatos politikai alapjog gyakorlása szempontjából fontos – kérdések szabályozásának elmulasztásával nem idézett-e elő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet”.⁶³²

A fordulópontnak számító ügyben a testület megállapította, “hogy a Ve. 130. § (2) bekezdésében az Országgyűlés népszavazással kapcsolatos döntése elleni kifogás benyújtására *a háromnapos határidő megállapítása – indokolatlanul rövid tartamánál fogva – szükségtelenül korlátozza a jogorvoslati jogot. A törvényalkotó figyelmen kívül hagyta a választási és népszavazási eljárás közötti azon alapvető különbséget, hogy míg az előbbiben a rendszer lényegéből fakadóan szükségesek és ezáltal indokoltak is a rövid (1, 3, 5, 7 napos) határidők, addig a népszavazási eljárás vizsgált rendelkezése esetén ez nem áll*”.⁶³³ Az Alkotmánybíróság szerint “a döntés meghozatalára nyitva álló, valamint a jogorvoslati jog gyakorlására rendelkezésre álló határidők összevetéséből az a következtetés vonható le, hogy az utóbbi indokolatlanul és aránytalanul szoros. *A jogorvoslati jog tényleges gyakorlásának egyik elengedhetetlen feltétele, hogy a jogorvoslat benyújtására megfelelő idő álljon rendelkezésre. A népszavazási eljárásban a háromnapos időtartam kevés arra, hogy a kellően megalapozott, érvekkel, okfejtéssel alátámasztott kifogást bizonyosan vagy ahhoz közelálló valószínűséggel határidőben elő lehessen terjeszteni*”.⁶³⁴ A testület mindemellett figyelembe vette azt is, hogy az időtartam nagysága önmagában nem eredményez alkotmányellenességet, hanem a döntésről való tudomásszerzés lehetőségének nehézsége, esetenként teljes hiánya miatt lehetséges annak megállapítása. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezt a problémát fokozta, hogy a meglehetősen rövid határidő alatt a kifogásnak meg is kellett érkeznie a döntést hozó szervhez. Mivel a “népszavazási eljárás vizsgált szakaszában ... sem a döntést hozó szerv, sem pedig a kifogást elbíráló Alkotmánybíróság nem ülésezik, illetve működik folyamatosan, ... egyáltalán nem biztosított az elérhetőségük. Emiatt nem minden esetben nyílik arra mód, hogy az érdekelt a kifogást személyesen nyújtsa be, *a postai úton való továbbítással pedig szinte biztosan nem tartható a törvényi határidő. Ebből adódóan a szűk törvényi határidők nem csak a fair eljárás követelményével ütköztek, hanem ellentétben álltak a hatékony jogi felülvizsgálat elvével is, amely eleve feltételezi, hogy elegendő határidőt kell biztosítani a jogorvoslatok igénybe vételéhez. Az Alkotmánybíróság határozata meghozatalakor azt is figyelembe vette, hogy valamely politikai alapjog esetében ésszerűtlen és indokolatlan az a rendelkezés, amellyel a jogalkotó a jogorvoslati joggal való élés határidejének nem megfelelő szabályozásával személyes kézbesítésre kényszeríti a kifogás előterjesztőjét*”.⁶³⁵ A jogbiztonság sérelmét tovább fokozta, hogy a jogalkotó elmulasztotta a jogorvoslati határidő kezdő időpontjának egyértelmű és a népszavazási eljárás sajátosságát figyelembe vevő meghatározását. Az Alkotmánybíróság elvi éllel mondta ki azt is, hogy “az országos népszavazás a közvetlen hatalomgyakorlás kiemelkedően fontos jogintézménye, amelynek alkotmányos jelentősége megköveteli,

⁶³¹ ABH 1999, 237, 241.

⁶³² ABH 1998, 523, 525.

⁶³³ ABH 1999, 237, 243.

⁶³⁴ ABH 1999, 237, 244.

⁶³⁵ ABH 1999, 237, 245. (kiemelések tőlem – T. P.)

hogyan az eljárásra vonatkozóan teljes egészében pontosan kerüljenek meghatározásra egyes, csak a népszavazást érintő eljárási cselekmények, különösen az ezekhez kapcsolódó határidők”.⁶³⁶ A testület ezzel kapcsolatban az egyértelmű megfogalmazás követelményét állította a jogalkotóval szemben, valamint az OVB-vel szemben a döntés megfelelő módon való közzétételének követelményét. Csak ez biztosíthatja ugyanis egyrészt a jogorvoslat lehetőségét, másrészt az arra fennálló időtartam kiszámíthatóságát.

c) Az Alkotmánybíróság szerint a szabályozás abban a tekintetben sem volt egyértelmű, hogy a kifogást hova kellett benyújtani: az Alkotmánybírósághoz vagy az OVB-hez, illetve az Országgyűléshez.⁶³⁷ Jómagam ezzel szemben – e kérdésben – *Tersztyánszky* alkotmánybíró különvéleményét osztom: bár “az OVB azt a gyakorlatot követi, hogy a félnek olyan tájékoztatást ad, miszerint a kifogást az OVB-hez kell benyújtani, a Ve. 130. § (1)–(2) bekezdése szerint a kifogást az Alkotmánybírósághoz lehet benyújtani”.⁶³⁸ Korábbi különvéleményében *Kiss László* alkotmánybíró is erre mutatott rá,⁶³⁹ akinek a különvéleményében foglaltakat a testület kimondva – kimondatlanul is átvette.

Tersztyánszky Ödön alkotmánybíró különvéleményéből teljes mértékben osztani tudom azt a megállapítást, mely szerint “a jogorvoslat elbírálására hivatott állami szervnek törvényből fakadó kötelessége a kifogást tartalmazó beadványnak az átvétele és az irat tényleges benyújtása időpontjának hiteles rögzítése, az illető szerv munkarendjétől függetlenül”.⁶⁴⁰ Ez ugyanis nem feltétlenül és kizárólag érdemi ügyintéző feladata lehet: az átvételt az Alkotmánybíróságon szolgálatot teljesítő, egyébként állandó éjjel-nappali ügyeletet ellátó Kormányőrség tagjai is megtehetnék, a beérkezés dátumának és pontos idejének rögzítésével egyidejűleg. A különvélemény azonban nem veszi figyelembe az indokolatlanul rövid időtartamot, valamint azt, hogy a döntéshozó szerv állásfoglalása nem ismerhető meg azonnal. A különvéleménnyel ezért – mivel az abban egyébként helyesen megállapított követelmény e feltételek hiányában hiába áll fenn – amiatt nem lehet tartalmilag azonosulni, mivel a határidő indokolatlan rövideje és a döntéshozatal végeredményének megismerhetősége nem egyszerűen célszerűségi, eredményességi és hatékonysági kérdés, amint arra a különvélemény utalást tesz.⁶⁴¹

d) Érdemes utalni arra, hogy – mint a hatályos szabályozásból kitűnik – a jogalkotó a határozatban foglaltaknak eleget tett, s a Ve. módosításával megfelelő határidőt állapított meg a kifogás benyújtására.

e) Az Alkotmánybíróság eljárásában komoly gondot jelent a népszavazási ügyek áradata. Ez a tendencia pár éve tart, és várhatóan megszűnik, ha a politikai helyzet okozta feszültség csökken. Önmagában emiatt az időszakos jelenség miatt tehát *nem indokolt az Alkotmánybíróságtól elvenni ezt a hatáskört*. A probléma ugyanis a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) és az országos népszavazásról szóló törvény szabályainak hiányosságában keresendő: nincsenek megfelelően szűrve a komolytalan kezdeményezések, az OVB nem rendelkezik megfelelő előkészítő, hivatali szervezettel stb.

⁶³⁶ ABH 1999, 237, 246.

⁶³⁷ Ezzel összefüggésben további problémaként jelentkezett, hogy “amennyiben a jogorvoslati szervhez (Alkotmánybírósághoz) történő közvetlen benyújtás szabálya érvényesül a gyakorlatban, úgy bizonytalanná vagy legalábbis késedelmessé válhat a megtámadott döntést hozó szerv értesülése a jogorvoslati eljárás megindulásáról. Ezzel összefüggésben bizonytalan az is, hogy a jogorvoslatra nyitva álló idő lejártát követően a döntések végrehajtása megkezdődhet-e, s ha igen, mikor. Így például a kifogás Alkotmánybírósághoz történő érkezése és annak elbírálása közötti időben már akár a kezdeményező általi aláírásgyűjtés is megindulhat”. ABH 1999, 237, 246.

⁶³⁸ ABH 1999, 237, 249.

⁶³⁹ 2/1999. (III. 3.) AB végzés. Dr. *Kiss László* alkotmánybíró különvéleménye. ABH 1999, 441, 447.

⁶⁴⁰ ABH 1999, 237, 249.

⁶⁴¹ ABH 1999, 237, 250. Természetesen ettől függetlenül helyes az az állítás, mely szerint e szempontokat az Alkotmánybíróság valóban nem veszi figyelembe. Vö. a 772/B/1990/5. AB határozattal. ABH 1991, 519, 522.

A népszavazás-áradat problematikáját csupán az Alkotmánybíróság szintjén vizsgálva, a probléma belső eljárási módosításokkal kezelhető lenne. Az Abtv. 30. §-a ugyanis nem zárja ki, hogy a népszavazással kapcsolatos hatáskörében az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsokban járjon el. Ez a megoldás – megfelelően előkészítve – a feladat „komolyságához” is igazodna, másrészt gyorsabb elbírálást tenne lehetővé. Számomra elfogadható mód lenne – amennyiben az egyébként szerintem alkotmányellenes elnöki végzés intézménye megmaradna – az elnöki elutasítások alkalmazása is ebben az ügykörben. A költségek megtérítésére vonatkozó lehetőség alkalmazását viszont – a kidolgozatlan szabályozás és a költségek megtérítéséhez szükségszerűen kapcsolódó jogorvoslati igény miatt – nem tartom javasolhatónak.

3. Az Alkotmánybíróságra vonatkozó tervezetek szabályozási elképzelései

a) A 2000. évi Konceptió szerint az Alkotmány 32/A. § (1) l) pontja a következőre változott volna: az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed “l) az országos népszavazással és a népi kezdeményezéssel összefüggésben benyújtott alkotmányossági panasz elbírálására”. A részletszabályokról nem esett szó, azok tehát – minden valószínűség szerint – a jelenlegiek maradtak volna.

b) A 2003-as elképzelések szerint Alkotmányba kerülne az országos népszavazással és népi kezdeményezéssel összefüggésben benyújtott kifogás elbírálása is. Az Alkmód2.-nek a jelenlegi megoldástól lényegesen eltérő megfogalmazása szerint az Alkotmánybíróság hatáskörébe a „törvényben meghatározottak szerint az országos népszavazással és népi kezdeményezéssel összefüggésben hozott határozat felülvizsgálata” tartozna.

NEGYEDIK RÉSZ AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ELJÁRÁS

Az Alkotmánybíróság tevékenysége alapvetően az Alkotmányon nyugszik. Az Alkotmány felhatalmazása alapján megalkotott Abtv. az Alkotmánybíróság eljárásának és működésének legfontosabb szabályait rögzíti⁶⁴².

A) Az Alkotmánybíróság eljárásának háttérjoga

Az Abtv. maga erősíti meg, hogy az alkotmánybírósági eljárásra nézve speciális szabályozást tartalmaz: a 19. § szerint, amennyiben e törvény (az Abtv.), illetőleg az Alkotmánybíróság ügyrendje eltérő rendelkezést nem tartalmaz, az Alkotmánybíróság eljárása során a jogi képviselő, az anyanyelv használatának biztosítása, a bírák kizárása tekintetében a Polgári Perrendtartásról szóló törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

Az új ügyrendben a beadványokkal kapcsolatos rendelkezések közé került be az *anyanyelvhasználat joga*, amely az indítványozó és az eljárás valamennyi résztvevője számára biztosított. Az Abü. 20. § (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság előtti eljárásban az indítványozó és az eljárás minden résztvevője anyanyelvét használhatja. Az anyanyelv használatával összefüggő kérdéseket az Abtv. háttérjoga, a Pp. rendezi, ám a 2003-as elképzelések is tartalmaznak erre nézve koncepciót.

Az Abtvj2. 30. §-a sajátos módon együtt szabályozza az anyanyelv használatára és az alkotmánybírák eljárásból történő kizárására vonatkozó előírásokat.

Az (1) bekezdésben foglaltak szerint az Alkotmánybíróság eljárása során anyanyelvét mindenki használhatja. Mivel az alkotmánybírósági eljárások tekintetében az idegen nyelv használata nem tömegjelenség, a szabályozás nem vet fel különösebb problémát, de csakis emiatt nem. Érdemes utalni arra, hogy a külföldieket, vagy más, idegen nyelvet használókat jóval gyakrabban érintő közigazgatási eljárásban éppen a Ket. mondja ki főszabályként, hogy az eljárás nyelve a magyar. Az idegen nyelvet használók által benyújtott indítványok tömegesebb megjelenése, vagy a különleges, ritka idegen nyelvek használata esetén valószínűleg ez a rendelkezés az alkotmánybírósági eljárásban is más megítélést igényelne. A jelenlegi helyzetben azonban alkalmazása szinte természetes. Mindezzel együtt azonban ésszerű lenne *expressis verbis* rögzíteni, hogy az eljárás nyelve a magyar. Mivel személyes meghallgatásra stb. az alkotmánybírósági eljárásban szinte soha nem kerül sor, ez vállalható lenne, azzal, hogy az idegen nyelven beadott indítvány elbírálását erre hivatkozva nem lehetne megtagadni, s a határozat egy kiadmányát az indítványban használt nyelven kellene kézbesíteni annak szerzőjéhez⁶⁴³.

Az Abtvj2. a jelenlegi megoldáshoz hasonló tartalommal foglalja magában a jogi képviselőre vonatkozó előírásokat, azzal a különbséggel, hogy nem utal a törvény és az Ügyrend általi eltérés lehetőségére.

Kérdésként merül fel a rendelkezéssel összefüggésben az, hogy vajon melyik eljárástípus igénybevételéhez szükséges, pontosabban melyiknél merülhet fel egyáltalán a képviselő általi eljárás. Az Abtvj2. ezzel valószínűleg az egyéni jogsérelem elbírálásával kapcsolatba hozható alkotmánybírósági eljárásokra utal, pontosabban azokra, melyeknél

⁶⁴² 777/E/2002. AB határozat. ABH 2003, 1547, 1548.

⁶⁴³ Mindez természetesen az ésszerűség keretein belül érvényesítendő, másrészt az (alap)joggal való visszaélés ellen is indokolt garanciákat teremteni, például azzal (azokkal) szemben, akik köztudomásúan beszélnek magyarul.

személyes képviseletre van szükség. Ez a megállapítás azzal is alátámasztható, hogy azoknál az eljárásoknál, melyeknél megjelenik a *popularis actio*, értelemszerűen felesleges lenne az a megkötés, miszerint ügyvédjelölt az Alkotmánybíróság előtt nem járhat el: ha bárki (tehát laikus is) minden további nélkül indítványozhat, a szakmailag képzetesebb személyek kizárása nem lenne indokolható. A képviselet tehát e logika alapján a bárki által indítható eljárásokra nem vonatkoztatható. Ez még akkor is igaz, ha ilyen eljárástípusban vesz igénybe valaki képviseletet, vagyis ügyvédi segítséget: ekkor ugyanis az ügyvéd(jelölt) által elkészített beadvány problémamentesen beadható saját néven. Valójában tehát megállapítható, hogy a képviselet léte vagy az arra való meghatalmazásra vonatkozó szabályok betartása – mivel az csak az indítvány elkészítéséhez szükséges, ám a benyújtás már történhet saját néven akként, hogy az ügyvédi közreműködés ki sem derül – az alkotmánybírósági eljárás megindítása tekintetében teljességgel irreleváns. Ez a megállapítás pedig már nem csak a *popularis actio* jellegű, hanem valamennyi eljárásra vonatkozik. Ebből következően a jogi képviseletre és a meghatalmazásra való jogosultság vizsgálata csak akkor jöhet szóba, ha az eljárás megindítására jogosult szerv vagy személy jogi képviselőt vesz igénybe az indítvány elkészítéséhez és/vagy beterjesztéséhez (vagyis meghatalmazással jár el az ügyvéd), vagy akkor, ha az Alkotmánybíróság előtti személyes képviselet szükséges. Az első esetben az előírás *elvieken* még indokolható, nevezetesen azzal, hogy senki ne terjeszthessen be indítványt más nevében, annak akarata nélkül. Ennek gyakorlati valószínűsége azonban ügyvédek részéről, ha nem is teljességgel kizárható, de valószínűsíthetően módfelett csekély. A személyes képviselet azonban – az Abtvj2.–t áttekintve – egyetlen eljárástípusnál sem jelenik meg sem kötelező esetként, sem lehetőségként. Mindezeket figyelembe véve, az előírás indokoltsága, de legalábbis alkalmazásának szükségessége és várható gyakorisága kétségeket hagy maga után. (Az Alkotmánybíróság eddigi működésével kapcsolatban sem jellemző a jogi képviselet, vagyis az, hogy valakit személyesen kellett (lehetett) volna képviselni a testület előtt. Az olyan esetek tekintetében viszont, amikor jogi képviselő valamely személy meghatalmazásából nyújt be indítványt, a szabály irrelevánsnak tekinthető.) Más képviseleti formákkal összefüggésben sem támogatható például a képviselet igazolása, mivel a képviseltnek nem fűződhet érdeke ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság ne küszöböljön ki a jogrendszerből alkotmányellenes szabályt.

B) Az indítvány (beadvány)

1. A beadvány és az indítvány fogalma közötti különbség

Az Alkotmánybíróság eljárásának megindulásához – mint látható lesz – főszabályként indítványra van szükség. Mindenekelőtt azonban szükséges különbséget tenni a szakirodalomban és a köznyelvben is elforduló két, gyakran szinonimaként használt fogalom, a beadvány és az indítvány között. *Beadvány* alatt az összes, az Alkotmánybírósághoz beérkező, az eljárás megindítását célzó kérelem értendő, míg *indítvány* alatt azok a beadványok, melyek az eljárás megindítására alkalmasak.⁶⁴⁴ Etekintetben az Alkotmánybíróság Főtitkárságának gyakorlata az, hogy ha az beadványozó az indítvánnyal szemben támasztott kritériumok valamelyikét nem teljesíti, hiánypótlásra hívja fel az illetőt. Amennyiben a beadványozó nem pótolja a hiányt, illetve nem válaszol a megadott határidőn belül, a Főtitkárság tájékoztatja, hogy beadványa nem alkalmas az alkotmánybírósági eljárás megindítására, s ezzel a beadvány sorsa lezárul. Ha a beadványozó ismételt próbálkozik ugyanazzal a beadvánnyal, az ügyet a kialakult

⁶⁴⁴ Ezzel összefüggésben vö. *Holló* András: Az Alkotmánybíróság... 96. o.

gyakorlat szerint az Alkotmánybíróság valamelyik háromtagú tanácsa vizsgálja és végzéssel utasítja vissza, amely ellen nincs helye jogorvoslatnak.⁶⁴⁵ Az Alkotmánybíróság az indítványok elfogadásakor általában engedékeny: nem formai, hanem tartalmi szempontból bírálja el az indítványt, vagyis a formakényszer nem érvényesül az alkotmánybírói eljárásban, ami az indítványozók jogkeresésének megkönnyítését szolgálja.

2. Az indítvánnyal szemben támasztott kritériumok

Az alkotmánybírói eljárás főszabály szerint indítványra indul, s csak kivételes esetekben – a nemzetközi szerződés utólagos normakontrolljánál és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításánál – van lehetőség arra, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból (*ex officio*) járjon el. Mivel a hivatalból történő eljárásindítás nem jellemző a magyar Alkotmánybíróságra, ezért az indítvány központi szerephez jut az eljárásban: az alkotmánybírói eljárás megindításának feltétele az esetek túlnyomó többségében az arra vonatkozó, s a *tartalmi* követelményeknek megfelelő indítvány léte.⁶⁴⁶ Az indítványt írásban, közvetlenül az Alkotmánybíróságnál kell előterjeszteni. Az Alkotmánybíróság az indítványokkal szemben meghatározott kritériumokat támaszt. Mindjárt az elején tisztázni kell, hogy a testület nem várja el bizonyos *formai szempontok teljesítését* az indítványozótól: a “kitépelt, kockás lapon” beadott kérelmet is ugyanúgy kezelik tartalmi megfeleléség esetén, mint a legszakszerűbben megszerkesztett jogászai beadványt.⁶⁴⁷

Az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó beadványokon fel kell tüntetni a beadvány előterjesztőjének nevét és lakóhelyét (székhelyét). Ezen túl az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia és meg kell jelölnie a kérelem alapjául szolgáló okot. Az indítványnak tartalmaznia kell továbbá

ba) a *vizsgálandó jogszabályok megjelölését,*

bb) az *Alkotmány vélelmezettén sérülő rendelkezéseit,*

bc) az *Abtv.-nek vagy egyéb törvényeknek* azokat a rendelkezéseit, melyekből egyrészt az indítványozó jogosultsága, másrészt az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható.

*Indokolt lenne ezen túlmenően az új törvényben rögzíteni a beadványok elektronikus úton történő benyújtásának lehetőségét és annak szabályait. Jelenleg az Alkotmánybíróság e-mailben nem fogad el beadványt*⁶⁴⁸. Ennek lehetőségét véleményem szerint hosszútávon nem lehet kizárni. Az Alkotmánybíróság eljárásában ugyanis – a személyes jelleg hiánya miatt – ennek kevés elvi vagy gyakorlati akadálya lenne, amennyiben az indítványozó személy kiléte és elérhetősége kiderül belőle.⁶⁴⁹ A tartalmi elvárásokkal szemben azonban a testület meglehetősen szigorú, bár mint később utalok rá, etekintetben is voltak – és

⁶⁴⁵ Az indítványozónak természetesen lehetősége van arra, hogy a kritériumoknak megfelelő tartalommal ismételten előterjessze beadványát, s így az eljárás megindításának már nincsen akadálya.

⁶⁴⁶ Az Alkotmánybíróságot is megosztotta az a kérdés, hogy az indítvány csak az eljárás megindításának feltétele, vagy folytatásának is. E kérdés az indítvány visszavonásával összefüggésben kerül elő.

⁶⁴⁷ Esetenként azonban nemcsak az indítványelemzők, hanem a tanácsadók számára is komoly nehézségeket okoz annak “kihámozása”, hogy valójában az indítványozó kérelme milyen eljárás megindítására irányult, s mit is szeretne tulajdonképpen.

⁶⁴⁸ E sorok szerzőjét ilyen próbálkozásával összefüggésben felhívták, hogy postai úton adja be az indítványt, mert csak ekkor van lehetőség a testület eljárásának megindítására.

⁶⁴⁹ A Német Szövetségi Alkotmánybíróság, a *Bundesverfassungsgericht* elfogadja az ily módon beérkező indítványokat. Ezzel összefüggésben megjegyzendő az is, hogy a *Bundesverfassungsgericht* eljárása sokkal inkább személyhez kötődő, mint az Alkotmánybíróságé, mivel ott konkrét jogsérelmekkel, jogesetekkel fordulnak általában a testülethez, s tárgyalás is van az ügyben, az indítványozó meghallgatásával. A normakontroll eljárásban ilyesmire értelemszerűen nincs szükség.

vannak – kivételek. Az Alkotmánybíróság szerint az indítvány akkor alkalmas az eljárás megindítására⁶⁵⁰, ha

- az arra jogosult személy terjeszti elő; aki
- pontosan megjelöli az alapul szolgáló okot és azt a *jogszabályi rendelkezést (rendelkezéseket)*, amelynek alkotmányellenességét vélelmezi: nem fogad el a testület olyan indítványt, ami a teljes jogszabály,⁶⁵¹ illetve a laikusok által esetenként kedvelt “idevonatközlő rendelkezések” megsemmisítését kéri;
- az Alkotmánybíróság döntésére irányuló határozott kérelmet tartalmaz: pontosan meghatározott – és nyilvánvalóan egyértelműen megfogalmazott – kérelmet kell előterjeszteni a támadott norma alkotmányellenességének megállapítására és annak megsemmisítésére, illetőleg a más alkotmánybírói eljárásra vonatkozóan⁶⁵²; valamint
- pontosan megjelöli az Alkotmánynak vagy az Alkotmánybíróság hatáskörét megállapító törvénynek ama rendelkezését, amelyen a kérelem alapul, amelybe nézete szerint a támadott norma ütközik, illetve, amelyből a norma hiányából eredő alkotmányellenességet alapozni véli, valamint azokat a törvényi rendelkezéseket, melyekből az indítványozó jogosultsága és az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható. Előfordult, hogy az indítványozó úgy támadott meg valamely jogszabályi rendelkezést, hogy az az Alkotmány „teljes normaszövegével ütközik”. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „általában az Alkotmány felhívása nem tekinthető konkrét alkotmányi rendelkezés megjelölésének”, ezért az ilyen tartalmú indítvány nem felel meg az indítványokkal szemben támasztott minimális tartalmi követelményeknek. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben ezt az indítványt - mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant - visszautasította⁶⁵³.

Mindezekből következően az indítványból ki kell tűnnie annak az oknak is, amelyre az indítványozó a kérelmét alapozza. Némileg az “igazságszolgáltató” törekvés is kiérződik abból, hogy az Alkotmánybíróság a beérkezett indítványokat nem az indítványozó által használt elnevezés, hanem az indítvány tartalma alapján minősíti, ami ismét csak a formakényszer hiányát jelzi és az eljárásnak az indítványozók felé történő egyszerűbbé tételét eredményezi. Ennek következtében az Alkotmánybíróság több alkalommal az alkotmányjogi panaszként megjelölt kérelmet – bár annak megindítására a kérelem különböző okok, így például elkészttség miatt alkalmatlan volt –, nem utasította vissza, hanem utólagos normakontrollként kezelte és az eljárást lefolytatta.

Az indítványozó azonos tartalmú indítványt ismételtelen csak akkor terjeszthet elő – hozzá kell tenni: sikeresen –, ha az előző kérelem alapjául szolgáló okok jelentős mértékben megváltoztak. Ezeket közelebbről a res judicata problémakörénél vizsgálom.

Az Abtvj2. 16. §-a felsorolja az indítvány kötelező tartalmi elemeit. A megoldás *részben* a jelenlegi Ügyrendben foglalt szabályokat veszi át (ám korántsem azonosan vagy

⁶⁵⁰ Abü. 20.-21. §.

⁶⁵¹ Ez alól – más összefüggésben, s megfelelő indokokkal alátámasztva – lehet kivétel, így amikor az indítványozó valódi célja a teljes jogszabály megsemmisítése. Ez azonban a rövidebb normák esetében gyakori, s ezentúl megfelelő indokokkal alá is van támasztva.

⁶⁵² Konkrét esetben az Alkotmánybíróság így foglalt állást: „Az indítványnak azon részét, mely az Abtv. 23. § (2) és 25. § (3) bekezdésére utalva azt kifogásolja, hogy nem egyértelmű az Alkotmánybíróság gyakorlata, az Alkotmánybíróság visszautasította. Az indítványozó ugyanis nem kezdeményezte az érintett rendelkezések megsemmisítését, csupán aggályainak adott hangot. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az Abtv. 37. §-a szerint pedig az alkotmányellenesség utólagos megállapítását kezdeményező indítványban javasolni kell a jogszabály teljes vagy részbeni megsemmisítését. Az indítvány ezen elemei a fenti követelményeknek nem feleltek meg. Vö. a 268/B/2000. AB határozattal.

⁶⁵³ 268/B/2000. AB határozat.

pontosan), és néhány tekintetben az Abtvj2. – formai vagy tartalmi okokból – pontosításra szorulna. Előljáróban indokolt felhívni a figyelmet arra, hogy *a tervezett szabályozás csak az utólagos absztrakt normakontrollra irányuló indítvány tartalmi elemeit foglalja magában*, a más – eltérő sajátosságú indítványt igénylő – eljárásokról etekintetben nem esik szó, vagyis az azokra irányuló beadvány előterjesztésekor legfeljebb csak következtethet az indítványozó, hogy mit vár el tőle az Abtvj2., vagy éppen az Alkotmánybíróság Főtitkársága.

a) Az Abtvj2. szerint az indítványnak tartalmaznia kellene az indítványozó nevét és lakóhelyét (*székhelyét*), vagy értesítési címét. E rendelkezéssel kapcsolatban csak fogalmi pontosításra vonatkozó igény vehető fel, értelemszerű ugyanis, hogy nem a lakóhelyét vagy székhelyét, hanem annak a címét, a cím megjelölését kell tartalmaznia az indítványnak.

b) Kötelező tartalmi elem lenne továbbá *a kérelem alapjául szolgáló ok* megjelölése. Ezzel összefüggésben azonban nem egészen érthető, hogy valójában a jogalkotó (pontosabban a kodifikátor) mit értett konkrétan ez alatt. A felsorolás d) pontja ugyanis kötelező indítványkellékké teszi „az Alkotmány azon rendelkezéseinek megjelölését, amelyen a jogszabályi rendelkezés, az állami és önkormányzati irányítás egyéb jogi eszközének rendelkezése, a nemzetközi szerződés rendelkezése vagy a jogegységi határozat alkotmányellenessége alapul,” tehát értelemszerűen nem a vélelmezett alkotmányellenesség alkotmányi alapját takarja a „kérelem alapjául szolgáló ok” kitétel. Más értelmet viszont nehéz találni: alkotmányossági szempontból csak annak lehet relevanciája, hogy az indítványozó az alaptörvény valamely rendelkezésével ellentétesnek tartja a támadott normát, az eljárásindítás háttérében meghúzódó egyéb, személyes jellegű ok viszont ebből – az indítvány alkotmányossági vizsgálatát figyelembe vevő – szempontból teljességgel irreleváns.

Ezt támasztja alá a 27. § d) pontjában foglalt megszüntetési ok is, mely szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha az indítványozó azonos tartalommal olyan indítványt nyújtott be, amelyben érdemben az Alkotmánybíróság már döntést hozott, anélkül, hogy az indítvány alapjául *szolgáló ok* jelentős mértékben megváltozott volna. Ez utóbbi rendelkezésénél az „indítvány alapjául szolgáló ok” csakis az Alkotmány szabályára vagy elvére való hivatkozást takarhatja.

c) A már ismertetett d) ponttal és a c) pontban foglalt előírással összefüggésben – mely szerint az alkotmányossági szempontból aggályosnak tartott jogszabályi rendelkezés stb. megjelölési kötelezettsége is kötelező tartalmi elem – értelmezési problémák nem merülnek fel.

d) Az az előírás, mely szerint az indítványnak határozott kérelmet is kell tartalmaznia, *némiképpen feleslegesnek tűnik*. Aligha valószínű ugyanis, hogy az alkotmányellenesség kiküszöbölésére irányuló eljárás megindítására vonatkozó határozott kérelem megfogalmazása nélkül, ám a minden más tekintetben megfelelő beadványt annak szerzője ne azért terjessze be, hogy az eljárást az Alkotmánybíróság lefolytassa. Úgy vélem emiatt, hogy az egyébként megfelelő tartalmat hordozó indítvány (tehát amelyben mind a támadott norma, mind a vélelmezetten sérülő alkotmányi előírás nevesítve van) határozott kérelem nélkül is kétségtelenül az Alkotmánybíróság eljárásának megindítását célozza. Az előírás azonban nem okoz értelmezési gondokat és nem is túlzottan szemet szűrő jelenség, így amennyiben – az érthetlenség veszélyének csökkentésével – csak részben is hozzájárul az indítványok tartalmának egyértelműbbé tételéhez és ezáltal a testület eljárásának könnyítéséhez, már helyet kaphat az új törvény szövegében. Mindenképpen megjegyzendő, hogy a hatályos szabályozásnak is része e megoldás. Az Abtvj2. alapján a határozott kérelemnek „*a döntés tartalmára*” kellene vonatkoznia.

e) Az Abtvj2. megfogalmazását tekintve pontosít a korábbi változaton, mivel nem a támadott normát, hanem annak *pontos megjelölését* rendeli kötelező tartalmi elemnek. Csupán formális változás, hogy a tervezett megfogalmazásban a nemzetközi szerződés rendelkezése és a jogegységi határozat kitételek sorrendben helyet cseréltek. Ugyancsak a kötelező tartalmi elemeknél jelenik meg újdonságként, hogy az Abtvj2. az „Alkotmány” kifejezésen kívül a „vagy más jogszabály” kitévelt is szerepeltetné azzal kapcsolatban, hogy a támadott norma mibe ütközik (ütközhet). E változás lényegi jelentőségét – tekintettel az Alkotmányban foglalt, hierarchiára vonatkozó előírásokra – nem igazán lehet felfedezni.

3. Az „arra jogosult személy” fogalmának problematikája

Az Abtv. az egyes eljárástípusokra vonatkozó szabályozásnál rendezi azt a kérdést, hogy ki jogosult az indítványozásra. Ezzel az Abtv. két kivétellel valamennyi eljárásnál problémamentesen rendezi az indítványozók körét, mégpedig taxatív felsorolással. A két kivétel az utólagos normakontroll, illetve a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálata: mivel ezekben az eljárástípusokban a jogalkotó széles körben biztosítani kívánta a jogvédelmi lehetőséget, popularis actioként szabályozta az indítványozás lehetőségét. Ebből adódóan a taxatív felsorolás lehetősége értelemszerűen kizárt: minden személy nem sorolható fel a jogszabályban, ezért az absztrakció igen magas fokát választva a jogalkotó a „bárki” kifejezést illesztette a törvénybe. A bárki kifejezés első ránézésre problémamentes: látszólag valamennyi személyt – természetes és jogi személyt – magában foglal. Itt is észlelhetők azonban a különböző értelmezési technikák szükségességéből adódó problémák: amennyiben a nyelvtani értelmezés nem igazít el teljes precizitással és egyértelműséggel – ami a kazuisztika miatt nyilvánvalóan lehetetlen minden esetre vonatkozóan –, a használt fogalmak többféleképpen értelmezhetővé válnak, s ennek következtében jogbizonytalanságot okozhatnak. A „bárki” kifejezéssel összefüggésben érdemes röviden két kérdést érinteni. *Egyik*, hogy *külföldi* személy indítványozhat-e alkotmánybíróági eljárást. E tekintetben az Alkotmánybíróóság eljárása előtt nincs akadály, már csak a diszkrimináció–tilalomra tekintettel sem. *A másik*, hogy jogi személyiséggel nem rendelkező, illetve nem létező személy indítványozhat-e. A jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok vonatkozásában az indítványozás megengedett: több alkalommal is betéti társaság indítványa alapján járt el az Alkotmánybíróóság. A jogi személyiség léte tehát nem feltétele az alkotmánybíróági eljárás megindításának.

A nem létező személy problematikájának főként a nem létező *jogi személyek esetében* van jelentősége, melyre vonatkozóan alkotmánybíróági döntés is született. Az Alkotmánybíróóság ugyan több esetben is deklarálta, hogy nem ténybíróóság, így sem feljogosítottága, sem eszköztára nincs arra, hogy tényvizsgálatokba bocsátkozzék,⁶⁵⁴ egy esetben mégis vizsgálat alá vonta az indítványozó kilétét. 1990-ben az indítványt aláíró személy a „Kádár János Társaság” nevében nyújtotta be kérelmét.⁶⁵⁵ Az Alkotmánybíróóság felhívta az indítványozót, hogy csatolja a bírósági bejegyző végzést az indítványhoz, aki válaszában közölte, hogy a nyilvántartásba vételt a kérdésben illetékes bíróság még nem döntött. A Fővárosi Bíróság az Alkotmánybíróóság megkeresésére azt a tájékoztatást adta, hogy a társaság nyilvántartásba vételét elutasította, ez később a Legfelsőbb Bíróságon jogerőre emelkedett. Ezután az Alkotmánybíróóság a beadványt – mivel a társaságot

⁶⁵⁴ Ilyen jellegű deklarációkat a testület főként a helyi önkormányzati képviselő-testület feloszlásában való közreműködése alkalmával tett.

⁶⁵⁵ 35/B/1990/16. AB végzés. ABH 1990, 257, 258.

képviselő magánszemély a megkeresésre nem válaszolt – visszautasította. Érdekes ebből a szempontból, hogy a testület annak ellenére vizsgálta az indítványozó “Társaság” létét, hogy annak nevében kétségtelenül létező, a beadványt kézjegyével ellátó természetes személy kiléte ismert volt számára. Ez azonban az Alkotmánybíróságnak önmagában nem volt elegendő az eljárás lefolytatásához.

4. Az indítvány visszavonásának lehetősége

Az Abtv. 22. §-a szerint az eljárás megindításának feltétele az indítvány benyújtása. Az Alkotmánybíróságon belül is vita tárgya volt, hogy az indítványozó jogosult-e visszavonni indítványát. Súlyom László szerint az indítványozónak semmiféle érdeke nem fűződik az indítványhoz (alapvetően az utólagos normakontrollal kapcsolatos popularis actoról van szó), így nem jogosult az indítványát visszavonni. Súlyom szerint “az indítványozó nem ügyfél, hanem csak az eljárás megindítója”.⁶⁵⁶ E vita a 42/1998. (X. 2.) AB végzésben élesedett⁶⁵⁷ ki, melyben a testület – három különvéleménnyel – arra az álláspontra helyezkedett, hogy az indítványozó jogosult indítványát visszavonni. A határozat szerint az Abtv. 20. §-a alapján a testület az arra jogosult indítványa alapján jár el, így visszavonás esetén az eljárást megszünteti az Alkotmánybíróság. Súlyom László különvéleménye szerint az indítvány visszavonása esetén nem kötelező az eljárás megszüntetése, hanem csak lehetőség.⁶⁵⁸ A kérdést csak elméletben vizsgálva, véleményem szerint *indokolatlan megadni az indítvány visszavonásának jogát*⁶⁵⁹, mivel ezzel a joggal az Alkotmánybíróság működésére károsan hatva vissza is lehet élni, például abban az esetben, ha már hónapok óta folyamatban levő alkotmányossági vizsgálatot szakít meg és eredményében tesz semmivé a visszavonás. Mivel az indítványozónak nem fűződhet releváns jogi érdeke a visszavonáshoz – mint ahogy az indítványozáshoz sem kell fűződnie –, Súlyom László érvelését elfogadva, nem célszerű biztosítani a visszavonási jogot. A jelenlegi alkotmánybírósági gyakorlat – hozzá kell tenni, az Abtv. tételes rendelkezése alapján – erre lehetőséget nyújt.

5. Az Alkotmánybíróság indítványhoz kötöttségéről

Az Alkotmánybíróság főszabályként nem jogosult az indítványon túlterjeszkedni, vagyis megvalósul az indítványhoz kötöttség. A testület gyakorlatában azonban az e szabálytól való eltérések megjelentek, többek között az ún. „szoros összefüggésre” hivatkozással. Ez utóbbi alapján az Alkotmánybíróság gyakran az indítványban nem támadott, de az abban foglaltakkal szoros tartalmi összefüggésben levő jogszabályt is a vizsgálati körbe vont és annak alkotmányossági vizsgálatát elvégezte.

A 2003-as tervezetek e gyakorlat egy részének jogszabályi alapját is megteremtették.

a) Elsőként az Abtvj2.-t indokolt megemlíteni, melynek a 16. § (3) bekezdésében foglalt szabály nagy valószínűséggel kritika tárgya lesz a jogirodalomban, holott csakis a jelenlegi alkotmánybírósági gyakorlat „szentesítéséről” van szó, vagyis az „alkotmánybírósági élő jog” törvényi formába öntéséről. A rendelkezés – feltételekhez

⁶⁵⁶ A „nehéz eseteknél” a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez. Súlyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével Tóth Gábor Attila beszélget. Fundamentum 1997/1. 44. o.

⁶⁵⁷ ABH 1998, 532.

⁶⁵⁸ ABH 1998, 532, 533. Holló András előadó alkotmánybíró párhuzamos indokolásában ezzel szemben azt az álláspontot képviselte, hogy az Abtv. 22. §-a az eljárás *lefolytatásának* is feltételeként szabta az indítvány meglétét. ABH 1998, 532, 546.

⁶⁵⁹ Mindenképpen meg kell jegyezni, hogy a jelenlegi összetételű testület a visszavonás lehetősége mellett foglal állást.

kötötte ugyan, de – megadná az Alkotmánybíróság számára az *indítványon való túlterjeszkedés jogát*, „szoros tartalmi összefüggésre” való tekintettel.

b) A tervezett előírás szerint az Alkotmánybíróság az indítványban foglaltakon nem terjeszkedhet túl, *kivéve, ha* az indítványban megjelölt, vizsgálat alá vonható normákon (vagy ezek rendelkezésein) túl „a szoros tartalmi összefüggésre való tekintettel” más jogszabály stb. alkotmányosságának megvizsgálása is szükséges, továbbá akkor, ha az indítványban megjelölt jogszabálynak stb. alkotmányellenessége az indítványban megjelölt alkotmányi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben álló más alkotmányi rendelkezés alapján állapítható meg. Az Abtvj2. tehát a szoros tartalmi összefüggés okán alkalmazott, az indítványon történő túlterjeszkedés két formáját határozza meg: *egyrészt*, ha a támadott norma alkotmányossági vizsgálatához rajta kívüli, nem támadott szabály alkotmányossági vizsgálata is szükséges. *Másrészt*, ha más, az alapul felhozott alkotmányi rendelkezéssel szoros tartalmi összhangban levő alaptörvényi kitétel alapján állapítható meg az alkotmányellenesség. A tervezett előírással kapcsolatban azonban több kérdés is felmerül.

ba) Az első ezek közül az lehet, hogy miért csak a *tartalmi* összefüggésre tekintettel lehetséges más aktust vizsgálat alá vonni. Az Alkotmánybíróság eljárásában ugyanis több alkalommal megjelent olyan eset, amikor ugyan a támadott norma formailag valóban alkotmányellenes volt, ám az alaptörvénnyel csak amiatt volt kollízióban, mivel valamely rendelkezése a hierarchia szerint nála magasabb szintű jogszabállyal volt ellentétes, ám ez a magasabb szintű norma egy nála is magasabb szintűvel ütközött, mellyel viszont a támadott rendelkezés tökéletes összhangban volt. Kérdéses az Abtvj2. megfogalmazására tekintettel, hogy a szoros tartalmi összefüggés alapján megengedett kiterjesztési lehetőségbe az ilyen, az előadó alkotmánybíró – vagy bármely bírótársa – által alkotmányellenesnek látszó és alkotmányellenességet indukáló, közbeékelődő jogszabály vizsgálati lehetősége is beleértendő-e (beleérthető-e).

bb) A törvényi felhatalmazás ellenére vélelmezhető, hogy a megoldás igénybe vétele az eddigi alkalmazáshoz viszonyítva nem lesz gyakoribb, mivel ezentúl is az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében marad, hogy kiterjeszti-e a vizsgálatot szoros összefüggésre hivatkozva, vagy sem. (Az Alkotmánybíróság etekintetben meglévő mérlegelési jogának szükségszerűsége aligha vitatható). A törvényi felhatalmazásnak emiatt csak azért van jelentősége, mert a testület ilyen jellegű tevékenységének értékelése vagy bírálata ezen túl nem az aktivizmus példajaként, hanem a törvénynek megfelelő eljárási elemként jelenik meg a jogirodalomban. Az Alkotmánybíróság (vagy az egyes tagok) e gyakorlathoz való hozzáállását viszont – a testület ügyterhére is tekintettel – nem egykönnyen változtatja meg a törvényi szintre történő emelés.

bc) Némileg átgondolatlanak vélem azt a lehetőséget, hogy az Alkotmánybíróság törvényi felhatalmazást kapjon más alkotmányi rendelkezés vizsgálatba történő bevonására, abban az esetben, ha a támadott norma alkotmányellenessége csak ekként állapítható meg. Ez az eddigi gyakorlathoz képest is új irányt nyitna meg a más alkotmányi rendelkezés bevonási lehetőségének megteremtésével, s korlátozott formában az Alkotmánybíróság önindítási lehetőségét adná meg a normakontroll tekintetében. Ez a testületnek *expressis verbis* törvényi rögzítéssel adna olyan lehetőséget, hogy a bírák többségének felfogását követve a testület bármely indítvány tekintetében akkor is eljárhasson, ha a hivatkozott alaptörvényi kitétel nem alkalmas az alkotmányellenesség kimondására, de a vele szoros kapcsolatban levő igen. Az ilyen esetekben megjelenő, eddigi visszautasítási gyakorlat érdemi elbírálási lehetőségbe fordulna át, ám csak eseti jelleggel: a túlterjeszkedés ekkor is csak lehetőség maradna, tehát nem kötelezően alkalmazandó szabály lenne, másrészt korlát az Alkotmánybíróság által figyelembe vett alaptörvényi szabály szoros összefüggésben léte a beadványozó által megjelölt rendelkezéssel, elvvel. A megoldás pozitív és negatív vonásokat is hordoz. A *pozitívak*

közül az Alkotmánybíróság eljárásának az objektív alkotmányvédelem felé történő elmozdítása jelölhető meg, vagyis az indítványozó sérelme kiküszöbölésének nagyobb eséllyel történő lehetőségét teremti meg: a testület, ha indokolhatónak és méltányolhatónak látja, kiterjesztheti vizsgálódását más alkotmányi szabály vonatkozásában is. *Negatív* kísérőjelenség lehet azonban az, hogy a testület ilyen jellegű gyakorlata potenciálisan kiszámíthatatlanná válhat: esetenként ugyanis körülményes lehet indokolni, hogy miért terjesztette ki a testület a vizsgálatot más alkotmányi rendelkezés vonatkozásában az egyik ügy(csoport) tekintetében, és miért nem a másikkal összefüggésben. Az ugyanis, hogy a „szoros összefüggés” fennáll-e, felülbírálnak alkotmánybírói hatáskör (lenne).

c) Az is megjegyzendő azonban, hogy a jelenlegi összetételű testületben a kiterjesztő értelmezés mozgástere (pontosabban az arra való hajlandóság) szűkebbnek látszik, mint a korábbi felállású Alkotmánybíróság vonatkozásában. A szabály azonban – törvénnyé válása esetén – valószínűleg a jelenlegi összetételű testületet „túléli”, így nem lehet az alkalmazását az adott Alkotmánybírói felfogáshoz mérni és viszonyítani.

d) Az Abtvj2. 16. § (4) bekezdésével kapcsolatban előljáróban meg kell jegyezni, hogy az az alkotmányellenes jogalkotói mulasztás hivatalból történő megállapításának egyetlen „talpon maradt” esete; mint később látható lesz, az Alkotmánybíróság egyébként csak indítványhoz kötötten, szűk körben indíthat ex officio mulasztás megállapítására irányuló eljárást.

da) A 16. § (4) bekezdése, bár az indítványon való túlterjeszkedés egyik esetét tartalmazza, egyben az egyik hatáskör gyakorlásának módját is lényegesen szűkíti. Eszerint az Alkotmánybíróság *hivatalból is megállapíthatja a jogalkotói kötelezettség elmulasztásában megnyilvánuló alkotmányellenességet*, valamint a nemzetközi szerződésből eredő jogalkotói kötelezettség elmulasztását, amennyiben az szoros összefüggésben van az indítvánnyal. (Az Abtvj2. kibővíti a kört azzal, hogy a testület „megállapítja a jogszabály, az állami vagy az önkormányzati irányítás egyéb jogi eszköze vagy a jogegységi határozat nemzetközi szerződésbe ütközését”).

A szoros összefüggés előírásával kapcsolatban látható, hogy az Abtvj2. itt már nem szűkíti a vizsgálati kört a „tartalmi” összefüggésekre, vagyis elegendő a formai összefüggés léte is a mulasztás megállapításához. Komolyabb gondot jelent viszont, hogy megszűnik az Alkotmánybíróság lehetősége a hivatalból történő mulasztás–megállapításra, s arra csak akkor kerülhet sor, ha kifejezett indítvány van a testület előtt, és az abban foglaltakkal a testület által felfedezett jogalkotói mulasztás szoros összefüggésben van. Erre a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség tárgyalásakor térek ki részletesebben.

db) A két mulasztástípus közötti elnevezésbeli különbséggel kapcsolatban indokolt megjegyezni, hogy az csak a két eljárás megkülönböztetésére szolgál, s nem azt jelzi, hogy a nemzetközi szerződésből eredő jogalkotói kötelezettség elmulasztása nem eredményezne alkotmányértést.

C) A Főtitkárság szerepe az alkotmánybírói eljárásban

1. Az Főtitkárság előtti eljárási szakaszt az Abü. 22. és 23. §-ai rendezik, “intézkedések a beadvány alapján”, valamint “főtitkári előkészítő eljárás” címmel. A 22. § szerint az Alkotmánybíróság főtitkára a beadványt késelem nélkül megvizsgálja, hogy az alkalmas-e az alkotmánybírói eljárás megindítására. Az alkotmánybírói eljárásra alkalmas indítványt a főtitkár – szignálás végett – az Alkotmánybíróság elnökének bemutatja. A főtitkár azokkal a beadványokkal kapcsolatban, amelyekről kétségtelenül megállapítható, hogy nem az Alkotmánybíróság eljárásának megindítására irányulnak, vagy arra nyilvánvalóan alkalmatlanok, a 23. §-ban foglalt intézkedéseket teszi meg. Az

indítványok és egyéb beadványok nyilvántartásba vételére és az iratok kezelésére vonatkozó részletes rendelkezéseket az Alkotmánybíróság Ügyviteli Szabályzata tartalmazza.

A 23. § szerint az Alkotmánybíróság főtitkára az előkészítő eljárás során

a) tájékoztatja az indítványozót arról, hogy a beadvány alapján alkotmánybírósági eljárás megindítására törvényes lehetőség nincs, mert a beadvány nem minősül indítványnak,

b) a hatáskörrel rendelkező más szervnek vagy hatóságnak küldi meg a beadványt, ha tartalmából megállapítható, hogy az abban foglalt kérelem elintézése melyik szerve vagy hatóságra tartozik; erről az indítványozót tájékoztatja,

c) ha a beadvány tartalmából kétségkívül megállapítható, hogy az abban foglalt kérdés (alkotmányjogi probléma) tárgyában az Alkotmánybíróság már döntött és az Alkotmánybíróság határozata közzétételre került, erről a beadvány előterjesztőjét tájékoztatja, közzé nem tett határozat esetén a határozat egy kiadmányát részére megküldheti,

d) ha a beadvány nem felel meg a törvényben és az Ügyrendben előírt alaki vagy tartalmi követelményeknek és benyújtója megfelelő tájékoztatás (hiánypótlásra való felhívás) ellenére a hiányt – a megadott határidőben – nem pótolja, a beadvány előterjesztőjét értesíti arról, hogy az eljárás lefolytatására nincs törvényes lehetőség.

Amennyiben a beadvány előterjesztője a főtitkárnak valamelyik, az előbbieken felsorolt intézkedését (tájékoztatását) nem fogadja el, a főtitkár az indítványt – szignálás végett – az elnöknek bemutatja.

2. A Főtitkárság eljárásáról röviden már szó esett a beadványok megfelelőségének vizsgálatával összefüggésben. A Főtitkárság szerepe az alkotmánybírósági eljárásban egyrészt "szűrő" szerep, másrészt – s részben ebből adódóan – az Alkotmánybíróság ügyterhét ésszerű munkamegosztással csökkentő, így a testületet a felesleges többletmunkától megóvó funkció. Az Alkotmánybíróságra beérkező valamennyi posta – elenyésző kivétellel⁶⁶⁰ – a Főtitkárságra fut be elsőként, ahol hivatalosan rápecsételik az érkezési dátumot. Ez nem csak a nyilvánvalóan beadványoknak szánt levelekre, de az egyes munkatársaknak személyesen címzett küldeményekre is vonatkozik, melyeket – a levéltitok követelményére tekintettel – természetesen nem nyitnak fel. (Nem lehet ugyanis kizárni, hogy a munkatársnak címzett boríték nem magánlevél, hanem valójában indítvány.) A beérkezés dátumának pedig a határidőhöz kötött eljárástípusoknál nagy jelentősége van. Éppen ezért, az ilyen beadványoknál – így például az alkotmányjogi panasz, illetve még hangsúlyosabban az OVB döntés elleni kifogás benyújtásakor, melynek korabeli, három napos határidőt előíró szűk határideje annak idején jelentős problémákat okozott – nagy jelentősége lehet annak a lehetőségnek, miszerint az indítvány személyesen is benyújtható.

A bontás után az *indítványelemzők* szerepe kerül előtérbe, akik a beadványt elsőként aszerint vizsgálják, hogy megfelel-e az indítványozás kritériumainak. Arról már volt szó, mi történik akkor, ha nem. Amennyiben a beadvány az eljárás megindítására alkalmas, ügyszámmal látják el.⁶⁶¹ Az ügyszám jelentősége a rendszerezettség igényéből ered, ugyanis minden indítvány külön aktát alkot. E dossziéba kerül be a későbbiekben az

⁶⁶⁰ Az elenyésző kivételt a nyilvánvalóan nem indítványt tartalmazó postai küldemények – például a napi sajtó, a képeklapok stb. – alkotják.

⁶⁶¹ Ez az ún. belső, alkotmánybírósági ügyszám – amely az ABK-ban (Az Alkotmánybíróság határozatai című, havonként megjelenő hivatalos lap, "Alkotmánybírósági Közlöny"), illetve az ABH-ban (Az Alkotmánybíróság Határozatai című, évenkénti megjelenésű határozatgyűjtemény) közzétett valamennyi döntés végén olvasható, kivéve, ha nem ez lesz a végső ügyszám – természetesen nem azonos az esetlegesen a Magyar Közlönyben megjelent döntések ún. "közlönyszámával". Értelemszerűen csak az Alkotmánybíróság végső döntése után derül ki ugyanis, hogy melyik határozat lesz "közlönyös", közlönyszámmal ellátott határozat.

indítvánnyal összefüggő valamennyi akta, így az esetleges megkeresések, a határozattal kapcsolatos főtítkársági adatlap, esetleg a vonatkozó jogszabályok és alkotmánybíróági határozatok másolata. A főtítkársági adatlap az előadó alkotmánybíró számára tartalmaz az ügygel kapcsolatos általános adatokat és hasznos információkat: az ügyszámot, a korábbi, hasonló ügyeket tárgyaló alkotmánybíróági határozatok listáját, a hasonló, vagy azonos, egyesítésre lehetőséget kínáló határozatok számát és az előadó alkotmánybíró, valamint az indítványelemző nevét stb. Már a Főtítkárságon megtörténik tehát az indítvány „elhelyezése”, csoportosítása, behatárolása az ügyek között: ezt jelzi például az egyesítési lehetőségekre való felhívás a szóba jöhető, folyamatban levő indítványok megjelölésével, valamint az ügygel hasonlóságot mutató korábbi határozatokra való utalással és azok tartalmának rövid ismertetésével.

Az ügyszám az adott évben beérkezett indítványok viszonylatában az adott indítvány sorszámát, az Abtv. 1. §-ában megjelölt eljárások betűjele alapján az eljárás típusát, valamint a beérkezés évszámát tartalmazza. Így például a 345/B/1998. alkotmánybíróági ügyszám az 1998-as évben beérkezett 345. indítványt jelenti. A „B” betű az Abtv. 1. § b) pontját takarja, vagyis azt, hogy az indítvány utólagos normakontrollra irányuló kérelmet foglal magában. (Amennyiben az indítvány több, különböző eljárást lefolytatását kéri, részeiben elkülönítve, önálló indítványokként kezelik az egyes kérelmeket.)

Miután a Főtítkárság az aktát szignálásra bemutatja az Alkotmánybíróóság elnökének, nem veszi el a kapcsolatot az adott ügygel. A határozat meghozatala után ugyanis a Főtítkárságra kerül vissza az akta, ahol a teljes aktát az irattárba helyezik és a döntésről az indítványozót hivatalosan értesítik.

Az Abtvj2. külön szakaszban tartalmazná a főtítkár által foganatosítható intézkedéseket.

a) A 17. § (1) bekezdése szerint a főtítkár a beadványt *annak* beérkezésétől⁶⁶² számított hatvan napon belül megvizsgálja, hogy az alkalmas-e az alkotmánybíróági eljárás megindítására. Az időhatár előírása kifejezetten szerencsésnek mondható. Nyilvánvaló továbbá az is – és ez csak mellékes megjegyzés a szabályértelmezéséhez –, hogy valójában nem magának a főtítkárnak kell valamennyi beadványt megvizsgálnia, mivel igénybe veheti munkatársai segítségét. A kialakult gyakorlat szerint ezt a tevékenységet az ún. indítványelemzők végzik, akik az Alkotmánybíróóság alkalmazottai közül kb. 4–5 főt jelentenek.

b) Az Abtvj2. szerint ezen túlmenően a főtítkár haladéktalanul az elnök elé terjeszti az eljárás megindítására alkalmas indítványt (itt helyesebb lenne a beadvány szó használata, az indítványnak ugyanis már fogalmi eleme az eljárásra való alkalmasság, tehát nincs az eljárás megindítására alkalmatlan indítvány), továbbá egyéb intézkedéseket is tehet. Ez utóbbiak akkor jönnek szóba, ha a beadványról kétségekívül megállapítható, hogy az nem az Alkotmánybíróóság eljárásának megindítására irányul, vagy arra nyilvánvalóan alaptalan. Az első ilyen lehetőséggel kapcsolatban nem merül fel probléma: a főtítkár tájékoztatja a beadványozót, hogy beadványa alapján alkotmánybíróági eljárás megindítására nincs lehetőség⁶⁶³.

c) A következő intézkedésekkel kapcsolatban azonban több komplikáció is megjelenik. Az Abtvj2. 17. § (5) bekezdés b) pontja szerint a főtítkár „a beadványt a hatáskörrel rendelkező más *közigazgatási*⁶⁶⁴ szervnek küldi meg, ha annak tartalmából a beadvány elbírálására hatáskörrel és *illetékességgel*⁶⁶⁵ rendelkező szerv megállapítható”, és erről a beadványozót tájékoztatja. Úgy vélem, ilyen esetekben is indokoltabb lenne az a) pontban

⁶⁶² Az Abtvj1. az „*annak*” kifejezést még nem használta.

⁶⁶³ 17. § (3) bekezdés a) pont.

⁶⁶⁴ A „*közigazgatási*” kitélt az Abtvj1. még nem tartalmazta.

⁶⁶⁵ Az „*és illetékességgel*” kitélt az Abtvj1. még nem tartalmazta.

alkalmazott megoldás igénybe vétele azzal, hogy a beadványozó a más szervhez fordulás lehetőségéről és annak pontos feltételeiről is tájékoztatást kapna. Kérdéses persze az is, hogy szükség van-e az állam részéről ilyen jellegű és mértékű kitanítási kötelezettségre: ezzel összefüggésben pro és kontra is felsorakoztathatók érvek. A beadványozó tájékoztatásával egyidejű áttétel azonban azt eredményezheti, hogy az adott személy olyan eljárást indított meg tudtán kívül, melynek igénybe vételét esetleg semmiképpen nem kívánta. Párhuzamot vonva e lehetőség és a korábban fennálló, korlátlan ügyészi keresetindítási jog között (amely értelemszerűen jóval tágabban és korlátozásmentesebben volt igénybe vehető, mint ez az alkotmánybírói lehetőség lenne) azt lehet mondani, hogy a beadványozó önrendelkezési joga etekintetben részben csorbul, ugyanis csak utólag van arra lehetősége, hogy a más szerv általi eljárást, melyet esetleg nem kívánt volna eredetileg sem igénybe venni, leállítsa. Nem biztos ugyanis, hogy a beadványozó más szerv – esetleg illeték lerovásához kötött és egyéb kiadásokkal járó – eljárását is igénybe kívánja venni a problémája megoldásához a költség- és illetékmentes alkotmánybírói út mellett, vagy ahelyett.

d) Problematikus lehet némileg az Abtvj2. 17. § (5) bekezdés c) pontja is. Eszerint „ha a beadvány tartalmából nyilvánvaló, hogy az abban foglalt kérdésben az Alkotmánybíróság már határozott, erről a beadványozót – a határozat kiadmányának megküldésével egyidejűleg – tájékoztatja”. A jelenlegi megoldás szerint⁶⁶⁶ az Alkotmánybíróság csak akkor küldi meg – és ekkor sem kötelező a megküldés – a határozat kiadmányát a beadványozónak, ha a döntés a Magyar Közlönyben nem lett közzétéve, egyébként megjelöli annak hozzáférhetőségét. A tervezett megoldás ezzel szemben valamennyi beadványozónak megküldetné a testülettel a kiadmányt. Ez a probléma abban az esetben jelentős, ha az indítványt nagyszámú személy aláírja – ekkor ugyanis valamennyiüknek kézbesíteni kell a döntés egy példányát.

e) Végezetül, az Abtvj2. 17. § (6) – az Abtvj1. szerinti (5) – bekezdése – amelyről meg kell jegyezni, hogy a (3) bekezdést követte volna, a (4) egyszerűen kimaradt – akként rendelkezne, hogy ha a beadványozó a főtitkártól kapott tájékoztatás után a beadványt változatlan formában újból benyújtja, a beadvány érdemi elbírálásra való alkalmasságáról háromtagú tanács harminc napon belül határoz. Ez a jelenlegi megoldáshoz képest annyiban jelentene változást, hogy a harminc napos határidő megjelenése mellett a háromtagú tanács az *érdemi elbírálásra való alkalmasságról* határozna. Jelenleg az Abü. 23. § (2) bekezdése szerint a főtitkár ilyen esetekben az indítványt szignálás végett az elnöknek bemutatja, s az elnök – az Abü. 24. § (1) bekezdése szerint, a bemutatott indítvány tartalma alapján dönt az egyszemélyben történő elutasításról vagy az előadó alkotmánybíró kijelöléséről. Az Abtvj2. ennél fogva az elnöktől háromtagú tanácshoz telepítené az érdemi elbírálásra való döntést (ez az elnöki elutasítás megszűnése miatt szükséges lépés), s az esetleges pozitív eredményt követően kerülhetne sor a szignálásra.

f) Az Abtvj2. a korábbi tervezethez képest két új rendelkezéssel bővül. *Egyrészt* kimondaná, hogy amennyiben „a beadvány nem felel meg e törvény rendelkezéseinek, illetőleg másokból kiegészítésre vagy kijavításra szorul, a főtitkár harmincnapos határidő tűzésével, a hiányok megjelölése mellett a beadvány előterjesztőjét hiánypótlásra hívja fel” (új (3) bekezdés). *Másrészt*, „ha a beadvány előterjesztője a beadvány hiányosságait a kitűzött határidő alatt pótolta, a beadványt úgy kell tekinteni, mintha már eredetileg is helyesen adta volna be” (új (4) bekezdés).

Bár a határidő előírása az Alkotmánybíróság eljárásának folyamatossága miatt szükségesnek mondható, elmulasztásának következménye voltaképpen nem komoly az eljárások túlnyomó többségét jelentő utólagos normakontroll vonatkozásában. Az

⁶⁶⁶ Abü. 23. § (1) bekezdés c) pont.

indítvány ugyanis bármikor újból beadható, ami az eljárás újraindulását jelenti – természetesen némi idővesztéssel.

D) Az elnök szerepe az eljárásban

a) Az Abü. 24. §-a az elnöki intézkedésekről annyit mond, miszerint az elnök e bemutatott indítvány *tartalma* alapján dönt

aa) az Abtv. 23. § (1) bekezdésének alkalmazása tárgyában. Ez utóbbi szerint az Alkotmánybíróság elnöke a nem jogosult által előterjesztett indítványt megküldi az indítványozásra jogosult szervnek, a nyilvánvalóan alaptalan indítványt pedig elutasítja. A “nyilvánvalóan alaptalan” kifejezés esetenként hordozhat értelmezési problémát, mivel kérdéses lehet, hogy mikor nyilvánvalóan alaptalan a kérelem. A hazai szabályozás e tekintetben nem túl megnyugtató: az elnök a nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításakor egyszemélyben jár el Alkotmánybírósággént, s döntése ellen jogorvoslatra sincs lehetőség. Az ebből esetlegesen eredő lehetséges problémák kiküszöbölése céljából a nyilvánvalóan alaptalan indítványok “sommás eljárásban” történő elutasításáról szerencsésebb lenne, ha – a német Alkotmánybíróság mintájára – a testület valamely grémiuma, például a teljes ülés döntene.

ab) Az elnök jelöli ki továbbá az előadó alkotmánybíró. Ez a “kijelölés” természetesen formailag nem ilyen, az elnevezéséből eredő hideg utasítás: a kiszemelt alkotmánybíró az elnöktől pár soros formanyomtatványt kap, melyben a megjelölt számú ügy előadó alkotmánybírói funkciójára való udvarias felkérés van. Bár az alkotmánybírói visszautasítás nem kizárt, nem tartozik a gyakori esetek közé. Az adott alkotmánybíró a felkérés mellé megkapja az aktát is. Az a tény, hogy az elnök az indítvány tartalma szerint dönt az előadó alkotmánybíró kijelölése kérdésében is, nem feltétlenül jelenti azt, hogy köteles lenne igazodni a kijelöléskor az adott alkotmánybíró szakterületéhez. Ebből következően különböző megfontolások miatt eltérhet az indítvány tartalmából egyébként logikusan következő kijelölési iránytól. Az előadó alkotmánybíró kijelölése abban az esetben is szóba jön, ha a későbbiekben a testületi eljárásban válik nyilvánvalóvá, hogy az előadó alkotmánybíró tervezete nem kap szavazattöbbséget. Ekkor a bíró visszaadhatja az ügyet: ilyen esetekben az elnök másik alkotmánybíróat kér fel a tervezet kidolgozására. E kérés formailag akkor is megjelenik, ha valójában nincs szükség felkérésre, mivel van önként jelentkező alkotmánybíró az akta átvételére.

Az Abtvj2. 23. §-a alapján az Alkotmánybíróság elnöke a főtitkár előterjesztését követő harminc – soron kívüli eljárás esetén öt⁶⁶⁷ – napon belül kijelöli az előadó alkotmánybíró. A főtitkári vizsgálat maximális időtartamát – hatvan napot – is tekintetbe véve látható, hogy az indítvány beérkezésétől számított maximum kilencven napon belül meg kell történnie az előadó alkotmánybíró kijelölésének. Míg azonban a főtitkári vizsgálatra – a jelentős mennyiségű, eljárás indítására alkalmatlan beadvánnyal kapcsolatos „szűrő” szerep gyakorlása miatt – indokolt a hatvan napos határidő szabása, addig az elnöki kijelölésre a harminc nap indokolatlanul soknak tűnik. Bár az ügyteher jelenlegi nagysága miatt ez utóbbi határidőnek túl nagy gyakorlati jelentősége nincsen, mégis – az elnöki intézkedés jellege és időigényességének csekély volta miatt – elegendő lenne a tizenöt napos időkorlát szabása. Ismételten hozzá kell azonban tenni, hogy ennek csak elvi jelentősége lenne, a gyakorlatban aligha eredményezne látható különbségeket, legfeljebb abban jelenne meg, hogy nem a Főtitkárságon vagy az elnöknél szignálásra várva, hanem az előadó alkotmánybíróknál állnának az elbírálásra váró akták.

⁶⁶⁷ Az Abtvj1. ezt az ötnapos határidőt még nem tartalmazta.

b) Az elnök dönt továbbá arról, hogy a törvény alapján háromtagú tanács elé tartozó ügyet a teljes ülés elé terjeszti. Mivel az Abtv. 30. § (1) bekezdés l) pontja szerint a teljes ülés dönt minden olyan ügyben, amelynek teljes ülésen való elbírálását az Alkotmánybíróság elnöke vagy három tagja javasolja, nyilvánvaló, hogy a döntési lehetőség csak a saját maga által teljes ülés elé utalni kívánt ügyekre vonatkozik: az Alkotmánybíróság három tagja kérésére továbbra is *köteles* az adott ügyet az Alkotmánybíróság legfőbb testületi szerve elé terjeszteni.

c) A döntéshozatalban részt vett és a döntés elfogadáskori tartalmába beleegyező, de a határozatot akadályoztatása miatt aláírni nem tudó alkotmánybíró helyett az elnök – vagy másik alkotmánybíró – írja alá a határozatot, “az aláírásban akadályozott X. Y. alkotmánybíró helyett” toldással.

d) Az Abtv. 30. § (3) bekezdése szerint a szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönti el, melyik álláspont lesz a többségi vélemény, azaz az Alkotmánybíróság álláspontja. *Sólyom* László, a testület korábbi elnöke lemondott e jogának gyakorlásáról, mivel úgy látta jónak, ha szavazategyenlőség esetén az Alkotmánybíróság tovább tárgyalja az ügyet. *Németh* János elnökké való megválasztásakor jelezte, hogy – mivel a törvény erre lehetőséget ad – e jogát szükség esetén gyakorolni kívánja; e döntésében valószínűleg eljárásjogász múltja is szerepet játszott.⁶⁶⁸

E) Az előadó alkotmánybíró tevékenysége

1. A bírák törzskara és azok tevékenysége

Az előadó alkotmánybíró feladata, hogy a rá szignált ügyekben határozattervezetet dolgozzon ki, melyet a teljes ülés, illetve a háromtagú tanács elé terjeszt. Minden alkotmánybíró mellett ún. “törzskar” dolgozik, amely jelenleg három – korábban kettő – (fő)tanácsadóból, egy személyi titkárból, titkárnőből és egy fő gépkocsivezetőből áll. A stáb szakmai része aktívan segíti az alkotmánybíró tevékenységében. A (fő)tanácsadók – a “tanácsadó” kifejezéstől eltérően – nem csak akkor tevékenykednek, ha az alkotmánybíró adott esetben megkérdezi őket véleményük felől: szerepet vállalnak a határozattervezetek elkészítésében, anyagot gyűjtenek a problematika elkészítéséhez, véleményezik az alkotmánybíró által elkészített tervezetek közül azokat, melyekre “főnökük” megkéri őket.⁶⁶⁹

A tanácsadók – sőt egyes személyi titkárok is – önállóan is készítenek határozattervezeteket: ez általában a “kisebb” jelentőségű, vagy a rutinügyekre vonatkozik, ám gyakran nem kizárt a “kiemelt” ügyekben való önálló munka sem. Elmondható azonban, miszerint az alkotmánybírák általában törekszenek arra, hogy a súlyosabb, jelentősebb ügyeket tartalmazó aktákat maguk dolgozzák fel. A tanácsadói tevékenység természetesen nem jelenti azt, hogy az alkotmánybíró a munkatársai által kidolgozott ügyeket nem ismeri meg: erre már csak azért is szükség van, mert a tervezetköröztetés és az ülések során sajátjaként kell vállalnia a kialakított véleményt, mivel ő az előadó alkotmánybíró.

2. Az előadó alkotmánybíró feladatai – az előkészítő eljárás

⁶⁶⁸ *Németh* János alkotmánybíróvá választása előtt az ELTE Polgári Eljárásjogi Tanszékének vezetője volt, míg *Sólyom* László polgári anyagi jogásként töltött be professzori tisztséget, ugyancsak az ELTE-n.

⁶⁶⁹ Természetesen az, hogy az adott alkotmánybíró milyen mértékben vonja be törzskarát a szakmai munkába, a mennyiben működik velük együtt, függ a közöttük levő viszonytól, munkastílusuktól, személyes kapcsolatuktól és számos más tényezőtől.

a) *Az indítvány megvizsgálása*

Az előadó alkotmánybíró az indítványt a kézhezvétel után késedelem nélkül megvizsgálja, nincs-e helye az indítvány visszautasításának, egyesítésnek, illetve elkülönítésnek, továbbá javaslatot tesz az eljárás felfüggesztésére, az eljárás megszüntetésére, valamint a bizonyítási eszközök igénybe vételére. Az előadó alkotmánybíró az ügyet a testület elé terjeszti.

Az Abtvj2. szerint az előadó alkotmánybíró ezzel szemben – konkrét időhatárhoz kötöttség nélkül – haladéktalanul megvizsgálja, nincs-e helye hiánypótlás elrendelésének, indítványegyesítésnek, illetve az indítvány egyes részei elkülönítésének, és szükség esetén dönt ezek alkalmazásáról⁶⁷⁰. Az érdemi elbírálás tekintetében az Abtvj2. nem szab konkrét határidőt sem az előadó alkotmánybírónak a határozattervezet kidolgozására, sem az Alkotmánybíróságnak a határozat meghozatalára nézve. Az Abtvj2. beemeli azt a jelenleg az Ügyrendben⁶⁷¹ *hangsúlyozottan csak részben* megtalálható szabályt, mely szerint az előadó alkotmánybíró – amennyiben szükségesnek véli – javaslatot tehet az indítvány visszautasítására, az eljárás felfüggesztésére vagy szüneteltetésére, és e célból az ügyet az eljáró testület elé terjeszti.

b) *Áttétel és hiánypótlás*

Új elemként jelenik meg az Abü.–ben az *előadó alkotmánybíró által alkalmazott áttétel* intézménye. Eszerint, ha az elnök nem alkalmazza az Abtv. 23. § (2) bekezdését⁶⁷² és az előadó alkotmánybíró, a *hiánypótlás eredményeként* arra a következtetésre jut, hogy az indítvány elbírálására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre, előterjesztést tesz a háromtagú tanácsnak, illetőleg a teljes ülésnek az indítvány áttételére. Fontos tehát, hogy az áttételre csak azután kerülhet sor, miután az indítványozót hiánypótlásra hívta fel a az előadó alkotmánybíró.

Az áttétel intézménye némiképp az Abtv. által megengedett, indítványon való túlterjeszkedésként értékelhető, mivel nem minden esetben állítható, hogy az indítványozó más szervek eljárását is igénybe kívánja venni problémája rendezése érdekében. Könnyen elképzelhető ugyanis, hogy amíg az Alkotmánybíróság költségmentes és számára különösebb megterhelésekkel – például megjelenési kötelezettséggel, s emiatt sorozatos utazgatásokkal és munkából való kieséssel – nem járó eljárását szívesen megindítja, addig korántsem éri meg számára, hogy az – esetleg nem is olyan fontos – ügye megoldásában más szervezetnek az említett hátrányokkal megtüzdelt eljárását is igénybe vegye. A jelenlegi szabályozás szerint azonban az indítványozó ügye már esetleg rendes bíróság előtt van, amikor megkapja az Alkotmánybíróság áttételről szóló értesítő végzését, s ennek következtében bizonyos nehézségekbe ütközik a már – a tudtán kívül megindult – eljárás leállítása.

Mindezek kiküszöbölése érdekében *célszerűbb lenne az Alkotmánybíróság eljárási szabályait akként módosítani, hogy a hatáskörébe nem tartozó indítványt visszautasítaná, azzal a tájékoztatással, hogy mely szerv rendelkezik hatáskörrel a probléma megoldására.*

⁶⁷⁰ Az Abtvj1. e döntési lehetőséget még nem tartalmazta.

⁶⁷¹ Abü. 25. §.

⁶⁷² Eszerint az Alkotmánybíróság elnöke az Alkotmánybíróság a hatáskörébe nem tartozó ügyre vonatkozó indítványt az arra hatáskörrel rendelkező szervhez átteszi.

Ezután az indítványozó belátása szerint dönthetne arról, hogy az említett szervek előtt indít-e eljárást vagy sem.

A *hiánypótlás* alkalmazása ebben az esetben az előadó alkotmánybíró hatáskörébe tartozik. Az Abü. 26. §-a alapján, ha a beadvány nem felel meg a törvény – valamint az Ügyrend – rendelkezéseinek, illetőleg más okból kiegészítésre vagy kijavításra szorul, az előadó alkotmánybíró a beadványt rövid határidő kitűzésével és a hiányok megjelölése mellett, pótlás végett a benyújtónak visszaadja, és egyben figyelmezteti őt, hogy ha a beadványt újból hiányosan adja be, az Alkotmánybíróság azt visszautasítja, illetőleg hiányos tartalma szerint bírálja el. Ha a beadvány hiányát a kitűzött határidő alatt pótolják, a beadványt úgy kell tekinteni, mintha már eredetileg is helyesen adták volna be.

Az Abtvj2. elképzeléseivel kapcsolatban, a hiánypótlással összefüggésben kiemelés érdemel, hogy az előadó alkotmánybíró harminc napos határidő tűzésével küldheti vissza az indítványt hiánypótlásra, ami további időbeli csúszást eredményezhet az ügy elbírálásával összefüggésben. Az Abtvj2. megoldása a főtítkári hiánypótlásra tesz visszautalást, mellyel indokolt esetben az előadó alkotmánybíró is élhet. Az Abtvj2. azonban – a korábbi tervezettel ellentétben – nem tartalmazza azt a kitéletet, mely szerint, ha az indítványozó a hiánypótlásra való felhívás ellenére ismételen hiányosan adja be az indítványt, akkor az Alkotmánybíróság azt visszautasítja⁶⁷³, illetőleg hiányos tartalma szerint bírálja el. Ez utóbbi megoldás ugyanis igen érdekes lehet az alkotmánybírói eljárás jellegét tekintve, emiatt érdemes a korábbi elképzeléssel összefüggésben is néhány gondolatot megfogalmazni.

Elsőként azt kell megjegyezni, hogy maga az Abtvj1. sorolta fel az indítvány kötelező tartalmi elemeit, melyek hiányában az Alkotmánybíróság nem jár el. A visszautasítással kapcsolatosan nem is merül fel különösebb probléma, ám kérdéses, miként tudná a testület az indítványt *hiányos tartalma szerint* érdemben elbírálni. Az indítvány ugyanis elbírálnak, ha a betérjesztője nem jelöli meg az alkotmányellenesnek vélt normát, az Alkotmány vélelmezettén sérülő rendelkezését, illetve az – egyébként is nehezen értelmezhető – „kérelem alapjául szolgáló okot”. Mivel az indítványozót az Alkotmánybíróság képes felhívni a hiánypótlásra, értelemszerűen nem a neve vagy a lakcíme (értesítési címe) hiányzik a beadványról. A többi tartalmi elem bármelyikének hiánya esetén – kivéve az alapul szolgáló okot, de az valójában beolvad a problematikus szabály (hiányosság) stb. megjelölésének kényszerébe – aligha lehet a hiányos tartalommal való elbírálat egyáltalán szóba hozni. Az pedig, hogy az Alkotmánybíróság szólítson fel az indítvány kiterjesztésére a támadott szabállyal a testület szerint szoros összefüggésben álló norma megtámadására, kizártnak tekinthető, ez ugyanis – a kifejezett jogszabályi felhatalmazás hiányán túlmenően, amelynek következtében ilyen eljárási cselekmény megtételére nincs lehetőség – egyrészt sértené az indítványozó önrendelkezési jogát, másrészt – ahogy erről már szó esett – az Abtvj1. szerint az Alkotmánybíróság amúgy is megkapná az ezt lehetővé tevő törvényi felhatalmazást. Mindezeket figyelembe véve a „hiányos tartalom szerinti” érdemi elbírálat lehetősége egyszerűen kizártnak tekinthető, mivel elméletileg sem jöhet szóba: az alkotmánybírói eljárás sajátosságából következően, ha az indítvány elbírálatra alkalmas, már nem lehet hiányos tartalmú. Ebből következően az „illetőleg hiányos tartalma szerint bírálja el” kitétel alkalmazása nem csak felesleges, de értelmetlen és zavaró is, emiatt szerencsés lenne a végső változathoz kihagyni, és az Abtvj2. megoldását követni. Mindenképpen szót érdemel, hogy a hiánypótlással kapcsolatban az Abtvj2. szóhasználata a „beadványozó” és az „indítványozó” kifejezések tekintetében jóval következetesebb, mint a korábbi tervezet.

⁶⁷³ Abtvj1. 25. § d) pont.

c) *Egyesítés, elkülönítés*

Az Abü. 28. §-a szabályozza az egyesítés és az elkülönítés intézményét. Eszerint az előadó alkotmánybíró együttes vizsgálat és elbírálás végett elrendelheti azoknak az előtte folyamatban levő ügyeknek az egyesítését, amelyeknek tárgya egymással összefügg. Ha az előadó alkotmánybíró az ügy eldöntése érdekében célszerűnek látja, elrendelheti, hogy egyes vitás kérdések elkülönítve kerüljenek érdemi vizsgálatra, illetőleg elbírálásra.

Az Abtvj1. és az Abtvj2. is lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró indítványokat egyesítsen, illetve az egy indítványban szereplő, de tárgyak szerint nem szorosan összefüggő kérdéseket elkülönítsen. Ezekkel az intézkedésekkel kapcsolatban a tervezetek az indítványozó irányában tájékoztatási kötelezettséget írnak elő. Ez önmagában helyeselhető, ám felmerül a kérdés, hogy miért nem kell értesíteni az indítványozót az indítvány beérkezéséről, illetőleg annak iktatásáról (ügyszámmal való ellátásáról), vagy a vizsgálat megkezdéséről. Etekintetben a gyakorlat ötletszerűnek mondható: egyes alkotmánybírák – az ügyszám közlésével egyidejűleg – tájékoztatják az indítványozót a vizsgálat megkezdéséről, és felhívják, hogy a továbbiakban – szükség esetén – erre az ügyszámra hivatkozzon. Ez a gyakorlat azonban korántsem általános, csak az alkotmánybírák egy része alkalmazza azt. Mivel az Abtvj2. mind a főtökári teendők, mind az elnök általi szignálás vonatkozásában határidő előírásával operál, az idő tekintetében nem okozna gondot, hogy az előadó alkotmánybíró az indítványozónak jelezné: ügyének elbírálása a megadott ügyszámon elkezdődött. Ez a költségek néminemű emelkedése ellenére hasznos lehet, ha az indítványozó a későbbiekben új érveket, kiegészítéseket kíván csatolni az eredeti dokumentumhoz. Az iktatás tekintetében kifejezetten előnyös lehetne, ha ilyenkor már az ügyszám megjelölésével tenné mindezt. Ennek érdekében az Abtvj2.-ben elő lehetne írni az ilyen jellegű értesítési kötelezettséget is.

d) *Visszautasítás*

Az alkotmánybírói eljárásban *visszautasításra* – a *megszüntetés*től eltérően – akkor kerül sor, ha már az eljárás *megindítására* sincs törvényes lehetőség. Természetesen itt az *érdemi eljárásra* kell gondolni: nyilvánvaló ugyanis, hogy például a hatáskör hiányában történő visszautasítás esetében is zajlik valamiféle eljárás, ám az nem érinti tartalmi vonatkozásban a kérelemben foglaltakat. A *megszüntetés* intézménye ellenben nem arra utal, hogy az érdemi eljárás egyáltalán nem indulhat meg, hanem arra, hogy bár a megindításra volt törvényes lehetőség, az *eljárás folytatása* azonban már valamely törvényi akadály miatt nem lehetséges. A megszüntetés intézménye tehát már folyamatban levő, érdemi alkotmánybírói processzust szakít meg és fejez be, míg a visszautasításkor elvi lehetőség sincs az Alkotmánybírói eljárás érdemi eljárásának megindulására.

A visszautasítás intézményéről az Abü. 29. §-a ad információkat. Eszerint az Alkotmánybírói eljárás az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy

- da) az eljárásra az Alkotmánybírói eljárásnak nincs joghatósága,
- db) az eljárásra az Alkotmánybírói eljárásnak nincs hatásköre,
- dc) az eljárás indítványozására az indítványozónak nincs jogosultsága,
- dd) az indítványozó a hiánypótlás végett neki visszaadott indítványt a kitűzött határidő alatt nem adta be, vagy újból hiányosan adta be és emiatt az érdemben nem bírálható el,

de) a benyújtott alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeknek⁶⁷⁴,

df) a megsemmisíteni kért jogszabály az indítvány benyújtását megelőzően már hatályát veszítette. Ez a rendelkezés nem alkalmazható az Abtv. 38. § (1) bekezdésében meghatározott bírói kezdeményezés és a 48. § (1) bekezdésében szabályozott alkotmányjogi panasz esetében⁶⁷⁵.

Az Alkotmánybíróság eljárásában az *indítvány sikertelenségét jelzi annak elutasítása, illetve visszautasítása*.⁶⁷⁶ A két fogalom azonban eltérő indokokat foglal magában. Az *elutasítás tartalmi kérdés miatti kérelemmegtagadással azonos*, magyarán az indítvány elutasítás esetén az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem megalapozott. Ekkor a testület úgy dönt, hogy az adott kérdésben nem áll fenn alkotmányellenesség, mulasztás, nincs hatásköri összeütközés stb. A *visszautasítás ezzel ellentétben eljárási okból történik*: az indítványt nem az arra jogosult terjesztette elő,⁶⁷⁷ nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó eljárást kezdeményezett stb.

Az Abtvj2.-nek az *indítvány visszautasításával* összefüggő előírásai a visszautasítás okaként az Alkotmánybíróság hatáskörének, illetve az indítványozó jogosultságának hiányát foglalják magukban, illetve ezen kívül a hiánypótlásra való felhívás eredménytelenségét. E három esetszaggal kapcsolatban nem is merül fel probléma, azonban az Abtvj1. 25. § c) pontjával – melyet az Abtvj2. szerencsés módon már nem tartalmaz –, és az Abtvj2. 25. § d) pontra tekintettel – más eljárások vonatkozásában megjelenő hiányossággal összefüggésben – igen. Indokolt ehelyütt a már nem szereplő megoldásról is szólni.

a) Az említett c) pont akként rendelkezett, hogy az Alkotmánybíróság az indítványt akkor is visszautasítja, ha „az indítványozó azonos tartalommal olyan indítványt nyújtott be, amelyben érdemben az Alkotmánybíróság már döntést hozott, anélkül, hogy az indítvány alapjául szolgáló ok *jelentős mértékben* megváltozott volna”. Ha az Abtvj1. megalkotói az általam idézőjelek közé tett mondat második és harmadik mondatrészét felcserélték volna, véleményem szerint a jelenlegi félreérthetőség (és a pontatlanság) azonnal megszűnt volna. Idézett formájában ugyanis a szövegezés arra utal, hogy akkor utasítja vissza az azonos tartalmú beadványt a testület, ha maga az Alkotmánybíróság korábban anélkül hozott döntést, hogy az indítvány alapjául szolgáló ok *jelentős mértékben* megváltozott volna. Ebben a formában az előírásnak nincs értelme, továbbá első olvasásra félreérthető lehet. Mivel a kodifikáció során a nyelvhelyességre is ügyelni kell, nem tartom feleslegesnek vagy szörszálhasogatónak a változtatási igényt. Az Abtvj2. azonban e kitéletet már nem tartalmazza.

b) A visszautasítási okok közt azonban hiányosság is felfedezhető. A már említett d) pont szerint visszautasítási ok, ha az alkotmányjogi panaszra irányuló indítványt az indítványozó az Abtvj2.-ben meghatározott határidő letelte után nyújtotta be. Ezzel az előírással *önmagában* semmilyen probléma nem merül fel. Azzal viszont annál inkább, hogy miért nem vonatkozik ez a szabály valamennyi, határidőhöz kötött eljárásra irányuló

⁶⁷⁴ Beiktatta az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata 29., 31. és 34. §-ának módosításáról és kiegészítéséről szóló 5/2003. (IX. 29.) Tü. határozat 1. pontja.

⁶⁷⁵ Beiktatta az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata 29., 31. és 34. §-ának módosításáról és kiegészítéséről szóló 5/2003. (IX. 29.) Tü. határozat 2. pontja.

⁶⁷⁶ Ezen túl egyes esetekben az eljárás megszüntetése is.

⁶⁷⁷ Ez a primitívnek tűnő hiba nem csak laikusok esetében gyakori: előfordult, hogy a Somogy Megyei Bíróság alkotmányértelmezést kért az Alkotmánybíróságtól, holott arra az Abtv. szerint nem volt lehetősége. Vö. a 7/1997. (II. 28.) AB határozattal. ABH 1997, 72, 74.

indítványra. A népszavazással kapcsolatos kifogások benyújtását például ugyancsak határidőhöz köti a törvény. Ennek elmulasztását ugyanúgy visszautasítási okként kellene megjeleníteni az Abtvj2.-ben, mint az alkotmányjogi panasz benyújtási határidejének túllépését. Fontos újítás az Abtvj1.-hez képest, hogy az alkotmányjogi panasz vonatkozásában már nem „beadásról”, hanem postára adásról szól a tervezet. Ez a megoldás kiküszöböli azt a dilemmát, amely a beadás anyagi vagy eljárási határidő-jellegével kapcsolatban merült fel.

e) Az eljárás felfüggesztése

Az Abü. 30. §-a alapján, az Alkotmánybíróság saját eljárását valamely folyamatban levő eljárás befejezéséig – *érdemi határozat hozatala nélkül* – felfüggesztheti, ha a folyamatban levő eljárásnak az Alkotmánybíróság döntése szempontjából jelentősége van, és a felfüggesztést a jogbiztonság érdeke indokolja. *Fontos elem az érdemi döntés tilalma.* Az érdemi döntés meghozatalával ugyanis éppen a felfüggesztés célja tűnne el, nevezetesen a másik eljárás végeredményének bevárása és az annak eredményéhez történő igazodás. Látható, hogy az Alkotmánybíróság egyetlen esetben sem köteles az eljárását felfüggeszteni. Erre akkor kerülhet sor, ha *más állami szerv* eljárásának az Alkotmánybíróság döntése szempontjából jelentősége van, és egyben a jogbiztonság is a felfüggesztést indokolja. (Az “és” szócska itt az együttes feltételre utal.)

Az Abtvj2. szabályozza az *alkotmánybírósági eljárás felfüggesztési lehetőségét* is. A 26. § szerint „az Alkotmánybíróság a napirendre tűzött indítvány elbírálását felfüggesztheti, ha a más szerv előtt folyamatban levő eljárásnak (ideértve a jogalkotási eljárást is) az Alkotmánybíróság döntése szempontjából jelentősége van és a felfüggesztést a jogbiztonság érdeke indokolja”. Ezzel az előírással kapcsolatban több megjegyzés is tehető.

a) Elsőként kérdés: mivel indokolható, hogy a felfüggesztés csak lehetőség és nem kötelezően alkalmazható intézkedés. Rögtön jelzem, hogy a kérdés tisztán elméleti jellegű. A felfüggesztés ugyanis gyakorlatilag azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság egyszerűen nem foglalkozik az adott indítvánnyal, félreteszi azt, amit minden további nélkül meg is tehet. Emiatt *a felfüggesztés intézményének szabályozása, különösen pedig alkalmazásának feltételekhez kötése önmagában is feleslegesnek tekinthető*, mivel az Alkotmánybíróság bármikor, bármilyen indokolás és feltétel nélkül abbahagyhatja az adott ügy tárgyalását, akár évekre is. Mindez hatásában ugyanolyan, mintha az előadó alkotmánybíró hosszú ideig nem terjeszti be a teljes ülés elé az ügyet. Mivel azonban az Abtvj2. tartalmazza az intézményt, az elképzelés elemzése nem kerülhető meg.

Az Abtvj2. megfogalmazásából – „az Alkotmánybíróság döntése szempontjából jelentősége van” – az következne, hogy ne lehetőségként kerüljön alkalmazásra, hanem kötelező jelleggel. Ezzel azonban szembeállítható, hogy önmagában az, miszerint valaminek az eljárás szempontjából jelentősége van, nem feltétlenül jelenti, hogy egyben ügydöntőnek, a határozat végső formáját, tartalmát lényegesen vagy bármily csekély mértékben meghatározónak számít. Másrészt a jogalkotási eljárással összefüggésben vonható le következtetés. Valamely norma módosításával vagy hatályon kívül helyezésével, esetleg olyan jogi aktus megalkotásával összefüggésben – amely a jogi helyzetet lényegesen befolyásolja azáltal, hogy a vizsgált norma alkotmányellenességének áttekintésekor beszámítási pont lehet – megállapítható, hogy annak végeredménye nem teszi feleslegessé a támadott szabály esetleges megsemmisítését. Mégpedig amiatt nem, mert ennek következtében az új norma megalkotásáig fennmaradó időben keletkező jogviszonyok nem alkotmányellenes rendelkezésen alapulnak. Az alkotmányellenes

normának csak amiatt történő hatályban hagyása, hogy a jogalkotási eljárás már folyamatban van, esetenként kifejezetten méltánytalan állapotot eredményezhet az érintettek vonatkozásában.

b) Ezzel kapcsolatban merül fel az is, hogy az Abtvj2. indokolhatóan tartalmazza–e etekintetben a folyamatban lévő jogalkotási eljárást, mint beszámítási pontot. Ez különösen amiatt merülhet fel, mivel a jogalkotási eljárás egyrészt politikai folyamat, másrészt nincs határidőhöz kötve. A politikai jelleg etekintetben nem okoz különösebb problémát, ugyanis a jogalkotási eljárás elhúzása, késleltetése az Alkotmánybíróságnak a felfüggesztés elrendelésével kapcsolatban fennálló mérlegelési joga miatt nem alkalmas az alkotmányossági vizsgálat elhúzására. Atekintetben sem merül fel különösebb nehézség, hogy a jogalkotási eljárás nincs határidőhöz kötve, mivel az Alkotmánybíróság bármikor dönthet úgy, hogy folytatja az eljárást. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság több alkalommal élt az eljárás felfüggesztésének lehetőségével, tehát a jogintézmény alkalmazhatósága nem kérdéses.

c) A „jogbiztonság érdeke” kifejezéssel kapcsolatban mindössze annyi kifogás tehető, hogy szerencsésebb lenne egyszerűen a „jogbiztonság” kitétel alkalmazása. Ez ugyanis sokkal pontosabbnak mondható, másrészt a jogbiztonságnak önmagában nincs is „érdeke”.

d) Mivel az alkotmánybírói eljárásra a határozathozatal tekintetében a törvény egyébként sem állapít meg határidőt, az sem problematikus, hogy a felfüggesztés vonatkozásában nem találni ilyen előírást. Ellentétben az ideiglenes intézkedéssel, a felfüggesztés nem érinti a folyamatban levő egyedi ügyek elbírálását, így határidőhöz kötése sem feltétlenül szükséges.

f) Az eljárás megszüntetése

Az eljárás megszüntetéséről az Abü. 31. §-a rendelkezik részletesen. Eszerint az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha

fa) az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette és ezzel az indítvány tárgytalanná vált,

fb) az Alkotmánybíróság az *újabb* indítványban foglalt kérelmet – ugyanazon okok alapján – érdemi döntéssel már elbírálta,

fc) az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és a indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani (ítélt dolog),

fd) az indítványozó indítványát visszavonta⁶⁷⁸,

fe) az indítvány egyébként okafogyottá vált⁶⁷⁹.

Az Abtvj2.-ben ugyancsak külön rendelkezés szól *az eljárás megszüntetéséről*. Megszüntetési okként említi az Abtvj2. a hatályvesztést és a – jogegységi határozat vonatkozásában felmerülő – visszavonást, melyek az indítványt tárgytalanná teszik. Ezen kívül az indítvány visszavonását, és azt az esetkört is, ha – a hiánypótlás elmulasztásának esetét kivéve – az indítvány visszautasításának lett volna helye. A visszavonási

⁶⁷⁸ Beiktatta az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata 29., 31. és 34. §-ának módosításáról és kiegészítéséről szóló 5/2003. (IX. 29.) Tü. határozat 3. pontja.

⁶⁷⁹ Beiktatta az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata 29., 31. és 34. §-ának módosításáról és kiegészítéséről szóló 5/2003. (IX. 29.) Tü. határozat 4. pontja.

lehetőségének *expressis verbis* történő törvényi biztosítása feloldja azt a testületen belül is megjelent vitát, mely szerint az indítványozó jogosult–e visszavonni indítványát⁶⁸⁰. Az Alkotmánybíróságon egyébként eddig is a többség által elfogadott, és ennek következtében általánosan alkalmazott gyakorlat volt, hogy az Alkotmánybíróság az indítványozó rendelkezési jogát e vonatkozásban elismerte.

A 27. § c) pontjában alkalmazott kitétel viszont, mely szerint megszüntetésre kerül sor, ha a hiánypótlás elmulasztásának esetét kivéve az indítvány visszautasításának lett volna helye, mindenképpen figyelmet érdemel. (Hiánypótlás igénye ugyanis szükség esetén az eljárásban is jelezhető az indítványozónak). A rendelkezéssel kapcsolatban megjegyzendő, hogy az az Alkotmánybíróság önkorrekciójának eszközét jelenti, mivel alkalmazását a testület korábbi tévedése – a visszautasítás valamilyen okból, valószínűleg figyelmetlenségből történő elmaradása – okozta. Mivel hatáskör hiányában, továbbá indítványozásra nem jogosult általi kezdeményezés esetén az Alkotmánybíróság valószínűleg nem indít és folytat eljárást, az elképzelés feltehetően a *res judicata* fennállta ellenére, vagy az alkotmányjogi panasz határidejének elmulasztását figyelmen kívül hagyó, már elindult eljárás megszüntetésére tervezte kialakítani a korrekciós mechanizmust.

Megszüntetési okként jelentkezik a korábbi tervezetben visszautasítási okként szereplő *res judicata* esete is.

g) Bizonyítási eszközök

Az Abtv. 25. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló iratok alapján – szükség esetén személyes meghallgatással, valamint szakértő bevonásával – folytatja le a bizonyítási eljárást. Egyéb bizonyítási mód és eszköz az eljárásban nem alkalmazható. A rendelkezés szemléletesen juttatja kifejezésre, hogy *az Alkotmánybíróság nem ténybíró, hanem jogbíró*: az utólagos normakontroll eljárás ugyanis – ami az ügyek döntő többségét adja – megnyugtatóan lefolytatható iratok alapján; az indítványozó jelenléte itt csak zavaróan hatna. A személyes meghallgatás már csak azért sem szükséges, mivel az indítványozónak lehetősége van arra, hogy indítványában felsorakoztassa jogi érveit, illetve később is tehet indítvány–kiegészítést. Amennyiben pedig az Alkotmánybíróság számára nem világos valamely kérdés, nyilatkoztathatja az indítványozót. A szakértő bevonása ellenben – bár nem gyakori jelenség –, nem kizárt. Több alkalommal is előfordult, hogy a testület álláspontjának kialakításához szakértői véleményt kért, sőt meg is hallgatta a szakembereket.⁶⁸¹

Az Abü. 32. §-a szerint az Alkotmánybíróság az eljárásban felhasználhatja az Abtv. szerinti minden bizonyítékot és véleményt, amely az ügy eldöntéséhez szükséges. Az Alkotmánybíróság a szakértői bizonyításra, a személyes meghallgatásra és az okirati bizonyításra a Polgári perrendtartás (Pp.) rendelkezéseit alkalmazza.

A bizonyítási eljárás előírásait az Abtvj2. önálló szakaszban rendezi, melyben főszabályként a jelenlegi megoldást, az iratok alapján történő bizonyítást határozza meg. Eszerint az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló iratok alapján – szükség esetén *elsősorban* személyes meghallgatással, valamint szakértő bevonásával – folytatja le a bizonyítási eljárást. A rendelkezés azonban feloldja e kötöttséget azzal, hogy az eljárás jellegétől függően lehetővé teszi más bizonyítási mód és eszköz felhasználását is. Összefoglalva, az alkotmánybírói eljárásban az Alkotmánybíróság minden bizonyítási módot és eszközt felhasználhat, amelynek alkalmazását szükségesnek véli, ám a személyes

⁶⁸⁰ Ezzel összefüggésben vö. *Sólyom László és Holló András alkotmánybíró vitáját a 42/1998. (X. 2.) AB végzéshez csatolt különvéleménnyel és párhuzamos indokolással.*

⁶⁸¹ Így például a halálbüntetés-ügyben, vagy a kamatadó-ügyben.

meghallgatás és a szakértői bizonyítás csak szükség esetén alkalmazható, de ekkor e lehetőségeket a többi bizonyítás módját és eszközt megelőzve kell igénybe venni.

Az Abtvj2. előírja továbbá, hogy az alkotmánybírói eljárásban lefolytatott bizonyítási eljárásra a Pp. szabályait kell megfelelően alkalmazni. Mivel az Alkotmánybíróság előtti ügyek vonatkozásában valószínűbb az *iratok tartalmára vonatkozó* bizonyítás lehetősége (például helyi önkormányzat képviselő-testületének jegyzőkönyve a rendeletalkotási eljárásról), a tanúbizonyítás igénybe vételének szükségessége – és emiatt valószínűsége – szinte a nullával egyenlőnek mondható. Következésképpen ez az alkalmazási kötelezettség igen ritkán merül fel a testület vizsgálódásai folyamán.

Végül, a 31. § (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság által kért, *az eljárás lefolytatásához szükséges* valamennyi adatot mindenki köteles a testület rendelkezésére bocsátani, *melyeket az Alkotmánybíróság jogosult kezelni*⁶⁸². Ezzel kapcsolatban szerencsésebb lenne az „adatot” kifejezés mellett nevesíteni a kért dokumentációt vagy annak másolatát is, mivel elképzelhető, hogy az Alkotmánybíróság valamely ügyben az iratok bekérésével tudja csak kialakítani álláspontját. Az „adat” megjelölést ebben a vonatkozásban szűknek és fogalmilag tisztázatlannak érzem, így pontosítása az esetleges későbbi kellemetlenségek – a nem teljesítés – megelőzése érdekében indokolt lenne.

Felesleges szabályozási elem viszont az Abtvj2.-ben „*az eljárás lefolytatásához szükséges*” kitétel. Ennek indoka, hogy a bekért adatok szükségességéről csak az Alkotmánybíróság dönthet. A megkeresett szerv tehát nem teheti függővé a rendelkezésre bocsátást attól, hogy szerinte ezek az adatok szükségesek-e az eljárás lefolytatásához, vagy sem. Emiatt pedig az Alkotmánybíróság – nyilván ésszerű korlátok között – bármilyen adatot bekérhet, másrészt az is valószínűsíthető, hogy ok nélkül nem kér be semmit, ami szükségtelen az alkotmányossági vizsgálat lefolytatásához. Következésképpen az idézett rész szerepeltetése az Abtvj2.-ben indokolatlan és felesleges, mindezen túl még zavaró is, mert értelmezési igényt támaszt, holott arra nincs is szükség.

h) A döntéshozó hatáskör

Az előadó alkotmánybíró a testületi eljárást megelőzően megtehet minden intézkedést, és – az ügy érdemére vonatkozó határozat meghozatalát, valamint a visszautasítást, a felfüggesztést, az eljárás megszüntetését kivéve – meghozhat minden döntést, amelyet a törvény az Alkotmánybíróság hatáskörébe utal. Az előadó alkotmánybíró a testületi eljárás megkezdése után csak azokat az intézkedéseket teheti meg, amelyeket a törvény – valamint az Ügyrend –, illetőleg a testület kifejezetten a hatáskörébe utal.

Ez az alcím az Abtvj2.-ben már nem szerepelne. Az Abtvj1. 30. §-a a jelenlegi Ügyrendben foglalt szabály átvételével rendezte volna az előadó alkotmánybíró döntési lehetőségeit, annyiban, hogy mivel az Abtvj1.-ben megjelent az ideiglenes intézkedés, az előadó alkotmánybíró tevékenységével kapcsolatban ez is tilalmi listára került volna. Az Abtvj1. szerint az előadó alkotmánybíró a testületi eljárást megelőzően megtehetett volna minden intézkedést, és – az ügy érdemére vonatkozó határozatot⁶⁸³, a visszautasítást, a felfüggesztést, az eljárás megszüntetését és az ideiglenes intézkedést kivéve – meghozhatott volna minden döntést, amelyet a törvény az Alkotmánybíróság hatáskörébe utal. Szerencsés lett volna azonban a jelenlegi Ügyrend 33. § (2) bekezdésében foglalt előírást is átvenni, mely szerint „az előadó alkotmánybíró a testületi eljárás megkezdése

⁶⁸² A dőlt betűvel szedett kitétel az Abtvj1.-ben még nem szerepelt.

⁶⁸³ Az Ügyrend pontosabban fogalmaz, amikor a *határozat meghozatalát* említi.

után csak azokat az intézkedéseket teheti meg, amelyeket a törvény – valamint az Ügyrend –, illetőleg a testület kifejezetten a hatáskörébe utal”.

i) A testület elé terjesztés

Ha az előadó alkotmánybíró az ügyet kellően előkészítettnek tartja, további érdemi elbírálásra a teljes ülés, illetőleg a háromtagú tanács elé terjeszti. A nyolc munkanapos körözés alatt írásban érkezett érdemi alkotmánybírói észrevételt közölni kell minden alkotmánybíróval. A rendelkező részt vagy az indokolást érdemben érintő alkotmánybírói észrevétel elfogadása esetén a módosított előterjesztést (határozat- vagy végzéstervezetet) ismét nyolc munkanapos körözésre kell bocsátani⁶⁸⁴. Az előterjesztés iratait a háromtagú tanács eljárása esetében is közölni kell minden alkotmánybíróval. Három alkotmánybírónak a közléstől számított nyolc napon belül írásban előadott indokolt javaslatára az ügyet a teljes ülés bírálja el.

Az előadó bíró feladata e minőségében elsődlegesen az, hogy a rá szignált ügyekben – legjobb tudása szerint és megfelelő időn belül – határozattervezetet készítsen. A megfelelő idő nem jelent pontos terminus-meghatározást: az elkészítéshez szükséges időmennyiség ügyenként más és más.⁶⁸⁵ Jelentősebb, összetett és bonyolult ügyeknél gyakori, hogy a bíró először nem is tervezetet készít, hanem az ügy megoldásához szükséges, ahhoz segítséget nyújtó, ún. problematikát. Ebben az eset eldöntéséhez figyelembe veendő szempontok, vázlatos problémafelvetések, megoldási irányok kapnak helyet, melyekről a teljes ülés állást foglal. Amennyiben a tervezet indulásakor „általános irány” a bírácoknak elfogadható, ezután kezdi meg az előadó alkotmánybíró a szempontsor alapján, annak figyelembevételével a tervezet felépítését.

Az elkészítési időmennyiséggel összefüggésben szükséges megjegyezni, hogy az alkotmánybíróknak senki nem teszi szóvá, hogy miért nem fejezte még be az adott tervezet elkészítését.⁶⁸⁶ A tervezet elkészítése gyakran hónapokat vesz igénybe, mivel a probléma szerteágazósága miatt, egy-egy jelentős kérdéskörben az Alkotmánybíróság áttekinti más alkotmánybíróságok – főként a Német Szövetségi Alkotmánybíróság, a *Bundesverfassungsgericht* – gyakorlatát, a strasbourgi és a luxemburgi joggyakorlatot, valamint a jelentősebb hazai és külföldi szakirodalmi produktumokat. Ezek helyhiány és funkcióeltérés miatt nem jelennek meg teljes terjedelmükben a határozat szövegében.

Bár az adott ügy tervezetének végső változata, tehát a határozat szövege többé-kevésbé valamennyi – különvéleményt nem író – alkotmánybíró nézetét, véleményét magában foglalja – a teljes ülésen, illetve a háromtagú tanácsokban ugyanis a részt vevő többi bíró kifejti álláspontját, melyeket az előadó többnyire figyelembe vesz –, a határozat végül is az előadó alkotmánybíró “műve”, mivel annak szerkezeti felépítését, az elemzés ívét,

⁶⁸⁴ Ügyrend 34. § (3) bekezdés. Beiktatta az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata 29., 31. és 34. §-ának módosításáról és kiegészítéséről szóló 5/2003. (IX. 29.) Tü. határozat 5. pontja.

⁶⁸⁵ Ennek problematikáját vö. az elintézési határidővel és a soron kívüli eljárással foglalkozó részzel.

⁶⁸⁶ Egy 1999-ben, Budapesten rendezett alapjogi és alkotmánybírói konferencián e kiadvány szerzője szem- és fültanúja volt annak a vitának, amikor az egyik jelenlevő szóvá tette, miszerint őt valamelyik – ott név szerint megnevezett – alkotmánybíró helyeslése és pozitív megjegyzései is megerősítették indítványozási szándékában, ám a sok éve beadott indítvány ügyében a mai napig nem született határozat. *Sólyom* László, az Alkotmánybíróság volt elnöke szót kért, s bejelentette, hogy a szóban forgó indítványok éppen a megnevezett alkotmánybíróknál voltak, aki – jelentősnek nem mondható leterheltsége ellenére – éveken keresztül nem készített bennük tervezetet. *Sólyom* itt jelentette ki, miszerint soha nem tartotta elnöki minőségébe tartozónak, hogy bármely alkotmánybíróra noszogasson: most már fejezze be az adott ügy tervezetének kidolgozását, majd hozzátette: minden alkotmánybíró a tetszése szerinti időben készült el munkájával, legfeljebb egy-egy esetben ő maga – *Sólyom* László – vette át és készítette el helyette a tervezetet az idő szorítása miatt.

valamint az indokolás tartalmi megalapozását ő végzi el. Emiatt az alkotmánybírósági határozatok hivatalos lapban történő közzétételkor az aláírások között az adott alkotmánybíró „előadó alkotmánybíró”-ként külön nevesítik.⁶⁸⁷

Az Alkotmánybíróságon kialakult gyakorlat szerint az alkotmánybírák mandátumuk lejártá előtt fél évvel már nem kapnak új ügyet kidolgozásra. Ennek oka egyrészt az, hogy egyes, újonnan kapott indítványok tekintetében már láthatóan esélye sincs a fél éven belüli határozathozatalnak, másrészt az, hogy az alkotmánybíró ezalatt az idő alatt lehetőséget kap a „takarításra”, vagyis a folyamatban levő ügyeinek lezárására.⁶⁸⁸ A megoldás jelentősége abban áll, hogy célszerű, ha az a bíró fejezi be az ügyet, aki elkezdte: ellenkező esetben ugyanis az új bírónak a saját szemszögéből, újra előről kell kezdenie a tervezetek kidolgozását, vagy pedig az elődje tervezetének megismerését, ami nyilvánvalóan nem időtakarékos módszer. Mindenesetre az alkotmánybírósági közlönyben jól nyomon követhető, hogy az alkotmánybírák egy részénél – mandátumok lejártá előtt néhány hónappal – tömegesen jelennek meg a megszüntető végzések.

F) A testületi eljárás

Az eljárásra jogosult szervekkel összefüggésben az Abtvj2. 19. §-a rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörében a teljes ülés, a háromtagú tanács vagy az előadó alkotmánybíró jár el. Ebből a rendelkezésből is szembetűnő – de az Abtvj2.-ben egyébként sem jelenik meg –, hogy az Alkotmánybíróság elnöke önállóan eljárásra jogosult szerv lenne. A nyilvánvalóan alaptalanságra hivatkozva gyakorolható egyszemélyi elutasítási jog tehát – igen helyeselhetően – kikerül az Alkotmánybíróság eszköztárából.

1. A teljes ülés hatáskörébe tartozó ügyek

Az Alkotmánybíróság az Abtv. taxatív felsorolásában foglaltak szerint teljes ülésben vagy háromtagú tanácsban jár el. A teljes ülés dönt:

- a) az alkotmányellenesség előzetes vizsgálata körébe sorolt ügyekben;
- b) a törvény alkotmányellenességének utólagos vizsgálata, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata során;
- c) az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezésekor;
- d) az Alkotmánybíróság tagjának mentelmi, összeférhetlenségi ügyében, valamint a megbízatás alóli felmentése, illetve kizárása ügyében, valamint
- e) az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló törvényjavaslat megalkotásában.

A teljes ülés jár el ezen kívül minden egyéb olyan ügyben, amelynek teljes ülésen való elbírálását az Alkotmánybíróság elnöke vagy három tagja javasolja. Ezek az ügyek olyan, formailag a háromtagú tanácsok hatáskörébe tartozó, nagy horderejű ügyek, melyek jelentősége, társadalmi, gazdasági stb. hatása miatt indokolttá teszi, hogy a teljes ülés foglalkozzon velük. Ez a megoldás az ügyben meghozandó határozat alaposabb kimunkálását, a problémakör részletesebb áttekintését teszi lehetővé.⁶⁸⁹ Mindamelllett az

⁶⁸⁷ Ez alól kivétel az 1990-es év, valamint az 1991-es év első néhány hónapja, amikor is az előadó alkotmánybíró személye nem derül ki a határozatból.

⁶⁸⁸ Ez természetesen nem azt jelenti, hogy valamennyi folyamatban levő ügyét sikerül lezárnia, mivel a határozatok meghozatala nem csak rajta múlik, hanem a bírói testületek munkatempóján és leterheltségén is. Ebből adódóan vannak, akik alig adnak át ügyeket utóduknak, ám létezik olyan alkotmánybíró, aki elődjétől több, mint száz ügyet „örökölt”, köztük nem egy olyat, amit már 7-8 évvel azelőtt adtak be indítványként. E jelentős teher feldolgozása aztán komoly rendszerezési munkákat és több, mint egy évet igényelt.

⁶⁸⁹ Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a háromtagú tanácsok nem járnak el kellő alaposítással, illetve, hogy kevésbé alkalmasak az esetek színvonalas elintézésére, mint a teljes ülés. Valójában tehát a

eljárás eme részének “kifelé” mutató hatása nincs és nem is lehet: egyrészt az Alkotmánybíróság az eljárási rendjét nem teheti attól függővé, hogy “mit szólnak hozzá” az érintettek, másrészt a módszer nem keltheti azt a benyomást, miszerint a háromtagú tanácsok eljárási rendje, s ennél fogva a vizsgálati módszere és alapossága elmaradna a teljes ülés mögött. Ez már csak azért sincs így, mivel a teljes ülés és a háromtagú tanácsok között *nincsen hierarchia*: a tanácsok döntése ellen nem lehet a teljes üléshez fordulni, másrészt mindkét grémium önállóan is “Alkotmánybíróságként” lép fel.

Ezek mellett azonban az Alkotmánybíróság teljes ülése vagy három tagú tanácsai eljárnak mindazokban az ügyekben is, amelyeknek az elbírálását törvény, illetőleg az Alkotmánybíróság ügyrendje a hatáskörükbe utalja.

A teljes ülés hatáskörébe tartozó ügyek skálája a hatályos szabályozáshoz képest kibővülne (az Abtvj2. általi felsorolás az a) ponttól az r) pontig terjed, tehát tizennyolc különböző eljárástípust ölel fel), ám az új elemek valószínűsíthetően ritka megjelenése folytán komolyabb ügyteher-növekedést nem okoznak. Új elemnek tekinthető a *törvényi* szabályozás elmulasztásából eredő alkotmányellenesség vizsgálata (ami feltétlenül üdvözölendő), továbbá jogszabály, állami és önkormányzati igazgatás egyéb jogi eszköze alkalmazásának *felfüggesztése*, a helyi képviselő-testület feloszlata, a köztársasági elnök személyével kapcsolatos, az Alkotmányban meghatározott eljárások lefolytatása⁶⁹⁰, a hatásköri összeütközések megszüntetése, értelemszerűen az Alkotmánybíróság elnökének (helyettes elnökének) megválasztása, a háromtagú tanácsok tagjainak és az Alkotmánybíróság főtitkárának megválasztása, valamint az Ügyrend jóváhagyása. Fontos azonban, hogy *a jogegységi határozat felfüggesztéséről a tervezet ehelyütt már nem beszél*. Ezen kívül az alkotmánybíróval kapcsolatos összeférhetlenségi eljárástípusok sem lennének külön nevesítve – mint az Abtvj1.-ben –, hanem „az alkotmánybíró személyével kapcsolatos összeférhetlenségi eljárás lefolytatása” kifejezéssel operálna a jogalkotó. Nem szerepel az Abtvj2.-ben a főtitkár megválasztása, ami a tisztség elnyerésének módja megváltozása miatt következett be. Végül, az alkotmánybíró összeférhetlenségi, felmentési és kizárási eljárásaiban kétharmados szavazattöbbségre lenne szükség.

2. Az Alkotmánybíróság ülése

A nyilvános ülésre vonatkozó részletes rendelkezéseket az Abü. 35.–40. §-ig terjedő része tartalmazza. Eszerint az Alkotmánybíróság az érdemi döntés meghozatala előtt általában zárt ülést tart; kivételesen nyilvános ülést tarthat (35. § (1) bekezdés). A zárt ülésen az alkotmánybírókon kívül az Alkotmánybíróság főtitkára vesz részt. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság teljes ülésén a zárt ülés elrendeléséig jelen lehet és felszólalhat a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az igazságügy-miniszter és az indítványozó, illetőleg részt vehetnek az Alkotmánybíróság elnöke által esetenként meghívott más személyek⁶⁹¹. Nyilvános ülést kell kitűzni, ha azt az Abtv. 21. §-ának (6) bekezdésében

több szem többet lát elvről van szó. Az sem kizárt, hogy a háromtagú tanács tagjai olyan ügyet kapnak, melyben a tagok tudják, hogy amennyiben a teljes ülés járna el, ők különvéleményt írnának. Bár az ilyen tendenciák már a szignáláskor kiszűrhetők, a tisztességes eljárás követelménye indokolhatja, hogy a háromtagú tanács esetenként – összetételéből adódóan – ne “fusson szembe” a teljes ülés által képviselt állásponttal.

⁶⁹⁰ Ezzel összefüggésben az Abtvj1. még külön-külön nevesítette az egyes hatásköröket.

⁶⁹¹ Az Alkotmánybíróság szerint az, “hogy valamely hatalmi ág képviselői tanácskozási joggal jelen lehetnek egy másik hatalmi ág döntéshozó testületének ülésén, nem jelenti a hatalmi ágak elválasztása elvének sérelmét, miként nem befolyásolja az alkotmánybírák függetlenségét sem”. 853/I/1996. AB elnöki

felsorolt indítványozó kérte⁶⁹². A nyilvános ülés időpontját úgy kell meghatározni, hogy arról a meghívottak legalább nyolc nappal korábban tudomást szerezzenek. Ez az időköz indokolt esetben lerövidíthető. Az Alkotmánybíróság, illetőleg a háromtagú tanács ülésének elnöke tűzi ki a tárgyalást és hívja meg azokat, akiknek a meghallgatását szükségesnek tartja. A nyilvános ülésen az ülés elnöke által meghívottak vehetnek részt és szólhatnak fel. A nyilvános ülést az ülés elnöke vezeti; meghatározza azoknak a cselekményeknek a sorrendjét, amelyeket az ülésen teljesíteni kell. A nyilvános ülés rendjének a fenntartásáról az ülés elnöke gondoskodik.

Az Ügyrend 39. §-a szerint az Alkotmánybíróság *teljes ülése* érdemi, ügydöntő munkájának lefolyásáról *“Emlékeztető”* készül, melyet a teljes üléstől – nyilvánvalóan az Emlékeztető alapjául szolgáló teljes üléstől – számított nyolc napon belül a főtitkár készít el, s az elnökkel együtt írja alá. Az Emlékeztető tartalmi elemeit az Abü. kimerítően felsorolja. Eszerint az Emlékeztető tartalmazza *a teljes ülés jelenlevő tagjainak felsorolását, a teljes ülés tárgysorozatát (napirendjét), a teljes ülésen lefolyt vita főbb (érdemi) mozzanatait, a teljes ülés elnökének az egyes napirendi pontokra vonatkozó összefoglalóját, a teljes ülés döntéseit, a szavazati arányokat, végül a különvélemények és/vagy párhuzamos indokolások megfogalmazását bejelentő bírák neveit.* Fontos szabály, hogy a felszólaló alkotmánybíró véleményének névszerű feltüntetése is kötelező, ha azt az adott bíró kéri.⁶⁹³ A teljes üléstől eltérően a háromtagú tanács üléséről – az ülés elnökének kérésére – esetenként készülhet Emlékeztető, melyet az ülésen részt vevő alkotmánybírói (fő)tanácsos készít el. A háromtagú tanácsok ülésein tehát nem kötelező az Emlékeztető alkalmazása.

Az Emlékeztetőkön kívül a teljes ülés tárgyalásáról hangfelvétel készül,⁶⁹⁴ míg bármely alkotmánybíró kérheti, hogy saját nyilatkozatát hangszalagon rögzítsék (40. § (3) bekezdés). A hangszalagon rögzíteni kell a teljes ülés elnökének az érdemi napirendi pontokkal kapcsolatos összefoglalóját. A hangszalagot az Alkotmánybíróság Főtitkársága az ülés időpontjának és tárgyának megjelölésével egy évig megőrzi.

Az Abtvj1. 21. §-a deklarálta, hogy a teljes ülés az összes alkotmánybíróból áll, s akkor határozatképes, ha azon legalább nyolc alkotmánybíró, *köztük az elnök* jelen van. Szavazategyenlőség esetén továbbra is az elnök szavazata dönt. A szabállyal kapcsolatban szerencsésebb lenne a „köztük az elnök” kitéltet a jelenleg alkalmazott, „akadályoztatása esetén a helyettes elnök” mondatrészrel megtoldani. Mindez akkor sem lenne felesleges, ha a törvény amúgy is tartalmazza, hogy az elnököt a helyettes elnök helyettesíti. Mivel a helyettesítés teljes jogkörben történik, a helyettes elnök, amennyiben elnöki teendőket lát el a teljes ülésen, szavazategyenlőség esetén a döntési jogot is gyakorolhatja.

Az Abtvj2. azonban a teljes ülés határozatképességéhez már nem teszi szükségessé az elnök jelenlétét. Ez az új helyettesítési szabályok miatt indokolható lehet.

3. Kizárás az eljárásból

Az alkotmánybírói eljárásban a kizárás kérdése ritkábban jelentkezik, mint a rendes bíróságok előtt. Ennek oka, hogy az érintettség esete szinte kizárt, hogy előforduljon.

végzés. ABH 1998, 1304.

⁶⁹² Ezek az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész.

⁶⁹³ Az Emlékeztető kijavítása vagy kiegészítése a kézbesítéstől számított nyolc napon belül kezdeményezhető indokolt javaslattal, bármely alkotmánybíró által. A javaslat elfogadásáról vagy elvetéséről a teljes ülés a következő teljes ülésen dönt.

⁶⁹⁴ Más esetekben is készülhet hangfelvétel, az Alkotmánybíróság legalább három tagjának javaslatára.

Kivételek természetesen vannak, így például kizárási ok lehet a támadott jogszabály megalkotásában való egykori részvétel, illetve az Alkotmánybíróság előtt levő OVB határozat meghozatala idején betöltött OVB elnöki tisztség.⁶⁹⁵

Az Abtvj2. 30. §-a sajátos módon együtt szabályozza az anyanyelv használatára és az alkotmánybírák eljárásból történő kizárására vonatkozó előírásokat.

Az Abtvj2. 30. § (2) bekezdése alapján az alkotmánybírák kizárására a Pp. rendelkezéseit kell *megfelelően* alkalmazni. A *hatályos* Abtv. 19. §-a szerint az Alkotmánybíróság eljárása során, *amennyiben az Abtv. vagy az Alkotmánybíróság ügyrendje eltérően nem rendelkezik*, a Polgári Perrendtartásról szóló törvény (továbbiakban Pp.) rendelkezéseit kell alkalmazni bírák kizárása tekintetében. A két szövegvariáció összevetéséből látszik, hogy az Abtvj2. *nem engedné meg* sem az Abtv. egyéb rendelkezéseiben, sem az Ügyrendben történő kivétel megalkotását. Az Ügyrend vonatkozásában ez kényszerítően megjelenő tilalom; az Abtv. esetleges – felhatalmazás nélküli – ellentétes szabálya ellen nem lehet – s valójában nem is kell – mit tenni.

a) A formai kérdéseknél azonban e vonatkozásban is jelentősebb a tartalmi ellenérrendszer. Ez utóbbi abban áll, hogy az alkotmánybírák kizárása tekintetében a Pp. szabályai több tekintetben teljesen alkalmazhatatlanok. Egyrészt az Alkotmánybíróság csak tizenegy tagból áll, nem pedig több ezerből, mint a rendes bírói kar. Ennek következtében, ha az alkotmánybíró az ügy intézéséből kizárt, nem helyettesíthető más alkotmánybíróval, mivel „tartalékos” alkotmánybírák nincsenek, s létezésük ésszerűen gondolkodva is kizárt.⁶⁹⁶ A rendes bíróságokon – a Pp. szabályait alkalmazva – mindig találni bírót, aki az adott tanácsban kollégája helyett képes dolgozni, vagyis a testület a kizárás esetében is *létszámcsökkenés nélkül* képes tovább működni. Az Alkotmánybíróság vonatkozásában mindez csak a háromtagú tanácsokkal kapcsolatban mondható el, a teljes ülés esetében azonban a kizárás értelemszerűen létszámcsökkenést eredményez, ami egy bizonyos szint után a testület működőképességét veszélyeztetheti. Ez ugyan e tanulmány megírásának időpontjában nem jelent különösebb veszélyt, ám az Alkotmánybíróság korábban évekig a határozatképességhez szükséges minimális létszám közelében működött, ilyen esetben viszont már valós veszély a határozatképtelenné válás. Emiatt a kizárással biztosítandó pártatlanság követelményét és a határozatképesség, ezen keresztül a működőképesség biztosítására vonatkozó igényt szükséges lenne összhangba hozni.

b) Az Alkotmánybíróság kizárása az ügyből – más illetékességi területtel rendelkező, azonos hatáskörű szerv hiánya miatt – értelemszerűen nem lehetséges. Felmerülhet persze olyan eset, amikor elvileg szóba jöhetne a testület kizárásának létjogosultsága: akkor, ha az – a jelenlegi szabályok szerint törvényben elfogadott – ügyrendjére az Alkotmánybíróság által elkészített törvényjavaslatot az Országgyűlés változatlan formában fogadná el, s ezt a törvényt kellene alkotmányossági vizsgálat alá vetnie, mivel ebben az esetben azt a normaszöveget kellene felülvizsgálnia, amelynek kodifikálásában részt vett. Feltétel még

⁶⁹⁵ Vö. például a 25/1999. (VII. 7.) AB határozattal, ahol nemcsak a támadott OVB határozat meghozatalában OVB elnökként szerepet játszó *Kukorelli István*, hanem a korabeli jogalkotási folyamatban szerepet játszó *Bihari Mihály* sem vett részt a döntéshozatalban, elfogultságukat jelezve. ABH 1999, 251, 264. *Németh János*, az Alkotmánybíróság elnöke pedig kizárta magát az ún. “Szent-korona törvény” alkotmányossági vizsgálatából, mivel e törvény szerint ő is a Szent Korona Testület tagja. 26/2000. (VII. 6.) AB határozat. ABH 2000, 164. 2008 február 26-án *Kiss László* alkotmánybíró is „kizárta magát” egy pécsi felsőoktatási ügy elbírálásából.

⁶⁹⁶ A helyettesítéshez megfelelő, a működéssel, ügyismerettel kapcsolatos információk szükségesek, amelyek értelemszerűen csak aktív alkotmánybírák birtokában vannak. A „tartalékos” alkotmánybírónak (ha lenne ilyen), szükségszerűen részt kellene venni a testület ülésein. Csak az esetleges helyettesítés miatt több bírót kilenc évig „ültetni” a helyettesítendő személy mellett, nem csak felesleges, de ésszerűtlen is.

ezen túl, hogy ne történjen időközben alkotmánymódosítás.⁶⁹⁷ Ez az elvi lehetőség is megszűnne viszont az Abtvj2. elfogadásával.

c) Mindezekon túlmenően, a Pp. 13. § (1) bekezdése szerint az ügy elintézéséből ki van zárva és abban mint bíró nem vehet részt az, akitől az ügyek tárgyilagos megítélése egyéb okból nem várható (elfogultság). E rendelkezés valóban alkalmazható lenne, ám felmerül, hogy az alkotmánybírói eljárásban ki jogosult jelezni az elfogultságot, másrészt ez általában automatikusan, magától is működik.⁶⁹⁸ A Pp. alkalmazhatatlansága itt abban jelentkezik, hogy a bíró esetében a kizárás megtagadása miatt az ügy érdemében hozott határozat elleni fellebbezésben jogorvoslással lehet élni, panaszt lehet tenni.⁶⁹⁹ Az Alkotmánybíróság határozata ellen viszont nem lehet jogorvoslással élni, így a kizárás esetleges megtagadása ellen sem. Mint ebből a példából is látható, nem lehet a különböző eljárástípusokat azonos rendelkezések alá vonni, mivel jelentősen különbözik egymástól az alkotmánybírói és a polgári peres eljárás. Ezzel együtt az Abtvj2. 30. § (2) bekezdése is a Pp.-t rendeli háttérjognak.

Röviden érdemes arra is kitérni, hogy az Alkotmánybíróság vonatkozásában miként, mely eljárástípusok vonatkozásában jelentkezhet egyáltalán az elfogultság, *mint kétséget kizárólag igazolható tény*. Az egyes, konkrét ügyek vonatkozásában kevésbé, tekintettel arra, hogy az eljárás az esetek döntő többségében nem feltétlenül személyes jellegű, *nem kell* meghatározott személyhez köthetőnek lennie. Több hatáskör esetében (például utólagos normakontroll, alkotmányellenes mulasztás megállapítása iránti kérelem, népszavazással kapcsolatos kifogás stb.) bárki beadhat ugyanis indítványt, így amennyiben valamely alkotmánybíró meg akarja indítani a testület eljárását, ismerősei, hozzátartozói bármelyikét megkérheti az indítvány benyújtására. Elfogultság valójában *egyrészt* csak egyes, meghatározott ügyekben jelentkezhet, amikor az alkotmánybíróknak az elfogultság tényéről, illetve fennállásának lehetőségéről vagy hivatalos (például OVB tisztség, Szent Korona Testületben betöltött tagság esetén), vagy nem hivatalos (például a vizsgált jogszabály előkészítésben való részvétel) tudomása van. Másrészt az eljárás alapjául szolgáló ügyben merülhet fel az elfogultság, amely személyhez kötött (például az alkotmányjogi panasz benyújtása).

Az is megállapítható viszont, hogy az előírás sem jelenleg nem okoz, sem az Abtvj2. elfogadásával nem fog sok gondot okozni, mivel az alkotmánybírói eljárásban az elfogultság nem tekinthető tömegjelenségnek. Más kérdés viszont, hogy az anyanyelv használatának és a kizárásnak a közös rendelkezésben való szabályozása nem feltétlenül szerencsés, bár túl sok problémát sem vet fel.

4. A kontradikció (szóbeliség) hiánya az eljárásban

Az Alkotmánybíróság eljárása főszabályként nem kontradiktórium, másrészt nem nyilvános eljárás. Emiatt az Alkotmánybíróság kizárólag a rendelkezésre álló iratok alapján – szükség esetén személyes meghallgatással, valamint szakértő bevonásával – folytatja le a bizonyítási eljárást.⁷⁰⁰ Ez abból ered, hogy az Alkotmánybíróság az esetek szinte 100%-ában – a normakontroll eljárások túlsúlya miatt – nem ténybíróként,

⁶⁹⁷ Látható, hogy ez az eset szinte a fehér hollóval azonos gyakoriságú.

⁶⁹⁸ Vö. például a 25/1999. (VII. 7.) AB határozattal, ahol nemcsak a támadott OVB határozat meghozatalában részt vett *Kukorelli* István, hanem a korabeli jogalkotási folyamatban szerepet játszó *Bihari* Mihály sem vett részt a döntéshozatalban, elfogultságukat jelezve. ABH 1999, 251, 264.

⁶⁹⁹ 699/B/1995. AB határozat. ABH 1995, 795, 796.

⁷⁰⁰ Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelemben játszott szerepe miatt az általa kért adatokat mindenki köteles rendelkezésére bocsátani.

hanem jogbírósként jár el, így jogszabályt vet össze jogszabállyal, nem pedig tényeket a jogszabállyal.⁷⁰¹ Az Alkotmánybíróság indítvány alapján, az indítványozó részvétele nélkül folytatja le az eljárást, mivel az indítványozó részvétele nemcsak teljesen felesleges, hanem zavaró⁷⁰² is volna: az indítványozónak az indítványban is lehetősége van érveinek ismertetésére, a probléma alkotmányossági megítélését pedig az Alkotmánybíróság tagjai, valamint a törzskaroknál dolgozó szakértők az indítványozó jelenléte nélkül is maradéktalanul meg tudják ítélni. *Sólyom* László szerint azért nem kell meghallgatni az indítványozót, mert annak nincs érdekeltsége az eljárás lefolytatásában, vagyis ő “Hans Kelsen nevében” lép fel.⁷⁰³ Bár a testület működésének kezdetén még tartott nyilvános tárgyalásokat, gyorsan bebizonyosodott, hogy a felmerülő problémák – így az esetlegesen szemben álló felek kilétének megállapítása⁷⁰⁴, az azok általi vita következtében az alkotmánybírói eljárás bonyolódása és hátráltatása, sőt esetenként a jelenlevők viselkedése⁷⁰⁵ – indokolatlanná, sőt károssá teszik a nyilvános tárgyalást és a szóbeliséget egyaránt. A jelenlegi alkotmánybírói álláspont azonban korántsem ennyire merev már.

Az Abtv. lehetőséget ad az ügy eldöntésekor szakértő bevonására is. Ez a lehetőség, bár nem gyakori az Alkotmánybíróság gyakorlatában, nem tekinthető holt szabálynak: a kamatadó ügyben például pénzügyi jogászokat hallgatott meg a testület, míg a halálbüntetés–határozatban a döntés is nevesíti a három szakértőt, akitől az Alkotmánybíróság szakvéleményt kért.

5. Az elintézési határidő és a soron kívüli eljárás problematikája⁷⁰⁶

Az Abtv. az ügyek elintézésével kapcsolatban nem állapít meg elintézési határidőt. Ez az ügyek eltérő jellege, súlya és összetettsége, valamint az ügyteher nagysága miatt nem is lenne lehetséges. Mivel kizárólag az előadó alkotmánybírótól függ, mikor terjeszti a rá szignált ügyet a testület elé, a külső szemlélő nehezen tudja megítélni, mikor fog ügye sorra kerülni, illetve miért nem kerül sorra akár évek múltán is. *Az ügyek elhúzódsának több oka lehetséges.* Ezek egyike az *ügyteher*, amely egyrészt további okokat indukál, másrészt akár “ürügy”-ként is szolgálhat a testület számára. Az ügyterhen túl okként jelölhető meg *az ügyek közötti fontossági sorrend*, amely az indítványok közötti súlyozást eredményezi – ugyancsak az ügyteher következményeként. Az elhúzóds mögött azonban más ok is szerepet játszhat, mégpedig az, hogy a bíró szándékosan vagy akaratlanul késlelteti az ügyet. Ennek akár politikai, vagy szakmai célzata is lehet. Szakmai célzatként jelölhető meg például, ha az esetleg megsemmisítésre alkalmasnak látszó jogszabályi rendelkezés helyébe lépő tervezet kodifikációja már előrehaladott állapotban van. A politikai célzat, bár természetesen nem bizonyítható konkrét ügyekkel, elméletileg sem lehet kizárt. Valószínű azonban, hogy az ügyek csúszásának fő oka mégis az ügyteher: a magyar Alkotmánybíróság hatalmas munkatempója ellenére sem tud boldogulni a több

⁷⁰¹ Az alkotmányértelmezésnek ezt a formáját (is) ld. részletesen: *Petrétei* József: Az alkotmányjogi jogesetek megoldásának módszeréről. In.: *Petrétei* József (szerk.): Alkotmányjogi jogesetek. Pécs, 1997. 36. o.-tól.

⁷⁰² Ezzel kapcsolatban ld.: *Kilényi* Géza: Hogyan tovább... című munkáját.

⁷⁰³ A “nehéz eseteknél”... 44. o.

⁷⁰⁴ Etekintetben problémaként jelenhet meg, hogy az adott jogszabály alkotmányossági vizsgálatánál ki legyen a “képviselő”: így például törvény vonatkozásában az előkészítésért felelős miniszter, a házelnök, illetve a megalkotáskor e funkciót betöltő személyek stb. Látható, hogy a jogalkotó oldaláról történő képviseltetés igencsak esetleges, következtelen és valószínűleg ésszerűtlen is lenne.

⁷⁰⁵ Ismert, hogy az ún. “kamatadó” ügyben a jelen levő két államtitkár hangosan beszélgetett a határozat kihirdetésekor és indokolásakor, majd megunván a számukra nem tetsző eredményt hozó részvételt, kicsörtettek a teremből és bevágták maguk mögött az ajtót.

⁷⁰⁶ A kérdéssel kapcsolatban Vö. *Domány* András hozzászólása a Fundamentum kérdésére. Fundamentum, 1999/2. 82. o.

ezres beadványáradattal, az elbírálás sebességének fokozása pedig minden valószínűség szerint a tervezetek színvonalának csökkenését eredményezné.

A szubjektivizmus, s ezen keresztül a befolyásmentesség vagy befolyásoltság kérdése viszont a már említett fontossági sorrend kialakításakor megjelenhet abban az esetben, ha jelentősebb, nagyobb társadalmi visszhangra számító ügyek elbírálása késik. Bár az ilyen esetekben sokan gyanakszanak az ügy szándékos „elfektetésére”, bár a késésnek sok más oka lehet.⁷⁰⁷ Ez a sorrend a fontossági szempontok megváltozása következtében módosulhat: az elmaradt kisebb ügyek felszámolása a testület presztízsének megóvása érdekében a közelmúltban elsődleges fontosságúvá vált. E sorrend kialakítása azonban sok befolyásoló tényezőtől függhet: *a politikai fontosság* – amely gyakran alkotmányossági érvekkel is alátámasztható, mint például a MIÉP-frakció ügyében⁷⁰⁸ –, *az ország gazdasági érdeke* – amely alkotmányjogilag szintén igazolható –, ám akár *a személyes ismeretség* is, amely nehezen támasztható alá.

Másik oldalról, az ügy „fektetésének” is lehet megfelelő indoka és magyarázata: a testület általában nem semmisíti meg az alkotmányellenes jogszabályi rendelkezést, hanem felfüggeszti az ügy elbírálását, ha a jogalkotási folyamatban a már alkotmányos tartalmú új norma megalkotása a végéhez közeledik. Ez az eljárás az állami szervek közötti együttműködési kötelezettség elvével szintén igazolható. Az elbírálási időtartamot ugyan alapvetően nem, ám az indítvány beadásától a határozat kihirdetéséig eltelt időt jelentősen befolyásolhatja az ún. soron kívüli eljárás.

Az Alkotmánybíróság *a hatályos jogi szabályozás* szerint két esetben jár el soron kívül: a köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll, valamint az OVB határozata ellen benyújtott kifogás tárgyában. A testület azonban az 1/1997. (XII. 17.) Tü. áf.-ban kifejtette, miszerint „a bíró által a bírósági eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezett alkotmánybírósági eljárásban a perbeli feleknek különösen fontos érdekük fűződik ahhoz, hogy az alkotmányossági eljárás ne vezessen az alapügyben a per időtartamának elhúzódásához”. Ezért az Alkotmánybíróság a 38. § (1) bekezdés alapján érkezett indítványokat soron kívül bírálja el. Az ügyteher miatt azonban a soron kívüli eljárás sem jelent feltétlenül gyors döntéshozatalt: több bírói kezdeményezés csak három–négy év múlva került elbírálásra.⁷⁰⁹ A soron kívüliségnek azonban nem csak általános, törvényben és belső állásfoglalásban megnyilvánuló esetei lehetnek, hanem – az ügyteher következtében – a testület kénytelen „súlyozni” a különböző ügyeket, s fontossági sorrendet felállítva bírálni el azokat. *Holló András*, az Alkotmánybíróság helyettes elnöke szerint „a soron kívüliséggel hozott döntést, annak gyorsaságát persze mindig lehet politikailag is értelmezni. Ebből a szempontból az Alkotmánybíróság a jövőben is fog politizálni, azaz a nagy súlyú, jelentős kérdéseket nem fogjuk elfektetni. ...*A politikai érzékenységnek ez a fajtája inkább alkotmányos érzékenység, hisz éppen az állami főszervek működése motivál bennünket*”.⁷¹⁰

Az időhatárhoz kötött eljárás hiányával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. Az Alkotmány 32/A. §-a nem állapít meg az Alkotmánybíróság számára olyan határidőt, amelyen belül döntenie kell az egyes indítványokról, és a törvényhozó hatalom számára sem írja elő ilyen határidő

⁷⁰⁷ Ilyen jelentős késés jelentkezett az önkényuralmi jelképek tilalma alkotmányosságának elbírálásakor, valamint az ún. második abortuszügyben. Az euthánázia-indítvány is hosszú évekig elbírálásra várt.

⁷⁰⁸ 27/1998. (VI. 16.) AB határozat.

⁷⁰⁹ Példaként talán elég két ügyre utalni: a Zala Megyei Bíróság 1995. február 1-i keltezésű beadványát 1999. október 12-i dátummal utasította el a testület – 116/B/1995. AB határozat. ABH 1999, 491, 500. –, míg a PKKB. 1996-os kezdeményezésére 2000. június 5-én reagált az Alkotmánybíróság, tehát közel négy éves késéssel. Vö. a 18/2000. (VI. 6.) AB határozattal. ABH 2000, 117, 133.

⁷¹⁰ „Alkotmánytisztelő pozitívista vagyok.” *Holló* Andrással, az Alkotmánybíróság helyettes elnökével *Halmi Gábor* és *Tordai Csaba* beszélget. *Fundamentum*, 1999/2. 59. o.

megállapításának a kötelezettségét. Az Abtv. sem köti konkrét határidőhöz az Alkotmánybíróság határozatainak meghozatalát. Az Alkotmánybíróság eljárásának időbelisége tekintetében az Alkotmány 26. § (5) bekezdése tartalmaz szabályozást, ám ez is csak arról rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság soron kívüli eljárásban bírálja el azokat a köztársasági elnök által előterjesztett indítványokat, amelyek az Országgyűlés által elfogadott, de a köztársasági elnök által még alá nem írt törvények alkotmányellenessége megállapítására irányulnak; konkrét határidőt azonban ez esetben sem állapít meg az Alkotmány. Ugyanígy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 130. § (3) bekezdése is utal ugyan az alkotmánybírósági eljárások időbeliségére, ám e rendelkezés is csak az adott indítvány elbírálásának soronkívülségét írja elő, nem pedig az Alkotmánybíróság eljárásának konkrét határidőn belül történő befejezését.

Az Alkotmánybíróság elé kerülő ügyek és problémák jellege, tárgya, bonyolultsága annyira eltérő, hogy az Alkotmánybíróság eljárásának időbeli kimenetele legtöbbször nem tervezhető előre, az ügyek jelentősége és bonyolultsága miatt az eljárás elhúzódik, ezért az egyes ügýtípusok elintézésére nem lehet pontos határidőt megállapítani⁷¹¹. Emiatt etekintetben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség sem áll fenn.

Az Abtvj2. – a korábbi tervezettől sok tekintetben eltérően – szabályozza a soron kívüli eljárásra vonatkozó előírásokat.

a) Eszerint az Alkotmánybíróság elnöke soron kívüli eljárást rendel el – *tehát az elnök nem mérlegelhet* – a 18. § által megjelölt alkotmányi szakaszokban foglalt esetekben, valamint a bíró által kezdeményezett eljárásokban. Ezek közé az esetek közé tartozik a Kormány és a köztársasági elnök által benyújtandó előzetes normakontroll, a köztársasági elnökkel szembeni alkotmánybírósági eljárások, a nemzetközi szerződés előzetes alkotmányosságai vizsgálata, a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálata, a népszavazással és a népi kezdeményezéssel összefüggésben hozott határozat felülvizsgálata, valamint a helyi önkormányzati képviselő-testület feloszlata⁷¹².

A bíró által kezdeményezett eljárások kitételrel kapcsolatban indokolt az alábbiak megjegyzése. Ez utóbbi eljárástípus vonatkozásában a soron kívülség követelménye törvényi szinten az új szabályozással jelenne meg elsőként, jelenleg ugyanis az Alkotmánybíróság az egyik belső állásfoglalása alapján törvényi kötelezettség hiányában is soron kívül bírálja el a bíró által kezdeményezett *konkrét* normakontrollt. Ezzel szemben az Abtvj2. által alkalmazott, „bíró által kezdeményezett eljárásokban” kifejezés alkalmazása azonban igencsak pontatlan, ugyanis arra utal, hogy valamennyi, bíró által kezdeményezett eljárásban az Alkotmánybíróságnak soron kívül kell eljárnia. A jelenlegi gyakorlat viszont csak az Abtv. 38. §-ában foglalt, konkrét utólagos normakontroll iránti bírói kérelem esetén jár el soron kívül. Indokolt lenne tehát pontosítani az Abtvj2.-ben szereplő megfogalmazást, mert ennek hiányában az Alkotmánybíróság vagy valamennyi, bíró által kezdeményezett eljárásban soron kívül lesz köteles az ügyet elbírálni, vagy ezt elkerülni szándékozva, kénytelen lesz értelmezéssel szűkíteni az – egyébként is diszkriminációgyanus – törvényi fogalomtartalmat, ami viszont legalábbis aggályos lenne.

b) Mérlegelési lehetősége van az Alkotmánybíróság elnökének az elrendelés tekintetében akkor, ha az Országgyűlés, a köztársasági elnök vagy a Kormány jogszabály stb. nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát vagy alkotmányosságának utólagos vizsgálatát, továbbá az Alkotmány egyes rendelkezéseinek egyedi esetekre vonatkozó

⁷¹¹ 777/E/2002. AB határozat. ABH 2003, 1547, 1548-1549.

⁷¹² Az Abtvj1. alapján az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll, az országos népszavazással és népi kezdeményezéssel összefüggésben benyújtott kifogás elbírálásakor, illetve „a bíró által kezdeményezett eljárásokban” járt volna el soron kívül.

értelmezését célzó indítványt nyújtana be az Alkotmánybírósághoz, és annak elbírálása az indítványozó álláspontja szerint a Magyar Köztársaság nemzetközi kapcsolatai szempontjából *vagy más fontos okból* kiemelkedő jelentőségű, *illetve, ha az Alkotmánybíróság döntése a központi költségvetést jelentősen érintheti*⁷¹³.

c) Az előírással kapcsolatos probléma az, hogy az Abtvj2. is szabályozatlanul hagyja a soron kívüli eljárás elrendelését és lefolytatását. Ebből adódóan nem világos a törvényi szintű jogforrásból, hogy ki jogosult ennek kezdeményezésére, ezután pedig elrendelésére. Az elrendelés vonatkozásában csak az Alkotmánybíróság elnökét nevesíti az Abtvj2., és őt is csak meghatározott esetekben jogosítja fel a soron kívüli eljárás elrendelésére, ebből pedig a contrario vagy az következik, hogy más esetekben az elnök nem jogosult soron kívüliséget meghatározni valamely ügy vonatkozásában, vagy az, hogy ezekben az esetekben köteles, más esetekben jogosult a soron kívüli eljárás lefolytatását elrendelni. Szerencsésebb lenne tehát, ha az Abtvj2. tartalmazná a soron kívüli eljárás alapvető szabályait, vagy pedig – és véleményem szerint ez lenne helyesebb – az Ügyrendben megkötés nélkül szabályozandó kérdésnek kellene tekintenie e problémakört. Az Alkotmánybíróság eddig is eljárt soron kívül olyan ügytípusok tekintetében, ahol erre törvényi kötelezettsége nem volt, ám az Alkotmánybíróság elnöke ilyen jogosítvánnyal kifejezetten nem rendelkezett. Kérdéses, hogy szerencsés lenne-e ilyen módon megadni részére e lehetőséget, melynek alkalmazása amúgysem főleg konkrét ügyekben, hanem inkább *ügytípusokban* lenne célszerű és indokolható. Véleményem szerint az elnök jogosultsága jelenleg is fennáll atekintetben, hogy nem kötelező esetekben is elrendelje adott ügyben a soron kívüli eljárást.

Mindenesetre az is megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság függetlensége tekintetében a fenti előírás nem okozna gondokat, ugyanis az Abtvj2. e rendelkezése alapján történő, soron kívüli eljárásra vonatkozó kérelemnek – néhány kivétellel – az elnök nem lenne köteles eleget tenni, hanem mérlegelhetne a soron kívüli elintézés tekintetében. Éppen emiatt nem okozna nehézségeket a gyakorlatban – ám elméleti problémaként azért felhozható – a „más fontos okból” kitétel, ami határozatlan fogalomként gyakorlatilag valamennyi indítvány tekintetében lehetővé tenné a soron kívüli eljárás kezdeményezése iránti igény megtételét a nevesített szervek részéről, ugyanis szinte valamennyi olyan ügy, mellyel kapcsolatban e szervek eljárást kezdeményeznek, fontos okkal alátámasztható. Az sem tisztázott ezen túlmenően, hogy a „fontosság” vonatkozásában az Alkotmánybíróság elnöke köteles lenne-e igazodni az indítványozók általi kijelentésekhez és nyilatkozatokhoz, vagy vizsgálhatná „fontos ok” létét. Mivel azonban a kérdésnek az elnök nem lenne köteles eleget tenni, az elméletben felmerülő probléma a gyakorlatban semmilyen fennakadást nem jelentene.

d) Az Abtvj2.-vel kapcsolatos hiányosságként emelhető ki, hogy a soron kívüli eljárás kötelezettségét nem írja elő minden olyan esetben, ahol az méltányolható okokkal, érvekkel indokolható lenne. Ebbe a körbe azokat az eseteket sorolom, melyeknél az alkotmánybírósági eljárás, illetve annak végeredménye valamely más szerv előtt folyamatban levő eljárás folytatásának vagy eldöntésének előfeltétele vagy előkérdése. A bíró által kezdeményezett konkrét normakontroll beemelése e körbe hasznos megoldás, ám hasonlóképpen kellene szabályozni az alkotmányjogi panasz indítványokat is.

e) Érdemes viszont azon is elgondolkodni, hogy nem lenne-e szerencsésebb *egyes eljárások tekintetében* a soron kívüliség helyett vagy mellett *határidőhöz kötött eljárást* előírni az Alkotmánybíróság számára. Ez annál is inkább indokolható, mivel a főttkári eljárás vonatkozásában az Abtvj2. tervezi az eljárási határidő bevezetését. Az indítvány

⁷¹³ Ez utóbbi kitétel az Abtvj1.-ben még nem szerepelt. A korábbi megoldás lehetőségként tartalmazta a nemzetközi szerződés alkotmányosságának előzetes vizsgálatára vonatkozó indítvánnyal kapcsolatban is a soron kívüli eljárás elrendelését.

beérkezésétől számított, meghatározott, ésszerű időmennyiség – így például a főttkári ügyintézés maximális időtartamát is figyelembe véve százhusz nap – előírása korántsem tűnik indokolatlannak. Ez természetesen oldható lenne azzal, hogy kivételesen az Alkotmánybíróság elnöke egy alkalommal ezt bizonyos idővel – például hatvan nappal – meghosszabbíthatná. Az így rendelkezésre álló idő (példám szerint fél év) valószínűleg még a komolyabb, nagyobb horderejű ügyek elbírálásához is elegendő lenne. *Ismételten hangsúlyozandó azonban, hogy a határidőhöz kötött eljárás nem minden ügyre, csak azokra vonatkozna, melyek háttérében konkrét eset eldöntésének kötelezettsége húzódik meg.* Ezen túlmenően csak néhány más ügytípusra, többek között a költségvetési jogszabályok alkotmányossági vizsgálata tekintetében lenne indokolt az alkalmazása.

6. Egyesítés, elkülönítés

Az Abü. 28. §-a szabályozza az egyesítés és az elkülönítés eljárását. Eszerint az előadó alkotmánybíró együttes vizsgálat és elbírálás végett elrendelheti azoknak az előtte folyamatban levő ügyeknek az egyesítését, amelyeknek tárgya egymással összefügg. Ha az előadó alkotmánybíró az ügy eldöntése érdekében célszerűnek látja, elrendelheti, hogy egyes vitás kérdések elkülönítve kerüljenek érdemi vizsgálatra, illetőleg elbírálásra.

Az alkotmánybírói eljárás egyszerűsítése és racionalizálása is indokolja, hogy az azonos tartalmú kérelmeket lehetőleg egy eljárásban bírálja el a testület. Így tehát, ha a már folyamatban levő ügygel összefüggő, netán azzal azonos jogszabályi rendelkezés alkotmányossági vizsgálatát indítványozza valaki, lehetőség nyílik az ügyek egyesítésére. Az egyesítésnek természetesen feltétele, hogy az ügyben még nem született döntés, ellenkező esetben ugyanis a res judicata alapján visszautasítás vár a későbbi beadványra. Az elkülönítés ellenben akkor jelentkezik, ha az indítvány egyes részeinek önálló eldöntéséhez bizonyos okok miatt érdek fűződik. *Nem azonos azonban az elkülönítéssel az, ha az ügy egyes részeit előbb eldöntik, mint a többit.* Ekkor ugyanis az egyes részek nem jelennek meg önálló ügyként, melynek következtében saját ügyszámot sem kapnak, legfeljebb az ügyszámon belüli – annak végére kerülő – “fordulószám”⁷¹⁴ más, mint az ügy többi részében. Ez a megoldás alkalmazható akkor, ha az ügy egyes részei jóval egyszerűbben eldönthetők, mint a többi kérelem.⁷¹⁵ Ez az eljárás gyorsítását és egyszerűbbé tételét, ennek következtében az ügy átláthatóságát növeli. Az elkülönítéskor ellenben a leválasztott részek önálló ügyszámmal kezdik újra életüket.

7. Más szerv megkeresése, véleményének kérése

Más szerv megkeresésének az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint több indoka lehet. Egyik ezek közül, hogy a jelentősebb társadalmi, gazdasági hatást eredményező jogszabály-felülvizsgálat alkalmával a testület gyakran kikéri a jogalkotó, valamint egyes érintett szervezetek véleményét, illetve azokat nyilatkozattételre hívja fel⁷¹⁶. Másik, amikor a döntéshez bizonyos adatok, dokumentumok bekérése szükséges: ezek skálája igen széles lehet, országgyűlési jegyzőkönyvtől az önkormányzati rendelet kiadmányáig terjedhet. A másik szerv megkeresése, illetőleg az iratok bekérése a megalapozott döntés meghozatalát szolgálja, s az előkészítés fázisában ad lehetőséget az előadó alkotmánybíróknak, hogy a

⁷¹⁴ Ez utóbbi szám az ügyben történő levélváltások, megkeresések számát mutatja, vagyis azt, hogy az ügy hányszor fordult az Alkotmánybíróság és az indítványozó, esetleg más szervek között.

⁷¹⁵ Ez az eset lehetséges akkor, ha például a támadott jogszabályi rendelkezések valamelyike tekintetében res judicata áll fenn.

⁷¹⁶ Egyes szerzők szerint ez az elem adja az eljárásban a kontradikció megjelenésének egyik formáját, lehetőségét. Vö. *Kukorelli István* (szerk.): i. m. 391. o.

tervezetet a lehető legkörültekintőbben, a felmerülő szempontok teljes körű elemzésével és figyelembe vételével alakítsa ki. Mivel az Alkotmánybíróság a megkeresett szerv véleményét csak a többi szemponttal együtt mérlegeli, s az abban foglaltakat nem kell figyelembe vennie, az alkotmánybírói függetlenség az intézmény igénybe vételével nem sérül.

Az Abtvj2. 29. §-a részletezi az indítvány véleményezését tartalmazó szabályokat. Az elképzelés *lehetőségként* fogalmazza meg az előadó alkotmánybírónak azt a jogát, hogy az indítványt – az eljárás elhúzódásának elkerülése érdekében szoros, harminc napos véleményezési határidővel – egyes illetékes szerveknek megküldhesse. A határidő ennél is rövidebb – tizenöt nap – lenne akkor, ha a testület ideiglenes intézkedést alkalmazott, illetőleg valamennyi soron kívüli eljárás esetén. Ugyancsak fontos garancia, hogy a véleményezési határidő eredménytelen eltelte nem akadályozná az Alkotmánybíróság döntését. Ez utóbbi egyébként magától értetődő. Elképzelhetetlen megoldás lenne ugyanis, hogy a legfőbb alkotmányvédő testület működését miniszter vagy akár a legfőbb bírói testület élén álló személy „a mundér becsülete” érdekében mulasztásával akadályozhatná.

Az elképzeléssel kapcsolatban kritikaként fogalmazható meg, hogy a célszemélyek köre igencsak szűk. A 29. § (1) bekezdés szerint az előadó alkotmánybíró az indítványt

- a) törvény, kormányrendelet, esetében az *igazságügy-miniszternek*⁷¹⁷,
- b) a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete esetén a Magyar Nemzeti Bank elnökének⁷¹⁸,
- c) miniszteri rendelet esetében a rendeletet megalkotó miniszternek,
- d) nemzetközi szerződés vagy nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály esetében a külügyminiszternek,
- e) jogegységi határozat esetében a Legfelsőbb Bíróság elnökének küldheti meg.

Véleményem szerint nehezen indokolható, hogy az a) pontban nevesített jogszabályok esetén – egyébként az eddigi alkotmánybírói gyakorlatnak megfelelően – miért nem lehet az azt előkészítő tárcának vagy miniszternek címezni a megkeresést, illetőleg a c) pont esetében miért nem lehet a szerződést kötő szervezet megkeresni. Az adott norma alkotmányosságának tekintetében ugyanis ezek a szervek legalább olyan autentikus válaszokat adhatnának, mint az igazságügy- vagy a külügyminiszter. A megkeresés értelme – legalábbis véleményem szerint – az, hogy az Alkotmánybíróságnak a különböző értelmezési technikák alkalmazásakor a történeti és a céltételező értelmezés igénybe vételéhez megfelelő információk álljanak rendelkezésre, s ezek többnyire éppen az általam nevesített szervektől lennének beszerezhetőek. Mindenesetre akár teljesen, akár csak részben igaz a feltevés, az előadó alkotmánybíró kezét teljesen indokolatlanul kötné meg a tervezett előírás, másrészt az alkotmányosság védelmének teljessége érdekében aligha engedhető meg ilyen jellegű akadályok támasztása.

Ugyancsak érthetetlen volt, hogy a többi eljárás vagy vizsgálat alá vonható aktus vonatkozásában az Abtvj1. nem tartalmazott megkeresést engedő szabályokat. Sajnos ez alapján arra kellett következtetni, hogy az Abtvj1. ezekben az esetekben nem kívánta lehetővé tenni a megkeresést. Az a) pontra visszatérve megállapítható, hogy abban az Abtvj2.-ben sincs nevesítve valamennyi jogszabály, így például az önkormányzati rendelet, viszont már megjelenik az MNB elnök által – még hatályban nem lévő – rendeletkiadási jog terméke, az MNB rendelet. Nehezen indokolható, hogy az Alkotmánybíróság miért nem szerezheti be minden jogszabály vonatkozásában is a

⁷¹⁷ Az Abtvj1. szerint a miniszteri rendelet vonatkozásában is csak az igazságügy-miniszternek lehetett volna megküldeni az indítványt.

⁷¹⁸ Az Abtvj1. ezt a változatot sem tartalmazta.

számára szükséges véleményt. A jelenlegi gyakorlat szerint például, ha önkormányzati rendelet utólagos normakontrolljára vonatkozó indítvány nem a közigazgatási hivatal vezetőjétől érkezik a testülethez, akkor „az Alkotmánybíróság quasi »permegelőző« eljárás keretében első lépcsőben megküldi azt az illetékes közigazgatási hivatal vezetőjének az 1990. évi LXV. tv. 98–99. §-ában foglalt törvényességi ellenőrzés céljából. Ezt követően az érdemi alkotmánybírói vizsgálatra akkor van lehetőség, ha az indítványozó a törvényességi ellenőrzés eredményével nem ért egyet, és a kérelmét továbbra is fenntartja”.⁷¹⁹ Ez ugyan nem véleményezési jog, hanem eljárásindításra vonatkozó jelzés, ám az Alkotmánybíróság eljárásában szükség lehet a rendelet megalkotója, vagy a törvényességi ellenőrzést végző közigazgatási hivatal vezetője véleményének kikérésére.

Összegzésül, nem lenne felesleges az előadó alkotmánybíróra bízni, hogy mely szerv megkeresését látja indokoltnak az alkotmányossági vizsgálat megnyugtató lefolytatásához. Megjegyzendő, hogy a jelenlegi gyakorlat is ez.

G) A háromtagú tanácsok előtti eljárás

Az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsai a “kisebb jelentőségű” ügyek vonatkozásában járnak el. A “kisebb jelentőség” természetesen relatív és ezért nem túl szerencsés fogalom, ám a tanácsok hatáskörébe tartozó ügyek törvényi felsorolásából – főként az utólagos normakontroll vonatkozásában – ez következik.

Az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsai a következő ügyekben járnak el:

- a törvény kivételével a jogszabály, és az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata során;
- az alkotmányjogi panasz elbírálásakor;
- a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése ügyében;
- a felmerült hatásköri összeütközés megszüntetése esetében.

Amint erről már szó volt, a háromtagú tanács – a korábbi szabályozástól eltérően, amely szerint az előadó alkotmánybíró volt a háromtagú tanács elnöke – *esetenként dönt az elnöklés tárgyában*, s a döntéseit szótöbbséggel, nyílt szavazással hozza. A háromtagú tanács akkor határozatképes, ha ülésén mindhárom tag jelen van.

Az Abtvj2. 22. §-a szól a háromtagú tanácsok összetételéről, melyet az Alkotmánybíróság elnökének javaslatára, határozott időtartamra a teljes ülés határozza meg. A megoldás ésszerű, azonban indokolt lenne a határozott időtartamot tételesen is megfogalmazni, így az eddigi hároméves ciklust foglalni a törvénybe.

A háromtagú tanácsok vonatkozásában az Abtvj2. – a korábbi szabályozásra visszatérve – kimondaná, hogy annak elnöke az előadó alkotmánybíró. A jelenlegi Ügyrend szerint a háromtagú tanács esetenként dönt az elnöklés tárgyában⁷²⁰. Az Abtvj2. ennél célszerűbb és működőképesebbnek is tűnik, többek között azért is, mivel továbbra is az előadó alkotmánybíró rendelkezik a meghívás jogával. Jelenleg emiatt az egyes eljárási cselekmények tekintetében „párhuzamos elnökség” alakulhat ki. Ennek kiküszöbölése és a kiszámítható működés érdekében is célszerű, hogy az előadó alkotmánybíró legyen az ülés elnöke, mivel egyébként is ő ismeri legjobban az általa készített tervezeteket, így az esetlegesen szükséges eljárási cselekmények tekintetében is ő tűnik a legmegfelelőbbnek az elnöklés – egyébként formálisnak mondható – feladatainak ellátására.

Egyebekben a háromtagú tanácsokra vonatkozó szabályok nem változnának.

⁷¹⁹ Balogh Zsolt: Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzatokat érintő döntéseinek elemzése. In: Önkormányzati kézikönyv (szerk. Fogarasi József), HVG – ORAC Kiadó, Budapest, 2001. 342. o.

⁷²⁰ Abü 18. § (2) bekezdés.

H) Az eljárás néhány egyéb szabálya

1. A költség– és illetékmentesség

a) Az Alkotmánybíróság előtti eljárás illeték– és költségmentes. Az Abtv. azonban egy esetben lehetőséget teremt a költségviselésre kötelezésre, mégpedig abban az esetben, ha az indítványozó a nyilvánvalóan alaptalan ügyben ismételten terjeszt be kérelmet. Érdekes lenne azonban annak elgondolása, miszerint a testület minek alapulvételével számítaná ki az esetleges eljárási költséget. Ennek teljes körű, minden részletre kiterjedő megvalósítása valószínűleg nehezen megoldható feladat lenne. Nem vitás azonban, hogy a költség megállapított összege tekintetében jogorvoslati lehetősége nem lenne az indítványozónak, mivel az Alkotmánybíróság döntése ellen jogorvoslatnak nincs helye⁷²¹.

b) Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ugyan a költségviselésre kötelezésre eddig nem volt példa, ám egyes elnöki végzésekben – utolsó figyelmeztetésként – olvasható az intelem, mely szerint “bár az indítványozó rosszhiszeműsége kétségtelenül fennáll, az Alkotmánybíróság az eljárási költségek felszámításától *ezesetben* eltekintett.” Valószínűleg a pontos összeg kiszámításából eredő nehézségek, valamint a költség behajtásának problematikus volta miatt⁷²² a kötelezés a továbbiakban sem lesz gyakori jelenség a testület eljárásában. A népszavazási ügyek áradata és többségük komolytalansága miatt azonban a rendeltetésszerű joggyakorlás igénye formájában újra felbukkant az igény⁷²³.

c) Az Alkotmánybíróság gyakorlatában foglalkozott olyan indítvánnyal is, mely szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet okoz az, hogy az alkotmánybírósági eljárásra vonatkozó, jogi képviselőt megillető költségek megtérítéséről nem rendelkezik jogszabály. Az Alkotmánybíróság etekintben a tisztességes eljáráshoz való jogból indult ki, ami – annak ellenére, hogy az Alkotmányban szövetszerűen nem szerepel – alkotmányos védelemben részesül. Az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 6. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog védelmét az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatása útján alakította ki⁷²⁴. Az Alkotmánybíróság ezért megvizsgálta, hogy az alkotmánybírósági eljárásban az ügyvédi tiszteletdíj megtérítésére vonatkozó szabályozás hiánya sérti-e a tisztességes eljáráshoz való jogot.

d) A testület szerint az alkotmánybírósági eljárás *sui generis* eljárás, szabályai nem hasonlíthatók egyik nagy eljárási rendszerhez sem. Ahogy az Alkotmánybíróság korábban megállapította, az Alkotmánybíróság egyedüli és egyfokú *sui generis* jogintézmény⁷²⁵. Az alkotmánybírósági eljárást az Abtv. és az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) szabályozza. Az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdése „*actio popularis*” biztosít az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó több eljárás tekintetében: bárki kezdeményezheti az

⁷²¹ 1350/B/1992. AB határozat. ABH 1993, 619, 620., valamint 1162/B/2001 AB végzés. ABH 2003, 1880, 1881.

⁷²² Nem valószínű ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság szívesen vállalna pereskedést néhány ezer forint behajtása érdekében, a döntésének nem teljesítésébe való belenyugvás viszont presztízvesztést okozna a testületnek. Így aztán a hasonló gondokat szerencsésebb elkerülni a költségviselésre kötelezésre lehetőséget adó szabály nem alkalmazásával.

⁷²³ 889/H/2007. AB határozat.

⁷²⁴ Vö. például: 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 382-383; 43/1998. (X. 9.) AB határozat, ABH 1998, 313, 318; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 377-378.

⁷²⁵ 1350/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 619, 620.

Abtv. 21. § (2) bekezdése értelmében az utólagos absztrakt normakontroll eljárást, a 21. § (4) bekezdés szerint pedig az alkotmányjogi panaszt és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát. Az Abtv. 28. § (1) bekezdése kimondja, hogy az Alkotmánybíróság előtti eljárás illeték- és költségmentes.

e) *E törvényi rendelkezésekből következően valamely jogszabály alkotmányosságának (absztrakt vagy konkrét) utólagos vizsgálatát – vagy a jogalkotási kötelezettség elmulasztását – bárki kérheti, nincs ügyvédkényszer, az eljárás kezdeményezésének nincs költségvonzata, és az alkotmányjogi panasz kivételével még érdekelttség fennállására sincs szükség.* A fentieknek megfelelően az alkotmánybírósági eljárás megindításához szükséges feltételek meghatározása illeszkedik a bárki (és nem a jogi képviselő) útján történő indítványozáshoz⁷²⁶.

f) *Az alkotmánybírósági eljárás sajátossága továbbá, hogy az eljárásban nincsenek hagyományos értelemben vett ellenérdekű felek. Az indítványozó által vizsgálni kért jogszabályt az Alkotmánybíróság az Alkotmánnyal veti egybe, döntését kizárólag az Alkotmány alapján hozza meg. Az indítványozó csupán annyiban az „ügy ura”, hogy indítványát módosíthatja, kiegészítheti, illetve visszavonhatja. Az indítványozó, amikor kérelmét benyújtja, nem az államot (vagy az adott jogszabály megalkotásáért felelős szervet) „perli be”, hanem, mintegy a „köz képviselőjeként” az alkotmányos rend helyreállításáért lép fel⁷²⁷. „Az Alkotmánybíróság pedig – mint ezt a kialakult gyakorlat mutatja – az indítványozó által felvetett alkotmányossági problémát az alkotmányos rend védelmével összhangban kezeli”⁷²⁸. Az indítványhoz kötött eljárásokban az indítvány az eljárás megindításához elengedhetetlen. Az Alkotmánybíróság emiatt nem tartotta helytállóknak az indítványozó azon vélekedését, hogy az alkotmánybírósági eljárásban az alkotmányos alapjogok gyakorolhatóságához jogi képviselőre van szükség. Nincs kihatással az ügy elbírálására, ha az indítványozó nem jogi képviselő útján nyújtotta be kérelmét.*

g) Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az alkotmánybírósági eljárásnak a fentiekben ismertetett sajátosságai alapján megállapítható, miszerint *az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és az 57. § (1) bekezdése egymásra vonatkoztatásából fakadó tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmánybírósági eljárásban nem támaszt olyan követelményt, hogy az állam köteles lenne a jogi képviselővel eljáró indítványozó költségeit megtéríteni.* Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogi képviselő nélkül kezdeményezhető illeték- és költségmentes alkotmánybírósági eljárás, az indítványokkal szemben támasztott formai előírás, az indítvány funkciója, megfelelő alapot adnak arra, hogy az állam mellőzze a jogi képviselő díjazásáról való rendelkezést. Az Alkotmánybíróság ezért a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását e tekintetben elutasította⁷²⁹.

h) Az indítványozó a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe foglalt jogorvoslati jog sérelmére hivatkozva is kezdeményezte, ezért az Alkotmánybíróság ezt az aspektust is áttekintette. *A bárki által (s így elvileg jogi képviselő útján is) kezdeményezhető Abtv.-beli eljárások közül egyedül az alkotmányjogi panasznak van jogorvoslati funkciója, így értelemszerűen a jogorvoslati jog is csak e hatáskörben történő eljárással hozható kapcsolatba. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban ezért csak ezt vizsgálta.*

i) Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójától különálló kérdés, az ügyvéd útján benyújtott panaszhoz kapcsolódó

⁷²⁶ 315/E/2003. AB határozat. ABH 2003, 1590, 1593.

⁷²⁷ ABH 2003, 1590, 1593.

⁷²⁸ Vö. például: 44/1991. (VIII. 28.) AB határozat, ABH 1991, 428, 429; 59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 353, 357; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 277.

⁷²⁹ 315/E/2003. AB határozat. ABH 2003, 1590, 1594.

költségtérítés. Bár az Alkotmánybíróság döntései szerint az eljárási költségek megtérítésére vonatkozó szabályok és a jogorvoslati jog érvényesíthetősége kapcsolatba hozható⁷³⁰, azonban a jogorvoslati joghoz való jognak ez az összefüggése – s azon belül is a jogi képviselő díjának megállapításáról való rendelkezés – csak szélsőséges esetekben vet fel alkotmányossági problémát az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alapján⁷³¹. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből nem fakad olyan követelmény, hogy az alkotmányjogi panasz – mint konkrét normakontroll – eljárásban (az alkotmánybírósági eljárás fentebb ismertetett sajátosságaiból adódóan) az állam rendelkezzen a jogi képviselő tiszteletdíjának megtérítéséről⁷³².

j) Az Alkotmánybíróságnak a petíciós joggal kapcsolatban is elemeznie kellett a kérdést. A testület gyakorlata szerint az Alkotmány 64. §-ában meghatározott panaszjog arra jogosítja fel a polgárokat, hogy az illetékes állami szervhez terjeszthetik – egyedül vagy másokkal együtt – panaszukat⁷³³. Ugyanakkor e jog tartalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az ún. petíciós jog nem áll összefüggésben az ügyvédek és jogtanácsosok jogi képviseletre való jogával és foglalkozásuk gyakorlásával. A petíciós jog nem ügyvédi és nem jogtanácsosi jog⁷³⁴. Minderre tekintettel megállapítható volt, hogy az Alkotmány 64. §-a nincs értékelhető összefüggésben azzal a problémával, hogy az alkotmánybírósági eljárás során a jogi képviselő képviseleti díja törvényileg nem rendezett.

k) Az indítványozó végül hivatkozott az Abtv. jogi képviseletre vonatkozó 19. §-ára és az Abtv. 28. § (2) bekezdésére, amely – mint költségviselési szabály – a rosszhiszemű indítványozónak történő költségfelszámításról szól. *Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Abtv. 19. §-ából és a 28. § (2) bekezdéséből nem következik, hogy az alkotmánybírósági eljárásra vonatkozó jogi szabályozásnak a jogi képviselő költségtérítéséről is rendelkeznie kellene*⁷³⁵.

Az Abtvj1. 14. §-a rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság előtti eljárás költség- és illetékmentes. Az Abtvj2. 14. §-a azonban nem tartalmazná azt a kitétel, mely szerint az Alkotmánybíróság eljárása „költségmentes”. A megfogalmazást tekintve ez helyeselhető, ugyanis értelemszerűen nem költségmentes az eljárás, csak a költségeket nem kell az indítványozónak állnia. Ebben az értelemben viszont nem helyeselhető, hogy az új tervezet nem tartalmazza az előírást.

2. A res judicata problematikája – az Alkotmánybíróság határozatának véglegessége⁷³⁶

⁷³⁰ Vö. például: 323/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 704, 705.

⁷³¹ 799/E/1998. AB határozat, ABH 2001, 1011, 1015.

⁷³² ABH 2003, 1590, 1595.

⁷³³ 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84, 87.

⁷³⁴ 52/1996. (XI. 14.) AB határozat, ABH 1996, 159, 163; 799/E/1998. AB határozat, ABH 2001, 1011, 1015-1016.

⁷³⁵ 315/E/2003. AB határozat. ABH 2003, 1590, 1596.

⁷³⁶ A kérdéskört a konkrét utólagos normakontroll egyet típusaira vonatkozóan részletesen vizsgálom „A res judicata jellemzői az alkotmánybírósági eljárásban, megjelenése a konkrét utólagos normakontroll

2.1. Az Alkotmánybíróság határozatának véglegességével kapcsolatos elméleti kérdések

Az Alkotmánybíróság eljárásában megjelenő *res judicata* jellegének vizsgálata és a hatályos szabályozás elemzése előtt az alkotmánybírósági eljárás sajátosságából kell kiindulni, ami az Alkotmánybíróság államszervezetben elfoglalt speciális helyzetéből és rendeltetéséből adódik. E sajátosság az „ítélt dolog” fogalmkörét a megszokott, polgári peres eljárásban használatos *res judicatától* eltérően határozza meg.

A magyar Alkotmánybíróság kialakításakor az a szabály érvényesült, hogy egy egyedüli és egyfokozatú⁷³⁷ alkotmányvédő szervet hozzanak létre, amely törvényben behatárolt körű jogi normák alkotmányosságáról kizárólagosan, elsőként és egyben utolsóként, véglegesen is dönt. Az Alkotmánybíróság egyetlen döntése ellen sincs helye semmilyen jogorvoslatnak, épp emiatt a *res judicata* csak a *testülethez* beérkező ismételt indítvánnyal összefüggésben jelenhet meg, más szervhez beérkező, és az Alkotmánybíróság döntését kifogásoló panaszt ugyanis hatáskör hiányában *vissza kell utasítani*. Az alkotmánybírósági döntés véglegességének követelményét egyrészt a kialakított államszervezetbeli hely, másrészt az Alkotmánybíróság függetlensége indokolja. Ezek az igények a hatályos szabályozásban akként tükröződnek, hogy a határozat kihirdetésével beáll az „alaki” jogerő: a döntés *érdemében* megtámadhatatlanná válik. Ez kétirányú tilalom: egyrészt, az Alkotmánybíróság határozatainak egyikét sem lehet *más szerv* előtt megtámadni, továbbá az Alkotmánybíróságot sem lehet kötelezni korábbi álláspontja felülvizsgálatára és gyakorlatának módosítására.

Mindez persze nem zárja ki, hogy a változó viszonyok következményeként a testület – *megfelelő indítvány birtokában* – ne korrigálná a meghaladottá vált álláspontját, erre azonban csak önkéntes alapon, a bíróság tagjai többségének egyetértésével és az új álláspont megfelelő megindokolásával kerülhet sor. Az Alkotmánybíróság meghozott döntésével tehát beáll az abszolút alaki jogerő (megtámadhatatlanság), másrészt viszont – és ez az alkotmánybírósági eljárás sajátosságainak eredménye – a hatáskörök többsége esetében nem lehet anyagi jogerőről, vagyis a korábbi döntés *testület általi megváltoztathatatlanságról* beszélni. A megváltoztathatatlanság ugyanis csak azokban az esetekben áll fenn, amikor a testület nem valamely norma alkotmányosságáról vagy más, teljes egészében „absztrakt” hatáskörében eljárva dönt, hanem akkor, amikor tisztán egyedi ügyekben jár el. Ilyennek tekinthető például a népszavazással kapcsolatban benyújtható kifogások elbírálása, a helyi önkormányzati képviselő–testület felosztatásában való véleménynyilvánítás, a Ket. szerinti hatásköri összeütközés megszüntetése (az Abtv. 50. §–a alá eső *egyéb esetek tehát nem ilyen jellegűek!*), a köztársasági elnök felelősségének megállapítása és a jogkövetkezmények alkalmazása. Ezek ugyanis jellegüknél fogva olyan ügyek, amelyekben – tehát ugyanabban az ügyben, ugyanolyan okok alapján – az Alkotmánybíróságnak kizárt az önindító képessége, vagyis fogalmilag elképzelhetetlen, hogy ugyanaz az ügy ugyanolyan alkotmányossági kifogásokkal kerüljön a testület elé akként, hogy ennek következtében önkorrekcióra kerülhessen sor. A fogalmi kizártság hiányában is nehezen lenne elképzelhető azonban a megváltoztathatatlanság lehetősége, mégpedig az egyedi ügyek jellegével összefüggően hangsúlyosabban érvényesülő jogbiztonság követelménye miatt.

típusaiban” c. írásomban. In. Emlékkönyv *Lábady Tamás* 60. születésnapjára tanítványaitól. (Szerk. *Nochta Tibor* és *Bölcsei János*). Szent István Társulat, Budapest, 2004.

⁷³⁷ *Petrétei József*: Magyar Alkotmányjog II. Államszervezet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2000. 142. o.

A megváltoztathatóság tilalma tehát csak az „absztrakt” hatáskörök gyakorlásakor hozott határozatok tekintetében nem jelenik meg, viszont többnyire ekkor is szükség van valamilyen indítványozói jelzésre ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság módosítsa korábbi álláspontját. Ennek lehetősége azzal függ össze, hogy az Alkotmánybíróság döntései több szempontból sem támaszthatnak igényt örök érvényre: a társadalmi viszonyok, az Alkotmány, a jogszabályi összefüggések és más tényezők alakulásának függvényében indokolt lehet korrekciójuk⁷³⁸.

2.2. Az Alkotmánybíróság határozatának véglegességére vonatkozó hatályos szabályozás

Az Alkotmánybíróság határozatával kapcsolatban az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) több rendelkezése is megfogalmaz a döntések véglegességére vonatkozó igényt. Az Abtv. 22. § (3) bekezdése alapján például „az indítványozó azonos tartalmú indítványt ismételten csak akkor terjeszthet elő, ha az előző kérelem alapjául szolgáló okok jelentős mértékben megváltoztak”. A 27. § (1) bekezdése ennél is egyértelműbben rögzíti az igényt. Eszerint „az Alkotmánybíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye”. Ez utóbbi törvényi megfogalmazás némileg pontatlan, mivel valójában *jogorvoslatnak* nincs helye a döntés ellen, nem pedig *fellebbezésnek*. A „jogerős” döntések analógiájára mondja ki az Abtv. 27. § (2) bekezdése, hogy „az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező”.

A szabályozás meglehetősen egyértelműnek tűnik, olyannak, amely az eljárás során nem vet fel problémát. Mivel azonban az Alkotmánybíróság szervezeti felépítése és eljárása is alapjaiban különbözik a rendes bíróságok által alkalmazott – s részben az Abtv. háttérjogául is rendelt – polgári peres eljárástól, valójában a res judicata alkotmánybírósági alkalmazása számos problémát rejt. Ennek fő oka az, hogy az Alkotmánybíróság – tevékenysége döntő hányadát tekintve – nem konkrét ügyeket bírál el, hanem normakontrollt végez: jogszabályok jogszabályokkal való megfelelését vizsgálja. A jogszabályok alkotmányossági kérdése pedig – a polgári peres vagy a büntető-eljárástól eltérően – nem a keletkezéskori állapotot, hanem a mindenkori vizsgálat időpontjában fennálló helyzetet tekinti a magasabb szintű jogszabállyal összevetendőnek. Ebből eredően az alkotmánybírósági eljárásban a res judicata is más értelmezést kap, ami abból is adódik, hogy a res judicata problematikája az esetek többségében szintén normakontrollal összefüggésben kerül elő. Az Abtv. szabályainak áttekintésekor pedig látható, hogy maga a törvény is főként e hatáskörtípusra nézve alakította ki az „ítélt dolog” szabályrendszerét.

A res judicata az alkotmánybírósági eljárásban a megszüntetési esetek egyike. Az *eljárás megszüntetéséről* az Alkotmánybíróság ügyrendjének⁷³⁹ 31. §-a rendelkezik részletesen. Eszerint az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha

„b) az Alkotmánybíróság az *újabb* indítványban foglalt kérelmet – ugyanazon okok alapján – érdemi döntéssel már elbírálta,

c) ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül –

⁷³⁸ Vö. például 23/1990. (X. 31.) AB határozat, *Sólyom* László alkotmánybíró párhuzamos indokolása. ABH 1990, 88, 99., *Ádám* Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris, 1998. 197. o., *Erdei* Árpád: Az alkotmánybírósági eljárás. In Tíz éves az Alkotmánybíróság. (Szerk. *Bitskey* Botond). Budapest, 2000, 188-189. o.

⁷³⁹ Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (továbbiakban Abü.).

azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmányértést megállapítani (ítélt dolog)”.

Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy a b) pont is a *res judicata egyik esetét szabályozza, de nem a normakontrollra vonatkoztatva*. Más hatáskörrel összefüggésben szintén fennállhat ugyanis *res judicata*: a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség egyszeri kimondása után az ilyen tartalmú kérelmek alapján indult eljárásokat meg lehetne szüntetni (a visszautasítási esetek egyike sem vonatkoztatható ugyanis rá), nincs szükség a mulasztás újabb és újabb kimondására⁷⁴⁰. A c) pont azonban kifejezetten a *normakontroll* vonatkozásában szabályozza a *res judicatát*. Magyarázatot mindössze az „azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés)” kifejezés igényel: ez *nem jelentheti azt*, hogy a korábbi jogszabály rendelkezését valamely újabb jogszabály szó szerint átvette és ezt támadja az indítványozó, mivel a c) pont nem „*azonos tartalmú*”, hanem „*azonos*” jogszabályról beszél. A c) pontban tehát ugyanannak a jogszabálynak ugyanazt a változatlan tartalmú rendelkezését támadja az indítványozó, a c) pontban megjelölt egyéb feltételek megjelölésével: csak ebben az esetben van szó *res judicatáról*.

2.3. Kijavítás, kiegészítés

A *res judicata* témakörével kapcsolatban merül fel az Abü. által lehetővé tett kijavítás, kiegészítés intézménye.

Az eredeti ügy ismételt, *de a már eldöntött kérdések érdemi felülvizsgálatát – közvetlenül – nem eredményező* vizsgálata egyetlen esetben kerülhet sorra kényszerítően, külső indítvány alapján, mégpedig mindig valamilyen alkotmánybírói tévedés következményeképpen azzal, hogy a jelenlegi előírásrendszer szerencsétlen fogalmazása miatt ekkor sincs érdemi döntési kényszerben az Alkotmánybíróság. Ez az eset pedig akként jelenik meg, hogy az Abü. szerint az Alkotmánybíróság a határozatot név-, szám- vagy más hasonló elírás esetében – *hivatalból vagy kérelemre* – végzéssel bármikor *kijavíthatja*⁷⁴¹.

Ezen túlmenően a testület a határozatát bármikor *hivatalból kiegészítheti*, ha határozatában *nem rendelkezett valamely kérdésről, amelyről a rendelkezés a törvénynél fogva kötelező*⁷⁴². Sajnálatos módon, mivel az Ügyrend a kiegészítés tekintetében nem teszi lehetővé az indítványozást (bár az indítvány a visszautasítása ellenére kiválthat ex officio eljárást), nincs lehetőség e vonatkozásban sem a határozat érdemi felülvizsgálatára. Ez annak ellenére így van, hogy az Alkotmánybíróság határozatával szemben – a döntés hiányossága miatt – a jogszabály-ellenesség vélelmezett. Az erre irányuló indítvány tehát *nem ítélt dologra való hivatkozással kerül visszautasításra* – ugyanis épp azt kifogásolja, hogy az adott kérdésben *nem született* döntés –, hanem indítványozói jogosultság hiányában. Véleményem szerint az Ügyrend e tekintetben korrekcióra szorul, mivel nem célszerű ezt a lehetőséget a hivatalbóli eljárásra szűkíteni. Az pedig még inkább kifogásolható, hogy ezt maga a testület tette meg Ügyrendjében.

A kiegészítéssel összefüggésben érdekes kérdésként merülhet fel, hogy a hivatalból indult kiegészítési eljárás eredménye mennyiben érinti a már meghozott határozat érdemi tartalmát. Előfordulhat ugyanis, hogy a „kiegészítő” határozatban foglalt megállapítások a korábbi döntés tartalmát érdemben módosítják, akár úgy, hogy attól kifejezetten eltérő hatást eredményeznek, akár úgy, hogy azzal együttesen értelmezve adják az Alkotmánybíróság valós, ám a korábbi döntéstől eltérő tartalmú álláspontját.

⁷⁴⁰ Ennek megtételével egyébként maga az Alkotmánybíróság derogálná, illetve kérdőjelezné meg korábbi határozatát, annak kötelező erejét.

⁷⁴¹ Abü. 51. §

⁷⁴² Abü. 52. §

2.4. A res judicata megjelenése a konkrét normakontroll eseteiben

a) A res judicata-ra vonatkozó általános megállapítások – dióhéjban

A res judicata, vagyis az ítélt dolog problematikája az Alkotmánybíróság eljárásában is természetesen megjelenik. A res judicata azt jelenti, hogy az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és a indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani⁷⁴³.

Az Alkotmánybíróság szerint a res iudicata az alkotmánybírósági eljárásban azt jelenti, hogy *ugyanazon jogszabályi rendelkezésre* vonatkozóan *azonos okból, vagy összefüggésben ismételten* előterjesztett indítvány ítélt dolognak minősül, mert az érdemi döntéssel elbírált ügyben hozott határozat az Alkotmánybíróságot is köti⁷⁴⁴. Az „ítélt dolog” tehát az alkotmánybírósági eljárásban azt jelenti, hogy ugyanazon okból⁷⁴⁵ vagy összefüggésben (vagy ugyanazon *időszakra* vonatkozóan) ismételten előterjesztett indítvány *elbírált kérdésnek* tekinthető⁷⁴⁶, az alkotmánybírósági határozattal elbírált nyert norma pedig ítélt dolognak képez⁷⁴⁷.

Ebben az esetben az indítvány visszautasításának, vagy az eljárás megszüntetésének van helye. Nem ítélt dolog, ha az alkotmányjogi panasz nem ugyanazon, hanem más jogszabály – de érdemben azonos tartalmú – rendelkezése ellen irányul⁷⁴⁸.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárást „res iudicata” miatt megszüntette, a korábban már alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály alkalmazhatóságának kizárására irányuló kérelem nem bírálható el⁷⁴⁹.

Az utólagos normakontroll eljárásban *az önkormányzati rendeletek vonatkozásában bizonyos tekintetben nincs res judicata*, mivel amit az Alkotmánybíróság az egyik önkormányzat rendeletével összefüggésben megállapított, a másik önkormányzati rendeletben foglalt, szó szerint azonos rendelkezéseket támadó indítványt nem utasíthatja el a res judicata-ra hivatkozva. Ennek oka részben abban keresendő, hogy itt azonos hatáskörű, ám más illetékességi területtel rendelkező szervekről van szó, melyek esetében az Alkotmánybíróság nem adhat általános tiltást, hanem egyenként szükséges a támadott rendeletek felülvizsgálata. Mindez persze a típusügyek kialakulása miatt a döntéshozatalt lényegesen lerövidítheti, másrészt az önkormányzatok nagy valószínűséggel módosítják a hatályban levő rendeleteiket, amennyiben az Alkotmánybíróság az általuk is alkalmazott megoldási módszert más önkormányzat vonatkozásában alkotmány-, vagy törvénysértőnek találta.

b) Res judicata az alkotmányjogi panasz esetében

⁷⁴³ ABH 2003, 2076.

⁷⁴⁴ Vö. például a 1620/B/1991. AB végzéssel (ABH 1991. 972, 973.), a 35/1997. (VI. 11.) AB határozattal (ABH 1997, 200, 212.), a 938/D/1998. AB végzéssel (ABH 2000, 1071, 1072.), valamint a 794/D/2004. AB határozattal. ABH 2005, 1496.

⁷⁴⁵ Ezzel kapcsolatban lásd például a 66/1995. (XI. 24.) AB határozatot.

⁷⁴⁶ 145/B/1997. AB határozat.

⁷⁴⁷ 1097/B/1993. AB határozat.

⁷⁴⁸ 794/D/2004. AB határozat. ABH 2005, 1496, 1502.

⁷⁴⁹ 442/D/2000. AB végzés, ABH 2003, 1843, 1846.

1/ Az alkotmányjogi panasszal összefüggésben a res judicata problémaköre azzal kapcsolatban jelentkezett, hogy a korábban már vizsgált jogszabályi rendelkezés alkalmazása a későbbi eljárásban – melynek keretében a res judicata kritériumrendszere valóban érvényesül, vagyis az újbóli megsemmisítésre nincs mód – lehetséges-e a már alkotmányellenessé nyilvánított és megsemmisített norma *alkalmazásának* egyedi ügyben való kizárása. A probléma az Alkotmánybíróság egyik 2003-ban, szűk többséggel – 6:5 arányban hozott végzésében⁷⁵⁰ csúcsonyosodott ki, melyben a testület tagjainak többsége ezt a lehetőséget elvetette. *Németh János*, a testület akkori elnöke azonban különvéleményében – melyhez további négy alkotmánybíró csatlakozott – eltérően értékelte a probléma lényegét. Az eltérő értékelés alapja döntően az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegének figyelembe vételéből fakadt. Hasonló módon – az alkalmazással összefüggésben – merül fel az „ítélt dolog” kérdése a konkrét utólagos normakontroll tekintetében is, tehát amikor a bíró által kezdeményezett eljárásban dönt az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróság említett végzésének tárgyalása azonban egy szempontból különösen indokolt. A szűk többség mellett állást foglaló *Kukorelli István* alkotmánybíró párhuzamos indokolásában arra mutatott rá, hogy az alkalmazás kizárásának elrendelését amiatt nem tartotta *szükségesnek*, mivel álláspontja szerint *az Alkotmánybíróság nem talált az alkalmazhatóság kizárását alátámasztó különösen fontos érdeket*⁷⁵¹. Mindez pedig azt jelzi, hogy az Alkotmánybíróság tagjainak többsége egyetértett a már korábban megsemmisített norma alkalmazhatóságának későbbi eljárásban való kizárása bekövetkezhetőségében, vagyis annak nem állja útját a res judicata. Látható tehát, hogy az adott ügyben látszólag kisebbségbe szorult álláspont csupán *az adott ügy sajátosságaira tekintettel* lett kisebbségi álláspont, alkalmazásának lehetőségét tekintve, tehát általánosságban a testület tagjainak többsége elvi jelleggel nem zárta ki. A döntésben alkalmazott megoldás viszont – nevezetesen, hogy az Alkotmánybíróság álláspontjaként a főszabály szerinti tilalom jelenik meg – azt a veszélyt rejti, hogy egy más összetételű testület a korábbi döntést precedensként használva, e megoldás alkalmazhatóságát nem teszi lehetővé.

2/ Áttérve azonban az Alkotmánybíróság res judicatával kapcsolatos gyakorlatának az alkotmányjogi panasz eljárásban való megjelenésére, megállapítható, hogy a res judicata megítélése e hatáskör vonatkozásában is több szegmensre osztható.

a) Abban konszenzus van a testületen belül, hogy az alkotmányjogi panasz alapjaként megjelenő jogszabály ismételt vizsgálatára – így megsemmisítésére – azonos ok alapján nincs lehetőség. E szempontból ugyanis a különvélemény sem szólt a többségi döntés ellen. Az eltérő megítélés az alkotmányjogi panasz másik szegmense, az alkalmazhatóság kizárása tekintetében van. Az Alkotmánybíróságon belül erre vonatkozóan az alábbi nézetek láttak napvilágot.

b) Az Alkotmánybíróság határozata, mint említettem, a mondandó *általánosságát tekintve* e vonatkozásban *nem többségi nézet*. Bár az alkotmányjogi panasz intézménye kettős jellegű – tehát utólagos normakontrollra irányuló indítványt és jogszabály alkalmazhatóságának valamely konkrét perben történő kizárására vonatkozó kérelmet egyaránt tartalmaz –, viszont *e kérelmek elbírálása csak egyazon eljárás keretén belül történhet meg*. A határozat szerint ugyanis *sem az Abtv., sem más törvény nem ad lehetőséget arra, hogy az Alkotmánybíróság valamely jogszabály alkalmazhatóságának kizárásáról – az utólagos normakontrolltól elválasztva – önálló, külön eljárásban döntsön, ha korábban ugyanezen jogszabály alkotmányellenességét már elbírálta*.

⁷⁵⁰ 442/D/2000. AB végzés. ABH 2003, 1843.

⁷⁵¹ 442/D/2000. AB végzés, *Kukorelli István* alkotmánybíró párhuzamos indokolása. ABH 2003, 1843, 1852.

c) Véleményem szerint – és e tekintetben a különvéleményben és a párhuzamos indokolásban megjelenő elvi állásponttal értek egyet – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata és szerepvállalása korántsem zárna ki ennek lehetőségét. A testület ugyanis több esetben eljárta kifejezett törvényi felhatalmazás hiányában úgy, hogy eljárásának alapjaként valamely alkotmányi elvet vagy jogintézményt jelölt meg. Nem érv az alkalmazás kizárásának külön eljárásban történő eldöntése ellen az a határozatban megjelent érv sem, miszerint korábban is elutasította az Alkotmánybíróság e rendelkezésnek a folyamatban lévő perekben való alkalmazhatósága tilalmának megállapítására irányuló kérelmet⁷⁵². Ez ugyanis *azonos* eljárásan belül jelent meg, és az Abtv. által lehetővé tett megoldást takarta. Jelen esetben erről nem beszélhetünk, hanem teljesen más jellegű és típusú problémáról van szó, ami az idézett érveléssel nincs összefüggésben.

A párhuzamos indokolásban foglaltaknak megfelelően „az alkotmánybírósági eljárás tárgya – főszabály szerint – a hatályos és a hatályba még nem lépett jogszabály. A hatályban már nem lévő jogszabályokat az alkotmányvédő testület *kizárólag a konkrét normakontroll eseteiben*⁷⁵³ és csak akkor vizsgál, ha a normakontrollnak *az alkotmánysértés kimondásán túlmutató eljárásjogi következményei lehetnek*”⁷⁵⁴. Kukorelli alkotmánybíró azonban ezt követően ekként fogalmaz: „Jelen ügyben, álláspontom szerint, szintén nem állapítható meg olyan ok, és nincs olyan értékelhető adat, amely az eljárást kezdeményező különösen fontos érdekét valószínűsítene”⁷⁵⁵. Ez az a mondat, amely arra utal – és a párhuzamos indokolás későbbi fejtegetései is ezt támasztják alá –, hogy Kukorelli bíró nem értett egyet a res judicatanak az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkcióját biztosító részével összefüggésben csupán az alapján történő automatikus megállapításával, hogy az alapjogszabály korábban már vizsgálat tárgya volt. Kukorelli alkotmánybíró szerint „az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban kivételesen rendelkezhet arról is, hogy az alkotmánysértőnek talált, már nem hatályos jogszabály általában nem alkalmazható, vagyis a jogszabály a folyamatban lévő, illetve a később induló perekben az eljáró bíróságok által figyelembe nem vehető. [Lásd például a 7/1994. (II. 18.) AB határozatot.] Ilyen esetben azonban nem az eljárást kezdeményező érdeke, hanem a jogbiztonság indokolhatja az általános hatókörű alkalmazási tilalom elrendelését. *Ebben az ügyben, álláspontom szerint, nem indokolt, hogy az Alkotmánybíróság a jogbiztonságra hivatkozással a már hatályon kívül helyezett, de a korábbi jogviszonyokra a folyamatban lévő perekben továbbra is irányadó önkormányzati rendelkezés alkalmazását általános érvennyel megtiltsa. A határozat tehát álláspontom szerint azzal indokolható, hogy az Alkotmánybíróság nem talált az alkalmazhatóság kizárását alátámasztó különösen fontos érdeket*” (sic!)⁷⁵⁶. Mindez egyértelműen utal arra, hogy a párhuzamos indokolás szerzője nem zárta ki az alkalmazás kizárásának lehetőségét olyan esetben, amikor az alkotmányellenesség alapjául szolgáló jogszabály ugyanazon okból korábban már alkotmánybírósági vizsgálat alatt állt. E fejtegetés lényege amiatt jelentős, hogy az Alkotmánybíróság határozatában többséginek látszó érvet kisebbségi nézetté teszi, anélkül azonban, hogy ezt kimondaná. Véleményem szerint azzal, hogy Kukorelli bíró ezt az álláspontját nem különvéleményként, hanem párhuzamos indokolásként fogalmazta meg, s szavazásában nem juttatta kifejezésre az Alkotmánybíróság álláspontja egy részének elfogadhatatlanságát, a későbbi, a res judicatarra vonatkozó gyakorlat következetessége komoly veszélybe került. Amiatt is indokolt lett volna különvéleményben megfogalmazni a leírtakat – ami a döntés érdemét a

⁷⁵² Vö. a 1474/B/1995. AB határozattal. ABH 1996, 742, 744.

⁷⁵³ A szabályozási sajátosságok miatt ilyennek minősül az alkotmányjogi panasz is.

⁷⁵⁴ 442/D/2000. AB végzés, Kukorelli István alkotmánybíró párhuzamos indokolása. ABH 2003, 1843, 1852.

⁷⁵⁵ Uo.

⁷⁵⁶ Uo.

konkrét ügy tekintetében nem változtatta volna meg –, hogy látható legyen: a többségi határozatban *általános szabályként* rögzített nézet nem élvezzi az Alkotmánybíróság tagjai többségének támogatását, mivel a párhuzamos indokolás szerzője csak az adott ügyre vonatkoztatva állt a döntés mellé, ám korántsem elvi jelleggel utasította el az alkalmazhatóság ilyen esetben történő vizsgálhatóságát. Így viszont fontos elvi kérdés körül lett homályos a testület gyakorlat, s féltő, hogy a valójában kisebbségi támogatottságot élvező álláspont a későbbiekben *általános szabályként* megjelenve, kiterjeszti az „ítélt dologra” történő hivatkozási eszköztárat. Éppen emiatt – véleményem szerint – *Kukorelli* István alkotmánybírónak különvéleményben kellett volna megfogalmaznia álláspontját, utalva arra, hogy a határozat rendelkező részével csupán az adott ügy tekintetében ért egyet, ám a döntés elvi alapjait tekintve, a tenorban foglaltakat általános szabályként nem fogadja el. A párhuzamos indokolás rendeltetése ugyanis az, hogy a döntéssel egyetértő, ám más elvi okokból helyesnek tartó alkotmánybíró kifejtheti nézetét. Jelen esetben nem erről, hanem a tenorban foglaltak eltérő irányú (konkrét esetre vonatkozó vagy általánosnak tekintett) értelmezési lehetőségéről van szó.

d) Az alkalmazhatóság tekintetében egyértelműbben fogalmaz a különvélemény. *Németh* János, az Alkotmánybíróság akkori elnöke által megfogalmazott álláspont egyetértett a határozattal a megsemmisítésre irányuló indítvány vizsgálatának megszüntetése vonatkozásában. Más elképzelése volt azonban az alkalmazhatósággal összefüggésben. *Az alkalmazhatóság tekintetében a különvélemény szerint érdemi döntésnek lett volna helye.* *Németh* professzor nem fogadta el a határozatnak azt a megállapítását, mely szerint az alkotmányjogi panaszban megjelenő, utólagos normakontrollra irányuló indítvány és jogszabály alkalmazhatóságának valamely konkrét perben történő kizárására vonatkozó kérelem *elbírálása csak egyazon eljárás keretén belül történhet meg*, és az Alkotmánybíróságnak nincs törvényes lehetősége arra, hogy „valamely jogszabály alkalmazhatóságának kizárásáról – az utólagos normakontrolltól elválasztva – önálló, külön eljárásban döntsön, ha korábban ugyanezen jogszabály alkotmányellenességét már elbírálta”.

da) A különvélemény – szerintem – helyesen rögzíti, hogy az ítélt dolog megállapítása tekintetében nem szabad figyelmen kívül hagyni az Abtv. „eljárásai közötti lényegi különbségeket. Utólagos (absztrakt) normakontrollt bárki érdek nélkül kezdeményezhet. A bírói kezdeményezésnél konkrét esetben – az egyedi döntés meghozatala előtt – kerül sor az alkotmányosság vizsgálatára, ami kihat magára a későbbi bírói határozatra, és ex nunc vagy pro futuro megsemmisítés esetén csak az alkalmazhatóságról való nemleges döntés mentesíti a bírót az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása alól. Alkotmányjogi panasz esetében pedig már egy jogerősen eldöntött ügyben bekövetkezett jogsérelemlről van szó”⁷⁵⁷. Külön figyelmet szentelt a különvélemény arra a hangsúlyos tényre, miszerint az alkotmányjogi panasz lényegét tekintve jogorvoslat. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint ez a körülmény olyannyira hangsúlyos, hogy „az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatti konkrét jogsérelem orvosolhatóságának a hiányában ugyanis az alkotmányjogi panasz nemcsak funkcióját vesztené el”, de azt a sajátosságát is, amely az utólagos normakontrollhoz képest a jogintézményben megnyilvánul. Az indítványozó szempontjából is csak akkor van értelme az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatti panasznak, ha az Alkotmánybíróság eljárása folytán jogséreleme orvosolhatóvá válik”⁷⁵⁸. A testület utalt arra is, hogy a megfelelő törvényi szabályozás hiánya nem jelentheti az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásából eredő jogsérelem orvosolhatóságának a hiányát⁷⁵⁹. Az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy mindaddig,

⁷⁵⁷ 442/D/2000. AB végzés, *Németh* János alkotmánybíró különvéleménye. ABH 2003, 1843, 1847.

⁷⁵⁸ ABH 1991, 272, 281-282.

⁷⁵⁹ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat. ABH 1998, 182.

amíg a törvényalkotó ennek az esetkörnek az eljárásjogi módozatait nem szabályozza, az egyes ügyekben a jogsérelem orvoslásának módját magának az Alkotmánybíróságnak kell meghatározni⁷⁶⁰.

db) Rámutatott a különvélemény továbbá arra is, miszerint az Alkotmánybíróság gyakorlatában volt már példa arra, hogy ítélt dolog esetében megvizsgálta az egyedi ügyben való alkalmazhatóság lehetőségét. A 26/D/1992. AB határozatában⁷⁶¹ ugyanis az ítélt dolognak minősített alkotmányjogi panasz tárgyában az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette, de indokolásában rámutatott, hogy ítélt dologról újabb határozatot hozni nem lehet. Ezért az Alkotmánybíróság a jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására és általános érvényű alkalmazhatóságuk tiltására vonatkozóan csupán utalt említett határozata indokolásának érveire, de mérlegelte az alkotmányjogi panasz betérjesztője érdekét az alkotmányellenesnek minősített jogszabályok konkrét jogesetére való alkalmazhatóságának megtiltásában⁷⁶². A különvélemény felidézi a 938/D/1998. AB végzést is, melyben az Alkotmánybíróság a már elbírált normára alapított alkotmányjogi panaszt visszautasította, azonban az alkotmányjogi panasz tekintetében külön is megvizsgálta az ítélt dolog megállapíthatóságát⁷⁶³. *Németh* alkotmánybíró azonban utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata a res judicata megítélésében nem egységes.

dc) E példákra is tekintettel a különvélemény szerint nem állítható, hogy az alkalmazhatóságról való döntés is erga omnes hatályú lenne. „Az alkalmazhatóság kérdésének elbírálása – azon eseteket kivéve, amikor az Alkotmánybíróság általános érvénnyel dönt az alkalmazhatóságról – mindig egy konkrét ügyben az eljárást kezdeményező különösen fontos érdekének, illetőleg a jogbiztonság követelményének az egyedi mérlegelését jelenti”⁷⁶⁴. Ebből következően állítható, hogy az alkalmazhatóságról hozott döntés is csupán ebben a konkrét esetben minősül ítélt dolognak. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése és 48. §-a értelmében ugyanis az Alkotmánybíróság csak ebben az egy (vagy esetleg egyesítés következtében több) alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogsérelem tekintetében értékelhette a jogbiztonság követelményét, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdekének meglétét⁷⁶⁵.

További adalék a probléma megítéléséhez az a *Németh* alkotmánybíró által említett momentum, hogy a „hatályos magyar polgári perjog szerint, ha valaki a peres eljárás során az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán szenved az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt jogsérelmet – s ez a jogsérelem jogerős bírósági határozatban realizálódik – nincs más lehetősége a jogsérelem elhárítására, csak az alkotmányjogi

⁷⁶⁰ 442/D/2000. AB végzés, *Németh* János alkotmánybíró különvéleménye. ABH 2003, 1843, 1849., valamint 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 187.

⁷⁶¹ ABH 1993, 716.

⁷⁶² ABH, 1993, 716, 717, 718.

⁷⁶³ ABH 2000, 1071.

⁷⁶⁴ 442/D/2000. AB végzés, *Németh* János alkotmánybíró különvéleménye. ABH 2003, 1843, 1850. Az alkotmánybírói joggyakorlatban azonban a vizsgált jogszabály alkotmányellenességének megállapítása nem jár automatikusan azzal, hogy a testület a jogszabály konkrét esetben való alkalmazhatatlanságát is kimondja. Vö. például az 59/1993. (XI. 29.) AB határozattal, illetve *Kukorelli* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával. ABH 2003, 1843, 1852.

⁷⁶⁵ Erre a sajátosságra utal egyébként – a különvélemény által is idézett, a Pp. módosításáról szóló 1999. évi XLV. törvényhez fűzött indokolás egyik megállapítása is. Eszerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz elbírálásakor „értékeli az adott jogszabály alkotmányosságát (hasonlóan, mint ezt az utólagos – absztrakt – normakontroll esetében), illetve egyedileg vizsgálja az Abtv. 48. § (1)-(2) bekezdésében foglalt feltételeket (jogorvoslatok kimerítése, határidő), a panaszos sérelme és az alkotmányellenesség okozati összefüggését, végül a visszamenőleges megsemmisítést megalapozó különösen fontos érdek fennforgását”. 442/D/2000. AB végzés, *Németh* János alkotmánybíró különvéleménye. ABH 2003, 1843, 1850.

panasz”⁷⁶⁶. Igen fontos további jellemzője a magyar perjog jelenlegi szabályozásának az is, hogy „olyankor, amikor az Alkotmánybíróság egy jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést alkotmányellenesség címén már megsemmisített, akkor ennek a megsemmisített, tehát nem létező és ebből következőleg nem is alkotmányellenes jogszabálynak a jogerős döntést megelőző eljárásban történő bírói alkalmazása a ma hatályos polgári perjogi jogorvoslati rendszerben nem orvosolható”⁷⁶⁷.

dd) A fenti érveket összegezve a különvéleményben a alkotmányjogi panasz sajátosságait és a res iudicata jellemzőit egybevetve az alábbi, általam is helyesnek tartott következtetések fogalmazódtak meg.

Egyrészt, bár az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján a „res iudicata az alkotmánybírói eljárásban azt jelenti, hogy ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben ismételten előterjesztett indítvány ítélt dolognak minősül, mert az érdemi döntéssel elbírált ügyben hozott határozat az Alkotmánybíróságot is köti, az alkotmányjogi panasznál azonban az „azonos ok” a korábbitól különböző indítványozó esetében hiányzik. Ennek oka, hogy – bár a támadott jogszabály és az alkotmányos összefüggés azonos – „az alkotmányjogi panasz lényege a ’jogsérelem’ [Abtv. 48. § (1) bekezdése], az ok tehát mindegyik indítványozó vonatkozásában eltérő”⁷⁶⁸. (Az azonos ok tekintetében ugyanis értelemszerűen a kifogásolt alkotmányossági problémát vagy sérelmet, összefüggést kell érteni). Itt jegyzendő meg az alkotmányjogi panaszról az a jellemzője, hogy a sikeres indítvány esetén csak az indítványozó részére áll fenn az a kedvezmény, hogy ügyében az alkalmazhatóságot az Alkotmánybíróság kizárja. Mindez azonban – véleményem szerint – nem jelentheti azt, hogy újabb eljárásban – amikor is már nem hatályos, alkotmányellenes jogszabály alkalmazására kerülne sor, ezt ne lehetne – más jogorvoslati eszköz híján – az Alkotmánybíróság közreműködésével megakadályozni.

Másodsorban, alkotmányjogi panasz esetében az indítványozónak alanyi joga van a döntésre, értelemszerűen a korábban hozott, vonatkozó AB határozat alapján, vagyis elutasítás esetén elutasításra, alkotmányellenessé nyilvánítás és megsemmisítés, vagy a norma vonatkozásában res iudicata megállapítása esetén viszont az alkalmazhatóság kérdésében való döntésre⁷⁶⁹. (Az érdemi döntés viszont – ahogy a különvélemény is utalt rá – értelemszerűen lehet elutasító is.)

c) Res iudicata a bírósági eljárásban megjelenő konkrét utólagos normakontroll esetében

Az Abtv. 38. §-a lehetővé teszi, hogy ha a bíró az eljárásban alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességét észleli, az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybírósághoz fordulhat. E hatáskör gyakorlásakor is csak a már korábban, másik eljárásban megsemmisített norma alkalmazásának valamely új eljárásban való alkalmazási kötelezettségekor merülhet fel. Mivel a probléma e tekintetben azonos az alkotmányjogi panasz eljárásánál elmondottakkal, álláspontom szerint a korábbi megsemmisítéstől a norma alkalmazásának kizárására irányuló eljárás megindítható. Bár megsemmisítés értelemszerűen nem jöhet szóba, a norma alkalmazásának kizárását, vagyis az előírás mellőzését a bíró csakis az Alkotmánybíróság újabb döntésében foglalt, konkrét esetre vonatkozó kizárás elrendelésének ismeretében teheti meg. A korábbi megsemmisítés nem feltétlenül szolgálhat ugyanis a bíró általi automatikus mellőzéshez, mivel előfordulhat, hogy más időszakra és más feltételekkel volt alkalmazandó az alkotmányellenes szabály,

⁷⁶⁶ 442/D/2000. AB végzés, Németh János alkotmánybíró különvéleménye. ABH 2003, 1843, 1850.

⁷⁶⁷ Uo.

⁷⁶⁸ Uo.

⁷⁶⁹ Uo.

mint a későbbi problematikus esetben. Ehhez kapcsolódik, hogy indokolatlan is volna az Alkotmánybíróság eljárását res judicatával befejezni az ilyen jellegű bírói kezdeményezéskor, mivel a bírósági határozat jogerőre emelkedése után, a közlést követő hatvan napon belül alkotmányjogi panasz nyújtható be az ügygel kapcsolatban. Ez pedig indokolatlanná teszi, hogy az azonos végeredmény hosszabb, körülményesebb és költségesebb eljárásban szülessen meg.

d) További érvek az alkalmazhatóság új eljárásban való megtiltásának lehetősége mellett

A határozat szerint sem az Abtv., sem más törvény nem ad lehetőséget arra, hogy az Alkotmánybíróság valamely jogszabály alkalmazhatóságának kizárásáról – az utólagos normakontrolltól elválasztva – önálló, külön eljárásban döntsön, ha korábban ugyanezen jogszabály alkotmányellenességét már elbírálta. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni azt, hogy arra sem ad kifejezett felhatalmazást, hogy az Alkotmánybíróság nem hatályos jogszabályt alkotmányossági kontroll alá vonjon. A testület mégis – meghatározott feltételekkel – eljárta ilyen ügyekben, éppen amiatt, mert a nem hatályos jogszabályt valamely konkrét ügyben alkalmazni kellett. Ugyancsak elbírált az Alkotmánybíróság olyan normákat, melyek formailag – a törvény szabályai szerint – nem tartoztak a hatáskörébe, tartalmilag viszont olyan normának minősültek, melyek vizsgálatára az Alkotmánybíróság felhatalmazást kapott. Alkotmányjogi panasszal kapcsolatos hatáskörében az Alkotmánybíróság egy alkalommal – ugyancsak törvényi felhatalmazás hiányában – megsemmisített konkrét bírósági döntéseket is, mivel másként nem tudta volna az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegét biztosítani⁷⁷⁰.

Éppen emiatt a kizárólag arra történő hivatkozással, hogy az ilyen jellegű eljárásra nincsen törvényi szabály, nem tartom lehetségesnek az Alkotmánybíróság eljárásának megszüntetését, figyelemmel arra is, hogy a jogszabályi rendelkezések összefüggéséből és az alkotmányjogi panasz sajátosságából adódóan is az eljárás indokoltsága mutatható ki.

2.5. A res judicata abszolút jellege ellen felhozható tényezők

A res judicatával összefüggésben megjegyzendő, hogy a rá való hivatkozás a testület részéről több esetben is problematikus lehet. Mindez abból adódik, hogy az Alkotmánybíróság határozatainak – véglegességük és mindenkire nézve megjelenő kötelezőségük ellenére – nem lehet örök érvényűséget tulajdonítani: a társadalmi viszonyok, valamint – az alább áttekintendő egyéb tényezők – változása, folyamatos alakulása ahhoz vezethet, hogy a testület döntését felül kell vizsgálni. E felülvizsgálat azonban – az Alkotmánybíróság függetlenségére tekintettel – csak az Alkotmánybíróság által végezhető el, így csakis a korábbi gyakorlat saját hatáskörben való korrekcióján keresztül következhet be. A főszabályként indítványhoz kötött eljárásindításra tekintettel ez csak akkor valósulhat meg, ha az ilyen jellegű változások megjelenésekor a beérkező indítvánnyal összefüggésben a testület nem alkalmazza a korábbi döntésre (vagy az abban foglalt érvelérendszerre) alapozott visszautasítást (megszüntetés), hanem érdemben elbírálva a kérelmet, eltekint a res judicatara való hivatkozástól.

a) Az Alkotmány módosulásának egyes esetei

Az Alkotmány azon rendelkezésének módosulása, melyen korábban az elutasítás alapult, alapvetően nem befolyásolja az új indítvány sorsát, mivel az alaptörvényi előírás

⁷⁷⁰ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat. ABH 1991, 272.

megváltozása miatt nem beszélhetünk res judicatáról. Ez azonban csak az Alkotmány *tartalmi* változása esetén mondható el. Más a helyzet akkor, ha az Alkotmány rendelkezése tartalmilag nem változik, ám számozásában, elhelyezésében igen. Ekkor – mivel az elutasítás mindig az Alkotmány rendelkezésének tartalmán alapul – res judicatának van helye, azaz az elhelyezés, számozás megváltoztatásától függetlenül érdemi vizsgálat nélkül megszüntethető az eljárás, illetve a vizsgálat megkezdése előtt visszautasítható az indítvány⁷⁷¹.

b) Az Alkotmány változása, illetve az alkotmánybíróági értelmezés módosulása

Az alkotmányváltozás az alaptörvény adott rendelkezésének értelmezésében bekövetkező eltérés, annak szövegszerű módosítása nélkül⁷⁷². Az alkotmányváltozás az alaptörvény hiteles és mindenkire nézve kötelező értelmezését végző szerv által, annak interpretációja, gyakorlata módosulásával következhet be. Ekkor a formailag változatlan előíráshoz a korábbitól eltérő tartalom, értelem kapcsolódik, ami *a testület gyakorlatában is megjelenik*, így a külső szemlélő számára is egyértelműen megítélhető jelenségről lehet beszélni. Az alkotmányváltozás alapjául szolgáló alkotmánybíróági értelmezés-változás nézetem szerint kizárja a testület részéről a res judicata-ra való hivatkozást, annak ellenére, hogy az Abü. alapján az ítélt dolog esete továbbra is fennáll: az indítványozó ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vagy alkotmányos elvre (értékre) építi indítványát, s ezen belül feltehetőleg azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani. Ekkor az indítvány érdemi elbírálása nem sértené a jogbiztonság és az alkotmánybíróági gyakorlat töretlenségének, egységességének, kiszámíthatóságának követelményét sem, mivel azt maga az Alkotmánybíróóság bontotta meg, az alaptörvény adott §-ának, elvének a korábbitól eltérő értelmezés adásával.

c) Az Alkotmánybíróóság tagjai többsége álláspontjának megváltozása

ca) Az alkotmányváltozástól eltérő jelenség, amikor az Alkotmánybíróóság tagjai többsége kicserélődésével a testület többségi véleménye valamely kérdéskörben bizonytalanra, előre nem láthatóvá válik, ám mindez konkrét alkotmánybíróági határozatban még nem tükröződik. Az új tagok nézete azonban gyakran a külső szemlélő számára is előre kalkulálható, nem utolsó sorban az alkotmánybírák korábbi szakirodalmi tevékenysége, illetve más megnyilatkozásai alapján. Ekkor az azonos tartalmú indítvány vizsgálatkor a gyakorlatban valószínűleg nem okozna problémát a res judicata, mivel a tagok többsége – amennyiben nézetük valóban eltér a korábban követett többségi gyakorlattól – amellet foglalkozhat állást, hogy az ítélt dologra való hivatkozással alátámasztott megszüntetés helyett érdemben elbírálja a beadványt, s a testület a határozatával – érvényesítve az új tagok többségének álláspontját – „megtöri” a korábbi gyakorlatot, amelytől való eltérést természetesen indokolnia kell. Kérdéses persze, hogy mi történik abban az esetben, ha a beadványt már a Főtitkárságon „visszafordítják”, vagy, ha (például eltérő összetételű tanácsban való eljárás miatt) esetleg fel sem figyelnek a bírák a

⁷⁷¹ Más a helyzet az utólagos normakontroll tekintetében, ahol is a vizsgált norma tartalmilag új jogszabályi rendelkezésként történő megjelenése ugyan kizárja a res judicatát, ám az eljárás végeredménye az Alkotmánybíróóság gyakorlata szerint a korábbi érvek alapján történő elutasítás lesz. Vö. például a 71/B/2003. AB határozattal.

⁷⁷² Vö. *Petrétei* József: Alkotmány és alkotmányosság. In Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. (szerk. Kiss László). Pécs, 1996, 100. o.

korrekciós igényre. E tekintetben jelentős szerepe lehet az indítványozó jogi képzettségének, vagyis annak, hogy megfelelően érveljen az időközbeni változásból eredő, eltérő határozat iránti igény mellett.

cb) Más kérdés az, hogy az új összetételű Alkotmánybíróság tagjainak többsége mit preferál inkább: nézetének *mihamarabbi* érvényre juttatását az indítvány alapján történő eljárással, vagy az ügyteher csökkentését az eljárás – res judicata-ra való hivatkozással történő – megszüntetésével. (Akár azzal, hogy a későbbiekben még úgysis lesz lehetőségük a korábbi gyakorlattól eltérő álláspontjukat megfelelő indítvány esetén kinyilvánítani, s ezzel a korábbi felfogást megváltoztatni). Mindazonáltal igen valószínűtlen, hogy a korábbi alkotmánybírói gyakorlattal egyet nem értő többség a res judicata-ra hivatkozással a könnyebb utat választaná, vállalva annak veszélyét, hogy a későbbiekben ismét szembesülnie kell hasonló problémával.

cc) Az Alkotmánybíróság többségi nézetének megváltozásával és az ezzel kapcsolatos esetleges alkotmánybírói nézet módosulásával összefüggésben az alábbi szempontok juthatnak szerephez.

cca) Elsőként az Alkotmánybíróság és tagjai *függetlenségéből* kell kiindulni. A függetlenség többek között azt is jelenti, hogy az alkotmánybíró nem utasítható, és *kizárólag* lelkiismerete és az Alkotmány, valamint az alkotmányos jogszabályok figyelembe vételével alakíthatja ki szavazatát. Erre tekintettel aligha lehetne elvárni a res judicata-ra és az annak alapjául szolgáló – ám nem minden esetben beszámítási pontként megjelenő – jogbiztonságra hivatkozva, hogy a testület új tagjai automatikusan, esetleg meggyőződésükkel ellentétben kövessék az elődeik által kialakított gyakorlatot, vagy a saját álláspontváltozásuknak ne adhassanak hangot. Ez az alkotmánybíró lelkiismerete szerinti véleményalakítás lehetőségéből is levezethető, amely – nézetem szerint – a véleménynyilvánítás szabadságának egyik speciális csoportja, az alkotmánybírók tekintetében érvényesülő válfaja. Hozzá kell tenni azonban, hogy a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – amely a bírókkal kapcsolatban merült fel – „a tanácsban eljáró, a határozathozatalnál kisebbségben maradt bírónak a különvélemény megfogalmazásához való joga és a véleménynyilvánítási szabadsága között nincs összefüggés⁷⁷³. Ezzel szemben a német gyakorlat alapján a különvélemény az „alkotmánybírói vélemény szabadsághoz” való, alkotmányjogilag garantált jogként, másrészt az alkotmánybírónak a lelkiismerete követéséhez való jogaként, garanciaként jelenik meg⁷⁷⁴. Jómagam inkább az utóbbi állásponttal tudok azonosulni.

Az alkotmánybíró nézetének megváltozásával (vagy új bíró által hozott eltérő álláspont megjelenésével) összefüggésben is felvethető azonban, hogy önmagában ez – mint szubjektív tényező – elég-e a testület gyakorlatának módosulásához, vagy szükség van valamilyen objektív okokra is ahhoz, hogy a változást megfelelően indokolni lehessen. Bár a bírói vélemények változhatnak, furcsán hatna az eltérő álláspont indokolásaként a következő: „a testület a korábbi gyakorlattól eltérően úgy látja, hogy”. Ezzel együtt – véleményem szerint – az új nézet megfelelő indokoltsága és indokolása kellő objektivitást ad a többség által igényelt változásnak.

ccb) Ehhez szorosan kapcsolódó tényező, hogy az „ítélt dologra” történő hivatkozás önmagában nem állhatja útját az alkotmányértelmezési módszerek alkalmazásának sem, mely utóbbi gyakran a res judicata jogkövetkezményei ellen hathat. Nem kizárt ugyanis (sőt, nagyon is valószínű), hogy a testület összetételében bekövetkezett változások az alkotmánybírói alkotmányértelmezés módszerét is érintik, ami a korábbi megoldási

⁷⁷³ 385/B/1999. AB határozat. ABH 2002, 982, 984.

⁷⁷⁴ Részletesen kifejtve: Christian *Starck*: Sondervoten überstimmter Richter und Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses – de lege lata. In.: Landesverfassungsgerichtsbarkeit. Teilband I. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1983. 294. o.

módok színesedését eredményezheti. E lehetőségnek önmagában a res judicata-ra való hivatkozás nem lehet akadálya.

d) Az „élő jog” módosulása

Az Alkotmánybíróság döntésének kialakításakor – amennyiben ez szükséges és egyáltalán szóba jön (jöhet) –, figyelemmel van az ún. „élő jogra”, azaz a vizsgálandó jogszabálynak a jogalkalmazói gyakorlatban megjelenő egységes értelmezésére. A res judicata jogkövetkezményei alkalmazásának lehetetlenségéhez vezethet, ha a jogszabály jogalkalmazói gyakorlatban követett egységes értelmezése, alkalmazása jelentősen megváltozik⁷⁷⁵. Ebben az esetben – az alkotmányváltástól eltérően – nem az Alkotmány, hanem a vizsgálandó jogszabály vonatkozásában következik be változás, mégpedig akként, hogy annak tételes rendelkezése, szövege változatlan marad, csak értelmezése módosul. Az élő jog változásának *bizonyításával* az indítványozó – véleményem szerint – sikerrel hivatkozhatna a res judicata alkalmazhatatlanságára, így az Alkotmánybíróságnak új eljárásban, ismételten vizsgálnia kellene az adott jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát. Indokolt volna azonban már az indítványban jelezni és tényekkel alátámasztani a korábbi jogalkalmazói gyakorlat módosulásának tényét, mivel az Alkotmánybíróság hivatalból nem vizsgálja, hogy az azonos jogszabályi rendelkezés mögött időközben megjelent-e új jogalkalmazási gyakorlat, vagy az addig megszokott interpretáció húzódik meg a norma formális, hivatalos lapban közzétett megnyilvánulási módja mögött.

e) A res judicata és az „alkotmányos követelmények” viszonya

Sajátos módon merül fel a res judicata problematikája abban az esetben, ha a testület a korábbi eljárásában már vizsgálta az adott norma alkotmányosságát, és az alkotmányellenesség megállapítása és az azzal járó megsemmisítés helyett – kialakult gyakorlatának megfelelően, a hatályos jog kimélete érdekében – *alkotmányos követelmény* megfogalmazásával hatályban tartotta az ominózus jogszabályi rendelkezést. Ebben az esetben a res judicata-ra való hivatkozás aligha állhatja útját az újabb eljárásnak abban az esetben, ha az indítványozó szerint a bírói (jogalkalmazói) gyakorlat továbbra sem az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező részében megfogalmazott alkotmányos követelmény figyelembe vételével, hanem az abban foglaltakkal ellentétes interpretációt alkalmazva, alkotmányellenes értelmezéssel alkalmazza a rendelkezést. Ekkor ugyanis az Alkotmánybíróságnak el kell járnia, és az alkotmányellenességet hatékonyan ki kell küszöbölnie. Erre egyébként maga az Alkotmánybíróság is utal az egyik belső állásfoglalásában. Eszerint a bírói jogalkalmazással kapcsolatos alkotmányossági kifogás (alkotmányjogi panasz) kétlépcsős alkotmánybírósági eljárást eredményezhet. Ha a bírói gyakorlat a vizsgált jogszabályt alkotmányosértő módon alkalmazza, az Alkotmánybíróság határozatban mondja ki a jogszabály alkotmányos tartalmát. Amennyiben a bírói gyakorlat figyelmen kívül hagyja az Alkotmánybíróság határozatát, s emiatt a jogszabály változatlanul alkotmányosértő jogalkalmazás eredményeként hatályosul, az Alkotmánybíróság az „élő jog” elve alapján megsemmisíti a vizsgált jogszabályt⁷⁷⁶.

3. A tartalmi elvárásoktól való eltekintés esetei az indítványnál

⁷⁷⁵ Például a korábbi jogalkalmazói gyakorlatot gyökeresen borító jogegységi határozat megjelenésével.

⁷⁷⁶ 1/1993. (IX. 13.) TÚ. Áf. a bírói jogalkalmazás alkotmányossági felülvizsgálatánál követendő alkotmánybírósági gyakorlatról.

Korábban már volt szó róla, hogy az Alkotmánybíróság az indítvány elfogadásakor csak a formai szempontok figyelembe vételénél “lágyszívű”; a tartalmi elvárásokat a testület a lehető legszigorúbban betartatja az indítványozókkal. Mindamellet van néhány olyan kivétel, amely a tartalmi szempontok alóli részbeni vagy teljes felmentést adott a testület gyakorlatában, akár általános, akár egyedi jelleggel, s csak rövid, átmeneti időszakra vonatkozóan. Ezek érintőleges ismertetése nem mellőzhető az Alkotmánybíróság eljárásának megismeréséhez.

a) Korábban szó volt róla, hogy az eljárás lefolytatásának egyik feltétele a vélelmezett sérülő alkotmányi rendelkezések pontos megjelölése. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ez annyiban módosul, hogy ha az indítvány ugyan nem tartalmazza az alkotmányi szakasz pontos megjelölését, vagy elírás következtében azt tévesen jelöli meg, ám vagy annak szó szerinti idézéséből, vagy a tartalmi hivatkozásból egyértelműen kiderül a kérelem célja és tartalma, a testület eljár a kérelemben foglaltak szerint.

b) Az Alkotmánybíróság működésének kezdetén a jogvédelem szempontjait az *expressis verbis* törvényi előírás elé helyezve egy bizonyos esetben eltekintett az alkotmányjogi panasz beadásának eljárási határidejének túllépésétől. Az alkotmányjogi panasz törvényi szabályozása ugyanis a laikus számára – amennyiben figyelmetlenül olvassa a jogszabályt – félreérthető. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint ugyanis alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek jogsérelme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatt következett be, s a fél a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, illetve nincs számára jogorvoslat biztosítva. A (2) bekezdés azonban tartalmazza azt a kitétel, mely szerint a panasz beadásának határideje a jogerőtől számított hatvan nap. A laikusok többsége, akinek a jogerő fogalma nem sokat mondott, illetőleg észre sem vette a (2) bekezdésben elbújtatott szabályt, netán ellentmondásosnak tartotta a két rendelkezést, úgy vélte, hogy mivel neki a rendelkezésre álló jogorvoslatokat ki kell merítenie, ez az ún. rendkívüli, vagyis a jogerő beállta után igénybe vehető jogorvoslatokra is vonatkozik. Ennek az lett a következménye, hogy a fél a jogerő után felülvizsgálati kérelmet, illetőleg perújítási igényt terjesztett be, majd ennek sikertelen lefolyása után – amely akár évekig is eltarthat – a végső határozat kézhezvételétől számított hatvan napon belül beterveztette alkotmányjogi panaszát az Alkotmánybíróságnál. Ekkor azonban a jogerőtől számítva már réges rég eltelt a hatvan nap, így az Alkotmánybíróságnak formálisan visszautasító döntést kellett volna hoznia. A testület azonban rövid ideig elfogadta az ilyen jellegű kérelmeket, majd rövid idő elteltével “tiszta vizet öntött a pohárba”: utalt arra, hogy az addigi alkotmánybírósági gyakorlatból a potenciális indítványozók számára világossá válhatott a törvény helyes értelmezése, emiatt a hasonló beadványokra a jövőben visszautasítás vár. Azóta az Alkotmánybíróság ebben az eljárásban a jogerő utáni hatvan napos határidőt érvényre juttatja és ahhoz igazodik.

I) Az Alkotmánybíróság döntései

1. Határozat és végzés

Az Abü. XI. fejezete, “az Alkotmánybíróság döntései” cím alatt, a 41. §-tól az 55. §-ig terjedően tartalmazza a határozatokra és a végzésekre vonatkozó legfontosabb szabályokat.

Eszerint az Alkotmánybíróság döntéseit zárt ülésen hozza meg. Az Alkotmánybíróság az ügy érdemében határozattal, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzéssel határoz. A határozatot “A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN” hozza. Az Alkotmánybíróság érdemi határozatával elbírálja a tárgyalt indítványt, és dönt az elbírálással szükségszerűen összefüggő kérdésekben (43. §), mint például a megsemmisítés hatálya, vagy a már hatályát veszített jogszabály alkalmazási tilalmának kimondása.

Az Alkotmánybíróság határozatait az Abtvj2. két típusra osztja: egyrészt az ugyancsak határozatnak nevezett csoportra, mellyel a testület az ügy érdekében vagy az ideiglenes intézkedés tárgyában dönt, másrészt a végzésekre, mellyel minden más kérdésben való döntés történik. A szabályozás további elemeivel kapcsolatban azonban nem kérdéses, hogy azok a tágabb értelemben vett határozatokra, vagyis a határozatot és a végzést is magában foglaló aktuscsoportra vonatkoznak.

A végzések tekintetében az Abtvj2. 37. §-a alapján főszabályként a határozatokra vonatkozó előírások érvényesek. Mindössze annyi eltérést fogalmaz meg az Abtvj2., hogy a bizonyítás tárgyában és az eljárás folyamán hozott végzések tekintetében nem állít fel indokolási kötelezettséget. Az „eljárás folyamán hozott” kifejezés itt értelemszerűen minden, nem az adott ügyet befejező végzésre értendő, ugyanis valójában az eljárás „folyamába” az azt lezáró aktus is beletartozik. Helyes értelmezéssel azonban az indokolási kötelezettség elhagyásának lehetősége csak a közbenső végzésekre vonatkozik, ami egyébként abból is adódik, hogy e kivételt külön nevesítené az Abtvj2.

2. Határozathozatal

a) A *határozathozatallal* összefüggésben az Abü. akként rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság a határozatát szavazással hozza meg. *Az alkotmánybírák a szavazásnál nem jogosultak tartózkodni* (45. § (1) bekezdés); arra csak az ún. egyéb határozatok meghozatalakor van joguk és lehetőségük. Szavazategyenlőség esetén az Abtv. 30. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés az irányadó, vagyis az elnök szavazata dönt.

b) Az Abtv. – az alkotmánybíró függetlenségének fontos biztosítékeként – lehetőséget teremt arra, hogy a véleményével kisebbségben maradt alkotmánybíró a döntéshez különvéleményt írjon. Az Abü. szerint a szavazásnál kisebbségben maradt alkotmánybíró az ülés által megvitatott eltérő álláspontját, indokaival együtt – *különvélemény* formájában – írásba foglalhatja és a határozathoz csatolhatja. Különvéleményt értelemszerűen az az alkotmánybíró csatol a határozathoz, aki nem ért egyet az abban foglalt döntéssel, *illetve annak valamely részével* és az annak alapját képező megállapításokkal. A különvélemény ugyanis gyakran nem az egész döntés, hanem annak csak meghatározott megállapításai ellen irányul. Számos alkalommal előfordul az is, hogy a különvélemény nem az ügy tartalmi lényegére, hanem a megsemmisítés módjára vonatkozik.⁷⁷⁷ Fontos azonban, hogy a különvélemény jelenjen meg az Alkotmánybíróság ülésén, tárgyalásán is: ennek jelentősége abban áll, hogy a testület minden álláspontot megvitathasson, illetve a döntés a lehető legsokoldalúbb elemzés és probléma-áttekintés következtében szülessen meg, másrészt tisztességtelen volna, ha az ülés menetét esetleg több tárgyalási fordulón keresztül csendben szemlélő alkotmánybíró meglepetésszerűen jelentené be különvélemény-írási szándékát.⁷⁷⁸ Ekkor ugyanis elfordulhatna, hogy éppen az ő különvéleménye következtében fordulna meg a többségi arány, ami a tervezet elvetéséhez vezethetne és új megoldás kialakítását igényelné. A különvéleményt – a határozathoz hasonlóan – természetesen indokolni szükséges; nem elég a “nem értek egyet a határozattal – X. Y. alkotmánybíró” mondatot az iratokhoz csatolni. A különvélemény írása jelenleg nem

⁷⁷⁷ Így például az 5/1990. (IV. 9.) AB határozat esetében a döntéssel teljesen egyetértő *Kilényi Géza* alkotmánybíró kizárólag amiatt maradt különvéleményben, hogy az adott jogszabályi rendelkezést nézete szerint nem ex nunc, hanem visszamenőleges, ex tunc hatállyal kellett volna megsemmisíteni.

⁷⁷⁸ Ennek valószínűsége azonban módfelett csekély.

kötelező: így előfordulhat olyan eset, hogy a tervezetet opponáló alkotmánybíró nem ír különvéleményt⁷⁷⁹. A különvélemény jelentősége abban jelölhető meg, hogy az egyrészt az alkotmánybírói vélemény szabadsághoz való jog nyilvánulása, másrészt a jogfejlesztésre is hatása lehet: az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem egy olyan eset volt, amikor az egykori különvélemény az idők során többségi állásponttá vált.⁷⁸⁰ Ezen túl az, hogy az alkotmánybíró a feladatát a legjobb tudása szerint látja el, magában foglalja, hogy a többségtől eltérő véleményét írásba foglalja és azt nyilvánosságra hozza. A különvélemények iratokhoz csatolására biztosított időtartam – az írásba foglalt döntés kézbesítésétől számított négy munkanap – még a jelentős terjedelmű különvélemények esetében is elég, mivel az adott alkotmánybíró már a határozat alakulásának folyamatában látja, hogy a végső döntéssel nagy valószínűség szerint nem ért egyet, így már időközben is alakíthatja ellentétes álláspontját.

c) A döntés érdemével egyetértő alkotmánybíró a többségtől eltérő és az ülés által megvitatott indokait – párhuzamos indokolás formájában – írásba foglalhatja és a határozathoz csatolhatja. Bár az Abtv. nem nevesíti külön, ám már a testület működésének első évétől nagy szerepet kaptak a párhuzamos indokolások, melyek 1994-ig “párhuzamos vélemény” elnevezéssel éltek a gyakorlatban. A párhuzamos indokolás abban tér el a különvéleménytől, hogy az adott alkotmánybíró ez esetben egyetért az ügy lényegével, ám a döntés végeredményét részben vagy egészben más indokok alapján tartja levezethetőnek és alátámaszthatónak, mint a többségi határozat.

Nem kizárt, hogy esetenként az indokok többféleségét felmutató alkotmánybíró különvéleményt és párhuzamos indokolást is csatol ugyanahhoz a döntéshez, ami azonban igen ritkán jelentkezik a testület gyakorlatában.⁷⁸¹ Ezen túl előfordul, hogy az előadó alkotmánybíró is – a sajátjaként vállalt tervezettel szemben – párhuzamos indokolást, sőt különvéleményt ír. A saját tervezethez csatolt párhuzamos indokolás oka az, hogy a többség az érveket nem fogadja el az előadó alkotmánybíró által képviselt teljességükben, ám a nevezett bíró ennek ellenére – fenntartva párhuzamos indokolás csatolási jogát – a testületi álláspontnak megfelelően átdolgozza tervezetét. Az abból kimaradt nézetei a párhuzamos indokolásban jelennek meg. Az előadó bíró által írt különvélemény – mint látszólagos paradoxon – indoka pedig az, hogy amennyiben az ülés menete alatt észlelhető, hogy a bíró tervezete láthatóan nem kap szavazattöbbséget, az alkotmánybírónak az ügy visszaadásán lehetősége van arra is, hogy a többségi nézetnek megfelelően átdolgozza a tervezetet. Ekkor a saját, eredeti nézete értelemszerűen csak különvéleményként tükröződhet. Amennyiben az adott alkotmánybíró ebben az esetben különvéleményt ír, nem róható fel neki, hogy esküjével szemben, nem legjobb meggyőződése szerint látta el feladatát.

d) A különvéleményt, illetőleg a párhuzamos indokolást az írásba foglalt döntés kézbesítésétől számított négy munkanapon belül kell írásban az iratokhoz csatolni.

⁷⁷⁹ Az ezzel kapcsolatos problémákat vö. Sólyom László: A “nehéz eseteknél”... 33. o., valamint Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság és az alkotmánybírák... 599.-600. o.

⁷⁸⁰ Példaként néhány eset. Sólyom Lászlónak a 2/1990. (II. 18.) AB határozathoz csatolt különvéleménye a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatban többségi álláspontként jelentkezik; Ádám Antal alkotmánybíró 38/1993. (VI. 11.) AB határozathoz csatolt különvéleménye a 45/1994. (X. 21.) AB határozatban vált többségi állásponttá, Kilényi Géza alkotmánybíró 26/1993. (IV. 28.) AB határozathoz fűzött különvéleménye a “Bokros-csomag” határozatokban részben, az 57/1991. (XI. 8.) AB határozathoz csatolt különvéleménye pedig a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban jelenik meg többségi álláspontként, míg Kiss László alkotmánybíró 28/1998. (VI. 16.) AB végzéshez csatolt különvéleménye a 24/1999. (VI. 30.) AB határozatban vált többségi nézetté. A felsorolás a részbeni átfordulások sokasága miatt értelemszerűen nem teljes.

⁷⁸¹ Eddig az Alkotmánybíróság elnöke, Sólyom László és Kilényi Géza alkotmánybíró élt ezzel a lehetőséggel.

Természetesen mind a különvéleményt, mind a párhuzamos indokolást író alkotmánybírónak alá kell írnia a határozatot; ennyiben a testületi álláspont egysége is megjelenik. A különvéleményt és a párhuzamos indokolást a határozattal együtt kell közzétenni.

Az Abtvj2. továbbra is lehetőséget biztosít különvélemény, illetve párhuzamos indokolás megfogalmazására, ám ez – remélhetőleg⁷⁸² – ezentúl sem lesz kötelező a tervezetet nem vagy más indokok alapján támogató alkotmánybíró részéről. A különvéleményre és a párhuzamos indoklásra vonatkozó előírások annyiban változnak, hogy a kisebbségben maradt alkotmánybíró álláspontját már akkor is csatolhatja az iratokhoz, ha az ülésen azt előadta, és a korábbi előírástól eltérően nincs szükség annak megvitatására. Az Abtvj2. megfogalmazásában az érintett alkotmánybíró „az ülésen előadott” eltérő álláspontját vagy a többségtől eltérő indokait írásba foglalja és az iratokhoz csatolja. Az Abtvj1. ezzel kapcsolatban feltételes módot használt, szerencsésebb lenne az új törvényben is ezt alkalmazni.

e) A határozatot akkor lehet meghozottnak tekinteni, ha a szavazásban részt vett alkotmánybírák az írásba foglalt határozat–tervezetet aláírták. A döntéshozatalban részt vett, de a határozatot akadályoztatása miatt aláírni nem tudó alkotmánybíró helyett a határozatot a testület elnöke vagy egy másik alkotmánybíró írja alá. A határozatot a zárt ülésen részt vett alkotmánybírák betűrendben írják alá: „előadó alkotmánybíró”-ként kell megjelölni a határozat tervezetét *előkészítő* alkotmánybíró. Teljes ülésen hozott határozat esetén meg kell jelölni az Alkotmánybíróság elnökének, illetőleg helyettes elnökének személyét. A korábbi szabályhoz képest módosulás, hogy az előadó alkotmánybíróként nem a határozatot *elkészítő*, hanem „csak” *előkészítő* alkotmánybíró jelölik, ezzel is hangsúlyozva, hogy a határozat – az előadó alkotmánybírónak a tervezet megfogalmazásában játszott meghatározó szerepe, dominanciája ellenére – az egész testület munkája alapján nyerte el végső formáját.

3. A határozat tartalma

Az Alkotmánybíróság határozata bevezető részből, rendelkező részből és indokolásból áll. A bevezető rész tartalmazza az ügyszámot és az eljárás tárgyának megjelölését. A határozat rendelkező része tartalmazza az Alkotmánybíróság érdemi döntését és a határozat közzétételére, továbbá jogszabály megsemmisítése esetén, a megsemmisítés terjedelmére és a hatályvesztés időpontjára vonatkozó rendelkezést. Jogszabályi rendelkezés részbeni megsemmisítése esetén a határozat rendelkező része megállapítja a hatályban maradó jogszabályi rendelkezés szövegét is. A határozat indokolásának tartalmaznia kell a megállapított tényállást, az arra vonatkozó bizonyítékok megjelölésével, röviden ismertetni kell az indítványt, és hivatkozni kell az Alkotmányra, illetőleg azokra a jogszabályokra, amelyekre az Alkotmánybíróság döntése alapul.

Az indokolás csak rövid, egyszerűbb ügyekben nem tagolódik jelentősen, komolyabb, nagyobb terjedelmű határozatok esetében általában három fő részre osztható, melyek közül az utolsó tovább tagolódhat, az indokolás összetettsége, illetve mélysége függvényében. A hármas tagolás *első része* az indítvány tartalmának rövid ismertetése, tételesen megjelölve és pontokban elkülönítve az indítványban foglalt egyes kérelmeket. E részben történik az indítványozó által támadott rendelkezések, valamint a hivatkozott alkotmányi szabályok *megjelölése* is. *A második részben* a jogszabály–ismertetést végzi el az Alkotmánybíróság:

⁷⁸² Az Abtvj2. ugyanis a különvélemény vagy a párhuzamos indokolás csatolására vonatkozó szakaszban nem feltételes, hanem kijelentő módot használ.

elsőként az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseit sorolják fel – szövegezéssel együtt természetesen –, majd az alacsonyabb rangú jogszabályok ismertetése következik. Fontos, hogy a jogszabályok hivatkozott, illetve támadott rendelkezéseinek szövege mindig megjelenik e részben. Ennek indoka az, hogy egyrészt követhető legyen az indokolás logikája, annak felépítése, másrészt, hogy a későbbi visszakeresésénél, illetve a döntéshez való “visszanyúláskor” ellenőrizhető legyen, hogy az elbírálás idején a testület a jogszabály mikori szövegét alkalmazta. Ennek az esetleges jogszabályváltozásnál, a hasonló ügyek eldöntésénél, valamint a res judicatanál is jelentősége van. *Az indokolás harmadik része* az eset tulajdonképpeni megoldása: itt kerül sor a probléma áttekintésére, az elemzésekre, az ügy konklúziójának kialakítására.

A végzésre a határozatra vonatkozó rendelkezések megfelelően irányadók; a bizonyítás tárgyában, továbbá az eljárás folyamán hozott végzést nem kell külön indokolni.

4. Az Alkotmánybíróság egyéb határozatai

Az Abü. 50. §-a szerint a teljes ülés az Alkotmánybíróság működését érintő szervezeti és személyi kérdésekben dátum és “Tü. hat.” megjelöléssel, évi folyamatos sorszámozással *teljes ülési határozatokat* hoz. A teljes ülés a határozatokat szótöbbséggel hozza meg. Az alkotmánybíró – érintettség vagy elfoglaltság okából – jogosult a döntéstől tartózkodni. A meghozott határozatok a teljes ülési “Emlékeztetők” mellékletei. A határozatokat a teljes ülés elnöke és az Alkotmánybíróság főtíkára, a teljes ülés döntése alapján pedig a határozat hozatalában résztvevő alkotmánybírák írják alá.

5. A határozat kijavítása és kiegészítése

Az Abü. 51.–52. §-ai szerint az Alkotmánybíróság a határozatot név-, szám-, vagy más hasonló elírás esetében – *hivatalból vagy kérelemre* – végzéssel bármikor *kijavíthatja*. Az Alkotmánybíróság határozatát bármikor *hivatalból kiegészítheti*, ha határozatában nem rendelkezett valamely kérdésről, amelyről a rendelkezés törvény erejénél fogva kötelező. Kérelemre történő *kiegészítésre* eszerint nincs lehetőség.

Az határozat kijavítására és kiegészítésére vonatkozó, jelenleg az Ügyrendben található szabályok némiképpen megváltoztatva szerepelnek az Abtvj2.-ben. A jelenlegi megoldás ugyanis csak a kijavítás esetében teszi lehetővé mind a hivatalból, mind a kérelemre történő eljárást. A kiegészítésre jelenleg csak hivatalból van lehetőség. Hozzá kell tenni, hogy a korábbi ügyrend a kijavítást is csak hivatalból tette lehetővé. Az Abtvj2. ezzel szemben mind a kijavítás, mind a kiegészítés vonatkozásában lehetőséget nyújt a hivatalbóli és a kérelemre történő eljárásra is. Az Abtvj2.-ből azonban hiányolható, hogy melyik eljárási cselekményt milyen aktussal lehet elvégezni. A jelenlegi Ügyrend a kijavítást végzéssel rendeli korrigálni, míg a kiegészítésről hallgat a szabályozás, de – mivel az lényegi, tartalmi kérdést érint –, mindenképpen határozati szintű döntésre van szükség. Ez a különbségtétel az Abtvj2.-ben is elvégezhető, bár hiánya az Ügyrendben való szabályozás lehetősége miatt valószínűleg nem okoz problémát az Alkotmánybíróság ülésein.

Az Abtvj2. is – éppúgy, mint a jelenlegi Ügyrend – csak lehetőségként fogalmazza meg a kijavítást és a kiegészítést is. Véleményem szerint egyik eljárási cselekmény lefolytatása sem lehet mérlegelés tárgya akkor, ha a korábbi döntés áttekintésénél kiderül: elírás történt

benne, tehát kijavításra szorul. Fokozottan érvényes ez a kiegészítés esetében, ugyanis az Abtvj2. szerint erre akkor kerülhet sor, ha az Alkotmánybíróság nem döntött az indítványba foglalt valamely kérelemről, illetőleg⁷⁸³ olyan kérdésről, amelyről a rendelkezés az Alkotmány és e törvény értelmében kötelező. Eltekintve attól, hogy az „és” szócska helyett a „vagy” használata pontosabb lenne, nem vitatható, hogy amennyiben a testületnek alkotmányi vagy törvényi kötelezettsége rendelkezni valamely kérdésben, ennek elmaradása esetén a kiegészítés – vagyis az elmaradt aktus pótlása – nem lehet mérlegelés tárgya.

6. A határozat közlése és kihirdetése

Az Alkotmánybíróság a határozatát és a végzését kézbesítés útján közli az indítványozóval és azzal az érdekelttel, akinek a részére a közzétételt szükségesnek tartja, egyúttal az Alkotmánybíróság hivatalos lapjában közzéteszi. A tárgyaláson hozott végzést az ülés elnöke szóban hirdeti ki; a részt nem vevő érdekelttel kézbesítés útján közli. Az Alkotmánybíróság elrendelheti az ügy érdemében hozott határozatának zárt vagy nyilvános ülésen való szóbeli kihirdetését. Ennek időpontját az ülés elnöke tűzi ki. Az írásba foglalt határozatot – esetenként a testület által előzetesen elfogadott rövidített tartalmú indokolással – az ülés elnöke hirdeti ki.

A határozat közzététele kapcsán figyelemre méltó az Abtvj2.–nek az az elképzelése, hogy mind a határozatokat, mind a végzéseket az Alkotmánybíróság honlapján is hozzáférhetővé kell tenni. Az erről szóló 38. § (2) bekezdése azonban akként rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság a határozatait a Magyar Közlönyben is közzéteszi. Felmerül a kérdés, hogy ez esetben mennyivel csökken az Alkotmánybíróság hivatalos lapjának jelentősége. Az Abtvj1. még azt határozta meg, hogy mely határozatokat kell közzétenni az Alkotmánybíróság hivatalos lapján kívül a Magyar Közlönyben is. Eszerint ilyen közzétételi forma alá esett volna az ideiglenes intézkedésről szóló határozat, a jogszabály vagy a jogegységi határozat megsemmisítéséről, az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelmezéséről, valamint a mulasztás megállapításáról szóló határozat. Az Alkotmánybíróságnak természetesen továbbra is lehetősége van egyéb esetekben is közzétenni határozatát a Magyar Közlönyben. E megoldás szerencsésebbnek tűnik, mint az újabb változatban foglalt elképzelés.

Az Abtvj2. az állami és az önkormányzati irányítás egyéb jogi eszközeivel⁷⁸⁴ összefüggésben is tartalmaz regulációt, mely szerint az ilyen aktusok megsemmisítéséről szóló határozatot abban a hivatalos lapban is közzé kell tenni, ahol azt kihirdették.

Némileg pontosításra szorul azonban a kézbesítésről szóló (4) bekezdés. Eszerint az Alkotmánybíróság a határozatait és a végzéseit kézbesítés útján közli az indítványozóval és más érdekelttel. A korábbi tervezet szerint jogegységi határozat megsemmisítéséről szóló döntést a Legfelsőbb Bíróság elnökének is meg kellett volna küldeni, ez az Abtvj2.–ben már nem szerepel.

A jelzett pontosítási igények az alábbiak lehetnek. Egyrészt a „más érdekelttel” kifejezés meglehetősen homályos ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság pontosan tudja, kinek kell kézbesítenie a határozatot. Ez igazából nem is a testület oldaláról jelenik meg problémaként, hanem abból a szemszögből, hogy vajon hivatkozhat-e bárki erre a rendelkezésre, érdekelttség címén. A gyakorlatban azonban – éppen a széleskörű közzététel miatt – e szabály valószínűleg nem okoz majd komolyabb gondokat, némi fogalmi pontosítás azonban esetleg elfogadható lenne még az Abtvj2. törvénnyé válása előtt.

⁷⁸³ A dőlt betűvel szedett rész az Abtvj1.-ben még nem szerepelt.

⁷⁸⁴ Ez utóbbi kategóriát az új jogalkotásról szóló törvény tervezete nevesíti.

J) A határozat végrehajtása, kikényszerítése

Az Abtv. szerint az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező. Az Alkmód2. igen helyesen alaptörvényi szintre emelné e szabályt, s a jelenlegi előírás pontosításaként nem a határozat elleni fellebbezést, hanem a jogorvoslatot zárná ki. Ez mindenképpen helyeselhető változtatási igény, annak ellenére, hogy csak fogalmi pontosításról van szó: eddig is értelemszerű volt ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság határozata ellen nem csak a szoros értelemben vett fellebbezésnek, hanem semmifajta jogorvoslatnak nincs helye.

A határozat kötelezőségének igényével kapcsolatban megjegyzendő, hogy a döntésben foglaltak követése, azaz a határozat betartása és kikényszerítése az egyes eljárások jellegétől függően eltér. Ehelyütt csak a fontosabb, illetőleg a kikényszerítés tekintetében esetenként problémákat rejtő eljárástípusok kerülnek áttekintésre.

1. Problémamentes hatáskörök

Az Alkotmánybíróság határozatának végrehajtásának kérdése az egyes eljárások által meghatározott. A döntés kikényszerítése szempontjából problémamentesnek tekinthető *az előzetes normakontroll, az utólagos normakontroll, amennyiben megsemmisíti az adott rendelkezést, az absztrakt alkotmányértelmezés, valamint – jelenlegi jogszabályi környezetében – az alkotmányjogi panasz.*

a) *Az előzetes normakontroll* vonatkozásában a végrehajtás azért nem vet fel problémát, mivel az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek kimondott, tervezett szöveg a törvény erejénél fogva nem léphet hatályba, így a végrehajtás kérdése nem okoz különösebb gondot. Ez annál is inkább így van, mivel a később esetlegesen az alkotmányellenes tartalommal elfogadott normát az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében megsemmisítheti.

b) *Az utólagos normakontrollra* vonatkozóan csak akkor igaz a végrehajtás problémamentessége, ha a testület a megsemmisítés eszközét alkalmazza. Ekkor ugyanis a döntés közzététele után az adott jogszabályi rendelkezés – a pro futuro megsemmisítés esetét kivéve – már nem része a jogrendszernek, így a döntés automatikusan végrehajtható. Ez a megállapítás a konkrét normakontroll eseteire is vonatkozik. Pro futuro megsemmisítés alkalmával a döntést ugyan a jogbiztonság érdekében alkalmazni kell, ám az alkalmazás ebben az esetben nem az Alkotmánybíróság döntésével való szembeszegülés, mivel a testület dönti el, mikortól helyezi hatályon kívül az alkotmányellenesnek ítélt normát.

c) *Az absztrakt alkotmányértelmezés* jellegéből adódóan nem vet fel végrehajtási problémát, mivel e döntéssel összefüggésben nincs semmi, amit végre kellene hajtani. Az absztrakt alkotmányértelmezés eredményének figyelmen kívül hagyása jogi szempontból csak akkor szankcionálandó az Alkotmánybíróság részéről, ha az valamely más jogalkotói eljárásban realizálódik, s csak annyiban, amennyiben ennek produktuma a későbbiekben alkotmánybírósági eljárás tárgya lesz. Így például az értelmezésben megfogalmazott szempontok figyelmen kívül hagyásával elfogadott jogszabályi rendelkezést az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében semmisítheti meg, tehát az értelmezés figyelmen kívül hagyása esetlegesen és csakis más eljárás keretében jelenhet meg és csak itt orvosolható.

d) *Az alkotmányjogi panasz* kapcsán hozott alkotmánybírósági döntés hatása a panasz természetéből és jogi jellegéből eredően kétirányú. Egyrészt, az Alkotmánybíróság megsemmisít valamely jogszabályi rendelkezést, amely attól fogva *általánosan* nincs jelen

a jogrendszerben, azaz a döntés ennyiben mindenkire vonatkozik. Etekintetben a végrehajtás sem problematikus, mivel a panasz eljárás eme része valójában utólagos normakontroll. Az alkotmányjogi panasz azonban egyéni jogsérelem kiküszöbölésére is hivatott, mégpedig oly módon, hogy a jogszabály–megsemmisítés esetén az Alkotmánybíróság megtiltja a megsemmisített rendelkezés adott ügyben történő alkalmazását. Ebben a részében a panasz valójában *nem általános, hanem konkrét jellegű*: csak az indítványozó ügyében kizárt e rendelkezés alkalmazása. E vonatkozásban a korábbi jogi szabályozással összefüggésben komoly probléma volt, hogy az alkotmánybírósági döntés végrehajtásának nem voltak meg az eljárásjogi feltételei, emiatt aztán a jogalkalmazó szervek – kötve lévén a hatályos eljárási törvények előírásaihoz – nem tudtak mit kezdeni az Alkotmánybíróság határozatával. Ennek következtében aztán vagy nem indult az egyedi ügyekben – az immár alkotmányos jogi környezetben – új eljárás, vagy az eljárási törvények előírásaira hivatkozva a bíróság nem tett eleget a testület döntésének, s lényegében változatlan tartalommal újra meghozta a korábbi döntést. Miután azonban az eljárási törvények megfelelő módosítására 1999-ben sor került⁷⁸⁵, az alkotmánybírósági döntés érvényesülésének feltételei adottak, s az – az eljárási szabályokból eredően – kötelező is a jogalkalmazó szervek részére. A végrehajtás problematikája ezekben az eljárástípusokban tehát nem vet fel problémát.

2. A végrehajtás szempontjából problematikus hatáskörök

A végrehajtás szempontjából problematikus hatáskörök közé tartozik az utólagos normakontroll, amennyiben a testület megsemmisítést nem alkalmazva, alkotmányos követelményt határoz meg, a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatának meghatározott vonatkozásai, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása, esetenként a hatásköri összeütközés problematikája.

a) Az utólagos normakontroll

Az utólagos normakontroll esetében – mint már szó volt róla – a megsemmisítés nem vet fel végrehajtási problémát. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában azonban jelen van az a megoldási mód, amely a jogszabályok lehetőség szerinti kíméletének érdekében a megsemmisítés helyett ún. a norma alkalmazásakor irányadó alkotmányos követelményt határoz meg.⁷⁸⁶ Ez akkor következik be, ha a jogszabálynak több értelmezési lehetősége van, melyek között van alkotmányos és alkotmányellenes is. Mivel tehát létezik alkotmányos értelmezési lehetőség, ez azt jelenti, hogy a norma helyes értelmezés mellett összhangban áll az Alkotmánnyal, így a megsemmisítése nemcsak felesleges, hanem kifejezetten káros lenne. A normatartalom és egyúttal a jogalkalmazás egyértelművé tételének és ez utóbbi kiszámíthatósága biztosításának érdekében azonban az Alkotmánybíróság ilyen esetekben meghatározza azt az értelmezési tartományt, amely keretei között maradván az alkotmányosság fennmarad. Ez a megoldási technika az ún. *alkotmánykonform alkotmányértelmezés*. Ebben a vonatkozásban tehát a végrehajtás szempontjából az a kérdés, hogy a jogalkotó és a jogalkalmazó figyelembe veszi-e az Alkotmánybíróság által a határozat rendelkező részében megfogalmazott alkotmányos követelményt.

⁷⁸⁵ Vö. az 1999. évi XLV. törvénnyel.

⁷⁸⁶ A megoldás a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban jelent meg testületi álláspontként, ám már az 57/1991. (XI. 8.) AB határozathoz csatolt különvéleményben megjelent az alkalmazási igénye.

Úgy vélem, a *normakibocsátó jogalkotó* oldaláról nézve a végrehajtás kérdése itt sem merül fel. A jogalkotónak ugyanis, amennyiben az nem párosul megsemmisítéssel, semmi dolga a döntéssel: az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az adott normát miként kell értelmezni, *alkalmazni*. A döntésben foglaltak követése *az alacsonyabb szintű jogalkotók és a jogalkalmazás részéről* vethet fel problémákat.

aa) Az Alkotmánybíróság ilyen, alkotmányos követelményt meghatározó döntésének az alacsonyabb szintű jogalkotás részéről történő figyelmen kívül hagyása az Alkotmánybíróság részéről orvosolható. Megfelelő indítvány esetén a testület megsemmisítheti azt az alacsonyabb szintű normát, amely nem a magasabb szintű norma alkotmányos értelmezésének felel meg. Etekintetben tehát a döntés végrehajtása valószínűleg nem vet fel problémát, s a döntéssel való szembekerülés sem szándékosságból, hanem az Alkotmánybíróság gyakorlatának nem kellő ismeretéből adódik.

ab) A jogalkalmazó szervek – elsősorban a bíróságok – oldaláról a szembeszegülés, s a határozatban foglaltak nem-alkalmazása valószínűsőbb veszély. Az Alkotmánybíróság korábbi elnöke, *Sólyom László* szerint is a bíróságok részéről jelentkezett a nagyobb ellenállás az alkotmánybírósági döntések végrehajtása tekintetében, nem pedig a jogalkotó szervek oldaláról. Kérdéses, hogy a bíróságok követnék-e az alkotmánybírósági ítéleteket, amennyiben azok a norma megsemmisítése helyett az alkotmányos követelmény megfogalmazásának és előírásának eszközével élnének,⁷⁸⁷ vagyis, hogy a bíróságok elfogadják és alkalmazzák-e az alkotmánybírósági *alkotmányértelmezést*, illetve hajlandók-e az – egyébként nem kötelező – *alkotmánybírósági jogszabály-értelmezést* is magukra nézve kötelezőnek tekinteni. Ez egyértelműen az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság viszonyának függvénye: amennyiben a Legfelsőbb Bíróság elfogadja és ahhoz alkalmazkodik, a többi bíróság sem tehet nagyon mást, mivel vagy a legfelsőbb bírói testület tekintélye, vagy a jogorvoslati fórumrendszer az alkalmazásra motiválja őket. Amennyiben viszont a Legfelsőbb Bíróság nem fogadja el az alkotmánybírósági álláspontot, vagy egyszerűen nem nyilatkozik a kérdésben, az alacsonyabb szintű bíróságok esetében kérdéses az alkalmazási hajlandóság, vagy akár csak az Alkotmánybíróság álláspontjáról való tudomásszerzés. Egyrészt, az alacsonyabb szintű – főként városi – bíróságok nem valószínű, hogy változtatnának azon a gyakorlaton, ami egyrészt huzamosabb ideje fennáll, másrészt a Legfelsőbb Bíróság által is elfogadott. Másrészt e bírói szervek tagjai ügyterhükből eredően valószínűleg nem olvassák napi rendszerességgel az Alkotmánybírósági Közlönyt.

A szakirodalomban már történt utalás arra, miszerint e probléma kiküszöbölődne, amennyiben az Alkotmánybíróság bíróságokra is kötelező törvényértelmezési és alkotmányos követelmény meghatározási joga az Alkotmányban nyerne megfogalmazást.⁷⁸⁸ Nézetem szerint, amennyiben alkotmányossági kritérium megfogalmazásáról van szó, a bíróságoknak, de legfőképpen a Legfelsőbb Bíróságnak az Alkotmánybíróság ilyen jellegű döntéseire minden tekintetben alkalmazkodnia kell, mivel az alkotmányvédelem legfőbb szerve hazánkban az Alkotmánybíróság, s ennek megfelelően az alkotmányosság tekintetében megfogalmazott döntésének mindenkire kötelezőnek kell lennie. Az Alkotmánybíróság határozatainak a jogalkalmazás során történő érvényesítése azonban sok tekintetben az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság viszonyától függ. A végrehajtás problematikája ez esetben tehát külső tényező által is befolyásolt.

⁷⁸⁷ *Sólyom László*: To the tenth anniversary of constitutional review. In.: A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bíraskodás első kilenc éve. (Szerk. *Halmi Gábor*) Indok, Budapest, 2000. 30. o.

⁷⁸⁸ *Sólyom*: To the tenth anniversary... 33. o.

b) Jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata

A jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata valójában az utólagos normakontroll-eljárás egyik speciális válfaja. Ekkor azonban nem az adott norma közvetlenül az Alkotmányba való ütközéséről, illetve annak vizsgálatáról van szó: az alkotmányellenesség ez esetben csak közvetett. Az Alkotmány 7. §-a alapján a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Emiatt a nemzetközi szerződésekbe való ütközés egyben alkotmányvétséget is eredményez. Mivel az adott nemzetközi szerződés helyét a jogforrási hierarchiában a kihirdető jogszabály helye határozza meg, a törvényalkotó törekedett a differenciált alkotmánybíróági védelem és eljárás kialakítására.

Ennek megfelelően a szabályozás kétirányú: amennyiben az adott jogszabály olyan nemzetközi szerződéssel ütközik, amely vele azonos vagy nálánál magasabb szintű jogszabályban van kihirdetve, az Alkotmánybíróság megsemmisíti a vizsgált jogszabályi rendelkezést. Ekkor értelemszerűen nem merül fel a döntés betartásának kérdése.

Amennyiben azonban a vizsgált jogszabály magasabb szintű, mint a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, az Alkotmánybíróság felfüggeszti eljárását és felszólítja a jogalkotót a jogszabály, vagy pedig a nemzetközi szerződést kötő szervet a szerződés módosítására. A rendelkezéssel összefüggésben már az is problematikus, hogy az Alkotmánybíróság miért választhat az alternatívák közül: ekkor ugyanis a testület gyakran politikai szempontok alapján rendezendő kérdésben jelöli meg az egyik megoldási utat. Helyesebb lenne tehát, ha a testület ez esetben felhívna a két szervet az ütközés kiküszöbölésére.

A döntés végrehajtásának problematikája azonban itt is megjelenik: amennyiben a felhívott szerv a jogalkotó, s nem tesz eleget a testület döntésének, a megsemmisítés megoldja a problémát. Ám amennyiben a nemzetközi szerződést kötő szerv nem kezdeményezi a szerződés módosítását, az Alkotmánybíróság két megoldás közül választhat. Egyik, hogy a másik, magasabb szintű jogszabályt semmisíti meg. Ez nem szerencsés megoldás, mivel ekkor az egyik szerv kötelelességének és mulasztásának a másik látja kárát, magyarán a nemzetközi szerződést kötő szerv minden jogi következmény nélkül figyelmen kívül hagyhatná az Alkotmánybíróság döntését. A testület következetes gyakorlata szerint ilyen esetekben a nemzetközi szerződést kötő szerv úgy szorítható rá kötelezettségének teljesítésére, hogy az Alkotmánybíróság *a szerződést kihirdető jogszabályt* semmisíti meg.⁷⁸⁹ A döntés figyelmen kívül hagyásának orvoslása, illetve végrehajtása ez esetben tehát nem megoldhatatlan feladat, ám újabb és újabb eljárásokra kényszerítheti az Alkotmánybíróságot.

c) A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére kötelezés

A hatáskör vizsgálatokor elsőként indokolt rámutatni, hogy az Abtv. által e hatáskör elnevezésére alkalmazott meghatározás hibás. A törvény szerint ugyanis a hatáskör elnevezése “a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése”. Valójában azonban nem megszüntetésről, hanem megszüntetésre kötelezésről van szó, mivel az Alkotmánybíróság határozatának csak a jogalkotó tud eleget tenni az előírt norma megfelelő határidőn belül történő megalkotásával. A mulasztást ugyanis az igényelt

⁷⁸⁹ Vö. például a 4/1997. (I. 22.) AB határozattal. ABH 1997, 41, 41, 52.

jogszabály(i rendelkezés) megalkotása szünteti meg, erre pedig az Alkotmánybíróság nem jogosult.

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés az egyik olyan hatáskör, ahol is a döntés végrehajtásra szinte semmilyen garancia nincs: kizárólag a jogalkotón múlik, hogy az Alkotmánybíróság határozatának eleget tesz-e vagy sem. A jogalkotónak ugyanis nincs abból adódó jogi felelőssége, hogy feladatának nem tesz eleget, kizárólag politikai felelősséggel tartozik. Szükséges megjegyezni, hogy ez a politikai felelősség is valójában csak látszat: általában a következmények választók általi levonását szokás ekként említeni, ami viszont valójában igencsak bizonytalan és mérhetetlen kategória. Aligha kétséges ugyanis, hogy a választók nem azért szavaznak bizalmat valamely politikai pártnak a parlamenti választásokon, mert az adott erő többségével működő testület elfogadott meghatározott jogszabályokat. Ez utóbbinak oka ezen túl éppen az ellenzéki magatartás is lehet, melynek hatása leginkább a kétharmados döntéseknél jelentkezik. (A választók általi következmény-levonásra azért lehet leszűkíteni a kört, mivel a közvetlen létrejövő, megalakuló jogalkotó szervek – Kormány, miniszterek – politikai felelőssége e szempontból nem igazán jelenik meg: amennyiben parlamenti többség mellettük áll, valószínűtlen bármilyen szankció megjelenése velük szemben. Ha pedig e többség elégedetlen a mulasztással, a jogalkotó szerv valószínűleg nem várja meg a felelősségre vonást, hanem gyors ütemben orvosolja a hiányt.)

Visszatérve az esetleges politikai felelősségre, úgy vélem, általában nem a jogalkotási kötelezettségek elmulasztása alapozza meg azt; más tényezők – leginkább a korrupciós botrányok és a választási ígérek teljesítésének elmaradása – jóval nagyobb súllyal esnek latba.

Az adott jogalkotó erő tehát megteheti, hogy az Alkotmánybíróság határozatában foglaltaknak nem tesz eleget. Ekkor a mulasztás továbbra is fennáll, melynek megszüntetése a mindenkori jogalkotó elhatározásán múlik. Sajnálatos azonban, hogy a jogalkotó szervek – illetve azok képviselői – gyakran nyilatkoznak úgy, hogy az Alkotmánybíróság döntésének végrehajtása meghatározott úton-módon kikerülhető, így az Alkotmánybíróságot egy kényelmetlen, kikerülendő kényszerű rossznak tartják. Jó példa erre az ítélőtáblák számával összefüggésben az Alkotmánybíróság által megállapított mulasztás, melyre az Igazságügyi Minisztérium akkori politikai államtitkára akként reagált, hogy „jövő év végéig sok víz lefolyik a Dunán – még az alkotmány is módosítható”.⁷⁹⁰

Bár nemcsak a politikai kultúra, hanem az intézmény jellege is a szabály kikerülésének lehetőségét foglalja magában, általában, az esetek többségében az Alkotmánybíróság határozatának a jogalkotó szervek – ha esetenként kisebb-nagyobb késéssel is – eleget tesznek.

d) A hatásköri összeütközés megszüntetése

A hatásköri összeütközés megszüntetésének lényege, hogy amennyiben két vagy több állami (kivéve a bíróságokat) vagy önkormányzati szerv az adott ügyben hatáskörét vagy hatáskörének hiányát állapítja meg, az Alkotmánybíróság kijelöli az eljárásra jogosult és egyben köteles szervet. A hatásköri összeütközés megszüntetésének hatásköre valójában többfajta eljárástípust tartalmaz, s az Alkotmánybíróság határozatának végrehajtása szempontjából ez a különbségnek jelentősége van. A hatásköri ütközés ugyanis megkülönböztethető aszerint, hogy az valóban központi alkotmányos szervek között

⁷⁹⁰ Magyar Hírlap 2001. november 21. www.magyarhirlap.hu, az Interneten közzétett változat azonos a nyomtatott cikkel.

elmerülő, alkotmányértelmezéssel feloldható kompetenciaütközésben testesül meg, illetve államigazgatási jellegű, alkotmányjogi problémát fel nem vető ütközésről van szó. Ez utóbbi tekintetében a Ket. már említett szabálya megoldja a problémát: egyszerűen kiveszi az Alkotmánybíróság hatásköréből e feladat egy részét.

da) A központi szervek esetében felmerülő ütközéskor az Alkotmánybíróság kijelöli az eljárásra jogosult – és egyben köteles szervet –, illetve deklarálja az eljárási jogosultságot, ám a döntés kikényszerítésére nincs lehetőség: az adott szerv – éppen az állami szervek rendszerében elfoglalt helyéből adódóan – esetenként nem kényszeríthető az eljárásra, mivel nincs olyan (felettes) szerve, amely erre utasíthatná. A hatáskörnek ez az oldala esetenként nem is konkrét feladat–ellátásban vagy el nem látásban jelentkezik, hanem más jellegű eljárási ütközésben. Jó példa erre az ombudsman ügyészségeknél gyakorolt vizsgálati jogának az ügyészség részéről történő tagadása. A hatásköri összeütközés ilyen esetekben gyakran nem is az Abtv. ilyen elnevezésű eljárásában, hanem alkotmányértelmezési eljárásban oldódhat meg. A végrehajtás alóli kibújás lehetősége ezen a szinten viszont csak elméletinek tekinthető, mivel e szervek valószínűleg – már csak a presztízsveszteség miatt sem – kockáztatnák meg az Alkotmánybíróság döntésében foglaltak végrehajtásának megtagadását.

db) A hatáskör másik oldala az állami szerv – önkormányzat, illetve önkormányzatok közötti hatásköri vita megszüntetése. Ekkor az Alkotmánybíróság határozatának végrehajtására az állami szerv a hierarchia miatt szorítható rá, a helyi önkormányzat pedig a közigazgatási hivatalvezető által gyakorolt törvényességi ellenőrzés alkalmával. A kötelességnek való elégtétel elmaradása – amennyiben az sorozatosan jelentkezik –, akár az adott önkormányzat feloszlatásához is elvezethet.

A hatásköri ütközés alkalmával tehát a döntés végrehajtásával összefüggésben adódhatnak problémák, ám azok szinte mindegyike kiküszöbölhető. A hatáskör gyakorlásakor hozott alkotmánybírósági döntés végrehajtása így az esetek döntő többségében nem vet fel jelentős problémát.

ÖTÖDIK RÉSZ

KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás, az arra nézve kialakult gyakorlat és a jogirodalom megállapításainak összegzése aligha volna megfelelő terjedelemben összefoglalható. Éppen ezért az „Összegzés” helyett következtetések, javaslatok megfogalmazására teszek kísérletet. Mivel a dolgozatban a megfelelő részeknél törekedtem részletes észrevételek és kritika megfogalmazására, ehelyütt hangsúlyozottan csak a következtetések egy részét szedtem csokorba.

I. Az Alkotmánybíróság létjogosultsága és szervezete

Az Alkotmánybíróság immár 18. éve tartó működésével bizonyította, hogy a magyar demokratikus berendezkedés fontos, sőt kijelenthető: nélkülözhetetlen szereplőjévé vált. Létezése emiatt indokolt, megszüntetése – józan ésszel gondolkodva – szerencsére szóba sem kerülhet⁷⁹¹. Szervezetével, elhelyezésével, az alkotmánybírák jogállásával összefüggésben azonban néhány észrevétel, javaslat megfogalmazható.

a) Az Alkotmánybíróság székhelyét szerencsés lenne már a törvény szövegében is Budapestre változtatni, ami egyrészt a tizennyolc éve tartó gyakorlatot is követné, másrészt felhagyna az Alkotmánybíróság vidékre telepítésének racionalitást nélkülöző elképzelésével.

b) A testület szervezete érdemi változtatást nem igényel. A változtatás egyedüli indokaként racionálisan az ügyteher feldolgozását, eltüntetését lehetne megnevezni. Erre azonban a látszólag egyszerűen – az Alkotmány módosításával – megoldható lehetőség, a létszám felemelése önmagában nem adna megfelelő választ. Hiába emelné ugyanis az Országgyűlés az Alkotmánybíróság létszámát tizenöt főre, ez csupán a tervezetek elkészítésének fázisában eredményezne – egy bizonyos ideig – gyorsulást; a teljes ülés „áteresztőképessége” tekintetében azonban nem. Emiatt a létszámemelés következtében a több bíró ugyan több tervezetet készíthetne (ám nem feltétlenül készítené), viszont a döntéshozatal tempója nem lenne számottevően növelhető. Ez utóbbi miatt pedig fennállna a veszélye annak, hogy a több bíró végül nem készítené több tervezetet sem, mint a jelenlegi 11 bíró, nem lenne ugyanis esélye az időbeli elfogadtatásnak, így a tempót ugyanúgy a meghozott döntések lehetséges száma jelentené, mint jelenleg. A létszámnövelés tehát önmagában nem alternatíva.

Elképzelhető lenne olyan megoldás, hogy a létszám emelése – vagy akár szinten tartása is – a döntések számának növekedésével is járhatna, ennek azonban eljárási szabályok változtatásával kellene társulnia. Ez a megoldás az Alkotmánybíróság teljes ülésének – német mintára történő – két önálló döntéshozatali szervvé való átalakításával járna. Bár ennek realitása jelenleg nem jelentős, az ügyek hatáskörtípusok vagy az aktuális ügyteherarány szerinti rugalmas megosztása javíthatna a határozathozatal sebességén, és egyidejűleg nem csökkentené a háromtagú tanácsok teljesítőképességét sem. Alapvetően

⁷⁹¹ Az Igazságügyi Minisztérium keretében zajló alkotmány-előkészítési folyamat során e dolgozat szerzője aktív szereplőként vehetett részt a munkálatokban. Az egyik fejezet szakértői vitáján jogász akadémikus szájából hangozott el a javaslat, hogy Alkotmánybíróságra nem is feltétlenül volna szükség, mivel a tagjai ügyis csak a saját szakmai álláspontjukat juttatják alkotmánybírói határozatok formájában kifejezésre, és teszik azt e módon mindenki – főként a jogalkotó szervek – számára kötelezővé.

azonban az ügyteher eljárási változtatásokkal kezelhetőnek látszik, a szervezeti átalakítás pedig a hatásköri lista változatlansága (így a valódi alkotmányjogi panasz megjelenésének elmaradása) esetén indokolatlannak tűnik. Megjegyzendő azonban, hogy az ilyen jellegű szervezeti átalakítás nem igényelné jelentős mértékben a jelenlegi rendszer felborítását, mivel valójában nem külön szervezet jönne létre, hanem a jelenlegi kerülne eljárási szempontból megosztásra.

c) A háromtagú tanácsok számának növelése véleményem szerint indokolatlan lenne, másrészt a jelenlegi létszámmal nem is volna megoldható. Az e fórumokra jutó ügyteher nem tekinthető olyan súlyúnak, amit a jelenlegi négy, egymás mellett működő fórum ne tudna megfelelően kezelni.

II. Az Alkotmánybíróság költségvetése

Az Alkotmánybíróság költségvetése véleményem szerint az utóbbi években már nem okoz problémát a testület működésében, annak ellenére, hogy az érdemi munkatársak tekintetében leépítésre kellett sort keríteni (a gyakorlatban ez a személyi titkári tisztség megszüntetését eredményezte, ami szerintem helyeselhető). Az Alkotmánybíróság költségvetése biztosított, komolyabb visszalépésre nem kerül sor, ez ugyanis az Országgyűlés – pontosabban a parlamenti többség – elleni politikai támadások egyik ürügye lehetne. Ezzel együtt – az Alkotmánybíróság érdekében is – célszerű lenne olyan jellegű automatizmus előírása, ami minden évben a korábbi év költségvetését alapul véve növelné a rendelkezésre álló keretet, annak meghatározott (nem túlzó) százalékában. Mindez a testület függetlenségét (pontosabban annak külső megnyilvánulását) is erősítheti, másrészt a méltatlan „alkudozásoknak” is elejét vehetné.

III. Az alkotmánybíró személye, jogállása

1. A megválasztás előfeltételei

Az alkotmánybíró megválasztására vonatkozó előfeltételek alapvetően megfelelőek. A politikai alkudozások negatív következményeit nem lehetséges kizárólag törvényi előírásokkal visszaszorítani, vagy kiküszöbölni. A jelenlegi rendszer azonban két ponton kritizálható.

- Egyrészt, a legalább húszéves szakmai gyakorlat előírása önmagában nem biztosítja, hogy ez alatt az idő alatt valóban megfelelő gyakorlatra tett szert a jelölt: a politikai alkuk miatt korántsem elképzelhetetlen, hogy olyan személy is jelölt (majd alkotmánybíró) lesz, akinek a húsz év gyakorlata ugyan megvan, ám ezt komoly jogi ismereteket nem követelő munkakörben töltötte el (például kizárólag adásvételi szerződéseket kötő sikertelen ügyvéd volt). Így ehhez az előfeltételhez hosszú távon indokolt lehet a PhD végzettség előírása.

- Ugyanez mondható el az elméleti jogászok vonatkozásában is: önmagában az MTA doktori fokozat, vagy az egyetemi tanári titulus nem garancia arra, hogy a jelölt a tételes jog világában is valóban meggyőző tudással rendelkezzen. Lehet ugyanis valaki úgy egyetemi tanár, hogy alkotmánybíróvági határozatot életében nem olvasott, és a tételes jog egyetlen részében sem rendelkezik meggyőző tudással. Alapvetően az egyetemi tanári cím

elnyerését (ami eddig a harmincas évei közepén-végén járó személy tekintetében reális lehetőség volt) követően semmilyen kötelezettsége nincs a professzornak tudása továbbfejlesztésére, ami eredményezheti egyes személyek „leállását”, a babérokon való üldögélést. Ilyen személy alkotmánybíróvá válása aligha kívánatos. Ez a jelenség azonban jogi megoldásokkal aligha kezelhető, csupán a parlamenti pártok önkorlátozása szoríthatja háttérbe.

2. Az alkotmánybíró megválasztása, hivatali ideje, megbízatásának megszűnése

a) Az alkotmánybíró megválasztásának jelenlegi formája működőképes, ha kisebb - nagyobb zavarokkal is, de képest ellátni funkcióját.

b) A szakirodalomban többen is képviselik azt a nézetet, hogy akár a jelölési rendszert, akár a megválasztást többcsatornássá kellene alakítani; jelölési joggal felruházni az egyetemek jogi karait, az MTA-t, a jogászszövetségek valamelyikét stb., illetve a választásra jogosult Országgyűlés helyett a jogkört az Országgyűlés és más szervek (köztársasági elnök, OIT (!) stb.) között megosztani.

c) Véleményem szerint ezek a változtatások nem indokoltak. Egyrészt – az egyes állami szervek közötti feszültségeket, viszonyt tekintetbe véve – nem látom reális pozitív hatását annak, ha a választási folyamat megoszlik: semmi szükség arra, hogy az állami szervek képviselői a közöttük levő feszültségeket az alkotmánybíró-választásban (is) ütköztessék. A többcsatornás jelölés szintén nem hozná meg a várható eredményt: sem az egyetemek jogi karait, sem jogászszövetségeket nem tartom arra alkalmasnak, hogy a hatékonyság tekintetében pozitív hatást gyakoroljanak a jelölési folyamatokra, ennek pedig a hol nyíltan, hol látenszen megjelenő irigykedés és a „kollegák” egymás fűrésására való hajlamának tapasztalata az oka.

d) A megválasztás szabályainak megváltoztatására vonatkozó igény alapja általában az Alkotmánybíróság működésképtelenné válásától való félelem. Ez azonban a megválasztás szabályainak megváltoztatása nélkül is kezelhető, ha abszolút védelem természetesen semmilyen megoldással nem nyújtható. Kialakítható lenne például olyan szabály, hogy a működésképtelenné válás veszélye esetén (tehát egyébként nem) legfeljebb egyéves időtartamra a lejárt mandátumú alkotmánybíró önkéntesen hivatalban maradhasson, ezt követően pedig az országgyűlési megválasztás be nem következése esetén megnyílhatna a teljes ülés tagjai 2/3-ának szavazatával gyakorolható kooptálási joga.

e) Nem szükséges a hivatali idő megváltoztatása sem. A kilenc éves periódus bőségesen elég a tisztség ellátására és a függetlenség érvényesítésére, így emelése szakmailag nem indokolható. Emiatt sem hosszabbítási lehetőség, sem újraválasztás, se az időtartam emelésének igénye nem megalapozott. Egyrészt az alkotmánybírói tisztség idejét nem egyes személyek érzékenységének kell meghatározni, másrészt ezek a döntések részben a jogász szakma lebecsülését is hordozzák: aligha állítható ugyanis, hogy Magyarországon kizárólag 11 személy alkalmas alkotmánybírónak, és olyan gyatra az utánpótlás (vagyis 20 éves gyakorlattal rendelkező jogászok és a professzorok köre), ami csakis a hivatali idő emelésével és/vagy sorozatos újraválasztásokkal, hosszabbításokkal lenne kezelhető.

f) A megszűnési esetek nem vetnek fel problémákat, ám komoly – nyilvánosságra nem kerülő – gondot okozhat egyes alkotmánybírók munkatempójának megfontoltsággal aligha

magyarázható indokolatlan lassúsága⁷⁹². Sajnos az esetlegesen nem megfelelően teljesítő bíró kiszűrésére reális esély nincs, így a „presztízs-alkotmánybírók” kiküszöbölésének a megválasztáskor kell megtörténnie.

IV. Az Alkotmánybíróság hatáskörei

Az Alkotmánybíróság hatásköreivel kapcsolatban az egyik legfontosabb – Országgyűlés által megoldandó – kérdés az EU-s normák és az Alkotmánybíróság hatásköreinek gyakorlása közötti viszony tisztázása. E tárgykörben több kiváló tanulmány született, a téma teljes körű feldolgozása önálló dolgozat tárgya lehetne. Az azonban számomra egyértelmű, hogy a kérdést nem az Alkotmánybíróságnak kell megoldania az elé kerülő ügyek rendszertelenségében, hanem a törvényhozónak kellene kialakítania koherens szabályozást. Ezt alapvetően a közösségi jog és a magyar jog viszonyának alapos és minden részletre kiterjedő tisztázásának és szabályozásának kell megelőznie.

A hatáskörök tekintetében ezen túlmenően az alábbi változtatások lehetnek indokoltak.

1. Az előzetes normakontroll

A már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény előzetes normakontrollját követően nem biztosított, hogy az Országgyűlés valóban az Alkotmánybíróság döntésének megfelelően alakította-e át a szabályozást. Emiatt indokoltak – és az ilyen esetek csekély száma miatt megvalósíthatónak is – tartanám azt a megoldást, hogy a törvény módosítása utáni ismételt alkotmánybírói vizsgálat keretében, korlátozott eljárási határidővel kerüljön sor a normaszöveg adott részének ismételt vizsgálatára. Ennek eredményének függvényében alakulna a törvény további sorsa.

2. Az utólagos normakontroll

Az utólagos normakontroll vonatkozásában több tekintetben indokolt volna a szabályozás módosítása, míg több, a jogirodalomban felmerült változtatási igényt nem tartok indokoltak.

a) A vizsgálat alá vonható normatív aktusok körét kifejezetten bővíteni kellene azokkal, amiket az Alkotmánybíróság már eddig is vizsgált: így a jogegységi határozattal, más, jogszabályként viselkedő aktusokkal (leiratok, körlevelek stb.). Ez utóbbiak vonatkozásában természetesen nem a direkt nevesítés, hanem az általános vizsgálati felhatalmazás törvénybe foglalása volna indokolt. Gondolni kellene a létező, az eddigi gyakorlat alapján vizsgálat alá még nem került, de az esetjogból következően vizsgálható aktusokra is (így például az OVB állásfoglalásaira).

b) Kifejezetten törvénybe kellene foglalni az élő jog és az alkotmánykonform alkotmányértelmezés alkalmazásának lehetőségét is, annak ellenére, hogy a Ket.-ben az erre való utalás már kifejezetten megtalálható. Indokolatlannak tartom viszont az önkormányzati rendeletek normakontrolljának más szervhez – közigazgatási bíraskodást végző szervhez – való telepítését.

⁷⁹² Az egyes alkotmánybírók által jegyzett határozatok mennyisége a www.mkab.hu weboldaltól megismerhető.

c) Konkrét utólagos normakontroll esetében a háttérben folyamatban levő ügy miatt indokolt lenne az indítvány elbírálására időkorlát meghatározása. E tekintetben az egy év időtartamot nem tartanám túlzónak, azzal, hogy ha az Alkotmánybíróság ez alatt nem döntene, a megtámadott rendelkezést alkotmányosnak kellene tekinteni. Nem fogadható el ilyen esetekben a jelenleg alkalmazott „soron kívüliség”, ami adott esetben három, négy éves csúszást is eredményez a konkrét perben.

d) Az indítványozásra jogosult személyi kör szűkítését nem tartom indokoltnak; e hatáskör tekintetében szükséges a popularis actio fenntartása. E hatáskör gyakorlásának indítványozását sem az érdekeltség előírásával, sem más eljárási jellegű megkötéssel (ügyvédkényszer, illeték-kötelessé tétel, időkorlát bevezetése stb.) nem célszerű terhelni.

3. Az alkotmányjogi panasz

a) Az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos szabályozás alapvetően megfelelő. Véleményem szerint az ún. „valódi alkotmányjogi panaszra” nincs szükség, pontosabban annak bevezetése a jelenlegi ügyteher és az utólagos normakontroll popularis actio jellegének megmaradása mellett nem valósítható meg. Nagyobb érdek szól az absztrakt utólagos normakontroll jelenlegi formájának megmaradása mellett, mint a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése mellett, egyidejű létezésük pedig jelenleg nem tekinthető reális elvárásnak.

b) Az alkotmányjogi panasz elbírálása tekintetében célszerű lenne a törvényben időkorlátot felállítani. Az eljárási törvényekben a sikeres alkotmányjogi panaszhoz kapcsolható lehetőség – az eljárás újbóli, már alkotmányos környezetben történő megindítása – indokolja a meghatározott időn belüli alkotmánybírói döntést, amihez – a jelenleg elő sem írt – soron kívüliség sem volna megfelelő megoldás. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a megtámadott rendelkezés e hatáskör esetében is konkrét eljáráshoz, üggyhöz kapcsolódik, az elhúzódás tehát kifejezetten kárt okoz.

4. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása

a) Az Abtv. jelenlegi szabályozása már elnevezésében is hibás: a törvény alkotmánybírói hatáskörként a „Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség”-et nevesíti. Ez azonban – ezzel az elnevezéssel – nem hatáskör, hanem egy alkotmányellenes állapot megjelölése, hatáskörként tehát kiegészítendő lenne a „megállapítása” szóval. Megjegyzendő azonban, hogy az Alkotmánybíróság tevékenységének továbbra is a megállapításra kell korlátozódnia, az alkotmányellenes mulasztás megszüntetéséről szó sem lehet – ekkor ugyanis az Alkotmánybíróság jogalkotási hatáskörhöz jutna, az ahhoz társuló felelősség nélkül. A címben is lehetne már utalni arra, hogy kizárólag jogalkotási mulasztásról van szó a szabályozásban. Véleményem szerint tehát az Alkotmánybíróság semmiképpen nem kaphat pótlási jogot, amit egyrészt nem is tudna megfelelően ellátni, másrészt felelősséget sem viselne a jogalkotásért, harmadrészt e megoldás a jogalkotók általi visszaélések eszköze lehetne.

b) A hatáskörrel kapcsolatban a legnagyobb gondot a mulasztás megállapításához kapcsolt szankció hiánya okozza. Ezt a problémát nem lehet hatékonyan kezelni, ha az Alkotmánybíróságot nem kívánjuk direkt jogalkotási hatáskörrel felruházni. A probléma ezen túlmenően azért nehezen megoldható, mert sok esetben az Országgyűlés objektív felelőssége sem mondható ki: a többség és az ellenzék kétharmados ügyekben való megegyezés-képtelensége az Országgyűlés cselekvési képességét is minimalizálja. A politikai csatározások tehát jogalkotási – és részben alkotmányossági – problémákat

generálnak, amiért maga az intézmény aligha tehető felelőssé.

5. Az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése

Az Alkotmány értelmezésének feltételeit az Abtv. foglalja magában, nevesítve az indítványra jogosultakat és az Alkotmánybíróság eljárásának alapjait. Nem tartalmazza azonban a törvény a hatáskör gyakorlásának Alkotmánybíróság által kimunkált két korlátját: ne általánosságban, hanem konkrét alkotmányjogi probléma tekintetében kerüljön sor az értelmezésre, illetve a probléma közvetlenül, más jogszabály közbejötté nélkül levezethető legyen az Alkotmányból. A jogbiztonság követelménye miatt e két elvárás törvénybe ültetése indokolt volna még akkor is, ha az indítványozásra feljogosítottaktól elvárható ennek ismerete.

6. Az önkormányzati képviselő-testület feloszlátásában való közreműködés

Az Alkotmánybíróság egyik ritkán gyakorolt, de sok vitát kiváltó hatásköre tekintetében az alapkérdés még mindig az, ami véleményem szerint fel sem merülhetne: az Alkotmánybíróság döntése kötelező erejének kérdése. Indokoltnak tartanám törvényben rögzíteni, hogy az Alkotmánybíróság döntése – még akkor is, ha véleményező határozat – kötelező az Országgyűlésre, és nem lehet azzal ellentétesen dönteni a feloszlátás kérdésében. (A gyakorlatban természetesen ez nem vet fel túl sok problémát).

7. A köztársasági elnök felelősségre vonása

A köztársasági elnök felelősségre vonása az Alkotmánybíróság eddig egy esetben sem gyakorolt hatásköre. Tekintettel a szabályozás tartalmára, ami szerint egyes esetekben a büntetőeljárás szabályait is alkalmaznia kellene az Alkotmánybíróságnak, valamint a törvény előtti egyenlőségre, indokolt volna a hatáskört ítélőtáblai szintre telepíteni.

8. Az országos népszavazással, népi kezdeményezésekkel kapcsolatos ügyek

Az Alkotmánybíróság eljárásában komoly gondot jelent a népszavazási ügyek áradata. Ez a tendencia pár éve tart, és várhatóan megszűnik, ha a politikai helyzet okozta feszültség csökken. Úgy vélem, önmagában emiatt az időszakos jelenség miatt nem indokolt az Alkotmánybíróságtól elvenni ezt a hatáskört. A probléma ugyanis a Ve. és az országos népszavazásról szóló törvény szabályainak hiányosságában keresendő: nincsenek megfelelően szűrve a komolytalan kezdeményezések, az OVB nem rendelkezik megfelelő előkészítő, hivatali szervezettel stb. A népszavazás-áradat problematikáját csupán az Alkotmánybíróság szintjén vizsgálva, a probléma belső eljárási módosításokkal kezelhető lenne. Az Abtv. 30. §-a ugyanis nem zárja ki, hogy a népszavazással kapcsolatos hatáskörében az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsokban járjon el. Ez a megoldás – megfelelően előkészítve – a feladat „komolyságához” is igazodna, másrészt gyorsabb elbírálást tenne lehetővé. Számomra elfogadható mód lenne – amennyiben az egyébként szerintem alkotmányellenes elnöki végzés intézménye megmaradna – az elnöki elutasítások alkalmazása is ebben az ügykörben. A költségek megtérítésére vonatkozó lehetőség alkalmazását viszont – a kidolgozatlan szabályozás és a költségtérítéshez szükségszerűen kapcsolódó jogorvoslati igény miatt – nem tartom javasolhatónak.

V. Az Alkotmánybíróság eljárása

Az Alkotmánybíróság eljárásával kapcsolatban túlzottan sok érdemi változtatást nem tartok indokoltnak. Az alábbi megállapításokat tartom lényegesnek.

1. Szükség volna részletes eljárási kódex megalkotására, azaz praktikusán az Abtv. bővítésére. A Pp. háttérjogként való alkalmazása nem megfelelő, több tekintetben ugyanis e törvény alkalmatlan az alkotmánybíróági eljárásban felmerülő kérdések kezelésére.

2. Az ügyrendet kifejezetten is belső döntésként kell kezelni, így az Abtv.-t módosítani szükséges: ne törvény határozza meg az ügyrendet, még akkor sem, ha ez jelenleg nem reális „veszély”.

3. Nincs szükség az eljárásban a kontradikció szerepének túlzott növelésére. A jelenlegi megoldás a lehető leghatékonyabb, így változtatást nem kíván, másrészt a változtatásnak megfelelő indokai sem lelhetők fel.

4. Több hatáskör tekintetében indokolt volna az elbírálást időkorláthoz kötni. Mindez persze abszolút védelmet nem nyújtana, belső „megoldásokkal” az előírás kikerülhető lenne (például valamelyik munkatárs benyújt olyan egy indítványt új szempontokkal, ami a határidőhöz közelítő indítvánnyal szoros tartalmi összefüggésben áll – a következmény az egyesítés, azaz a határidő újbóli megnyílása). Ezzel együtt az időkorlát alkalmazása a konkrét ügyet érintő hatáskör gyakorlásával összefüggésben indokolt lenne.

5. Az indítványozás tartalmi és formai feltételeit nem bővíteném, és a feltételekhez kötés sem indokolt.

6. Az eljárás gyorsítása érdekében abszolút elbírálási határidőt lenne célszerű előírni, ami természetesen nem lehetne túlságosan rövid – tekintetben az ötéves időtartam megoldhatónak látszik.

7. Indokolt lenne a jogszabály-változásokat azonnal a folyamatban levő ügyekkel összefüggésbe hozni, és az ebből esetlegesen következő megszüntetéseket megtenni. Ez az ügyek egy részében gyorsabb döntéshozatalt jelentene, és az átláthatóságát is növelné.

8. Indokolt lenne a res judicata intézményének részletes szabályozása is, ennek egyes elemei ugyanis jelenleg kidolgozatlanok, és a konkrét megjelenésük komoly problémákat okozhat.

9. El lehetne gondolkodni azon is, hogy komolyabb súlyú ügyekben az Alkotmánybíróság külső szakértők véleményét is kikérje, egy-egy kérdéskör feldolgozására felkérve a szakterület legnevesebb képviselőit. Az előkészítő munka egy részének „kiszervezésével” az ügyek feldolgozásának ideje rövidülhetne, és a komolyabb ügyekben nem húzódná el a döntéshozatal (eutanázia-ügy, rendőrségi törvénnyel kapcsolatos beadványok).

FELHASZNÁLT ÉS AJÁNLOTT IRODALOM

1. “Alkotmánytisztelő pozitivista vagyok.” Holló Andrással, az Alkotmánybíróság helyettes elnökével Halmai Gábor és Tordai Csaba beszélget. *Fundamentum*, 1999/2.
2. A “nehéz eseteknél” a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez. Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével Tóth Gábor Attila beszélget. *Fundamentum* 1997/1.
3. A rendszerváltás forгатókönyve, 4. köt. (Főszerkesztő Bozóki András.) Budapest, Magvető, 1999
4. Ádám Antal: A jogalkotás alkotmányossága és a jogszabályok alkotmánybírósági ellenőrzése. In. Kiss László (szerk.): *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Pécs, 1996
5. Ádám Antal: A jogrendszer alkotmányosodása és erkölcsiesedése. *Jogtudományi Közlöny* 1998/10.
6. Ádám Antal: A jogszabályok alkotmánybírósági ellenőrzéséről. *Jogtudományi Közlöny* 1992/12.
7. Ádám Antal: A közjogi bíráskodás fejlődési irányai. *Belügyi Szemle* 1995/12.
8. Ádám Antal: A központi állami szervek rendszere Magyarországon. In. Ádám Antal – Kiss László (szerk.) *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest 1991
9. Ádám Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Osiris, 1998
10. Ádám Antal: Alkotmányosság és alkotmányvédelem a Magyar Népköztársaságban. *Jogtudományi Közlöny* 1974/7.
11. Ádám Antal: Alkotmányossági ellenőrzés a Magyar Népköztársaságban. In: *Jubileumi tanulmányok 40*. Pécs, 1985. (Studia Juridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 105.)
12. Ádám Antal: Az emberi jogok nemzetközi és belső jogi védelmének viszonyáról. *Magyar Közigazgatás* 1993/8.
13. Ádám Antal: Észrevételek az önkormányzati reform néhány kérdésköréhez. *Magyar Közigazgatás*, 1994/1.
14. *Általános közigazgatási ismeretek*. MKI, Budapest 2002
15. Balogh Zsolt – Holló András (szerk.): *Az értelmezett Alkotmány*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2000
16. Balogh Zsolt: Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzatokat érintő döntéseinek elemzése. In. Fogarasi József (szerk.) *Önkormányzati kézikönyv*. HVG – ORAC Kiadó, Budapest, 2001
17. Bauer, Steffen: *Verfassungsgesichtlicher Grundrechtsschutz in Frankreich*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998
18. Bibó István: *Válogatott tanulmányok 1935–1979*. IV. kötet. Magvető Kiadó, Budapest, 1990
19. Bihari Mihály – Pokol Béla: *Politológia*. Universitas, Budapest, 1992
20. Blutman László – Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I-II. *Európai Jog* 2007/2 és 2007/4.
21. Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. MTA–ÁJI. *Alkotmányelőkészítő tanulmányok I*. KJK 1995
22. Brunner György: *Az alkotmányos panasz buktatói*. Német tapasztalatok – magyar reformok. Pécs 1998
23. Charles Eisenmann: *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle*

- d'Autriche. Economica Presses Universitaires D'Aix–Marseille, 1986
24. Christian Starck: Sondervoten überstimmter Richter und Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses – de lege lata. In.: Landesverfassungsgerichtsbarkeit. Teilband I. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden–Baden, 1983
 25. Chronowski Nóra – Nemessányi Zoltán: Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség. Európai Jog, 2004/3.
 26. D. Umbach – Th. Clemens (hrsg.): BVerfGG Kommentar. C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 1992
 27. Domány András hozzászólása a Fundamentum kérdésére. Fundamentum, 1999/2.
 28. Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht. Band I. 1952
 29. Erdei Árpád: Az alkotmánybírósági eljárás. In Bitskey Botond (szerk.) Tíz éves az Alkotmánybíróság. Budapest, 2000
 30. Fürcht Pál: Önkormányzatok és az Alkotmánybíróság. Magyar Közigazgatás, 1993/3.
 31. Gábor Spuller: Das Verfassungsgericht der Republik Ungarn. Zuständigkeiten, Organisation, Verfahren, Stellung. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 1998
 32. Halmai Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő? Bírak Lapja 1994/3–4.
 33. Holló András: Az Alkotmánybíróság tizenöt éve. Magyar Közigazgatás, 2004/10.
 34. Holló András: Az Alkotmánybíróság viszonya az Alkotmányhoz. In. Petrétai József (szerk.): Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Pécs, 2000
 35. Holló András: Az Alkotmánybíróság. Alkotmánybíráskodás Magyar–országon. Útmutató, é. n.
 36. Holló András: Az Alkotmányjogi Tanács tevékenysége 1984–1989. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1992
 37. Holló András: Az alkotmányvédelem kialakulása Magyarországon (Az Alkotmányjogi Tanácstól az Alkotmánybíróságig). Bíbor Kiadó, Miskolc 1997
 38. Illéssy István. Vö. Az Alkotmánybíróság működésének kezdeti problémái. Jura 2001/1.
 39. Interview with László Sólyom, President of the Hungarian Constitutional Court. East European Constitutional Review. Winter, 1997
 40. Ivancsics Imre: Önkormányzati közigazgatás. Pécs, 1997
 41. Jakab Dénes Barna: Az alkotmánybíróság helye a hatalommegosztás rendszerében. A magyar Alkotmánybíróság az európai modellek tükrében. Jogelméleti szemle 2003/2.
 42. Kalas Tibor: Az önkormányzatok jogi szabályozásának szerepe az Alkotmányban. In. Verebélyi Imre (szerk.): A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása. KJK, MTA – ÁJI. 1996
 43. Karsai Dániel: A mulasztásos alkotmányértés szankciórendszere. Jogtudományi Közlöny 2003/2.
 44. Kecskés László – Tilk Péter: A jogegységi határozatok alkotmánybírósági kontrolljának tervezett törvényi szabályozásáról. Magyar Jog, 2004/1.
 45. Kecskés László: Indító tézisek a Magyar Köztársaság Alkotmánya EU–vonatkozású szabályainak továbbfejlesztéséhez. Európai Jog, 2004/3.
 46. Kilényi Géza: A közigazgatás törvényességének garancia–rendszere. In. Csefkó Ferenc (szerk.) A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. Pécs, 2000
 47. Kilényi Géza: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciója. Magyar Közigazgatás 2002/1.
 48. Kilényi Géza: Az alaptörvény stabilitását szolgáló garanciák a külföldi

- alkotmányokban és nálunk. Jogtudományi Közlöny 1996/3.
49. Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bírászkodás. In. Ádám Antal – Kiss László (szerk.) Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban. Budapest 1991
 50. Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. Magyar Közigazgatás, 1992/12.
 51. Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság helye és szerepe az alkotmányvédelem garanciarendszerében. In.: Jogi beszélgetések. Kaposvár 1993–1996
 52. Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság. Fejezetek az alkotmányjog köréből. PPKE JÁK 1998
 53. Kilényi Géza: Az alkotmánybíróságról. Magyar Közigazgatás 1991/1.
 54. Kilényi Géza: Az alkotmányosság védelmének szervezeti garanciái a különböző országokban. Magyar Jog 1989/7–8.
 55. Kilényi Géza: Az alkotmányozás és a “kétharmados” törvények. Jogtudományi Közlöny 1994/5.
 56. Kilényi Géza: Az egyéni kegyelmezési jogkör az alkotmányfejlődés tükrében. In. Petrétei József (szerk.) Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2000
 57. Kilényi Géza: Fejezetek az alkotmányjog köréből. PPKE JÁK 1998
 58. Kilényi Géza: Gondok az Alkotmánybíróság házatáján. Magyar Jog 1990/5.
 59. Kilényi Géza: Hogyan tovább, magyar alkotmánybírászkodás? In. Kilényi Géza (szerk.) Alkotmánybírászkodás. Unió, 1993
 60. Kilényi Géza: Ungarn schreitet in Richtung Rechtsstaatlichkeit. EuGRZ 1989/23–24.
 61. Kis János: Alkotmánybírászkodás a mérlegen. III. Fundamentum 2000/1.
 62. Klaus Stern: Az alapjogok alkotmánybírósági védelme. In. Ádám Antal – Kiss László (szerk.) Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban. Budapest 1991
 63. Kovács István: Az Alkotmányjogi Tanácstól az Alkotmánybíróságig. Magyar Jog 1989/7–8.
 64. Körösnéyi András: A magyar politikai rendszer. Osiris 1998
 65. Kukorelli István – Papp Imre – Takács Imre: Az Alkotmánybíróság. In. Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények. Osiris Kiadó, 2003
 66. Kukorelli István – Papp Imre: A magyar Alkotmány EU–konformitása. Európai Jog, 2002/6.
 67. Kukorelli István: Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése. Magyar Közigazgatás 1994/8.
 68. Küpper, Herbert: Az alkotmánymódosítás alkotmánybírósági kontrollja Magyarországon és Németországban. JK 2004/9.
 69. Lábady Tamás: A helyét kereső alkotmánybírászkodás. Világosság 1993/1.
 70. Lábady Tamás: A magyar Alkotmánybíróságról szóló törvény. Jogtudományi Közlöny 1992/6.
 71. Lábady Tamás: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírósági eljárásban. Magyar Jog 1991/7. 388. o.
 72. Limbach, Jutta: Das Bundesverfassungsgericht. Verlag C. H. Beck, 2001
 73. Louis Favoreu: Az alkotmánybírászkodás amerikai és európai modellje. Magyar Jog 1993/7.
 74. Maczó Ágnes – G. Nagy Ilián: Új Magyar Alkotmány. Inter Leones 1995
 75. Magdalena Pajor–Bytomski: Einführung in die ungarische

- Verfassungsgerichtsbarkeit. EuGRZ 1993.
76. Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei. Igazságügyi Minisztérium. Budapest 1989. jan. 30. In: Kilényi Géza (szerk.) Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990.)
 77. Majer, Diemut: Die Auswahl der Verfassungsrichter in Westeuropa und in der USA. In: Die Schweizerische Rechtsordnung in ihren international Bezügen. Festgabe zum Schweizerischen Juristentag, 1988
 78. Mors, Wolff-Michael: Das dänische Hojesteret als Verfassungsgericht. EuGRZ 2001
 79. Paczolay Péter: Az alkotmánybíráskodás modelljei és az Európai Unió. Politikatudományi Szemle 1998/1.
 80. Pap Gábor: A köztársasági elnök felelősségéről. Jogtudományi Közlöny 1997/5.
 81. Petrétei József – Tilk Péter: Gondolatok a köztársasági elnök “törvény-visszajuttatási jogáról”. Magyar Közigazgatás 2002/7–8.
 82. Petrétei József: A “jó” kormányforma. In.: Az állam- és jogtudomány eredményeinek hasznosítása. 2. Pécs 1997
 83. Petrétei József: A jogszabályok érvényessége és hatályossága a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Petrétei József (szerk.) Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Pécs, 2000
 84. Petrétei József: Alkotmány és alkotmányosság. In: Kiss László (szerk.) Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Pécs, 1996
 85. Petrétei József: Alkotmány és alkotmányosság. Magyar Közigazgatás 1995/1.
 86. Petrétei József: Az alkotmányjogi jogesetek megoldásának módszeréről. In.: Petrétei József (szerk.): Alkotmányjogi jogesetek. Pécs, 1997
 87. Petrétei József: Az alkotmányozást az alaptörvény funkciói határozzák meg? (Szükség van-e új alkotmányra) Juss 1992/1–2.
 88. Petrétei József: Jogállam és hatalommegosztás. In: Kiss László (szerk.) Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Pécs, 1996
 89. Petrétei József: Kormányzás és kormányzati rendszer. In: Kiss László (szerk.) Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Pécs, 1996
 90. Petrétei József: Magyar Alkotmányjog II. Államszervezet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2001
 91. Petrétei József: Magyar Alkotmányjog II. Államszervezet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2000
 92. Pikler Kornél (szerk.) Alkotmánybíróságok. Budapest, 1973
 93. Pikler Kornél: A burzsoá alkotmánybíráskodás. Budapest, 1965
 94. Pokol Béla: A törvényhozás alkotmányossága. Világosság 1993/1.
 95. Pokol Béla: Alkotmánybíróság és alkotmányvédelem a szocialista országokban. In: A jogalkotás és a jogalkalmazás egyes kérdései a Magyarországon, a 19–20. században. Budapest, 1986
 96. Prugberger Tamás: Gondolatok az alkotmányunk gazdasági alapvonásaival összefüggő reformjához. Magyar Közigazgatás 1994/10.
 97. Rácz Attila: Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása. Budapest, 1972
 98. Riport Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével. Kossuth Rádió 1997. január 1. “Visszaszámlálás” című műsor.
 99. Roman Herzog: Az Alkotmánybíróság szerepe a parlamentáris demokráciában. Jogtudományi Közlöny 1992/6.
 100. Sajó András: A “láthatatlan alkotmány” apróbetűi: A magyar Alkotmánybíróság

- első ezerkétszáz napja. Állam- és Jogtudomány. XXXV. évfolyam, 1993
101. Sajó András: Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? *Fundamentum*, 2004/3.
 102. Sajó András: Universal rights, Missionaries, Convents, and “Local Savages”. *EECR Vol. 6. Nu. 1. (Winter 1997)*.
 103. Sári János: A jogalkotás és jogforrási rendszer az alkotmánybírószági határozatokban: az Alkotmány “láthatóvá tétele”. *Magyar Közigazgatás* 1994/8.
 104. Schmidt Péter: Alkotmánybíráskodás és hatalommegosztás. In.: Szentpéteri István emlékkönyv. Szeged 1996.
 105. Schmidt Péter: Az Alkotmánybírószág és a központi államszervezet. In. Kilényi Géza (szerk.) *Alkotmánybíráskodás. Unió* 1993
 106. Sodan, Helge: Berliner Verfassungsgerichtsbarkeit – eine späte Errungenschaft. *DVBl* 2002/10.
 107. Sólyom László: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybírószágok gyakorlatában. *Fundamentum*, 2002/2.
 108. Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. *Osiris*, 2001.
 109. Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás tizedik évfordulójára. In. Bitskey Botond (szerk.) *Tíz éves az Alkotmánybírószág*. Budapest, 2000
 110. Sólyom László: Ellenőrzött rendszerváltás. *Világosság* 1991/5.
 111. Sólyom László: To the tenth anniversary of constitutional review. In. Halmai Gábor (szerk.) *A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve*. Indok, Budapest, 2000
 112. Sükösd Ferenc: Az elnöki intézmény, a Magyar Köztársaság elnöke. In. Kiss László (szerk.) *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Pécs 1996
 113. Szalai Éva: Az Alkotmánybírószág és az önkormányzatok. In. Kilényi Géza (szerk.) *Alkotmánybíráskodás. Unió*, 1993.
 114. Takács Albert: Alkotmányszemlélet és alkotmányváltozás. *Jogtudományi Közöny* 1989/6.
 115. Takács Albert: Az alkotmánybírószág Magyarországon – tegnap és holnap között. In. Ádám Antal (szerk.) *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*. Hanns Seidel Alapítvány, Budapest 1994
 116. Takács Albert: Az alkotmányosság és a törvényesség védelme a bírószágok útján. *Jogtudományi Közöny*, 1989.9.
 117. Takács Imre – Pokol Béla: *Összehasonlító alkotmányjog*. (Első rész) Nemzeti Tankönyvkiadó 1993. Kézirat.
 118. Takács Imre – Pokol Béla: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, 1984
 119. Takács Imre: A magyar alkotmánybíráskodás időszerű problémái és továbbfejlesztésének lehetőségei. In. Ádám Antal (szerk.) *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*. Hanns Seidel Alapítvány, Budapest 1994
 120. Takács Imre: Az alkotmánybíráskodásról. In *Alkotmány és alkotmányosság*. MTA, Budapest, 1989
 121. Tilk Péter: A jogegységi határozatok alkotmánybírószági felülvizsgálatának lehetőségéről. *Magyar Jog* 2001/10.
 122. Tilk Péter: A res judicata jellemzői az alkotmánybírószági eljárásban, megjelenése a konkrét utólagos normakontroll típusaiban. *Emlékkönyv Lábady Tamás 60. születésnapjára tanítványaitól*. (Szerk. Nochta Tibor és Bölcskei János). Szent István Társulat, Budapest, 2004
 123. Tilk Péter: Az alkotmánybírák jogállása Magyarországon de lege lata és de lege ferenda. *Magyar Közigazgatás*, 2005/2.
 124. Tilk Péter: Az Alkotmánybírószág és az alkotmánybírák függetlenségéről, különös

- tekintettel a készülő alkotmánybíróági törvényre. Magyar Közigazgatás 2001/10.
125. Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság szervezete és eljárása az új ügyrend szabályainak tükrében. JURA 2002/1.
 126. Tilk Péter: Az alkotmánybíróság új ügyrendjének főbb jellemzői. Collega, 2003/2. (április)
 127. Tilk Péter: Az alkotmányjogi panasz, mint a bíróságok és az Alkotmánybíróság eljárásának kapcsolódási pontja. Bírák Lapja, 2002/2.
 128. Tilk Péter: Az önkormányzati képviselő-testület feloszlásában közreműködés – egy problematikus alkotmánybíróági hatáskör. Jogtudományi Közlöny 2003/6.
 129. Tilk Péter: Az utólagos normakontroll lehetséges jövője. Változtatási igények és javaslatok. Jogtudományi Közlöny 2001/2.
 130. Uitz Renáta: Egyéni jogsérelmek és az Alkotmánybíróság. Fundamentum 1999/2.
 131. Varga Ildikó (szerk.): Alkotmánybíráskodás I–II. köt. MTA ÁJI, Budapest, 1987
 132. Varga Zs. András: A jogegységi határozatok és az Alkotmány rendje. [Hozzászólás Kecskés László – Tilk Péter: A jogegységi határozatok alkotmánybíróági kontrolljának tervezett törvényi szabályozásáról c. cikkéhez. MJ 1/2004.] Magyar Jog, 2004/6.
 133. Vastagh Pál: Egy modern állam képe az alkotmánykonceptióban. In. Tóth Károly (szerk.) Alkotmány és jogtudomány. Tanulmányok. Szeged 1996
 134. Verebélyi Imre: A központi állami szerveknek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos feladat- és hatásköre. In. Verebélyi Imre (szerk.): Az önkormányzati rendszer magyarázata. (második, átdolgozott kiadás) KJK, 1999
 135. Weber, Albrecht: Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Spanien. JöR 34 (1985)