



PÁZMÁNY

Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Jog- és Államtudományi Kar

Doktori értekezések 25.

MANHERTZ TAMÁS

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁSKÖRÖK  
JOGÖSSZEHASONLÍTÓ VIZSGÁLATA

PÁZMÁNY PRESS

Manhertz Tamás István

Alkotmánybírósági hatáskörök jogösszehasonlító vizsgálata

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM  
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK  
KÖNYVEI

DOKTORI ÉRTEKEZÉSEK 25.

Sorozatszerkesztő: *Pogácsás Anett*

**MANHERTZ TAMÁS ISTVÁN**

**ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI  
HATÁSKÖRÖK JOGÖSSZEHASONLÍTÓ  
VIZSGÁLATA**

PÁZMÁNY PRESS  
Budapest 2022

Témavezető:  
Dr. Balogh-Békesi Nóra

A kézirat lezárásának ideje:  
2022. április 24.

© Manhertz Tamás István, 2022  
© PPKE JÁK, 2022

ISSN 2064-1907  
ISBN 978-963-308-439-7

Kiadja:  
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Jog- és Államtudományi Kara  
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30.  
[www.jak.ppke.hu](http://www.jak.ppke.hu)

Felelős kiadó: Dr. Komáromi László dékán

Szerkesztés, nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Készült a PPKE Egyetemi Nyomdában  
Felelős vezető: Ulrich-Hesz Margit

# TARTALOM

|  |    |
|--|----|
| <b>I. fejezet: Bevezetés</b>   | 11 |
| <b>II. fejezet: Az alkotmánybíráskodás elméleti és történeti alapjai</b>   | 17 |
| 1. Az alkotmánybíráóság fogalma  | 17 |
| 2. Az alkotmánybíráskodás jogelméleti előképei az antik kortól<br>a XVIII. századig                                  | 18 |
| 3. Az alkotmánybíráskodás bölcsője, az Amerikai Egyesült Államok,<br>a <i>Supreme Court</i> természetjogi gyakorlata | 20 |
| 4. Az alkotmánybíráskodás intézményesülése, jogfilozófiai<br>fundamentumai Európában                                 | 26 |
| 5. Kelsen kontra Schmitt   | 29 |
| 6. Az alkotmánybíráskodás reneszánsza és az örökkévalósági klauzulák   | 32 |
| 7. A magyar alkotmányosság védelmének történeti áttekintése  | 37 |
| 7.1. Az alkotmánybíráskodás elméleti és gyakorlati előképei<br>a XIX–XX. századi Magyarországon                      | 37 |
| 7.2. A kommunista rendszer alkotmányvédelmi felfogása  | 40 |
| 7.3. Az alkotmánybíráskodás kialakulása a rendszerváltás mentén  | 42 |
| 8. Összegzés   | 44 |
| <b>III. fejezet: A normakontroll</b>   | 47 |
| 1. Nemzetközi kitekintés   | 49 |
| 1.1. <i>Ausztria</i>   | 49 |
| 1.1.1. Absztrakt normakontroll   | 50 |
| 1.1.2. Konkrét normakontroll   | 53 |
| 1.2. <i>Németország</i>  | 55 |
| 1.2.1. Absztrakt normakontroll   | 55 |
| 1.2.2. Konkrét normakontroll   | 59 |
| 1.3. <i>Franciaország</i>  | 64 |
| 1.3.1. Előzetes normakontroll  | 65 |
| 1.3.2. Konkrét normakontroll   | 69 |
| 1.4. <i>Olaszország</i>  | 70 |
| 1.4.1. Absztrakt normakontroll   | 71 |

|   |     |
|---|-----|
| 1.4.2. Konkrét normakontroll .....  | 72  |
| 1.5. <i>Spanyolország</i> .....   | 76  |
| 1.5.1. Absztrakt normakontroll .....  | 76  |
| 1.5.2. Konkrét normakontroll .....  | 79  |
| 1.6. <i>Lengyelország</i> .....   | 81  |
| 1.6.1. Előzetes normakontroll .....   | 81  |
| 1.6.2. Utólagos absztrakt normakontroll .....   | 82  |
| 1.6.3. A nemzetközi jogot érintő gyakorlat .....  | 83  |
| 1.6.4. Konkrét normakontroll .....  | 85  |
| 1.7. <i>Dél-Korea</i> .....   | 87  |
| 2. Magyarország .....   | 90  |
| 2.1. <i>Előzetes normakontroll</i> .....  | 90  |
| 2.1.1. Az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll hatásköre<br>a kezdetekben .....                    | 90  |
| 2.1.1.1. A törvényjavaslatok előzetes felülvizsgálata .....   | 90  |
| 2.1.1.2. Az Országgyűlés által elfogadott törvények vizsgálata .....                                  | 92  |
| 2.1.1.3. Az Országgyűlés Házszabályának előzetes normakontrollja .....                                | 93  |
| 2.1.2. Az előzetes normakontroll az Alaptörvény<br>hatálybalépését követően .....                     | 94  |
| 2.2. <i>Utólagos absztrakt normakontroll</i> .....  | 98  |
| 2.3. <i>A magyar Alkotmánybíróság nemzetközi jog értelmezésével<br/>összefüggő gyakorlata</i> .....   | 112 |
| 2.4. <i>Konkrét normakontroll</i> .....   | 122 |
| 3. Összegzés .....  | 131 |
| <b>IV. fejezet: Az alkotmányjogi panasz</b> .....   | 137 |
| 1. Nemzetközi kitekintés .....  | 139 |
| 1.1. <i>Ausztria</i> .....  | 139 |
| 1.2. <i>Németország</i> .....   | 142 |
| 1.3. <i>Mexikó</i> .....  | 148 |
| 1.4. <i>Spanyolország</i> .....   | 150 |
| 1.5. <i>Dél-Korea</i> .....   | 154 |
| 2. Az alkotmányjogi panasz Magyarországon .....   | 156 |
| 2.1. <i>Az alkotmányjogi panasz sajátosságai az Alkotmány<br/>és a régi Abtv. hatálya alatt</i> ..... | 158 |
| 2.2. <i>Az Alaptörvény és az új alkotmánybírósági törvény</i> .....                                   | 165 |
| 2.2.1. Az Alkotmánybíróság tehermentesítésére szolgáló intézmények .....                              | 167 |
| 2.2.1.1. A befogadási eljárás .....   | 168 |
| 2.2.1.2. Az ügyvédkényszer .....  | 176 |
| 2.2.2. Az Abtv. által szabályozott alkotmányjogi panasz típusai .....                                 | 177 |
| 2.2.2.1. Az Abtv. 26. § (1) bekezdésében szabályozott<br>régí alkotmányjogi panasz .....              | 178 |

|   |            |
|---|------------|
| 2.2.2.2. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szabályozott „közvetlen” alkotmányjogi panasz..... | 183        |
| 2.2.2.3. Az Abtv. 27. §-ában szabályozott valódi alkotmányjogi panasz.....                  | 187        |
| 3. Összegzés.....   | 193        |
| <b>V. fejezet: Az alkotmányértelmezés hatásköre.....</b>                                    | <b>197</b> |
| 1. Az absztrakt alkotmányértelmezés a hatalommegosztás rendszerében.....                    | 197        |
| 2. Magyarország.....  | 200        |
| 2.1. Az alkotmányértelmezés hatásköre az Alkotmány hatálya alatt ..                         | 200        |
| 2.2. Az elvont alkotmányértelmezési hatáskör az Alaptörvény hatálybalépése után.....        | 208        |
| 3. Összegzés.....   | 215        |
| <b>VI. fejezet: Az alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalom döntéseinek vizsgálata.....</b>   | <b>219</b> |
| 1. Nemzetközi kitekintés.....   | 221        |
| 1.1. Az amerikai modell.....  | 221        |
| 1.1.1. Az Amerikai Egyesült Államok.....  | 221        |
| 1.1.2. Írország.....  | 223        |
| 1.1.3. India.....   | 225        |
| 1.2. Kolumbia.....  | 227        |
| 1.3. A kelsen-i modell alkotmánybíróságainak gyakorlata.....                                | 228        |
| 1.3.1. Ausztria.....  | 229        |
| 1.3.2. Németország.....   | 230        |
| 1.3.3. Törökország.....   | 233        |
| 1.3.4. Dél-Afrika.....  | 235        |
| 2. Magyarország.....  | 236        |
| 2.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a kezdetekben.....                                      | 236        |
| 2.2. Az Alaptörvény hatálybalépése utáni gyakorlat.....                                     | 240        |
| 2.2.1. Az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések.....                                     | 240        |
| 2.2.2. Az Alaptörvény negyedik módosításának felülvizsgálata.....                           | 243        |
| 3. Összegzés.....   | 248        |
| <b>VII. fejezet: Hatásköri bírászkodás.....</b>   | <b>251</b> |
| 1. Nemzetközi kitekintés.....   | 252        |
| 1.1. Ausztria.....  | 252        |
| 1.2. Németország.....   | 256        |
| 1.3. Olaszország.....   | 259        |
| 1.4. Spanyolország.....   | 260        |



|  |     |
|--|-----|
| 1.5. <i>Dél-Korea</i> .....            | 265 |
| 2. Magyarország .....                  | 266 |
| 3. Összegzés.....                      | 271 |
| <b>VIII. fejezet: Konklúziók</b> ..... | 273 |

## KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Jelen mű elkészítése tekintetében sokaknak tartozom köszönettel, azoknak, akik iránymutatásokkal, jó tanácsokkal, biztató szavakkal segítették kutatásaimat. Elsődlegesen témavezetőmnek, Dr. Balogh-Békesi Nórának szeretnék köszönetet mondani, aki már az egyetemi éveim elejétől kezdve figyelemmel kísérte utamat, amely nemcsak a diplomamunka, hanem a doktori értekezés megvalósulásához, annak eredményes megvédéséhez is vezetett. Ennek során jó munkakapcsolat alakult ki közöttünk, értékes gondolataival járult hozzá a kutatáshoz, elakadásom esetén pedig egy-egy szóval segített átlendülni a felmerült nehézségeken. Úgy emberileg, mint szakmailag támaszkodhattam rá levelezős hallgatóként a doktori képzés ideje alatt.

Szeretném megköszönni Dr. Bándi Gyula professzor úrnak, a Doktori Iskola vezetőjének, valamint Dr. Frivaldszky János tanár úrnak, hogy lehetőséget biztosítottak a Doktori Szimpóziumokon előadóként történő részvételemre, az előadások végén elhangzott javaslatokat igyekeztem megfogadni. Dr. Frivaldszky János tanár úr egyébként a téma jogfilozófiai, természetjogi megalapozásához is megkerülhetetlen segítséget nyújtott; előadóként részt vehettem az általa megszervezett Természetjog Napja konferenciasorozaton, ahol a természetjog legnagyobbjaival, többek között Dr. Hámosi Antallal ismerkedhettem meg.

A doktori képzés során egy évet eltölthettem a Kúrián, PhD-hallgatók részére kiírt gyakornoki programban, amelynek keretében a Kúria Önkormányzati Tanácsában Prof. Dr. Horváth M. Tamás kúriai bíró, az MTA doktora mellett szerezhettem értékes tapasztalatokat. Az ő elméleti és gyakorlati tudása is nagy mértékben járult hozzá jelen munka elkészüléséhez.

Köszönetet szeretnék mondani Szalainé Szikszai Krisztinának, a Doktori Iskola adminisztrátorának, akire minden, doktori képzés során felmerült problémában, azok megoldásában számíthattam.

Sokat köszönhetek továbbá családomnak, különösen édesanyámnak, aki mindvégig segített mind az egyetemi évek, mind a doktori képzés alatt. Az ő segítsége és türelme nélkül nem valósulhatott volna meg ezen kutatás.

Számos, jelen sorokban nem szereplő embereknek is köszönetet mondhatok, akik a Fővárosi Törvényszéken való munkavégzés mellett e kötet elkészültében segítettek, biztosították annak létrejöttét.

Manhertz Tamás István

# I. FEJEZET

## BEVEZETÉS

A polgári államok alkotmányjogi rendszerében az elmúlt évtizedek egyik meghatározó jelensége az alkotmánybíráskodás, ezen belül az alkotmánybíróságok szerepének bővülése volt. Ennek okaként említhetjük az állami beavatkozás fokozódását, amely megköveteli az állampolgárok jogainak magasabb szintű védelmét, valamint az átfogó politikai rendszer változásait.<sup>1</sup>

Az alkotmánybíráskodás a jog – és a politika – relatíve új intézménye. E jelenség az alkotmányjog, a jogelmélet és a politikatudomány határán helyezkedik el. Az alkotmánybíráskodás feladatát ellátó szerv tevékenysége a politikához fűződő kapcsolata tekintetében szoros összefüggésben van a függetlenség egyik fontos elemével, működése pártatlanságával.<sup>2</sup> Gyakran kerül ugyanis a testület vádak kereszttüzébe, hogy nem politikamentesen járt el egy adott ügyben. Működésének egyik legfőbb célja ugyanis az alkotmányos rend védelme és a hatalmi ágak kölcsönös egyensúlyának biztosítása, amely politikai tartalmúnak minősül, ha a jogállam kiépítésével együtt járó garanciák érvényre juttatását politikai jellegű funkcióként értelmezzük.<sup>3</sup>

Mint minden jogintézmény, így a szervezetenként külön álló alkotmánybíróságok, és hatáskörei tekintetében is tapasztalhatunk változásokat, külföldön és hazai szinten egyaránt. A változások pedig kölcsönös hatást gyakorolnak az egyes országok szabályozásaira, az egyes alkotmánybíróságok gyakorlatára. Kutatásom ezen változásokkal összefüggő kérdésekkel, és a jövőben – főként a magyar alkotmánybíráskodás vonatkozásában – felmerülő lehetséges kihívásokkal foglalkozik. Emellett választ keres arra is, hogy milyen okok, jogtörténeti és jogelméleti előzmények vezettek az alkotmánybíráskodás jelenlegi

<sup>1</sup> POKOL (2006) i. m. 289.

<sup>2</sup> A pártatlanság valamennyi alkotmánybíróság olvasatában a párttagságnak, a politikai tevékenység folytatásának, valamint a politikai nyilatkozatok tételének a tilalmát jelenti.

<sup>3</sup> BALSÁI i. m. 283.

formájának létrejöttéhez. Milyen konkrét alkotmányos szabályok nyújtottak ehhez segítséget? Milyen háttér indokolta az alkotmánybíráskodás feladatát ellátó szervek legfőbb hatásköreinek kialakítását? Az alkotmánybírószágok (legfelső bíróságok) e hatásköreit – közvetve magát az alkotmányértelmezést – milyen terjedelemben gyakorolják, gyakorolhatják? Mindezen körülmények hogyan hatottak a magyar alkotmánybíráskodásra, annak fejlődésére, valamint az Alkotmánybírószág hatásköreire?

Jelen mű tárgyát egy rendkívül összetett feladat képezte, tekintettel arra, hogy az alkotmánybírószág fogalmából, az alkotmánybíráskodás jogtörténeti és jogfilozófiai előzményeiből, a fejlődés tapasztalataiból kiindulva kívántam vizsgálni a magyar Alkotmánybírószág egyes hatásköreit, nevezetesen a kelsen-i modell klasszikus hatáskörének tekinthető (előzetes és utólagos) normakontrollt – a nemzetközi jogra is kiterjedően –, az alkotmányjogi panaszt, továbbá az alkotmányértelmezés, valamint az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának hatáskörét, valamint a hatásköri összeütközések megszüntetésére irányuló eljárást. Az Alkotmánybírószág ezen hatásköreinek elemzésére nemzetközi kontextusban kerül sor, a külföldi alkotmánybírószágok által kialakított gyakorlatok figyelembevételével, azoknak a magyar Alkotmánybírószágra gyakorolt hatásainak bemutatásával.

A rendszerváltás után az alkotmánybíráskodás a magyar közjogi rendszerben jelentős szerepet vívott ki magának, az évtizedek során alkotmányos berendezkedésünk meghatározó elemévé vált. A szakirodalom figyelmének középpontjába leginkább az Alkotmánybírószág normatív szabályozása, valamint a testület által egyes hatásköreik lefolytatása alkalmával meghozott határozatai kerültek. Az Alaptörvény hatályba lépése számos változtatást eszközölt, amelyekből a hatáskörök tekintetében eltérő eredmények keletkeztek. Az alkotmánybíráskodás mint jelenség azonban nem kérdőjeleződött meg. Kutatásom elsődleges célja így a vizsgálat tárgyát képező hatáskörök nemzetközi viszonylatban történő elemzésén keresztül annak alátámasztása, igazolása, hogy szükség van az Alkotmánybírószág, indokolt az alkotmánybíráskodás léte Magyarországon, az Alkotmánybírószág hatásköreik gyakorlásával el tudja látni legfőbb célját, az alkotmányos rend védelmét – a fogalmak dolog természetének megfelelő értelmezésével – és a hatalmi ágak kölcsönös egyensúlyának biztosítását. Ez azonban csak jogállami keretek között valósulhat meg. Ezen kívül a kutatás további célja, hogy az Alaptörvény hatályos szabályozása megfelel-e az alkotmánybíráskodás nemzetközi trendjeinek, illeszkedik-e ezen rendszerbe.

A korábbiakban kifejtettekből következően a mű első nagyobb fejezetében az alkotmánybírószág fogalmi kereteit, illetve az alkotmánybíráskodás fejlődésé-

nek történeti és elméleti aspektusait mutatom be, rávilágítva azon meghatározó elemekre, amelyek a későbbi fejezetekben kifejtett alkotmányjogi problémák vonatkozásában is jelentőséggel bírnak. A kötet középpontjában, érdemi részében az egyes fent rögzített alkotmánybíróági hatáskörök bemutatása áll. Valamennyi vizsgált hatáskört külön-külön fejezetben taglalom, kiterjedve a külföldi alkotmánybíróóságokra vonatkozó alkotmányos és törvényi szabályokra, a testületek esetjogára, joggyakorlatára, mindezek magyar Alkotmánybíróásra gyakorolt hatására. A hatáskörök elemzésének sorrendje tekintetében egyrészt a hatáskörök alkotmánybíráskodás vonatkozásában betöltött jelentőségét, másrészt a magyar alkotmányos szabályozás fejlődését vettem figyelembe. Így a két legmeghatározóbb eljárással, a normakontrollal és az alkotmányjogi panasszal kezdem meg a hatáskörök vizsgálatát. Ezt követően az absztrakt alkotmányértelmezés és az azzal – az eltúlzottan aktivista alkotmánybíráskodás veszélyének magában hordozása miatt – szorosan összefüggő alkotmánymódosítások felülvizsgálata következik. Végül a hatásköri bíráskodás bemutatására kerül sor. Álláspontom szerint ahhoz, hogy megértsük egy-egy alkotmánybíróági hatáskör jellegzetességeit és helyesen, megfelelő kontextusban tudjuk értelmezni őket, egy konkrét fejezetben szükséges kiemelni és összegezni a különböző országokban megjelenő tradicionális vonásokat, azokat komparatív elemzéssel megcélvezve vagy a különbségeket kidomborítva a Magyarországon tapasztalható jelenségekkel. Nem elegendő ugyanis az alkotmánybíráskodás önmagában történő vizsgálata, hanem funkcionális megközelítést kell alkalmazni, tehát vizsgálendő, hogy az alkotmánybíróág milyen szerepet tölt be az adott társadalmi viszonyok között. Egy adott ország alkotmánybíráskodásra vonatkozó szabályozási rendszere sok tényezőtől függ. E szabályozási rendszert leginkább a mindenkori alapító atyák, illetve az intézmény létrehozásának adott körülményei magyarázzák, teszik világosabbá. A kutatás zárásaként a konklúziók megállapítására és az Alkotmánybíróág hatásköreinek jövőbeni alakulása lehetséges irányainak összegzésére kerül sor.

A kitűzött célok megvalósítása érdekében felhasználtam a téma tudományos vizsgálatához elengedhetetlenül szükséges magyar, valamint nemzetközi szakirodalomban fellelhető szövegeket, írásokat. A külföldi szerzők munkáira elsősorban az alkotmánybíráskodás történeti, jogfilozófiai előzményeinek feltárását, valamint a vizsgált hatáskörök külföldi alkotmánybíróóságok gyakorlatában való érvényesülésének részletezését kívántam alapozni.

Meggyőződésem szerint ugyanis egy adott – bármilyen – jogintézmény kutatásához mindenképp annak történeti, jogelméleti hátterének, az ennek során egymásnak feszülő nézetek feltárása szükséges. Csak ennek ismeretében

lehet teljeskörűen kihangsúlyozni egy szerv, egy intézmény, jelen esetben az alkotmánybíróságok hatáskörei vonatkozásában kialakuló fejlődést. Ezért nagy figyelmet fordítottam az egyes vélemények bemutatására, azok szintetizálására (Kelsen és Schmitt vitája, az alkotmánymódosítások felülvizsgálata, *actio popularis* kontra valódi alkotmányjogi panasz), mindezek tükrében pedig igyekeztem a következtetéseimet levonni.

Az alkotmánybíróságok hatásköreinek vizsgálata tekintetében nagy szerepet játszott az egyes jogforrások ismertetése és elemzése is. Ennek keretében főként a hazai és külföldi országok alkotmányaira, az alkotmánybíróság hatásköreit szabályozó normákra, valamint az egyes alkotmánybíráskodás feladatát ellátó szervek döntéseire, határozataira támaszkodtam, beleértve ebbe a körbe – kisebb részben, különösen indokolt esetben – Európában kívüli államokat is. Vizsgálódásom horizontja tehát nem csupán a klasszikus európai alkotmánybíróságokra terjedt ki. A hatáskörök elemzését azonban elsősorban az alkotmánybíráskodás modelljeihez igazodva végeztem, így kiemelten a kelseni modellhez tartozó, főként európai alkotmánybíróságokkal foglalkoztam. Ennek elsődleges oka, hogy a műben vizsgált, jellemző alkotmánybírási funkciókkal és hatáskörökkel összefüggő kérdések elsősorban az európai országok (a kelseni modell) szabályozásában és gyakorlatában mutatnak olyan hasonlóságot, esetleg különbséget a magyar szabályozáshoz és gyakorlathoz képest, amely alapján a felvetések az összehasonlító módszer szabályainak figyelembevételével összevethetők voltak. Könnyen megállapítható ugyanis, hogy a kelseni típusú alkotmánybíráskodás rendkívül sokszínű, amelyet az intézményi kompetenciák eklektikus volta is bizonyít. Ebben a tekintetben tartottam érdekesnek a magyar Alkotmánybírósághoz hasonlóan szintén német minta alapján létrehozott dél-koreai alkotmánybíróság egyes vizsgált hatásköreit, nevezetesen a normakontrollt, az alkotmányjogi panaszt, valamint a hatásköri bíráskodást érintő problémákra rávilágítani. A műben azonban olyan egyéb különlegességek is említésre kerülnek, amelyek nem jellemzőek az európai alkotmánybíróságokra. E körben elsődlegesen az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatósága sajátosságait tárgyaló hatodik fejezetben az amerikai modell jellegzetességeire, közülük főként az indiai Legfelső Bíróság *basic structure* fogalmának értelmezésével összefüggő gyakorlatára utalok. Ebben a fejezetben részleteztem továbbá az egyébként a kelseni modellhez tartozó török és dél-afrikai alkotmánybíróság által meghatározott legfontosabb elveket is. Az alkotmányjogi panasz kérdéseit vizsgáló negyedik fejezetben pedig a spanyol alkotmánybíráskodásban meghatározó jelentőségű *amparo* eljárás mexikói előképét tekintettem megemlítésre érdemesnek a két jogi kultúra közötti nagy-

fokú hasonlóság okán. A vizsgált kérdések alaposabb feltárása érdekében tehát az összehasonlító jogi nézőpontot is törekedtem figyelembe venni, az egyes hatáskörök elemzése során ugyanis ismertetésre, csoportosításra, és összevetésre kerülnek a különböző alkotmánybíróságok által kialakított gyakorlatok. Az összehasonlítás alapján levont következtetéseket minden esetben a magyar szabályozás és gyakorlat szempontjából hasznosítottam.

Megközelítésem elsődlegesen jogtudományi szempontú, de mivel az alkotmánybíróságok az államszervezet (független) részét képezik, marginálisan érintettem e jogintézmény politikai vetületeit, felhasználtam különböző társtudományok (pl. szociológia) egyes olyan munkáit is, amelyek az alkotmánybíráskodás jellegére, működésére irányuló kutatások következtetéseit tartalmazzák.

A mű egyes fejezeteinek végén – valamint summázva a konklúzióban is – elvégeztem a levont következtetéseim összegzését, amelyek a legalapvetőbb dogmatikai fogalmakra, és az alkotmánybíróságok által meghozott döntésekre, megállapításokra is támaszkodnak. Álláspontom és reményeim szerint ezen következtetések és javaslatok alkalmasnak bizonyulnak arra, hogy kiindulópontként szolgáljanak a jogalkotó számára az alkotmánybíróság hatásköreit érintő egyes konkrét problémák megoldására, és hozzájáruljanak a független, természetjogi szempontokat is figyelembe vevő alkotmánybíráskodás megvalósulásához.





## II. FEJEZET

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS ELMÉLETI ÉS TÖRTÉNETI ALAPJAI

### 1. Az alkotmánybíróság fogalma

„Az alkotmánybíróság az alkotmányjogi ügyek eldöntésére a rendes bírósági szervezeten kívül, speciálisan és kifejezetten ilyen célra létrehozott joghatóság, amely független a rendes bírósági rendszertől és a közhatalomtól.”<sup>4</sup>

E meghatározás azonban kizárólag szervezeti oldalról, a hatalmi ágak szempontjából közelíti meg az alkotmánybíróság fogalmát. Álláspontom szerint ugyanis az alkotmányjogi ügyek ebben a kontextusban elsődlegesen az alkotmánybíróságok normabíráskodás funkciójához kapcsolódó hatásköreire – az előzetes és utólagos absztrakt normakontrollra, valamint a bírói kezdeményezésre – utalnak, ebből a fogalomból nem világlanak tehát ki egyértelműen ezen testületek alapjogi bíráskodásra irányuló feladatai, amelyek (az alkotmányjogi panaszok) az utóbbi időben meghatározóbb jelentőséggel rendelkeznek, mint a normakontroll. Annyiban szorul így kiegészítésre e fogalom, hogy az alkotmányjogi ügyek mellett mindenképpen bele kell érteni az alkotmánybíróságok alapjogvédelmi funkcióját is.

Az alkotmánybíróság fogalmának kialakulását komoly elméleti, jogfilozófiai kutatások, viták előzték meg. Az alkotmánybíráskodás elméleti alapjának kutatói e téma megvilágításában, értelmezésében a felsőbbrendű jog különböző történelmi alakzatainak és érvényesülése biztosítékának feltárásáig igyekeztek eljutni. E kutatócsoportok működése bizonyítéka lehet annak, hogy az emberiség a jog világában kereste és találta meg a mértékek felsőbb szintű és normatív

---

<sup>4</sup> FAVOREU (2003) i. m. 52.

erejű forrásait. Hosszú út vezetett azonban azon gondolat meghatározásához, hogy az „alkotmánybíráskodás előfeltétele”<sup>5</sup> a többi törvény felett álló, a törvénytől nehezebben megváltoztatható, ún. kartális alkotmány megléte és elismertsége.

## 2. Az alkotmánybíráskodás jogelméleti előképei az antik kortól a XVIII. századig

Azon elképzelés, amely szerint a törvényesség érvényesülése nem csupán a tételes jog mechanikus betartása, évszázadokra visszavezethető az emberiség történelmében, és nem véletlen, hogy pont az európai kultúrában jelent meg először markánsan, amely később végül oda vezetett, hogy az Amerikai Egyesült Államokban ez az eszme a gyakorlatban is maradéktalanul meg tudott valósulni.<sup>6</sup>

Az egyik ismeretes előzmény az alkotmánybíráskodás vonatkozásában az athéni jogrendszer volt, amely a *nomoszt* és a *pszéphizmát* különböztette meg. Az előbbi megalkotására csak elvétve kerülhetett sor, mivel a jogalkotási eljárás bonyolult volt mind az előkészítés, mind az elfogadás terén; tárgya pedig leginkább az államszervezet felépítése és működése volt. A *pszéphizmákat* általában a népgyűlés alkotta, amelyek igen sok tárgykörre vonatkozhattak, és a polgárokra is kötelező érvényűek lehettek. A *pszéphizmák* azonban nem kerülhettek ellentétbe a *nomoszokkal*.

Az ókori athéni jogrendszer példája mellett megemlíthetjük még az ókori görög városállamok intézményét is, Arisztotelész Politika című műve ugyanis már meghatározza a spártai *ephoroszok* hivatalát, valamint a krétai kozmoszokat, amelyek legfőbb kötelezettsége az „alkotmány” védelme volt, akár a királlyal szemben is. De valódi alkotmánybíráságok csak a modern időkben alakultak ki, csupán az intézmény hátterében álló elmélet gyökerei nyúlnak vissza a régebbi korokba.

A természetjog és az ember alkotta (pozitív) jog konfliktusával először a görög szofisták írásaiban találkozhatunk, de az emberben rejlő örök törvény gondolata már jóval korábbi forrásokban is feltűnt, köztük a Szentírásban.<sup>7</sup> E törvény isteni eredetének hangsúlyozása gyakran előfordult az ókori görög fi-

<sup>5</sup> BRAGYOVA (1994) i. m. 51.

<sup>6</sup> CSIRIK i. m. 1.

<sup>7</sup> PÉTERI i. m. 3–4.

lozófiában és szépirodalomban: Szophoklész *Antigoné* című művében a pozitív jog és az igazságosságként értelmezett természetjog ütközése eredményezte a tragikus végkifejletet. A természetjogi gondolkodás fejlődése pedig meghatározta az elkövetkezendő időszakot.

A római jogban a *ius gentium*ot és a *ius civilét* különböztették meg a jogtudósok. Ez az elképzelés jól tükrözte, hogy az előbbi minden népet, minden korszakban kötelezi. Ezért nevezték a *ius gentium*ot vagy másképpen *ius naturalét* az örök és változatlan jog eszméjének.

A középkori gondolkodásban a görög-római elképzeléseket teológiai tartalommal töltötték meg. Ebben a tekintetben Szent Ágoston, Sevillai Izidor, valamint Gratianus munkássága emelhető ki. Aquinói Szent Tamás pedig a természetjogot isteni eredetűnek tekintette (*lex superior*), amely minden norma felett áll.<sup>8</sup> A *Summa Theologiae*-ben<sup>9</sup> kifejtett nézetei szerint az ember alkotta jog a természetjogból származik, és azon alapul, azzal nem lehet ellentétes. Ennek egyik manifesztumaként lehet említeni a XX. században megfogalmazott Radbruch-formulát, viszont a Gustav Radbruch által kidolgozott elmélet nem tekinthető természetjogi jellegűnek, mivel pozitivistá választ ad a felsőbbrendű és az ember alkotta jog közötti konfliktus kérdésére.

A középkori jogtudomány tudósai – a patrisztika és a skolasztika művelői – az isteni eredetű természetjog felsőbbrendűségét hirdették, és a *ius naturalét* a *ius positivummal*, az ember alkotta joggal állították szembe.

Hugo Grotius, a szekularizált – modern – természetjogi felfogás atyja elismerte ugyan az emberi akaraton nyugvó *ius voluntarium*ot, viszont a természetjogot már az ész parancsaként definiálta.

A kontinenstől eltérően Angliában a *common law* hagyománya védte a jogot a király vagy a parlament önkénye ellen. Edward Coke álláspontja szerint – amelyet a Bonham-ügyben, 1610-ben fejtett ki – a *common law* felülbírálhatta a parlamenti törvényeket, és néha kifejezetten semmisnek is nyilváníthatta azokat. Ha ugyanis egy parlament által alkotott norma a joggal vagy a józan ésszel ellentétes, továbbá ellentmondásos vagy végrehajthatatlan, a *common law* szabályait alkalmazó bírák felülbírálják és érvénytelenítik a törvényt.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> CAPPELLETTI–COHEN i. m. 44.

<sup>9</sup> Vö. AQUINÓI Szent Tamás i. m.

<sup>10</sup> CAPPELLETTI–COHEN i. m. 46. Az eredeti szöveg szerint: „And it appeareth in our Books, that in many Cases, the Common Law doth controll Acts of Parliament, and somtimes shall adjudge them to be void: for when an Act of Parliament is against Common right and reason, or repugnant, or impossible to be performed, the Common Law will controll it, and adjudge such Act to be void; and, therefore, [...] Some Statutes are made against Common Law and right, which those who made them, would not put them in execution. [...] [A]nd because it shall be

Edward Coke ezen gondolataival tehát elfogadta a természetjog létét, amelyet fel is használt az angol jogról szóló további írásaiban. Mindez az amerikai jogfejlődésre is nagy hatást gyakorolt, ugyanis generációkon keresztül Sir Edward Coke és Sir William Blackstone *common law* értelmezése formálta az Egyesült Államok jogrendszerét.<sup>11</sup> Az angol polgári forradalom azonban nem ezen gondolatvilág, hanem a John Locke által is képviselt, a törvényhozás szupremáciája elméletének győzelmét hozta, amely elvet a jogtudós szerint csak a természetjog korlátozhat. Mindezek következtében megszűnt Angliában a jogalkotó döntéseinek bírói felülvizsgálata.

A XVII–XVIII. századi szerződéselméletek – amely elmélet legismertebb képviselői Althusius, Hobbes, Locke, illetve Rousseau – alapjában véve az ember természetéből, az emberi észből vagy észszerűségből vezették le az emberrel veleszületett, tőle elidegeníthetetlen természetjog felsőbbrendű elveit. A felvilágosodás idején, amikor bekövetkezett a polgári átalakulás, illetve létrejött a jogállamiság, a jogtudósok a pozitivizmus, azaz az alkotmány és a törvények elsőbbségének elve mellett foglaltak állást.

Eddigi vizsgálódásunkból azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az alkotmánybíráskodás előfeltétele az alkotmány primátusának elfogadása és elfogadtatása a törvények és más normák felett, valamint annak rögzítése, hogy az alkotmány betartását bírák ellenőrzik, kontrollálják. Az előfeltételek kevesebb erőfeszítéssel valósultak meg az Amerikai Egyesült Államokban, és nehezkesebben Európában.

### 3. Az alkotmánybíráskodás bölcsője, az Amerikai Egyesült Államok, a *Supreme Court* természetjogi gyakorlata

Az angol gyarmatokat – így az amerikai államokat is – a király által kibocsátott ún. chartákkal igazgatták, amelyek egyfajta „alkotmányként” funkcionáltak, a gyarmati jog ugyanis nem ütközhetett sem a chartákba, sem az anyaország parlamentje alkotta normáiba. Amerikában az 1688-as „Dicsőséges Forradalom” – Angliával ellentétben – azt eredményezte, hogy a gyarmati bírák felhatalma-

---

against right and reason, the Common Law shall adjudge the said Act of Parliament as to that point void.” Ld. SHEPPARD i. m. 275–276.

<sup>11</sup> Vö. HELMHOLZ i. m. 325–354.

zást kaptak arra, hogy ne vegyék figyelembe az angol joggal nem konform helyi jogalkotást.<sup>12</sup>

Ahhoz, hogy pont Amerikában, és pont akkor jöjjön létre az alkotmánybíráskodás majdnem végleges formája, az is kellett, hogy az 1776-ban felszabadult gyarmatok annyira megrettentek az önkényuralom bármilyen formájától, és annak visszatérésétől, hogy Montesquieu elméletét a gyakorlatba teljesen tisztán kívánták átültetni. Ennek érdekében első lépésként a régi chartákat az újonnan függetlenné vált tagállamok új alkotmányai váltották fel. Viszont a hatalmi ágak megosztását szigorúan betartó, a független tagállamok által 1787. szeptember 17. napján elfogadott amerikai szövetségi alkotmány nem rendelkezett megfelelően a bírósági szervezetről.

Meghatározó jelentősége volt így annak, hogy az 1789-ben hatályba lépett szövetségi alkotmány és az ugyanabban az évben elfogadott Bírósági Törvény megalkotásra kerüljön. E normák figyelembevételével alakult meg az Amerikai Egyesült Államok Legfelső Bírósága 1790-ben. Noha mindkét elfogadott jogszabály kiemeli szerepének hangsúlyosságát, de *expressis verbis* egyik sem deklarálta azt, hogy a *Supreme Court*nak jogosultsága van a szövetségi törvények alkotmányossági vizsgálatára; e normákból nem következett automatikusan az alkotmánybíráskodás kialakulása. Ennek tükrében a Szövetségi Legfelső Bíróságnak rövid időn belül értelmeznie kellett jogállását a hatalommegosztás rendszerében.

A fordulópontot – a *Supreme Court* önértelmezését – a *Marbury v. Madison* ügyben hozott döntés alapozta meg, amely kimondta, hogy a bíróságoknak elsődlegesen az Alkotmány szabályait kell szem előtt tartaniuk. E deklarációval olyan precedens értékű döntés született, amely a törvényhozás alkotmányossági felülvizsgálhatóságának fundamentumává vált,<sup>13</sup> kialakítva az alkotmánybíráskodás amerikai modelljét, amelyben a bírósági szervezettől függetlenül valamennyi bíró köteles alkalmazni és megvédeni az alkotmányt, így a jogszabály érvényességéről is dönthet. Ha alsóbb bíróság alapította ítéletét az alkotmányra, fellebbezés esetén a Legfelső Bírósághoz kerülhet az ügy, amely bírói testület megvizsgálja vagy visszautasítja azt. A *Supreme Court* érdemi döntése minden bíróságot kötelez. Amerikában tehát nincs külön alkotmánybíráóság, a bírósági szervrendszer egységes, ellentétben Európával, ahol viszont ügytípusokra van bontva. Azt viszont hozzá kell tenni, hogy a fenti konkrét esetben az amerikai jogtörténet számos precedenst szolgáltatott a Legfelső Bíróság főbírája szá-

<sup>12</sup> CAPPELLETTI–COHEN i. m. 47.

<sup>13</sup> HANÁK i. m. 73.

mára: a chartákba és az angliai törvényekbe ütközés jogkövetkezményeinek alkalmazását – nevezetesen a semmisséget – implikálta az új, immár független tagállamok alkotmányaival szembehelyezkedő normák esetén is.<sup>14</sup>

Marshall főbíró *Marbury v. Madison* ügyben meghozott határozata olyan értelmezést alakított ki, amely szerint egy írott alkotmány szükségszerűen magában foglalja az ítélkezési gyakorlatot. Chase bíró szerint van egy „íratlan” alkotmány, amely a természetjog elveit tartalmazza, amelyek az államokkal szemben még akkor is kikényszeríthetők, ha nem találhatók meg az alkotmányban. Iredell bíró ezzel szemben azt az álláspontot képviseli, hogy egy írott alkotmány megvéd attól, hogy a bíróságok a természetjog elvei alapján ítélkezzenek.<sup>15</sup>

Azonban az amerikai alkotmánybíráskodást alapjaiban határozta meg a valósi alapokon nyugvó természetjogi felfogás elismertsége, amely az alkotmányos dokumentumokban<sup>16</sup> és a jogalkotás aktusainak alkotmányosságát elbíráló bírói gyakorlatban<sup>17</sup> is szemünk elé tárul. 1787-ben, Philadelphiában összeült az Alkotmányozó Gyűlés, ahol az alapító atyák figyelembe vették a természetjogi elveket. Jól ismerték ugyanis a klasszikusokat (Platón, Arisztotelész, Cicero, Sallustius), de az újkori állambölcselet képviselőinek munkáit is (köztük Coke, Locke, Blackstone, Montesquieu). Ennek keretében az alkotmány megszövegezésekor az élethez, a szabadsághoz és a boldogság kereséséhez (*pursuit of happiness*) való jogot a természetjogból vezették le.<sup>18</sup> Meghatározó szerepe

<sup>14</sup> CAPPELLETTI–COHEN i. m. 47.

<sup>15</sup> STONE–SEIDMAN–SUNSTEIN–TUSHNET i. m. 73.

<sup>16</sup> Így az 1776. június 12-ei Virginiai Nyilatkozatban: „Minden ember, a természet rendje szerint, egyenlően szabad és független, és mindenkinek bizonyos veleszületett jogai vannak, amelyekből, ha társadalmi közösségbe is kerül, semmiféle szerződés meg nem foszthatja, vagy utódaitól el nem veheti” (I. pont); az 1776. július 4-én elfogadott Amerikai Függetlenségi Nyilatkozatban, az 1789-ben hatályba lépett amerikai alkotmányban. Az alkotmánykiegészítések is ezt a tényt alapozzák meg: a rabszolgaságot eltörlő, 13. alkotmánykiegészítés értelmében a cél, „hogy visszaadják a feketéknek »az emberi természet megszentelt jogait«, »természetes és istenadta jogait«, felhasználva »azt a magától értetődő igazságot«, hogy minden embert [...] a Teremtő elidegeníthetetlen jogokkal ruházott fel.” Ádám i. m. 171.

<sup>17</sup> 1795-ben Paterson fellebbviteli bíró úgy vélekedett, hogy „a tulajdon megszerzéséhez, birtoklásához, valamint megvédelmezéséhez való jog az ember egyik természetes, inherens és elidegeníthetetlen joga.” Meghatározó jelentőségű Marshall főbíró rabszolgaság intézményével kapcsolatos, 1825-ben hozott ítélete (*Antelope*-ügy). William O. Douglas 1954-ben azt jegyezte meg, hogy „a dolgok általunk kialakított rendszerében az ember jogai elidegeníthetetlenek. A Teremtőtől származnak, nem elnöktől, törvényhozótól vagy bíróságtól.” 1958-ban ismét kijelentette: „Az ember Isten gyermeke, s mint ilyennek joga van a tisztességes bánásmóddhoz.” 1963-ban pedig az alábbi gondolattal erősítette meg korábbi állításait: „Az emberek nem az államhatalomtól kapnak jogokat, nem az egyik ember ad meg bizonyos jogokat másoknak. Az ember a Teremtőtől kapja jogait, amelyek minden emberi lényben meglévő isteni szikra következtében illetik meg.” MURPHY i. m. 159–164.

<sup>18</sup> HAMZA i. m. 8–10.

volt az alkotmányozás során továbbá a természetjogi elveket képviselő John Adamsnek is.

Ez a jelenség a XVI–XVII. századi *common law* vallási-politikai hagyományaiból eredeztethető. Az ember alapjogai értékének értelmezése az angol-amerikai tradíciókban eltérően alakult az európai kontinens alkotmányos rendszereihez képest. A *common law* jogrendszerben az alapvető jogok természete és következetes védelme, sérthetetlen volta valamennyi tagállami – ezen belül az alkotmányos – hatalom fundamentuma volt, amíg a teljes alkotmányosság kiépült.<sup>19</sup> A természetjogi elveket a bíróságok – köztük a Legfelső Bíróság – kezdeti gyakorlata is visszatükrözte.

A természetjogi elképzelés révén sokféle általános, rugalmas kategória határozta meg az amerikai alkotmányos előírásokat, köztük az alkotmányosság kontrollját is, amelyek az ügyek elbírálásához pozitív jogi alapot hoztak létre. Ilyen alapvető előírásnak tekinthető az igazságosság, az észszerűség, a szabadság, a joguralom (*rule of law*), valamint a törvényes eljárás (*due process*) alapelve. Ezeken túlmenően a bíró ítéletét az alkotmány szerkezetére és szellemiségére is visszavezethette.

A természetjog dominanciája mellett azonban a pozitivista szemlélet is érvényesült, így az alkotmányossági vizsgálat alatt a bírák az alkotmányhoz mint a nép legfőbb jogához kötve voltak, és az alkotmányosság értelmében (*in pursuance thereof*) alkotott törvényeket voltak kötelesek alkalmazni.<sup>20</sup> A természetjogot és a pozitívizmust elhatárolva Robert P. George megállapította, hogy ugyan a természetjog a törvényhozó feladatává teszi, hogy a pozitív jogot a természetjogból kell származtatni – csak így szolgálhatja a köz javát –, de fontos megjegyezni, hogy a törvényhozó alkotta jog önmagában nem természetjog. A természetjog ugyanis semmilyen értelemben nem egy emberi kreátum, a pozitív jogot ezzel szemben az ember alkotja, nemcsak implementálja.<sup>21</sup>

Noha az amerikai *common law* rendszere termékeny táptalaj volt az alkotmányban deklarált alapjogok érvényesülésének, a rendesbíróságok mégis sokáig eltekintettek attól, hogy a normaszövegek értelmezésekor az alkotmányra hivatkozzanak. Ennek oka az is lehet, hogy a közjog-magánjog elhatárolás a *common law* jogcsaládjába tartozó országokban nem ismeretes, és emiatt a magánjog alkotmányjogiasodása sem jelenik meg túlzottan élesen. Ezen felül

<sup>19</sup> HERRANZ i. m. 12.

<sup>20</sup> CHRONOWSKI (2001) i. m. 100.

<sup>21</sup> GEORGE i. m. 190.



a *common law*-ban tapasztalható esetjogi (precedens)rendszer is tompítja a dogmatikai problémákat.<sup>22</sup>

Az I. világháborút követően egyre jelentősebb tényezővé vált az emberi jogok védelme a Legfelső Bíróság alkotmányvédelmi gyakorlatában. Ez vezetett az ún. preferált szabadságjogok (*preferred freedoms*) eszméjének megszületéséhez. Ilyen jogok a következők: emberi méltóság, vélemény szabadsága, sajtószabadság, választójog, panaszjog, egyesülés és gyülekezés szabadsága, diszkrimináció tilalma, kisebbségi csoportok védelme. A *preferred freedoms* elmélete besorolja az alkotmányban rögzített értékeket, de ez a sorrend nem tekinthető sem merevnek, sem véglegesnek (a hierarchia rugalmas és változhat).<sup>23</sup> Ronald Dworkin meglátása szerint az alkotmányban absztrakt módon rögzített emberi jogokat úgy kell értelmezni, hogy azok a politikai tisztesség és igazságosság alapvető követelményeinek megfeleljenek. Ezt az értelmezési mechanizmust nevezi a jogtudós morális alkotmányértelmezésnek.<sup>24</sup>

A *Supreme Court* azonban a XX. század második felétől egyre kevésbé tartotta szem előtt a korábbi természetjogi alapokon nyugvó gyakorlatát: ez tükröződik a *Roe v. Wade* ügyben hozott döntésben, illetve a házasság és a család fogalmának átértelmezésében.<sup>25</sup> Annak ellenére, hogy az Antonin Scalia bíró által képviselt felfogás egy döntés helyességének mércéjéül – a szigorú szószerintiség és filozófiaellenesség egyidejű fenntartása mellett – a természetjogot tekinti.<sup>26</sup>

A másik észak-amerikai állam helyzetét vizsgálva, Kanada nem volt független állam, hanem brit fennhatóság alatt állt hosszú ideig. Ennek következménye az volt, hogy a brit törvényhozás rendelkezett Kanada állami berendezkedéséről: ez volt a *British North America Act* (a továbbiakban: BNA), amelyet 1867-ben fogadtak el. E jogszabály jogi vonatkozásban alapvetően nem tekinthető alkotmánynak, hanem inkább egy birodalmi törvénynek volt tekinthető, amely felett a jogforrási hierarchia csúcsán a brit történeti alkotmány állt. Az ország 1931-ben lett nemzetközileg elismert, független állam, jogi értelemben azonban még ekkor sem volt az, hiszen a szuverenitás letéteményese még a londoni parlament volt.

<sup>22</sup> GÁRDOS-OROSZ (2011) i. m. 41–42.

<sup>23</sup> CHRONOWSKI (2001) i. m. 100.

<sup>24</sup> DWORKIN i. m. 7.

<sup>25</sup> Vö. MANHERTZ (2017) i. m. 268.

<sup>26</sup> PAKSY (2008) i. m. 74.

A BNA-t is a brit törvényhozás fogadta el, a módosítás joga is őt illette meg. Kanada mindezekből levezethetően nem az amerikai utat követte, ugyanis az sem jogi, sem politikai okokból nem volt számukra elfogadható. Az amerikai alkotmány túlságosan merev volt, ráadásul a politikai ellentétek polgárháborúhoz vezettek. Így Nagy-Britannia megengedőbb történeti alkotmánya tűnt a legmegfelelőbbnek ahhoz, hogy a stabilitás megalapozásra kerüljön.

A kanadai Legfelső Bíróság egy 1875-ben megalkotott törvény alapján jött létre szövetségi hatáskörrel, de a végső szó kimondására még mindig Londonban került sor. A BNA megalkotói ezt is jóváhagyták, és nem várták el azt sem, hogy kanadai legyen az alkotmány őre.

A *common law* jogcsaládban a törvényértelmezés vonatkozásában az az elmélet vált elfogadottá, amely szerint a bírák feladata a jogalkotói akarat meghatározására és annak végrehajtására szűkül. Ezt az egyértelműség (*plain meaning*) tanának nevezik, amely elképzelés tükrözte azt, hogy a jogszabály szövege tökéletesen meghatározza a törvényhozó szándékát.

A szigorú szöveghez kötöttséggel Nagy-Britanniában a XX. század elején szakítottak. Viszont Kanadában úgy tűnt, hogy egyre gyakrabban lesz szükség a jogalkotás dokumentumainak használatára. Vagyis az Egyesült Királyságban tiltott módszert valószínűsíthetően alkalmazták, de csak abból a célból, hogy így távolodjanak el a szó szerinti törvényértelmezéstől. Az egyértelműség tanáról való leválás után a jogszabályok kiterjesztő értelmezése irányába haladt a jogfilozófia, ennek következtében született meg azon elképzelés, hogy az alkotmány egy olyan „élő fa”, amely az értelmező gondjára van bízva, és ez a hasonlat precízen illeszkedett a britek történeti alkotmányfelfogásához.<sup>27</sup>

Az alapszabály Kanadába történő visszavételére, azaz a jelenleg is hatályos kanadai alkotmány elfogadására 1982-ben került sor, amely magába implicálta a szabadságjogokról szóló kartát, amelynek következtében az egykor hajlékony alkotmány igen merevvé vált.

Az alkotmány kiterjesztő értelmezése azonban nem jelenti azt, hogy a bírák rákényszerítenék akaratukat a törvényhozóra és a népre. A kanadai alkotmánybíráskodás ugyanis dialogikus természetű.

Kanadában tehát nem igaz az a tézis, hogy az alkotmánykontroll vétó funkciót látna el a nemzeti politika felett, hiszen a Legfelső Bíróság döntése mindössze a törvényhozóval folytatott párbeszéd kezdete. Ez a párbeszéd arról szól, hogy a Kartában rögzített egyéni szabadságjogokat miként lehet összeegyeztetni a társadalom-és gazdaságpolitikai célokkal. Minthogy a törvényhozó mindig

<sup>27</sup> PAKSY (2012) i. m. 75.

válaszolhat, ezért nem igaz, hogy a kinevezés útján felálló, politikailag felelőségre vonhatóan Bírószág alkotmánykontrollja illegitim lenne.<sup>28</sup>

Összességében a Kanadában domináló felfogás azonban megpróbál egy olyan átmenetet megvalósítani, amely szerint az alkotmánybíráskodás olyan művészet, amelyet „élő fa” doktrínával határoznak meg, amelynek keretében a kanadai *Supreme Court* nem egyedül végzi az alkotmány fejlesztését, hanem a törvényhozással együtt – amely az ún. *notwithstanding* (mindazonáltal) klauzúrájával szembe is mehet a Legfelső Bírószág véleményével –, egyfajta dialogikus szemléletet kialakítva. Kanada függetlenné válásával is ez a megközelítés érvényesül.

Érdemes továbbá megjegyezni, hogy az amerikai kontinensen a XIX–XX. század fordulóján Mexikóban is megjelent azon elképzelés, amely szerint az alkotmányba ütköző jogszabályoknak nincs a bírákra nézve kötelező érvényük. Ez a megállapítás a Legfelső Bírószág „*amparo contra leyes*” hatáskörében jelentkezett, amelyet a mai alkotmányjogi panasz előképeként tekinthetünk.

#### 4. Az alkotmánybíráskodás intézményesülése, jogfilozófiai fundamentumai Európában

Európában nem voltak adottak azok a lehetőségek, kritériumok ahhoz, hogy az alkotmánybíráskodás olyan gyorsasággal alakuljon ki, mint az Amerikai Egyesült Államokban. Itt ugyanis a parlament szuverenitásának elmélete érdemben összeegyeztethetetlen volt azzal, hogy a nép által megválasztott parlamenti képviselők akarát a bírói hatalom felülvizsgálhassa, netán felül is bírálhassa. Ezt a jelenséget Louis Favoreu a következőképp fogalmazta meg: „Az 1789-es Forradalomtól kezdve, a XIX. századon végig és a XX. század elején tartja magát és nehezen vonható kétségbe a törvény csálhatatlanságának rousseau-i dogmája.”<sup>29</sup>

Európában a XX. század elejétől érdeklődve figyelték az amerikai alkotmánybíráskodás vívmányait, amelyben – nevezetesen a politika bírák általi ellenőrzésében – a jogállamiság csúcsát vélték felfedezni. Így az alkotmánybíráskodás első csírái Európában a XIX–XX. század fordulóján jelentek meg először. Ilyen ország volt Norvégia, Dánia, Románia, Portugália, illetve Görögország, ahol a

<sup>28</sup> Uo. 84.

<sup>29</sup> FAVOREU (2003) i. m. 55.

legfelső szintű bíróságok norma-felülvizsgálati lehetősége is felmerült, de ezek nem igazán voltak sikeresek, eredményesek.<sup>30</sup>

Az európai alkotmánybíráskodás kezdetének az 1920-as éveket tekinthetjük, ezen belül Hans Kelsen munkásságát kell megemlítenünk. Ebben az időszakban született meg az Osztrák Köztársaság új alkotmánya, amely nagy formátumú munka elkészítésével Hans Kelsent bízták meg. Az elkészült alkotmányba belefoglaltatott a jogalkotás alkotmányosságának bírói úton történő felülvizsgálata. Kelsen ún. joglépcső elmélete megalapozta, hogy a jogfilozófus intézményes megoldást találjon a különböző szintű normák közötti ellentmondás feloldására, azért, hogy minden norma, minden jogszabály összhangban legyen az alkotmánnyal. E helyütt viszont megemlítenő az a probléma, hogy számos jogforrás egyszerűen nem képes beépülni ebbe a rendszerbe, leegzekletásabb példa erre a szokásjog, és az ennél is tágabb íratlan jog kategóriája.<sup>31</sup> Hasonló jellegű probléma a nemzetközi szerződések alkotmányosságának kérdése, amelyre az alkotmánybíráóságok érdemi választ nem tudtak adni.<sup>32</sup> Noha így az elmélet maradéktalanul nem tud érvényesülni, mégis hatása és jelentősége miatt érdemes egy kicsit részletesebben beszélni róla.

A joglépcső – más néven normapiramis – elméletben Kelsen szerint „a jog mint rend, vagyis a jogrend nem más, mint jogi normák rendszere. [...] A normák sokasága akkor alkot egységet, ha érvényessége egyetlen normára, mint az érvényesség végső alapjára visszavezethető. Ez az alapnorma létesíti az egységet, mint közös forrás az egy adott rendet alkotó normák sokaságában.”<sup>33</sup>

A jogrendszer minden normáját tehát e hipotetikus alapnormára (*Grundnorm*) lehet visszavezetni. A jogszabály akkor lesz érvényes, ha a *Grundnorm*nak megfelelő, az abban megjelölt eljárás alapján alkották meg. A legfontosabb eleme Kelsen gondolatainak a jogi normák hierarchiája: a magasabb pozíciót betöltő norma alakítja ki a létrehozás mikéntjét, az e szabálynak megfelelően megalkotott norma ebből következően alacsonyabban helyezkedik el. Így létrejön a normák lépcsőzetes – piramis formájú – rendje, amelynek tetején az alapnorma áll, ugyanis ez az egész jogrendszer érvényességének alapja.

Az alkotmánybíráskodás elméleti megalapozásának következő fontos eleme annak kimondása, hogy az alkotmánynak kiemelt szerep jusson. A piramis formájú jogrendben „a pozitív jog legmagasabb fokát a szó materiális értelmé-

<sup>30</sup> TRÓCSÁNYI-SCHANDA i. m. 344.

<sup>31</sup> BRAGYOVA (1994) i. m. 73.

<sup>32</sup> Vö. 4/1997. (I. 22.) AB határozat.

<sup>33</sup> KELSEN (1988) i. m. 35.

ben vett alkotmány képviseli, amelynek lényeges feladata abban áll, hogy az általános jogalkotás szerveit és eljárását, vagyis a törvényhozást szabályozza.”<sup>34</sup>

Ekképp az alkotmány tartalmilag is meghatározhatja a majdani törvényhozást. Az alkotmányban feltűnő alap-és szabadságjogok katalógusa Kelsen szemében negatív előírás – mivel Kelsen vélekedése szerint a pozitív jogalkotás alkotmányos előírása nehezebb feladat, mint meghatározott tartalmú törvények elfogadásának megakadályozása –, amely megtiltja az alapjogokat sértő vagy korlátozó törvények meghozatalát. Ez a megvalósítás gyakran és hatékonyan alkalmazható a jogalkotóval szemben: államfő vagy miniszter esetén személyes felelősségre vonással, a törvényhozással szemben pedig azzal, hogy a törvény megtámadható. Ez utóbbi előfeltétele, hogy az alkotmányt rendes jogalkotási eljárással ne lehessen megváltoztatni.

Tehát Kelsen hasonló következtetésre jutott, mint Marshall főbíró, annak kimondásával, hogy az alkotmány a rendes törvények felett áll, de eltérő elméleti alapokból. Ezen eltérő elméleti gyökerek más és más következtetésekhez vezetnek: Kelsen rendszerében az alkotmányba ütköző törvény érvényes mindaddig, amíg az arra jogosult bíróság az alkotmányban foglaltaknak megfelelően meg nem semmisíti. Ezzel szemben a Supreme Court főbírája a *Marbury v. Madison* ügyben hozott határozatában kifejtette, hogy „az alkotmánynak ellentmondó törvény semmis; és ez a bíróságokat, valamint a többi hatalmi ágat kötelezi.”<sup>35</sup> Így a rendesbíróságok – legmagasabb szinten pedig a Legfelső Bíróság – az alkotmányellenes jogszabályokat egyszerűen figyelmen kívül hagyja (nem alkalmazza). Ennek következtében nincs szükség az alkotmányellenes törvény jogrendszerből való kivezetéséhez (mint a kelsen-i modellt követő alkotmánybíráóságok esetén a megsemmisítés).

Az esetleges norma-összeütközések feloldását Hans Kelsen egy független szervben, az alkotmánybíráóságban találta meg. A jogtudós szerint az alkotmánybíráóság legfontosabb feladata – a jogrendszer logikai egységének biztosítása mellett – a különböző alkotmányos szervek közötti konfliktusok feloldása. A jogtudós álláspontja szerint továbbá ezen kívül az alkotmánybíráóság kötelezettsége a kisebbségek védelme is.

Hans Kelsen a joglépcső elmélet kialakítása során megpróbálta elkerülni a természetjog fogalmának alkalmazását, illetve értékmentességet mutatni, mégis az állapítható meg, hogy az alapnorma valójában egy üres természetjogi konstrukció, tehát egy metafizikai maradvány a Tiszta Jogtanon belül. Ezt a tényt később

<sup>34</sup> Uo. 42.

<sup>35</sup> CAPPELLETTI–COHEN i. m. 49.

Kelsen maga is elismerte.<sup>36</sup> Ezzel a beismeréssel a jogtudós gyakorlatilag azt állította, hogy Aquinói Szent Tamás elképzeléseit vette át úgy, hogy a természetjogot megpróbálta kiszorítani elméletéből. További problémaként fogalmazható meg a normapiramis elméletével összefüggésben, hogy egymásra hivatkozásokon alapszik, hiszen az alapnormát a jogrendből, a jogrendet pedig az alapnormából vezeti le.<sup>37</sup> Mindezen kritikák ellenére nem tagadható le Hans Kelsen meghatározó szerepe az alkotmánybíráskodás Európában történő kialakulásában.

A korszak másik nagy egyénisége Hans Kelsen tanítványa, a francia Charles Eisenmann, aki olyan kiemelkedő jogászokkal szemben fogalmazott meg az alkotmány jogi minőségét illetően egészen új gondolatokat, mint Duguit, Hauriou, Géný, vagy Jèze. Eisenmann gondolatainak kiindulópontja, hogy az alkotmány az alkotmánybíráskodás révén válik jogilag valóban kötelező, legmagasabb fokozatú normává. Az alkotmányellenes jogszabályt ugyanis az arra feljogosított alkotmánybíróság megsemmisíti.

Eisenmann vélekedése szerint az alkotmánybíráskodás az alkotmányozásra és az egyszerű törvényalkotásra vonatkozó hatáskörmegosztás érvényesülésének biztosítója. Arra a kérdésre, mely szerint milyen szerv lássa el az alkotmánybíráskodás feladatát, Eisenmann egyértelműen amellet foglalt állást, hogy a bírói hatalmi ág ebben a tekintetben alkalmasabb, mint a törvényhozás.

A bírósági eljárást ebben a vonatkozásban még két csoportra osztotta a francia jogtudós, nevezetesen a független alkotmánybíróság, illetve a rendes bíróság. Eisenmann egyetértett kortársával, Louis Favoreu-val abban a tekintetben, hogy olyan országok, amelyek kartális alkotmánnyal rendelkeznek, mindenképpen a szervezetileg különálló alkotmánybíróságot találják az alkotmánybíráskodás legalkalmasabb kivitelezőjének.<sup>38</sup>

## 5. Kelsen kontra Schmitt

Az 1920-30-as évek egyik leghíresebb jogvitája a Hans Kelsen és Carl Schmitt között kialakult vita az alkotmány védelmének megvalósítását illetően. A weimari Németország szellemi és politikai küzdelmeiben mind Hans Kelsen, mind Carl Schmitt aktívan lépett fel, sőt kettejük szembenállása és vitája akkori-

<sup>36</sup> JAKAB (2016) i. m. 311–312.

<sup>37</sup> Vö. RAZ i. m. 99–111.

<sup>38</sup> ÁDÁM (1998) i. m. 179–181.

ban egyfajta kikristályosodási pontként szolgált a szemben álló szellemi táborok szerveződéséhez.

Kelsen jogfelfogásának ismérveit három szegmens szerint tudjuk feltárni: az egyik az állam mindenkori politikai vezetésének jogalkotói döntéshozatali szabadságát és korlátait teszi megismerhetővé; a másik a jogászok kötöttségének, illetve a törvényszöveghez való viszonyukat, a szabadságuk mértékét elemzi; a harmadikból pedig Kelsen természetjogi gondolkodását ismerhetjük meg.

Vizsgálódásunk szemszögéből nézve, számunkra Kelsen eszmeiségéből a legfontosabb az első témának a feldolgozása, ugyanis e téren volt legendás Carl Schmitttel való értekezése, vitája. E tekintetben Kelsen azt vallotta, hogy szükséges az állami törvényhozást ellenőrző szerv, nevezetesen az alkotmánybíróság. Az ezzel kapcsolatos fejtegetéseit a *Wer soll Hüter der Verfassung sein?*<sup>39</sup> (Ki legyen az alkotmány őre?) című értekezésében elemezte ki. Kelsen ezen tanulmányát 1931-ben reagálásként írta Carl Schmitt *Der Hüter der Verfassung*<sup>40</sup> (Az alkotmány őre) című, ugyanebben az évben megjelent művére.

A Weimari Köztársaságban lévő demokráciában a törvényhozás a pluralizmus színtere volt, amely az állam és a német nemzet szétagyolódásának fenyegetését jelentette, a pártok szembenállása és küzdelmei, harcai miatt. Az alkotmányt Carl Schmitt – Hans Kelsennel szemben – a régebbi katolikus természetjogi felfogás alapján nem csupán a legfőbb pozitív jogi normák összességéként határozta meg, hanem az állam és a német polgárok egységes szerkezetének manifesztumaként és kifejezőjeként. Az alkotmány ennek megfelelően magával hozta a parlament szerepének leértékelődését – a törvényhozásban tapasztalható pluralizmus miatt –, míg az államfő szerepét, befolyását felértékelte, növelte, akit a weimari alkotmány alapján közvetlenül választottak meg, ezáltal a német nép egységét szimbolizálta. A prezidenciális rendszer mellett szólt ezen kívül, hogy az elnök rendkívüli helyzetben, szükség esetén képes a törvények fölé emelkedni, nem elvitatva a bíróságok, valamint az alkotmánybíróság azon feladatát, hogy a normák alkotmányosságát felülvizsgálja.<sup>41</sup> Továbbá a birodalmi elnököt az alkotmány kizárólagos védelmezőjeként, őreként interpretálta. Kelsen elutasította ezt a gondolatvilágot, és figyelmeztetett arra, hogy az államfőt akár minimális többséggel is meg lehet választani, és ez a tény ellentétes azzal, hogy a birodalmi elnök a nép egységének kifejezője. Kelsen vélekedése szerint a weimari alkotmány alapján is csupán a szimbolikus egység kifejezőjeként sze-

<sup>39</sup> Kelsen (1931) i. m.

<sup>40</sup> Schmitt i. m.

<sup>41</sup> Paczolay (2004) i. m. 362–363.

repelhet az államfő, így Carl Schmitt indokolatlanul eltúlozza e szerepet annak megvallásával, hogy tartalmi egységet kifejező szerepet tulajdonít neki.<sup>42</sup>

Carl Schmitt érvelésének másik eleme az volt, hogy az alkotmánybíráskodás révén nem valósítható meg az alkotmány teljes körű védelme,<sup>43</sup> Kelsen pedig igyekezett ezen állítást következetesen cáfolni. Schmitt szerint az a tény, hogy bíróság látja el az alkotmány védelmét, az igazságszolgáltatás megterhelését eredményezi, mert átpolitizált kérdésekben kell határoznia.<sup>44</sup> Kelsen ezzel ellentétben akként vélekedett, hogy a bíróság nem kerül megterhelésre, mivel az alkotmányvédelem feladatát a rendes bíróság szervrendszerén kívül kapná meg egy külön alkotmánybíróság, mint Ausztriában. Ezt a jelenséget Carl Schmitt „gyanús osztrák megoldásként” értelmezte. Schmitt további érve alapján ezen bírák politikai befolyás alatt állhatnak. Kelsen ezt az érvet következetesen figyelmen kívül hagyta, noha ekkoriban az amerikai alkotmánybíráskodás egyik legátpolitizáltabb korát élte meg.<sup>45</sup>

Hans Kelsen elmélete a szervezetiileg külön álló, független alkotmánybíróság létrehozataláról – ezt nevezzük kelsen-i, más néven európai modellnek – a kritikák ellenére a kezdet kezdetén még működőképesnek bizonyult. 1920-ban létrejött az Osztrák Alkotmánybíróság (*Verfassungsgerichtshof*), majd még ugyanabban az évben Csehszlovákiában is létrehozták az alkotmánybíróságot, ezt követően Spanyolországban is megjelent egy ilyen szerv megalkotásának gondolata, de a történelem viharai – többek között Ausztriában az 1933-as államcsíny, majd az Anschluss – elsöpörték az alkotmánybíróság létrehozatalára irányuló törekvéseket. A gyakorlati átültetés a két világháború között szinte lehetetlenné vált, hiszen az igazságtalan békediktátumok, és az 1930-as évek válságai olyan mozgalmak térnyerését eredményezték, amelyek alapjaiban kérdőjelezték meg a parlamentarizmust, illetve magát az alkotmányosságot. A hatalomra kerülő diktatúrák első cselekedete pedig az alkotmánybíróságok megszüntetése volt.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Kelsen (1931) i. m. X. rész; Vinx i. m. 174–222.

<sup>43</sup> Vinx i. m. 79–124.

<sup>44</sup> Schmitt i. m. 88.

<sup>45</sup> Pokol (2007) i. m. 648.

<sup>46</sup> Pokol (2006) i. m. 291.



## 6. Az alkotmánybíráskodás reneszánsza és az örökkévalósági klauzulák

Az alkotmánybíráskodás Európában valójában a II. világháború utáni időszakban nyert igazán teret. Bár Kelsen gondolatait – főként a német jogterületen – nem vetették el, ennek gyakorlati okai abban keresendők, hogy demokratikus államműködési garanciák szükségeltetnek a diktatúra kialakulásával szemben, hiszen az alkotmány értékei fokozott védelemre szorulnak. Egyes vélemények szerint éppen a bíróságok nem tudták megvédeni a polgárokat a diktatúrák és a II. világháború szörnyűségeitől, ezért is terjedtek el Európában a szervezetileg különálló alkotmánybíráóságokról szóló elméletek.

Az alkotmánybíráóságok létrehozásának igénye Európában a II. világháború után azon felismerésből eredt, amely szerint bármely államforma, még ha a többség akarátán alapul is, megfelelő alkotmányos garancia nélkül a diktatúra kialakulását eredményezheti.<sup>47</sup> Alkotmányos hagyománynak tekinthetjük azt a folyamatot, hogy egy frissen demokratizálódott ország – a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartása mentén – megalkotja alkotmánybíráóságát.

A diktatórikus rendszerek visszatérésének elkerülése, valamint az alkotmánybíráskodás hatékony működése érdekében egyes országok alkotmányozói az alkotmány szövegébe megváltoztathatatlan rendelkezéseket – az ún. örökkévalósági klauzulákat – építettek be. Az örökkévalósági klauzulát egy olyan alkotmányos rendelkezésnek vagy alapelvnek lehet tekinteni, amely megvédi az alkotmányt annak módosításától. Az olyan módosítás, amely e szabályt megsérti, már önmagában alkotmányellenes, ennél fogva érvénytelen is. A litván alkotmánybíráóság elnöke egyik előadásában az örökkévalósági klauzulák két típusát különböztette meg: egyrészt az olyan rendelkezéseket, amelyek az alkotmány normaszövegében kifejezetten, explicit módon szerepelnek. Ezt a megoldást a világ alkotmányainak közel 35%-a (összesen 75 ország) alkalmazza. Másrészt beszélhetünk a bíró alakította – implicit – örökkévalósági klauzulákról, amely az alkotmánybíráóságok, vagy más, alkotmánybíráskodás jellegű feladatokat ellátó szervek alkotmányértelmező funkciójából származik.<sup>48</sup>

Az örökkévalósági klauzula fogalmát mint nevesített alkotmányjogi jogintézményt sokan a német Grundgesetztől datálják, ami helytálló gondolat, azonban meg nem változtatható rendelkezések már korábban is léteztek. Ilyen szabályt tartalmazott az 1798. évi svájci alkotmány 2. cikkének utolsó

<sup>47</sup> BALSZAI i. m. 282.

<sup>48</sup> ŽALIMAS i. m. 1.

mondata, amely a képviseleti demokrácia megváltoztatásának tilalmát mondta ki.<sup>49</sup> Általános megfogalmazással az 1814-es norvég alkotmány 112. cikk 3. mondatában is találkozhatunk, amely szerint egyetlen alkotmánymódosítás sem térhet el az alkotmány szellemétől és alapelveitől (*principier*).<sup>50</sup> Hasonló rendelkezést tartalmazott a III. Francia Köztársaság 1875. évi alkotmányának 1884. évi kiegészítése azzal a szabállyal, amely megtiltotta a republikánus kormányforma (*forme républicaine du Gouvernement*) alkotmánymódosítás útján történő megváltoztatását. Ez a norma az 1958. évi francia alkotmány 89. cikk (5) bekezdésében is fellelhető.<sup>51</sup>

A bonni alaptörvény azonban konkrét szabályt állapít meg, ugyanis 1.<sup>52</sup> és 20.<sup>53</sup> cikkét semmilyen körülmények között nem lehet megváltoztatni. Ha a jogalkotó mégis megsértené a Grundgesetz 79. cikk (3) bekezdésében foglalt rendelkezést, alkotmányellenes – Hámori Antal szavaival élve semmis – alkotmánymódosítás következne be.<sup>54</sup> Már a német alaptörvény megszerkesztése is hűen tükrözi az emberi méltóság fontosságát, kiemelt jelentőségét azáltal, hogy a normaszöveg legelejére helyezte az alkotmányozó, viszont az 1. cikk örökkévaló volta mellett is az alapjogok megszokott státuszával rendelkezik<sup>55</sup>: a Német Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*) szerint az ember egy olyan biológiai kontinuum, amely a fogantatástól kezdődik. Ebből következően az emberi méltósághoz való jog a méhmagzatra is kiterjed.<sup>56</sup>

<sup>49</sup> Ondřej Preuss azonban megjegyzi, hogy Delaware és New Jersey 1776-ban kelt alkotmányában is találhatók megváltoztathatatlan rendelkezések. Vö. PREUSS i. m. 290.

<sup>50</sup> KÜPPER (2013b) i. m. 7.; SÓLYOM L. (2014) i. m. 3.

<sup>51</sup> HALMAI (2011) i. m. 83.

<sup>52</sup> „Az emberi méltóság sérthetetlen. Állami kötelezettség az emberi méltóság védelme és tiszteletben tartása. Ennek következtében a német nép elismeri az alapvető jogok sérthetetlen és elidegeníthetetlen voltát, amelyek a világ közösségeinek, a békének és az igazságnak az alapjai. Ennélfogva az alapjogokra vonatkozó rendelkezések mint közvetlenül alkalmazandó szabályok, a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat egyaránt kötelezi.” Az alkotmányozó az emberi méltóság érinthetetlen, transzcendens dimenziójának elismerésével a méltóságot a társadalom és a jog örök értékének tekinti. VARGA Zs. (2010) i. m. 170.

<sup>53</sup> „A Német Szövetségi Köztársaság demokratikus és szociális szövetségi állam. Minden állami hatalom a néptől származik. Ez testesül meg a választások vagy más szavazások, valamint a törvényhozó, a végrehajtó és bírói hatalom gyakorlása során. A törvényhozó kötve van az alkotmányos rendhez, a végrehajtó és bírói hatalom pedig a törvényeknek és az igazságosságnak. Minden németnek joga van megakadályozni az alkotmányos rend megváltoztatása iránti tevékenységet, ha más jogi lehetőség nem áll rendelkezésre.”

<sup>54</sup> FRIVALDSZKY (2010) i. m. 41.

<sup>55</sup> SÓLYOM (2014) i. m. 3.

<sup>56</sup> FRIVALDSZKY (2010) i. m. 39., 58. lj.

A *Bundesverfassungsgericht* gyakorlatában is többször megjelenik az emberi méltóságra való hivatkozás: az alkalmazott mérce (*Objektformel*) szerint az emberi méltóság alapján minden embernek joga van arra, hogy az állami eljárások során emberként tekintsenek rá, illetve hogy minden őt közvetlenül érintő állami viszonyt maga befolyásolhasson.<sup>57</sup>

Azonban Sólyom László szerint az örökkévalósági klauzulák is egy konkrét eseményhez köthetők: az alkotmányozó által kiemelten védendő értékeket teszik megváltoztathatatlanná. A jogtudós a francia „republikát” állítja szembe a monarchiával, ezen kívül a török szekularizmussal, a román egységes nemzetállammal, illetve a német föderális államberendezkedéssel példálózik.<sup>58</sup>

Az örökkévalósági klauzula megfogalmazásának indoka Németországban a XX. századi nemzetiszocialista diktatúra tetteinek megbánása lehet. Az alkotmányozó ezzel a rendelkezéssel elkötelezte magát a jövőre nézve. Azzal, hogy a Grundgesetz nem a preambulumban szabályozta ezt a kérdést – mint ahogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata –, nyomatékosította, hogy egy olyan rendszert kíván létrehozni, amely megvéd az igazságtalanságoktól, és a hatalommal való visszaéléstől.<sup>59</sup> A bonni alaptörvény arról is rendelkezik, hogy az állami szervek kötelesek tiszteletben tartani és védeni az emberi méltóságot:<sup>60</sup> ez a szabály valamennyi kormányzati intézkedésre vonatkozik, és ez az állam által biztosított társadalmi együttélés alapköve. Tehát minden embert megilletik az alapvető jogok, különösen az emberi élethez és emberi méltósághoz való jog.<sup>61</sup> Böckenförde az emberi jogokat feltétlen jogoknak értelmezte, amelyek az embert emberré teszik, és függetlenek attól, hogy bármilyen pozitív jogintézményként tekintsenek rájuk.<sup>62</sup> Ez egy olyan zsinórmérték, amely nem tartozik az állami szervek hatáskörébe, legyen szó a törvényhozásról, a végrehajtásról vagy az igazságszolgáltatásról.<sup>63</sup>

Az örökkévalósági klauzula az utóbbi időben egyre több országban kap meghatározó szerepet, és világszerte elismert elvvé vált. Ezt támasztja alá

<sup>57</sup> KLICSU i. m. 127.

<sup>58</sup> A német államberendezkedés kapcsán Sólyom László azt állapítja meg, hogy az az amerikai alkotmányozási filozófiából származik, amely szerint a központosított hatalom diktatúrává fajulását a hatalom szétagolása előzheti meg. SÓLYOM L. (2014) i. m. 1.

<sup>59</sup> BÖCKENFÖRDE (2008) i. m. 246.

<sup>60</sup> Grundgesetz (GG, a továbbiakban: Német Alaptörvény) 1. cikk (2) bekezdés.

<sup>61</sup> Azon elméletet, mely szerint az embernek élethez és méltósághoz való joga van, a magyar Alkotmánybíróság a német gyakorlatból vette át.

<sup>62</sup> BÖCKENFÖRDE (1998) i. m. 236.

<sup>63</sup> BÖCKENFÖRDE (2008) i. m. 246.

az a tény, hogy az alábbi országokban is találhatunk meg nem változtatható rendelkezéseket.

Európában Csehország alkotmánya is kifejezetten rendelkezik örökkévalósági klauzuláról, amelynek értelmében a demokratikus jogállam lényeges elemei nem változtathatók meg.<sup>64</sup> Explicit módon deklarálja az olasz alkotmány a köztársasági államforma (*forma repubblicana*) megváltoztathatatlanságát, nevezetesen a 139. cikkben.<sup>65</sup> Implicit módon, jogértelmezéssel pedig e szabály magában foglalja az 1. cikkben rögzített, jogállamiságot biztosító elveket, alapszabadságokat, illetve a 2. cikkben meghatározott emberi jogokat.<sup>66</sup> Az Olasz Alkotmánybíróság (*Corte Costituzionale*) 1988/1146. számú határozata értelmében ugyanis létezik az értékeknek egy legfelső és megmásíthatatlan köre, amely nélkül az emberi társadalom és a demokratikus politikai rendszer megszűnne. Ilyen meghatározó fontosságú érték az alkotmány 2. cikkében<sup>67</sup> deklarált emberi jogok rendszere, amelyeket az alkotmánybíróság döntése ún. szilárd tartalomnak minősített.<sup>68</sup> A 2. cikk az ember individuális és egyben társadalmi kapcsolatrendszerének alapértékeiről rendelkezik, ennek következtében az emberi személyt interperszonális, valamint a jogok és kötelezettségek egyensúlya szemszögéből próbálja meghatározni, és az emberi méltóságot is ennek tükrében deklarálja. Ezen természetjogi szemléletű szabályozás létrejötte azonban nem volt magától értetődő, ugyanis komoly viták voltak az alkotmány normaszövegének megfogalmazásakor, milyen legyen az alkotmány emberképe: az emberi jogokat semmibe vevő diktatórikus rendszerek bukását követően a szerkesztők beismerték, hogy a túlzott individualizmus miatt az emberek tömege könnyen befolyásolható. Ezért született meg az a megállapodás az alkotmányozó pártok között, hogy az ember társadalomban betöltött szerepét is kiemelik.<sup>69</sup>

Az amerikai alkotmány egyetlen ilyen meg nem változtatható szabálya az, amely előírja a tagállamok egyenlő arányú képviselétét a Szenátusban. Azonban előfordulhat, hogy a tagállamok egyhangú döntése mégis módosíthatja e rendel-

<sup>64</sup> Csehország alkotmánya 9. cikk (2) bekezdés.

<sup>65</sup> „A köztársasági államforma nem lehet alkotmánymódosítás tárgya.”

<sup>66</sup> EGRESI (2013A) i. m. 72.

<sup>67</sup> „A Köztársaság elismeri és biztosítja az ember sérthetetlen jogait, amelyek mint egyént vagy mint olyan társadalmi szervezet tagját illetik meg, amelyben személyisége kibontakozik, és megköveteli a politikai, gazdasági és társadalmi szolidaritásból fakadó megmásíthatatlan kötelezettségek teljesítését.”

<sup>68</sup> EGRESI (2013A) i. m. 71–72.

<sup>69</sup> Uo. 76.

kezést.<sup>70</sup> A jogirodalomban Laurence H. Tribe foglalkozik ezzel a kérdéssel: véleménye szerint az amerikai alkotmány legalapvetőbb tételei nincsenek benne a normaszövegben, hanem a Supreme Court értelmezései hozták létre azokat.<sup>71</sup> Ezzel szemben Richard Albert azt az álláspontot képviseli, hogy az alkotmány megváltoztathatatlan rendelkezései a demokratikus alkotmányosság fogalmába ütköznek, mivel beszűkíti a társadalom számára biztosított alkotmányos lehetőségek körét, valamint aránytalanul megnöveli a bíróságok hatáskörét.<sup>72</sup>

Walter Murphy alábbi gondolatmenetével pedig arra enged következtetni, hogy az amerikai alkotmány első módosításában foglalt rendelkezések is megváltoztathatatlanok:

1. Az Első és a Tizennegyedik Alkotmánymódosítás együtt olvasása értelmében „[s]em a Kongresszus, sem a tagállamok, külön-külön vagy együtt nem hozhatnak olyan törvényt, amely csorbítja” a szólás-, sajtó-, gyülekezési vagy vallásszabadságot.
2. Az alkotmánymódosítások törvények.
3. Ennek következtében az állami vagy szövetségi jogalkotó hatáskörén kívül esik az Alkotmány olyan módosítása, amely korlátozza az Első Alkotmánymódosítás biztosítékait.

Ez az okfejtés Murphy szerint nem megalapozatlan, ugyanis ez az elképzelés érvényesül Indiában,<sup>73</sup> ahol a Legfelső Bíróság a *basic structure* fogalmát használja.<sup>74</sup>

Noha Magyarországon örökkévalósági klauzulát nem határozott meg az alkotmányozó sem az Alkotmány, sem az Alaptörvény megszövegezésekor, az emberi méltóság lényeges alkotmányos magként megjelenik a normaszövegben. A német örökkévalósági klauzulához közelít az Alkotmánybírószak első elnöke, Sólyom László által megfogalmazott láthatatlan alkotmány doktrínája,<sup>75</sup> amely szerint vannak olyan, az írott alkotmányban nem rögzített alkotmányos elvek, amelyek függetlenek az alkotmány esetleges módosításától. Sólyom László ennek következtében olyan megállapításra jut, mint Aquinói Szent Tamás, annyi

<sup>70</sup> MURPHY i. m. 169.

<sup>71</sup> SÓLYOM L. (2014) i. m. 2.

<sup>72</sup> Vö. ALBERT i. m. 219–247.

<sup>73</sup> MURPHY i. m. 169.

<sup>74</sup> A *basic structure* fogalma és elemei a 3.2.1.2. pontban kerül majd kifejtésre.

<sup>75</sup> 23/1990. (X. 31.) AB határozat, Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos véleménye, ABH 1990, 88., 97–98.; Sólyom L. (2001) i. m. 727. A jogtudós álláspontját az Alaptörvény tekintetében is fenntartotta, vö. [http://mandiner.hu/cikk/20110418/solyom\\_laszlo\\_az\\_uj\\_alkotmanyrol](http://mandiner.hu/cikk/20110418/solyom_laszlo_az_uj_alkotmanyrol)

különbséggel, hogy a klasszikus jogtudós – az örök törvény fogalmát használva – természetjogi, míg az egykori államfő pozitív jogi alapon közelítette meg ezt a kérdést.

## **7. A magyar alkotmányosság védelmének történeti áttekintése**

Az alkotmánybíráskodás létrejöttének indoklására a fent kifejtettek tükrében tényként kell elfogadnunk, hogy az alkotmány a jogforrási hierarchia csúcán helyezkedik el, s vele nem lehetnek ellentétesek az alacsonyabb szintű jogforrások. A legmagasabb szintű dokumentum (alkotmány) védelmét szolgálja az alkotmánybíróság. Magyarországnak rendkívül hosszú ideig történeti alkotmánya volt, ez volt az a zsinórmérték, amelyhez a többi jogforrást alakították.

A magyar alkotmánybíráskodás történetét áttekintve azt tapasztalhatjuk, hogy 1989 előtt nem volt példa egy, a klasszikus értelemben vett alkotmánybíróság működésére Magyarországon, bár az alkotmánybíráskodáshoz hasonló tevékenységet folytató apparátus létesítésére vonatkozó igényt fogalmazott meg elméleti síkon már Kossuth Lajos alkotmánytervezete, és Deák Ferenc állambíróági koncepciója is. A XIX. század végén pedig megalakításra került a Közigazgatási Bíróság, amely idővel egyre több alkotmánybírósági természetű hatáskör gyakorlására kívánta magát feljogosítani, továbbá nem szabad elfeledkezni a rendszerváltást megelőzően létrehozott Alkotmányjogi Tanácsról sem, amely rendkívül korlátozottan ugyan, de magán hordozta egy alkotmánybíróság sajátosságait.

### **7.1. Az alkotmánybíráskodás elméleti és gyakorlati előképei a XIX–XX. századi Magyarországon**

Kossuth 1851 áprilisában kidolgozott alkotmánytervezetének egyik legfontosabb gondolata volt, hogy „a jogok biztosítása tekintetében egy alkotmányőrszék léssen felállítandó”.<sup>76</sup>

Az idézetet tartalmazó írásművet törökországi internáltsága idején alkotta, s javaslatában azt vázolta fel, hogy milyennek is képzelet a függetlenségét a jövőben visszaszerző Magyarország alkotmányos berendezkedését. Alapelgondolása az

<sup>76</sup> SPIRA i. m. 65.

volt, hogy a népfelség elvéhez társítani kell az önkormányzatisághoz való jogot, illetve gondoskodni szükséges arról, hogy ezen elképzelések olyan alkotmányos szabályokban öltsenek testet, amelyek lehetetlenné teszik azt, hogy egy hatalmi kulcshelyzetbe került kisebbségi csoportosulás a maga akaratát rákényszerít-tesse a többségre, de azt is meggátolják, hogy a többség hatalmával visszaélve zsarnokoskodhassék a kisebbség felett. Ezáltal jöhetnének létre a magyarok és a Magyarországon élő nem magyarok jövőbeni békés együttélésének alkotmányos biztosítékai. A kitűzött célok és jogok garantálása végett szükségeltetett Kossuth véleménye szerint az alkotmányország létrehozatala, amely által „a törvények kihirdetése előtt azokat alkotmányos szempontból átnézi s kijelenti, alkotmányosak e vagy nem?”<sup>77</sup>

A testület ősi és örökös jogokat hivatott biztosítani azzal, hogy az alkotmányellenesnek tűnő törvényeket kihirdetés előtt visszaküldhette volna a törvényhozásnak. Tagjait a *senatus* választotta volna meg, szigorú összeférhetetlenségi szabályok figyelembevételével. Egy efféle intézmény példaértékű és egyedülálló lett volna Európában.

Kossuth – korát megelőzve – szokatlanul demokratikus elképzeléseket vetett papírra, véleménye szerint „még az Amerikai Egyesült Államok alkotmányán is túltett.”<sup>78</sup>

Deák Ferenc állambírósági koncepciója ugyan nem kapcsolódott szorosan az alkotmánybíráskodáshoz, mégis az alkotmányosság védelme tekintetében mindenképpen megemlítenő. Nem véletlen, hogy a köztörvényhatóságokról szóló 1870. évi XLII. törvénycikk elfogadását megelőző parlamenti vitában nagy hangsúllyal szerepelt a végrehajtó hatalom alkotmányos (törvényi) korlátozásának problémája, különös tekintettel a bírói függetlenség biztosításának szükségességére.<sup>79</sup>

Deák már 1843-ban javasolta egy politikai ügyekben ítélező bíróság megalakítását, amely *articularis* (törvényben meghatározott és az Országgyűlés által választott) bírói testület lenne, s az esküdtbíróági eljárást idéző módon szerveződne (angol mintát követve). E bíróság a történeti alkotmány alapelveivel és hagyományaival lett volna azonos.<sup>80</sup> Ám a javaslat – a történelem ismert eseményei miatt – ekkor nem valósulhatott meg.

<sup>77</sup> Uo. 65.

<sup>78</sup> Uo. 19.

<sup>79</sup> STIPTA i. m. 97.

<sup>80</sup> Uo. 81.

Az állambíráóság felállításának elméletét Deák 1869-ben vetette fel ismételtén, kevesebb sikerrel, noha a koncepció már ismert volt a korabeli alkotmányos államokban. A politikus által javasolt testület a francia *Conseil d'État* hatáskörére emlékeztetett (főként a politikusok által elkövetett bűncselekmények elbírálása vonatkozásában). A testület tagjainak felét a törvényhozás, a másik felét pedig az uralkodó nevezte volna ki.<sup>81</sup> Ráadásul az osztrák alkotmányos fejlődés meghatározó eleme, az 1848-as kartális alkotmány is előírta a Birodalmi Bíráóság létrehozatalát, amely lényegében hasonló feladatkört látott el, mint amelyet Deák javaslatában megfogalmazott. A kremsieri alkotmánytervezet pedig alkotmánybíráósági jellegű hatáskörrel irányozta elő a Legfelső Birodalmi Bíráóság létrejöttét.

A kiegyezést követően az Osztrák–Magyar Monarchia ausztriai oldalán differenciált közjogi bíráskodás alakult ki: az 1869-ben megalapított Birodalmi Bíráóságnak az alkotmányos alapjogok védelme és a hatásköri bíráskodás volt a legfontosabb feladata; a Közigazgatási Bíráóság – 1876-os megalapítása óta – a hatóságok törvénybe ütköző döntéseit vizsgálta felül; az Állambíráóság pedig a politikai felelősségre vonhatóság tárgyában szolgáltatott igazságot. Deák Ferenc elképzelése az alkotmányosság védelméről tehát nem sokban tért el attól a rendszertől, amelyet Ausztriában a császár szentesített.

Magyarországon az alkotmánybíráskodáshoz hasonló feladat- és hatáskörrel rendelkező intézmény létrehozatalára 1897-ben került sor,<sup>82</sup> amely a Közigazgatási Bíráóság nevet kapta. A testület az 1875-ben felállított osztrák Közigazgatási Bíráóság (*Verwaltungsgerichtshof*) mintájára jött létre. A törvény igen széles jogvédelmet biztosított az állampolgárok számára a közigazgatási hatóságok által megsértett jogainak orvoslására. Az 1907. évi LX. törvénycikk bővítette a Közigazgatási Bíráóság hatáskörét: a jogszabály által meghatározott esetekben<sup>83</sup> lehetőséget adott a törvényhatóságok számára, hogy a testülethez forduljanak, és ha a Közigazgatási Bíráóság eme panaszt megalapozottnak

<sup>81</sup> Uo. 91.

<sup>82</sup> A Közigazgatási Bíráóságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk.

<sup>83</sup> A magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi LX. törvénycikk 2. §:

„A közigazgatási bíróság előtti eljárásnak van helye különösen akkor, ha az a kérdés válik vitássá, vajon a miniszternek (kormány) vagy a miniszter (kormány) bármely közégének volt-e a törvény szerint joga ahhoz, hogy:

- a) megsemmisítse a törvényhatóság határozatát, vagy a törvényhatóság helyett maga határozzon (1886:XXI. tc. 10. §-a);
- b) a szabályrendeletre nézve módosítást, vagy átalakítást kívánjon, vagy rendeleti uton maga állapítsa meg a szabályrendeletet (1886:XXI. tc. 12. §-ának utolsó bekezdése);



találta, a megtámadással érintett rendeletet, határozatot, vagy intézkedést megsemmisítette.

Az I. világháborút lezáró békediktátumok aláírásával felbomlott ugyan az Osztrák–Magyar Monarchia, de a Közigazgatási Bíróság nem szűnt meg Magyarországon, sőt, 1925-ben a testület már a választási bíráskodás kötelezettségét is feladatul kapta.<sup>84</sup> Noha a Közigazgatási Bíróság a modern értelemben soha nem működött alkotmánybírósként, az 1947. február 17. napján megtartott teljes ülésén a Közigazgatási Bíróság valóságos alkotmánybíróági hatáskört vindikált magának. A teljesülési megállapodás alapján a köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. törvénycikk bevezető részében meghatározott, az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait szabályozó rendelkezéseibe ütköző normákat nem alkalmazza, helyette az emberi jogokat felsoroló törvényi rendelkezések irányadók.<sup>85</sup> Ekként a bírák szándéka az alapjogi bíráskodás bevezetésére is kiterjedt. Az egyre bővülő és jelentősebbé váló alkotmányjogi jellegű hatáskörei miatt a Közigazgatási Bíróság a hatalmat átvevő kommunista párt útjában állt, és a fordulat évét, az 1948. évet követően, az 1949. évi II. törvénnyel megszüntették a nagy múltú intézményt.

## 7.2. A kommunista rendszer alkotmányvédelmi felfogása

Az 1949-ben elfogadott Alkotmány szakított az európai és a magyar alkotmánytörténet – a történeti alkotmány – tradícióival: megszüntette azon közjogi intézményeket, amelyek korábban az alkotmánybíráskodáshoz hasonló feladatokat láttak el.<sup>86</sup>

A kommunista elméletekkel szöges ellentétben állt az alkotmánybíráskodás elfogadása, mégis az enyhülés időszakában (az 1970-es évektől) megjelent az alkotmányvédelem iránti igény, a kérdés ekkor az volt, hogy a Népköztársaság Elnöki Tanácsát vagy esetleg egy parlamenti bizottságot kellene feljogosítani az alkotmányosság vizsgálatára.<sup>87</sup> Az 1972. évi I. alkotmánymódosító törvény

---

c) a törvényt, vagy a kormánynak a törvényhatósághoz intézett rendeletét a törvényhatóság helyett maga hajtsa, vagy hajtassa végre (1886:XXI. tc. 18. §-a, 1872:XXXVI. tc. 11. §-a)”.

<sup>84</sup> Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1925. évi XXVI. törvénycikk.

<sup>85</sup> PATYI (2011) i. m. 98.; TÉGLÁSI (2018) i. m. 165. A Közigazgatási Bíróság alkotmányvédelmi hatásköreiről vö. PATYI (2019) i. m. 89–98.

<sup>86</sup> KUKORELLI i. m. 128.

<sup>87</sup> BÁN i. m. 32.

azonban egy hibrid megoldást vezetett be, amelynek értelmében az Országgyűlés „ellenőrzi az alkotmány megtartását; megsemmisíti az állami szerveknek alkotmányba ütköző vagy a társadalom érdekeit sértő rendelkezését”,<sup>88</sup> valamint felhatalmazta az Elnöki Tanácsot, hogy örökdjék az alkotmány végrehajtásán. „E jogkörében minden olyan jogszabályt, államigazgatási határozatot vagy intézkedést, amely az alkotmányba ütközik, megsemmisít, illetve megváltoztat.”<sup>89</sup> E rendelkezések gyakorlati megvalósulására azonban nem került sor.

Az 1983. évi II. alkotmánymódosító törvény rendelkezett az Alkotmányjogi Tanács létrehozataláról, amely kimondta, hogy az „Országgyűlés Alkotmányjogi Tanácsot választ. Az Alkotmányjogi Tanács ellenőrízte a jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányosságát. Az Alkotmánnyal ellentétes rendelkezés végrehajtását – az Országgyűlés és az Elnöki Tanács által alkotott jogszabályok, valamint a Legfelsőbb Bíróság irányelvei és elvi döntései kivételével – felfüggesztheti.”<sup>90</sup> A létrehozott Alkotmányjogi Tanács ezen szabályozásnál fogva nem volt tekinthető modern értelemben vett alkotmánybírósnak. A Tanácsra vonatkozó részletes szabályokat az 1984. évi I. törvény tartalmazta, és ez magyarázatot is adott arra, hogy a megalakított testület miért nem felelt meg az alkotmánybíráskodás követelményeinek. Egyrészt a Tanács tagjai olyan országgyűlési képviselők voltak, akiknek mandátuma megegyezett országgyűlési képviselői megbízatásukkal, jogosítványukkal. Másrészt, az Alkotmányjogi Tanács szervezetiileg sem volt különálló az Országgyűléstől, hanem csupán annak bizottságaként működött. Harmadrészt, csak az utólagos normakontroll tartozott a hatáskörébe, és maga a jogszabály is kijelölte, hogy mely területek ellenőrizhetők, vizsgálhatók meg: az „Országgyűlés és az Elnöki Tanács által alkotott jogszabály, valamint a Legfelsőbb Bíróság irányelve és elvi döntése kivételével”<sup>91</sup> más által alkotott jogszabály, valamint a „Minisztertanács tagjai, a legfőbb ügyész, az országos hatáskörű szervek vezetői, valamint a tanácsok és szerveik által a jogalkalmazás irányítása céljából kibocsátott jogi iránymutatások.”<sup>92</sup> Alkotmányellenesség tapasztalása esetén először a kibocsátó szervhez vagy annak feletteséhez fordulhatott a Tanács, de végső soron fel is függeszthette azokat. Ha a törvényhozó, vagy az Elnöki Tanács által alkotott jogszabályban talált alkotmányba ütköző rendelkezéseket, csak véleményezési jogosultsága

<sup>88</sup> Az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvény 19. § (3) bekezdés 1) pont.

<sup>89</sup> 1972. évi I. törvény 30. § (2) bekezdés.

<sup>90</sup> Az Alkotmány módosításáról szóló 1983. évi II. törvény 1. §.

<sup>91</sup> Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény 18. § b) pont.

<sup>92</sup> Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény 2. § c) pont.

volt az Alkotmányjogi Tanácsnak, tényleges intézkedésre nem volt módja. A fentiek értelmében a Tanács törvény és törvényerejű rendelet alkotmányosságát nem vizsgálhatta.<sup>93</sup> Viszont más állami szerv indítványára a Tanács hivatalból is eljárhatott. A testület ülésein tanácskozási joggal vettek részt a pártközpont munkatársai, és már az alakuló ülésen kiderült, hogy az Alkotmányjogi Tanács nem alkotmánybíróság. Ezt tükrözi a Központi Bizottság titkárának véleménye is.<sup>94</sup> Az Alkotmányjogi Tanács tehát csak látszólag töltötte be az alkotmányvédelmi funkciót, mivel a fennálló hatalom szuverenitását nem érintette, érdemi hatalmi korlátot nem jelentett.<sup>95</sup>

### 7.3. Az alkotmánybíráskodás kialakulása a rendszerváltás mentén

1988 augusztusában az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő főosztálya már egy olyan bizottságot alakított ki, amelynek célja az alkotmánybíráskodás intézményének meghonosítása volt. Ennek keretében a szervezetiileg külön álló alkotmánybíróság felállításának két, egymástól jól elhatárolható indoka volt: politikai és szakmai egyaránt. A szakmai megfontolás a rendszerváltás alkotmányozásakor szolgált kiindulási alapként, ám a kerekasztal tárgyalásokon már a politikai okok kerültek előtérbe. A szakmai indokok a jogalkotás eljövendő alkotmányossági problémáira hivatkoztak, a politikai indokok pedig a rendszerváltás jogfolytonos módon történő bekövetkezése, valamint Magyarország minél kedvezőbb nemzetközi megítélése szempontjából tartották ezt a jogállami intézményt lényegesnek.

Az alakuló ülésre olyan koncepció-vázlat készült, amelyben olyan alkotmánybíróság megalakításáról dönthettek, amelynek szervezeti felépítése és kijelölt hatáskörei nagyban hasonlítottak a korábban működő Alkotmányjogi Tanács működésére. Eljárási szempontból pedig már az első körös felhívás után meg is semmisíthette volna a jogszabályt, az Országgyűléssel kapcsolatban viszont továbbra is csupán véleményezési jogköre maradt volna meg. Feladatkörébe tartozott volna az autentikus alkotmányértelmezés, valamint az alkotmányjogi panasz elbírálása, ám olyan esetekben, ahol a laikusnak jogi képviselőre lett

<sup>93</sup> HOLLÓ (1997) i. m. 23.

<sup>94</sup> „Hagyjuk a jogászkodást elvtársak...! ...a mienk nem alkotmánybíróság.” Ld. HOLLÓ (1997) i. m. 35.

<sup>95</sup> BÁN i. m. 32.

volna szüksége, ott kontradiktórius eljárást folytatott volna le. Hatáskörébe tartozott volna még a választási bíráskodás is.

Az 1988 novemberére elkészült új alkotmány szabályozási tervezetében az Alkotmánybíróság hatásköre már kiegészült az előzetes normakontrollal, illetve a mulasztásos alkotmányértés megállapításának jogkörével. Az 1989. évi I. számú, alkotmánymódosító törvény alkotmányos intézménnyé emelte az alkotmánybírósgot, és rögzítette, hogy „az Alkotmánybíróság ellenőrzi a jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.”<sup>96</sup> Az alkotmánymódosító jogszabály azonban nem tette lehetővé a testület számára alkotmányellenes törvény megsemmisítését, annak végrehajtását függeszthette fel csupán.<sup>97</sup> E szabályozás valamelyest túlmutatott az Alkotmányjogi Tanács szerepén, azonban a testület parlamenttől való függőségét erősítette az a körülmény, hogy az Alkotmánybíróság elnökét és tíz tagját az Országgyűlés választotta, de vissza is hívhatta. Ezáltal szavatolva lett volna az Országgyűlés kivételezett helyzete az alkotmánybírósgai határozatok kötelező érvénye alól.<sup>98</sup> Az 1989. januárjában benyújtott alkotmánykonceptióban az eljárás kontradiktórius formája már nem szerepelt, viszont feladatköre kibővült a hatásköri bíráskodással és a népszavazás felügyeletével.

1989. áprilisában került megalkotásra az Alkotmánybíróságról szóló törvény tervezete, amelyben a testület az Alkotmánybíróság hatáskörein érdemben nem változtatott, így egy „ún. puha kontroll, a parlament alatti alkotmánybíráskodás”<sup>99</sup> víziója fogalmazódott meg. A tervezetből azonban nem lett törvény, ugyanis a Nemzeti Kerekasztal létrejötte miatt bekövetkezett politikai változások elsöpörték azt. E törvénytervezetet az MSZMP mégis a vita kiindulópontjának tekintette, amelynek értelmében az utólagos normakontrollt az Országgyűlés, annak bizottsága, országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, a Kormány tagja, a bíróságok, az érdekképviselői szervek, a tanácselnökök indítványozhatták volna, továbbá – a későbbi román szabályozáshoz hasonlóan – a testület határozatát a törvényhozó kétharmados többséggel felülbírálhatta volna.

A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai három szinten kerültek lefolytatásra: az alsó szint volt a bizottsági szint, ahol a javaslat részleteit dolgozták ki, az elfogadott szöveget a középso szinten is el kellett fogadni, végül pedig a plená-

<sup>96</sup> Az Alkotmánymódosításról szóló 1989. évi I. törvény 6. § (1) bekezdés.

<sup>97</sup> Az Alkotmánymódosításról szóló 1989. évi I. törvény 6. § (2) bekezdés.

<sup>98</sup> BÁN i. m. 33.

<sup>99</sup> HOLLÓ (1997) i. m. 44.

ris ülés véglegesítette a megállapodásokat. A tárgyalásokon is három csoport képviseltette magát, az Ellenzéki Kerekasztal, az MSZMP és az ún. „Harmadik oldal”, nevezetesen a reformokat sürgetők. A szakmai, részletszabályokat érintő viták az I/1. számú munkabizottságban folytak, amely bizottság legfontosabb feladata az alkotmányi szabályok újragondolása, az Alkotmánybíróság hatalmi ágak rendszerében történő elhelyezése volt.

Az elméleti viták eredményeként – Pozsgay Imre engedékeny magatartásának köszönhetően – megszületett az egyezség, amely szerint az Alkotmánybíróság első öt tagját még az új Országgyűlés megalakulása előtt nevezték ki. Ádám Antal, Kilényi Géza, Sólyom László, Solt Pál és Zlinszky János megválasztására 1989. november 23-án került sor.

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó törvényi szabályozást korábban, 1989. október 19-én fogadta el a törvényhozó,<sup>100</sup> amely már október 30-án hatályba is lépett. Ennek köszönhetően „mi most a semmiből teremtettünk valami újat”.<sup>101</sup> A jogállami értékeket megteremtő, az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény meghonosította Magyarországon a hatalommegosztás elvét, és létrehozta az Alkotmánybíróságot. Az Alkotmánybíróság rendszerváltás során betöltött meghatározó fontosságát jelképezi, hogy a testületre vonatkozó részletes szabályokat megállapító norma a „sorban a következő törvény”, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) volt. Ezáltal álláspontom szerint a jogalkotó nyomatékosította azon elképzelést, amelynek értelmében az Alkotmányjogi Tanács nem tekinthető az Alkotmánybíróság történeti előzményének, jogelődjének, nincs jogfolytonosság a két jogintézmény között. Mindezek következtében a hatalomgyakorlás legfontosabb garanciális intézménye az alkotmánybíróság lett.<sup>102</sup>

## 8. Összegzés

Az alkotmány elsőbbségének elfogadása és elfogadtatása a törvények és más normák felett, valamint az alkotmány betartásának bírák által történő ellenőrzése, mint az alkotmánybíráskodás előfeltételei hamarabb realizálódtak az Amerikai Egyesült Államokban, mint Európában. Ennek okaként említhető, hogy a decentralizált modellt az Amerikai Legfelső Bíróság joggyakorlata fejlesztette ki, majd

<sup>100</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.).

<sup>101</sup> Kilényi Géza véleménye az Alkotmánybíróságról. Ld. SEREG i. m. 93.

<sup>102</sup> HOLLÓ (1997) i. m. 46.

erősítette meg, míg az alkotmánybíráskodás európai megvalósulását, a kelsen-i típusú alkotmánybíráóságok létrejöttét az egyes országokban érvényesülő diktatórikus rendszerek megszűnése, és a demokratikus államberendezkedést megteremtő alkotmányozási folyamatok tették lehetővé, amelynek során bizonyos államok megváltoztathatatlan rendelkezéseket is implikáltak az alkotmány normaszövegébe. Ebben a tekintetben Roman Herzog, a Német Szövetségi Alkotmánybíróság egykori elnökének egy budapesti felszólalása sejlik fel, aki akként fogalmazott, hogy az 1970-1980-as évtizedek fordulója során létrehozott spanyol és portugál alkotmánybíróság a német Bundesverfassungsgericht „leányainak”, addig az 1989-90-ben, a rendszerváltás után megalakított alkotmánybíróságok – köztük a magyar Alkotmánybíróság is – az „unokáknak” tekinthetők.

A bemutatott jogelméleti háttér részletezése következtében pedig azt tekinthetjük a legfőbb kérdésnek, hogy az írott jog helyes-e, a természetjognak megfelel-e – akár maga az alkotmány is. Amennyiben a jogalkotó pozitív jogi normába – akár egy írott alkotmányba is – természetjogi elemeket épít be, a szabályt természetjogi jellegűnek kell tekinteni, és ennek ismeretében kell magyarázni is.<sup>103</sup> Ha viszont olyan szabály kerül elfogadásra, amely a jogot nem ismeri el, Hámosi Antal szerint egy ilyen rendelkezés nem bírhat kötelező erővel, önmagában semmisnek tekintendő, és el kell törölni. Ez a kötelezettség nemcsak a törvényhozót, az alkotmányozót, hanem az alkotmánybíróságokat is terheli.<sup>104</sup> Ezáltal a *ius* és a *lex* fogalmának különválasztása azt az igényt támasztja, hogy a jogalkotó által elfogadott normákat ne lehessen kritikátlanul jognak tekinteni, hanem azt a természetjog mércéjéhez kelljen igazítani.<sup>105</sup> Mindezek tükrében az Aquinói Szent Tamás által képviselt természetjogi felfogást tartom alkalmazandónak az alkotmánybíróságok gyakorlatára nézve, amely legerőteljesebben a későbbiekben kifejtésre kerülő alkotmányértelmező hatáskör (5. fejezet) és az alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalom felülvizsgálata (6. fejezet) vonatkozásában bír kiemelt jelentőséggel. Mielőtt e témákra áttérnénk, az alkotmánybíróságok legjellegzetesebb hatáskörei kerülnek bemutatásra, a rendszerváltás kori magyar alkotmányos szabályozáshoz igazodva előbb a normakontroll, majd az Alaptörvény által alkotmányos szintre emelt és annak rendelkezései alapján az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörévé váló alkotmányjogi panasz, amely hatáskörök a magyar alkotmánybíráskodás fejlődését alapjaiban határozták, határozzák meg.

<sup>103</sup> HÁMOSI i. m. 105.

<sup>104</sup> Uo. 104.

<sup>105</sup> FRIVALDSZKY (2007) i. m. 15.



### III. FEJEZET

## A NORMAKONTROLL

A normabíráskodás az alkotmánybíróságok egyik legjellegzetesebb funkciója, amely arra hivatott, hogy a jogszabályok és más jogi aktusok alkotmányosságának ellenőrzését szolgáló konkrét hatáskörök gyakorlása folytán a testületek az alkotmány elsőbbségét biztosítsák. Ennek keretében az alkotmánybíróságok elsődlegesen a jogalkotó szervek normaalkotó tevékenységét kontrollálják, de bizonyos esetekben a rendesbíróságok ítélezési tevékenységének egységesítésére szolgáló jogegységi döntések felülvizsgálatára is kiterjed a hatáskörük. Alapvetően két típusa különböztethető meg, az absztrakt és a konkrét normakontroll. Absztrakt normakontrollról akkor beszélhetünk, amikor az arra jogosult által előterjesztett indítványra az alkotmánybíróság konkrét ügytől és eljárástól függetlenül, általános jelleggel vizsgálja a támadott normaszöveg alkotmánykonformitását. Az absztrakt normakontroll hatáskörön belül különbséget lehet tenni az előzetes és az utólagos absztrakt normakontroll típusa között.

Az előzetes normakontroll – más néven *a priori* vagy preventív felülvizsgálat – célja annak megakadályozása, hogy a jogbiztonság sérelmével *ex tunc* hatállyal kelljen a meglévő jogviszonyokba beavatkozni, azt semmisnek nyilvánítani, valamint annak elkerülése, hogy olyan norma implikálódjon a jogrendszerbe, és váltson ki joghatásokat, amely alkotmányellenes. Így az alkotmányosság nem sérül, valamint a törvényhozó szerv tekintélye sem szenved csorbát.<sup>106</sup> Ennek érdekében az alkotmánybíróságok a jogszabályokat még a hatályba lépésük előtt indítványra vizsgálják, és rövid határidőn belül döntenek alkotmányosságukról. E hatáskör tekintetében a testületek absztrakt normakontrollt gyakorolnak, amely formai és tartalmi szempontú, tehát mindenre kiterjedő alkotmányossági vizsgálatot feltételez. Az előzetes normakontroll hatásköre leggyakrabban a még ki nem hirdetett törvények vonatkozásában merül fel, de ismereteseek olyan alkotmánybíróságok, amelyek nemzetközi szerződések ratifikálás előtti

<sup>106</sup> TILK (2008) i. m. 60.



felülvizsgálatára, valamint a házszabály alkotmányosságának vizsgálatára is jogosultak.<sup>107</sup> Általános jelleggel megállapítható, hogy a decentralizált (amerikai) modellt követő alkotmánybíráskodásban – Írországot kivéve – nem létezik az absztrakt normakontroll, főként nem az előzetes felülvizsgálat, szemben a kelsen-i modellt követő alkotmánybíróságokkal.

Az utólagos absztrakt normakontrollt más néven represszív, vagy *a posteriori* felülvizsgálatnak nevezzük. Az utólagos normakontroll az alkotmánybíróságok alkotmányvédő funkciójának olyan eszköze, amelynek gyakorlása során a már hatályba lépett, kihirdetett jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök alkotmányossági ellenőrzését végzi. Az utólagos absztrakt normakontroll kezdeményezője személyes érintettség nélkül, nem saját jogsérelmének orvoslására, hanem a köz – az alkotmányosság védelme – érdekében lép fel. Tekintettel arra, hogy az absztrakt normakontroll nem köthető meghatározott ügyhöz, nincs konkrét jogeset, alapügy az ellenőrzés hátterében, az alkotmánybíróságok főként alkotmányjog-elméleti kérdéseket vizsgálnak, tisztáznak.<sup>108</sup>

A bírói kezdeményezés, mint konkrét normakontroll tekintetében az alkotmánybíróságok már egy olyan kihirdetett jogszabályt vizsgálnak, amely egy egyedi ügy elbírálása kapcsán lenne alkalmazandó. A konkrét normakontroll lényeges eleme, hogy az alkotmányellenes norma észlelésekor az alapügyben eljáró bíróság nem semmisítheti meg azt, de nem is tekinthet el az alkalmazásától. Ebben az esetben a rendes bíróság az alkotmánybírósághoz fordul, kérelmezve az érintett norma alkotmányossági felülvizsgálatát. E hatáskört vizsgálva az alkotmánybíróság és a rendes bíróságok közötti munkamegosztás elve tapasztalható. Egy jogszabály alkotmánykonformitásáról való határozat meghozatala az alkotmánybíróság feladata, mivel az ennek megítéléséhez szükséges szakértelemmel rendelkezik. Az alapügyben eljáró bíróság azonban minden elé kerülő ügyben köteles megvizsgálni, hogy az alkalmazandó norma, illetve annak egyedi ügyben történő alkalmazása az alkotmánynak megfelel-e. Ebből következően a rendes bírónak az alkotmány szabályait is tiszteletben kell tartania, nem csak az adott esetre vonatkozó joganyagot.<sup>109</sup> Mindez szoros összefüggést mutat a későbbiekben kifejtésre kerülő alkotmányjogi panasz jogintézményével.<sup>110</sup> A bírói kezdeményezés célja tehát annak biztosítása,

<sup>107</sup> TÓTH–LEGÉNY i. m. 240–243.

<sup>108</sup> TÓTH–LEGÉNY i. m. 237., 245.

<sup>109</sup> KÜPPER (2013A) i. m. 8.

<sup>110</sup> Magyarország esetében ld. bővebben 3.2.4. és 4.2.2.2.1. pont

hogy a bíróságok döntései alkotmányos jogszabályokon alapuljanak,<sup>111</sup> ebből következően pedig magában a konkrét jogvitában alkotmányos szabályoknak megfelelő határozat szülessen.<sup>112</sup> A konkrét normakontroll főként az európai modell alkotmánybíróságain ismeretes hatáskör, amelynek gyökerei azonban az amerikai rendszerben találhatók meg, mivel a decentralizált modell valamennyi – szövetségi és tagállami – bíróság számára is lehetővé teszi, hogy megállapítsák olyan jogszabály alkotmányellenességét, amely az alkotmányba ütközik, ha a normát az adott ügyben alkalmazni kellene.<sup>113</sup>

A normabíráskodás funkcióhoz tartozó hatáskörök gyakorlása során az alkotmánybíróságok az alkotmányellenesnek minősített jogszabályt *erga omnes* hatályú határozatával megsemmisítik, ellenkező esetben az indítványt elutasítják. Az alábbiakban a normakontroll egyes, fent említett típusai kerülnek bemutatásra egyes országokban.

## 1. Nemzetközi kitekintés

### 1.1. Ausztria

Hans Kelsen, az európai modell alapjául szolgáló Osztrák Alkotmánybíróság elméleti megalapozója szerint minden alkotmányos érintettségű jogvita eldöntése az alkotmánybíróságok kizárólagos hatásköre kell legyen, míg az alkotmánynál alacsonyabb szintű törvények alkalmazását igénylő ügyeket a rendes bíróságok (végső soron a legfelső bíróság) bírálják el. Ennek megállapításában nagy segítségére volt a normapiramis – más néven joglépcső – elmélete, amelyből az a fontos megállapítás is levezethető, hogy a nemzetközi joggal ellentétben álló belső jogszabály érvénytelen. Ennek következtében Kelsen a nemzetközi jog vonatkozásában a monista szemléletmódot képviselte: Hegellel szemben azonban – aki a belső, nemzeti jog elsőbbsége elve mellett foglalt állást – a nemzetközi jog primátusát hirdette a belső jog felett. Ennek az elképzelésnek Nyugat-Európában a II. világháború után, Kelet-Európában pedig a rendszerváltást követően volt igazán eredménye, mivel a nemzeti alkotmányok deklarálták a nemzetközi jog – főként az emberi jogokat érintő dokumentu-

<sup>111</sup> KOVÁTS–SULYOK i. m. 77.

<sup>112</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1078.

<sup>113</sup> TÓTH–LEGÉNY i. m. 217–218., illetve 253.

mok – elsődlegességét.<sup>114</sup> Mindezek tükrében a *Verfassungsgerichtshof* egyik legfontosabb hatásköre a törvények alkotmányossági szempontú felülvizsgálata (*Normenkontrolle*, más néven *Gesetzesprüfung*), figyelembe véve a nemzetközi jogi dokumentumokat is, amelyre vonatkozó rendelkezések már a 2020-ban 100 éves – több alkalommal módosított, de még jelenleg is hatályos<sup>115</sup> – Kelsen-féle alkotmány normaszövegében is megtalálhatók voltak.

### 1.1.1. Absztrakt normakontroll

A speciális, föderatív államberendezkedést követő országokra jellemző előzetes normakontrollt, nevezetesen a normaalkotó hatáskörök előzetes vizsgálatát az 1925. évi alkotmánymódosítás vezette be. E hatáskör gyakorlása során az Osztrák Alkotmánybíróság azt dönti el, hogy egy adott norma kihirdetése az államszövetség vagy a tartomány hatáskörébe tartozik-e. Ez azonban nem nevezhető klasszikus értelemben vett normakontrollnak.<sup>116</sup>

A hatályos szabályozás értelmében az absztrakt normakontroll eljárást hivatalos szervek, nevezetesen a Szövetségi és tartományi kormány, valamint a törvényhozás mindkét kamarája, a Szövetségi Tanács és a Nemzeti Tanács indítványára folytatja le a *Verfassungsgerichtshof*. A testület a Szövetségi Kormány kérésére dönt a tartományi törvények, valamint valamely tartományi kormány, illetve a Nemzeti Tanács vagy a Szövetségi Tanács képviselői egyharmadának kérésére pedig a szövetségi törvények alkotmányosságáról. Ezen kívül a tartományi törvények alkotmányosságára vonatkozó indítvány előterjesztésére a tartományi gyűlés tagjainak egyharmada is jogosult.<sup>117</sup> Ez az 1975 óta érvényesülő indítványozói jogosultság Kelsen azon elképzeléséből származik, amely szerint az alkotmánybíróságok feladata parlamentáris demokráciákban a parlamenti kisebbségek védelme,<sup>118</sup> amely fontos eszköz lehetett volna a parlamenti kisebbség számára, azonban a II. világháború után túlnyomó részt kevés gyakorlati jelentősége volt ennek, tekintettel arra, hogy a két legnagyobb politikai párt leggyakrabban nagykoalíciót tudott létesíteni,

<sup>114</sup> KOVÁCS P. i. m. 61–62.

<sup>115</sup> Ausztria alkotmányát 1934. július 1. napján hatályon kívül helyezték, majd 1945. május 1. napján újra hatályba léptették.

<sup>116</sup> SZIGETI i. m. 62.

<sup>117</sup> Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG; a továbbiakban: Osztrák Alkotmány) 140. cikk 2–3. pont; Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 (VfGG, a továbbiakban: Osztrák Abtv.) 62. § (2) bekezdés.

<sup>118</sup> FAVOREU (2003) i. m. 73.

így az ellenzékben maradt képviselők száma nem érte el a normakontroll előterjesztéséhez szükséges mértéket.<sup>119</sup> Az absztrakt normakontroll indítványnak tartalmaznia kell arra irányuló kérelmet, hogy a támadott jogszabály egészét vagy annak egy bizonyos részét, rendelkezéseit a testület semmisítse meg azon az alapon, hogy alkotmányellenes, valamint az alkotmányellenesség indokaira is ki kell terjednie.<sup>120</sup> Ugyan főszabály szerint az alkotmánybíróság eljárása írásbeli, és tárgyalást csak rendkívüli esetekben tart, azonban az 1953. évi, Osztrák Alkotmánybíróságról szóló törvény (*Verfassungsgerichtshofgesetz*, VfGG) 63. § (1) bekezdése szerint az elnök köteles haladéktalanul kitűzni a meghallgatás határnapját, amelyre szövetségi törvény megtámadása esetén a Szövetségi Kormányt, tartományi törvény esetén pedig a tartományi kormányt kell idézni. Ezzel egyidejűleg a testület felhívja az érintett kormányzatot írásbeli nyilatkozat megtételére, úgy, hogy e beadvány legkésőbb a meghallgatás előtt egy héttel meg kell érkezzen. A *Verfassungsgerichtshof* döntését legkésőbb az indítvány beérkezésétől számított egy hónapon belül kell meghoznia.<sup>121</sup> A testület az indítványozó kérelmének keretei között foglalhat állást, nem hozhat a kérelmen túlterjeszkedő, *ultra petita* határozatot: csak akkor semmisíthet meg egy törvényt vagy annak egy rendelkezését, ha azt kifejezetten kérték. Ez viszont a gyakorlatban főként részleges megsemmisítés esetén kivitelezhető nehezen, emiatt ugyanis a normaszöveg értelme jelentősen megváltozhat. Akkor hozhat (köteles hozni) az alkotmánybíróság az 1975. évi alkotmánymódosítást követően *ultra petita* határozatot, ha arra az álláspontra jutna, hogy az érintett törvényt hatáskörrel nem rendelkező törvényhozó szerv fogadta el és hirdette ki, vagy ha kihirdetésére alkotmányellenes módon került sor. Ez utóbbi esetekben a testület nem mérlegelhet, köteles a jogszabályt megsemmisíteni. Alkotmányellenesség megállapítása esetén tehát a testület *erga omnes* és *ex nunc* hatályú határozatával megsemmisíti a megtámadott törvényt: a törvény hatálya a határozat kihirdetésének napjától szűnik meg, de azt továbbra is alkalmazni kell olyan tényekre vonatkozóan, amelyek a határozatot megelőzően keletkeztek. Az alkotmánybíróság azonban úgy is dönthet, hogy késlelteti határozatának hatálybalépését, a törvény hatályvesztésére legfeljebb 18 hónapos határidőt állapíthat meg. E határidőn belül a törvényhozó újraalkothatja a kifogásolt törvényt. A határidő eredménytelen eltelte esetén azonban a jogsza-

<sup>119</sup> FABER i. m. 51.

<sup>120</sup> Osztrák Abtv. 62. § (1) bekezdés.

<sup>121</sup> Osztrák Abtv. 63. § (1)–(3) bekezdés.

bály hatályát veszti. A határozatok időbeli hatályának alakításának jogköre a gyakorlatban meglehetősen hatékony eszköznek bizonyult.<sup>122</sup>

E helyen érdemes említést tenni a *Verfassungsgerichtshof* nemzetközi joggal összefüggő gyakorlatáról. Kelsen korábbiakban említett normapiramis és a nemzetközi jog elsőbbsége tárgyában kifejtett elmélete ellenére az osztrák alkotmány meglehetősen szűkszavúan beszél a nemzetközi jogot érintő normák *Verfassungsgerichtshof* által történő felülvizsgálatáról: „Az Alkotmánybíróság valamely külön szövetségi törvény rendelkezései alapján dönt a nemzetközi jog megsértésével kapcsolatban.”<sup>123</sup> Ez az Osztrák Alkotmánybíróság gyakorlatán is tükröződik: e tárgykörre irányuló indítvány 1987 óta nem érkezett a *Verfassungsgerichtshof*-hoz.

Ami az osztrák állam által megkötött államszerződéseket illeti, azok jogszerűségéről is az alkotmánybíróság dönt.<sup>124</sup> Az államszerződések a nemzetközi jogi értelemben vett nemzetközi szerződésekkel szemben olyan megállapodások, amelyeket a szövetségi kormány hozzájárulása és a Szövetségi Elnök felhatalmazása alapján egy tartomány köthet meg Ausztriával határos országokkal, vagy annak egyes részeivel, és azokban az ügyekben, amelyek önálló hatáskörükbe tartoznak.<sup>125</sup> A kérelmezőt és azt a közigazgatási hatóságot, amely megkötötte a szerződést, a tárgyalásra idézni kell. Ha a Szövetségi Elnök írta alá a vitatott államszerződést, a Szövetségi Kormány képviseli azt az álláspontot, hogy a szerződés létrejötte indokolt volt. Amennyiben bírósági eljárás során merül fel ez a kérdés, az alapeljáráásban részt vevő feleket is idézni kell.<sup>126</sup>

Amennyiben az ilyen tárgyú szerződéseket az Osztrák Alkotmánybíróság – részben vagy egészben – törvény- vagy alkotmányellenesnek minősíti – ennek a határozatból egyértelműen ki kell derülnie<sup>127</sup> –, a határozat kihirdetésének napjától kezdve a végrehajtásukért felelős szervek nem alkalmazhatják, ha a *Verfassungsgerichtshof* nem jelölt meg határidőt, amelyen belül az államszerződés továbbra is alkalmazandó. Ez a határidő egy vagy két év lehet. Ha a törvény-, vagy alkotmányellenesnek minősített államszerződés végrehajtásához jogszabályok (törvény vagy rendelet) kibocsátása szükséges, a rendelet útján való végrehajtásra vonatkozó jóváhagyó határozat vagy utasítás hatályát veszti.<sup>128</sup>

<sup>122</sup> Osztrák Alkotmány 140. cikk (3)–(5) bekezdés. FAVOREU (2003) i. m. 74–75.

<sup>123</sup> Osztrák Alkotmány 145. cikk.

<sup>124</sup> Osztrák Alkotmány 140/A. cikk.

<sup>125</sup> Osztrák Alkotmány 16. cikk (1)–(2) bekezdés.

<sup>126</sup> Osztrák Abtv. 66. § 1. pont.

<sup>127</sup> Osztrák Abtv. 66. § 2. pont.

<sup>128</sup> Osztrák Alkotmány 140/A. cikk.

A testület határozatát az államszerződést aláíró közigazgatási hatóság számára kézbesíteni kell. Ha a Szövetségi Elnök kötötte meg a szerződést, a döntést a Szövetségi Kormánynak is szükséges kézbesíteni. Ha a Nemzeti Tanács már ratifikálta az államszerződést, azt a Szövetségi Kancellár számára is el kell küldeni; amennyiben tartományi törvényhozás ratifikálta a szerződést, a Land kormányzóját is értesíteni kell az Alkotmánybíróság határozatáról.<sup>129</sup>

Az államszerződések jogszerűségét megkérdőjelező előterjesztések száma az utóbbi évtized során átlagban 2-3 volt – kivételes volt ebben a tekintetben a 2008. év, amikor is 8 ilyen indítvány érkezett a *Verfassungsgerichtshof*-hoz.

### 1.1.2. Konkrét normakontroll

A fentiek tükrében látható, hogy az osztrák alkotmány a kezdetekben még csak az absztrakt normakontrollt ismerte, így érdemi kapcsolat nem volt a rendesbíróságok és az alkotmánybíróság között.<sup>130</sup> A bíróági megkeresés intézménye Charles Eisenmann elméleti munkásságának hatása, eredménye (1928), amely a gyakorlat szintjén 1929-ben valósult meg: a Közigazgatási Bíróság (*Verwaltungsgerichtshof*) és a Legfelső Bíróság (*Oberster Gerichtshof*) ugyanis előterjesztővé lépett elő törvények alkotmányosságának kérdése kapcsán, ha a kifogásolt normák az említett bíróságok valamely határozatát érintik. E jogositvánnyal inkább a Közigazgatási Bíróság élt, a Legfelső Bíróság kevésbé. Az Osztrák Alkotmánybíróság hivatalból járt el, ha a kifogásolt törvény a testület valamely határozatát érintette.<sup>131</sup> Ha a *Verfassungsgerichtshof* határozata egy törvényt, vagy annak egy részét alkotmányba ütközés miatt megsemmisített, az alkotmányba ütköző jogszabály által hatályon kívül helyezett törvényes rendelkezések a testület határozatának hatályba lépésével ismét hatályossá válhattak. A norma hatályon kívül helyezésére vonatkozó hirdetményben közzé kellett tenni, hogy voltak-e olyan szabályok, amelyek ez utóbbi rendelkezés következtében újra hatályba léphettek.<sup>132</sup> Ausztria 1934. évi alkotmánya megszüntette a kelsen-i filozófia alapjain nyugvó, szervezeten kívül álló alkotmánybírószágot, a testület eljárásait – így a konkrét normakontrollt is – a Szövetségi Bíróság

<sup>129</sup> Osztrák Abtv. 66. § 3. pont.

<sup>130</sup> GARLICKI i. m. 5–6.

<sup>131</sup> SZABÓ I. i. m. 505–506. (Ausztria 1920. évi alkotmányának 1929-es novelláris módosítása 140. cikk (1) bekezdés).

<sup>132</sup> SZABÓ I. i. m. 506. (Ausztria 1920. évi alkotmányának 1929-es novelláris módosítása 140. cikk (4) bekezdés).

hatáskörébe utalta. A szabályozás tartalma azonban érdemben nem változott meg.<sup>133</sup> Az Osztrák Alkotmánybíróságot csak a II. világháború után, 1945-ben sikerült rehabilitálni, de a bírói kezdeményezés szabályozását illetően a jogalkotó igyekezett a háborút megelőző normaszöveghez visszatérni.

1975 óta viszont már a felsőbbíróságok is jogosultak konkrét normakontroll iránti indítványt előterjeszteni.<sup>134</sup> Ez a változás az 1975. évi alkotmánymódosítás keretében történt, amelyet a jogalkotó egyhangúlag fogadott el. Ennek következtében nagy mértékben kiterjesztésre került az alkotmánybíróság hatásköre. 2008-tól kezdődően pedig már a Menekültügyi Bíróság (*Asylum Court*) is előterjesztési jogosultságot kapott.<sup>135</sup>

A testület elnöke konkrét normakontrollra vonatkozó indítvány beérkezése esetén késedelem nélkül gondoskodik a tárgyalás kitűzéséről, amelyre az alapügyben jogvitában álló peres felek is idézést kapnak.<sup>136</sup> A *Verfassungsgerichtshof* az előterjesztés kézhezvételétől számított egy hónapon belül köteles határozatot hozni. Amennyiben alkotmányellenességet állapít meg, a határozatban rendelkeznie kell a testületnek arról, hogy a megtámadással érintett jogszabály egésze vagy egy meghatározott része ütközik az alkotmányba.<sup>137</sup> A határozathozatalt követően az alapeljárás folytatódik, amelynek keretében az eljáró bíró kötve van a testület által megfogalmazott jogi állásponthoz, érveléshez. E szabályok alkalmazandók arra az esetre, amikor az Osztrák Alkotmánybíróság hivatalból jár el jogszabály alkotmányellenességének észlelése esetén.<sup>138</sup> *ex officio* a testület abban az esetben jár el, ha egy folyamatban lévő alapügyben szereplő fél igényeit érvényesíti a közigazgatási hatósággal szemben alapjogai sérelme miatt, és a bíróság arra a következtetésre jut, hogy az alkalmazandó törvény az alkotmányban rögzített jogokat sérti. A testület döntő többségében megsemmisítő határozatot hoz ilyen tárgyú igények esetén: 2011-ben 36 esetből 33 tekintetében hozott ilyen jellegű határozatot a *Verfassungsgerichtshof*.<sup>139</sup> Azzal, hogy az alkotmányba ütközés deklarálásának végső lehetőségét az alkotmánybíróság monopolizálja, a jogbiztonságot hivatott szolgálni.<sup>140</sup> Az Osztrák

<sup>133</sup> SZABÓ I. i. m. 551. (Ausztria 1934. évi alkotmánya 170. cikk (1) bekezdés b)–c) pontja; 170. cikk (6) bekezdés).

<sup>134</sup> ÁDÁM i. m. 182.

<sup>135</sup> FABER i. m. 51.

<sup>136</sup> Osztrák Abtv. 58. § (1) bekezdés.

<sup>137</sup> Osztrák Abtv. 59. § (1)–(2) bekezdés.

<sup>138</sup> Osztrák Abtv. 61. §

<sup>139</sup> KUCSKO-STADLMAYER i. m. 2.

<sup>140</sup> Osztrák Alkotmány 140. cikk (1) bekezdés.

Alkotmánybíróság konkrét normakontroll hatásköre nagyobb gyakorlati jelentőséggel rendelkezik, mint az absztrakt normakontroll, ez utóbbi ugyanis az ügyszorgalom mindössze 3%-át teszi ki a testület gyakorlatában.<sup>141</sup>

## 1.2. Németország

Németországban már a II. világháború utáni alkotmányozási folyamat során egybehangzó volt a vélemény abban a tekintetben, hogy a létrejövő Szövetségi Alkotmánybíróság egyik kiemelt hatásköre lesz a normakontroll, ezen belül pedig az absztrakt és a konkrét normakontroll. Nem volt vitatott az sem, hogy kizárólag a szervezetileg külön álló alkotmánybíróság vizsgálhatja a jogszabályok alkotmányosságát, és dönthet az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítéséről. A konkrét normakontroll vonatkozásában viszont hosszú ideig tartó egyeztetések folytak arról, hogy a jogszabályok alkotmánybíróság által történő alkotmányossági vizsgálata hogyan integrálható az alapeljárás folyamatába, és hogy milyen joghatásai vannak a testület döntésének a rendesbíróság, az alapügyben részes felek (*inter partes*) vonatkozásában, és azokon túl (*erga omnes*). Ezen kívül vitatott volt e hatásköri szabályok elhelyezése a normaszövegben, az viszont nem, hogy gyakorlásukra a *Bundesverfassungsgericht* jogosult.<sup>142</sup> A normakontroll mindkét típusa így egy alkotmányos garanciaként szolgált, megerősítve a törvényhozó anyagi jogi elköteleződését az alapvető emberi jogok védelme iránt – okulva a Weimari Köztársaság bukásából származó tapasztalatból, és az 1930-as évek jogot nélkülöző kormányzati rendszerének (*Unrechtsregime*) tetteiből –, célja volt továbbá a(z absztrakt) normakontroll eljárásnak szövetség és a tagállamok közötti egyensúly biztosítása.

### 1.2.1. Absztrakt normakontroll

Németországban a bonni alaptörvény kifejezetten nem teszi lehetővé a jogszabályok előzetes normakontrollját. A *Bundesverfassungsgericht* gyakorlata ennek ellenére kiterjesztette hatáskörét a nemzetközi szerződések érintő törvények alkotmányellenességének vizsgálatára, mielőtt az államfő azokat aláírta és ratifikálta volna. Az indítványozók köre valamennyi közjogi intézményre

<sup>141</sup> KUCSKO-STADLMAYER i. m. 2.

<sup>142</sup> Vö. BOROWSKI i. m. 155–186.



kiterjed, különös tekintettel a *Bundestagra* és a *Bundesratra*. Sőt, a Maastrichti Szerződés kapcsán meghozott döntés<sup>143</sup> értelmében a *Grundgesetz* 38. cikkében rögzített általános választójogra tekintettel az állampolgárok is a testülethez fordulhatnak a nemzetközi szerződést megerősítő törvény előzetes alkotmányossági felülvizsgálata érdekében, amelyre viszont nem normakontroll, hanem alkotmányjogi panasz keretében kerülhet sor. Ezt az álláspontját erősítette meg a *Bundesverfassungsgericht* a Lisszaboni Szerződést érintő határozatában. Olyan általános gyakorlat tehát került kialakításra, hogy a szövetségi elnök mindaddig elhalasztja a nemzetközi szerződés aláírását, amíg arra a testület nem ad alkotmányos felhatalmazást.<sup>144</sup> A Szövetségi Alkotmánybíróság a parlament által el nem fogadott törvények alkotmányosságát azonban nem vizsgálta.<sup>145</sup>

Egyebekben az alkotmányos szervek közötti vitákban törvény előzetes vizsgálatára is lehetőség van, de csak indirekt módon, kizárólag akkor van lehetőség, amennyiben az államfő megtagadja a norma kihirdetését,<sup>146</sup> és valamely másik alkotmányos szerv nem ért egyet a köztársasági elnök álláspontjával, a Szövetségi Alkotmánybírósághoz fordul (*Organklage*). A *Bundesverfassungsgericht* ilyen esetben először a törvény alkotmányosságáról határoz, majd ezt követően vizsgálja a kihirdetés megtagadásának alkotmányosságát. Speciális szabály, hogy egy törvény hatálybalépése a testület határozathozataláig késleltethető, ha a testület annak végrehajtását ideiglenesen felfüggesztette. A felfüggesztő határozat indoklásában a jogalkotónak a felfüggesztés tartama alatt a bonni alaptörvénybe ütközést ki kell küszöbölnie; ha a határidő eredménytelenül telik el, a Szövetségi Alkotmánybíróság a törvényt megsemmisíti.<sup>147</sup> A Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában volt példa arra, hogy a felfüggesztő határozat meghozatalát követően a vizsgált törvény megsemmisítés okán később sem lépett hatályba. Így a művi terhesség-megszakításról 1974. június 18. napján elfogadott és pár nappal később kihirdetett norma hatálybalépését a *Bundesverfassungsgericht* Baden-Württemberg Tartomány kormánya indítványára elhalasztotta, majd 1975. februárjában megsemmisítette. Valamint

<sup>143</sup> BVerfG 89, 155 (1993).

<sup>144</sup> DE VISSER i. m. 190.

<sup>145</sup> BVerfG 1, 396 (1952).

<sup>146</sup> A köztársasági elnök ezen jogosultsága közvetve a Grundgesetz 82. cikkéből vezethető le: mivel az Alaptörvény e szabálya nem zárja ki az aláírás megtagadását, arra az államfőnek joga van, az alkotmány védelme érdekében, alkotmányossági indokra hivatkozva vétózhat. Más kérdés, hogy a gyakorlat azt tükrözi, hogy az államfő e jogosítvánnyal nem gyakran él. Vö. Kovács V. i. m. 8. lj.

<sup>147</sup> ÁDÁM i. m. 187.

1983-ban felfüggesztette a népszámlálásról szóló törvény alkalmazását, amely jogszabály soha nem lépett hatályba.<sup>148</sup>

Az absztrakt normakontroll Németországban egy objektív természetű eljárás, így ezen eljárásban nincs ellenérdekű fél,<sup>149</sup> nincs konkrétan meghatározott előterjesztési határidő<sup>150</sup> és nincs jogvesztés sem.<sup>151</sup> A *Grundgesetz* értelmében a Szövetségi Alkotmánybíróság absztrakt normakontroll (*abstrakte Normenkontrollverfahren*) keretében egyrészt vizsgálja a szövetségi vagy tartományi törvénynek – ideértve az alkotmánytörvényeket is – bonni alaptörvénnyel való formai és tartalmi összhangját, másrészt eljár a tartományi törvény szövetségi törvénnyel való összhangja tekintetében fennálló véleményeltérés vagy kétség esetén a Szövetségi Kormány, egy tartományi kormány<sup>152</sup>, vagy a Szövetségi Gyűlés (*Bundestag*) tagjai egyharmadának (Abtv. 76. § (1) bekezdése szerint egynegyedének)<sup>153</sup> írásban benyújtott, indokolt előterjesztése alapján.<sup>154</sup> Az indítványozásra jogosultak közösen is benyújthatják kérelmüket.<sup>155</sup> A jogosultak köre analógia alkalmazásával történő kiterjesztése nem megengedett.<sup>156</sup> Az előterjesztők kérelmükben egyrészt azt indítványozhatják, hogy a kifogásolt jogszabály érvénytelen és semmis, tekintettel arra, hogy az a *Grundgesetz*-be vagy más szövetségi törvénybe ütközik, másrészt érvényes és hatályos annak ellenére, hogy bíróság, közigazgatási hatóság, szövetségi vagy tartományi szerv azért nem alkalmazta, mivel az alaptörvénybe vagy más szövetségi jogszabályba ütközik.<sup>157</sup> Ebből következően a formai, illetve tartalmi vizsgálat tárgya valamennyi szövetségi és tartományi jogszabály lehet, tekintet nélkül a jogforrási hierarchiában betöltött helyére, írott vagy íratlan

<sup>148</sup> FAVOREU (2003) i. m. 84.

<sup>149</sup> Vö. BVerfGE 1, 208/219f; BVerfGE 20, 56/95; BVerfGE 52, 63/80.

<sup>150</sup> Vö. BVerfGE 7, 305/310; BVerfGE 38, 258/269; BVerfGE 79, 311/326f.

<sup>151</sup> Vö. BVerfGE 99, 57/66f.

<sup>152</sup> Minden tartomány a saját alkotmányos szabályai, előírásai alapján fordulhat a Szövetségi Alkotmánybírósághoz, vö. JARASS–PIEROTH i. m. 1033.

<sup>153</sup> A parlamenti képviselők az egység érdekében, valamint azonos célok eléréséért kötelesek fellépni, fáradozni, vö. BVerfGE 68, 346/350.

<sup>154</sup> Német Alaptörvény 93. cikk (1) bekezdés 2. pontja.

<sup>155</sup> Vö. BVerfGE 61, 149/162.

<sup>156</sup> Vö. BVerfGE 21, 52/53f; BVerfGE 68, 346/349; BVerfGE 67, 26/37.

<sup>157</sup> Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG, a továbbiakban: Német Abtv.) 76. § (1) bekezdése.

voltára, keletkezésének idejére,<sup>158</sup> hatályos vagy hatálytalan voltára,<sup>159</sup> valamint az indítvány esetleges visszavonására.<sup>160</sup> Előfeltétel a norma elfogadása és kihirdetése, így főszabály szerint az előzetes normakontroll érdemben nem megengedett.<sup>161</sup> A *Bundesverfassungsgericht* állásfoglalás benyújtására hívhatja fel a *Bundestagot*, a *Bundesratot*, a Szövetségi Kormányt, valamint a tartományok kormányait szövetségi szintű jogszabály, tartományi norma esetén pedig azon tartomány parlamentjét és kormányát, ahol a vitatott törvény kihirdetésre került.<sup>162</sup> A Szövetségi Alkotmánybíróság a kifogásolt jogszabályt valamennyi jogi aspektusból köteles megvizsgálni, nincs kötve az indítványban foglaltakhoz. Ezen eljárás hátrányaként említhető, hogy komoly negatív hatást gyakorolhat a törvényhozás működésére, amely abban manifesztálódik, hogy a parlament két kamarájában a politikai viták mindennapos jelenségévé vált a tervezett döntés vélt alkotmányellenességére való hivatkozás, a Szövetségi Alkotmánybíróság eljárása kezdeményezésének veszélye. Erre az okra is visszavezethető, hogy meglehetősen ritkán fordul elő az utólagos, absztrakt normakontroll eljárás a testület gyakorlatában.<sup>163</sup>

Másrészt a Szövetségi Tanács vagy egy tartományi kormány, vagy törvényhozó szerv indítványára véleményeltérés esetén megvizsgálja, hogy egy szövetségi szinten elfogadott törvény megfelel-e a *Grundgesetz* 72. cikk (2) bekezdésében, illetve a 75. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezéseknek, követelményeknek.<sup>164</sup> A Szövetségi Alkotmánybíróság csupán az e jogszabályhelyeknek való megfelelést vizsgálhatja. Ezen eljárás kezdeményezésére jogosultak köre tehát bizonyos vonatkozásban bővebbnek (a Szövetségi Tanács és a tartomány népképviselői szerve is indítványozó lehet), más szempontból viszont szűkebbnek (a Szövetségi Kormány és a *Bundestag* képviselőinek egy-

<sup>158</sup> Vö. BVerfGE 2, 121/131; BVerfGE 24, 174/179f; BVerfGE 103, 111/124.

<sup>159</sup> A hatályon kívül helyezett normák is vizsgálat tárgyai lehetnek, amíg még joghatások kiváltására alkalmasak, vö. BVerfGE 79, 311/326f; BVerfGE 97, 198/213; 100, BVerfGE 100, 249/257; BVerfGE 6, 104/109f.

<sup>160</sup> BVerfG 1, 396, 414 (1952).

<sup>161</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1033.

<sup>162</sup> Német Abtv. 77. § 1. pontja.

<sup>163</sup> DE VISSER i. m. 197. A Szövetségi Alkotmánybíróság 1951 óta íródo történelmében utólagos, absztrakt normakontroll eljárás lefolytatására mindössze 185 alkalommal került sor, ami nemcsak a több, mint 240.000 beérkezett alkotmányjogi panaszhoz képest, hanem a majdnem 4.000 darabszámú bírói kezdeményezéshez viszonyítva is elenyésző. <https://tinyurl.com/2hespvvcv>

<sup>164</sup> Német Alaptörvény 93. cikk (1) bekezdés 2. és 2a. pontja.

negyede nem nyújthat be kérelmet) tekinthető.<sup>165</sup> Csak abban az esetben fogadja be az előterjesztést a *Bundesverfassungsgericht*, ha az indítvány a tartalmi követelményeknek megfelel, és kellően meg volt indokolva.<sup>166</sup> A Szövetségi Alkotmánybíróság felhívhatja a *Bundestagot*, a *Bundesratot*, a Szövetségi Kormányt, valamint a *Landok* parlamentjeit és kormányait nyilatkozat előterjesztésére.<sup>167</sup> A testület ezen hatáskörének bevezetésével a korábbi joggyakorlat, esetjog relevanciáját veszítette, amely szerint a törvényhozó egymással konkuráló szövetségi jogalkotási kompetenciájának igénybe vétele egy politikai és korlátozott bírósági döntést eredményezett.<sup>168</sup>

Mindkét fent kifejtett esetben, amennyiben a testület arra a következtetésre jut, hogy az alkotmányossági vizsgálat tárgyát képező szövetségi törvény az alaptörvénybe, illetve a tartományi jogszabály a *Grundgesetz*-be vagy más szövetségi szintű normába ütközik, megsemmisíti azokat. Ugyanígy jár el a *Bundesverfassungsgericht*, ha ugyanazon jogszabály további más rendelkezései is alkotmányellenesek vagy nem konformak a szövetségi szabályozással.<sup>169</sup> Ha egy (büntető)ügyben alaptörvénybe ütköző és megsemmisítésre kerülő jogszabály alapján, vagy annak alaptörvénynek nem megfelelő értelmezésével hozott a rendesbíróság ítéletet, az alapügyben perújításnak lehet helye. Egyéb esetben, a jogorvoslattal meg nem támadható határozatok hatályban maradnak, azonban végrehajtásukra nem kerülhet sor.<sup>170</sup>

### 1.2.2. Konkrét normakontroll

A konkrét normakontrollt (bírói kezdeményezést) a bonni alaptörvény 100. cikke szabályozza, amelynek célja a *Grundgesetz* hatálya alatt működő törvényhozás tekintélyének megvédése, és annak megakadályozása, hogy a bíróságok ne vegyék figyelembe a jogalkotó akaratát azáltal, hogy az általa kibocsátott törvényeket nem alkalmazza, valamint az alkotmányjogi kérdések bíróságok általi eltérő elbírálásának kötelező tisztázásán keresztül a jogbizonytalanság

<sup>165</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1033.

<sup>166</sup> Német Abtv. 76. § (2) bekezdése.

<sup>167</sup> Német Abtv. 77. § 2. pontja.

<sup>168</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1036.

<sup>169</sup> Német Abtv. 78. §.

<sup>170</sup> Német Abtv. 79. § (1)–(2) bekezdései.

elkerülése. Végso soron a konkrét normakontroll célja annak biztosítása, hogy alkotmányos döntés szülessen egy konkrét jogvitában.<sup>171</sup>

A szabályozás a megkeresés négy esetéről rendelkezik, azonban csak egy vonatkozik a szövetségi törvényekre. Pedig törvény alkotmányellenességét bármely bírósági eljárásban fel lehet vetni, és a bíróság dönt arról, hogy megkeresi-e emiatt a Alkotmánybíróságot, a peres felektől függetlenül.<sup>172</sup> A bonni Alaptörvény értelmében, ha egy bíróság arra a következtetésre jut, hogy az a jogszabály, amelyen határozata alapulna, alkotmányellenes, az alapeljárás felfüggesztésre kerül. A *Grundgesetz* az alapügyben eljáró bírakat arra kötelezi, hogy az indítványozás feltételeinek fennállása esetén az eljárást felfüggeszse, és a tartomány vagy a szövetség alkotmánybíróságához forduljon.<sup>173</sup> A tartományi alkotmánybírósághoz fordul a jogalkalmazó olyan alkotmányjogi jogvita esetén, ha a kifogásolt normát a tartomány alkotmányába ütközőnek tartja, vagy a *Bundesverfassungsgericht*-hez, ha a bonni alaptörvény sérül. Ez a rendelkezés alkalmazandó abban az esetben, ha egy tartományi törvény ütközik az *Grundgesetz*-be, illetve ha a tartományi norma összeegyeztethetetlen egy szövetségi szintű jogszabállyal.<sup>174</sup>

Ha az alaptörvény 100. cikk (1) bekezdésében foglalt feltételek teljesülnek, a rendesbíróság közvetlenül a Szövetségi Alkotmánybírósághoz fordul. Az alapügyben eljáró bíróságnak fel kell tüntetnie, hogy milyen vonatkozásban függ a jogszabály rendelkezésének érvényessége ítélete meghozatala kapcsán, valamint hogy milyen felsőbb szintű rendelkezésbe ütközik. A bíróság továbbá köteles csatolni az alapeljárás során keletkezett iratokat. A bíróság kérelme független kell legyen az eljárásban részt vevő felek véleményétől, hogy a kifogásolt szabály érvénytelen. A Szövetségi Alkotmánybíróság kizárólag a releváns jogszabállyal kapcsolatban dönthet. E törvényi szabályozás értelmében a testület egyhangúan dönt a kérelem elfogadhatatlanságáról. Ha a kérelmet valamely tartomány alkotmánybírósága, vagy a Szövetségi Legfelső Bíróság terjesztette elő, a határozat meghozatala a Szenátus feladata. Az alkotmányos szervek – a *Bundestag*, a *Bundesrat*, a Szövetségi Kormány, tartományi kormány, tartományi parlament – az eljárás bármely szakaszában csatlakozhatnak. A *Bundesverfassungsgericht* lehetővé kell tegye az alapeljárásban részt vevő felek számára, hogy nyilatkozatot tegyenek: a testület beidézi őket a szóbeli

<sup>171</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1077–1078.

<sup>172</sup> Német Abtv. 80. cikk (3) bekezdés.

<sup>173</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1078–1079.

<sup>174</sup> Német Alaptörvény 100. cikk (1) bekezdés; JARASS–PIEROTH i. m. 1079.

meghallgatásra, és megadja a szót meghatalmazott képviselőiknek. A Szövetségi Alkotmánybíróság érdeklődhet a szövetségi felsőbíróságoktól vagy a legfelső tartományi bíróságoktól, hogy mindeddig milyen megfontolás alapján értelmezte a bonni alaptörvényt, figyelemmel a jogvitában szereplő kérdésre, illetve hogy hogyan alkalmazta korábbi határozatai meghozatala során a kifogásolt jogszabályhelyet.<sup>175</sup>

Ha az alapeljárás során kétséges, hogy a nemzetközi jog a belső jog szerkesztését képezi-e, és ha az emberi jogokat és kötelezettségeket közvetlenül keletkeztet, a rendesbíróság a Szövetségi Alkotmánybírósághoz fordul, hogy a testület határozatot hozzon a felmerült kérdésben.<sup>176</sup> Ezt megelőzően a Szövetségi Alkotmánybíróság lehetőséget biztosít a *Bundestag*, a *Bundesrat*, és a Szövetségi Kormány számára, hogy meghatározott határidőn belül állásfoglalást bocsásson ki. E szervek bármelyike az Alkotmánybíróság eljárása során bármikor csatlakozhat.<sup>177</sup> A konkrét normakontroll ezen esete egyben a jogrend egységének védelmét is hivatott szolgálni.<sup>178</sup>

A *Grundgesetz* 59. cikke ugyanis a dualista-transzformációs rendszer alkalmazását írja elő, amely eredetileg úgy rendelkezett, hogy az előzetes normakontrollra nincs lehetőség, a *Bundesverfassungsgericht* viszont kiterjesztette hatáskörét a nemzetközi szerződések ratifikáció előtti ellenőrzésére. A Szövetségi Alkotmánybíróság először 1952-ben gyakorolta e hatáskör-kiterjesztést, nevezetesen kihirdetése előtt vont vizsgálat alá nemzetközi szerződést jóváhagyó törvényt.<sup>179</sup> A testület a későbbiekben pedig olyan gyakorlatot alakított ki, amelynek értelmében az ún. becikkelyezési törvény közvetlenül absztrakt normakontroll, valamint alkotmányjogi panasz tárgya lehet, így egy nemzetközi szerződést is vizsgálhat az alkotmánybíróság.<sup>180</sup>

Az 1955 májusában született ún. Saar-ügyben hozott határozattól kezdve a Szövetségi Alkotmánybíróság tisztában volt a nemzetközi viszonyokkal összefüggő alkotmányjogi kihívások jelentőségével – köztük az Európai Gazdasági Közösség létrehozatalával, amely közösségi jog fokozatosan vált egyre jelentősebbé –, és a bírói önkorlátozás számos adekvát formáját fejlesztette ki. A nemzetközi szerződések alkotmányossága felülvizsgálatának hatásköre ismeretes

<sup>175</sup> Német Abtv. 80–82. §.

<sup>176</sup> Német Alaptörvény 100. cikk (2) bekezdés.

<sup>177</sup> Német Abtv. 83. §.

<sup>178</sup> STREINZ i. m. 101.

<sup>179</sup> BVerfGE 1, 281; valamint 396, 413.

<sup>180</sup> 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 52.

tehát Németországban. Ha egy szerződésnek többféle értelmezése lehetséges, a bonni alaptörvény megköveteli, hogy az az értelmezés kerüljön alkalmazásra, amelyik a legfőbb belső jogszabállyal összhangban van.<sup>181</sup>

Az Európai Gazdasági Közösség 1950-ben, nemzetközi szerződéssel történő létrejöttét követően a *Bundesverfassungsgericht* az Internationales Handelsgesellschaft ügy vonatkozásában fejtette ki álláspontját a német nemzeti alkotmány és a formálódó európai jog viszonyának kérdésében. Az ún. Solange I. döntésében hangsúlyozta, hogy mindaddig, amíg Európai Közösségben nincs a nép által közvetlenül választott, demokratikusan legitimált parlament, és amíg a Közösség nem rendelkezik emberi jogi katalógussal, a német alkotmányban biztosított alapjogi garanciák elsőbbséget élveznek a közösségi joggal szemben. A *Bundesverfassungsgericht* ezen álláspontját 1986-ban, a Solange II. döntésével vizsgálta felül, mivel akkor már valamennyi tagállam részesévé vált az Emberi Jogok Európai Egyezményének. A döntés értelmében a testület nem vizsgálja a közösségi jog német alkotmányban garantált alapjogokkal való összhangját, amíg az alapjogok védelmének megfelelő mechanizmusa érvényesül a Közösségben.<sup>182</sup> Az Európai Unión belül 2009-ben történt meghatározó jelentőségű változás, nevezetesen a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése. A Szövetségi Alkotmánybíróság e Szerződés rendelkezéseit is értelmezte, amelynek során megállapította, hogy a testület mindig megvizsgálja, hogy az európai egyesülés szerveinek normái a szubszidiaritás elvének, valamint a Szerződés 5. cikk (3) bekezdésében foglalt feltételeknek megfelel-e. Ennek keretében a vizsgálat tárgya, hogy az uniós aktus megsértette-e az alkotmányos identitás érinthetetlen magvát, az örökkévalósági klauzulák valamelyikét. E felülvizsgálat nélkül ugyanis a Szerződés 4. cikk (2) bekezdése is sérülhet. Németország tehát e módszerrel tudja garantálni az uniós és a belső jog összhangját.<sup>183</sup>

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság legutóbb pedig megismételte, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének normaszövege és a joggyakorlat – az alkotmányjog szintjén – zsinórmértékül szolgál a *Grundgesetz*ben meghatározott alapvető jogok és jogelvek értelmezésekor, kivéve, ha ez a bonni alaptörvény alapjogvédelmi szintjét csökkentené, amely nem célja az Egyezménynek. További határozatok bizonytalanul a nemzetközi jog elsőbbségéről rendelkeztek.<sup>184</sup>

<sup>181</sup> STREINZ i. m. 109–110.

<sup>182</sup> SZABÓ M.–LÁNCOS–GYENÉY i. m. 96–97.

<sup>183</sup> A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [44] pontja hivatkozik a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2009. június 30. napján kelt BVerfG, 2 BvE 2/08. számú határozatára.

<sup>184</sup> PETERS i. m. 179.

A bírói kezdeményezés további esete, hogy amennyiben egy tartományi alkotmánybíróság az *Grundgesetz*et értelmezi, és ennek során el kíván térni a szövetségi vagy más tartományi alkotmánybíróság korábbi határozatától, az eljáró bíró a Szövetségi Alkotmánybírósághoz fordul.<sup>185</sup> Ennek során a tartományi alkotmánybíróság megküldi iratait és jogi álláspontját a Szövetségi Alkotmánybírósághoz. A testület megengedi a *Bundesrat*, a Szövetségi Kormány számára, illetve ha el kíván térni egy tartomány alkotmánybíróságának határozatától, annak a bíróságnak, hogy meghatározott határidőn belül véleményét terjessze elő. A *Bundesverfassungsgericht* pedig kizárólag a releváns jogszabállyal kapcsolatban dönthet.<sup>186</sup> Ez a kapcsolat is alátámasztja azt a Németországban uralkodó álláspontot, amely szerint a szövetségi és a tagállami jog egymáshoz fűződő viszonya a *Grundgesetz* alapján röviden akként jellemezhető, hogy a szövetségi jog felülírja a tagállami jogot.<sup>187</sup>

A Szövetségi Alkotmánybíróság megkeresésére csak a bonni alaptörvény elfogadása után keletkezett szövetségi vagy tartományi törvények tekintetében van lehetőség (a bíróságok értékelik az azt megelőző törvények alkalmazhatóságát). Alapvető feltétel e tekintetben a norma kihirdetése. Mindez a konkrét normakontroll korábbiakban említett célját erősíti meg.<sup>188</sup> Az alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabályt visszaható, *erga omnes* hatállyal semmisíti meg a testület, amelyet a hivatalos közlönyben is ki kell hirdetni.

1956 előtt csak a felsőbíróságok jogosultsága volt a Szövetségi Alkotmánybíróság közvetlen megkeresése, a többi rendes bíróság csak közvetve – a felsőbíróságokon keresztül – tudott e lehetőséggel élni. 1956 után mindegyik rendes bíróság felhatalmazást kapott a törvény által arra, hogy a testület eljárását kezdeményezze.

A törvénymódosítás ellenére Németországban sok általános hatáskörű bíróság tartózkodik továbbra is attól, hogy a Szövetségi Alkotmánybírósághoz forduljon. Évente kb. 20-30 előterjesztés érkezik a testülethez, és az indítványok száma tovább csökkent: 2013-ban 10, 2014-ben 12, míg 2015-ben mindössze 9 új előterjesztés érkezett az első szenátushoz. Ezek a számok elenyészőek a bonni alaptörvény 93. cikke alapján indítható alkotmányjogi panasz statisztikai adataihoz képest.<sup>189</sup> Ennek egyik oka lehet, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság

<sup>185</sup> Német Alaptörvény 100. cikk (3) bekezdés.

<sup>186</sup> Német Abtv. 85. §.

<sup>187</sup> FINCK i. m. 131.

<sup>188</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1080.

<sup>189</sup> Évente átlagosan kb. hatezer ilyen indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz.



az indítvány befogadhatóságának rendkívül magas mércét állít: a szabályozás előírja, hogy az előterjesztő bíróság a törvényt „alkotmányellenesnek tartja”.<sup>190</sup> Ez a szigorú mérce megköveteli a bírótól, hogy úgy járjon el a konkrét ügyben, hogy a testület felkéréséből eredő késedelem lehetősége ne merülhessen fel.<sup>191</sup>

Mivel a *Bundesverfassungsgericht* döntései magas színvonalú értekezések, ez a tény az alapügyben eljáró bírót visszatartja attól, hogy hasonlóképpen fogalmazza meg indokolását. Ez a magatartás egyrészt ugyan tehermentesíti a Szövetségi Alkotmánybíróságot, másrészt viszont megakadályozza, hogy a bíró bármilyen alkotmányos kétség esetén a testülethez forduljon.<sup>192</sup>

A konkrét normakontroll jellemzőit tekintve igen közel áll az absztrakt normakontrollhoz: egyrészt a megkeresésről az alapügyben eljáró bíró a felek előterjesztésétől függetlenül dönt, másrészt a testület nincs kötve az alapügyben eljáró bíró indítványához, harmadrészt pedig a megsemmisítés *erga omnes* hatályú. A Szövetségi Alkotmánybíróság eljárásának befejeződése az alapper megszűnésének időpontja (tehát csak járulékos jellegű).

### 1.3. Franciaország

Az 1958. évi alkotmány meghatározta államszervezetben az Alkotmánytanács (*Conseil Constitutionnel*) a törvényalkotás fontos elemeként került létrehozásra. Főként a történelmi körülményekre és a közjogi hagyományokra figyelemmel nem meglepő, hogy a francia Alkotmánytanács hatásköre sokáig kizárólag az előzetes normakontrollban testesült meg. 2008-ban azonban bevezetésre került az utólagos normakontroll Franciaországban, amely alkotmánymódosítás 2010. március 1. napján lépett hatályba. Így az előzetes normakontrollt kiegészítve funkcionál jelenleg az „előzetes alkotmányossági kérdés” (*question prioritaire de constitutionnalité*, a továbbiakban: QPC) formájában megjelenő utólagos konkrét normakontroll.<sup>193</sup>

<sup>190</sup> Német Alaptörvény 100. cikk (1) bekezdés.

<sup>191</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1081.

<sup>192</sup> KÜPPER (2013A) i. m. 9–10.

<sup>193</sup> MERCUZOT i. m. 126.

### 1.3.1. Előzetes normakontroll

Az előzetes normakontroll eljárás tárgyai a parlamenti kamarák ügyrendjei<sup>194</sup>, az alkotmányerejű törvények, vagyis az organikus törvények, az ezen kívül eső, de nem rendeleti útra tartozó, rendes törvények, valamint a nemzetközi szerződések lehetnek.<sup>195</sup> Előzetes normakontrollnak minősíthető azon eset is, ha a törvényhozási eljárás során kiderül, hogy valamely javaslat vagy módosítás nem törvényi útra tartozik, tehát az alkotmányban meghatározott kizárólagos törvényhozási tárgykörökön túlterjeszkedés esete tapasztalható; ilyenkor a *Conseil Constitutionnel* eljárását a Kormány, a miniszterelnök is kezdeményezheti. A kormány és az érintett ház elnöke közötti véleménykülönbség esetén az Alkotmánytanács az előbb említettek kérelmére, 8 napos határidőn belül döntést hoz.<sup>196</sup>

Az organikus (alkotmányerejű) törvények (*lois organiques*) érvényességi kelléke az előzetes normakontroll eljárás lefolytatása. E normákat a kormányfő formális indítványára automatikusan vizsgálja a testület.<sup>197</sup> Kötelező továbbá előzetes normakontroll eljárás lefolytatása olyan, népszavazás kezdeményezésére irányuló törvényjavaslatok esetén, amelyeket a parlamenti képviselők egy-ötöde, az elektori listán szereplő elektorok egytizedének támogatása mellett, népszavazásra bocsátható kérdések tárgyában terjesztettek elő. E törvényjavaslatokat még a népszavazásra bocsátásukat megelőzően kell megküldeni az Alkotmánytanácsnak.<sup>198</sup> Ez a rendelkezés arra vezethető vissza, hogy a *Conseil Constitutionnel* hatásköre hiányát állapította meg olyan jogszabályok esetén, amelyeket népszavazás erősített meg, még mielőtt kihirdetésülre sor került volna.<sup>199</sup> Ezzel szemben a rendes törvények alkotmányossága kontrollálásának indítványozására kezdetben csak a közjogi méltóságok voltak jogosultak, de a gyakorlat azt mutatta, hogy e személyek csak ritkán éltek ezen jogosítványuk-

<sup>194</sup> Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel (a továbbiakban: Francia Attv.) 23. cikk (2) bekezdése alapján amennyiben az Alkotmánytanács úgy határoz, hogy a parlamenti házszabály olyan rendelkezést tartalmaz, amely alkotmányellenes, ezen alkotmányba ütköző szabályt nem alkalmazhatja az a kamara, amely azt elfogadta.

<sup>195</sup> Constitution du 4 octobre 1958 (a továbbiakban: Francia Alkotmány) 46. cikk. DE VISSER i. m. 183–184.

<sup>196</sup> Francia Alkotmány 41. cikk.

<sup>197</sup> SZIGETI i. m. 63.

<sup>198</sup> Francia Alkotmány 11. cikk (3) bekezdés és 61. cikk (1) bekezdés.

<sup>199</sup> DE VISSER i. m. 183.; Décision no. 62-20 DC of 6 November 1962, Décision no. 92-313 DC of September 1992.

kal. 1974-ben kiterjesztésre került az indítványozásra jogosultak köre, mivel lehetővé vált a parlamenti kisebbségek számára is az előterjesztés joga.<sup>200</sup> Ez az alkotmánymódosítás (*véritable révolution constitutionnelle*) ugyan elméletileg nem volt nagy horderejű, de az ellenzék gyakran alkalmazta politikai taktikaként indítványozási jogát (*droit de saisine*), amely lehetővé tette a *Conseil Constitutionnel* számára, hogy aktív szerepet vállaljon a francia alkotmányjog fejlődésében és az alkotmányvédelemben.<sup>201</sup> Amiatt azonban, hogy kizárólag a politikai természetű intézmények számára biztosította a szabályozás az előzetes normakontroll előterjesztését, az Alkotmánytanács vizsgálata nem volt kifinomult, tekintettel arra, hogy ha a kihirdetés előtt nem került sor a normakontrollra, ezt követően az adott jogszabály alkotmányossága (egészen 2008-ig) már nem volt vitatható bíró előtt. Ez ugyan a jogbiztonság érvényesülését elősegítette, viszont lehetővé tette azt is, hogy a norma anélkül kerüljön kihirdetésre, hogy alkotmányossága vitatható lett volna.<sup>202</sup>

Az indítványozás időpontját a rendes törvények tekintetében maga az alkotmány határozza meg, nevezetesen kihirdetésük előtt, a parlament két házának házszabályát pedig alkalmazásba vételük előtt meg kell küldeni az Alkotmánytanácsnak, amely állást foglal alkotmányosságukról. Törvények, valamint a jóváhagyáshoz kötött nemzetközi kötelezettségvállalást tartalmazó nemzetközi normák belső jogrendbe implikálásának<sup>203</sup> előzetes normakontrollja iránti indítványt a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a Nemzetgyűlés elnöke, a Szenátus elnöke, 60 nemzetgyűlési képviselő vagy 60 szenátor terjeszthet elő. Az Alkotmánytanács a döntését – az ügy előadó bírāja jelentése alapján<sup>204</sup> – 2010-ig 1 hónapon belül, ezt követően 3 hónapon belül kell meghoznia, de sürgős esetben mindössze 8 napos ez a határidő.<sup>205</sup> E rövid eljárási határidő Favoreu szerint megkérdőjelezi a *Conseil Constitutionnel* és tevékenysége bírósági jellegét.<sup>206</sup>

<sup>200</sup> FAVOREU (2003) i. m. 102.

<sup>201</sup> KELEMEN K. i. m. 92.; valamint PHILIPPE i. m. 67.

<sup>202</sup> MERCUZOT i. m. 126.

<sup>203</sup> Francia Alkotmány 54. cikke. Franciaországban a rendesbíróságok ugyan vizsgálhatják a nemzetközi jog és a nemzeti jog egymáshoz való viszonyulását – amelynek keretében a törvényi előírásokat akár figyelmen kívül is hagyhatja –, viszont a nemzetközi megállapodások alkotmányosságát kizárólag az Alkotmánytanács ellenőrizheti, vö. PHILIPPE i. m. 70.

<sup>204</sup> Francia Attv. 19. cikk

<sup>205</sup> Francia Alkotmány 61. cikk. Az azonban nem egyértelmű, hogy mely szerv határozza meg egy adott ügy sürgősnek minősítését, vö. DE VISSER i. m. 184.

<sup>206</sup> Vö. FAVOREU (1988) i. m. 91-93.

Abban az esetben, ha nemzetközi szerződéssel összefüggő előterjesztés érkezik az Alkotmánytanácshoz, haladéktalanul értesítenie kell erről a köztársasági elnököt, a miniszterelnököt, illetve a Nemzetgyűlés és a Szenátus elnökét.<sup>207</sup> Az alkotmány ezen szabályát a Tanács számos esetben alkalmazta, például a Maastrichti és az Amszterdami Szerződés tekintetében. A *Conseil Constitutionnel* mindkét szerződés vonatkozásában arra a következtetésre jutott, hogy bizonyos rendelkezései az alkotmányba ütköznek. Ezek később módosításra kerültek, így azok már a belső jog részét képezik.<sup>208</sup> Ez a szabályozás azt tükrözi, hogy a francia alkotmányjog a szerződések joga fölé helyezi magát,<sup>209</sup> noha a szabályszerűen megerősített nemzetközi szerződés a kihirdetés után a törvénynél magasabb szinten helyezkedik el.<sup>210</sup> Az alkotmány 55. cikkének ez utóbbi fordulatát az Alkotmánytanács egy 1975-ben meghozott határozatában értelmezte, amelyben a törvényhozó által elfogadott, abortuszt lehetővé tévő jogszabályt vizsgálta felül. Az indítványozó parlamenti képviselők azt kifogásolták, hogy a törvény az Emberi Jogok Európai Egyezményének 2. cikkébe ütközik, amely akként rendelkezik, hogy minden embert megilleti az élethez való jog. A Tanács szerint egy törvény az alkotmánnyal kell összhangban legyen, de ez nem azonosítható a szerződéssel való összeegyeztethetőséggel. Más szavakkal, az a tény, hogy egy nemzetközi szerződés magasabb szintű, mint egy törvény, nem jelenti azt, hogy a szerződés az alkotmány szintjére kerülne.<sup>211</sup>

Az Alkotmánytanács összességében az előzetes normakontroll eljárás lefolytatása alapján megsemmisítő vagy elutasító határozatot hozhat. Az alkotmányellenességet megállapító határozat – amelynek következtében az alkotmányba ütköző, a vizsgált törvénnyel szoros összefüggésben lévő rendelkezést nem lehet kihirdetni, sem alkalmazni<sup>212</sup> – meghozatala esetén az ítélt dolgot eredményez az alkotmány 62. cikke alapján. Amennyiben viszont az alkotmányellenes szabály nem elválaszthatatlan a törvény többi részétől, az államfő a megtámadott rendelkezés nélkül hirdeti ki a normát, vagy felkéri a törvényhozó két kamaráját további egyeztetések lefolytatása végett.<sup>213</sup> Indítványt elutasító határozatot csak akkor hoz a Tanács, ha az előterjesztés elfogadhatatlan, vagy ha a testület arra

<sup>207</sup> Francia Attv. 18. cikk

<sup>208</sup> TROPER i. m. 45–46.

<sup>209</sup> PETERS i. m. 190.

<sup>210</sup> Francia Alkotmány (1958) 55. cikk.

<sup>211</sup> TROPER i. m. 42.

<sup>212</sup> Francia Alkotmány 62. cikk (1) bekezdés, Francia Attv. 22. cikk.

<sup>213</sup> Francia Attv. 23. cikk (1) bekezdés.

a következtetésre jutott, hogy nincs alkotmány sértés; ilyen esetben a törvényt már ki lehet hirdetni.<sup>214</sup>

1970 és 1973 között olyan határozatokat hozott a testület, amelyek mérföldkőnek számítottak, közülük az egyik legfontosabb az, hogy elismerésre került az alkotmány Preambulumának jogi ereje. Más aspektusból tekintve viszont az Alkotmánytanács túlerjeszkedett feladatkörén: a bírói aktivizmus főként az alapvető jogok védelmében tükröződött.<sup>215</sup>

Ennek hatására pozitív jogi státuszt kaptak a következő normák: a polgári és politikai jogok 1789. évi Nyilatkozata (amelynek eredményeként az „általános jogi alapelveket” fejtheti ki az Alkotmánytanács<sup>216</sup>), az 1946. évi alkotmány Preambuluma (amely a köztársaság által elismert alapelvekről, illetve a polgári, gazdasági, szociális jogokról, elvekről rendelkezik), és a Köztársaság törvényei által elismert alapelvek, jogelvek (1971 óta érvényesül többek között az egyesülési szabadság, a gyülekezési szabadság, valamint a szakszervezeti szabadság).<sup>217</sup> E helyen érdemes utalni arra, hogy a testület abban az esetben fogad el egy elvet a Köztársaság törvényei által elismert alapelveknek, ha azt a köztársaság idején, de 1946. október 27. napja előtt hatályba lépett törvény szabályozza, további követelmény az alapelv különösen fontos, általános jellege, illetve annak folyamatos alkalmazása.<sup>218</sup>

Ha pedig a *Conseil Constitutionnel* a nemzetközi szerződés megvizsgálása során arra a következtetésre jut, hogy a szerződés ellentétes a hazai jogforrásokkal, alkotmánymódosítás nélkül a nemzetközi szerződés megerősítésére nem kerülhet sor.<sup>219</sup> Tekintettel arra, hogy ha egy nemzetközi szerződést már ratifikáltak, vagy az erre vonatkozó belső jogszabályt a törvényhozó elfogadta, a Tanács már nem ellenőrizheti a szerződés alkotmánykonformitását. Az Alkotmánytanács vizsgálata ebből következően kizárólag *a priori* lehet.<sup>220</sup>

<sup>214</sup> Francia Attv. 21. cikk.

<sup>215</sup> SADURSKI (2014) i. m. 103.

<sup>216</sup> Az Alkotmánytanács ugyanis 1971-ben, a Liberté d'association (Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, Liberté d'association) határozatában kimondta, hogy nemcsak elvi jelentősége van az Alkotmány Preambulumában található 1789. évi Nyilatkozatnak, hanem alkotmányos értékkel rendelkező normának minősül. Ld. POLLÁK i. m. 88–89.

<sup>217</sup> FAVOREU (2003) i. m. 102–103.

<sup>218</sup> POLLÁK i. m. 90.

<sup>219</sup> Francia Alkotmány (1958) 54. cikk

<sup>220</sup> TROPER i. m. 41–42.

### 1.3.2. Konkrét normakontroll

Az alkotmány 2008. évi módosítása következtében már az alapügyben eljáró bíróságok is az Alkotmánytanácshoz fordulhatnak, ez a jogosultság azonban a feleket nem illeti meg. Így nem egy *actio popularis*hoz hasonló jogintézményről beszélhetünk, mint Magyarországon volt 2012-ig, de lényegesen növeli a személyek azon lehetőségét, hogy indítványt terjesszenek elő a testülethez. Ha az alapügyben eljáró bíróság a benyújtott indítvány folytán azt állapítja meg, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés – amely az alkotmányban biztosított jogok és szabadságok valamelyikét megsérti – a perben alkalmazandó, az adja a per lényegét, a *Conseil Constitutionnel* korábban még nem határozott a kifogásolt jogszabályhely alkotmányossága kérdésében, és e kérdés jelentős alkotmányjogi problémát vet fel, az eljáró bíró az alapeljárás egyidejű felfüggesztése mellett az ügytípus szerinti legfőbb bírói fórum – a Legfelső Bíróság/Semmitőszék (*Cour de Cassation*) vagy a Közigazgatási Legfelső Bíróság/Államtanács (*Conseil d'État*) – számára 8 napon belül továbbítja az indítványt.<sup>221</sup> A *Cour de Cassation* vagy a *Conseil d'État* 3 hónapon belül köteles tisztázni az első két feltétel teljesülését, valamint azt, hogy a felmerült alkotmányjogi kérdés új és meghatározó jelentőségű-e, mindezek tükrében állást foglal a bíró előterjesztéséről.<sup>222</sup> Amennyiben a legfőbb bírói szerv arra a következtetésre jut, hogy a feltételek fennállnak, megküldi a „bírói kezdeményezést” az Alkotmánytanács részére.

A QPC indítvány beérkezéséről a testület haladéktalanul értesíti a köztársasági elnököt, a miniszterelnököt, valamint a Nemzetgyűlés és a Szenátus elnökét, akik észrevételt tehetnek a felmerült alkotmányossági problémára.<sup>223</sup> Emellett a testület idézi a feleket nyilvános meghallgatásra, egyben felhívja őket érveik előterjesztésére.<sup>224</sup> A *Conseil Constitutionnel* indokolt határozatát a kérelem beérkezésétől számított 3 hónapon belül kell meghoznia, amelyet a hivatalos közlönyben (*Journal officiel*) közzé kell tenni.<sup>225</sup>

A bíróságok közötti rend a QPC bevezetésével megváltozott, ugyanis mivel az alkotmány minden bíróra nézve kötelező normává vált, emiatt a bírói kezdeményezés során a *Cour de Cassation* és a *Conseil d'État* előzetes szü-

<sup>221</sup> Francia Attv. 23-2. cikk.

<sup>222</sup> Francia Attv. 23-4. cikk.

<sup>223</sup> Francia Attv. 23-8. cikk (1) bekezdés.

<sup>224</sup> Francia Attv. 23-10. cikk.

<sup>225</sup> Francia Attv. 23-11. cikk.

rőfunkciója következtében osztoznak az Alkotmánytanáccsal egy jogszabály alkotmányosságának vizsgálatában. Az Alkotmánytanács, a Semmitőszék és az Államtanács mindegyike korábban legfelső bírósággént működött a saját területén, a QPC hatálybalépésével viszont utóbbi két bírói szerv valódi alkotmányossági kontrollt gyakorol az Alkotmánytanács mellett. A *Conseil Constitutionnel* alkotmányossági kontrollja azonban nem csak a törvény vonatkozásában, hanem a *Cour de Cassation* és a *Conseil d'État* törvényértelmezése tekintetében is érvényesül:<sup>226</sup> a QPC benyújtásával minden bíróság jogosult vitatni a támadott rendelkezésnek tulajdonított értelmezés alkotmányosságát.<sup>227</sup> A QPC eljárás nemcsak a bíróságok közötti munkamegosztást, hanem az uniós joghoz való viszonyulást is érintette, helyreállítani törekedett ugyanis a belső (alkotmány)jog és főként az Európai Unió Bíróságának előzetes döntéshozatali eljárásával szembeni kiegyenlítetlen jogállást. Az Alkotmánytanács egyik határozatában kifejtette, hogy a QPC eljárási szabályai nem fosztják meg a rendes és a közigazgatási bírakat (még QPC kezdeményezése esetén sem) attól a joguktól, illetve kötelezettségüktől, hogy az Európai Unió Bíróságának EUMSZ 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatása iránt intézkedjenek.<sup>228</sup> A *Conseil Constitutionnel* QPC hatáskörében meghozott döntései tehát megteremtették annak a lehetőségét, hogy új megvilágításba, pontosításra kerüljön az alkotmányos normák és azok alkalmazására feljogosított bírák közötti kapcsolat.<sup>229</sup>

#### 1.4. Olaszország

A II. világháborút követően az alkotmányozók fontosnak tartották az alkotmány védelmét szolgálni hivatott garanciák rögzítését a normaszövegben. Ebben a tekintetben egy teljesen új jogintézmény, az Olasz Alkotmánybíróság volt meghatározó jelentőségű, amelyet a kelsen-i minta alapján hozott létre az 1948-ban hatályba lépett alkotmány, tényleges megalakulására, a bírák megválasztására azonban 1955 végéig várni kellett.<sup>230</sup> A *Corte Costituzionale* kiemelten fontos szerepet játszott a hatalmi ágak, leginkább a törvényhozó hatalmi ág tekinté-

<sup>226</sup> MERCUZOT i. m. 129–130.

<sup>227</sup> Az Alkotmánytanács 2010. október 10-i 2010-52. számú határozata, 4. pont; az Alkotmánytanács 2011. február 4-i 2010-96. számú határozata, 4. pont.

<sup>228</sup> Az Alkotmánytanács 2010. május 12-i 2010-605. számú határozata, 15. pont.

<sup>229</sup> MERCUZOT i. m. 127.

<sup>230</sup> FAVOREU (2003) i. m. 91.

ben: egyfajta törvényhozónak is lehetett tekinteni, amikor ítéleteivel pótolta a jogalkotói döntés hiányát, vagy kiegészítette azt. Ez főként az átmeneti időszakban volt jellemző az alkotmánybíróságra: a II. világháború előtt elfogadott, de a háború után hatályban maradt törvények felülvizsgálata során az alkotmánybíróság fokozatosan átírta a jogszabályokat, valamennyi jogágra kiterjedően.<sup>231</sup> Tekintettel arra, hogy az olasz jogban nincs a német alkotmányjogi panaszhoz hasonló eljárás, megnőtt a jelentősége a normakontroll eljárásnak, ezen belül is a bírói kezdeményezések váltak meghatározóvá.

#### 1.4.1. Absztrakt normakontroll

Ami az absztrakt normakontrollt illeti, alkotmánybírósági vizsgálat tárgyai lehetnek Olaszországban az állam és régió törvényei, valamint törvényerejű aktusai.<sup>232</sup> A jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálata a *Corte Costituzionale* vonatkozásában is egy komplex, jog-és politikaelméleti szempontból megragadható hatáskör, amelyben az alkotmánybíróság a Kelsen által említett „negatív jogalkotó”, politikai értelemben pedig a parlamenti kisebbséget, ellenzéket védő funkciója testesül meg. Az Olasz Alkotmánybíróság valamennyi jogszabály tekintetében lefolytathatja az absztrakt normakontroll eljárást: a jogalkotó által elfogadott rendes törvények, a törvényerejű rendeletek, a köztársasági elnöknek a speciális autonómiákra és a régiók statútuma-ira vonatkozó rendeletei, a regionális törvények (ideértve Bolzano és Trento tartományok törvényeit is), valamint a regionális statútumok felülvizsgálatára jogosult a testület. A *Corte Costituzionale* absztrakt normakontroll eljárását (*via principale/via d'azione*) kizárólag a kormány, a régió és az autonóm tartományok kezdeményezhetik.<sup>233</sup>

Olaszországban az osztrákéhoz hasonló megoldás érvényesül az absztrakt normakontroll tekintetében, nevezetesen a kormány – akár az állami, városi vagy helyi autonómiák konferenciajavaslatára – a régió által elfogadott törvényt kihirdetése előtt a *Corte Costituzionale* elé utalhatja, amennyiben a kormányzat álláspontja szerint a regionális jogszabállyal a régió túllépte hatáskörét. Ugyanerre a régió is jogosult, amennyiben az állami törvény vagy törvényerejű aktus, illetve más régió törvénye megsérti saját hatásköreit. A 2003.

<sup>231</sup> FAVOREU (2003) i. m. 98–99.

<sup>232</sup> Constitution of the Italian Republic (a továbbiakban: Olasz Alkotmány) 134. cikk a) pontja.

<sup>233</sup> EGRESI (2013b) i. m. 238.



évi 131. törvény bővítette tovább az indítványozásra jogosultak körét a helyi autonómiákkal.<sup>234</sup> Az indítványozó mindegyik esetben a norma közzétételétől számított 60 napon belül fordulhat az alkotmánybírósághoz,<sup>235</sup> az erről való döntéshozataltól számított 10 napon belül pedig ténylegesen be is kell nyújtani az indítványt a testület részére. Azt szükséges hozzátenni, hogy a kormányzat alkotmánybírósághoz történő fordulását megelőzheti az érintett régió megkeresése a vonatkozó jogszabály tárgyában. Ha a régió a felhívás ellenére továbbra is fenntartja abszolút többségű szavazatát, a kormányfő a második szavazásról való tudomásszerzéstől számított 15 napon belül indítványozhatja a testület eljárását. A *Corte Costituzionale* főszabály szerint nincs konkrét határidőhöz kötve határozata meghozatalát illetően. Kivételt képez ez alól a fent hivatkozott törvénymódosítás által bevezetett sürgősség esete, amelynek felmerülésekor az alkotmánybíróság az előterjesztés beérkezésétől számított 90 napon belüli időpontra tűzi ki annak megvitatását. A 2003. évi 131. törvény abban a tekintetben is változást eszközölt a testület eljárásában, hogy ha az alkotmánybíróság akként ítéli meg, hogy a megtámadott norma vagy annak rendelkezése súlyosan veszélyezteti a közérdeket, a köztársaság jogrendjét, vagy az állampolgári jogok gyakorlását, akkor felfüggeszti annak végrehajtását.<sup>236</sup>

Az Olasz Alkotmánybíróság megalapozatlanság esetén elutasítja az indítványt, ellenkező esetben – kizárólag a hatáskör túllépése tárgyában – az állam és a régió közötti kontradiktórius eljárás alapján megállapítja az alkotmányellenességet, és megsemmisíti az eljárás tárgyává tett jogszabályt.<sup>237</sup>

#### 1.4.2. Konkrét normakontroll

Olaszországban a konkrét normakontroll eljárások (*via incidentale*) túlsúlya érzékelhető az alkotmánybíróság előtti eljárásokban, amelynek keretében az általános hatáskörű bíróságok ún. jogi kérdéseket nyújtanak be a testülethez. Mindez arra vezethető vissza, hogy az alkotmánybírósági felülvizsgálat olasz rendszere nem ismeri az alkotmányjogi panasz intézményét. A konkrét normakontroll tárgyát képező előterjesztések csak olyan jogszabályi rendelkezéseket érinthetnek, amelyekre egy rendesbíróság az előtte fekvő ügy elbírálását ala-

<sup>234</sup> EGRESI (2013B) i. m. 238–239.

<sup>235</sup> Olasz Alkotmány 127. cikk (1) bekezdés.

<sup>236</sup> EGRESI (2013B) i. m. 239.

<sup>237</sup> FAVOREU (2003) i. m. 93.

pozná. Egy ilyen kérdésre adott alkotmánybíróági határozat az esetjog részévé válik. De a testület tartózkodik az alkotmányellenességet kimondó határozatok meghozatalától.<sup>238</sup>

A fentiek tükrében fontos befolyásoló tényező az, hogy az alapügyben eljáró bírák indítványozzák-e a testület eljárását, mivel az olasz rendesbíróságok joga, de egyben kötelezettsége is az Olasz Alkotmánybírószághoz fordulni, amennyiben alkotmányellenes jogszabályt kellene alkalmazni a konkrét polgári, büntető vagy közigazgatási jogi jogesetben.<sup>239</sup> Ha az előterjesztésre (*ordinanza di rimessione*<sup>240</sup>) sor kerül, a *Corte Costituzionale* határozatai időben megelőzik azon eset bíróági lezárását, amelynek alapján az alkotmányossági kérdést a testülethez előterjesztették.<sup>241</sup> A bírói kezdeményezés egyedi jellegét az adja, hogy az Olasz Alkotmánybírószág határozatában felfedezhetjük: tekintettel volt az alapügy körülményeire is, amelynek keretében a rendesbírónak kétségei vannak az alkalmazandó jogszabály vonatkozásában.<sup>242</sup>

Ami a rendesbírószágok és az alkotmánybírószág közötti kapcsolatot illeti, megemlíthető az alkotmányossági kifogás, amely egy rendkívül összetett eljárás, ezért részletes szabályok vonatkoznak rá. A vizsgálat alá hasonlóan – a korábbiakban említett absztrakt normakontrollhoz – az alkotmány 134. cikke szerinti állami és regionális törvények, valamint a törvényi erővel rendelkező aktusok vonhatók. A testület az 1956. évi 1. határozatában rendelkezett arról, hogy az alkotmány hatályba lépése előtti jogszabályok is vizsgálat tárgyává válhatnak, amely azonban csak érdemi vizsgálat lehet, mivel abban az időben formai követelmények gyakorlatilag nem léteztek.

Az indítványozó az alapügyben eljáró bíró (*giudice a quo*), amely fogalom alá valamennyi, a bíróági szervezetbe tartozó vagy azon kívül elhelyezkedő, de a bírószághoz kapcsolódó jogalkalmazó hatóság beletartozik, amely az Olasz Alkotmánybírószághoz fordulhat indokolással ellátott kérelemmel, akár a felek kérésére, akár hivatalból.<sup>243</sup> A gyakorlatban általában az alsóbb bírószágok élnek e jogosítvánnyal.

A *Corte Costituzionale* a bíró megkeresésének beérkezését követően először megvizsgálja annak szabályos voltát, és azt közzé kell tennie a Hivatalos

<sup>238</sup> GARLICKI i. m. 9.

<sup>239</sup> GENTILI i. m. 5.

<sup>240</sup> GENTILI i. m. 5.

<sup>241</sup> GARLICKI i. m. 10–11.

<sup>242</sup> SÓLYOM L. (2002) i. m. 18.

<sup>243</sup> EGRESI (2013B) i. m. 239.; Ádám i. m. 184.

Közlönyben. Ezt követően 20 napos határidő áll rendelkezésükre a peres feleknek arra, hogy jelentkezzenek az Olasz Alkotmánybíróságon. Ez a rendelkezés a nyilvánosság biztosítása (a közvélemény, illetve a többi bíró értesítése) végett került a jogszabályba, azért, hogy az ugyanazon kifogásolt rendelkezéseket alkalmazó többi bíró is felfüggeszse az előtte fekvő ügy elbírálását. A 20 nap elteltével az elnök kinevezi az ügy előadó bíróját, és ezután kezdődik meg az érdemi vizsgálat.<sup>244</sup>

Fontos distinkció ezen eljárással összefüggésben az alkotmányosság kérdésének „meghatározó fontossága”, amely az ügydöntő bíróság és a közbenső – alkotmányjogi – fórum kapcsolatát tükrözi, és amelyet a *Corte Costituzionale* előzetesen vizsgál a *via incidentale* eljárásban. Ezt a szabályt az 1953. évi 87. törvény akként rögzíti, hogy a „pert ne lehessen eldönteni az alkotmányosság kérdésének megoldása nélkül”. Ez a meghatározó jelentőség (*rilevanza*) definíciója. Az alkotmánybíróságnak tehát meg kell határoznia a bíró magatartását az alapügy szakaszától és az intézkedés jellegétől függetlenül. Ha nincs *rilevanza*, a testület az indítványt elfogadhatatlannak minősíti (*sentenza di inammissibilità*), és az ügyet visszaküldi az *a quo* bírónak.<sup>245</sup> Németországhoz hasonlóan tehát Olaszországban is van egy szűrési lehetősége az alkotmánybíróságnak – az alkotmányossági kérdés megalapozottságának nyilvánvaló hiánya –, amely viszont nem olyan részletesen kidolgozott, mint Németországban, hiszen a követelmény mindössze az, hogy a kérdésnek komolyabbnak kell tünnie, és ne nélkülözzön minden alapot.<sup>246</sup>

Amennyiben a vizsgálat során a *Corte Costituzionale* arra a következtetésre jut, hogy megalapozott a bíró indítványa, *erga omnes* hatályú döntésével megsemmisíti a kifogásolt jogszabályt (*sentenza di accoglimento*), a megsemmisítést kiterjesztve mindazon rendelkezésekre is, „amelyek alkotmányellenessége a meghozott döntés következtében állott elő”.<sup>247</sup> Ezt követően a rendesbíróság a testület határozata alapján bírálja el az alapügyet. A megsemmisítő határozatokon belül különbséget lehet tenni részleges, helyettesítő, valamint kiegészítő jellegű határozatok között. Részleges megsemmisítés („helyt adó értelmező ítélet”<sup>248</sup>) esetén a testület a támadott jogszabály egy részének, rendelkezésének alkotmányellenességét állapítja meg; helyettesítő típusú döntés meghozatalakor

<sup>244</sup> ÁDÁM i. m. 184–185.

<sup>245</sup> ÁDÁM i. m. 184.

<sup>246</sup> FAVOREU (2003) i. m. 95.

<sup>247</sup> ÁDÁM i. m. 185.

<sup>248</sup> FAVOREU (2003) i. m. 96.

az alkotmánybíróság az alkotmányba ütközés kimondásának kívül arról is határoz, hogy az érintett jogszabályhely helyett milyen rendelkezésnek kell állnia; míg kiegészítő jellegű határozat esetében a *Corte Costituzionale* az alkotmányellenes rész tekintetében az alkotmánnyal való összhangról is állást foglal.<sup>249</sup> Alaptalan indítvány esetén (*sentenza di rigetto*) az Olasz Alkotmánybíróság arra kötelezi az alapügyben eljáró bírót, hogy a megtámadott norma alapján járjon el a konkrét ügyben,<sup>250</sup> így e határozatnak csupán *inter partes* hatálya van.<sup>251</sup> Az elutasító határozatnak van egy sajátos formája, az ún. értelmező elutasító határozat, amelyben a testület abból a szempontból tartja megalapozatlannak az alapügyben eljáró bíró indítványát, hogy az annak helytelen értelmezésén alapul. Ebben az esetben az alkotmánybíróság a vitatott jogszabály alkotmánnyal összhangban történő értelmezését végzi el. Ez a határozattípus jogelméleti szempontból problémás helyzetet teremthet a rendesbíróság és a *Corte Costituzionale* között, amelyet az olasz joggyakorlat az élő jog (*diritto vivente*) doktrínájával oldott fel. Az értelmező elutasító határozatok száma idővel fokozatosan visszaszorult, amennyiben mégis ilyen határozatot hoz a testület, azt kétféle módon teheti meg, egyrészt megerősítheti az élő jogot (*sentenza correttiva*), másrészt szembehelyezkedhet az élő joggal szemben vagy attól független, alkotmánynak megfelelő értelmezést határoz meg (*sentenza adeguatrice*).<sup>252</sup>

A *Corte Costituzionale* az utóbbi időben a tehát egyre inkább egy olyan, értelmező jellegű határozathozatali gyakorlatot alakított ki, amely nem abszolút hatállyal mondja ki egy jogszabály alkotmányosságát vagy alkotmányellenességét, csak az adott ügyben alkalmazandó norma egyedi értelmezésének vonatkozásában. Ennek keretében egyrészt azt állapíthatja meg, hogy a jogszabály egy adott módon történő értelmezése alkotmányba ütközik (*sentenza interpretativa di accoglimento*), másrészt pedig azt, hogy egy norma értelmezése csak és kizárólag egyféleképpen minősülhet alkotmányosnak (*sentenza interpretativa di rigetto*).<sup>253</sup>

<sup>249</sup> EGRESI (2013B) i. m. 241.

<sup>250</sup> GENTILI i. m. 8.

<sup>251</sup> EGRESI (2013B) i. m. 240.

<sup>252</sup> EGRESI (2013B) i. m. 241. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában is érvényesülő élő jog elméletét Sólyom László is az olasz joggyakorlatból származtatta, vö. SÓLYOM L. (2001) i. m. 179.

<sup>253</sup> TÉGLÁSI – T. KOVÁCS i. m. 96. 26. lj.

Az Olasz Alkotmánybíróság jogszabályt megsemmisítő határozata ítélt dolgot eredményez, szemben az elutasító határozattal, ez utóbbival érintett rendelkezések más bíró által ismét megtámadhatók.<sup>254</sup>

## 1.5. Spanyolország

Az európai alkotmánybíróságok második nagy generációjába tartozó Spanyol Alkotmánybíróságról (*Tribunal Constitucional*) az 1978. évi alkotmány rendelkezett, a testület működését pedig az alkotmány hatályba lépése után másfél évvel, 1980. július 15. napján kezdte meg. Már működése kezdetétől tapasztalhatók voltak azon nemzetközi értelemben vett alkotmánybíróági tendenciák, amelyek az alapvető jogok és szabadságok védelmét hangsúlyozták. Ennek következtében a Spanyol Alkotmánybíróság kiemelt hatásköre az *amparo*, az alkotmányjogi panasz lett, amely körülmény megfelelt a spanyol alkotmányjogi hagyományoknak is. Főbb jogköre még a testületnek a törvények és törvényerejű rendeletek felülvizsgálata, annak ellenére, hogy ezen eljárások számát jelentősen meghaladták az *amparo* eljárások az alkotmánybíróság gyakorlatában.<sup>255</sup>

### 1.5.1. Absztrakt normakontroll

Spanyolországban az előzetes normakontroll iránti indítványt kezdetben alkotmányerejű törvények javaslatai ellen nyújthatta be a kormányfő, 50 képviselő vagy 50 szenátor, az ombudsman (*Defensor del Pueblo*), illetve az autonóm közösségek – végrehajtó vagy képviselői – szervei a szavazástól számított 3 napon belül. A normaszöveg alapján a szabályozás megkövetelte, hogy annak szövegét előzőleg véglegesen megállapítsák. A *Tribunal Constitucional* ezen hatáskörét (*recurso previo de inconstitucionalidad*) azonban 1985-ben, mint a törvényalkotásba való beavatkozást – amely egyébként lehetővé tette, hogy a parlamenti ellenzék az obstrukció stratégiájával a törvényhozás munkáját ellehetetlenítse –, megszüntették.<sup>256</sup>

<sup>254</sup> ÁDÁM i. m. 185.

<sup>255</sup> FARKAS V. i. m. 187–188.

<sup>256</sup> FAVOREU (2003) i. m. 109.; DE VISSER i. m. 188. A magyar Alkotmánybíróság 16/1991. (IV. 20.) AB határozata (ABH 1991, 58, 60.) is utal erre a körülményre.

Az előzetes normakontroll így kizárólag a nemzetközi jogot érintően maradt meg. A nemzetközi normák és a belső jogrend viszonyának kontrollálása vonatkozásában ugyanis a Spanyol Alkotmánybíróság – a francia Alkotmánytanácshoz hasonlóan – a még meg nem erősített szerződéses rendelkezések alkotmányosságát ellenőrizheti. A vizsgálatot a Kormány vagy a parlament valamelyik kamarája kezdeményezheti, amíg a nemzetközi szerződést az ország nem ratifikálta.<sup>257</sup> A nemzetközi szerződések alkotmányosságának vizsgálatára vonatkozó hatáskör gyakorlásának módját a 38/2007. határozat pontosította,<sup>258</sup> tisztázva a szerződés alkotmányossági felülvizsgálata eljárása megindulásának feltételeit.<sup>259</sup> Az előterjesztés beérkezését követően a *Tribunal Constitucional* egy hónapos határidőt tűz az indítványozó és a hatáskörrel rendelkező szervek számára, hogy a kérdés vonatkozásában fejtsék ki véleményüket. Bizonyos feltételek teljesülése esetén ez az egy hónapos határidő meghosszabbodhat: ha az ügy megítélése bonyolult, és emiatt természetes vagy jogi személyek, az állami vagy az Autonóm Községek szerveinek részletesebb információkat tartalmazó nyilatkozata szükséges, az eredeti határidőt a testület meghosszabbíthatja, de ennek tartama a harminc napot nem haladhatja meg.<sup>260</sup> Ezen határidők lejártát követő egy hónap elteltével a Spanyol Alkotmánybíróság döntést hoz az alkotmány 95. cikkében foglalt rendelkezés értelmében, a *Tribunal Constitucional* határozata pedig mindenkre nézve kötelező erejű.<sup>261</sup>

Utólagos absztrakt normakontroll iránti indítvány (*recurso de inconstitucionalidad*) előterjesztésére azonban továbbra is jogosultak a fentiekben említett intézmények, amennyiben egy hatályos törvény vagy törvényerejű normatív rendelkezés alkotmányellenességét vélelmezik.<sup>262</sup> Ez nemcsak a központi törvényhozás jogalkotási aktusaira – ideértve az alkotmányerejű törvényeket is –, hanem az autonóm közösségek által elfogadott normákra, valamint a parlament két kamarájának házszabályára is megfelelően kiterjed.<sup>263</sup> Az Autonóm Községek tekintetében azonban bizonyos korlátozások érvényesülnek: a saját vagy más autonóm közösség által elfogadott jogszabály

<sup>257</sup> Constitución Española (a továbbiakban: Spanyol Alkotmány) 95. cikk.

<sup>258</sup> GUILLÉN López i. m. 543.

<sup>259</sup> Vö. 38/2007. (II. 15.) Alkotmánybíróság teljes ülésének határozata.

<sup>260</sup> Organic Law 2/1979 on the Constitutional Court (a továbbiakban: Spanyol Abtv.) 78. cikk (3) bekezdés.

<sup>261</sup> Spanyol Abtv. 78. cikk (2) bekezdés.

<sup>262</sup> Spanyol Alkotmány 161. cikk (1) bekezdés a) pontja, 162. cikk (1) bekezdés a) pontja.

<sup>263</sup> Spanyol Alkotmány 161. cikk (1) bekezdés a) pontja, 162. cikk (1) bekezdés a) pontja; Spanyol Abtv. 31–32. cikke.

alkotmányosságát nem támadhatják a *recurso de inconstitucionalidad* jogintézményével, továbbá az állami szintű normák ellen benyújtott utólagos (absztrakt) normakontroll iránti indítványt a Spanyol Alkotmánybíróság, csak abban az esetben fogadja be, amennyiben az autonóm közösség megfelelően bizonyítja, hogy a támadott rendelkezések hatást gyakorolhatnak az adott autonómiára.<sup>264</sup> Az Autonóm Községek indítványozási jogára vonatkozó feltételrendszert a testület a kezdetekben meglehetősen szűken és korlátozó módon értelmezte,<sup>265</sup> későbbi gyakorlatában azonban már megengedőbb álláspontot képviselt.<sup>266</sup> A bárki által, érdekeltség nélkül kezdeményezhető utólagos normakontroll Spanyolországban nem ismeretes, az állampolgár csak az ombudsmanra, vagy más indítványozásra jogosult, támaszkodhat ebben a tekintetben. Általános jelenséggé figyelhető meg, hogy a parlamenti kisebbségek és az autonóm közösségek szervei az állami szintű törvények, a miniszterelnök az autonóm közösségek által megszövegezett normák, míg az alapvető jogok biztosa minden, emberi jogokat és szabadságokat érintő döntés alkotmányossági vizsgálata céljából nyújt be indítványt a testülethez.<sup>267</sup>

Az utólagos absztrakt normakontroll indítványt a jogszabály kihirdetését követő 3 hónapon belül kell előterjeszteni, megjelölve a támadott normát vagy annak rendelkezését, továbbá azt, hogy az mely alkotmányos elv sérelmét eredményezi.<sup>268</sup> Ha a *Tribunal Constitucional* az indítványt befogadja, a központi szervek – a parlament két kamarája és az igazságügyi miniszter, autonóm közösség által alkotott norma esetén annak törvényhozó és végrehajtó szervei – 15 napon belül észrevételeket tehetnek, a határidő elteltével pedig a testület 10 napon belül határozatot kell hozzon, kivéve abban az esetben, ha arra az álláspontra helyezkedik, hogy meghosszabbítja eljárását további 30 nappal.<sup>269</sup> A gyakorlatban azonban az alkotmánybíróság eljárása sokkal hosszabb.

A jelenleg is hatályos, 1978. évi alkotmány hatályba lépésével felmerült a kérdés, hogy csak a *Tribunal Constitucional* mondhatja-e ki egy alkotmány előtt elfogadott törvény alkotmányellenességét, vagy az alkotmány rendelkezése<sup>270</sup> következtében jogosultak erre a rendes bíróságok is. A 4/1981. számú

<sup>264</sup> Spanyol Abtv. 32. cikk (2) bekezdés; DE VISSER i. m. 200.

<sup>265</sup> Vö. Sentencia 25/1981 of 14 July 1981.

<sup>266</sup> Sentencia 199/1987 of 16 December 1987., Sentencia 84/1982 of 23 December 1982.; DE VISSER i. m. 200.

<sup>267</sup> GUILLÉN LÓPEZ i. m. 546.

<sup>268</sup> Spanyol Abtv. 33. cikk (1) bekezdés.

<sup>269</sup> Spanyol Abtv. 34. cikk.

<sup>270</sup> Spanyol Alkotmány, Hatályon kívül helyezett rendelkezések (3) bekezdés.

határozatában a testület kimondta, hogy mivel az 1978. évi alkotmány előtt kihirdetett normákhoz képest az alkotmány a jogforrási hierarchiában magasabban helyezkedik el, és később is keletkezett, ezért minden, az alkotmánnyal ellentétes, alkotmány előtti jogszabály nem szabályozhat jövőbeli életviszonyokat. Tisztázta, hogy kizárólag a *Tribunal Constitucional* folytathatja le az alkotmány után elfogadott és hatályba lépett törvények alkotmányossági felülvizsgálatát, így az alkotmányellenességet is csak a testület állapíthatja meg. A rendesbírók viszont az alkotmány előtti normák alkotmányba ütközésének vélelmezése esetén – nem *erga omnes* hatályú megállapítással ugyan, de – eltekinthetnek az alkalmazásuktól, kétség esetén pedig a Spanyol Alkotmánybírósághoz fordulhatnak.<sup>271</sup>

Az absztrakt normakontroll tárgyában meghozott alkotmánybíróági határozat – alkotmányellenesség megállapítása és a kifogásolt jogszabály megsemmisítése, valamint az indítvány elutasítása esetén is – a kihirdetésétől kezdődően *res iudicata*-vá válik: ugyanazt az alkotmányjogi problémát, azonos alkotmányos rendelkezést érintően az előterjesztésre jogosultak nem vethetik fel ismételten az alkotmánybíróág előtt.<sup>272</sup>

### 1.5.2. Konkrét normakontroll

Az alkotmány szerint, ha egy bírói szerv az előtte folyamatban lévő ügyben, alapeljárásban úgy ítéli meg, hogy az ügyben alkalmazandó és a döntését befolyásoló törvényi erejű norma ellentétes lehet az alkotmánnyal, hivatalból vagy az alapügyben részes fél indítványára az alkotmánybíróághoz fordulhat, az alapeljárás felfüggesztésével egyidejűleg.<sup>273</sup>

A konkrét normakontrollt (*questión de inconstitucionalidad*) bármely, bíróági jelleggel rendelkező szerv kérheti, ha szerinte kétséges az általa alkalmazandó törvény alkotmánykonformitása, és ettől függ az alapügyben meghozandó döntés. Az indítványnak tartalmaznia kell, mely jogszabály alkalmazandó az adott ügyben, mely rendelkezését tekinti az alapügyben eljáró bíró alkotmányellenesnek, és az mely alkotmányban rögzített szabályt sérti meg. Az e tárgyban meghozott döntést megelőzően az alapügyben eljáró bíró köteles nyilatkozattételre felhívni a feleket és a főállamügyészt, amelyre 10 napos, meg nem hosszabbítható határ-

<sup>271</sup> FARKAS V. i. m. 188.

<sup>272</sup> Spanyol Abtv. 38. cikk (1)–(2) bekezdés.

<sup>273</sup> Spanyol Alkotmány 163. cikk; Spanyol Abtv. 35. cikk (1) és (3) bekezdés.



időt biztosít. A megkeresésre hozott határozat ellen jogorvoslatnak helye nincs.<sup>274</sup> Mindezek tükrében az állapítható meg, hogy Spanyolországban az alkotmánybíróság kitüntetett szerepe mellett az alkotmánybíráskodásban a rendesbíróóságok is nagy súllyal vesznek részt, mivel a bíróság diszkrecionális jogkörébe tartozik, hogy a *Tribunal Constitucional* elé utalja-e az ügyet. Ugyanakkor a részes felek abban az esetben sem élhetnek jogorvoslattal a bíróság konkrét normakontroll iránti indítvány előterjesztése tárgyában hozott döntése ellen, ha akként határoz, hogy nem fordul az alkotmánybírósághoz.<sup>275</sup>

Ha a megkeresés nem fogadható be, vagy nyilvánvalóan megalapozatlan, a testület a főállamügyész meghallgatását követően indokolt határozatával azonnal elutasítja a megkeresést. Ha a megkeresés befogadhatónak minősül, a Spanyol Alkotmánybíróság az indítványt közzéteszi a hivatalos közlönyben, és felkéri a feleket, valamint a központi és területi szerveket 15 napos határidő tűzésével észrevételek megtételére. A testületnek e határidő lejártát követő 15 napon belül érdemben kell döntenie, de legfeljebb 1 hónappal jogosult eljárási határidejét meghosszabbítani.<sup>276</sup> A gyakorlatban azonban itt sem tartja be a határidőket a testület. A döntés meghozatalát követően – amely főszabály szerint teljes ülésen kerül sor, de előfordul, hogy kiutalja az egyik hattedes kamara részére<sup>277</sup> – az alkotmánybíróság haladéktalanul értesíti az alapügyben eljáró bíróságot, amely köteles a testület kötelező érvényű határozatáról tájékoztatni a feleket.<sup>278</sup>

Mind az absztrakt normakontroll, mind a bírói kezdeményezés esetén irányadó az a szabály, hogy ha a *Tribunal Constitucional* megállapítja a támadott jogszabályhely alkotmányellenességét, megsemmisíti azt, és amennyiben indokolt, ugyanazon norma más rendelkezését is. Az alkotmánybíróság az alkotmányba ütközést deklaráló döntését bármely alkotmányos szabály sérelmére alapíthatja, tekintet nélkül arra, hogy arra eredetileg az eljárás során hivatkoztak-e.<sup>279</sup> Mindez azonban nem ad alapot arra, hogy az alkotmányellenesnek minősített jogszabály alapján korábban jogerősen lezárt ügy felülvizsgálatára sor kerüljön. Kivételt képeznek ez alól azon büntető- és jogsértést érintő közigazgatási ügyek, amelyek esetében az alkotmányellenes jogszabály érvénytelensége a büntetés, szankció mérséklését eredményezné.<sup>280</sup>

<sup>274</sup> Spanyol Abtv. 35. cikk (2) bekezdés.

<sup>275</sup> GUILLÉN LÓPEZ i. m. 547.

<sup>276</sup> Spanyol Abtv. 37. cikk (2) és (3) bekezdés.

<sup>277</sup> Spanyol Abtv. 10. cikk (1) bekezdés c) pontja.

<sup>278</sup> Spanyol Abtv. 38. cikk (3) bekezdés.

<sup>279</sup> Spanyol Abtv. 39. cikk.

<sup>280</sup> Spanyol Abtv. 40. cikk (1) bekezdés.

## 1.6. Lengyelország

Lengyelország volt a második állam Közép-Kelet-Európában – az egykori Jugoszlávia után –, amely már a szocialista korszak végén, 1985 decemberében létrehozta az alkotmánybíróságot (*Trybunał Konstytucyjny*).<sup>281</sup> Ez egy óriási lépés volt abban a tekintetben, hogyan próbálták összeegyeztetni az alkotmányosság hatékony ellenőrzésének célját az abban az időben domináns elképzeléssel, amely az oszthatatlan, egységes hatalmat tekintette mintának. Az alkotmánybíráskodás kialakítása és az egységes államhatalom fenntartása közötti kompromisszumos megoldás felhatalmazta az alkotmánybíróságot, hogy a parlament által elfogadott törvényeket alkotmányellenesnek nyilvánítsa, viszont a testület határozata kötelezően a Szejm elé került, amely határozatot kétharmados többséggel meghozott döntése felülbírálhatta. A Szejm ezen jogsultsága az 1997-es alkotmányos reformig megmaradt.

Lengyelországban a *Trybunał Konstytucyjny* hatásköreit az 1997. évi alkotmány taxatív felsorolással határozza meg, ami azt jelenti, hogy a lengyel alkotmány nem teszi lehetővé azt, amelyet a magyar Alaptörvény igen, nevezetesen hogy a törvényhozó módosítsa a testület hatásköreire vonatkozó szabályozást, esetleg bővítse azokat.

### 1.6.1. Előzetes normakontroll

A Lengyel Alkotmánybíróság fő hatásköre (már a rendszerváltást megelőzően is<sup>282</sup>) ugyan az utólagos normakontroll, mégis – a legtöbb rendszerváltás után létrejött alkotmánybíróshoz hasonlóan – már megalakulásától, 1989-től kezdve ismert volt az előzetes normakontroll eljárás. *A priori* felülvizsgálatot kizárólag a köztársasági elnök kezdeményezhet az alkotmánybírósnál, a törvény egészét vagy egyes rendelkezéseit érintően, miután megküldték neki a törvényhozó által elfogadott törvényt. Az államfő vissza is vonhatja indítványát, amely az eljárás befejezését vonja maga után.<sup>283</sup> A lengyel alkotmány – szemben a magyar Alaptörvényben foglaltakkal – nem rendelkezik általános eljárási határidőről,

<sup>281</sup> A Lengyel Alkotmányba a vonatkozó 33/A. cikk külön törvény elfogadásával került beillesztésre 1982. március 26-án, de maga az alkotmánybírósról szóló törvény 1985. április 29-én lépett hatályba.

<sup>282</sup> Akkoriban a rendeletek absztrakt felülvizsgálata képezte az Alkotmánybíróság meglehetősen csekély számú (1986 és 1989 között mindössze 82) ügyeinek döntő többségét.

<sup>283</sup> DE VISSER i. m. 189.

amelyen belül az alkotmánybíróságnak el kell járnia. Kivételt képez e szabály alól a költségvetési törvény tekintetében előterjesztett előzetes normakontroll, mivel az alkotmány 224. cikk (2) bekezdése kifejezetten meghatározza, hogy a *Trybunał Konstytucyjny* legkésőbb két hónapon belül határozatot kell hozzon. A testület teljes ülésen határoz a köztársasági elnök által indítványozott előzetes normakontrollról.<sup>284</sup> Ha a testület úgy dönt, hogy az alkotmányellenesnek tekintett rendelkezések nem kapcsolódnak elválaszthatatlanul a normakontroll tárgyává tett törvény egészéhez, az államfő az alkotmányellenes rendelkezések kihagyásával is aláírhatja a törvényt, vagy visszaküldheti a törvényhozó szerv, a Szejm részére annak érdekében, hogy az alkotmányellenes rendelkezéseket eltávolítsa a jogszabályból.<sup>285</sup>

### *1.6.2. Utólagos absztrakt normakontroll*

Az előzetes normakontroll kiegészíti ugyan, de nem helyettesíti az utólagos normakontrollt. Az utólagos absztrakt normakontroll – a többi kelet-európai országhoz hasonlóan – Lengyelországban is meghatározó eljárásnak számít. Az ellenőrzés tárgyát és mércéjét illetően a törvények felülvizsgálata az alkotmánnyal való összeegyeztethetőség szempontjából a Lengyel Alkotmánybíróságnak kulcsfontosságú szerepe van, de a nemzetközi jog is a normakontroll mércéjét képezheti.

Különleges súlyú jogpolitikai problémát jelentett a normakontroll eljárás időbeni korlátozása. A rendszerváltás korai időszakában az ún. szocialista törvényesség jogállammá történő átalakítása során nagy igény mutatkozott a kommunista időkből örökölt joganyag jogállami felülvizsgálata iránt. E kérdésre Lengyelországban az volt a válasz, hogy az 1985-ben hatályba lépett alkotmánybíróági törvény értelmében<sup>286</sup> az 1982. április 6-a előtt kihirdetett törvényeket kivette az alkotmánybíróági ellenőrzés alól, és egyebekben rögzítette, hogy valamely jogszabály ellen annak kihirdetését követő 5 éven belül volt indítványozható alkotmányossági felülvizsgálat.<sup>287</sup> E rendelkezés egyedülálló volt, mivel a többi kelet-európai országban nem volt ilyen konkrét határidő szabályozva.

<sup>284</sup> Constitutional Tribunal Act of Poland (a továbbiakban: Lengyel Abtv.) 44. cikk (1) bekezdés 1. pont a) alpontja (2016); Lengyel Abtv. 37. cikk (1) bekezdés 1. pont d) alpontja (2016. november).

<sup>285</sup> TÉGLÁSI–T. KOVÁCS i. m. 94.

<sup>286</sup> A Lengyel Alkotmánytörvénysszékről szóló törvény 37. cikk (2) bekezdés.

<sup>287</sup> Lengyel Abtv. 24. cikk.

A hatályos lengyel alkotmány értelmében a *Trybunał Konstytucyjny* kizárólag normatív aktusokat vizsgálhat felül, nevezetesen a törvényeket, nemzetközi szerződéseket, valamint a központi szervek aktusait.<sup>288</sup> Ebből az következik, hogy az önkormányzati rendeletek és egyedi aktusok nem képezik a Lengyel Alkotmánybíróság alkotmányossági vizsgálatának tárgyát, az előbbi jogszabálycsoport felülvizsgálatára ugyanis a Legfelső Közigazgatási Bíróság jogosult.<sup>289</sup> Hasonló szabályozás érvényesül tehát, mint Magyarországon, de a Kúria Önkormányzati Tanácsa vizsgálatának mércéje kizárólag a törvényesség, az alkotmányossági szempontú felülvizsgálat viszont az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.

Az utólagos absztrakt normakontroll kezdeményezésére jogosultak köre Lengyelországban meglehetősen széles körű, különbséget lehet tenni általános és különös indítványozók között. Általános jelleggel, a tevékenységi körén kívül álló jogszabály vonatkozásában szinte valamennyi alkotmányos intézmény jogosult a *Trybunał Konstytucyjny* eljárását kérelmezni,<sup>290</sup> így a köztársasági elnök, a Képviselőház (Szejm) elnöke, a Szenátus elnöke, a miniszterelnök, 50 képviselő, 30 szenátor, a Legfelső Bíróság Első Elnöke, a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az Állami Számvevőszék elnöke és az állampolgári jogok biztosa.<sup>291</sup> A különös indítványozási jog olyan normákra vonatkozik, amelyek az előterjesztő intézmény tevékenységi körébe tartoznak.<sup>292</sup> Ilyen esetnek tekinthető, amikor a Nemzeti Bírói Tanács az alkotmánybírósághoz fordul olyan normatív aktusok alkotmányossága kérdésében, ha azok érintik a bíróságok és a bírák függetlenségét.<sup>293</sup>

### 1.6.3. A nemzetközi jogot érintő gyakorlat

A lengyel alkotmány alapján az alkotmánybíróság dönt a törvények és nemzetközi szerződések alkotmányossága tárgyában,<sup>294</sup> mind előzetes, mind utólagos normakontroll keretében. Ez viszont nem volt mindig így: az Alkotmánytanács megalakulása kezdetén még nem rendelkezett a nemzetközi szerződések fe-

<sup>288</sup> Lengyel Alkotmány 188. cikk a)-c) pontja.

<sup>289</sup> TÉGLÁSI–T. KOVÁCS i. m. 94–95.

<sup>290</sup> TÉGLÁSI–T. KOVÁCS i. m. 95.

<sup>291</sup> Lengyel Alkotmány 191. cikk (1) bekezdés a) pontja.

<sup>292</sup> DE VISSER i. m. 199.; TÉGLÁSI–T. KOVÁCS i. m. 95.

<sup>293</sup> Lengyel Alkotmány 191. cikk (1) bekezdés b) pontja és 186. cikk (2) bekezdése.

<sup>294</sup> Lengyel Alkotmány 188. cikk a) pont; Lengyel Abtv. 3. cikk (1) bekezdés 1–2. pont.

lülvizsgálatának hatáskörével. Ennek háttérében az állt, hogy abban az időben a nemzetközi és a belső jog egymáshoz fűződő kapcsolata nem volt tisztázott.<sup>295</sup> A bizonytalan állapot rendeződését követően azonban a nemzetközi szerződések is alkotmányossági vizsgálat tárgyai lehetnek. Ennek keretében a *Tribunał Konstytucyjny* eljárását bíróság is kezdeményezheti, amennyiben a ratifikált nemzetközi egyezmény alkotmányossága vonatkozásában meghozott alkotmánybírósági határozat az alapügy eldöntését döntően befolyásolja.<sup>296</sup> Az indítványt egy öt bíróból álló tanács bírálja el.<sup>297</sup> Az eljáráson részt vesz a köztársasági elnök, a külügyminiszter, az államügyész, illetve a Szejm képviselője.<sup>298</sup> Az alkotmánybíróság a vizsgálat során nemcsak a szerződés tartalmát, hanem a nemzetközi egyezményhez való csatlakozásra vonatkozó hatásköri szabályokat, valamint az eljárási rendelkezések betartását is ellenőrzi.<sup>299</sup>

Ha a Lengyel Alkotmánybíróság arra a megállapításra jut, hogy a kifogásolt nemzetközi szerződés alkotmányba ütközik, az azon alapuló joghatályos bírósági ítélet, jogerőre emelkedett közigazgatási határozat vagy más döntés ellen perújításnak, illetve a határozat vagy más döntés megsemmisítésének van helye.<sup>300</sup>

Fontos határozata a *Tribunał Konstytucyjny*-nak az Európai Unióhoz való csatlakozási szerződés, mint nemzetközi szerződés lengyel alkotmánnyal, illetve a lengyel alkotmánybírósági törvénnyel való összhangjának vizsgálata. A határozatban az alkotmánybíróság kifejtette, hogy Lengyelország Európai Unióhoz való csatlakozása nem csorbította a lengyel jogrendszeren belüli többségét, mivel a csatlakozás érvényessége és hatékonysága az alkotmányos elemek teljesülésétől függ.<sup>301</sup> Ennek következtében a testület alkotmányosnak minősítette a szerződést.<sup>302</sup> Így Lengyelország azon tíz ország egyike lett, amely 2004. májusában az Európai Unióhoz csatlakozott. 2011-ben az ingatlanulajdon kezelését szabályozó törvény alkotmányellenességét mondta ki a *Tribunał Konstytucyjny*, amely a KGST-t létrehozó Varsói Szerződést követő

<sup>295</sup> HARTWIG i. m. 454.

<sup>296</sup> Lengyel Alkotmány 193. cikk.

<sup>297</sup> Lengyel Abtv. 42. cikk (2) bekezdés.

<sup>298</sup> Lengyel Abtv. 28. cikk (1) bekezdés 7. pont.

<sup>299</sup> Lengyel Abtv. 43. cikk.

<sup>300</sup> Lengyel Alkotmány 190. cikk (4) bekezdés.

<sup>301</sup> 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [39].

<sup>302</sup> Judgment of 11th May 2005, K 18/04: Poland's Membership in the European Union (the Accession Treaty).

államosítással kisajátított, magántulajdont érintő kártalanításról rendelkezett.<sup>303</sup> Egy másik határozatában az alkotmánybíróság az alkotmány különös jelentőségét hangsúlyozta, mivel az „a Lengyel Köztársaság legfőbb törvénye”, amely kötelező erővel rendelkezik minden nemzetközi szerződés tekintetében. Ez a megállapítás olyan ratifikált nemzetközi szerződésekre is megfelelően alkalmazandó, amelyek meghatározott ügykörökben hatásköröket ruháznak át, ennek következtében helyénvaló, hogy a *Tribunał Konstytucyjny* az Európai Unió rendeletei szabályainak Alkotmánnyal való összhangját felülvizsgálja.<sup>304</sup>

A Lengyel Alkotmánybíróság azonban nemcsak a nemzetközi szerződéseket vizsgálhatja felül, hanem a belső jog nemzetközi szerződésekkel való összhangját is ellenőrizheti. Erre tekintettel minősítette alkotmányellenesnek, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányába ütközőnek a statáriumot szabályozó, 1981-ben elfogadott rendeletet.<sup>305</sup>

#### 1.6.4. Konkrét normakontroll

Lengyelországban az alkotmánybíróság helyzete meglehetősen bonyolult. Ennek egyik oka az lehet, hogy a különböző bíróságok hatáskörei nincsenek pontosan körülhatárolva, és az alkotmánybíróság nem kapott kiemelt státuszt az 1997-es alkotmányban. Így hatásköri ütközések fordulhatnak elő a rendesbíróságok és az alkotmánybíróság között. Másik szempontból pedig a testületnek nincs olyan jogi eszköze arra, hogy határozatát, jogi okfejtését a többi bíróságra nézve kötelező érvényűvé tegye.

Ez a megállapítás érvényesül a bírói kezdeményezés vonatkozásában is: Lengyelországban ugyanis az állampolgárok csak abban az esetben indítványozhatják konkrét normakontrollt keretében a *Tribunał Konstytucyjny* eljárását, ha az őket érintő közigazgatási eljárás során alkalmaznák az alkotmányellenesnek tekintett jogszabályt.<sup>306</sup>

A közép-kelet-európai országban jogszabályban meghatározott esetekben minden bíróság joga és egyben kötelezettsége vizsgálni, hogy azon törvényi szabályok, amelyekre ítélete alapulhat, az alkotmánnyal konformak-e. Ha egy bíró kételyének ad hangot egy meghatározott rendelkezés alkotmányossága

<sup>303</sup> Judgment of 13th June 2011, SK 41/09.

<sup>304</sup> A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [39] pontja hivatkozik a Lengyel Alkotmánybíróság 2011. november 16. napján kelt, SK 45/09. számú ügyben hozott határozatára.

<sup>305</sup> Judgment of 16th March 2011, K 35/08.

<sup>306</sup> GÁRDOS-OROSZ (2011) i. m. 69.

tárgyában, ún. „jogi kérdést” intézhet az alkotmánybírósághoz.<sup>307</sup> A bíróság ezen joga közvetlenül az ítélező tanácsot illeti meg, nem szükséges, és nincs is lehetőség magasabb bírói fórumok megkeresésére ebben az ügyben. Ahogyan az előbb említésre került, elegendő az alapügyben eljáró bíró kétsége az adott jogszabály alkotmányellenessége tekintetében, nem kell teljes mértékben meggyőződnie arról, hogy az érintett norma valóban az alkotmányba ütközik. Törvéynél alacsonyabb szintű jogszabályok magasabb normába ütközése esetén a bíróság diszkrecionális jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy a testülethez fordul-e, vagy maga bírálja el ezen normakollíziót. Törvények vagy nemzetközi szerződések esetén viszont a bíróságoknak nincs mérlegelési jogköre, kötelesek a *Trybunał Konstytucyjny* eljárását kezdeményezni.<sup>308</sup> A testület határozathozatalát követően, az indítványt előterjesztő bírónak kötelező a határozatban foglaltakhoz tartania magát az előtte folyamatban lévő ügy elbírálásakor.

Megválaszolandó kérdés, hogy meddig terjedhet a rendesbíróság jogköre: dönthet-e önállóan az alkotmányosság vonatkozásában. Ez a kérdés egyértelmű abban az esetben, ha egy bíró egy kétséges jogszabályi rendelkezést alkotmányosnak tekint. Jogtudósok szerint viszont a rendesbíróságoknak felhatalmazásuk van az „eseti felülvizsgálatra” is, tehát megtagadhatják az általuk alkotmányellenesnek vélt norma alkalmazását. E gondolatmenet alapján az alapügyben eljáró bíró csak kétség felmerülése esetén fordul az alkotmánybírósághoz. Ha azonban nem bizonytalan a rendelkezés alkotmányba ütközése tekintetében, egyszerűen döntést hozhat a konkrét esetben. Ez a gyakorlat nem ellentétes azzal a szabályozással, amely szerint kizárólag a Lengyel Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a törvények megsemmisítésének joga. Azonban az alkotmánybíróság egyhangúlag azt az álláspontot képviselte, hogy a fent említett intézkedésnek nincs alkotmányos megalapozottsága. A Legfelső Bíróság és a Legfelső Közigazgatási Bíróság esetjoga értelmében egy alkotmánybírósági határozatot valamennyi bíróságnak és bírónak tiszteletben kell tartania, amennyiben egy törvény alkotmányosságát megállapította.<sup>309</sup>

A konkrét normakontroll jellegű hatáskör<sup>310</sup> ebből következően sokszor a bírói vizsgálati joggal összefüggésben kerül Lengyelországban alkalmazásra, mégis a felsőbb igazgatási hatóságok is az alkotmánybírósághoz fordulhatnak ilyen tárgykörben.

<sup>307</sup> GARLICKI i. m. 11.

<sup>308</sup> TÉGLÁSI–T. KOVÁCS i. m. 95.

<sup>309</sup> GARLICKI i. m. 11–12.

<sup>310</sup> Lengyel Abtv. 22–23. cikk (2016).

## 1.7. Dél-Korea

Dél-Korea jelen mű kontextusában történő bemutatását az indokolja, hogy a hatályos alkotmány egy, a német minta alapján létrehozandó alkotmánybírásról rendelkezett, ekképp a dél-koreai alkotmánybírárság a korábbiakban vizsgált testületekhez hasonlóan a kelsen-i modellhez, annak Európán kívüli tagjaihoz tartozik. A történelmi sajátosságokra tekintettel azonban nem lehetett mindig ilyen egyértelmű megállapítást tenni.

Az ázsiai országban ugyanis a XX. század derekán az alkotmánybíráskodásra vonatkozó egyértelmű szabályozás – a centralizált és a decentralizált modell választása közötti ingadozás folytán – nem alakult ki, így az alkotmánybíráskodás nem igazán tudta korlátozni az állami hatalmat. Az 1962. évi alkotmány idején inkább a decentralizált modell jellemzői érvényesültek annak következtében, hogy a Legfelső Bíróság mondta ki a végső döntést a közigazgatási hatóságok határozatainak, bizonyos feltételek teljesülése esetén a törvények alkotmányossága tárgyában.<sup>311</sup> Az 1972. évi alkotmány hatálya alatt létező Alkotmánytanács pedig teljesen háttérbe szorult, egyetlen határozat sem került meghozatalra. A demokratizálódás, és az 1987. évi alkotmány megszüvegezésének egyik központi eleme egy új, német mintára létrehozott alkotmánybírárság volt, amely többek között a normakontroll hatáskörével is rendelkezett,<sup>312</sup> amely a koreai alkotmánybíráskodás egyik központi komponensének tekinthető. Az alkotmányossági vizsgálat tárgyai lehetnek a Nemzetgyűlés által elfogadott törvények, sürgősségi elnöki rendeletek, valamint a nemzetközi szerződések is. A testület jogköre azonban nem terjed ki a közigazgatási hatóságok határozatainak, aktusainak felülvizsgálatára, az az új alkotmányos rend szerint továbbra is a Legfelső Bíróság hatáskörébe tartozik.<sup>313</sup>

A normakontroll tekintetében azonban érezhető a decentralizált modell hatása, tekintettel arra, hogy az alkotmánybírárság kizárólag az alapügyben eljáró bíróságok indítványára vizsgálhatja egy adott jogszabály alkotmányosságát.<sup>314</sup> Amennyiben ugyanis az alkalmazandó norma alkotmányossága az ügy elbírálásának előfeltétele, a konkrét ügyben eljáró bíróság hivatalból vagy a felek kérelmére<sup>315</sup> döntést hoz az alkotmánybíráshoz fordulásról az alapeljárás egy-

<sup>311</sup> GECK i. m. 251.

<sup>312</sup> GINSBURG i. m. 85.

<sup>313</sup> Koreai Köztársaság alkotmánya (a továbbiakban: Koreai Alkotmány) 107. cikk (2) bekezdése.

<sup>314</sup> Koreai Alkotmány 111. cikk (1) bekezdés 1. pontja.

<sup>315</sup> Speciális, máshol nem tapasztalható szabályt is tartalmaz az alkotmánybírási törvény, mivel konkrétan nevesíti azt, hogy amennyiben a fél írásban kérelmezi az Alkotmánybírárság



idejű felfüggesztése mellett,<sup>316</sup> amely határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. Ebben a tekintetben az a kérdés merülhet fel, hogy mit tehet a fél, amennyiben ez irányú kérelmét a bíróság elutasítja. Erre maga a koreai Abtv. adja meg a választ, nevezetesen a fél alkotmányjogi panaszt terjeszthet elő az testülethez. Ebben az esetben azonban a fél ugyanazon alapeljárásban nem nyújthat be ismételten normakontroll eljárás iránti indítványt.<sup>317</sup>

A bírói kezdeményezésnek mindenképpen érintenie kell a Legfelső Bíróságot: ha nem a Legfelső Bíróság, hanem valamely más rendesbíróság terjesztene elő konkrét normakontroll iránti indítványt, azt csupán a Legfelső Bíróságon keresztül teheti meg.<sup>318</sup> Az előterjesztésnek tartalmaznia kell az alapügyben eljáró bíróság, a konkrét ügy, valamint a peres felek megjelölését, az alkotmányellenesnek vélt jogszabály vagy rendelkezésre utalást, továbbá annak indokát, hogy a támadott norma milyen szempontok miatt minősül alkotmányellenesnek.<sup>319</sup> Ezt követően az érintett fél, valamint az igazságügyi miniszter a testület részére benyújtott beadványában kifejezheti álláspontját a kifogásolt jogszabályhely alkotmányossága tárgyában.<sup>320</sup> Az alkotmánybíróság (teljes ülésen) főszabály szerint kizárólag az indítványban szereplő jogszabályhely alkotmányossága kérdésében dönthet, de ha egy rendelkezés alkotmányba ütközése következtében a teljes jogszabály válna érvénytelenné, a testület az alkotmányellenességet az egész norma vonatkozásában állapítja meg.<sup>321</sup> Az alkotmányellenességet megállapító határozat *ex nunc* és *erga omnes* hatályú, amely köti a bíróságokat, az állami hatóságokat és a helyi önkormányzatokat egyaránt. A határozat időbeli hatálya azonban bizonyos esetekben eltérő lehet: a büntetőjogi jogkövetkezményeket érintő jogszabályok, azok rendelkezései ugyanis *ex tunc*, visszaható hatállyal veszítik hatályukat, ilyen esetben pedig az alapeljárásban perújításnak van helye. További speciális rendelkezés, hogy amennyiben a támadott normát

---

eljárását, arra megfelelően kell alkalmazni a polgári perrendtartás 254. cikkében foglalt rendelkezéseket. Az indítványnak ugyanis meg kell jelölnie az alapügy tárgyát, a feleket; azt, hogy a törvény vagy annak mely rendelkezése ütközik az alkotmányba, valamint az alkotmányellenesség indokait. Constitutional Court Act of Republic of Korea (a továbbiakban: Koreai Abtv.) 41. cikk (2)–(3) bekezdés.

<sup>316</sup> Az alapeljárás felfüggesztése az alkotmánybíróság határozathozataláig történik. Sürgős esetben azonban folytatható az alapügy, de érdemi határozat ebben az esetben sem hozható a testület döntéséig. Koreai Abtv. 42. cikk (1) bekezdés.

<sup>317</sup> Koreai Abtv. 68. cikk (2) bekezdés.

<sup>318</sup> Koreai Abtv. 41–42. cikk.

<sup>319</sup> Koreai Abtv. 43. cikk.

<sup>320</sup> Koreai Abtv. 44. cikk.

<sup>321</sup> Koreai Abtv. 45. cikk.

az alkotmánybíróság korábban már alkotmányosnak minősítette, hasonlóképpen *ex tunc* hatállyal vesztí hatályát azzal, hogy ez utóbbi esetben a testület határozatát követő napra vonatkozik a visszaható hatály.<sup>322</sup>

A testület gyakorlata a német példát vette át a törvényhozás alkotmányossága tárgyában meghozott döntések tekintetében a hatalmi ágakkal való szembehelezkedés elkerülése végett. Ennek keretében az alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenességének megállapításán kívül akként is határozhat, hogy a törvény „nem felel meg” az Alkotmánynak, „feltételesen alkotmányellenes”, vagy „feltételesen alkotmányos”. Az első esetben az alkotmánybíróság nem semmisíti meg a normát, mivel az súlyos alkotmányossági aggályokat eredményezne a jogrendszerben. Ezért a testület – akár rövid határidő tűzésével – felhívja a Nemzetgyűlést az alkotmánnyal konform módosítások elvégzésére. Ennek elmulasztása esetén viszont a jogszabály megsemmisítésre kerül. „Feltételes alkotmányellenesség” esetében az alkotmánybíróság alkotmánnyal összhangban találja a támadott jogszabályt azzal, hogy azt alkotmányellenes módon értelmezte az alapügyben eljáró bíróság. A harmadik eset pedig azt a módszert tükrözi, amely szerint az alkotmánybíróság mindaddig alkotmányosnak minősíti a törvényt, amíg azt megfelelően értelmezik.<sup>323</sup>

Az alkotmánybíróság gyakorlatából az a következtetés vonható le, hogy a bírói kezdeményezések száma az elmúlt több, mint 30 év alatt sem érte el összesen az ezret; ezen belül az egyértelműen alkotmányellenességet, illetve a jogszabály alkotmányos voltát megállapító határozatok a meghozott döntések többségét képezik, a speciálisnak minősülő határozattípusok pedig elenyésző számban jelentkeztek.<sup>324</sup> A konkrét normakontrollal szemben így – Németországhoz, vagy éppen Magyarországhoz hasonlóan – túlsúlyban vannak az alkotmányjogi panaszok (több mint 97% ez az arány). Mindezen statisztikai adatok ellenére azonban nem tagadható az alkotmánybíróság jelentősége az önkényes jogalkotás megelőzése és az alkotmányosság megőrzése tekintetében.

<sup>322</sup> Koreai Abtv. 47. cikk.

<sup>323</sup> GONZÁLEZ QUINTERO i. m. 11–12.

<sup>324</sup> Alkotmánynak „meg nem felelő” határozatok száma 78, a „feltételesen alkotmányellenes” döntések száma 18, a „feltételesen alkotmányos” határozatok száma pedig összesen 7 volt az Alkotmánybíróság működése alatt. <http://english.ccourt.go.kr/cckhome/engNew/jurisdiction/caseLoadStatic/caseLoadStatic.do>

## 2. Magyarország

A magyar Alkotmánybíróság – amely 1990. január 1. napjával kezdte meg működését – létrejöttét követően a normakontroll volt a legmeghatározóbb, jellegadó hatásköre (egészen 2012-ig), amely kiterjedt az előzetes, az utólagos absztrakt és a konkrét normakontroll eljárás lefolytatására. Az Alkotmánybíróság a rendszerváltás utáni években a legszélesebb jogosítványokkal rendelkezett, amely főként a bárki által, minden további előfeltétel nélkül kezdeményezhető *actio popularis* hatáskörben manifesztálódott. Az utólagos absztrakt normakontroll ilyen széles körű alkalmazása egyedi és speciális volt abban az időben. A normakontroll hatáskör valamennyi típusának gyakorlásával kialakult gazdag alkotmánybíráskodás a jogrend minden területét átfogta, megtöltötte tartalommal az Alkotmány normaszövegét, jelentős szerepet játszva a működőképes jogállam kiépítésében.<sup>325</sup>

### 2.1. Előzetes normakontroll

#### *2.1.1. Az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll hatásköre a kezdetekben*

Magyarországon az Alkotmánybíróság megalakulásakor a törvények, nemzetközi szerződések, valamint az Országgyűlés ügyrendjének előzetes normakontrollja mellett ismeretes volt a törvényjavaslatok előzetes felülvizsgálata.

##### 2.1.1.1. A törvényjavaslatok előzetes felülvizsgálata

Az előzetes normakontroll eljárást az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, illetve 50 parlamenti képviselő indítványozhatta. Az alkotmányellenesség megszüntetésére a törvényhozó vagy a javaslatot benyújtó szerv volt jogosult.<sup>326</sup>

Az Alkotmánybíróság már működése kezdetén szembesült a hatalmi ágak megosztását érzékenyen érintő hatáskörének problematikus voltával. A 16/1991. (IV. 20.) AB határozat elemezte ezt a kérdést először: az Alkotmánybíróság e hatásköre vonatkozásában önkorlátozást hajtott végre, hiszen felismerte, hogy a törvényjavaslatok törvényhozási folyamat bármely szakaszában történő előze-

<sup>325</sup> BRUNNER i. m. 154–155.

<sup>326</sup> Régi Abtv. 1. § a) pontja és 33. §. HOLLÓ (1997) i. m. 48.

tes tartalmi felülvizsgálatával az Alkotmánybíróság a jogalkotás folyamatába avatkozna bele, maga is jogalkotóvá, az Országgyűlés tanácsadójává válna, amelynek következtében a testület túlterjeszkedne a jogszabályokban rögzített feladatkörén, megsértve a hatalommegosztás alkotmányos alapelvét.<sup>327</sup> Ez összességében „az Alkotmánybíróság jogállásával összeegyeztethetetlen”.<sup>328</sup> Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az előzetes normakontroll célja annak megakadályozása, hogy alkotmányellenes törvény szülessen. Álláspontja szerint csak erre vonatkozó törvénymódosítás után vizsgálhatja a törvényjavaslat végleges szövegét. A törvényjavaslat végleges változata pedig a módosító indítványokról való szavazás befejezése és a zárószavazás elrendelése előtti pillanatban alakul ki.<sup>329</sup> A testület összességében egy salamoni döntést hozott, nevezetesen úgy gyakorolta ezen hatáskörét a konkrét esetben, „hogy a lehető legkisebbé tegye az ellentmondást saját jogállása, különösen a hatalommegosztásban elfoglalt helye és az [rég]i Abtv. által lehetővé tett előzetes normakontroll között”. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság csupán elvi álláspontját foglalta össze anélkül, hogy magáról a vitatott rendelkezések alkotmányellenességéről döntött volna.<sup>330</sup> Azt azonban Sólyom László, az alapító Alkotmánybíróság első elnöke is rögzítette visszaemlékezésében, hogy ilyen megoldás a törvényben nem volt; a jogtudós elismerte, hogy e határozat valamilyen módon mégis meghatározta a törvényalkotás további menetét.<sup>331</sup> Érdemes viszont kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság egy még hatályos törvényben foglalt hatáskörének gyakorlását tagadta meg, amely a jogkörök nem feltétlenül megszorító, inkább *contra legem* értelmezése.<sup>332</sup> A további ellentmondások elkerülése végett 1998 óta nem szerepel a törvényjavaslatok előzetes alkotmányossági vizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörei között, mivel az 1998. évi I. törvény azt hatályon kívül helyezte, egyben az indítványozásra jogosultak körét a köztársasági elnökre és a Kormányra szűkítette. A törvény indokolása kiemelte, hogy az előzetes normakontroll ezen típusa gyakorlásával az Alkotmánybíróság a jogalkotás résztvevőjévé válna, döntésé-

<sup>327</sup> Hangsúlyozandó, hogy nem csupán elméleti, hanem gyakorlati szempontból is aggályos a törvényjavaslatok előzetes felülvizsgálata, tekintettel arra, hogy az előzetes normakontroll ilyen mértékű kiszélesítése politikai fegyverként funkcionálna a törvényjavaslatok megvitatása során. Ez felvetheti az obstrukció problémakörét. Vö. Kovács K. i. m. 97–98.

<sup>328</sup> 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58., 59.

<sup>329</sup> HALMAI (1999) i. m. 13.

<sup>330</sup> 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58., 61.

<sup>331</sup> SÓLYOM L. (2001) i. m. 55.

<sup>332</sup> HALMAI (1999) i. m. 13.

vel az Országgyűlés jogkörét korlátozná, és a törvényhozó felelősségét osztotta volna, és emiatt a – testület által is hangsúlyozott – törvényhozás tekintélyének védelme szenvedett volna csorbát. Az Alkotmánybíróság e törvénymódosítás tekintetében azt állapította meg, hogy alkotmányi szintű védelemben kizárólag az államfő által kezdeményezhető előzetes normakontroll részesül, emiatt az indítványozói kör leszűkítése nem sértette az Alkotmányt.<sup>333</sup>

#### 2.1.1.2. Az Országgyűlés által elfogadott törvények vizsgálata

Ami a többi norma előzetes felülvizsgálatát illeti, a törvények és a Hárszabály normakontrollját kezdetben csak az Országgyűlés, majd a köztársasági elnök is kezdeményezhette, míg a nemzetközi szerződés egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát a Kormány, és szűk körben a köztársasági elnök vitathatta. Az Alkotmánybíróság 31/1990. (XII. 18.) AB határozata fogalmazta meg azt az alkotmányértelmezéssel összefüggésben kialakított elvet, amely indokot szolgáltatott arra is, hogy az előzetes normakontroll alá vonható jogszabályi kör szűkebb legyen, mint az utólagos normakontroll vonatkozásában:

„Ha ugyanis az Alkotmánybíróság 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.”<sup>334</sup>

Az Alkotmánybíróság szerepéből és alkotmányos jogállásából következett, hogy az előzetes normakontroll gyakorlásának feltétele, hogy a norma tervezett változata a kihirdetés előtt, de már az elfogadás után kerüljön a testület elé.<sup>335</sup>

Az Alkotmánybíróság behatárolta saját mozgásterét a törvények előzetes normakontrollja tekintetében, miután deklarálta, hogy „kizárólag a törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességéről foglalhat állást; a törvény szabályozási koncepciójával, illetve indoklásával kapcsolatos aggályokat tehát annyiban bírálhatja el, amennyiben ezek a törvény szövege alapján is felvethetők.”<sup>336</sup>

<sup>333</sup> 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397., 410.

<sup>334</sup> 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 136., 138.

<sup>335</sup> TILK (2008) i. m. 64.

<sup>336</sup> 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 88., 90.

A köztársasági elnök a törvényt aláírás előtt annak kézhezvételétől számított 15 napon belül véleményezésre megküldhette az Alkotmánybíróságnak, ha annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek tartotta. Ha az Alkotmánybíróság a soron kívül lefolytatott eljárás során megállapította az alkotmányellenességet, a köztársasági elnök a törvényt az Országgyűlésnek visszaküldte. A köztársasági elnök mindaddig nem hirdethette ki az érintett törvényt, amíg az Országgyűlés nem orvosolta az alkotmányellenességet.<sup>337</sup> Egyebekben köteles volt a jogszabályt aláírni, és 5 napon belül elrendelni annak kihirdetését.<sup>338</sup> Az alkotmányellenesség Országgyűlés által történő megszüntetése azonban csak vélelmezett, mivel az Alkotmánybíróság nem minden esetben határozta meg pontosan a jogalkotás alkotmányosságának kritériumait. Emiatt egyáltalán nem volt biztos, hogy a visszaküldött törvényt a jogalkotó az Alkotmánybíróság határozatában foglaltaknak megfelelően újból elfogadja. A régi Abtv. azonban még nem adott lehetőséget az ún. dupla vétóra, így a norma értelmében az államfő a módosított jogszabályt már köteles volt kihirdetni.<sup>339</sup> Az Alkotmánybíróság a dupla vétó vonatkozásában a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatában azon álláspontjának adott hangot, mely szerint a politikai és alkotmányossági vétójog csak vagylagosan gyakorolható, párhuzamos vagy egymást követő kezdeményezésük kizárt, ellenkező esetben ugyanis a törvényhozási eljárás befejezése kiszámíthatatlanná válna.

#### 2.1.1.3. Az Országgyűlés Házzsabályának előzetes normakontrollja

Az Országgyűlés az ügyrendjét – annak elfogadása előtt, az aggályosnak tartott rendelkezés megjelölésével – az Alkotmánnyal való összhangjának vizsgálata céljából megküldhette az Alkotmánybíróságnak. Ha a testület az ügyrend aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányellenességét állapította meg, az alkotmányellenesség megszüntetése az Országgyűlés kötelezettsége volt.<sup>340</sup>

A Házzsabály előzetes alkotmányossági felülvizsgálata az Országgyűlés Alkotmányhoz igazodó, azzal összeegyeztethető működésére, annak védelmére irányult. E hatáskör célja az volt, hogy az Országgyűlés Ügyrendjének – amely működésének részletes jogi kereteit adja meg – alkotmányossága hatályba lépése előtt se legyen megkérdőjelezhető, nevezetesen, hogy a törvényhozó – amely bi-

<sup>337</sup> Régi Abtv. 35. §.

<sup>338</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 26. § (4)–(5) bekezdés.

<sup>339</sup> TILK (2008) i. m. 65–66.

<sup>340</sup> Régi Abtv. 34. §.

zonyos feltételek mellett alkotmányozó hatalom is – működése teljes mértékben az Alkotmány szabályaival összhangban legyen. E feladat ellátása azonban nem lehet túlterjeszkedő. Ha ugyanis az Alkotmánybíróság a Házsabály nemcsak egyes, hanem valamennyi rendelkezésének felülvizsgálatára hatáskörrel bírt volna, ez azt eredményezte volna, hogy a Házsabály teljes normaszövegét kellene az Alkotmány egészével összevetnie. Ez viszont a hatalommegosztás elvébe ütközne, és Tilk Péter szerint egyfajta alkotmánybírósági jogalkotás (akár kormányzás) valósult volna meg.<sup>341</sup>

### *2.1.2. Az előzetes normakontroll az Alaptörvény hatálybalépését követően*

Az Alaptörvény hatálybalépése az előzetes normakontroll hatáskörre vonatkozó szabályozást is érintette, kikerült ugyanis a normaszövegből az Országgyűlés Házsabályának *a priori* felülvizsgálata. Tilk Péter már az Alkotmány ilyen jellegű módosítását gyakorlati szempontból sem tartotta szerencsésnek, mivel ritkán került sor e hatáskör gyakorlására, az Alkotmánybíróság ügyterhével összefüggésben komoly problémákat nem okozott.<sup>342</sup> Viszont az újonnan elfogadott, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) röviden rendelkezik az előzetes normakontroll ezen típusáról, hiszen a jogszabály lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése alapján elfogadott normatív határozat – nevezetesen az Országgyűlés Házsabálya – Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát.<sup>343</sup> Az előzetes normakontroll eljárást a javaslat kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke indítványozhatja; az Alkotmánybíróság eljárására, az ügyintézési határidőre és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó, a későbbiekben kifejtésre kerülő szabályok megfelelően alkalmazandók. Az Országgyűlés elnöke és jegyzői csak abban az esetben írhatják alá a Házsabályt, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvényellenességet.<sup>344</sup>

A korábbi szabályozás alapján általános volt az a gyakorlat, hogy a köztársasági elnök kezdeményezte a testület eljárását. Az Alaptörvény erre tekintettel a törvények előzetes vizsgálatában is változást hozott, nevezetesen az indítvá-

<sup>341</sup> TILK (2008) i. m. 72–73.

<sup>342</sup> TILK (2008) i. m. 73.

<sup>343</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. § (3) bekezdés.

<sup>344</sup> Abtv. 23. § (5)–(6) bekezdés.

nyozói kör kibővült, az új szabályok értelmében a preventív felülvizsgálat két típusa ismeretes.

Egyrészt – nóvumként – az Országgyűlés – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. A feltételes mód arra utal, hogy az Országgyűlésnek szabad mérlegelési joga van az önvétó gyakorlása során, nincs kötve az indítványhoz. Így a zárószavazás során a törvényhozás akként is dönthet, hogy elveti az indítványt.<sup>345</sup> Az indítvány elfogadása esetén viszont az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára haladéktalanul, a zárószavazást követően megküldi az Alkotmánybíróságnak.<sup>346</sup> Noha ez a módosulás ugyan hasonlít az 1998 előtti szabályozásra,<sup>347</sup> de vannak olyan szerzők, akik szerint ez nem feltétlenül van így, elegendő és célszerű lett volna a jogszabály szövegének véglegességét kifejezetten megkövetelni, és ehhez kötni az indítvány benyújtására vonatkozó határidőt.<sup>348</sup> Az Országgyűlés által kezdeményezhető előzetes normakontroll célja nem az alkotmányellenes törvényhozás kiszűrése, hanem a többlet-legitimáció biztosítása. Az előzetes normakontroll előterjesztésére vonatkozó javaslat nem ellenzéki jog, hanem a parlamenti többséghez köthető személyek, intézmények lehetősége.<sup>349</sup> A törvényhozó által kezdeményezett *a priori* felülvizsgálat nem minősül vétónak, mivel átmenetileg maga akasztja meg a norma érvényessé válását. A vétó lényege ugyanis az indítvány teljesítésének megtagadása, ebben az esetben erről nem beszélhetünk.<sup>350</sup> Az Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdése értelmében az Országgyűlés által indítványozott előzetes normakontroll nem zárja ki, hogy a köztársasági elnök megfontolásra visszaküldje az érintett törvényt, akkor sem, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg Alaptörvénybe ütközést. Az államfő azonban nem küldheti vissza a törvényt az Országgyűlésnek, amennyiben maga kezdeményezte a jogszabály előzetes normakontrollját.<sup>351</sup>

Másrészt az új szabályozás megőrizte az államfő alkotmányossági vétójogát: ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését

<sup>345</sup> Kovács V. i. m. 85–86.

<sup>346</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.; a továbbiakban: Alaptörvény) 6. cikk (2) bekezdés.

<sup>347</sup> CSINK (2014) i. m. 127.

<sup>348</sup> TILK–NASZLADI i. m. 57–58.

<sup>349</sup> CSINK (2014) i. m. 128.

<sup>350</sup> Kovács V. i. m. 84.

<sup>351</sup> TILK–NASZLADI i. m. 58.



Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és a jogalkotó által kezdeményezett felülvizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi.<sup>352</sup> A köztársasági elnök tehát kizárólag abban az esetben élhet ezen jogosultságával, amennyiben az Országgyűlés nem élt vele,<sup>353</sup> vagy az nem volt eredményes. E szabály alapján biztosított, hogy ne kerüljön sor egymás mellett párhuzamosan a vétó két típusának lefolytatására. Az országgyűlési önvétó csak annyiban korlátozhatja az alkotmányossági vétó gyakorlását, ha az utóbbi obstrukciós célt szolgál, nevezetesen, amennyiben az Alkotmánybíróságnak az érdemi vizsgálat lefolytatása alapján elutasított alkotmányossági vétó alapján *res iudicata*-t kellene megállapítania.<sup>354</sup> Elhatárolva a törvényhozó által indítványozható előzetes normakontrolltól, a köztársasági elnök vétójoga a jogalkotás feletti ellenőrző jogkör, vagyis sajátos kontrollfunkció ellátását teszi lehetővé. Az államfő e jogköre tehát a törvényhozás feletti örökösével hozható összefüggésbe. Ennek értelmében a köztársasági elnök akkor kezdeményezi a testület eljárását, ha álláspontja szerint az elfogadott törvény az Alaptörvénybe ütközik – az alkotmányossági vétó előfeltétele az államfő kellő súlyú alkotmányossági aggálya<sup>355</sup> –, és ezt kívánja az Alkotmánybírósággal igazoltatni.<sup>356</sup> Mindezekon kívül az Alaptörvény negyedik módosítása lehetővé teszi az államfő számára, hogy jogi érvénytelenség észlelése esetén az Alaptörvény vagy módosítása előzetes normakontrollját kezdeményezze.<sup>357</sup>

Mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök kezdeményezte előzetes normakontroll eljárás szabályai azonosak, új rendelkezés azonban, hogy az Alaptörvény 6. cikk (6) bekezdése ügyintézési határidőt szab az Alkotmánybíróság számára:<sup>358</sup> a testület a határozott kérelmet tartalmazó<sup>359</sup> indítványról soron kívül, de legkésőbb 30 napon belül határoz. Ugyanezen eljárási szabályok megfelelően alkalmazandók az Alaptörvény vagy módosításának előzetes normakontrollja vonatkozásában azzal, hogy ebben az esetben

<sup>352</sup> Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés

<sup>353</sup> TILK–NASZLADI i. m. 59.

<sup>354</sup> KOVÁCS V. i. m. 89.; TILK (2011) i. m. 8.

<sup>355</sup> KOVÁCS V. i. m. 87–88.

<sup>356</sup> CSINK (2014) i. m. 128.

<sup>357</sup> Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés a) pont.

<sup>358</sup> Az Alaptörvény az ügyintézési határidő elmulasztásához ugyan nem fűz jogkövetkezményeket, szankciókat, ugyanakkor az Alkotmánybíróság alkotmányvédő funkciójából következően is célszerű e határidők megtartása. Vö. KOVÁCS V. i. m. 90.

<sup>359</sup> Abtv. 23. § (1) bekezdés.

kizárólag a köztársasági elnök jogosult az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni.<sup>360</sup> A már egyszer az Alaptörvénybe ütközőnek minősített törvény alkotmányossági vizsgálatának ismételt, Országgyűlés vagy köztársasági elnök által történő kérelmezése esetén 10 nap áll az Alkotmánybíróság rendelkezésére. Ezt a lehetőséget Tilk Péter és Naszladi Georgina helyes megoldásnak tartja, mivel elképzelhető olyan eset, hogy éppen az újratárgyalt rész ütközik az Alaptörvénybe,<sup>361</sup> viszont az újratárgyalt jogszabály alkotmányossági felülvizsgálata esetén rögzített 10 napos ügyintézési határidő problémákat okozhat a felkészülés tekintetében, különösen abban az esetben, ha a korábbihoz képest lényegesen eltérő tartalmú előzetes normakontroll indítvány kerül benyújtásra.

A korábbi szabályok nem tették lehetővé az ún. „dupla vétót”, nevezetesen, ha az államfő visszaküldte megfontolásra a törvényhozásnak a törvényjavaslatot, akkor már nem kérhetette az Alkotmánybíróság eljárását. Az Alaptörvény ezzel szemben már lehetővé teszi ezt a jogintézményt. A köztársasági elnök alkotmányossági vétó indítványozását követően akkor is gyakorolhatja a politikai vétót, ha az Alkotmánybíróság nem állapította meg a támadott norma alkotmányellenességét. Ha az államfő által előterjesztett előzetes normakontroll alapján a testület Alaptörvénybe ütközést állapított meg, és ennek folytán az Országgyűlés újratárgyalta a törvényt, ismételten kérhető alkotmányossági vétó. Az Alaptörvény normaszövegéből ebben a tekintetben viszont az a következtetés vonható le, hogy az alkotmányozónak nem állt szándékában korlátlan mértékben kiterjeszteni a köztársasági elnök alkotmányossági vétójogát, amelyet az államfői jogállás változatlanul hagyása is megfelelően alátámaszt.<sup>362</sup>

Ha a köztársasági elnök egyet nem értése folytán visszaküldött törvényt az Országgyűlés módosítja, az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata kizárólag a módosított rendelkezések tekintetében vagy arra hivatkozással kérhető, hogy a törvény megalkotására vonatkozó, Alaptörvényben rögzített eljárási követelmények nem teljesültek. A normaszövegből az olvasható ki, hogy ilyen esetben mind az Országgyűlés, mind pedig az államfő kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását. Azonban, ha az Országgyűlés változatlan tartalommal fogadja el a köztársasági elnök által megfontolásra visszaküldött törvényjavaslatot, csak az államfő és csak az eljárási szabályok megsértése miatt fordulhat az Alkotmánybírósághoz.<sup>363</sup> Ez az a rendelkezés, amely meghaladottá

<sup>360</sup> Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés a) pontja; Abtv. 23/A. § (1) bekezdés.

<sup>361</sup> Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdés; TILK – NASZLADI i. m. 60.

<sup>362</sup> Kovács V. i. m. 89–90.

<sup>363</sup> Alaptörvény 6. cikk (9) bekezdés.

teszi a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatában foglaltakat, így a határozathoz fűzött különvélemények tekintendők irányadónak. Összességében a dupla vétó jogintézménye csupán feltételekkel, korlátozottan érvényesül.

Ha az Alkotmánybíróság Alaptörvénybe ütközést állapít meg, a törvényhozó újra kell tárgyalja a törvényjavaslatot az alaptörvény-ellenesség feloldására. Ellenkező esetben a törvény kötelező kihirdetésére kerül sor. A törvényhozó által indítványozott előzetes normakontroll esetén az Országgyűlés elnöke csak akkor írhatja alá az előterjesztés tárgyává tett törvényt, és küldheti meg a köztársasági elnöknek, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. Ha az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során nem állapítja meg a vitatott jogszabály alaptörvény-ellenességét, az államfő a törvényt haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését.<sup>364</sup>

Az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatályba lépését követő gyakorlatából hasonló megállapításokat tehetünk, mint a korábbi jogszabályok hatálya alattiból, nevezetesen, hogy – az indítványozói kör Országgyűléssel történő kibővítése ellenére – továbbra is a köztársasági elnök tesz kizárólag előzetes normakontroll eljárás lefolytatására irányuló előterjesztést, azonban nem gyakran, 2012 óta mindössze 7 alkalommal született ugyanis az államfő indítványára alkotmánybíróági döntés.<sup>365</sup> Ez a tény is alátámasztja azt, hogy az előzetes normakontroll a magyar hagyományok és az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint kivételes hatáskör, amelyet a testület korábban maga is megszorítóan értelmezett.<sup>366</sup>

## 2.2. Utólagos absztrakt normakontroll

Az utólagos absztrakt normakontroll az Alkotmánybíróság olyan hatásköre, amely az Alkotmányból közvetlenül levezethető volt,<sup>367</sup> különlegességét a bárki által, érdekeltség nélkül foganatosítható igényérvényesítés (*actio popularis*) adta.<sup>368</sup> Ez azonban nem volt mindig ilyen egyértelmű. A régi Abtv. első ter-

<sup>364</sup> Alaptörvény 6. cikk (3) és (7) bekezdés.

<sup>365</sup> 1/2013. (I. 7.) AB határozat; 3109/2014. (IV. 17.) AB végzés; 16/2015. (VI. 5.) AB határozat; 7/2016. (IV. 6.) AB határozat; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat; 1/2017. (I. 17.) AB határozat; 13/2018. (IX. 4.) AB határozat.

<sup>366</sup> CHRONOWSKI (2014B) i. m. 75.

<sup>367</sup> Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdéséből kizárólag ez a hatáskör vezethető le, mégpedig „kényszerítően” és „teljeskörűen”. Vö. 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41., 49.

<sup>368</sup> Országos szinten csak Belgiumban ismeretes a bármely állampolgár által indítványozható utólagos absztrakt normakontroll hatásköre, az érdekeltséget azonban igazolni kell, vö.

vezetei az utólagos elvont normakontrollra nem adtak az állampolgároknak indítványozási jogosultságot, az *actio popularis* bevezetése iránti igényt az Ellenzéki Kerekasztal nyújtotta be. Az Országgyűlés elé került végleges törvényjavaslat így ennek megfelelően tartalmazta, hogy az utólagos normakontrollt bárki kezdeményezheti, amely azonban nem terjedt ki az Alkotmány és annak módosítása felülvizsgálatának indítványozására.<sup>369</sup> Tetten érhetők tehát ebben a tekintetben Magyarország történelmi, politikai viszonyai. Az Alkotmánybíróság ugyanis az 1990. év elején jött létre, még az ugyanazon év tavaszán megtartott szabad választásokat megelőzően. Az Alkotmányt módosító 1989. évi XXXI. törvény rendelkezései, valamint a régi Abtv. 1. § b) pontja és 21. § (2) bekezdése értelmében pedig már a kezdetektől fogva lehetővé vált a testület számára, hogy vizsgálja az állampolgárok által, érdekeltség nélkül benyújtott utólagos absztrakt normakontroll indítványokat, amely nagy mértékben hozzájárult a magyar jog fejlesztéséhez. Mindezeknek köszönhetően az Alkotmánybíróság – e hatásköre gyakorlása okán is – a demokrácia előretolt bástyájának, a rendszerváltás szimbólumának tekinthető, amely elősegítette, erősítette a jogállami átmenet megvalósulását.

Az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárását tehát bárki kezdeményezhette. A testület eljárásának kezdeményezésére való jogosultság alkotmányos szabálya az indítványozó számára így jogot biztosított az általa kifogásolt jogszabályi rendelkezés Alkotmánybíróság által történő elbírálására.<sup>370</sup> Ez egy olyan alkotmányossági felülvizsgálat volt, amely jogszabály alkotmányellenességének kimondására és a norma megsemmisítésére vezethetett. Az Alkotmánybíróság egyik határozatában megállapította a jogalkotó azon szándékát, hogy az alkotmányozó hatalom az *actio popularis* az Abtv. 1. § b) pontja szerinti utólagos absztrakt normakontroll alkotmánybírósági hatásköréhez kívánta hozzákapcsolni. Az Alkotmányból viszont nem lehetett levezetni, hogy a populáris akció az Alkotmánybíróság további hatásköreire is megfelelően kiterjed, az Alkotmány ugyanis az utólagos normakontrollon

---

Belgium alkotmánya 142. cikk. A Belgiumban érvényesülő *actio popularis*ról ld. DE VISSER i. m. 208–211. Ezen kívül megemlítenéd, hogy Bajorország Tartomány Alkotmánybírósága is jogosult *actio popularis*ok elbírálására; az eljárás alapvetően költségmentes, azonban nem megengedett vagy nyilvánvalóan megalapozatlan indítvány esetén a testület 1.500 € illeték megfizetésére kötelezheti az indítvány benyújtóját, amely csökkentheti a magánszemélyek részéről az indítványozási kedvet, vö. Bajorország alkotmánya 98. cikk 4. mondat, Bajor Alkotmánybíróságról szóló törvény 55. cikk.

<sup>369</sup> Vö. 6.4.1. pontban foglaltakat.

<sup>370</sup> TLK (2008) i. m. 75.

kívüli esetekre nem tette lehetővé a bárki általi indítványozási jogosultságot,<sup>371</sup> ebbe a körbe tartozik az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata.

Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata az Alkotmány hatálya alatt még teljes egészében az Alkotmánybíróság hatásköre volt. Ez annyiban nem volt meglepő, hogy a rendszerváltás után több, Közép-Kelet-Európában létrejött alkotmánybíróság számára lehetővé vált az alacsonyabb szintű jogforrások alkotmányossági szempontú felülvizsgálata.<sup>372</sup> Ebben a tekintetben az Osztrák Alkotmánybíróság szolgált mintául, ahol a tartományi hatóságok, illetve a községi felügyeleti hatóságok rendeleteivel szemben is helye volt a Verfassungsgerichtshof eljárása kezdeményezésének.<sup>373</sup> Georg Brunner szerint viszont Közép-Kelet-Európában a magyar testület rendelkezett a legszélesebb hatáskörrel.<sup>374</sup>

Azért volt nagyon jelentős az önkormányzati rendeletek Alkotmánybíróság általi felülvizsgálata lehetőségének biztosítása, mert ennek segítségével lehetett pontosan meghatározni a helyi jogalkotás – amely feladat gyakorlására kizárólag az önkormányzat képviselő-testülete jogosult – mozgásterét, és a rendeletek jogsértő szabályozásával szemben védelmet biztosított a választópolgárok számára.<sup>375</sup> Volt azonban olyan álláspont is, amely szerint ugyan az Alkotmánybíróság az alkotmányba vagy törvénybe ütköző önkormányzati rendelet megsemmisítésével védelmet nyújt a képviselő-testület visszaélésszerű jogalkotó hatalmával szemben, de az egyénnek okozott konkrét sérelem orvoslására nem képes.<sup>376</sup>

Az indítványokat 1994-ig a köztársasági megbízott,<sup>377</sup> ezt követően a közigazgatási hivatal vezetője terjeszthette elő. Ez egy elhatárolási alap az *actio popularis*tól.<sup>378</sup> Viszont az önkormányzati rendeletek utólagos felülvizsgálatát

<sup>371</sup> 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41., 44–46.

<sup>372</sup> Köztük Csehország, Horvátország, Románia, Szlovákia és Szlovénia.

<sup>373</sup> Osztrák alkotmány 139. cikk, Ausztria Alkotmánybíróságáról szóló törvény (VfGG) 57–61a. §. Franciaországban és Németországban ezzel szemben közigazgatási bíróság látja el az önkormányzati rendeletek alkotmányossági szempontú, absztrakt felülvizsgálatát. Franciaországban a közigazgatási bíróság absztrakt normakontroll hatáskörét igen széles terjedelemben gyakorolja. A német közigazgatási bíróság közvetve alkotmánybíráskodás jellegű feladatot is ellát, mivel a kifogásolt norma alapjogokkal, alkotmánnyal, uniós joggal, illetve tartományi törvényekkel való összhangját vizsgálja. Ld. részletesen: DARÁK–PATYI i. m. 83.

<sup>374</sup> BRUNNER i. m. 165.

<sup>375</sup> BEKÉNYI i. m. 76–80.

<sup>376</sup> KOVÁCS–TÉREY i. m. 75.

<sup>377</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés a) pont; SÓLYOM L. (2001) i. m. 768.

<sup>378</sup> TILK (2008) i. m. 174–175.

már bárki jogosult volt kezdeményezni.<sup>379</sup> A testületen belül létrehoztak egy háromtagú, közjogászokból álló „speciális közjogi tanácsot”, amely az önkormányzati rendeletek és nem egyedi aktusok kontrollját végezte.<sup>380</sup> Ennek következtében kis túlzással arról beszélhetünk, hogy – Sólyom László szavaival élve – az Alkotmánybíróságon belül egy valódi közigazgatási bíróság működött, amely az önkormányzati rendeletek törvényessége felülvizsgálatának legfőbb szerve volt, és saját joggyakorlatát is relatív autonómiával fejlesztette.<sup>381</sup>

„Az Alkotmánybíróság a normakontroll során nem az elnevezése, hanem a tartalma alapján döntötte el, hogy az adott aktus normának minősül-e, s fennáll-e a hatásköre az alkotmányossági-és törvényességi vizsgálatra. Így pl. a 17/1997. (II. 28.) AB határozat visszautasított önkormányzati rendeletbe foglalt olyan rendelkezés vizsgálatát, amely tartalmában egyedi képviselő-testületi határozatnak minősült (ABH 1997, 468, 469). Az önkormányzati rendeletbe foglalt egyedi döntés alkotmányossági-és törvényességi vizsgálatának hatáskör hiányában történő megtagadása mögött az az alkotmányos feladatmegosztás állt, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik minden normatív és a bíróságok hatáskörébe tartozik minden egyedi döntés vizsgálata.”<sup>382</sup>

Az Alkotmánybíróság azonban rendkívül túlterheltté vált a megtámadott önkormányzati rendeletek nagy száma miatt,<sup>383</sup> amelynek következtében már maga a testület megfogalmazta azon álláspontját, mely szerint a régi Abtv. módosítása esetén az önkormányzatokat érintő hatásköröket a rendesbíróságok – nevezetesen a Legfelsőbb Bíróság – közigazgatási tanácsaira ruházzák át, amelyek helyben és kellő ismeretanyag birtokában tudnák elbírálni a kérdést. Ez Holló András elméletét tükrözte: véleménye szerint ugyanis a Legfelsőbb Bíróság és az Alkotmánybíróság eljárása egymásra kell épüljön.<sup>384</sup> E szemlélet hátránya – amely miatt később a testület vonakodott ettől a megoldástól –, hogy kettős alkotmányértelmezés veszélye alakulna ki, és ennek következtében csak

<sup>379</sup> Alkotmány 35. § (2) bekezdés, 37. § (3) bekezdés, 44/A. § (2) bekezdés.

<sup>380</sup> SÓLYOM L. (2001) i. m. 773.

<sup>381</sup> SÓLYOM L. (2001) i. m. 772.

<sup>382</sup> Köf. 5.047/2013/3. számú határozat, Indokolás, II. rész, 1. pont.

<sup>383</sup> Az Alkotmánybíróság eljárásának tárgya az önkormányzati jogok védelme és értelmezése, döntő többségében viszont a törvényt végrehajtó rendeletek jogforrási hierarchiába illeszkedésének vizsgálata volt. Ld. HOLLÓ (2010) i. m. 115–116.

<sup>384</sup> BENE i. m.

a helyi önkormányzati rendeletek törvényességének felülvizsgálatáról mondana le az Alkotmánybíróság, az alkotmányellenesség vizsgálatára vonatkozó hatáskört viszont megtartotta volna.<sup>385</sup> Darák Péter és Patyi András álláspontja szerint azonban az Alkotmánybíróság túlterheltségét nem az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának hatásköre okozta – amelyek során a háromtagú tanács meglehetősen gyorsan tudott érdemi határozatot hozni –, hanem a választási eljárások során hozott határozatok ellen benyújtott kifogások elbírálása.<sup>386</sup>

Egyet lehet érteni utóbbi jogtudósok azon nézetével, megállapításával, hogy az Alkotmánybíróság ügyeinek kiemelt hányadát nem az önkormányzati rendeletekkel összefüggő alkotmányjogi jogviták adták, hanem ügyeinek döntő többségét (80%-át) a bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll tette ki, megnehezítve azt, hogy a testület a valódi ügyekkel megfelelő időt szánva tudjon foglalkozni. A jelentős ügyteher okán a hatáskör szabályozásának megváltoztatásával összefüggő elképzelések viszonylag korán megjelentek.

Lábady Tamás azt az álláspontot fogalmazta meg, hogy mivel rendkívül sok beadvány érkezett az Alkotmánybírósághoz,<sup>387</sup> amelyek nem érintették az egész szabályozási területet, emiatt „vaktában torpedózó populáris kereseteknek” nevezte az indítványokat, amelyek közvetve olyan jogszabályokat semmisítettek meg, amelynek következtében joghézag keletkezett. Ezen hatáson kívül pedig a néhai alkotmánybíró véleménye szerint az *actio popularis* további következménye, hogy az alkotmánybíróság nem tudta rendeltetésének megfelelően ellátni alapjogvédelmi, és ebből következően alkotmányvédelmi funkcióját. Álláspontja szerint az *actio popularis* jogintézményét törvényi korlátok közé kellett volna szorítani, tekintettel arra, hogy az eljárás költség-és illetékmentes volt, valamint jogi képviselő sem volt szükséges az indítványozáshoz. E típusú hatáskör az akkori gyakorlathoz képest igen kivételes volt, mivel bármely jogszabály alkotmányossági kontrollját, érdekeltiség nélkül lehetett megindítani.<sup>388</sup>

Fontos alkotmányossági kérdés volt továbbá, hogy a jogegységi határozatok utólagos normakontroll tárgyai lehettek-e, mivel sem az Alkotmány, sem a régen hatályos jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) nem nevesítette jogszabálynak, azonban normatív tartalommal rendelkeztek. Éppen e normatív

<sup>385</sup> SÓLYOM L. (2001) i. m. 344., 103. lj.

<sup>386</sup> DARÁK–PATYI i. m. 86.

<sup>387</sup> LÁBADY Tamás szerint az *actio popularis* az Alkotmánybíróságot az állampolgári panaszok gyűjtőhelyévé tette. Ld. LÁBADY (1992) i. m. 287.

<sup>388</sup> Épp emiatt kifogásolta e hatáskört Lábady Tamás, aki szerint szükséges lett volna az érdeksérelem vagy jogsérelem fennállását igazolni, egyfajta korlátozásként. Ld. LÁBADY (1992) i. m. 288.

tartalom okán minősítette az Alkotmánybíróság a jogegységi határozatokat alkotmányossági szempontú felülvizsgálatra alkalmas szabályoknak, így amennyiben a megtámadott jogegységi határozat alkotmányellenes volt, a testület megsemmisítette azt. Ez került tételesen kimondásra a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban: az Alkotmánybíróság a gyakorlatában alkalmazott „élő jog” elméletére alapítva megállapította, hogy egy adott jogszabály élő tartalma a jogegységi határozat. Így, ha utólagos normakontroll eljárás lefolytatása esetén a vizsgált jogszabályhoz jogegységi határozat kapcsolódik, szükségképpen vizsgálhatóvá válik maga a jogegységi határozat is. Mindebből az következik, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a jogegységi határozatok alkotmányosságának vizsgálata, ha pedig az alkotmányellenes, annak megállapítása. Az Alkotmánybíróság ezen jogköre azonban nem sértheti a bírói függetlenséget, ezért tényként kezeli, hogy a jogszabály tartalma az, amit a jogegységi határozat annak tulajdonított, a testület nem adhat ezzel konkuráló értelmezést. Rögzítette viszont az Alkotmánybíróság, hogy a jogegységi határozatok alkotmányossági felülvizsgálata, nemcsak absztrakt normakontroll, hanem bírói kezdeményezés útján is kérhető,<sup>389</sup> továbbá érdemben vizsgálta az ilyen irányú régi alkotmányjogi panasz indítványokat is.<sup>390</sup>

Az Alkotmánybíróság a kifogásolt jogszabály alkotmányellenességének megállapítása esetén főszabály szerint annak megsemmisítéséről rendelkezett, már nem hatályos norma tekintetében pedig az alkalmazásának tilalmát rendelte el, ez utóbbi azonos hatályú volt a megsemmisítéssel. A jogszabály alapesetben *ex nunc* hatállyal, azaz a testület határozatának közzétételének napján veszítette hatályát, ez szolgálta ugyanis leginkább a jogbiztonságot. Kivételesen sor kerülhetett visszamenőleges, *ex tunc* hatályú megsemmisítésre: egyrészt, ha a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja, másrészt, az Alkotmánybíróság köteles elrendelni a jogerős határozattal lezárt büntetőeljárás felülvizsgálatát, amennyiben az elítélt még nem mentesült a hátrányos jogkövetkezmények alól, és a megsemmisítés az elítéltre nézve kedvezőbb jogkövetkezménnyel járna. A megsemmisítés harmadik módja a *pro futuro*, a jövőbeli hatállyal történő megsemmisítés, amelynek keretében a testület egy meghatározott határidőt biztosít a jogalkotó számára az alkotmányellenesség feloldására, új szabályozás kialakítására, minderről a

<sup>389</sup> 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504., 513–514.

<sup>390</sup> 72/2006. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 786., 794–795.



szabályozatlanság elkerülése, és a jogbiztonság érvényesülése érdekében dönt az Alkotmánybíróság.<sup>391</sup>

Összességében elmondható, hogy az Alkotmány hatálya alatt érvényesülő utólagos absztrakt normakontroll, azon belül is konkrétan az *actio popularis* jogintézménye nem osztrák import volt, viszont nem vitatható, hogy a magyarországi alkotmánybíráskodás a Kelsen kodifikálta osztrák, és az ezen alapuló német alkotmánybíróági hatásköröket és eljárási rendet követte.<sup>392</sup> Annál is inkább érdemes e helyen említést tenni Kelsenről, mivel az osztrák-amerikai jogtudós használta először az *actio popularis* fogalmát alkotmányjogi kontextusban: álláspontja szerint e jogintézmény a legalkalmasabb egy alkotmányellenes norma kiszűrésére. Ennek ellenére nem tartotta szükségesnek túl széles körben meghatározni az *actio popularis* kereteit, nézete szerint ugyanis ebben az esetben az alkotmánybírósgot elárasztanák az ilyen irányú indítványok, ügyek.<sup>393</sup>

Az Alkotmány és a régi Abtv. hatálya alatt, illetve az Alkotmánybíróság ez idő alatti gyakorlatában az utólagos (absztrakt) normakontroll a legfontosabb, egyben legnagyobb ügyteherrel járó alkotmánybíróági hatáskör volt. Olyan széles volt ebben a tekintetben a testület jogköre, amely Európában és a világon is kivételesnek volt tekinthető. Ez a hatás főként az *actio popularis* eredménye volt. Sólyom László vélekedése szerint viszont az *actio popularis* lehetősége és a testület aktivizmusa szinte lehetetlenné tette a jogfejlesztés összehangolását a törvényhozóval és a kormányzattal.<sup>394</sup> Más aspektusból vizsgálva azonban az *actio popularis* a demokácia jelentős vívmányának tekinthető,<sup>395</sup> mivel biztosította, hogy a törvényhozónak nem csak az alkotmánybíróági megsemmisítés veszélyére kellett ügyelnie, hanem arra is, hogy „bárki” kontrollálhatja a tevékenységét az alkotmányossági ellenőrzés kezdeményezésével, amely a jogalkotótól kiemelt elővigyázatosságot, alkotmányos fegyelmet követelt meg.<sup>396</sup> Alkotmányos demokráciákban a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálhatóságának lehetősége ugyanis részben azzal igazolható, hogy a törvényhozó ellenőrzése az Alkotmánybíróság közreműködésével visszacsatolható a néphez. Ekképp közügynek minősül, hogy a közhatalom betartsa az alkotmányos korlátokat, ezért lép fel a „bárki”, akinek kezdeményezésére az Alkotmánybíróság

<sup>391</sup> HOLLÓ (1997) i. m. 50–51.; TILK (2008) i. m. 85–86.

<sup>392</sup> HALMAI (2005) i. m. 5.

<sup>393</sup> GÁRDOS-OROSZ (2012B) i. m. 305.

<sup>394</sup> SÓLYOM L. (2001) i. m. 257.

<sup>395</sup> BALOGH (2010) i. m. 62.

<sup>396</sup> CHRONOWSKI (2014B) i. m. 73.

az alkotmányellenes törvényt – a népképviselőt termékét – megsemmisíti. Ez a rendszer húsz éven keresztül eredményesen működött, főként annak tükrében, hogy ítélezés összeroppanásával szemben megfogalmazott félelmek nem váltak valóra.<sup>397</sup> Mindezekből következően megfelelő szabályozás kialakítása mellett az *actio popularis* és az alkotmányjogi panasz egyidejűleg is életképes.<sup>398</sup>

Az utólagos absztrakt normakontroll indítványozói körének lehető legteljesebbé tétele azonban egy meglehetősen Janus-arcú helyzetet teremtett: egyrészt azt a látszatot keltette, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörei igen erősek, noha ténylegesen csupán arról volt szó, hogy bárki, jogi érdek igazolása nélkül, a jogrend inkoherenciája miatti aggodalma következtében a testülethez fordulhatott.<sup>399</sup> Ezen ellentmondásos helyzet, a jogirodalomban kialakult viták, valamint az a tény, hogy az *actio popularis* érdemben betöltötte jogfejlesztő hivatását,<sup>400</sup> indokolta, hogy e hatáskör szabályozása drasztikusan megváltozzék. Ez 2012-ben, az Alaptörvény, valamint az Abtv. hatálybalépésével meg is történt, paradigmaváltást eredményezve: a főszabály és a kivétel viszonya jelentősen megváltozott, az absztrakt normakontroll háttérbe szorult, így az alkotmánybíráskodás immár a konkrét normakontrollra, pontosabban a valódi alkotmányjogi panaszra hangsúlyozódik.<sup>401</sup>

Az Alaptörvény és az Abtv. megalkotása során ugyanis az alkotmányozó/jogalkotó elsődleges célja a kezdeményezői kör meghatározásánál a hatékony alkotmánybíráskodás érvényesítése volt. Az Alaptörvény eredeti javaslata csupán a Kormány és az országgyűlési képviselők egynegyede indítványozási jogát kívánta biztosítani a korábban bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll helyett. Azáltal viszont, hogy e szervek egyértelműen politikai szereplők, az utólagos absztrakt normakontroll teljesen átpolitizálódott volna,<sup>402</sup> kiüresítve az Alkotmánybíróság ezen hatáskörét. Az Alaptörvény hatályba

<sup>397</sup> BALOGH (2010) i. m. 62.

<sup>398</sup> GÁRDOS-OROSZ (2014A) i. m. 85.

<sup>399</sup> PACZOLAY (2012) i. m. 67.

<sup>400</sup> Az Alkotmánybíróság ebben az időszakban, az *actio popularis* alapján lefolytatott utólagos normakontroll eljárásokban hozott olyan határozatokat, amelyekkel hozzájárult több jogállami intézmény tartalmának meghatározásához, kibővítéséhez, a magyar alkotmányjog hagyományai, alapelvei figyelembevételével az alkotmányos szabályozás hiányosságainak pótlásához. Olyan alaphatározatok születtek, amelyek a jogállami Magyarország kialakításához vezettek, úgy mint a közigazgatási hatóságok határozatainak bírósági felülvizsgálata, vagy a halálbüntetés eltörlése. Vö. KELEMEN R. i. m. 122.; SOMODY-VISSY i. m. 98.

<sup>401</sup> CSINK (2014) i. m. 119.

<sup>402</sup> KELEMEN R. i. m. 127.

lépett normaszövegébe végül – a Velencei Bizottság ajánlásában<sup>403</sup> foglaltak figyelembevételével – az alapvető jogok biztosa is bekerült a jogosultak körébe, kompenzálандó az *actio popularis* megszűnéséből eredő következményeket.<sup>404</sup>

A Kormány és a parlamenti képviselők egyneként előterjesztése alapvetően politikai aktusoknak tekinthetők, mivel a Kormány csupán abban az esetben fordul az Alkotmánybírósághoz, amennyiben az előző kormányzati ciklusokban elfogadott sarkalatos törvény megsemmisítését célozza, mivel gyakorlatilag nem képzelhető el az az eset, hogy a Kormány az általa vagy az országgyűlési többség által elfogadott jogszabállyal szemben az Alkotmánybíróság normakontroll eljárását kezdeményezné. Egyebekben pedig saját hatáskörben, valamint az Országgyűlés jogalkotása folytán tudja orvosolni az esetlegesen felmerülő alaptörvény-ellenességet.<sup>405</sup> Másrészt az országgyűlési képviselők indítványozási jogosultsága alapvető ellenzéki jog, amelynek rendeltetése, hogy a parlamenti ellenzék az Alkotmánybíróság előtt vitathassa a kormányzati többség által elfogadott normákat.<sup>406</sup>

Az indítványozásra jogosultak körének ilyen mértékű leszűkítése következtében az alapvető jogok biztosának Alkotmánybírósághoz fordulási jogköre kiemelt jelentőségűvé vált, tekintettel arra, hogy az ombudsman lett az egyetlen, aki az Alkotmánybíróság előtt jogszabály alapjogsértésben meg nem nyilvánuló alaptörvény-ellenességét vitathatja, vagy alapjogsérelem megelőzése érdekében fordulhat a testülethez.<sup>407</sup> Hangsúlyozta azonban az Abtv. indokolása, hogy az alapvető jogok biztosa indítványa nem jelentheti a hozzá érkező panaszok egyszerű áttételét, visszaszivárogtatva ennek következtében a jogrendszerbe az *actio popularis* jogintézményét. Az ombudsman ugyanis egyfajta közvetítő szereppel rendelkezik (mivel panaszok alapján jár el), de egyben szűrő funkciót is ellát e vonatkozásban, hiszen az Abtv. szerint az alkotmányellenességnek az ombudsman vélekedése alapján is léteznie kell, így az alapvető jogok biztosa előzetes állásfoglalásához kötött a testület eljárása. Ez azonban azt eredményezheti, hogy az absztrakt normakontroll egyre inkább konkrét normakontroll jellegűvé változhat. Az alapvető jogok biztosa egyik lehetősége az utólagos normakontroll eljárás kezdeményezésére, hogy az előtte folyamatban lévő ügyében véli felfedezni egy jogszabály alkotmányellenességét, amely már a

<sup>403</sup> Velencei Bizottság 614/2011. számú állásfoglalása, 17. oldal.

<sup>404</sup> CHRONOWSKI (2014b) i. m. 73.

<sup>405</sup> GÁRDOS-OROSZ (2016) i. m. 466. TILK-NASZLADI i. m. 61–62.

<sup>406</sup> CSINK (2014) i. m. 119.

<sup>407</sup> SOMODY (2012) i. m. 115.

korábbi szabályozás hatálya alatt is megvolt. Másrészt egyfajta közvetítővé válik a panaszos és az Alkotmánybíróság között, konkrét jogsérelem hiányában indítványozva a testület eljárását. Ez utóbbi lehetőség azonban az Abtv. indokolásában foglaltakhoz vezetne,<sup>408</sup> éppen ahhoz, amit a jogalkotó elkerülni kívánt. Korábban, még az *actio popularis* idején az ombudsman ritkán élt az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségével, ennek indoka egyrészt az volt, hogy jellemzően közvetlenül a törvényhozót kereste meg a jogsérelem orvoslásával, másrészt magának a bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll eljárásnak megléte.<sup>409</sup> A szabályozás megváltozása folytán az alapvető jogok biztosa magára vállalhatta volna az általános, sokakat érintő alapjogi ügyekben az indítványozó szerepkörét, a gyakorlat azonban arra enged következtetni, hogy ezen lehetőségével a biztos kevésbé él.<sup>410</sup>

A negyedik Alaptörvény-módosítás ismét bővítette az indítványozók körét, bevezetve a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész előterjesztési jogát. A gyakorlat azt tükrözi, hogy ezen előterjesztésre jogosult szervek leginkább a saját szervezetét és működését érintő, valamint a jogalkalmazás során felmerülő alkotmányossági ügyek tekintetében fordulnak az Alkotmánybírósághoz.<sup>411</sup>

Az előbbieken említett indítványozásra jogosult szervek az Alaptörvénnyel és annak módosításával összefüggésben kizárólag a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó eljárási szabályok megsértése okán – az Abtv. 52. § (1a) bekezdése szerinti határozott kérelmet tartalmazó indítvánnyal –, a kihirdetéstől számított 30 napon belül terjeszthetnek elő kérelmet a testülethez. Az Alkotmánybíróság soron kívül, de legkésőbb 30 napon belül, teljes ülésen<sup>412</sup> bírálja el az ilyen irányú indítványt. Eljárási szabálysértés megállapítása esetén pedig a testület a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal megsemmisíti a kifogásolt normát.<sup>413</sup>

Mindezek tükrében megállapítható, hogy az Alaptörvény hatályba lépését követően az alkotmányos rend érdekében fellépő, egyedi ügyben nem közvetlenül

<sup>408</sup> TILK–NASZLADI i. m. 63.

<sup>409</sup> CSINK (2014) i. m. 119.

<sup>410</sup> Az alapvető jogok biztosa az Alaptörvény hatálybalépését követő évben fordult gyakrabban az Alkotmánybírósághoz, a 2016. év óta viszont mindösszesen két alkalommal, ld. 7/2017. (IV. 18.) AB határozat, illetve 14/2020. (VII. 6.) AB határozat. Az alapvető jogok biztosa és az Alkotmánybíróság kapcsolatáról, az ombudsman indítványozási jogáról ld. CSINK (2016) i. m. 610–611.

<sup>411</sup> Vö. 12/2017. (VI. 19.) AB határozat, 19/2018. (XI. 12.) AB határozat, II/01759/2018. számú ügy.

<sup>412</sup> Abtv. 50. § (2) bekezdés a) pontja.

<sup>413</sup> Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pontja és (6) bekezdése; Abtv. 24–24/A. § és 45. § (1a) bekezdés.

érintett ügyfél csak *amicus curiae* formájában, egy konkrét, folyamatban lévő ügyhöz kapcsolódóan hozhatja tudomására alkotmányjogi álláspontját, alkotmányossági aggályait, tekintettel arra, hogy önálló indítványozási jogosultsága nincs.<sup>414</sup> Megjegyzendő, hogy ugyan megszűnt az *actio popularis* jogintézménye, az Abtv. 71. § (1) és (3) bekezdésének együttes értelmezése lehetőséget adott arra, hogy a korábbi ilyen jellegű indítványokat a kérelmezők kivételes alkotmányjogi panasz formájában nyújtsák be (2012. március 31. napjáig), ha új panaszukat a kivételes alkotmányjogi panaszra irányadó szabályoknak megfelelően terjesztik elő, tekintettel arra, hogy nem volt szükség folyamatban lévő peres vagy nemperes eljárásra. A kivételes alkotmányjogi panasz ugyanis lehetőséget nyújt a panaszos számára arra, hogy megtámadhasson jogszabályokat, ha az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be.<sup>415</sup> Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy mivel a kivételes panasz „közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális (jelenvaló) sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól.”<sup>416</sup> Különösen a közvetlen érintettség feltételének kellett teljesülnie.<sup>417</sup> Ezen kívül a jogsérelemnek ténylegesnek, aktuálisnak, és nem csak valószínűsíthetőnek kellett lennie.<sup>418</sup> Jövőben bekövetkező jogsértés megelőzésére hivatkozva nem volt előterjeszthető ilyen indítvány.<sup>419</sup> Az Abtv. 71. § (1) és (3) bekezdése alapján kivételes alkotmányjogi panasszá váló indítvány benyújtására összesen 224 alkalommal került sor,<sup>420</sup> azonban ezek csupán elenyésző arányban vezettek eredményre.<sup>421</sup>

Az Alkotmánybíróság valamennyi jogszabály vizsgálatára jogosult, ez a közjogi szervezetszabályozó eszközökre is megfelelően kiterjed, önkormányzati rendelet esetén viszont csak akkor, ha az közvetlenül sérti az Alaptörvényt. Ha az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközik, a Kúria egy újonnan létrehozott szerve, az Önkormányzati Tanács jogosult eljárni a kormányhivatal

<sup>414</sup> GÁRDOS-OROSZ (2016) i. m. 466.

<sup>415</sup> Abtv. 26. § (2) bekezdés.

<sup>416</sup> 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18].

<sup>417</sup> BITSKEY–GÁRDOS-OROSZ i. m. 90.

<sup>418</sup> Ld. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61].

<sup>419</sup> KELEMEN K. i. m. 90.

<sup>420</sup> Ld. [https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/08/ugyforgalom\\_2012\\_december\\_31.pdf](https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/08/ugyforgalom_2012_december_31.pdf)

<sup>421</sup> Mindössze 2 alkalommal, ld. 6/2013. (III. 1.) AB határozat, 24/2014. (VII. 22.) AB határozat. Egyebekben kisebb részt el-, nagyobb részt pedig visszautasító határozatokat hozott az Alkotmánybíróság az *actio popularis*-ból kivételes alkotmányjogi panasszá váló indítványok vonatkozásában.

vagy bírói kezdeményezés alapján.<sup>422</sup> A jogirodalomban felmerült igényt,<sup>423</sup> egyben a kialakított alkotmánybíróági gyakorlatot ültette át a jogalkotó a jogegységi határozatok tekintetében azzal, hogy az Abtv. konkrétan nevesíti az Alkotmánybíróság jogegységi határozatok alkotmányossági szempontú felülvizsgálatának jogkörét,<sup>424</sup> ennek révén biztosítva az Alaptörvény egységes értelmezését. E megoldással a törvényhozó lezárta a 42/2005. (XI. 14.) AB határozat meghozatala következtében kialakult vitás helyzetet, amelyet a testületnek e hatáskör-értelmező határozata váltott ki.

Az Alaptörvény az utólagos absztrakt normakontroll hatáskört – a bírói kezdeményezés, a régi alkotmányjogi panasz, valamint az Abtv. 26. § (1) bekezdésében szabályozott, ún. régi alkotmányjogi panasz mellett<sup>425</sup> – a közpénzügyek tekintetében sajátosan szabályozza, ugyanis az Alkotmánybíróság eljárásának korlátját képezi az a körülmény, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja: a testület e hatásköreit a költségvetéssel összefüggésben, a pénzügyi jellegű befizetések vonatkozásában csupán korlátozottan gyakorolhatja, kizárólag abban az esetben, ha e jogszabályok az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt jogokat érintik, és csak ezek sérelme miatt semmisítheti meg. E korlátozás nem alkalmazható akkor, ha a törvény megalkotásával és kihirdetésével kapcsolatos, Alaptörvényben meghatározott eljárási követelmények nem teljesültek. Az Alkotmánybíróság ezt a – tartalmilag már az Alkotmány hatálya alatt is érvényesülő – jogszabályhelyet akként értelmezte, hogy a költségvetési előirányzatokat meghatározó és államszervezeten belüli pénz felhasználását tartalmazó törvények esetében tekintette alkalmazhatónak.<sup>426</sup> Az Alaptörvény negyedik módosítása ezt az Európában példa nélküli korlátozást tovább szigorította azzal, hogy az Alaptörvény 37. cikkét kiegészítette az (5) bekezdéssel, amely szerint azon törvényi rendelkezéseket, amelyek a

<sup>422</sup> A Kúria Önkormányzati Tanácsa önkormányzati rendeletek törvényessége felülvizsgálatának hatásköréről ld. MANHERTZ (2018A) i. m. 49–52.

<sup>423</sup> BALOGH (2010) i. m. 63.

<sup>424</sup> Abtv. 37. § (2) bekezdés.

<sup>425</sup> Bár az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése utal az Abtv. 27. §-ában szabályozott, a bírói döntéssel szemben benyújtható, ún. valódi alkotmányjogi panasz hatáskörére is, azonban a pénzügyi tárgyú törvényekre való korlátozódás okán ezen alaptörvényi rendelkezés az alkotmányjogi panasz e típusára nem feltétlenül vonatkoztatható.

<sup>426</sup> A közpénzügyekkel összefüggő hatáskör-korlátozás értelmezésének alakulásáról vö. 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [14]–[19], ABH 2012, 229., 234–235.

fent említett gazdasági környezetben kerültek kihirdetésre, akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.<sup>427</sup>

A másik jogi korlátja az Alkotmánybíróság utólagos absztrakt normakontroll eljárásának a *res iudicata*, amely a régi ügyrend szabályozása szerint az alkotmánybírósági eljárás megszüntetését eredményezte, egyrészt abban az esetben, ha a testület az újabb indítványban foglalt kérelmet – ugyanazon okok alapján – érdemben már elbírálta, másrészt akkor, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányult, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kérte az alkotmánysértést megállapítani („ítélt dolog”).<sup>428</sup> Az utóbbi eset kifejezetten a normakontroll tekintetében szabályozta a *res iudicata*-t, amelyet értelmét tekintve az Abtv. normaszövege is átvett, annyiban kiegészítve, hogy *res iudicata* megállapításának nincs helye, ha az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak.<sup>429</sup> Az azonos jogszabály fogalma ebben a vonatkozásban azt jelentette, hogy az indítványozó ugyanannak a jogszabálynak ugyanazt a változatlan tartalmú rendelkezését kifogásolja, természetesen az egyéb feltételek megjelölésével.<sup>430</sup> Az Alkotmánybíróság abban az esetben minősített egy indítványt itélt dolognak, ha ugyanazon jogszabályhelyre irányul, azonos okból<sup>431</sup> vagy összefüggésben, illetve azonos időszakra vonatkozóan ismételten kerül előterjesztésre,<sup>432</sup> tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság egy ügyben hozott érdemi döntése magát a testületet is köti.<sup>433</sup> Ítélt dolog megállapítása esetén a testület az indítványt

<sup>427</sup> Eredetileg már az Átmeneti rendelkezések 27. cikke is tartalmazta ezt a szabályozást, amelyet az Alkotmánybíróság a 6.4.2.1. alfejezetben rögzített 45/2012. (XII. 29.) AB határozatával megsemmisített. Ezt követően az alkotmányozó az Alaptörvény negyedik módosítását e normaszöveget változatlan tartalommal fogadta el.

<sup>428</sup> Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § b)–c) pontja.

<sup>429</sup> Abtv. 24. § (3) bekezdés.

<sup>430</sup> TILK (2008) i. m. 231.

<sup>431</sup> 66/1995. (XI. 24.) AB határozat.

<sup>432</sup> 145/B/1997. AB határozat.

<sup>433</sup> Vö. 1620/B/1991. AB végzés, ABH 1991, 972., 973.; 1097/B/1993. AB határozat; 35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200., 212.; 145/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 677., 680.; 938/D/1998. AB végzés, ABH 2000, 1071., 1072.; 846/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1888., 1891.; 794/D/2004. AB határozat, ABH 2005, 1496.; 47/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 581., 588.; 712/B/2003. AB végzés, ABH 2007, 2824., 2825.; 902/B/2003. AB határozat, ABH 2008, 2025., 2027.; 104/2009. (X. 30) AB határozat, ABH 2009, 894., 916.; 1065/B/2007. AB határozat, ABH 2010, 1734., 1736.; 1464/B/2007. AB határozat, ABH 2011, 1778., 1781.

visszautasítja,<sup>434</sup> vagy az eljárást megszünteti.<sup>435</sup> *Res iudicata* miatti megszüntetés következtében a korábban alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály alkalmazhatóságának kizárására irányuló kérelem nem bírálható el.<sup>436</sup>

Ha az Alkotmánybíróság a támadott, hatályos jogszabály vagy rendelkezése alaptörvény-ellenességét állapítja meg, a normát a testület teljes ülésen<sup>437</sup> megsemmisíti, ellenkező esetben az indítványt elutasítja. Hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenessége akkor állapítható meg, ha azt egy adott konkrét ügyben alkalmazni kellene.<sup>438</sup> A megsemmisített jogszabály vagy annak rendelkezése a Magyar Közlönyben történő közzétételét követő napon veszti hatályát.

Ami az Alkotmánybíróság ügyforgalmi adataiból tükröződik, hogy az új ügyek száma a korábbiakhoz képest jelentősen lecsökkent, az indítványozásra jogosultak meglehetősen passzívnak bizonyulnak az utólagos absztrakt normakontroll eljárás kezdeményezésében: a 2012 előtti évenkénti több száz helyett most már az új ügyek száma az évi tízet sem éri el,<sup>439</sup> és legtöbbször az alapvető jogok biztosa fordul utólagos absztrakt normakontroll indítvánnyal az Alkotmánybírósághoz. Az Alaptörvény és az Abtv. hatálybalépése, valamint az *actio popularis* megszüntetése így azt eredményezte, hogy míg korábban a jogalkotó és az Alkotmánybíróság között volt szoros, intenzív a kapcsolat, a hatályos szabályozás értelmében a rendesbíróságok és a testület kapcsolata mélyül egyre jobban,<sup>440</sup> a jogalkotás kontrollja helyett ugyanis a jogalkalmazás kontrollja érvényesül a jelenleg hatályos rendszerben.<sup>441</sup> Mindez arra tekintettel volt indokolt, hogy azon mércéket, amelyeket az Alkotmánybíróság kidolgozott, és a jogalkotóval szemben alkalmazott, a körülmények megváltozása folytán már nem lehetett változatlanul alkalmazni, s mivel az Alkotmánybíróság nem

<sup>434</sup> 3013/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [11]–[12].

<sup>435</sup> Vö. 442/D/2000. AB végzés, ABH 2003, 1843., 1845.; 466/B/2007. AB határozat, ABH 2010, 1685., 1695.; 3128/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [20]; 3191/2015. (X. 7.) AB végzés, Indokolás [9].

<sup>436</sup> Vö. 442/D/2000. AB végzés, ABH 2003, 1843., 1846.; 1031/D/2004. AB határozat, ABH 2005, 1313., 1314.

<sup>437</sup> Abtv. 50. § (2) bekezdés b) pont; az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tű. határozat (a továbbiakban: AB Ügyrend) 2. § (2) bekezdés c) pont.

<sup>438</sup> Abtv. 41. § (1) és (3) bekezdés.

<sup>439</sup> Ezen állítás alól kizárólag a 2019. év tekinthető kivételnek, amikor is 37 új utólagos absztrakt normakontroll eljárás lefolytatására irányuló indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság 2012–2020 közötti ügyforgalmi adatai évekre lebontva: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyforgalmi-es-statisztikai-adatok>

<sup>440</sup> ORBÁN i. m. 580.

<sup>441</sup> GÁRDOS-OROSZ (2016) i. m. 451.



független a tértől és időtől, ez adott magyarázatot a testület hatásköreinek jelentős átalakítására.<sup>442</sup> Érdemes lehet azonban a jogalkotónak elgondolkodnia azon, hogy az utólagos absztrakt normakontroll eljárás indítványozására jogosultak körét bővítse, például a társadalmi szervezetekkel, esetlegesen az önkormányzatokkal, hogy az Alkotmánybíróság korábbi elnöke, Lenkovics Barnabás által az előbbieken említett megváltozott körülmények keretei között a testület ismét hallassa hangját a hatályos jogszabályok alkotmányossági vizsgálatával, tovább fejlesztve az alkotmányosság épületét. Hozzáteszem, hogy akár a kivételes alkotmányjogi panasz alkalmas is lehetne a megszüntetett *actio popularis* pótlására – ugyanis a panasz a normakontroll és jogorvoslat jegyeit is magán hordozza –, a jogorvoslati funkcióból származó előny azonban nem tud érvényesülni, mivel az Alkotmánybíróság szigorúan értelmezi a befogadási feltételeket.<sup>443</sup>

### 2.3. A magyar Alkotmánybíróság nemzetközi jog értelmezésével összefüggő gyakorlata

Magyarországon a nemzetközi szerződésekről, valamint a nemzetközi és a belső jog viszonyáról a rendszerváltozás során átdolgozott Alkotmány rendelkezett érdemben először: „A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”<sup>444</sup>

E jogszabályhely első fordulatából egyfelől arra lehet következtetni, hogy vannak olyan nemzetközi jogi szabályok, amelyek attól függetlenül kötelező erejűek Magyarországra nézve, hogy azt belső norma kihirdette-e, vagy sem, másfelől e szabályokat is a belső jogrendszer fogadja el, ennek következtében ilyenkor is az Alkotmány alatti normaösszességről van szó.<sup>445</sup> Sólyom László ebben a tekintetben az alábbi véleményét fogalmazta meg:

„Különleges helyet biztosít azonban az Alkotmánybíróság a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak. Ezeket maga az Alkotmány 7. §

<sup>442</sup> Sereg András 2014. május 19. napján készített interjúja Lenkovics Barnabással, az Alkotmánybíróság akkori bírójával a Jogi fórum című internetes folyóiratban. <https://www.jogiforum.hu/interju/122>.

<sup>443</sup> GÁRDOS-OROSZ (2014A) i. m. 89.; CHRONOWSKI (2014A) i. m. 91.

<sup>444</sup> Alkotmány 7. § (1) bekezdés.

<sup>445</sup> BALOGH-BÉKESI (2015A) i. m. 22.

(1) bekezdése teszi a magyar jogrend részévé, s a hierarchiában kétségtelesenül a törvények felett állnak. De nem az Alkotmány felett. Bármilyen különleges státust is biztosított az Alkotmánybíróság az általánosan elismert szabályoknak, s mintegy »megnyitotta« a magyar jogrendet e szabályok közvetlen érvényesülése előtt a 7. § révén, sőt írta elő, hogy még az Alkotmányt is úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai érvényesülhessenek, kifejezetten fenntartotta, hogy az Alkotmány ezek felett áll, s hogy az Alkotmánybíróság éppen ezért jogosult minden, belső joggá vált nemzetközi norma alkotmányossági vizsgálatára.<sup>446</sup>

Az Alkotmánybíróság a fenti jogszabályhelyet legrészletesebben az 53/1993. (X. 13.) AB határozatban értelmezte. Ennek keretében először a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait vizsgálta, amelyek a transzformáció szempontjából nem az Alkotmány részei, hanem ún. „vállalt kötelezettségek”, így a belső nemzeti jog szerves részét képezik, amelyeknek érvényesülniük kell. Nem zárható ki viszont, hogy ilyen szabályokat nemzetközi egyezmények is meghatározzanak, és azok tekintetében átültetés történjen (a konkrét esetben a háborús és emberiség elleni bűncselekmények büntethetősége volt a vizsgálat tárgya).<sup>447</sup> Másrészt a nemzetközi jogból eredő kötelezettségek és a belső jog összhangjára vonatkozó megállapításokat tett az Alkotmánybíróság: az Alkotmány 7. § (1) bekezdése értelmében „az Alkotmány, a nemzetközi jogból származó, szerződéssel, vagy közvetlenül az Alkotmánnyal vállalt kötelezettségek, valamint a belső jog összhangját követeli meg; az összhang biztosításában figyelemmel kell lenni mindegyikük sajátosságaira.”<sup>448</sup> Hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy mindhárom szintet, a belső jogot, a nemzetközi szerződést és az Alkotmányt együttesen, összefüggésében kell vizsgálni. A testület viszont e határozatában nem adta fel az Alkotmány nemzetközi joggal szembeni elsőbbségét: normakollízió esetén az Alkotmánynak kell érvényesülnie, az Alkotmány nem engedhet a nemzetközi jog javára még igazságosnak tűnő kérdésben sem. A jogállami értékek ilyen mértékű kihangsúlyozása előképnek tekinthető a külső közjogi normák átvételével kapcsolatos nézőpontnak,

<sup>446</sup> SÓLYOM L. (2001) i. m. 438.

<sup>447</sup> A nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival összefüggő álláspontját az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatályba lépését követő határozatai is megerősítették, vö. például 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [26]; 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [105].

<sup>448</sup> 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323., 327.; BALOGH-BÉKESI (2015b) i. m. 257.

amellyel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének vitathatatlan karaktert adott.<sup>449</sup>

Az Alkotmánybíróság mind előzetes, mind utólagos normakontroll iránti indítvány alapján is lefolytathatta az eljárást, mivel a magyar jogrendszer a nemzetközi szerződéseket jogszabály elfogadásával implementálja a belső jogba. Az előzetes normakontroll eljárás kezdeményezésére a nemzetközi szerződések megerősítését, ratifikálását megelőzően az Országgyűlés, az államfő és a kormány rendelkezett előterjesztési jogosultsággal.<sup>450</sup> Ez megfelelően alkalmazandó volt a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatára is.<sup>451</sup> Törvénnyel való kihirdetést követően pedig már az alkotmányossági szempontok is előtérbe kerülnek, ennek tükrében az Alkotmánybíróság hivatalból (*ex officio*) is lefolytathatta az eljárást. Az utólagos normakontroll vonatkozásában a vizsgálat tárgya a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, amelynek nemzetközi szerződéssel való összhangját vizsgálja a testület.<sup>452</sup>

Az Alkotmánybíróság gyakorlata a nemzetközi szerződések utólagos felülvizsgálata tekintetében átalakuláson ment keresztül: a 30/1990. (XII. 15.) AB határozatban a testület amellett foglalt állást, hogy ugyan a nemzetközi szerződés utólagos vizsgálatára nincs hatásköre, a nemzetközi szerződést kihirdető norma alkotmányossági szempontú ellenőrzése viszont lehetséges. Ebben a határozatban a német *Bundesverfassungsgericht* gyakorlata tükröződik, mivel az Alkotmánybíróság a klasszikus dualista álláspontot képviselte annak megállapításával, hogy a nemzetközi szerződést és a kihirdetéséről szóló jogszabályt két külön normának tekinti.<sup>453</sup> A 61/B/1992. AB határozat pedig azt deklarálta, hogy a már megerősített és belső jogban kihirdetett nemzetközi szerződés alkotmányossági kontrolljára nincs hatásköre. Ez utóbbi határozatban kvázi-monista szemléletet fogalmazott meg a testület: a nemzetközi szerződést és a

<sup>449</sup> BALOGH-BÉKESI (2015A) i. m. 30. Ezt az álláspontot tükrözik a 32/2008. (III. 12.) AB határozatban foglaltak (ABH 2008, 324., 335.), valamint Pokol Béla alkotmánybíró is, vö. 3030/2017. (III. 7.) AB végzés, Indokolás [14], Pokol Béla különvéleménye.

<sup>450</sup> HOLLÓ (1997) i. m. 48.; Vö. 7/2005. (III. 31.) AB határozat; régi Abtv. 1. § a) és c) pont, 21. § (1) és (3) bekezdés. Vita tárgyát képezte, hogy az Alkotmánnyal összeegyeztethető-e ez a rendelkezés: az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Alkotmány és az Abtv. keletkezés-története alapján az *actio popularis* kizárólag az utólagos normakontroll esetén volt előírva, más hatáskörök indítványozásra jogosultjainak meghatározása a törvényhozó döntési szabadsága körébe tartozik. Vö. 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 45–47.; BALOGH-BÉKESI (2015A) i. m. 38.

<sup>451</sup> Régi Abtv. 36. §.

<sup>452</sup> HOLLÓ (1997) i. m. 50.

<sup>453</sup> BLUTMAN (2015) i. m. 138.

beiktató jogszabályt egy egységnek tekintette. A ratifikáló norma nem csupán egy belső jogforrás, hanem egy nemzetközi szerződés magyar jogforrásban történő megjelenése.<sup>454</sup> A feszültséget a 4/1997. (I. 22.) AB határozat oldotta fel, amely határozat egyfajta vegyes álláspontot dolgozott ki, azzal, hogy nem különbözteti meg a két jogszabályt, hanem egy norma létezik, nevezetesen „a kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés.”<sup>455</sup> A határozat hatáskört teremtett – és az ahhoz kapcsolódó eljárást is meghatározta –, mivel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály *a posteriori* vizsgálatát is lehetővé tette,<sup>456</sup> amelynek következtében az előzetes és utólagos normakontroll egymást kiegészítő hatásköröknek tekintendők.<sup>457</sup> Ezzel ellentétes nézőpont nem csupán az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének orvosolhatatlan sérelmét, hanem az Alkotmány 32. § (1)–(2) bekezdésébe ütközését jelentené.

Az Alkotmánybíróság pedig – nemcsak indítványra, hanem hivatalból is – teljes ülésen határozott ilyen típusú kérdésről.<sup>458</sup>

Amennyiben a testület alkotmányellenességet állapított meg, az alábbi jogkövetkezmények érvényesültek:<sup>459</sup>

1. A nemzetközi szerződés aggályosnak tekintett rendelkezése előzetes normakontrolljának lefolytatása esetén a nemzetközi szerződés mindaddig nem volt megerősíthető, amíg a szerződést megkötő személy (szerv) az alkotmányellenességet meg nem szüntette.<sup>460</sup> E szabály a hierarchia további szintjét, az Alkotmány és a nemzetközi szerződések egymáshoz való viszonyát rendezte. Alkotmányellenesség esetén tehát annak megszüntetésére két lehetőség mutatkozott, az alkotmányellenesnek vélt rész elhagyása, megváltoztatása, vagy az Alkotmány nemzetközi szerződésnek megfelelő módosítása.<sup>461</sup>
2. Ha az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos vagy annál alacsonyabb szintű jogszabály, illetőleg a közjogi szervezetszabályozó eszköz a nemzetközi szerződésbe ütközik, akkor a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt, illetőleg közjogi szervezetszabályozó eszközt teljesen vagy részben megsemmi-

<sup>454</sup> BLUTMAN (2015) i. m. 138–139.

<sup>455</sup> BLUTMAN (2015) i. m. 139.

<sup>456</sup> BALOGH-BÉKESI (2015A) i. m. 36.

<sup>457</sup> JAKAB (2009) i. m. 1121–1122.

<sup>458</sup> Régi Abtv. 30. § (1) bekezdés b) és d) pont.

<sup>459</sup> Régi Abtv. 44–47. §

<sup>460</sup> HOLLÓ (1997) i. m. 48.

<sup>461</sup> BALOGH-BÉKESI (2015A) i. m. 15.

sítette. Ez egyrészt egyértelművé tette a nemzetközi jog elsőbbségét a belső joggal szemben, másrészt az Alkotmánybíróság révén intézményes garanciát is létrehozott az elsőbbség érvényesítésére.<sup>462</sup>

3. Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapította meg, amely magasabb szintű, mint a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, akkor az ellentét feloldása érdekében – a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével – felhívta a nemzetközi szerződést kötő szerv vagy személy, illetőleg a jogalkotó szerv figyelmét erre a tényre. Ilyenkor azonban igen kevés biztosíték van arra, hogy a meglévő ellentét feloldásra kerül, viszont ha az ütközés alkotmányossági problémát is előidéz, a kifogásolt nemzetközi szerződés utólagos normakontroll tárgya lehet, és így meg is semmisíthető.<sup>463</sup>
4. Ha az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a jogalkotó szerv a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, a mulasztást elkövető szervet – határidő tűzésével – felhívja feladatának teljesítésére.

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény a régi Alkotmányhoz hasonlóan rendelkezett a nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról,<sup>464</sup> amely megfogalmazás viszont valamelyest konkrétabb, pontosabb képet ad a nemzetközi és a belső jog egymáshoz fűződő viszonyáról, mint az Alkotmány.<sup>465</sup> Amennyiben ugyanis egy magyar jogi rendelkezés egy Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogi normába ütközik, az egyben az Alaptörvény Q) cikkét is megsérti.<sup>466</sup> Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének alkotmánybírak általi értelmezése azonban különbségeket mutat: a többségi álláspont szerint a nemzetközi és a belső jog közötti összhang megbomlása alaptörvény-ellenességet eredményez; egy eltérő nézet arra hivatkozik, hogy nem valósul meg az alkotmányellenesség tekintettel arra, hogy az Alaptörvény mindössze egy államcélrt rögzít, és az

<sup>462</sup> BALOGH-BÉKESI (2015A) i. m. 14.

<sup>463</sup> JAKAB (2009) i. m. 1155.

<sup>464</sup> Alaptörvény Q) cikke:

„(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

<sup>465</sup> KOVÁCS P. (2011) i. m. 75.

<sup>466</sup> BLUTMAN (2019A) i. m. 1.

Alkotmánybíróság eljárása hivatott szolgálni ennek biztosítását,<sup>467</sup> a harmadik, köztes elmélet csupán kivételesen, bizonyos feltételek esetén minősíti alkotmányellenesnek egy nemzetközi szerződésbe ütköző belső jogszabály, mivel a nemzetközi szerződésbe ütközés ténye önmagában nem alkotmányellenes.<sup>468</sup>

Az Alkotmánybíróság a 36/2013. (XII. 5.) AB határozatában, illetve a 6/2014. (II. 26.) AB határozatában értelmezte az Alaptörvény Q) cikkében, valamint az Abtv. 32. §-ában foglalt rendelkezéseket.

Az előbbi határozat az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseivel kapcsolatos alkotmányjogi panaszt bírálta el, de kitért a hivatalbóli eljárás megindulására is: „Az, hogy gyakorolja-e az *ex officio* eljárás jogát, az a saját döntésétől függ, amelynek meghozatala során az eset körülményeit, a kérdéses kollízió súlyát és következményeit egyaránt figyelembe veszi.”<sup>469</sup> Az Alaptörvény Q) cikke tekintetében pedig az alábbi megállapításokat tette:

„Abban az esetben, ha egy adott hazai jogszabály azonos tartalmú az Egyezményben, vagy annak valamelyik kiegészítő jegyzőkönyvében foglalt joggal, vagy ha e jog biztosítására irányuló kötelezettség teljesítését szolgálja, az Alaptörvény Q) cikkéből az is következik, hogy az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell az adott jogszabály (vagy jogszabályi rendelkezés) olyan értelmezésétől, amelynek elkerülhetetlen következménye a vállalt nemzetközi jogi kötelezettség megsértése és Magyarország sorozatos elmarasztalása lenne a Bíróság előtt.”<sup>470</sup>

A 6/2014. (II. 26.) AB határozat akként rendelkezett, hogy „Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből egyebek között az következik, hogy a nemzetközi jog és magyar jog összhangjának biztosítása nemcsak jogalkotói feladat, hanem valamennyi állami szervnek kötelezettsége, amikor a jogszabályokat értelmezni kell. Ez azt jelenti, hogy az alkalmazandó jogszabályt a nemzetközi jogra is figyelemmel, azzal összhangban kell értelmezni.”<sup>471</sup> Kovács Péter szerint „az

<sup>467</sup> 6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [52], Salamon László alkotmánybíró különvéleménye; 6/2015. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [73]–[80], Salamon László alkotmánybíró különvéleménye, amelyhez Balsai István alkotmánybíró csatlakozott; 23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [73], amelyhez Balsai István alkotmánybíró és Szívós Mária alkotmánybíró is csatlakozott.

<sup>468</sup> 6/2015. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [40]–[41] Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye, amelyhez Varga Zs. András alkotmánybíró csatlakozott.

<sup>469</sup> 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [26].

<sup>470</sup> 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [28].

<sup>471</sup> 6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [39].

Alkotmánybíróságnak a nemzetközi joggal való konformitást [...] *ex officio* vizsgálnia kell minden olyan esetben, amikor *prima facie* világos a kapcsolat a vizsgált jogszabály és Magyarország nemzetközi kötelezettségei között.”<sup>472</sup>

E helyen érdemes említést tenni az uniós jogról, az uniós nemzetközi szerződésekről. Az Alaptörvény E) cikke hatálya alá tartozó alapító szerződések alkotmányos helye Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozását követően hamar egyértelművé vált, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság elsődleges jogforrásnak, és nem nemzetközi szerződésnek minősítette<sup>473</sup> őket, ebből következően közösségi jogként a belső jog részét képezik, amelyek vonatkozásában alkotmánybírósági normakontroll eljárásnak nincs helye, nem vizsgálható, sérül-e az uniós jog.<sup>474</sup> Ennek következtében ez a norma nem a kihirdetésről rendelkező törvénnyel épül be a magyar jogba, hanem közvetlenül, uniós jogszabályként, így a kihirdető törvény – érdemi hatáskör hiányában – alkotmányossági vizsgálat tárgya nem lehet.<sup>475</sup> Ez az elméleti levezetés a Lisszaboni Szerződés tekintetében megváltozott, figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság a kihirdető törvény felülvizsgálatával hallgatólagosan úgy tekintette, hogy a Lisszaboni Szerződést kihirdető norma nemzetközi jogként része a belső jognak, nem pedig uniós jogként, szembehelyezkedve a 72/2006. (XII. 15.) AB határozatban foglaltakkal. Az ún. csatlakozási klauzula határozat, a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságát vizsgáló döntés<sup>476</sup> abból a szempontból is jelentős, hogy a 4/1997. (I. 22.) AB határozathoz hasonlóan hatáskört teremtett, hiszen az Alkotmánybíróság fennállónak tekintette hatáskörét az Európai Uniót működtető szerződés alkotmányossági vizsgálatára. A testület megállapította, hogy az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit módosító szerződést kihirdető törvény utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet. Abban az esetben azonban, ha az Alkotmánybíróság az ilyen – tehát az Európai

<sup>472</sup> 41/2005. (X. 27.) AB határozat, Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos véleménye.

<sup>473</sup> Vö. például 1053/E/2005. AB határozat, ABH 2006, 1824., 1827–1828.; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819., 861.; 12/2007. (III. 9.) AB határozat, ABH 2007, 233., 239.; 32/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 325., 334.; 87/2008. (VI. 18.) AB határozat, ABH 2008, 707., 738.; 281/B/2007. AB végzés, ABH 2009, 291.7, 2919–2920.; 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698., 702–703.; 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2011, 181., 199.; 108/B/2010. AB határozat, ABH 2011, 2539., 2542.; 368/D/2010. AB végzés, ABH 2011, 2840., 2845.; 3111/2015. (VI. 23.) AB határozat, Indokolás [41].

<sup>474</sup> 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819., 861.; 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290., 325.; 368/D/2010. AB végzés, ABH 2011, 2840., 2845.; 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [54]; 3096/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [37].

<sup>475</sup> BLUTMAN (2019B) i. m. 295.

<sup>476</sup> 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698. A határozatról készült legfrissebb elemzésről ld. Balogh-Békesi (2021) i. m. 797–814.

Unió alapító és módosító szerződéseit módosító – szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét állapítaná meg, az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozata a Magyar Köztársaság európai uniós tagságából folyó kötelezettségvállalásokra kihatással nem lehet. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak kell megteremtenie azt a helyzetet, hogy az európai uniós kötelezettségeket az Alkotmány sérelme nélkül maradéktalanul teljesíthesse a Magyar Köztársaság.<sup>477</sup> A Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény formális szempontból hatályban levő törvénynek minősült,<sup>478</sup> amelynek – tekintettel arra, hogy a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény mellékletei a norma integráns részét képezik – a strukturális és intézményi szabályok mellett, normatív tartalmi elemei is vannak. Az Alkotmánybíróság így az alkotmányossági vizsgálat szempontjából a nemzeti jogrendszerben is érdemi tartalmat hordozó jogszabálynak tekintette a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvényt. Megállapította ennek keretében, hogy nincs akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság az Európai Unió alapító és módosító szerződéseinek és így a jelen esetben a Lisszaboni Szerződésnek az előtte fekvő üggyel összefüggő konkrét normáira hivatkozzon, anélkül, hogy azok önálló értelmezését adná, vagy azt igényelné.<sup>479</sup> Összegezve, az Alkotmánybíróság a fent kifejtettekre figyelemmel az utólagos normakontrollt elvégezte.

Az Európai Unió által harmadik államokkal kötött olyan nemzetközi szerződésekkel, amelyeknél a tagállamok kiköthették, hogy a szerződés hatályba lépéséhez külön megerősítés, ratifikáció szükséges, a testület az első alkalommal az ún. EUN-határozatában foglalkozott. Ebben a tekintetben az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az EUN-szerződés egy nemzetközi szerződés vagy az uniós jog része, amely különösen azon oknál fogva jelentős kérdés, hogy a testület előzetes normakontrollt ugyanis nemzetközi szerződéseknel gyakorolhat, uniós normák esetén nem (a konkrét esetben köztársasági elnök terjesztett elő előzetes normakontroll iránti indítványt).<sup>480</sup> Az Alkotmánybíróság elvégezte az előzetes normakontrollt, mivel nemzetközi szerződésnek minősítette az EUN-megállapodást. E megállapítását egyrészt arra alapozta, hogy a szerződés az uniós hatásköröket nem változtatta meg,

<sup>477</sup> 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698., 703.

<sup>478</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény már 2007. december 23. napján hatályba lépett, annak ellenére, hogy a Lisszaboni Szerződés akkor az Európai Unió jogában még nem volt hatályos.

<sup>479</sup> 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698., 703.

<sup>480</sup> BLUTMAN (2019B) i. m. 296.



másrészt maga az Európai Unió is nemzetközi szerződésnek tekintette, amely a ma hatályos alkotmányjogi szabályozás értelmében az Alaptörvény Q) cikke alá tartozik.<sup>481</sup> Blutman László azonban helyesen rávilágított a határozat hiányosságaira, pontatlanságaira, amelyekkel a legteljesebb mértékben egyetérttek: egyrészt az EUIN-megállapodás az alapító szerződések alapján kötelező a tagállamokra, a kötelezettség az uniós jogon, nem a nemzetközi jogon alapul; másrészt a testület nem alapozta meg kellőképpen, hogy miért minősül nemzetközi szerződésnek az EUIN-megállapodás, nevezetesen nem fejtette ki részletesen, nem indokolta azt a körülményt, hogy a megállapodás ratifikációra szorul, amely tipikusan a nemzetközi szerződésekkel összefüggésben alkalmazott mechanizmus.<sup>482</sup>

Az uniós jogot érintően érdemes megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság bevezette az alkotmányos identitás – alkotmányos önazonosság – fogalmát, amely nem statikus és zárt értékek jegyzéke. Az alkotmányos identitás védelme először a csatlakozási klauzula határozatban, a határozathoz fűzött egyik párhuzamos indoklásban<sup>483</sup> jelent meg úgy, mint az európai alkotmánybíróságok által használt fogalomra, védett értékre. E határozattal a testület azon országok alkotmánybíróságaihoz csatlakozott, amelyek kifejezték alkotmányos identitásuk megóvásának fontosságát az Európai Unióban, a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után is.<sup>484</sup> A testület a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban pontosította az alkotmányos identitás fogalmát, példálózó jelleggel több, általánosan elfogadott alkotmányos alapérték meghatározásával.<sup>485</sup>

<sup>481</sup> 32/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 325., 331. és 334.

<sup>482</sup> BLUTMAN (2019B) i. m. 296–297.

<sup>483</sup> „A tagállamok megtartották alkotmányuk azon alapelvei feletti szabad rendelkezési jogukat, amelyek nélkülözhetetlenek az államiság, az alkotmányos identitás fenntartásához.” 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698., 713–714. Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indoklása.

<sup>484</sup> A külföldi alkotmánybíróági döntések elemzéséhez vö. DRINÓCZI (2018) i. m. 2.2. és 2.3. pontjai; SÜLYÖK M. i. m. 44–62.

<sup>485</sup> Nevezetesen „a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik.” Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az alkotmányos identitás olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hozott létre, azt az Alaptörvény csupán elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ennek következtében nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani. Vö. 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [65], [67]. Varga Zs. András szerint a határozat nem fejtette ki, hogy e doktrínának milyen jogi alapjai vannak. A jogtudós felelevenítette azon jogszabályokat, amelyek a fenti alkotmányos értékeket deklarálták, nevezetesen az Aranybullát, a Tripartitumot, a tordai törvényeket, a Pragmatica Sanctiót, az 1848. évi áprilisi törvényeket, valamint a kiegyezés törvényeit.

Az Alaptörvény hatálybalépésével tehát a tény, miszerint a nemzetközi szerződések vonatkozásában előzetes és utólagos normakontroll előterjesztésével is az Alkotmánybírósághoz lehet fordulni, nem változott. Az előzetes normakontroll indítványozói köre viszont eltérést mutat a korábbi szabályozáshoz képest: a köztársasági elnök, a kormány, illetve az országgyűlési képviselők egyenegyede kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását (a régi Abtv. értelmében maga az Országgyűlés rendelkezett indítványozási jogosultsággal). További probléma volt, hogy az *a priori* felülvizsgálat nem terjedt ki a belső jogba átültetendő valamennyi nemzetközi szerződésre.<sup>486</sup> A 2011. évi CCI. törvény azonban jelentős módosításokat eszközölt az Abtv. nemzetközi joggal összefüggő hatáskörén: az országgyűlési képviselők egyenegyede már nem terjeszthet elő ilyen irányú indítványt, ugyanakkor az előbb említett hiányosságot pótolta annak következtében, hogy a törvénymódosítás már egyértelműen rögzítette a kormányrendeletben kihirdetett nemzetközi szerződések előzetes normakontrolljának lehetőségét. Így valamennyi, a belső jogba implikált nemzetközi szerződést kihirdető norma felülvizsgálhatóvá vált.<sup>487</sup> A 2011-ben elfogadott alkotmánybírósági törvény érdemi változást nem eszközölt az eljárás menetében a régi Abtv.-hez képest, csupán annyi kiegészítést tesz, hogy az alapügyben eljáró bíró is az Alkotmánybírósághoz fordulhat, amennyiben az előtte lévő egyedi ügyben olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.<sup>488</sup> Ha a testület szerint a kifogásolt jogszabály vagy annak rendelkezése nemzetközi szerződésbe ütközik, megsemmisítheti a belső normát.<sup>489</sup>

Hozzátette, hogy az alkotmányos identitásról nemcsak nemzetközi szerződéssel, hanem az Alaptörvény módosításával sem lehet lemondani. Vö. 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [112], Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása. Mind a csatlakozási klauzula határozat, mind a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat hozzájárult ahhoz, hogy az Alaptörvény hetedik módosításának egyik legfontosabb sarokpontja az alkotmányos identitás védelme, amely a Nemzeti Hitvallás mellett az Európa-klauzulát is kiegészítette, nevezetesen a többi tagállammal közösen, illetve az Európai Unió intézményei útján történő hatáskörgyakorlásnak „összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.” Ugyanezen Alaptörvény-módosítás az R) cikkbe beiktatta a (4) bekezdést, amely szerint „Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.”

<sup>486</sup> SÜLYÖK G. (2012A) i. m. 34–35.

<sup>487</sup> Vö. SÜLYÖK G. (2012B) i. m. 151–157.

<sup>488</sup> Abtv. 32. § (2) bekezdés. Blutman László szerint a jogszabályokból nem vezethető le egyértelműen, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára vonatkozó hatáskör önálló eljárásnak minősül-e, vagy a konkrét normakontroll eljárás egy speciális formája. Ld. BLUTMAN (2013) i. m. 23.

<sup>489</sup> Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés c) pont.

Azzal, hogy az utólagos normakontroll indítványozói köre jelentősen leszűkült, megnőtt a bírói kezdeményezések jelentősége a nemzetközi és a magyar jog összhangja biztosítása érdekében. Elhatárolva a két hatáskört egymástól, ha a konkrét normakontroll alapján induló eljárás lefolytatását követően arra a megállapításra jut az Alkotmánybíróság, hogy a kifogásolt norma alkotmányellenes, megsemmisíti azt.

A norma megsemmisítése másként érvényesül a nemzetközi szerződés vizsgálatakor. A nemzetközi szerződésbe ütköző belső normát az Alkotmánybíróság abban az esetben semmisítheti meg, amennyiben alacsonyabb jogforrási szintű, mint a szerződést beiktató szabály. Ha viszont a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata a konkrét normakontroll kiemelt alakzata, a nemzetközi joggal ellentétes belső norma megsemmisíthető a jogforrási hierarchiára tekintet nélkül.<sup>490</sup> Azonban, ha a nemzetközi szerződést kihirdető belső jogszabály ellentétes olyan normával, amellyel az Alaptörvény szerint nem lehet ellentétes, az ellentét megszüntetése érdekében felhívja a kormányt vagy a törvényhozót, hogy meghatározott határidőn belül tegye meg a szükséges intézkedéseket a probléma orvoslására.<sup>491</sup>

Ami az Alkotmánybíróság jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására vonatkozó hatáskörének ügyforgalmát illeti, hasonló következtetésre juthatunk, mint Ausztriában, nevezetesen évente 1-2 ilyen irányú indítvány érkezik, és az ilyen ügyek befejezése tekintetében is ezek az adatok mutatkoznak.<sup>492</sup>

## 2.4. Konkrét normakontroll

A konkrét normakontrollt (bírói kezdeményezést) a régi Abtv. az utólagos normakontroll egyik alfajaként szabályozta.<sup>493</sup> Ebben az eljárásban a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte, ha az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy közjogi szervezetszabályozó eszközt kell alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét

<sup>490</sup> BLUTMAN (2013) i. m. 23.

<sup>491</sup> SÜLYÖK (2012A) i. m. 38–39.

<sup>492</sup> A 2013. január 1. és 2020. március 31. közötti intervallumban. E megállapítás alól a 2019. év képez kivételt, amikor is 4 nemzetközi szerződésbe ütközés iránti alkotmánybírósági eljárás indult.

<sup>493</sup> VARGA Zs. (2016) i. m. 6.

észlelte.<sup>494</sup> A bíró Alkotmánybírósághoz fordulását az eljárásban részt vevő fél is kezdeményezhette, de ez nem jelentette a bíró ez irányú kötelezettségét is, a per elhúzásának megakadályozása érdekében.<sup>495</sup> Az alkotmányellenesség utólagos megállapítását kezdeményező indítványban javasolni kellett a jogszabály (akár jogegységi határozat is<sup>496</sup>) vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz teljes vagy részbeni megsemmisítését.<sup>497</sup> Az Alkotmánybíróság ilyen esetben soron kívül járt el.<sup>498</sup> A testület, ha megalapozottnak tekintette a beérkezett indítványt, a megsemmisítésről szóló határozatát a Magyar Közlönyben tette közzé, illetőleg abban a hivatalos lapban, amelyben a közjogi szervezetszabályozó eszközt közzé tették. A határozat közzétételét követően hatályát veszítette a kifogásolt jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz.<sup>499</sup> Megsemmisítés esetén az alapügyben részt vevő fél számára előnyös, hogy a megtámadott jogszabályt már az ő ügyében sem lehet alkalmazni.<sup>500</sup>

Az 1990 és 2011 között eltelt időben az Alkotmánybíróság ügyforgalma emelkedő tendenciát mutat, az 1991 és 1994 közti csökkenést leszámítva. Igaz ugyan, hogy ebben a korszakban még létezett az ún. *actio popularis* jogintézménye, tehát a bárki által kezdeményezhető utólagos normakontroll, amely az előterjesztések döntő többségét alkotta. E jogintézmény azonban – ahogyan a fentiekben kifejtettem – idővel kritikák kereszttüzébe került.

Az Alaptörvény és az Abtv. hatálybalépése változások sokaságát generálta. Köztük megszűnt a bárki által indítványozható utólagos normakontroll, és megváltoztatták a jogszabályok az alkotmányjogi panasz intézményét (bevezették a jogszabályok a valódi alkotmányjogi panaszt).<sup>501</sup> Az *actio popularis* megszűnte-

<sup>494</sup> Régi Abtv. 38. § (2) bekezdés.

<sup>495</sup> JAKAB (2009) i. m. 1140.

<sup>496</sup> Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybíró szerint a jogegységi határozat rendelkező része az ítélező bírák számára tartalmaz normatív szabályt, ennek következtében nevezhető *quasi* vagy *intern* normának. „A jogegységi határozat sajátossága egyebek mellett abból fakad, hogy annak forrása a legfőbb bírósági szerv, a Kúria; másrészt abból, hogy címzettjei a bíróságok, amelyek számára az *intern* norma a rendelkező részében és az ahhoz tartozó logikai érvrendszerében kötelező” (3114/2017. (V. 22.) AB végzés, Indokolás [13]). Véleménye azt tükrözi, hogy az Alkotmánybíróság a konkrét normakontroll hatáskörét gyakorolja, amikor egy jogegységi határozat alkotmányosságát vizsgálja, amely fokozott gondosságot igényel, hiszen ilyen esetben a joggyakorlat egységéért viselt, Alaptörvényen alapuló kúriai hatáskör integritása is kérdés, mivel a taláros testület nem vonhatja magához ezt a feladatot, vö. 19/2017. (VII. 19.) AB határozat, indokolás [45], Hörcherné Marosi Ildikó különvéleménye.

<sup>497</sup> Régi Abtv. 37. §.

<sup>498</sup> JAKAB (2009) i. m. 1140.

<sup>499</sup> Régi Abtv. 41–42. §.

<sup>500</sup> JAKAB (2009) i. m. 1140.

<sup>501</sup> A hatásköri változások előnyeiről és hátrányairól vö. BALOGH-BÉKESI (2013) i. m. 115–132.

tésével már konkrét normakontroll útján sem lehet szó az *actio popularis*ról. Az Alkotmánybíróság több döntésében deklarálta, hogy az Abtv. nem teszi lehetővé a bíró számára, hogy utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezzen, a bírói kezdeményezés ebből következően nem minősül *actio popularis*nak.<sup>502</sup> Ez a megállapítás megfelelően alkalmazandó az indítvány tartalmára is: a bírói kezdeményezés nem keveredhet az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen alkotmányjogi panaszra induló eljárással.<sup>503</sup> Így tehát kizárólag az alapügyben kifejezetten alkalmazandó jogszabály alkotmányossága (esetleg nemzetközi szerződésbe ütközése) vizsgálható.<sup>504</sup>

A másik fontos változás, amely a konkrét normakontrollt felértékelheti, hogy már bírói döntés ellen is van helye alkotmányjogi panasznak. Az eredményes alkotmányjogi panasz következtében a testület a rendesbíróság döntését megsemmisítheti, vagy emiatt a Kúria perújítás engedélyezéséről határozhat. Ennek tükrében a bíró kötelezettsége, hogy ügyeljen az alapügyben alkalmazásra kerülő normák és az Alaptörvény összhangjára.<sup>505</sup> E kötelezettségből az következik, hogy az alapügyben eljáró bírónak figyelembe kell vennie a konkrét ügy alapjogi vagy más alkotmányjogi jellegű vonatkozásait, és döntését is ennek tükrében kell meghoznia.<sup>506</sup> A konkrét normakontroll speciális tulajdonsága, hogy az indítványozó bíró jogi ismeretekkel rendelkezik, ezért a törvénynek megfelelő előterjesztés alapvető követelménynek tekinthető.<sup>507</sup>

Viszont összehasonlítva az alkotmányjogi panasszal, a bíró indítványozási jogköre tágabb: az alkotmányjogi panasz jogvédelmi eszköz, ennek okán csak alapjogsértés miatt vehető igénybe, a bíró ezzel szemben az Alaptörvényben foglalt más, nem alapvető jogi jellegű szabályokba ütközés miatt is az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezheti.<sup>508</sup>

A bírói kezdeményezés struktúrája viszont nem változott meg drasztikusan. Ennek értelmében a konkrét normakontrollt – bírói kezdeményezés, amely a bírói függetlenség egyik fontos garanciája – bármely bíró indítványozhatja (akár

<sup>502</sup> 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [18].

<sup>503</sup> 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [18].

<sup>504</sup> 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [18]; 1/2020. (I. 2.) AB határozat, Indokolás [24]; 3052/2020. (III. 2.) AB végzés, Indokolás [26]; 3053/2020. (III. 2.) AB végzés, Indokolás [20].

<sup>505</sup> Alaptörvény 28. cikk.

<sup>506</sup> KOVÁTS–SÜLYOK i. m. 76.

<sup>507</sup> VARGA Zs. (2016) i. m. 6.

<sup>508</sup> VARGA Zs. (2016) i. m. 6.

a polgári perben részt vevő fél vagy beavatkozó kérelmére<sup>509</sup>) olyan jogszabály alkotmánykonformitásának vizsgálata érdekében, amelyet az adott ügyben alkalmaznia kell(ene). Az Abtv. akként fogalmaz, hogy a bíró „kezdeményezi” a testület eljárását, ennek következtében a jogszabály kötelezettséget keletkeztet az indítványozásra Alaptörvénybe ütközés észlelése esetén.<sup>510</sup>

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmében „bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját.”<sup>511</sup> Ebben az esetben a bíró az alapügyben folytatott eljárását az Alkotmánybíróság döntéséig végzés meghozatalával felfüggeszti. E végzéssel szemben külön fellebbezésnek nincs helye.<sup>512</sup>

A konkrét normakontroll másik esete az, hogy ha a bíró olyan normát köteles alkalmazni, amelynek Alaptörvénybe ütközését a testület már korábban kimondta. Az Abtv. ebből következően megkettőzi a kezdeményezés lehetőségét, ugyanis ez a típusú indítvány egyfajta felülbiztosítás. Ez utóbbi eljárás azonban egy speciális eset, mivel az alapügyben eljáró bírónak meg kell jelölnie a korábbi alkotmánybíróági határozatot.<sup>513</sup> Az Alkotmánybíróság ilyen esetben deklarálhatja, hogy az érintett norma az alapügyben sem alkalmazható. A bíró hasonlóképp kezdeményezheti jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének kivizsgálását is.

A konkrét normakontrollnak formai és tartalmi követelményei egyaránt vannak, amelyeket a testület esetjoga alakított ki, majd ezeket a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében foglalta össze,<sup>514</sup> amely általános és különös feltételeket különböztetett meg.

Az Alkotmánybíróság e végzése az eljárási feltételek meghatározását az Alaptörvény 24. cikkének (2) bekezdésére alapította, amely szabály rögzíti a testület hatásköreit, ennek következtében a típusként szer figyelembevétele

<sup>509</sup> A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 155/B. § (2) bekezdése; a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 131. § (2) bekezdése azonban már csupán a fél kezdeményezési jogára utal. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a beavatkozó ne kezdeményezhetné az Alkotmánybíróság eljárását a Pp. 44. § (5) bekezdése alkalmazásával.

<sup>510</sup> KOVÁTS–SULYOK i. m. 77.

<sup>511</sup> Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pont.

<sup>512</sup> Régi Pp. 155/B. § (3)–(4) bekezdése; Pp. 128. § (5) bekezdése; a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 489. § (1) és (3) bekezdése, 513. § (1) bekezdés a) pontja.

<sup>513</sup> VARGA Zs. (2016) i. m. 6.

<sup>514</sup> A 3058/2015. (III. 31.) AB végzés megállapításait a testület a későbbiek során pontosította: a 2/2016. (II. 8.) AB határozattal, valamint a 3046/2016. (III. 22.) AB határozattal.

a legalapvetőbb alkotmányos követelmény. Mivel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve,<sup>515</sup> ezért nemcsak az előterjesztések megalapozottságát köteles vizsgálni, hanem az indítványok formai és tartalmi kellékeinek meglétére is ügyelnie kell (a típuskényszerből levezetve<sup>516</sup>). Ezt a 3058/2015. (III. 31.) AB végzés a következőképp deklarálta: „az Alkotmánybíróság döntéseinek kiszámíthatósága, végső soron az Alaptörvény védelme nemcsak azt követeli meg, hogy érdemi döntései következtetések legyenek, hanem azt is, hogy az eljárást kezdeményező indítványokkal szemben az Alaptörvény és a jogszabályok által elvárt, az indítványok érdemi elbírálására alkalmasságát meghatározó feltételek értelmezése világos és teljesíthető legyen.”<sup>517</sup>

A végzés az Alaptörvény 24. cikkében foglalt hatáskörök vizsgálatából az előterjesztésekkel szemben három általános – valamennyi hatáskörre alkalmazandó – követelményt fogalmazott meg:

1. *conditio generale ratione personae*: az azonosíthatóság és az ügyek keveredésének elkerülése érdekében minden eljárásfajtát csak az arra feljogosított indítványozó kezdeményezhet, tekintettel arra, hogy az egyes alkotmánybíróági eljárások indítványozására jogosultak köre eltér egymástól.<sup>518</sup>
2. *conditio generale claritatis*: az indítvány tartalmának is tükröznie kell az előterjesztők jogosultságát. Az egyes indítványok nem rejthetnek más előterjesztéseket, közvetve sem szolgálhat az indítványozók jogkörének bővítésére, vagy más olyan eljárás leplezésére, amelyre a kezdeményező egyébként nem lenne jogosult.<sup>519</sup>
3. *conditio generale potestatis*: a beérkező indítvány nem eredményezheti azt, hogy az Alkotmánybíróság átvegye más alkotmányos szerv (jogalkotó vagy jogalkalmazó) feladatait eljárása során, így az előterjesztések csak az Alaptörvényben rögzített célokra irányulhatnak, és további fogalmi elem, hogy a testület hatáskörébe tartozzék a kérelem.<sup>520</sup>

További feltételeket is meghatározott az Alkotmánybíróság fenti döntése: az egyik a határozott indítvány előírása (*applicatio certa*). Az Abtv. 52. § (1) bekezdésének értelmében az előterjesztés indokait pontosan és egyértelműen

<sup>515</sup> Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés.

<sup>516</sup> Megerősítette a 3171/2017. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [10], valamint az 1/2020. (I. 2.) AB határozat, Indokolás [19].

<sup>517</sup> 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [10].

<sup>518</sup> 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [12].

<sup>519</sup> 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [13].

<sup>520</sup> 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [14].

kell megfogalmazni – meg kell jelölni a megtámadott jogszabályt, illetve az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés megsértett rendelkezését –, valamint konkrétan utalnia kell a kérelemnek az alkotmányellenesség jogkövetkezményeire, nevezetesen az Alaptörvénybe ütközés megállapítására és az érintett rendelkezés alkalmazása tilalmának deklarálására.<sup>521</sup> A testület korábbi gyakorlata nem tartotta alkalmasnak érdemi elbírálásra a bírói kezdeményezést, amennyiben az nem egyértelműen jelölte meg az Alaptörvény megsértett rendelkezését,<sup>522</sup> vagy ugyan megjelölte, viszont nem tartalmazott indokolást, részletesen kifejtett jogi érvelést a vélt alaptörvény-ellenesség alátámasztására.<sup>523</sup>

A másik feltétel a kérelem határozott volta (*petitum certum*), amely a határozott indítvány részének tekinthető: világosan utalni kell olyan jogkövetkezményre, amelynek alkalmazására az Alkotmánybíróság jogosult.<sup>524</sup> A határozottság követelményének valamennyi megtámadott norma és az Alaptörvény felhívott rendelkezéseire tekintettel külön-külön teljesülnie kell.<sup>525</sup> A kérelem határozott voltáról való gondoskodás kötelezettsége az indítványozót terheli, de egyben

<sup>521</sup> Vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3166/2019. (VII. 10.) AB határozat, Indokolás [18]–[19].

<sup>522</sup> 3175/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [5].

<sup>523</sup> Vö. 3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [8]–[9]; 3226/2013. (XII. 12.) AB végzés, Indokolás [3]–[4]; 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [11]–[12]; 3111/2015. (VI. 23.) AB határozat, Indokolás [38]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3038/2016. (III. 3.) AB határozat, Indokolás [14]; 3046/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]; 3152/2016. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [10]; 3171/2017. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [16]; 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [24]; 3191/2019. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [19]; 3223/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [10]; 5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [15]; 9/2020. (V. 28.) AB határozat, Indokolás [17].

<sup>524</sup> Nem alkalmas érdemi elbírálásra az indítvány, ha az alapügyben eljáró bíró olyan jogkövetkezmény alkalmazását kéri az Alkotmánybíróságtól – például a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása –, amelynek kezdeményezésére nem jogosult, mivel a mulasztás megállapítása az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörén alapul, vö. 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [62]; 3135/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [19]–[20]; 3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [2]; 3238/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [10]–[11]; 3009/2014. (I. 31.) AB végzés, Indokolás [2]; 3169/2014. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [14]; 3052/2015. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [13]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]–[20]; 3217/2015. (XI. 10.) AB végzés, Indokolás [17]; 3076/2016. (IV. 18.) AB végzés, Indokolás [12]; 24/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [42]; 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [18]; 3284/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [14]; 3136/2018. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [15]; 3212/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [14]; 3293/2019. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [28]; 3129/2020. (V. 15.) AB végzés, Indokolás [17]–[19]; 3180/2020. (V. 21.) AB végzés, Indokolás [15].

<sup>525</sup> Vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [21]; 24/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [42]; 3180/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [33].



köti a testületet is: nem alkalmazhat ugyanis olyan jogkövetkezményt, amelyet az indítványozó nem kért.<sup>526</sup>

A hivatkozott alkotmánybíróági végzés különös feltételeket is meghatározott, amelyek a konkrét normakontrollra alkalmazhatók. E feltételek a következők:

1. *conditio specialis ratione personae*: az Alkotmánybíróság az Alaptörvény, illetve az Abtv. által felhatalmazott szerv vagy személy előterjesztése alapján jár el. Konkrét normakontroll eljárást csak bíró – vagy bírósági titkár, ha az érintett ügyben önállóan is eljárhat – kezdeményezhet. A feltételt az indítványozónak igazolnia kell (például az azonosításra szolgáló adatokkal, dokumentumokkal). A végzés értelmében „nem elegendő önmagában az, hogy az indítványt a bíró aláírja, hanem az indítványnak tartalmi szempontból is teljes egészében az indítványozásra jogosult bírótól kell származnia.”<sup>527</sup>
2. *conditio specialis claritatis*: e feltétel értelmében a konkrét normakontroll-eljárás nem keveredhet az alkotmányjogi panasszal, az „indítványozó jogosultsága ezért nem ruházható át a felekre vagy más személyre, illetve nem osztható meg velük az általuk készített irat indítványhoz csatolása által, hanem a bírónak magának kell megjelölnie az indítványozási jogosultságát alátámasztó körülményeket, illetve teljesítenie az indítvánnyal szemben az Alaptörvény és az Abtv. által támasztott összes követelményt.”<sup>528</sup> Az előterjesztésnek ebből következően a bíró saját álláspontját kell tükröznie.<sup>529</sup>
3. *conditio specialis ratione materiae*: a konkrét normakontroll két ikerfeltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, a kezdeményezés pedig ezzel párhuzamosan az ebben az alapügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára irányuljon. A támadott norma – ideértve a jogegységi határozatokat is – és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés megléte a konkrét normakontroll megkülönböztető védjegye, amely alapvető feltétel<sup>530</sup> hiányában ugyanis érdemi alkotmányossági vizsgálá-

<sup>526</sup> VARGA Zs. (2016) i. m. 8.

<sup>527</sup> 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [17].

<sup>528</sup> 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [18].

<sup>529</sup> KOVÁTS–SULYOK i. m. 79.

<sup>530</sup> Vö. 3269/2012. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [26]–[27]; 3074/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [32]; 37/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [35]–[36]; 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [29]; 12/2014. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [15]–[16]; 3112/2014.

latnak nincs helye.<sup>531</sup> Az eljárás azonban nem csak az Alaptörvényben biztosított jog, hanem az Alaptörvény más rendelkezéseinek sérelmére is alapítható. A 2/2016. (II. 8.) AB határozat e kettős feltétellel összefüggő álláspontját felülvizsgálta, majd megváltoztatta, ennek következtében a testület „az alaptörvény-ellenesség megállapításának és alkalmazási tilalom kimondásának konjunktív indítványozására vonatkozó tételt mint a bírói kezdeményezésekkel szemben támasztott követelményt, a továbbiakban nem tartja fenn.”<sup>532</sup> A 3046/2016. (III. 22.) AB határozat azt még hozzáteszi a *conditio specialis ratione materiae* vonatkozásában, hogy a Kúria elnökének utólagos normakontroll kezdeményezési jogát elhatárolja az alapügyben eljáró bírók konkrét normakontroll iránti indítványától. A testület szerint „a járulékos, a per jogerős befejezését követően kötelezően alkalmazandó, a perben érintett személyek jogát, jogos érdekét, jogi helyzetét érintő szabály alkotmányossági vizsgálatának kezdeményezésére a bíró akkor is jogosult, amikor az alkalmazás lehetősége számára ténylegesen megnyílik.”<sup>533</sup>

4. *conditio specialis ratione temporis*: az Alkotmánybíróság végzése az előbbiektől eltérően új követelményként határozta meg ezt a feltételt. Ennek tükrében az ügy egyediségéből levezethető előírás, hogy „a bíró indítványának nemcsak absztrakt jogi érvelést kell tartalmaznia, hanem a bíró által előtte folyamatban lévő ügyben megállapított tényállást is, amelyben az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés sérelme megvalósult”.<sup>534</sup> Az Alkotmánybíróság rávilágított arra, hogy saját hatáskörében nincs lehetősége bizonyítás lefolytatására, hanem az indítványra és mellékleteire kell alapoznia vizsgálatát és döntését. Ebből következően az előterjesztő bíró által megállapított tényállás hiányában „az eljárás elveszítene egyedi alapját, és absztrakt normakontrollá válna”.<sup>535</sup>

(IV. 17.) AB végzés, Indokolás [3]; 3242/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [4]; 1/2020. (I. 2.) AB határozat, Indokolás [23]; 3052/2020. (III. 2.) AB végzés, Indokolás [25]; 3053/2020. (III. 2.) AB végzés, Indokolás [19]; 3119/2020. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [7]; 9/2020. (V. 28.) AB határozat, Indokolás [17].

<sup>531</sup> Vö. 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]; 1/2020. (I. 2.) AB határozat, Indokolás [24]; 3052/2020. (III. 2.) AB végzés, Indokolás [26]; 3053/2020. (III. 2.) AB végzés, Indokolás [20]; 3119/2020. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [8]; 9/2020. (V. 28.) AB határozat, Indokolás [17].

<sup>532</sup> 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [28].

<sup>533</sup> 3046/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [11].

<sup>534</sup> 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [23].

<sup>535</sup> Uo.

Mindezek tükrében az eljáró bíró a saját eljárása megfelelő szakaszában, alapvetően a lefolytatott bizonyítási eljárás eredményeként megállapított tényállás alapján dönthet az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezéséről.<sup>536</sup>

Az Alkotmánybíróság végzése rögzítette a hiányzó feltételek esetleges pótlására vonatkozó álláspontját. Ennek tükrében arra következtetett, hogy megkísérelhető a hiánypótlás a feltételek teljesülése érdekében, ennek elmulasztása pedig az érdemi elbírálás akadály. Mulasztás esetén, illetve ha a hiányosságok nem orvosolhatók hiánypótlás igénybevételével, a testület az előterjesztést az Abtv. 55. §-a alapján érdemi tárgyalás nélkül, vagy ha az érintett akadályt a kezdeményezés érdemi vizsgálata során állapítja meg, az Abtv. 64. §-ának alkalmazásával végzés kibocsátásával elutasítja. Visszautasításnak van helye olyan esetben is, ha az Alkotmánybíróság az érintett tárgykörben már döntést hozott, és a körülmények nem változtak meg alapvetően, vagy ha az eljárás okafoyottá vált. Ez utóbbi esetben az Abtv. 59. §-a alapján a testület a visszautasítás helyett az eljárást végzéssel megszüntetheti.<sup>537</sup>

A hiánypótlás kérdéséhez hozzátartozik az, hogy a polgári perrendtartás szabályai korlátozzák ezt az eljárási cselekményt. Az 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 155. § (2) bekezdése értelmében – amelyet tartalmilag a 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 128. § (4) bekezdése átvett – a felfüggesztés tartama alatt tett minden bírói rendelkezés, úgyszintén a felek által teljesített minden perbeli cselekmény hatálytalan, kivéve a felfüggesztéssel, illetőleg az annak megszüntetésével kapcsolatos bírói rendelkezéseket és perbeli cselekményeket. Ezt a szabályt a már korábban hivatkozott, a régi Pp. 155/B. § (3)–(4) bekezdései – az Pp. 126. § (1) bekezdés, 128. § (5) bekezdés, valamint a 131. § (3)–(4) bekezdés együtt olvasása folytán kivilágító szabályok – sem oldják fel teljes mértékben. Varga Zs. András véleménye szerint konkrét normakontroll esetén az Alkotmánybíróság csak olyan hiánypótlást rendelhet el, amelyet az indítványozó bíró a felfüggesztés hatálya alatt is teljesíthet, viszont az alapügyben eljáró bíró nem hívható fel sem végzése kiegészítésére, sem a hiányzó tényállás megállapítására.<sup>538</sup>

Az Alkotmánybíróság egyik nagy hiányosságát pótolta azzal, hogy a köztudatban – a joggyakorlatban és a jogirodalomban – kevésbé ismert és feldolgozott

<sup>536</sup> 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [23]; 3109/2015. (VI. 9.) AB végzés, Indokolás [35] és [40].

<sup>537</sup> 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [24].

<sup>538</sup> VARGA Zs. (2016) i. m. 10.

hatáskörre, a konkrét normakontrollra vonatkozó szabályokat, feltételeket állapított meg a fent részletezett végzéssel, és az azt pontosító, megerősítő határozatokkal.<sup>539</sup>

Ha a testület a konkrét normakontroll eljárás lefolytatását követően arra a megállapításra jut, hogy a felülvizsgált jogszabály alaptörvény-ellenes, a jogkövetkezmény főszabály szerint a kifogásolt norma *ex nunc* hatályú megsemmisítése.<sup>540</sup> Ez a jogkövetkezmény az objektív alkotmányvédelmet szolgálja.<sup>541</sup> Az objektív alkotmányvédelem mellett szerepet kap a szubjektív jogvédelem is, hiszen a megsemmisítés következtében a megtámadott jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható.<sup>542</sup> Általános jellegű alkalmazási tilalom kimondása a testület mérlegelésétől függ.<sup>543</sup>

Ami az Alkotmánybíróság ügyforgalmát illeti az Alaptörvény és az Abtv. hatálybalépése óta, a következő megállapításokat tehetjük. A bírói kezdeményezések száma jelentősen meghaladja a benyújtott előzetes és utólagos absztrakt normakontroll indítványokat, de még így is eltörpül az alkotmányjogi panaszokhoz képest: az Alkotmánybíróságra érkező alkotmányjogi panaszok számának legfeljebb egynegyedét teszi ki a konkrét normakontroll az elmúlt 8-10 évben, és ez az arány még fokozatos csökkenő tendenciát mutat.<sup>544</sup>

### 3. Összegzés

Ebben a fejezetben az alkotmánybíróságok leginkább elterjedt funkciója, a normabíráskodás nemzetközi, és Magyarországon tapasztalható jelenségei kerültek bemutatásra. Ennek keretében az e funkcióhoz tartozó hatáskörök, így az előzetes, az utólagos absztrakt, és a konkrét normakontroll egyes vizsgált országokban érvényesülő jellegzetességeit ismertettem.

Az előzetes normakontroll hatáskör kapcsolódik legszorosabban a törvényhozó tevékenységéhez, mivel a testület e tekintetben meghozott döntése a norma

<sup>539</sup> A teljesség igénye nélkül, például 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [7]; 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]; 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [22]; 5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [14]; 9/2020. (V. 28.) AB határozat, Indokolás [15].

<sup>540</sup> Abtv. 41. § (1) bekezdés.

<sup>541</sup> KOVÁTS–SULYOK i. m. 80.

<sup>542</sup> Abtv. 45. § (2) bekezdés.

<sup>543</sup> KOVÁTS–SULYOK i. m. 81.

<sup>544</sup> Az Alkotmánybíróság 2012-2020 közötti ügyforgalmi adatai évekre lebontva: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyforgalmi-es-statisztikai-adatok>

érvényes létrejöttét befolyásolja.<sup>545</sup> A vizsgálódásunk tükrében arra a következtetésre juthattunk, hogy a francia Alkotmánytanács rendelkezik a legkiterjedtebb jogosítvánnyal, amelyet más ország alkotmánybíróságai kevésbé vettek át. A kelsen-i modellt követő, nagy múltra visszatekintő alkotmánybíróságok – értem ezalatt az osztrák, a német, az olasz, illetve a spanyol Alkotmánybíróságot – ugyan rendelkeznek az előzetes normakontroll hatáskörével, azonban meghatározó szerepet azokban az országokban nemigen tölt be; a Német Szövetségi Alkotmánybíróság és a spanyol *Tribunal Constitucional* vizsgálatának tárgya még nem ratifikált nemzetközi szerződések lehetnek csupán. A magyar Alkotmánybíróság döntő többségében a német *Bundesverfassungsgericht* által kialakított hatáskör-elemzéseket vette át – amely egyébként a jogalkotó szándéka is volt –, azonban az előzetes normakontroll a francia mintát követve került be a kezdetekben hatályos szabályozásba.<sup>546</sup> A francia jogi kultúrából származott ennek megfelelően a törvényjavaslatok előzetes alkotmányossági felülvizsgálata – minthogy az organikus, alkotmányerejű törvények érvényességi kelléke Franciaországban az *a priori* normakontroll –, ennek ellentmondásos, aggályos volta miatt azonban Németországhoz és Spanyolországhoz hasonlóan idővel, az 1998. évi I. törvénnyel megszüntetésre került. Ebből következően megállapítható, hogy előzetes normakontroll tárgyai kizárólag a törvényhozó által elfogadott, de még ki nem hirdetett normák lehetnek. A különböző jogrendszerek eltérően szabályozzák az előzetes normakontroll indítványozására jogosultak körét. Általános – Magyarországon is érvényesülő – tendenciaként állapítható meg, hogy a köztársasági elnök, a parlamenti képviselők meghatározott hányada, valamint a kormányzat nyújthat be ilyen indítványokat. Kivételesnek tekinthető ezzel szemben Lengyelország, valamint Németország helyzete. Előbbi országban kizárólag az államfő jogosult *a priori* vizsgálat kezdeményezésére, Németországban pedig a parlament két kamaráján kívül állampolgárok is jogosultak a nemzetközi szerződések előzetes felülvizsgálatának indítványozására, igaz ugyan, hogy a *Bundesverfassungsgericht* nem normakontroll, hanem alkotmányjogi panasz eljárást folytat le ilyen esetben.<sup>547</sup> Annak ellenére, hogy meglehetősen ritkán előforduló hatáskör az *a priori* felülvizsgálat az egyes alkotmánybíróságok gyakorlatában, mégis fontos abban a tekintetben, hogy még a norma hatályba lépése előtt kiderüljenek az esetlegesen felmerülő alkotmányossági, nemzetközi jogi aggályok, problémák, és azok az alkotmánybíróság

<sup>545</sup> CSINK (2014) i. m. 137.

<sup>546</sup> SZIGETI i. m. 65.

<sup>547</sup> DE VISSER i. m. 192.

határozata alapján orvosolhatók legyenek. Ez mind a törvényhozó hatalmi ágra, mind pedig az alkotmánybíróságokra komoly felelősséget ruház.

Az alkotmánybíróságok utólagos absztrakt normakontroll eljárás lefolytatásával való felruházásának indoka elsődlegesen annak biztosítása, hogy a törvényhozó nem lépi túl a rá vonatkozó alkotmányos kereteket. E hatáskör így szintén a jogalkotó munkásságához kapcsolódik, ekként politikai természetű hatáskörnek minősül. Ebből következően általánosan megállapítható, hogy az előzetes normakontrollhoz hasonlóan – a francia Alkotmánytanács kivételével – valamennyi vizsgált alkotmánybíróság vonatkozásában az eljárást a közjogi méltóságok, politikai szereplők kezdeményezhetik, az állampolgárok általában ilyen jogosítvánnyal nem rendelkeznek. Ez utóbbi körülményt kompenzálандó a spanyol és a magyar Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás biztosítja az ombudsman, illetve az alapvető jogok biztosa utólagos, absztrakt normakontroll eljárás indítványozási jogosultságát. Elhatárolási alapnak tekinthető, hogy Olaszországban és Spanyolországban meghatározott határidőn belül lehet az indítványt előterjeszteni (a közzétételtől, kihirdetéstől számított 60 nap, illetve 3 hónap), amelynek elmulasztása az absztrakt normakontroll lefolytatását kizárja; ilyen esetben a jogszabály alkotmányossága csak bírói kezdeményezés útján vitatható. A többi vizsgált országban ilyen, az *a posteriori* normakontroll befogadhatóságát gátló határidő nem került megállapításra, azzal a megjegyzéssel, hogy Magyarországon az Alaptörvény és annak módosítása tekintetében 30 napon belül terjeszthető elő indítvány a testülethez. További eltérés tapasztalható a nyugat-és közép-kelet-európai országok alkotmánybíróságai között abban a tekintetben, hogy a rendszerváltás utáni alkotmányos rendszerek az utólagos absztrakt normakontroll indítványozására jogosultak, és az alkotmányossági vizsgálattal támadható normák körét jóval tágabban határozták meg, mint mintaadó elődeik – kivételt képez ez alól Spanyolország, ahol a parlament házszabálya is vizsgálat tárgya lehet –, elegendő csak a lengyel *Tribunal Konstytucyjny*-re gondolni. Ezt a megállapítást támasztja alá, hogy a magyar Alkotmánybíróság a mintául szolgáló Német Szövetségi Alkotmánybíróságtól eltérően bevezette az *actio popularis*-t, így bárki, bárminemű érdekeltség igazolása nélkül a testülethez fordulhatott. Az Alkotmánybíróság e hatáskörével a demokrácia előretolt bástyájaként, a rendszerváltás szimbólumaként elősegítette, erősítette a jogállami átmenet megvalósulását, a magyar jog fejlődését. Az utólagos normakontroll *actio popularis*-szal működő rendszere húsz éven keresztül eredményesnek, sikeresnek bizonyult, számos mértékadó alkotmánybírósági határozat ilyen indítványok nyomán született meg. Tekintettel azonban arra, hogy az *actio popularis* idővel betöltötte jogfejlesztő hivatását, indokoltá

vált az utólagos, absztrakt normakontroll hatáskör jelentős átalakítása. Ennek következtében az Alaptörvény hatályba lépésével a nemzetközi trendekbe is illeszkedő paradigmaváltás következett be a jogszabályi háttérben, az indítványozásra jogosultak körében és az Alkotmánybíróság gyakorlatában: kizárólag a legfőbb alkotmányos szervek, intézmények, közjogi szempontból meghatározó jelentőségű személyek terjeszthetnek elő utólagos absztrakt normakontroll iránti indítványt. Ez a körülmény is hozzájárult ahhoz, hogy a testület jellegadó hatásköre már nem az absztrakt normakontroll, hanem az alábbiakban kifejtésre kerülő, az egyéni jogvédelmen alapuló alkotmányjogi panasz lett. Átgondolandó viszont álláspontom szerint az indítványozásra jogosultak körének társadalmi szervezetekkel, esetlegesen az önkormányzatokkal történő bővítése annak érdekében, hogy a hatályos jogszabályok alkotmányossági vizsgálatával összefüggően lefolytatott absztrakt normakontroll eljárások során a testület új, más nézőpontból származó megállapításokkal erősítse tovább az alkotmányosságot Magyarországon. Ez különösen annak tükrében indokolt, hogy az alapvető jogok biztosa az utólagos normakontroll eljárás indítványozására vonatkozó jogosultságát, a benne rejlő lehetőségeket kevésbé aknázza ki, az Alkotmánybíróság pedig szűken értelmezi a kivételes alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételeit.

A nemzetközi jogból származó fontos kötelezettsége egy országnak a megkötött és ratifikált nemzetközi szerződések teljesítése, a nemzeti jog ahhoz történő igazítása. E folyamathoz viszont elengedhetetlenül szükséges egy kölcsönös ellenőrzési rendszer kiépítése, amelynek segítségével összehangolható a nemzetközi jog és a belső jog szabályrendszere. Ezt a feladatkört – amely, mint láthattuk, nem minden állam jogrendszerében érhető tetten – az alkotmánybíróságok látják el, előzetes, illetve utólagos normakontroll keretében. Emiatt az alkotmánybíróságok nemzetközi szerződések érintő hatáskörének – legyen szó maga a szerződés, vagy az azt kihirdető norma felülvizsgálata – gyakorlatban történő érdemi alkalmazása önállóan nem gyakran fordul elő. Mindezek ellenére nem juthatunk arra a következtetésre, hogy hiábavaló egy ilyen hatáskörrel felruházni egy alkotmánybíróságot, hiszen amennyiben ellentét merül fel a nemzetközi és a nemzeti jog között, ennek orvoslására szükséges egy olyan intézmény létrehozatala, amely ezt feloldja, és e feladat ellátására az alkotmánybíróság a legmegfelelőbb.

A bírói kezdeményezés tekintetében egy már folyamatban lévő rendesbíróági eljárás kerül felfüggesztésre, amely alkotmányjogi jellegű jogvitát is magában foglal, és ez meglehetősen kis számú esetet érint. Magyarországon az Alkotmány hatálya alatt az *actio popularis* jogintézménye okán érkezett kevesebb bírói meg-

keresés az Alkotmánybírósághoz – noha a testület ebben az időszakban hozta a legnagyobb jelentőséggel bíró határozatait –, az Alaptörvény hatályba lépésével pedig a „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetése eredményezte a panaszok túlsúlyát a konkrét normakontrollok számához képest. Németországban az indítványok tekintetében teljesítendő szigorú tartalmi követelmények következtében fordulnak ritkán a rendesbírák az alkotmánybírósághoz. Hasonló megállapítások tehetők az eredetileg szintén német mintára létrejött dél-koreai alkotmánybíróság vonatkozásában is azzal a specialitással, hogy a benyújtott bírói kezdeményezés nélkülözhetetlen, megkerülhetetlen eleme a Legfelső Bíróság érintettségének megléte. Ezzel szemben Olaszországban a *via incidentale* eljárások túlsúlya tapasztalható a *Corte Costituzionale* gyakorlatában, amely egyrészt azzal is magyarázható, hogy az alkotmánybíróági felülvizsgálat olasz rendszerében nem ismeretes az alkotmányjogi panasz intézménye, másrészt a *rilevanza* fogalma által biztosított szűrőmechanizmus nem olyan részletesen kidolgozott és szigorú, mint Németországban, nincsenek annyira körülhatárolva a formai és tartalmi feltételek, mint amelyet a magyar Alkotmánybíróság 3058/2015. (III. 31.) AB végzésével kifejtett. E feltételrendszer csökkentheti a bírák részéről az indítványozási kedvet, amelyhez további hátráltató tényezőként jelentkezhet az alapeljárás esetleges elhúzódása is, amellyel az eljárás észszerű időn belüli befejezésének követelménye sérülhet. Ennek indoka, hogy a rendesbíróság előtt folyamatban lévő eljárás az Alkotmánybíróság határozatának meghozataláig felfüggesztésre kerül, és az Alkotmánybíróság nagyfokú ügyterhe okán a gyakorlatban csak hónapokon belül tud érdemi döntést hozni az Alaptörvényben rögzített garanciális rendelkezések ellenére.<sup>548</sup> Megítélésem szerint azonban szükséges az, hogy az alapügyben eljáró bírák alkotmányossági, vagy nemzetközi jogi vonatkozású kérdés felmerülése esetén az Alkotmánybírósághoz indítványokat terjesszenek elő, és a bírói kezdeményezés a testület joggyakorlatot is befolyásoló hatáskörének tekinthető.

<sup>548</sup> Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja értelmében az Alkotmánybíróság soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül bírálja el a beérkező bírói kezdeményezést. A visszautasító végzések meghozatala során a testület tudja tartani e garanciális határidőt, a nagyobb volumenű, határozati formát igénylő ügyekben viszont, amely ügyek alaposabb vizsgálata szükséges, már nehezebben tudja kivitelezni.





## IV. FEJEZET

### AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ

Az alkotmányjogi panasz nem a modern kori alkotmányos demokráciák terméke, mivel az intézmény előzményei között megtalálhatjuk a XIII-XVI. század között, Aragóniában elfogadott törvényeket, illetve hasonló jelenséget tapasztalhatunk a XV. századi Németországban – akkori megnevezésével a Német-római Birodalomban – is. Az 1874-ben hatályba lépett svájci alkotmány egy speciális alkotmányjogi panaszt vezetett be. Ausztria jogrendszere 1868-tól szintén implikálta az alkotmányjogi panasz intézményét, a jogérvényesítéshez a Birodalmi Bírósághoz lehetett fordulni. Valamint a bajor alkotmány és a tartomány bírósági törvénye az alkotmányjogi panasz kezdeti formájára vonatkozó szabályokat fogadta el 1818-ban.<sup>549</sup> Ebben az időben még nem merült fel az emberi jogok védelme, és a bírói döntések alkotmányossági szempontú felülvizsgálata sem szerepelt hosszú ideig az alkotmánybíróságok hatáskörei között, Hans Kelsen pedig elméleti síkon vetette el ennek lehetőségét, mivel a joglépcső-elmélet zárt rendszerében közvetlenül csak az alkotmány alatt álló törvények ütközhetnek az alkotmányba, e jogrendszerben nem létezhet közvetlenül alkotmánysértő bírói ítélet, így nincs jogi indok a bírói aktusok alkotmánybírósági felülvizsgálatára.<sup>550</sup> Ennek viszont maga a tiszta jogtan mond ellent, amely szerint a bírói határozat is a jogrendszer részét képező normának minősül – minden jogalkalmazás egyúttal jogalkotás is –, így illeszkednie kell a jogrendbe, és nem lehet ellentétes az alkotmánnyal.<sup>551</sup> A tiszta jogtannak tehát van egy olyan olvasata, amely megnyitja az utat a valódi alkotmányjogi panasz számára, bár a jogirodalom helyenként úgy láttatja, hogy az alapjogi bíraskodás nem is összeegyeztethetetlen a kelseni jogfilozófiával.<sup>552</sup>

<sup>549</sup> MAVČIČ i. m. 4.

<sup>550</sup> VISSY i. m. 35.

<sup>551</sup> KELSEN (1988) i. m. 44–46.

<sup>552</sup> Vö. SÓLYOM L. (2001) i. m. 444.; BRAGYOVA (2008) i. m.

Az alapvető jogok védelme, és közvetve az alkotmányjogi panasz a II. világháború szörnyűségei következtében váltak egyre fontosabbá, az alapjogvédelem igénye szükségszerűen eredményezte a politikai hatalmat féken tartó alkotmánybíráskodás intézményesítését, amely szoros kapcsolatba került a XX. század második felében megindult emberi jogi mozgalmakkal.<sup>553</sup> Emberi jogi dokumentumokat fogadtak el ugyanis nemzetközi szinten, és az Európai Unió is egyre hangsúlyosabban kezelte ezt a témát, perifériára szorítva a kelsen-i iskola tanait. Ebből következően, azon európai országokban, ahol a II. világháború utáni alkotmánymódosítás során alkotmánybíráóságok létrehozataláról határoztak, a testületek egyik hatásköre az alkotmányjogi panasz volt.<sup>554</sup> Az alapjogok és szabadságok védelme meghatározó jelentőségű feladatává vált az alkotmánybíráóságok többségének, így e testületek biztosítésként szolgálnak az emberi jogok védelmére.<sup>555</sup> Meghatározó jelentőségű alkotmányos intézmény az alapjogok védelme vonatkozásában az alkotmányjogi panasz, mivel valamennyi érintett egyén számára *sui generis* közjogi jogorvoslati lehetőséget biztosít, és kikényszeríthető eredménnyel kecsegtet.<sup>556</sup> Épp az alkotmányos alapjogok és szabadságok védelme különbözteti meg az alkotmányjogi panaszt az alkotmánybíráóságok többi hatáskörétől.<sup>557</sup>

Ha pedig egy definíciót szeretnénk adni az alkotmányjogi panasz fogalmának, akkor alkotmányjogi panasz alatt az alapvető jogaiban sérelmet szenvedett egyén vagy szervezet által indítványozott, az alkotmánybíráóság eljárásának megindítására szolgáló eszközt értjük, amely valamely egyedi vagy normatív állami aktus ellen irányul, és a megtámadott aktus alkotmányellenességének megállapításához, és a panaszos jogsérelmének orvoslásához vezethet.<sup>558</sup>

<sup>553</sup> SÓLYOM L. (2001) i. m. 252.

<sup>554</sup> Kivétel e megállapítás alól a Corte Costituzionale (az olasz alkotmánybíráóság), ld. FAVOREU (2003) i. m. 99.; GARLICKI i. m. 9. Nem található meg az alkotmányjogi panasz Franciaországban sem: a francia rendszer a jogszabályok előzetes felülvizsgálatát vezette be, ebből következően az Alkotmánytanács nem ismeri azt a lehetőséget, hogy az egyén jogait egy alkotmánybíráósági feladatokat ellátó szervnél közvetlenül érvényesítse. Ld. MAVČIČ i. m. 4.; STONE SWEET i. m. 71.

<sup>555</sup> MAVČIČ i. m. 7.

<sup>556</sup> CSEHI i. m. 107.

<sup>557</sup> DE VISSER i. m. 223.

<sup>558</sup> BITSKEY–TÖRÖK i. m. 19.

## 1. Nemzetközi kitekintés

### 1.1. Ausztria

Az alkotmányjogi panaszról az Osztrák Szövetségi Alkotmány alapjaiban már rendelkezett, amely eltéréseket mutat a Németországban érvényesülő jogintézménytől, már elnevezésében is:<sup>559</sup> csak közigazgatási hatóságok határozataival szemben volt alkalmazható. Az Osztrák Alkotmánybíróság a jogerős közigazgatási határozatokat az alkotmányban rögzített alapjogok, illetve a jogforrási hierarchia követelményének betartását vizsgálva bírálja el.<sup>560</sup> 2008-tól egy újonnan létrehozott szerv,<sup>561</sup> a Menekültügyi Bíróság döntéseivel szemben közvetlenül is lehet alkotmányjogi panaszt előterjeszteni. Az *Asylum Court* megalakulásával a *Verfassungsgerichtshof* elé érkező alkotmányjogi panaszok száma jelentősen növekedett. Hasonló hatásköre van a Legfelső Közigazgatási Bíróságnak is, hiszen ez utóbbi bírói testület is jogosult közigazgatási aktusokkal szembeni jogorvoslat elbírálására. Az *Verfassungsgerichtshof* kizárólag abban az esetben járhat el, ha alkotmányban rögzített alapjogok sérülnek, míg a Közigazgatási Felsőbíróság törvényt sértést bírálhat el. Ebben a tekintetben alkalmanként kettős, párhuzamos jogorvoslati eljárásra is sor kerülhet.<sup>562</sup>

Másrészt viszont, ha egy rendesbíróság sérti meg a kérelmező alapvető jogait, alkotmányjogi panasz indítványozására nincs lehetőség.<sup>563</sup> Ausztriában ugyanis nem létezik olyan jogorvoslat, amely lehetővé tenné egy alapügyben eljáró bírósági ítéletek megtámadását az Osztrák Alkotmánybíróság előtt alapvető jog megsértése miatt,<sup>564</sup> tehát Németországgal ellentétben nem ismert Ausztriában a valódi alkotmányjogi panasz jogintézménye.

Az alkotmány értelmében bármely panaszos, aki azt állítja, hogy őt a közigazgatási tanács által hozott határozat valamely alkotmánytörvényben biztosított jogában, illetve valamely törvényellenes rendelet, alkotmányellenes törvény, valamint jogellenes államszerződés alkalmazása őt jogaiban sérti, alkotmányjogi panaszt terjeszthet elő,<sup>565</sup> de csak az indítvány ügyvéd általi

<sup>559</sup> Ausztriában *Beschreibbeschwerde* (közigazgatási határozat ellen irányuló panasz), Németországban *Verfassungsbeschwerde* (alkotmányjogi panasz) a megnevezés.

<sup>560</sup> SÜLYÖK T. i. m. 116.

<sup>561</sup> FABER i. m. 51.

<sup>562</sup> FAVOREU (2003) i. m. 71–72.

<sup>563</sup> JAKAB–LACHMAYER–HARTWIG–Álvarez–GÖTTINGER–SUCKER i. m. 65.

<sup>564</sup> Ádám i. m. 183.

<sup>565</sup> Osztrák Alkotmány 144. cikk.

ellenjegyzését követően (teljes körű ügyvédkényszer érvényesül).<sup>566</sup> A panasz a jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően indítványozható,<sup>567</sup> az utolsó jogorvoslati fórum által hozott döntés kézbesítésétől számított 6 hetes határidőn belül.<sup>568</sup> A fellebbezésnek általában nincs felfüggesztő hatálya,<sup>569</sup> de ezt a rendelkezést felül lehet írni.<sup>570</sup>

Az Osztrák Szövetségi Alkotmány alapján a testület visszautasítja az alkotmányjogi panaszt, amennyiben az nem látszik sikeresnek, illetve, ha a döntéstől nem várható valamely alkotmányjogi kérdés tisztázása. Az eljárás lefolytatása nem tagadható meg, ha az alkotmány 133. cikke szerint az ügyben a Közigazgatási Bíróságnak nincs hatásköre.<sup>571</sup> A *Verfassungsgerichtshofgesetz* e rendelkezéseken kívül további elutasítási okokat állapít meg, nevezetesen, ha a) az ügy egyértelműen nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, b) az indítvány elkésletten érkezett, c) a formai követelmények nem teljesülnek, d) *res iudicata* áll fenn, illetve e) nem az arra jogosult terjesztette elő a panaszt.<sup>572</sup>

Ha egy alkotmányjogi panasz határidőn belül érkezik a *Verfassungsgerichtshof*-hoz, és a testület nem utasította vissza az indítványt, az alkotmánybíróság elnöke tárgyalás kitűzéséről határoz.<sup>573</sup> Az a tény, hogy Ausztriában az alkotmánybíróság tárgyalást tart, a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatához képest egy eltérő jelenség, Magyarországon ugyanis alkotmányjogi panaszok beérkezése esetén az eljárás írásbeli. Azonban a VfGG lehetővé teszi, hogy a testület eltekintsen a szóbeli meghallgatástól, ha az eljárás során keletkezett iratokon felül a tárgyalástól nem várható az ügy további érdemi tisztázása, így a nyilvános tárgyalás csak kivételesen érvényesül.<sup>574</sup>

Ha az Osztrák Alkotmánybíróság arra a következtetésre jut, hogy a megtámadott határozat a panaszos alapvető jogainak valamelyikét megsértette, a testület döntésének eredménye a kifogásolt jogszabály vagy rendelkezés

<sup>566</sup> Osztrák Abtv. 17. § (2) bekezdés.

<sup>567</sup> FABER i. m. 51.

<sup>568</sup> Osztrák Abtv. 82. § (1) bekezdés.

<sup>569</sup> Osztrák Abtv. 85. § (1) bekezdés.

<sup>570</sup> Az Osztrák Abtv. 85. § (2) bekezdése értelmében a panaszos kérelmére az Alkotmánybíróság felfüggesztő hatályt elrendelő végzést bocsát ki, kivéve, ha az a közérdekbe ütközik, vagy méltánytalan hátrányt eredményezne a kérelmező számára.

<sup>571</sup> Osztrák Alkotmány 144. cikk (2) bekezdés. E rendelkezés alapján az Alkotmánybíróság a panaszok 75%-át utasítja vissza. Ld. JAKAB–LACHMAYER–HARTWIG–Álvarez–GÖTTINGER–SUCKER i. m. 67.

<sup>572</sup> Osztrák Abtv. 19. § (3) bekezdés 2. pont.

<sup>573</sup> Osztrák Abtv. 84. § (1) bekezdés.

<sup>574</sup> JAKAB–LACHMAYER–HARTWIG–Álvarez–GÖTTINGER–SUCKER i. m. 71.

megsemmisítése. A határozatnak rendelkeznie kell arról is, hogy az alkotmányjogi panasszal megtámadott törvény vagy szerződés mely szabálya sérti meg a kérelmező emberi jogait.<sup>575</sup> A döntés kihirdetését követően az alkotmányellenes norma már nem alkalmazható.<sup>576</sup> Közigazgatási hatóságok határozatainak alkotmányba ütközése esetén azokat megsemmisíti a testület, de ez az adott ügyben alkalmazott normát nem érinti.<sup>577</sup>

Ellenkező esetben – jogsértés megállapításának hiányában – a testület a megtámadott határozatot megküldi a Szövetségi Közigazgatási Bíróság részére, hogy döntsön arról, hogy a panaszost a kifogásolt határozat egyéb jogában sértette-e. Ez a rendelkezés alkalmazandó az indítvány visszautasítása után is.<sup>578</sup>

Az alkotmányjogi panasz egyfajta speciális közigazgatási jogorvoslatnak tekinthető (*Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit*), amely a *Verfassungsgerichtshof* egyik legmegterhelőbb feladatkörének tekinthető: a folyamatban lévő ügyek 90%-a alkotmányjogi panasz.<sup>579</sup> Annak érdekében, hogy ez a túlzott mértékű ügyszám csökkenjen, egy egyszerűsített eljárás lefolytatásával állapítja meg az alkotmány 144. cikk (2) bekezdésében foglalt visszautasítási okokat, egyúttal kérelemre – amelyet az alkotmánybíróság határozatától számított 2 héten belül kell előterjeszteni – átteszi az ügyet a Legfelső Közigazgatási Bíróságnak.

Ebből következően a Közigazgatási Bíróság és az Osztrák Alkotmánybíróság kiegészíti egymást, bár a három legfelső bírói fórum – kiegészülve a Legfelső Bírósággal – rendszere azt eredményezheti, hogy alkotmányossági kérdésben három különböző álláspont is kialakulhat. E helyzetért a valódi alkotmányjogi panasz hiánya is okolható. Alkotmányjogi ügyekben viszont az *Verfassungsgerichtshof*-nak még mindig meghatározó jelentősége van más bíróságokkal szemben.<sup>580</sup>

<sup>575</sup> Osztrák Abtv. 87. § (1) bekezdés.

<sup>576</sup> Osztrák Alkotmány 140. cikk (7) bekezdés.

<sup>577</sup> SÜLYÖK T. i. m. 116.

<sup>578</sup> Osztrák Alkotmány 144. cikk (3) bekezdés.

<sup>579</sup> FABER i. m. 51. Évente átlagosan 2900 alkotmányjogi panasz érkezett az Osztrák Alkotmánybírósághoz, ez a szám 2983-ra emelkedik a Menekültügyi Bíróság határozatai ellen benyújtható panasz bevezetésével. Voltak olyan évek – nevezetesen 2009 és 2013 között –, amikor a 2008-ban létrehozott intézmény döntéseivel szemben jóval több alkotmányjogi panasz érkezett a *Verfassungsgerichtshof*-hoz, mint a közigazgatás határozatai ellen, viszont 2015-2016-ban egyetlen ilyen tárgyú panaszt sem indítványoztak. <https://tinyurl.com/mrysccctx>

<sup>580</sup> JAKAB–LACHMAYER–HARTWIG–Álvarez–GÖTTINGER–SUCKER i. m. 73.

## 1.2. Németország

Kezdetben az alkotmányjogi panasz helyzete Németországban nem volt tisztázott: meglehetősen heves viták és hosszan elnyúló egyeztetések érintették e hatáskört.<sup>581</sup> Az 1949-ben hatályba lépett Német Szövetségi Alaptörvény kezdeti tervezete nem is rendelkezett az alkotmányjogi panasz jogintézményéről. Az erre a hatáskörre vonatkozó szabályokat először az 1951-ben elfogadott, a Német Szövetségi Alkotmánybírásról szóló törvény (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, BVerfGG) tartalmazta. A jogszabály alapján a testület elkezdte kialakítani az alkotmány – főként annak alapjogokat érintő rendelkezései – közvetlen alkalmazhatóságának elméletét, és ezt kívánta érvényre juttatni a bírói hatalom egyéb részeiben is. Ehhez az alkotmányjogi panasz rendkívül hatékony eszköznek bizonyult,<sup>582</sup> és e hatáskör hamar a *Bundesverfassungsgericht* legmeghatározóbb hatáskörévé vált. Ebben a tekintetben a Szövetségi Alkotmánybíróság egy közigazgatási bíróság és egy „Szuper-Legfelső Bíróság” feladatait látja el.

A *Grundgesetz* 1969-ben történő módosítása emelte végül alkotmányos szintre az alkotmányjogi panaszt:<sup>583</sup> az alkotmányozó egy egységes fogalmat határozott meg.<sup>584</sup> A német típusú alkotmányjogi panasz nem egy hagyományos értelemben vett, hanem egy különleges jogorvoslatnak tekinthető, amely nem eredményez felfüggesztő hatályt, ebből következően nem érinti a megtámadott aktus, határozat jogerejét. A panasz nem a szubjektív jogos érdekek védelmét, hanem az objektív alkotmányos jogok betartását, érvényesülését hivatott szolgálni.<sup>585</sup>

A BVerfGG értelmében, alkotmányjogi panaszt terjeszthet elő az a személy, akinek alkotmányban rögzített jogát vagy alapvető joghoz hasonló jogát<sup>586</sup> közhatalmat gyakorló szerv aktusa vagy mulasztása megsértette.<sup>587</sup> Ilyen intézmény lehet a törvényhozás – emberi jogokat megsértő jogszabályok elfogadásával –, a végrehajtó hatalom valamely szerve – így a közigazgatási hatóság

<sup>581</sup> Az 1949-ben hatályba lépett Német Alaptörvény elfogadását megelőző egyeztetésekről, ld. BOROWSKI i. m. 168–170.

<sup>582</sup> GARLICKI i. m. 8.

<sup>583</sup> Német Alaptörvény: „93. cikk (1) A Szövetségi Alkotmánybíróság dönt az alábbi ügyekben: 4/a. az olyan alkotmányjogi panaszokat illetően, amelyeket bárki benyújthat, kifogásolva, hogy a közhatalom megsértette valamely alapvető jogát vagy valamely, a 20. cikk (4) bekezdésében, a 33., 38., 101., 103. és 104. cikkben foglalt jogát”.

<sup>584</sup> NASZLADI (2014) i. m. 236.

<sup>585</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1042.

<sup>586</sup> Ebbe a kategóriába sorolhatók az alábbi jogok: ellenállási jog, választási jog, vagy a tisztességes eljáráshoz kapcsolódó jogok. Ld. BITSKEY–TÖRÖK i. m. 29.

<sup>587</sup> Német Abtv. 90. § (1) bekezdés.

aktusai vagy mulasztásai is –, illetve a bíróság (alapjogokba ütköző ítéletével).<sup>588</sup> Amennyiben jogsérelem következik be valamelyik hatalmi ág részéről, alkotmányos kötelezettségüket nem teljesítik megfelelően.<sup>589</sup> E rendelkezések az alkotmányos alapjogok védelmét szolgálják. A Szövetségi Alkotmánybíróság szerint ugyanis az emberi jogok az értékek egymással összefüggő rendszerét alkotják. A szokásjog annyiban lehet az alkotmányjogi panasz tárgya, ha a közhatalom aktusa azon alapszik.<sup>590</sup>

A panaszos alapjogi jogképességgel kell rendelkezzen, így főként a természetes személyek tartoznak az indítványozásra jogosultak körébe, de mint később látni fogjuk, jogi személyek is előterjesztővé léphetnek elő bizonyos esetekben. A szabályozás nem követeli meg azt, hogy a panaszos jogi képvisellel rendelkezzen.<sup>591</sup> A panasz benyújtásának alapfeltétele az érintettség, amelyre a *Bundesverfassungsgericht* egy három elemből álló követelményrendszert dolgozott ki, nevezetesen, hogy az érintettség személyes, azonnali és közvetlen kell legyen.<sup>592</sup> A személyesség feltétele azt jelenti, hogy az érintett aktus a panaszos alapjogát kell érintse; teljesül ez a követelmény abban az esetben, amikor az indítványozó a megtámadott intézkedés címzettje. A panasz azonnali volta megköveteli, hogy a haladéktalanul észlelt, valóban releváns jogsérelem kapcsán forduljon a panaszos az testülethez. Egy jövőben bekövetkezendő alapjogsérelemre nem lehet hivatkozni. A közvetlenség feltétele pedig abban az esetben teljesül, ha az alapvető jogot sértő joghatás végrehajtási aktus, vagy bírói döntés nélkül következik be. E feltételek kizárják az *actio popularis* jellegű indítvány lehetőségét.<sup>593</sup>

Az alkotmányjogi panasz két típusa különböztethető meg Németországban: az érintett magánszemély által normakontrollra benyújtott indítvány, illetve a bírósági határozatok alapjogi felülvizsgálatára irányuló panasz. E két típus létjogosultságát az alkotmányjogi panasz kettős, jogorvoslati – ez főként az egyedi határozat elleni panasz –, és az objektív jogrend védelmét szolgáló természete – nevezetesen a normakontrollra irányuló panasz – indokolja.<sup>594</sup> Viszont azonos-

<sup>588</sup> STREINZ i. m. 98.; DE VISSER i. m. 224.

<sup>589</sup> Mivel a Német Alaptörvény 1. cikk (3) bekezdésében foglaltakat maga a normaszöveg is örökökévalósági klauzulának tekinti: az „alapjogok mint közvetlenül hatályos jog, kötik a törvényhozást, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást.”

<sup>590</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1044.

<sup>591</sup> WÖHRMANN i. m.

<sup>592</sup> DE VISSER i. m. 224.; BITSKEY–TÖRÖK i. m. 29.

<sup>593</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1045-1049; BITSKEY–TÖRÖK i. m. 29.

<sup>594</sup> ZAKARIÁS i. m. 92.



ság is tapasztalható a két eljárás tekintetében, mivel a BVerfGG lehetővé teszi a jogsértést megvalósító szerv számára, hogy meghatározott határidőn belül nyilatkozatot terjesszen elő a panasz tükrében. Ez a rendelkezés bíróságokra is megfelelően alkalmazandó azzal az eltéréssel, hogy az alapügyben részes másik felet hívja fel nyilatkozattételre.<sup>595</sup>

Az alkotmányjogi panaszt írásban kell benyújtani. Az indítványban meghatározandó azon alapvető jog, amelyet a közigazgatási szerv vagy hatóság tevékenysége vagy mulasztása a panaszos állítása szerint megsértett. Fontos hangsúlyozni, hogy az alapjogi jogsérelem tartalmát kell meghatározni, nem pedig az alapvető jog törvényi szabályozására kell hivatkozni.<sup>596</sup> Bíróság ítéletének alkotmányjogi panasszal történő megtámadása esetén a *Bundesverfassungsgericht* azt vizsgálja, hogy alapjogokba ütközik-e az alkalmazandó jogszabály, sérelmet szenvedtek-e az eljárási alapjogok, az ítélet objektíve elfogadhatatlan-e az önkényesség és az egyenlőség elvének megsértése miatt, illetve, hogy az alapügyben eljáró bíróság helyesen vette-e figyelembe az alapvető jogokat ítélete meghozatala során.<sup>597</sup> Kivételt képeznek azonban a szövetségi legfelső bíróságok – magyar distinkciót használva – jogegységi határozatai, amelyeknek nincs közvetlen joghatása az állampolgárookra tekintettel.<sup>598</sup>

A panaszosnak továbbá ki kell mérítenie a bírói jogorvoslati lehetőségeket, amennyiben a jogorvoslat lehetősége az alapeljárás során biztosított.<sup>599</sup> A Német Szövetségi Alkotmánybíróság később bevezette a szubszidiaritás fogalmát, amely szerint a panaszos mindent meg kell tegyen annak érdekében, hogy az elszenvedett jogsérelmét megszüntesse, még azokat is, amelyek nem tekinthető a szűk értelemben vett jogorvoslatnak. A testület azonban bizonyos esetekben eltekinthet e szabálytól, nevezetesen, ha az ügy közérdekkel rendelkezik, vagy a jogorvoslatok kimerítése a panaszos számára súlyos és elkerülhetetlen sérelmet szenvedne.<sup>600</sup> Ebből következően a Szövetségi Alkotmánybíróság szerint az alkotmányjogi panasz végső és szubszidiárius jogi eszköz, amely csak abban az esetben megengedett, ha az alapvető jogok sérelme más módon nem akadályozható meg, valamint nem szüntethető meg.<sup>601</sup>

<sup>595</sup> Német Abtv. 94. § (1)–(4) bekezdés

<sup>596</sup> JARASS–PIEROth i. m. 1054–1055.

<sup>597</sup> NASZLADI (2014) i. m. 236.

<sup>598</sup> HALMAI (1994) i. m. 46.

<sup>599</sup> JARASS–PIEROth i. m. 1049.

<sup>600</sup> JAKAB–LACHMAYER–HARTWIG–Álvarez–GÖTTINGER–SUCKER i. m. 65.

<sup>601</sup> TILK (2002) i. m. 63.

Ausztriához hasonlóan községek is a *Bundesverfassungsgericht*-hez fordulhatnak alkotmányjogi panasszal,<sup>602</sup> de e szervek – idértve az önkormányzati társulásokat is – csak abban az esetben terjeszthetik elő a panaszt, ha szövetségi vagy tartományi jogszabály a *Grundgesetz* 28. cikkében foglalt függetlenségüket megsérti. Tehát az alkotmányjogi panasz tárgya ebben a vonatkozásban minden olyan szövetségi vagy tartományi norma, amely kihatással van a községek önkormányzatiságához fűződő jogára, azt sérti meg. Ahogy a természetes személyek által kezdeményezhető alkotmányjogi panasz esetén, úgy itt is teljesülnie kell a személyes, azonnali és közvetlen érintettség követelményeinek.<sup>603</sup> Az alkotmányjogi panaszt nem lehet a Szövetségi Alkotmánybíróságnál indítványozni, ha tartományi norma lehetővé teszi a panaszos számára, hogy az önkormányzatiságához való jog sérelme esetén a *Land* alkotmánybíróságához fordulhasson.<sup>604</sup> E tényből is megállapítható, hogy az alkotmányjogi panasz mind a szövetségi, mind a tartományi alkotmánybíróságok hatásköre.<sup>605</sup>

Az alkotmányjogi panaszt érintően a határidőknek meghatározó jelentősége van. A jogorvoslat meglétének függvényében két kategória különböztethető meg:

1. Amennyiben van jogorvoslati lehetőség más bíróságokhoz, az alkotmányjogi panaszt kizárólag e jogorvoslati lehetőségek kimerülését követően lehet indítványozni.<sup>606</sup> A kérelmet főszabály szerint a fellebbviteli fórum határozatától<sup>607</sup> számított 1 hónapon belül lehet előterjeszteni és megfelelő érvekkel bizonyítani. Ha a panaszos e határidőt önhibáján kívül elmulasztja, igazolási kérelmet terjeszthet elő, ennek tükrében folytatódhat az eljárás. Az igazolási kérelmet az teljesítés elmulasztásától számított 2 héten belül kell előterjeszteni.<sup>608</sup>
2. Ha az alkotmányjogi panasz olyan törvényt vagy más aktust támad meg, amellyel szemben nincs jogorvoslati lehetőség, az indítványt a norma hatályba lépésétől 1 éven belül kell előterjeszteni.<sup>609</sup> Ebben az esetben a határidő a megtámadott jogszabály hatályba lépésekor kezdődik.<sup>610</sup>

<sup>602</sup> MAVČIČ i. m. 6.

<sup>603</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1058–1059.

<sup>604</sup> Német Abtv. 91. §.

<sup>605</sup> MAVČIČ i. m. 4.; Német Abtv. 90. § (3) bekezdés.

<sup>606</sup> Német Abtv. 90. § (2) bekezdés.

<sup>607</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1055.

<sup>608</sup> Német Abtv. 93. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>609</sup> Német Abtv. 93. § (3) bekezdés.

<sup>610</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1055–1056.

A BVerfGG az alkotmányjogi panaszok tekintetében megköveteli a döntés meghozatalához a befogadási eljárást.<sup>611</sup> Az alkotmánybírók eleinte indítványozták, hogy az amerikai Supreme Court által alkalmazott *'writ of certiorari'* eljárásához hasonló szabályozást fogadjon el a német jogalkotó is. Ennek keretében bírói mérlegelés tárgya lett volna a panasz befogadása és az érdemi döntéshozatal. A törvényhozás azonban nem tekintette ezt implementálható megoldásnak.<sup>612</sup> A panasz befogadhatóságára vonatkozóan ennek következtében az alábbi tartalmi feltételek kerültek megállapításra: az alkotmányjogi panasz meghatározó alkotmányos jelentőséggel rendelkezzen,<sup>613</sup> az alkotmányos alapjogok érvényesítésére alkalmas<sup>614</sup> és a panaszos komoly sérelmet szenvedne, ha a Szövetségi Alkotmánybíróság az ügy érdemi elbírálása nélkül elutasítaná az indítványát.<sup>615</sup> Ennek következtében a *Bundesverfassungsgericht* a csekély jelentőségű ügyeket előzetesen ki kell szűrnie.<sup>616</sup> A befogadhatóságról való döntéshozatal azonban a német jog szerint nem minősül diszkrecionális jogkörnek.<sup>617</sup> Tehát bármennyire is rugalmasak a panasz befogadására vonatkozó feltételek, ez nem jelenti azt, hogy a testület szabadon dönthet az alkotmányjogi panasz befogadásának megítélése tekintetében.<sup>618</sup>

Az alkotmányjogi panasz a testület egyik legmegterhelőbb hatásköre, ugyanis a kérelmek túlnyomó többsége sikertelen (97-99%), emiatt a testület háromtagú tanácsa elutasítja azokat. Ezért is nevezi Halmai Gábor a német alkotmányjogi panaszt fáradtság-, költség- és eredménymentes intézménynek.<sup>619</sup> Ennek következtében a szenátusok munkáját enyhítendő, a törvényhozó bevezette az előzetes vizsgálóbizottságokat, a panaszok szűrése végett. Nem

<sup>611</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1043.

<sup>612</sup> CSEHI i. m. 104-105.

<sup>613</sup> Azok az esetek tartoznak ide, amikor a felvetett alkotmányjogi kérdés az Alaptörvény értelmezésével nem válaszolható meg, amelyet az Alkotmánybíróság gyakorlata még nem tisztázott, illetve a megváltozott körülmények miatt az ügy ismételt tisztázása vált szükségessé. Ld. JARASS–PIEROTH i. m. 1043.

<sup>614</sup> E feltétel teljesüléséhez mindenekelőtt az ügy objektív jelentőségét kell megítélnie a testületnek. Ezért a konkrét esetben a jogkérdés tisztázásához fűződő érdek meglelte szükséges. Nyilvánvaló megengedhetetlenség vagy megalapozatlanság esetén a testület nem fogadja be a panaszt. A Szövetségi Alkotmánybíróság befogadja az alkotmányjogi panaszt, ha a befogadás visszautasítása a panaszos számára hátrányos következményekkel járna. Ld. JARASS–PIEROTH i. m. 1043.

<sup>615</sup> Német Abtv. 93a. § (2) bekezdés

<sup>616</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1043.

<sup>617</sup> JAKAB–LACHMAYER–HARTWIG–Álvarez–GÖTTINGER–SUCKER i. m. 67.

<sup>618</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1043.

<sup>619</sup> HALMAI (1994) i. m. 46.

felejtették mindeközben azt az eredetileg hangsúlyozott célt, hogy az alapvető emberi jogokat védeni szükséges.<sup>620</sup> Az alkotmányjogi panaszok előzetes szűrése Németországban fejlődött a legmagasabb szintre.<sup>621</sup> A Szenátus egyik tanácsa egyhangú döntéssel, indokolási kötelezettség nélkül utasíthatja vissza a panaszt.<sup>622</sup> Ha viszont a kérelem befogadhatóságára vonatkozó követelmények teljesülnek, a tanács helyt ad a panasznak, és továbbítja az eljáró Szenátusnak, amely érdemi határozatot hoz az ügy tekintetében. A testület szóbeli eljárás lefolytatása nélkül határoz arról, hogy a kifogásolt jogszabály a *Grundgesetz*-be vagy más szövetségi normába ütközik, vagy *ab ovo* érvénytelen.<sup>623</sup>

Ha a *Bundesverfassungsgericht* ügydöntő határozata helyt ad az alkotmányjogi panaszban foglaltaknak, ennek jogkövetkezménye hasonló az Ausztriában tapasztaltakhoz. A Szövetségi Alkotmánybíróság határozatában rögzíti, hogy a bonni alaptörvény mely rendelkezése sérült. Bíróság ítélete ellen előterjesztett panasz esetén a *Bundesverfassungsgericht* hatályon kívül helyezi a megtámadott ítéletet, és egyben kötelezi az alapügyben eljáró bíróságot, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság határozata alapján bírálja el az előtte folyamatban lévő ügyet. A rendesbíróság döntését általában nem változtatja meg. Kivételesen és nagyon egyértelmű esetben maga a testület dönti el az ügyet.<sup>624</sup> Amennyiben a kifogásolt törvény minősül alkotmányellenesnek, a testület megsemmisíti azt.<sup>625</sup> A Szövetségi Alkotmánybíróság azonban még ennél is tovább mehet, ugyanis az alkotmányellenes helyzetet vizsgálva a jövőre nézve konkrét jogkövetkezményeket állapíthat meg. Ennek következtében egyfajta jogalkotóvá válna a testület. Viszont a *Bundesverfassungsgericht* ebben a tekintetben kellő önmérsékletet tanúsított, és más megoldást preferált a gyakorlatban, nevezetesen gyakrabban állapította meg a jogszabály bonni alaptörvénnyel való össze nem egyeztethető voltát, mint a megsemmisítését. Ez a különbségtétel azért fontos, mert össze nem egyeztethetőség esetén átmenetileg hatályban marad az

<sup>620</sup> BOROWSKI i. m. 174.

<sup>621</sup> MAVČIČ i. m. 5.

<sup>622</sup> Az indokolási kötelezettség hiányára vonatkozó, 1990-es években elfogadott törvénymódosítás kritika tárgyát képezte. A módosítás a testület túlterheltségével – évente 6000 indítvány érkezik – magyarázható, amely lehetetlenné teszi minden döntés alapos, pontos indokolását. JAKAB–LACHMAYER–HARTWIG–Álvarez–GÖTTINGER–SUCKER i. m. 68.

<sup>623</sup> Német Abtv. 93b-93c-93d. §.

<sup>624</sup> JAKAB–LACHMAYER–HARTWIG–Álvarez–GÖTTINGER–SUCKER i. m. 73.

<sup>625</sup> Német Abtv. 95. §.

alkotmányellenesnek minősített jogszabály, de az alapügy során nem lehet azt a panaszos hátrányára alkalmazni.<sup>626</sup>

Németországban az alkotmányjogi panaszok többsége szövetségi bíróságok (harmadfokú ítéletek) ellen irányul. Ez az a tény, amely miatt Szuper-Legfelső Bíróságnak tekinthető a Német Szövetségi Alkotmánybíróság, amely ebből következően meghatározó jelentőséggel rendelkezik. A testület előírhatja, hogyan értelmezzék a rendesbíróságok a *Grundgesetz* alapjogokra vonatkozó szabályait, így az alkotmány közvetlen alkalmazása valamennyi bíróság döntésében megjelenik.<sup>627</sup> Ekképp a *Bundesverfassungsgericht* az egész német jogot is befolyásolni tudja.

### 1.3. Mexikó<sup>628</sup>

Bár Mexikó nem a kontinentális alkotmánybíráskodás modelljébe tartozik – nem létezik formális értelemben vett külön alkotmánybíróság, hanem a mexikói alkotmány 94. cikk (1) bekezdése alapján a Legfelső Bíróság rendelkezik az alkotmánybíráskodást érintő jogosítványokkal –, mégis szükséges bemutatni az ott érvényesülő alapjogvédelmi rendszert a spanyol *amparo* eljárás megismeréséhez.

Az emberi jogok védelme először a mexikói jogrendszerben volt megtalálható, mivel az *amparo* eljárást 1841-ben ebben az országban – különösen Yucatán állam területén – vezették be. Yucatán állam 1841-ben hatályba lépett alkotmányára nagy hatást gyakorolt az az alkotmánybíráskodás, amely az Egyesült Államokban működött.

A mexikói alkotmány 1847-től tartalmazza az *amparo* eljárás szabályait, amely a későbbiekben meghatározta a Spanyolországban kialakult szabályozást. Az egyik legmeghatározóbb jogelvet Mariano Otero fogalmazta meg: az ún. Otero-formula értelmében az *amparo* eljárás során meghozott határozatok csak a peres ügyben részt vevő feleket kötelezik (*inter partes* hatály). Ez az elv a korabeli mexikói alkotmányjogot döntő mértékben befolyásolta, így a mexikói alkotmány is magába implicálta ezt a jogelvet.<sup>629</sup>

<sup>626</sup> ZAKARIÁS i. m. 93.

<sup>627</sup> GARLICKI i. m. 9.

<sup>628</sup> A kidolgozás során figyelembe vettem: TSCHENTSCHER–LEHNER i. m.

<sup>629</sup> Mexikói Alkotmány 107. cikk (2) bekezdés 1. pont.

1882-ben egy másik elképzelés jelent meg: Ignacio Vallarta az ún. ‘*jurisprudencia*’ elmélettel próbálta kiváltani az Otero-formulát. E jogelv szerint, amikor a mexikói Legfelső Bíróság alkotmányjogi gyakorlatában hasonló ügyekben, egymást követő öt határozatát minősített többséggel (a 11 bíróból nyolcan szavaznak ugyanúgy) fogadja el, a Bíróság döntése valamennyi rendesbíróságra nézve kötelező.<sup>630</sup> Ennek ellenére a *jurisprudencia* alapelve nem érinti a közigazgatási hatóságokat, és nem eredményez *erga omnes* hatályt semmilyen tekintetben. Ugyanis az *inter partes* hatály az egyik jellegzetessége a mexikói (alkotmány)bíráskodásnak, csakúgy, mint a többi latin-amerikai ország vonatkozásában.

Axel Tschentscher és Caroline Lehner az *amparo* öt fő funkcióját különbözteti meg:

1. Az egyének védelme a jogalkotással vagy mulasztásokkal szemben, amely a személyek szabadságát is érinti (*amparo libertad*).
2. A panaszt alkotmányellenes törvényekkel szemben is elő lehet terjeszteni (*amparo contra leyes*): ez közigazgatási hatóság határozatát (*acción de inconstitucionalidad*) vagy bíróság ítéletét is jelenti, amennyiben a döntések alkotmányellenes jogszabály alkalmazásán alapulnak (*recurso de inconstitucionalidad*). A jogi normák elleni panasz a hatályba lépését követő 30 napon belül nyújtható be (egyéb esetekben 15 nap ez a határidő).<sup>631</sup>
3. Bírósági döntés hatályon kívül helyezése (*amparo de casación*), amely nem azonos az előző pontban rögzített típussal, mivel ez utóbbi esetben a Legfelső Bíróság nem egy rendelkezés alkotmányosságát vizsgálja felül, így ez nem tekinthető normakontroll eljárásnak. Előfeltétel, hogy a panaszos a jogorvoslati lehetőségeket kimerítse.
4. A végrehajtó hatalom és a közigazgatási hatóságok aktusainak felülvizsgálata, tekintettel az alkotmányos alapjogokkal való összhangra (*amparo administrativo*).
5. Az utolsó pedig egy sajátos jellegű funkció, amely megvédi a gazdákat a termőföldet érintő módosításoktól (*amparo agrario*).

Ami e funkciók jelentőségét illeti, nagy különbségeket tapasztalunk: az idők során az utóbbi két funkció egyre kevésbé vált fontossá a másik háromhoz képest.

<sup>630</sup> Ley de amparo – LA-MX (a továbbiakban: Amparo Törvény) 222. cikk.

<sup>631</sup> Amparo Törvény 21., 22-1 cikk.

A 2011-ben bekövetkezett alkotmányos reformok értelmében alkotmányjogi panaszt (*juicio de amparo*) olyan személyek, szervezetek nyújthatnak be, akik/ amelyek egyénileg vagy csoportosan jogos érdekük sérelmét valószínűsítik. Ez kiterjed olyan nemzetközi szerződésben foglalt jogokra is, amelynek Mexikó is részese.

A jogerőre emelkedett bírósági határozatok tekintetében különbséget lehet tenni az ún. közvetlen, valamint közvetett *amparo* között. Közvetlen *amparo* esetén a fél jogait érintő eljárási jogsértés olyan mértékű, amely kihatott az ügy érdemére; az ilyen panaszt a kerületi bíróságok bírálják el. Akkor kerül az *amparo* ezen típusa a Legfelső Bíróság elé, ha jogszabályok alkotmányossága tárgyában kell határozni, az Alkotmány rendelkezéseinek közvetlen értelmezése szükséges, vagy alkotmányjogi szempontból fontos és lényeges a kérdés. A közvetett *amparo* pedig lehetővé teszi az alapügyben nem részes fél számára aktusok megtámadását, amelyről a Körzeti Társasbíróságok határoznak. Alkotmányossági kérdés esetén a Legfelső Bíróságon kell előterjeszteni a sérelmezett bírói döntéssel szembeni indítványt. A Legfelső Bíróság öttagú tanácsa folytatja le az eljárást és dönt az *amparo*-ról, vizsgálata azonban nem terjed ki az eljárásjogi jogszabálysértésekre, azokról 2011 óta a kerületi bíróságok döntenek (akár hivatalból is).<sup>632</sup>

Az eljárás lefolytatását követően a Legfelső Bíróság helyt ad vagy elutasítja az *amparo*-t, annak tükrében, hogy a panaszos megfelelően tudta-e bizonyítani azt, hogy a megtámadott norma megsértette-e őt alapvető jogaiban. Ha a testület helyt ad a panasznak, elrendelheti, hogy a jogalkotó az alkotmányellenes normát módosítsa, vagy semmisítse meg a jogszabályt.

A fentiek alapján az *amparo* eljárás célja, hogy a kérelmező ugyanolyan helyzetbe kerüljön, mint mielőtt alapjogaiban megsértették volna.

#### 1.4. Spanyolország

A *Tribunal Constitucional* egyik legjellegzetesebb hatásköre az alkotmányjogi panasz, amelyet spanyolul *recurso de amparo*-nak neveznek. Az ilyen irányú indítványt kizárólag a Spanyol Alkotmánybíróság fogadhatja be, mivel a testület az alkotmányos jogok legfőbb védelmezője.<sup>633</sup> Az alkotmány értelmében a *Tribunal Constitucional* Spanyolország egész területén joghatósággal rendelke-

<sup>632</sup> HERRERA GARCÍA–KARSAI i. m. 439–442.

<sup>633</sup> TURANO i. m. 153.

zik, ezen belül az emberi jogok és szabadságok megsértése elleni panaszokat bírálja el.<sup>634</sup> Ez a hatáskör nagyvonalaiiban a német alkotmányjogi panasz figyelembe vételével került be az alkotmányba.<sup>635</sup> Bármely egyén vagy legitim érdekeltséggel rendelkező szerv előterjesztheti ezt az indítványt, csakúgy, mint az ombudsman (*Defensor del Pueblo*), illetve az államügyész.<sup>636</sup> Az utóbbi két alkotmányos szerv viszont csak kivételes körülmények fennforgása esetén fordulhat a testülethez, amikor jelentős mértékű alapjogsértés következett be, és a panaszosok nem tudnak közvetlenül az alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni.<sup>637</sup>

Az Alkotmánybíróságról szóló organikus törvény (*Ley orgánica de la Tribunal Constitucional*, LOTC) tartalmazza az *amparo* eljárás részletszabályait. Az *amparo* olyan rendelkezésekkel, jogszabályokkal, mulasztásokkal, illetve a közigazgatási hatóságok, az Autonóm Közösségek szerveinek nyilvánvalóan törvénybe ütköző határozataival (*vía de hecho*) szemben indítványozható, amelyek az alkotmány 14-30. cikkében deklarált alapvető jogokat és szabadságokat megsértik.<sup>638</sup> Gazdasági és szociális jogokkal (pl. tulajdonjog sérelme esetén), valamint törvényekkel szemben azonban nincs helye *amparo* előterjesztésének.

De a jogalkotó, illetve az Autonóm Közösségek törvényhozó gyűléseinek döntései vagy az általuk elfogadott jogszabályok, amelyek törvényi erővel nem rendelkeznek, és az alapvető jogokban sérelmet okoznak, e jogintézmény tárgyai lehetnek. Ez utóbbi esetben az *amparo*-t a jogerős határozat kézbesítésétől számított 3 hónapon belül lehet előterjeszteni.<sup>639</sup> Amennyiben viszont az eljáró tanács akként vélekedik a panasz vizsgálata során, hogy törvény alkotmányellenessége is fennállhat, a teljes ülés elé utalja ennek elbírálását. Ez azonban már független az alapügytől, az indítványozó már nem a panaszos, hanem egyfajta hivatalbóli eljárásnak tekinthető.<sup>640</sup>

Ha a végrehajtó hatalom vagy a közigazgatási hatóságok valamelyike sérti meg az alkotmány garantálta jogokat rendelkezésével, jogszabállyal, mulasz-

<sup>634</sup> Spanyol Alkotmány 161. cikk b) pont.

<sup>635</sup> GUILLÉN López i. m. 540.

<sup>636</sup> Spanyol Alkotmány 162. cikk (1) bekezdés b) pont. Az államügyész azonban csak abban az esetben nyújthat be *amparo* indítványt, ha az alkotmány 24. cikkében rögzített eljárási jogok, nevezetesen a tisztességes eljáráshoz való jog, illetve a fegyverek egyenlősége alapelvének sérelmét észleli, vö. DE VISSER i. m. 306., 336. lj.

<sup>637</sup> TSERETELI i. m. 12.

<sup>638</sup> Spanyol Abtv. 41. cikk (2) bekezdés.

<sup>639</sup> Spanyol Abtv. 42. cikk.

<sup>640</sup> BITSKEY–TÖRÖK i. m. 32., TSERETELI i. m. 13.



tással vagy jogellenes aktussal, a panaszos a Spanyol Alkotmánybírósághoz fordulhat a jogszabály kihirdetésétől vagy a vonatkozó jogorvoslat kimerülésétől számított 20 napon belül.

Az *amparo* hasonló feltételek teljesülése esetén a bíróság ítéletével szemben is előterjeszthető, csupán a határidő eltérő: a döntés kézbesítésétől számított 30 napon belül indítványozható az eljárás.<sup>641</sup> Ez utóbbi eljárástípusnál érvényesül a panasz szubszidiárius volta, nevezetesen, hogy az alapjogok rendesbíróságok általi megsértése esetén elsődlegesen bíróságok előtt kell hivatkozni. Az *amparo* azonban nem kizárólag a jogerős bírói ítéletekkel szemben vehető igénybe, hanem más közbenső aktusok megtámadását is kezdeményezni lehet.<sup>642</sup>

A Tribunal Constitucional teljes ülése (*Pleno*) csak meghatározott feltételek teljesülése esetén folytatja le az *amparo* eljárásokat, ahol a jogvita tárgya az, hogy a kifogásolt, potenciálisan alkotmányellenes jogszabály sértette-e meg a kérelmező alkotmányban garantált alapjogait. Főszabály szerint a testületnél működő két kamara (*Salas*) feladata az egyéni panaszok (*recursos de amparo*) megtárgyalása.<sup>643</sup> Ha jogszabály engedi, a tanácsok (*Secciones*) egyike jár el.

E hatáskör rendkívül megterheli a Spanyol Alkotmánybíróság munkáját – panaszok ezrei érkeznek a testülethez, de kevés esetben kerül sor az eljárás lefolytatására, és még csekélyebb számban bírálja is el az indítványokat.<sup>644</sup> Ennek következtében 1988-ban egy szűrő eljárás beépítését fogadta el a jogalkotó, amelyben az egyik tanács dönt a panasz befogadhatóságáról. Ezen előzetes eljárás során a csoport azt vizsgálja, hogy a panasz tartalmi követelményei megalapozzák-e az indítvány befogadását, illetve megállapítható-e az ügy meghatározó alkotmányos jelentősége (*especial transcendencia constitucional*).<sup>645</sup> A testület ennek keretében azt vizsgálja, hogy az előtte lévő konkrét ügy mennyiben járul hozzá az alkotmány értelmezéséhez, általános alkalmazásához, illetve az alapjog tartalmának és terjedelmének meghatározásához.<sup>646</sup> E

<sup>641</sup> Spanyol Abtv. 43–44. cikk.

<sup>642</sup> JAKAB–LACHMAYER–HARTWIG–Álvarez–GÖTTINGER–SUCKER i. m. 65–66.

<sup>643</sup> GUILLÉN López i. m. 538.

<sup>644</sup> GUILLÉN López i. m. 549–550.

<sup>645</sup> Ez utóbbi követelmény rendkívül hasonlít a *rilevanzára* – az alkotmányos ügy meghatározó fontosságára. Olaszországban ez a feltétel is az ügyek kiszűrésére irányul, ott viszont a konkrét normakontrollnál kap szerepet.

<sup>646</sup> JAKAB–LACHMAYER–HARTWIG–Álvarez–GÖTTINGER–SUCKER i. m. 68. Az ügy meghatározó alkotmányos jelentősége az alábbi esetekben állapítható meg: egyrészt az alkotmányjogi szabályozásban bekövetkezett változás, másrészt a rendesbíróságok gyakorlatából vagy a törvényhozó aktusából eredő alapjogsérelem, harmadrészt amikor az alapjogsérelmet az alapozza meg, hogy az alapügyben eljáró bíróság nem nyújt be konkrét normakontroll iránti indítványt. Vö. DE VISSER i. m. 227.

kérdésekről egyhangú döntéssel határoz. Ha csak többségi álláspont alakul ki, de nincs egyhangú határozathozatal, a kérdés elbírálása a kamara hatáskörébe kerül.<sup>647</sup>

Amennyiben a panaszt a *Tribunal Constitucional* befogadhatónak minősítette, a kamara haladéktalanul felkeresi azt a szervet, amely az alapjogokat megsértette, abból a célból, hogy az alapügy során keletkezett iratokat mellékelje, és hogy az alapeljárásban részes feleket idézze az alkotmánybíróságra. E kötelezettségek teljesítésére 10 napos határidőt tűz a testület.<sup>648</sup> E határidő elteltét követően a tanács tárgyalás vagy meghallgatás kitűzéséről határoz, amely szóbeli eljárás után a testület 10 napon belül érdemi döntést hoz.<sup>649</sup>

A Spanyol Alkotmánybíróság a következő határozatokat hozhatja meg: a kérelemnek helyt ad (*otorgamiento de amparo*), vagy elutasítja azt (*denegación de amparo*).<sup>650</sup> A panasznak helyt adó határozatnak tartalmaznia kell az alábbi jogkövetkezmények valamelyikét:

1. a megtámadott jogszabály, döntés, vagy határozat megsemmisítése, amely az alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő ügy tárgyát képezte, ebben a tekintetben a német hagyományokat veszi át a testület;<sup>651</sup>
2. az alapvető jog vagy szabadság elismerése az alkotmányos rendelkezések figyelembevételével;
3. a panaszos alapjogának vagy szabadságának teljes körű helyreállítása, amely a spanyol alkotmánybíráskodás egyik sajátossága.<sup>652</sup>

Az *amparo* eljárás során hozott határozat hatálya az alapügyben részes felekre terjed ki csupán, bár azt szükséges megjegyezni, hogy az – elfogadhatatlanság miatt is meghozott – elutasító döntések *erga omnes* hatályúak.<sup>653</sup>

A fentiekből következik, hogy az *amparo* biztosítja azt, hogy a *Tribunal Constitucional* határozatában rögzített alapelvek értelmében a rendesbíróság az alapügyet érdemben elbírálja.

<sup>647</sup> Spanyol Abtv. 50. cikk (1)–(2) bekezdés.

<sup>648</sup> Spanyol Abtv. 51. cikk.

<sup>649</sup> Spanyol Abtv. 52. cikk.

<sup>650</sup> Spanyol Abtv. 53. cikk.

<sup>651</sup> TSERETELI i. m. 49.

<sup>652</sup> Spanyol Abtv. 55. cikk (1) bekezdés; TSERETELI i. m. 50.

<sup>653</sup> El Tribunal Constitucional (1985) 27. <http://www.tribunalconstitucional.es/en/publicaciones/Publicaciones/OTRAS-01.pdf>

## 1.5. Dél-Korea

Az alkotmányjogi panasz Dél-Koreában is arra hivatott szolgálni, hogy az állampolgárok – ideértve a jogi személyeket is – központi szervek konkrét aktussal vagy mulasztással okozott alapjogi sérelmét orvosolja. Feltétel az alkotmányjogi panasz előterjesztéséhez, hogy a panaszos a törvényekben rögzített jogorvoslati lehetőségeit merítse ki. Bíróság ítéletének alkotmányjogi panasszal történő megtámadására azonban nincs lehetőség.<sup>654</sup> Ez a jogintézmény is – a korábbiakban kifejtettekre figyelemmel – a német alkotmányjogi hagyományból származik, azonban azzal az eltéréssel, hogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság valódi alkotmányjogi panaszeljárást lefolytatására is rendelkezik hatáskörrel.

Az alkotmányjogi panasz főszabály szerint a jogsérelmet okozó döntésről való tudomásszerzéstől számított 90 napon belül (szubjektív határidő), végső soron a jogsérelem felmerülésétől számított 1 éven belül terjeszthető elő (objektív határidő). A szubjektív határidő azonban a jogszabályokban meghatározott egyéb jogorvoslati lehetőségek kimerítése esetében viszont a jogorvoslati eljárás során jogerőre emelkedett határozat közlésétől számított 30 napra változik.<sup>655</sup>

A bírói kezdeményezéssel összefüggésben utaltam már arra, hogy amennyiben az alapügyben eljáró fél konkrét normakontroll eljárás iránti indítványát a rendesbíróság elutasítja, alkotmányjogi panaszt nyújthat be<sup>656</sup> az alkotmánybírósághoz. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésére ebben az esetben az elutasító döntés közlésétől számított 30 napon belül kerülhet sor.<sup>657</sup> Az alkotmányjogi panasz ezen típusa hatékonyabbá tudja tenni a testület normabíráskodás funkciójának ellátását.

Az alkotmányjogi panasz kérelemnek tartalmaznia kell a panaszos és képviselője megjelölését, a megsértett alapvető jogra utalást, a központi hatóságok tevékenységét vagy mulasztását, amely vélelmezhetően alapjogot sértett, valamint az alkotmányjogi panasz előterjesztésének indokait. Az indítványhoz csatolni kell a panaszos jogi képviselőjének meghatalmazását vagy annak bejelentését, hogy az alkotmánybíróság által kijelölt képviselőt kíván igénybe venni.<sup>658</sup> Így a Magyarországon 2012 végéig érvényesülő ügyvédkényszer szabályai köszönnek

<sup>654</sup> Korea Alkotmánya 111. cikk (1) bekezdés 5. pontja; Koreai Abtv. 68. cikk (1) bekezdés.

<sup>655</sup> Koreai Abtv. 69. cikk (1)–(2) bekezdés.

<sup>656</sup> A jogszabály a kérelem tartalmi elemeire vonatkozóan visszautal a bírói kezdeményezés szabályozására, nevezetesen az Abtv. 43. cikkében foglaltakra, vö. Koreai Abtv. 71. cikk (2) bekezdés.

<sup>657</sup> Koreai Abtv. 68. cikk (2) bekezdés, 69. cikk (2) bekezdés.

<sup>658</sup> Koreai Abtv. 71. cikk (1) és (3) bekezdés.

részben vissza Dél-Koreában annak előírásával, hogy kötelező alkotmányjogi panasz előterjesztése esetén a panaszos jogi képvisellete. Fontos eltérés azonban, hogy bizonyos feltételek esetén a Dél-koreai Alkotmánybíróság ki is jelölhet képviselőt a panaszt benyújtó fél részére: amennyiben a panaszt előterjeszteni szándékozó fél anyagi körülményei nem teszik lehetővé ügyvéd meghatalmazását, kérheti az alkotmánybíróságtól ügyvéd kijelölését a jogi képviselőt ellátására. Engedélyezés esetében az alkotmányjogi panasz benyújtására vonatkozó határidőket e kérelem előterjesztésétől kell számítani. A testület kérelemtől függetlenül ügyvédet rendel ki a fél részére, ha azt a közérdek szükségessége indokolja. Ilyenkor a kijelölt ügyvédnek a kijelölésétől számított 60 napon belül be kell nyújtania a koreai Abtv. által előírt, fentiekben rögzített tartalmi követelményeknek megfelelő beadványt. Nem intézkedik viszont az alkotmánybíróság ügyvéd kijelöléséről, ha a fél ez irányú kérelme nyilvánvalóan alaptalan, vagy valószínűsíthető a jogsértés; a testület e döntéséről haladéktalanul értesíti a panaszost, ugyanis ebben az esetben a határidő-számítás főszabálya érvényesül.<sup>659</sup>

A beérkező alkotmányjogi panaszok nagy számára tekintettel az alkotmánybírósági törvény – hasonlóan a többi európai alkotmánybírósághoz – egy előzetes szűrőmechanizmust vezetett be, amelynek értelmében az Alkotmánybíróság elnöke egy három alkotmánybíróból álló tanácsot hozhat létre, amely tanács az alkotmányjogi panaszt előzetesen, a befogadhatóság szempontjából megvizsgálja. Ennek keretében a tanács egyhangú döntésével érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja az előterjesztett alkotmányjogi panaszt, amennyiben a panaszos nem merítette ki jogorvoslati lehetőségeit; az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló határidő eltelt, tehát a panasz elkésztett; a kérelem képviselő megjelölése nélkül került benyújtásra; vagy az alkotmányjogi panasz előterjesztésének nincs ésszerű magyarázata, alapja, és ez nem került orvoslásra. Ha a kijelölt tanács nem hozza meg az egyhangú visszautasító határozatot, a panaszt az alkotmánybíróság teljes ülése elé kell utalni érdemi elbírálás céljából. A törvény egy vélelmet is meghatároz, nevezetesen: ha a visszautasítás tárgyában a beérkezéstől számított 30 napon belül nem születik döntés, úgy kell tekinteni, hogy az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásra van kitűzve.<sup>660</sup>

A testület döntését – a panasz visszautasítása vagy teljes ülésre utalása – a meghozatalától számított 14 napon belül közli a felekkel és képviselőikkel. Teljes ülés kitűzése esetén az alkotmánybíróság haladéktalanul értesíti az igazságügyi

<sup>659</sup> Koreai Abtv. 70. cikk (1)–(5) bekezdés.

<sup>660</sup> Koreai Abtv. 72. cikk (1)–(4) bekezdés.

minisztert, és a panaszos fél ellenfelét, ha a bírói kezdeményezés elutasítása vezetett az alkotmányjogi panasz előterjesztéséhez.<sup>661</sup>

Az alkotmányjogi panasz tekintetében érdekelt központi hatóságok, szervek, valamint az igazságügyi miniszter előterjeszthetik a panasszal összefüggő álláspontjukat az alkotmánybíróság részére.<sup>662</sup>

A testület az érdemi vizsgálat lefolytatását követően elutasítja az alkotmányjogi panaszt, amennyiben az megalapozatlannak bizonyult. Ellenkező esetben megerősíti, elfogadja a panaszt, e határozat *erga omnes* hatályú, az állami szervekre és a helyi önkormányzatokra is megfelelően kötelező érvényű. Jogalkalmazási, közigazgatási aktus jogszabálysértő volta esetén az alkotmánybíróság megsemmisíti azt, mulasztás alkotmányellenessége esetén pedig ennek megállapításáról rendelkezik, utóbbi esetben egyúttal felhívja a közigazgatási hatóságot az alkotmánybíróság döntése figyelembevételével történő döntés meghozatalára. A testület az adott ügyben alkalmazott jogszabályok alkotmányosságát is vizsgálja: amennyiben ugyanis helyt ad a panaszos kérelmének, és akként vélekedik, hogy a hatóság tevékenysége vagy mulasztása jogszabály rendelkezésének alkotmányba ütközésére vezethető vissza, az alkotmánybíróság megállapítja a vonatkozó norma alkotmányellenességét is. Rendelkezik a koreai Abtv. arról az esetről is, hogy ha az alapügyben – legyen szó polgári vagy büntető ügyről – amelyben az alkotmányjogi panasz előterjesztésre került, érdemi, jogerőre emelkedett határozatot hozott a bíróság, a fél perújítást, az eljárás ismételt lefolytatását kérheti.<sup>663</sup>

Az alkotmányjogi panasz jogintézményének bevezetése összességében elősegítette a demokrácia fejlődését Dél-Koreában, figyelemmel arra, hogy az alkotmánybíróság e hatásköre kulcsfontosságú szerepet tölt be az alapvető alkotmányos jogok védelmében.

## 2. Az alkotmányjogi panasz Magyarországon

Magyarországon a rendszerváltás kori alkotmányos reformok következtében a jogalkotó létrehozta az Alkotmánybíróságot. A módosított alkotmány normaszövege azonban csupán a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgá-

<sup>661</sup> Koreai Abtv. 73. cikk (1)–(2) bekezdés.

<sup>662</sup> Koreai Abtv. 74. cikk (1) bekezdés.

<sup>663</sup> Koreai Abtv. 75. cikke.

latáról, valamint az *actio popularis* lehetővé tételéről rendelkezett,<sup>664</sup> a testület egyéb meghatározó hatásköreiről, így az alkotmányjogi panaszról nem tett említést. Ebből következően kizárólag a régi Abtv. szabályaira támaszkodhatunk. E norma értelmében már működése kezdetén is az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálása.<sup>665</sup> Noha az Alkotmánybíróság eljárását bárki jogosult volt kezdeményezni,<sup>666</sup> így a jogalkotó ebben a tekintetben nem tett különbséget a jogképes<sup>667</sup> természetes és jogi személyek között, viszont az alkotmányjogi panasz esetén az érintettséget igazolni kellett, így azt csak az nyújthatta be, aki alkotmányos jogainak sérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, tehát akit konkrét jogsérelem ért, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy a jogorvoslat lehetősége nem volt számára biztosítva.<sup>668</sup> Előfordult azonban, hogy az alkotmányjogi panasszal megtámadott határozat végrehajtására még nem került sor. Ez azért volt meghatározó fontosságú, mivel a panasz benyújtásának az egyedi ügyben esedékes végrehajtásra nem volt halasztó hatálya, és az alkotmányjogi panasz Alkotmánybíróság által történő elbírálásának nem volt konkrétan megállapított ügyintézési határideje. Emiatt az alkotmányjogi panasz régi szabályozása nem feltétlenül szolgálta hatékonyan az egyéni jogsérelmek orvoslását.<sup>669</sup>

Tekintettel arra, hogy a jogalkotó az alkotmányjogi panaszra csak az utólagos normakontrollra irányuló formáját tette lehetővé,<sup>670</sup> ezen jogintézmény az alkotmánybíráskodás absztrakt jellegéhez igazodott, amely miatt e hatáskör komoly eltéréseket mutatott a többi európai országban alkalmazott megoldáshoz képest.<sup>671</sup> Noha az elmélet egyértelműen megkülönböztette az utólagos normakontrollt, valamint az annak részét képező *actio popularist* az alkotmányjogi panasztól, a gyakorlat ezt bizonyos tekintetben mégis elhomályosította.<sup>672</sup> A két hatáskör közötti nagyfokú hasonlóság háttérben történeti gyökerek álltak,

<sup>664</sup> Alkotmány 32/A. § (1)–(3) bekezdés.

<sup>665</sup> Régi Abtv. 1. § d) pont.

<sup>666</sup> Régi Abtv. 21. § (4) bekezdés.

<sup>667</sup> BODNÁR i. m. 139.

<sup>668</sup> Régi Abtv. 21. § (4) bekezdése és 48. § (1) bekezdése; 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272., 281.; 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289., 291.; JAKAB (2009) i. m. 1144.

<sup>669</sup> URTZ i. m. 43.

<sup>670</sup> 735/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1349., 1353.

<sup>671</sup> ENYEDI (2006) i. m. 27.

<sup>672</sup> SADURSKI (2009) i. m.

a rendszerváltást megelőzően ugyanis a normakontrollt technikai előnyökkel legitimálták. Az ellentmondásokkal tűzdelt jogalkotás kiküszöbölésére pedig eredetileg az Alkotmányjogi Tanácsot hatalmazták volna fel. Alkotmányos alapvető jogok sérelme orvoslásáról akkoriban még szó sem esett. Az alkotmányjogi panasszal a régi Abtv. minisztériumi tervezete az érdekelt állampolgárnak adott indítványozói jogosultságot.<sup>673</sup> Azonban az *actio popularis* törvénybe iktatásával, illetve azzal a feltétellel, hogy csak az alkotmányellenes jogszabály által okozott jogsérelem esetén volt csupán előterjeszthető az alkotmányjogi panasz, gyakorlatilag súlytalanná vált ez utóbbi hatáskör.<sup>674</sup> További probléma volt, hogy nem vonatkozott az alkotmányjogi panasz arra az esetre, ha a jogszabály maga alkotmányos, de annak alkalmazása jogsértő volt.<sup>675</sup> Az Alkotmánybíróság maga is hozott olyan határozatokat, amelyekben elvi érrel került deklarálásra, hogy a testület hatásköre nem terjed ki a konkrét ügyekben született döntések alkotmányossági felülvizsgálatára.<sup>676</sup> Az alapvető jogok megsértéséből fakadó igényeket csupán rendes bírósági úton lehetett érvényesíteni, noha a testület nem vetette el a valódi alkotmányjogi panasz jövőbeni bevezetésének lehetőségét.<sup>677</sup>

## 2.1. Az alkotmányjogi panasz sajátosságai az Alkotmány és a régi Abtv. hatálya alatt

Az alkotmányjogi panasz intézménye a magyar alkotmányos rendszerben így gyakorlatilag az utólagos normakontroll egyik fajtája volt, hiszen a normakontroll eljárásra vonatkozó szabályok szerint folytatta le vizsgálatát.<sup>678</sup> Eltérés a két hatáskör között annyiban volt, hogy az Alkotmánybíróság által jogorvoslatként meghatározott alkotmányjogi panasz esetén a normakontroll hatással lehetett az alapügy kimenetelére, míg ez az állítás elméletben nem volt igaz az absztrakt normakontrollra.<sup>679</sup> Az Alkotmánybíróság kezdetben az egyéni jogvédelmet tar-

<sup>673</sup> SÓLYOM L. (2001) i. m. 29.

<sup>674</sup> TAKÁCS I. i. m. 104.

<sup>675</sup> TAKÁCS A. i. m. 131.

<sup>676</sup> 78/D/1993. AB végzés, ABH 1994, 904.; 1313/D/1993. AB végzés, ABH 1994, 935–936.; 277/D/1995. AB határozat, ABH 2001, 780., 788.

<sup>677</sup> 277/D/1995. AB határozat, ABH 2001, 780., 788–790.

<sup>678</sup> Régi Abtv. 48. § (3) bekezdés.

<sup>679</sup> JAKAB (2009) i. m. 1142.; régi Abtv. 48. § (1) bekezdés.

totta szem előtt,<sup>680</sup> később már e jogintézmény kettős jellegét emelte ki,<sup>681</sup> úgy, hogy az egyéni jogvédelem a normakontroll lehetőségének megengedettségéhez volt kötve, ennek hiányában ugyanis az egyéni jogvédelem sem volt lehetséges. Ennek következtében az alkotmányjogi panasz kettős jellege ellenére leginkább konkrét normakontrollként funkcionált.<sup>682</sup>

Az Alkotmánybíróság ars poeticája szerint is a testület leginkább normakontrollt végző szervnek számított, az egyedi ügyre kiható hatályú alkotmányjogi panasz kivételesnek minősült.<sup>683</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlata ennek megfelelően azt tükrözte, hogy az utólagos absztrakt normakontroll tárgya és jogkövetkezménye ugyanaz volt, mint az alkotmányjogi panaszé – nevezetesen az alkotmányellenes norma megsemmisítése –, és mivel az előbbi hatáskör eljárásjogi feltételei jóval könnyebbek voltak, így az alkotmányjogi panasz jellegű indítványok a testület működése kezdetén az ügyek mindössze 2%-át tették ki.<sup>684</sup> 1999 előtt tehát az alkotmányjogi panasz magyar szabályozása nem volt alkalmas a megfogalmazott célok, nevezetesen az egyéni jogsérelem orvoslásának elérésére.<sup>685</sup>

A magyar szabályozás ennek következtében alkotmányjogi panasz elnevezéssel valójában feltételekhez kötött utólagos normakontrollról rendelkezett. Más szavakkal: az alkotmányjogi panasz az indítványozó saját ügye tekintetében indított normakontroll eljárás volt.<sup>686</sup> E meghatározás sajátja, hogy az indítvány sikeressége esetén kizárólag a panaszos ügyében rendelhetette el az Alkotmánybíróság a megsemmisített norma alkalmazhatatlanságát. Ebből az

<sup>680</sup> Vö. 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272.

<sup>681</sup> 442/D/2000. AB végzés, ABH 2003, 1843., 1845–1846.

<sup>682</sup> TÓTH J. (2016) i. m. 123.

<sup>683</sup> CSERVÁK i. m. 11.

<sup>684</sup> SÓLYOM L. (2001) i. m. 163.

<sup>685</sup> Az Alkotmánybíróság szerint az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztást követett el, amikor nem szabályozta megfelelően az alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabály alapügyben történő alkalmazhatatlansága kizárásának eljárásjogi feltételeit. Az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság közös állásfoglalása értelmében az eljárásjogokban rendelkezni kell arról, hogy megalapozott alkotmányjogi panasz esetén a félnek (a panaszosnak) az Alkotmánybíróság határozata tükrében az eljárás újrafelvételére van joga. Az új eljárásban az alkotmányellenes jogszabályt nem, részbeni alkotmányellenesség esetén csak alkotmányos tartalma szerint lehet alkalmazni. Vö. 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182., 189. Az Alkotmánybíróság felhívására a jogalkotó az 1999. évi XLV. törvény megalkotásával változtatott ezen a helyzeten, mivel e jogszabály megteremtette az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenesnek nyilvánított norma konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárást. Vö. TILK (2008) i. m. 118.

<sup>686</sup> PACZOLAY (1998) i. m. 129.



állapítható meg, hogy az alkotmányjogi panasz egyfajta jogorvoslatnak volt tekinthető.<sup>687</sup>

Az alkotmányjogi panasz a testület önértelmezése szerint is jogorvoslatnak minősült, azonban nem minden, az Alkotmányban deklarált jog, hanem „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.”<sup>688</sup> Az a tény, hogy ez a jogintézmény alanyi joron járó jogorvoslatként funkcionált, további különbség az utólagos normakontrollhoz képest. Az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatti konkrét alapjogi jogsérelem orvosolhatóságának hiányában ugyanis az alkotmányjogi panasz elvesztette volna alapvető funkcióját, rendeltetését, és azon sajátosságait is, amelyek megkülönböztették az *actio popularis*tól. Erősíti az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegét, hogy a régi Abtv. e jogintézményt „panasznak” nevezte, továbbá az „egyéb jogorvoslati lehetőségek kimerítése”, illetve „más jogorvoslati lehetőség hiányában” fordulatot alkalmazta, amelyből arra lehet következtetni, hogy egyfajta végső jogorvoslatnak tekintette a norma az alkotmányjogi panaszt.<sup>689</sup> Az alkotmányjogi panasz azonban „nem minősül általános jogorvoslatnak, mert az csak kivételesen, a jogerő beállta után, továbbá alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe, az Alkotmánybíróság jogköre pedig csak az alapjogot sértő határozat megsemmisítésére terjed ki, annak megváltoztatására azonban már nem.”<sup>690</sup> E hivatkozott határozatban semmisített meg először konkrét bírói ítéletet az Alkotmánybíróság, amelynek háttérében az állhatott, hogy az akkor hatályban lévő polgári perrendtartás<sup>691</sup> és büntetőeljárás kódex<sup>692</sup> sem rendelkezett az eredményes alkotmányjogi panasz konkrét alapügyben meghatározott jogkövetkezményeiről. Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat filozófiai jellegű megalapozása az ún. „élő jog” elmélete volt, amelynek értelmében az Alkotmánybíróság megsemmisíti az állandó és egységes joggyakorlat által alkotmányba ütköző módon értelmezett jog-

<sup>687</sup> TILK (2002) i. m. 60.

<sup>688</sup> 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289., 291.

<sup>689</sup> 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272., 282.; 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182., 186.

<sup>690</sup> 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272., 282.; 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182., 186.

<sup>691</sup> Régi Pp.

<sup>692</sup> A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény.

szabályt.<sup>693</sup> Viszont a jogalkalmazói határozatok megsemmisítésére sem az Alkotmány, sem a régi Abtv. nem adott lehetőséget.<sup>694</sup> Emiatt a határozat által kiváltott reakció meglehetősen elutasítónak bizonyult, mivel e döntésével az Alkotmánybíróság *contra legem*, kiterjesztő értelmezéssel megengedhetetlen módon átcúsúzott a jogalkalmazás területére, megsértve ezzel a Kúria – akkori elnevezéssel Legfelsőbb Bíróság – jogorvoslatok elbírálására vonatkozó monopóliumát.<sup>695</sup> Ennek következtében, gyökeresen változtatva korábbi aktivista gyakorlatán, a régi Pp. és a régi Be. perújítást és felülvizsgálatot beiktató rendelkezéseinek hatályba lépését követően azt a következetes gyakorlatot folytatta az Alkotmánybíróság, hogy a konkrét bírósági vagy hatósági döntések felülvizsgálatára, de még az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének megállapítása esetén azok megsemmisítésére sincs hatásköre.<sup>696</sup>

Az alkotmányjogi panasz tárgya olyan jogerős határozat volt, amelynek alapjául az alkotmányba ütköző jogszabály szolgált – akár hatályon kívül helyezett norma is –, viszont mivel ekkor még nem létezett a valódi alkotmányjogi panasz, ezért bíróság alkotmányellenes aktusaival – ideértve az esetlegesen felmerülő eljárási hibákat is – és határozatával, valamint alkotmányellenes jogszabály-értelmezéssel szemben<sup>697</sup> a panasz nem volt előterjeszthető.<sup>698</sup> Az Alkotmánybíróság a jogszabály fogalmát nem formálisan értelmezte: a testület gyakorlata a működése során kiterjesztette az alkotmányjogi panaszok benyújtásának lehetőségét jogegységi határozatokra is, nem vizsgálta viszont a normatív formában rögzített egyedi döntéseket. Az alkotmányjogi panasz elbírálása során a taláros testület már hatályon kívül helyezett jogszabályt is vizsgálat alá vont, ha a panaszos jogsérelme a már hatályát veszített Alkotmányba ütköző norma alkalmazása folytán következett be.<sup>699</sup>

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a hatályban nem lévő norma alkotmányellenességének megállapítására és a jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatósága meghatározására irányuló alkotmányjogi panasz esetén vizsgálni kellett, hogy a már hatálytalan jogszabály alkotmányellenessége megállapításának lehet-e az alapügyre nézve eljárásjogi következménye. Ez a követelmény Enyedi Krisztián szerint olyan többletfeltétel, amely a régi Abtv.

<sup>693</sup> ENYEDI (2006) i. m. 28.

<sup>694</sup> TILK (2008) i. m. 118.

<sup>695</sup> HALMAI (1994) i. m. 46.

<sup>696</sup> 44/1991. (VII. 28.) AB határozat, ABH 1991, 428., 433.; CSERVÁK i. m. 12.

<sup>697</sup> UJTZ i. m. 41.

<sup>698</sup> JAKAB (2009) i. m. 1144.

<sup>699</sup> BITSKEY–TÖRÖK i. m. 38.

nyelvtani értelmezéséből egyértelműen nem derült ki.<sup>700</sup> Az Alkotmánybíróság véleménye szerint e többletfeltételre különös tekintettel az adójogi jellegű normák vonatkozásában volt szükség, ahol az 5 éves elévülési idő miatt a jogalkalmazó visszaható hatállyal alkalmazhatott már nem hatályos jogszabályokat.<sup>701</sup>

Fontos eljárási szabály az indítvány előterjesztésére nyitva álló határidő kérdése, mivel az alkotmányjogi panasz jogerős határozatot is érinthetett. Ennek következtében az alapügy gerincét képező jogviszonyok, illetve a jogok és kötelezettségek megváltoztathatósága komoly jogbizonytalanságot eredményezhetett volna. A jogviták ésszerű időn belül történő érdemi elbírálása ugyanis olyan alkotmányos követelmény, amely az alkotmányjogi panaszra is, mint jogorvoslatra kiterjed.<sup>702</sup> A régi Abtv. értelmében az alkotmányjogi panaszt a jogerős, ügy érdemében meghozott határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehetett írásban benyújtani.<sup>703</sup> Az alapeljárás során hozott, az ügy érdemére ki nem ható közbenső határozatok viszont nem képezhették alkotmányjogi panasz tárgyát.<sup>704</sup> Kivételesnek tekintendő a büntetőeljárásban a bírósági szakot megelőzően meghozott határozatokkal szembeni alkotmányjogi panasz lehetőségének biztosítása, mivel a bírósági ügydöntő határozatokkal szemben az ilyen határozatokhoz nem fűződik jogerőhatás.<sup>705</sup> Speciális szabály érvényesült az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni jogorvoslat tekintetében: a kifogást az Alkotmánybírósághoz a határozat közzétételét követő három, 2000. április 1. napjától<sup>706</sup> nyolc napon belül lehetett benyújtani.<sup>707</sup> Az alkotmányjogi panasz benyújtására vonatkozó határidő eljárási természetű, ami azt jelenti, hogy legkésőbb a hatvanadik napon kell az indítványt igazoltan a postára adni. A testület gyakorlata ezt a hatvan napos határidőt szigorúan értelmezte, mivel elkészség esetén az alkotmányjogi panaszt visszautasította.<sup>708</sup> A visszautasí-

<sup>700</sup> ENYEDI (2007) i. m. 66.

<sup>701</sup> 12/1994. (III. 2.) AB határozat, ABH 1994, 402., 403.

<sup>702</sup> TILK (2008) i. m. 115–116.

<sup>703</sup> Régi Abtv. 48. § (2) bekezdés.

<sup>704</sup> 806/E/2004. AB végzés, ABH 2008, 3475., 3477.

<sup>705</sup> Ide sorolhatók a nyomozást megtagadó, illetve megszüntető [40/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 288., 291.], valamint a kényszerintézkedések tárgyában hozott határozatok [715/D/1994. AB határozat, ABH 1997, 584., 585–589.] ellen benyújtott indítványok.

<sup>706</sup> A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: régi Ve.), valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény módosításáról szóló 2000. évi XXII. törvény 4. §.

<sup>707</sup> Régi Ve. 130. § (2) bekezdés.

<sup>708</sup> 3/1994. (I. 21.) AB határozat, ABH 1994, 59., 63–64.

tást azonban szükséges elhatárolni az elutasítástól, ugyanis előbbi esetben az Alkotmánybíróság az indítványt alaki hibája miatt nem fogadja be, míg a szűk értelemben vett elutasítás esetén a testület az érdemi vizsgálatot lefolytatja, és eme vizsgálat alapján jut erre a következtetésre.<sup>709</sup> Az Alkotmánybíróság működése kezdetén meglehetősen nagyvonalúan kezelte a határidő fogalmát, mivel olyan alkotmányjogi panaszt is elbírált, amely a testület létrejöttét megelőzően jogerőre emelkedett határozatot támadta,<sup>710</sup> de maga a panasz 1990. március 1. napjáig előterjesztésre került, sőt, a jogerős határozat kézbesítését követő hatvan napon túl, de a törvényességi óvást elutasító határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül előterjesztett alkotmányjogi panaszt is érdemben vizsgálta az Alkotmánybíróság.<sup>711</sup> Az előterjesztésre vonatkozó határidő kapcsán először a 23/1991. (V. 18.) AB végzés tett jelentős megállapításokat, amely felülbírált és megváltoztatta a korábbi megengedő gyakorlatot. A döntés értelmében az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából a rendkívüli jogorvoslatokat figyelmen kívül kell hagyni, tekintettel arra, hogy a törvényszövegben rögzített „egyéb jogorvoslati lehetőségek” fordulat alatt kizárólag a rendes jogorvoslatokat kell érteni. Ebből következően a rendkívüli jogorvoslatoknak nincs határidőt meghosszabbító hatálya.<sup>712</sup> Kivételt képezett azon eset, ha a panaszos a felülvizsgálat intézményét támadta alkotmányjogi panasszal, a törvényben megállapított hatvan napos határidő ilyen esetben ugyanis a felülvizsgálat tárgyában meghozott határozat kézbesítésétől kezdődött.<sup>713</sup> A főszabály viszont nem érvényesült abban az esetben, ha a jogerős határozatban pernyertes fél számára a rendkívüli jogorvoslat lefolytatása után kedvezőtlen, jogerőre emelkedett ítélet született, tehát az alapjogsérelem a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként állapította meg, hogy az ő alkotmányjogi panasz indítványozására vonatkozó jogosultságát a rendkívüli jogorvoslati eljárásban (perújítási ügy, felülvizsgálati eljárás) hozott határozat kézhezvételétől kellett számítani,<sup>714</sup> és ebben az esetben a panaszt a jogerő beálltát követően is be lehet-

<sup>709</sup> Uitz i. m. 15. lj.

<sup>710</sup> Az alapügyben hozott döntés jogerőre emelkedésének napjára tekintet nélkül. Vö. 30/1990. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1990, 128., 134.; 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH, 1991, 272., 281.

<sup>711</sup> SÓLYOM L. (2001) i. m. 110. és 273–274.

<sup>712</sup> 23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361., 362.

<sup>713</sup> 23/1995. (IV. 5.) AB határozat, ABH 1995, 115., 118–119.

<sup>714</sup> 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306.; 727/D/2000. AB határozat, ABH 2005, 931., 934.; HOLLÓ (1997) i. m. 50.

tett nyújtani.<sup>715</sup> Hangsúlyozta viszont az Alkotmánybíróság, hogy amennyiben a felülvizsgálati eljárásban nem érdemi döntés születik, hanem az alapügyben eljáró első-, vagy másodfokú bíróság határozat hatályon kívül helyezésére kerül sor, és a bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat meghozatalára utasítja, alkotmányjogi panasz joghatályosan nem terjeszthető elő.<sup>716</sup>

Az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsa bírálta el a beérkező alkotmányjogi panaszt. A testület akkor volt határozatképes, ha valamennyi alkotmánybíró jelen volt a döntéshozatal során.<sup>717</sup> Az alkotmányellenesség jogkövetkezménye a kifogásolt jogszabály megsemmisítése volt, ez a konkrét eset viszonylatában *ex nunc* hatályú volt, azonban a panaszos különösen fontos érdekének igazolása esetén *ex tunc* hatályú megsemmisítés is elképzelhető volt. Ez utóbbi esetben az illetékes intézmény újratárgyalta az alapügyet, amelynek következtében az alkotmányos jogsérelem orvosolhatóvá vált.<sup>718</sup>

Az *actio popularis* és az alkotmányjogi panasz összehasonlítása tükrében Lábady Tamás azon véleményének adott hangot, hogy az alkotmányjogi panaszt a törvényhozó sajátosan szabályozta, mivel nem a valódi alkotmányjogi panaszról, hanem egyéni jogsérelemen alapuló utólagos normakontrollról rendelkezett. A néhai alkotmánybíró értelmetlennek, lényegében jogalkotási hibának minősítette a törvényhozó döntését. Már a testület működése kezdetén szorgalmazta a valódi alkotmányjogi panasz kontradiktórius eljárás keretében<sup>719</sup> történő bevezetését, de álláspontja szerint Magyarországon abban az időben még nem voltak adottak a feltételek ezen elképzelés realizálására.<sup>720</sup>

Nemcsak Lábady Tamás, hanem Georg Brunner<sup>721</sup> és Halmai Gábor is amellett foglalt állást, hogy szükséges lett volna bevezetni a valódi alkotmányjogi panasz intézményét, ennek következtében ugyanis a panaszjog nem korlátozódott volna azon esetekre, amelyekben a megtámadott közigazgatási vagy bírósági aktust megalapozó jogszabályok alkotmányellenesek, hanem az alkotmányjogi panasz akkor is előterjeszthető lett volna, amikor a jogszabály alkotmányos, de a bíró azt alkotmányellenesen alkalmazta.<sup>722</sup> Bragyova András az utólagos absztrakt normakontroll hatáskör megszüntetését szorgalmazta,

<sup>715</sup> NASZLADI (2016) i. m. 18.

<sup>716</sup> 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306., 311.

<sup>717</sup> Régi Abtv. 31. § (1)–(2) bekezdés.

<sup>718</sup> NASZLADI (2016) i. m. 18.

<sup>719</sup> PACZOLAY (2012) i. m. 67.

<sup>720</sup> LÁBADY (1992) i. m. 288.

<sup>721</sup> BRUNNER i. m. 177.

<sup>722</sup> HALMAI (1994) i. m. 50.; HALMAI (1998) i. m. 81.

fontosabbnak tartotta volna helyette a valódi alkotmányjogi panasz bevezetését. A bírósági ítéletek alapjogi jellegű felülvizsgálata azonban csak a bíróságok végső álláspontját tartalmazó ítéletek ellen lehetett volna engedélyezni.<sup>723</sup>

Voltak azonban olyan vélemények is a jogirodalomban, amelyek nem feltétlenül értettek egyet a valódi alkotmányjogi panasz bevezetését támogató nézetekkel. Balogh Zsolt szerint az Alkotmánybíróság hatáskörei nem igényeltek különösebb változtatást, hanem az akkoriban meglévő lehetőségek kiaknázásával is elérhető lett volna a valódi alkotmányjogi panasszal elérhető cél, nevezetesen az alapjogok hatékony védelme.<sup>724</sup> Tilk Péter pedig az *actio popularis*-t tartotta volna meg inkább a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése helyett, mivel a valódi alkotmányjogi panasz a vélelmezetten téves, így alapjogot sértő bírói döntéssel szemben vehető igénybe, amelynek háttérében döntő többségében az alapvető jogok nem kellő ismerete áll, ennek következtében szándékosságról aligha lehet beszélni. Ezzel szemben az *actio popularis* a téves jogalkotói tevékenység kontrollálására szolgál, ahol viszont előfordulhat az Alkotmány/Alaptörvény tudatos megkerülése.<sup>725</sup>

## 2.2. Az Alaptörvény és az új alkotmánybíróági törvény

Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága 2010 őszén már megfogalmazta az Alkotmánybíróság hatásköreit érintő főbb változtatásokat. A jogalkotó eseti bizottsága arra az álláspontra helyezkedett, hogy a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése mellett meg kívánta tartani az utólagos absztrakt normakontrollt. Ez utóbbi hatáskör vonatkozásában korlátokat hozott létre a bizottság, nevezetesen az indítványozói jogosultságot feltételekhez kötötte.<sup>726</sup> Ennek következtében az *actio popularis* intézményének fenntartása már nem állt az alkotmányozó szándékában.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény az alkotmányjogi panaszt alkotmányos szintre emeli,<sup>727</sup> és az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörének tekinti.<sup>728</sup> Az Alaptörvény értelmében a testület alkotmányjogi panasz alapján

<sup>723</sup> BRAGYOVA (2010) i. m. 59.

<sup>724</sup> BALOGH (2010) i. m. 61–63.

<sup>725</sup> TILK (2011b) i. m. 85.

<sup>726</sup> PACZOLAY (2012) i. m. 68.

<sup>727</sup> TILK–NASZLADI i. m. 64.

<sup>728</sup> TRÓCSÁNYI–SCHANDA i. m. 361.

egyrészt felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak<sup>729</sup> az Alaptörvénnyel való összhangját,<sup>730</sup> ezt nevezzük normatív alkotmányjogi panasznak.<sup>731</sup> A jogszabályok körébe sorolhatók a közjogi szervezetszabályozó eszközök, illetve a Kúria jogegységi határozatai is.<sup>732</sup> Másrészt felülvizsgálja a bírói döntések<sup>733</sup> Alaptörvénnyel való összhangját,<sup>734</sup> ez tekinthető az individuális vagy más néven valódi alkotmányjogi panasz.<sup>735</sup> Az *actio popularis* hiánya miatt az alkotmányjogi panasz lett az egyetlen olyan jogintézmény, amely közvetlenül megnyitja az egyén számára azt a lehetőséget, hogy egy normatív aktus alkotmányosságát vitassa, és mivel az alkotmányjogi panasz eljárás hatékonyan tudja orvosolni az egyéni alapjogsértéseket,<sup>736</sup> ennek követ-

<sup>729</sup> Az Alkotmánybíróság szerint alkotmányjogi panasz eljárásban a megtámadott jogszabály hatályvesztése nem vezet szükségszerűen az eljárás megszüntetéséhez. „Az Abtv. 41. § (3) bekezdése értelmében hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene. Ha az említett feltétel hiányában nem állapítható meg az alaptörvény-ellenesség, akkor az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot sem folytatja le.” Vö. 3303/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]-[10]. Az Alkotmánybíróság eljárása során hatályba lépő normával szemben benyújtott alkotmányjogi panaszt pedig időelőltetés miatt nem utasítja vissza. Vö. 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [40].

<sup>730</sup> Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pont.

<sup>731</sup> TILK–NASZLADI i. m. 64.

<sup>732</sup> Abtv. 37. § (2) bekezdés.

<sup>733</sup> „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az Abtv. 74. §-ából az következik, hogy a jogalkotó csak az Abtv. hatálya lépését (2012. január 1-jét) követően nyitotta meg az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz előterjesztésének lehetőségét, az azt megelőzően jogerősen lezárult eljárások tekintetében nem, így az indítványozók indítványozói jogosultsága e vonatkozásban nem állapítható meg”, így az Alaptörvény hatályba lépése előtt keletkezett bírói döntésekkel szemben nem terjeszthető elő alkotmányjogi panasz. Vö. 3264/2014. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [30].

<sup>734</sup> Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pont.

<sup>735</sup> TILK–NASZLADI i. m. 64–65.

<sup>736</sup> Alkotmányjogi panasz kizárólag az Alaptörvényben biztosított jog sérelme esetén terjeszthető elő, államcél vagy egyéb alaptörvényi rendelkezés megsértésének megállapítására viszont nem. Vö. 7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [29], 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [89], 33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [18]. Ezt az Alkotmánybíróság akként értelmezte, hogy az Alaptörvényben biztosított jogoknak két nagyobb csoportja van, egyrészt az alapvető emberi és állampolgári (alap)jogok – amelyeket az Alaptörvény Szabadság és Felelősség fejezete rögzít –, valamint az Alaptörvényben nem deklarált jogok, amelyek nem minősülnek alapvető jogoknak, vö. 3001/2014. (I. 24.) AB végzés, Indokolás [13], 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [45]. Stumpf István alkotmánybíró a testület ez utóbbi megállapításával konzekvensen nem ért egyet, álláspontja szerint ugyanis a Szabadság és Felelősség fejezetben nem alapjogok, hanem államcélok kerülnek megfogalmazásra: 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [93], illetve 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [86] – Stumpf István alkotmánybíró különvéleményei.

keztében a panaszos egyéni érdekeit is szolgálja.<sup>737</sup> Ahogy az Alkotmánybíróság megállapította, az alkotmányjogi panasz elsődlegesen egyéni, szubjektív jogvédelmi eszköz, amelyhez másodlagos, objektív célként az alkotmányos jogrend védelme kapcsolódik a jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz révén.<sup>738</sup> A testület jogállásából következik, hogy az alkotmányjogi panasz elbírálása során nemcsak szubjektív, hanem objektív alkotmányos jogvédelmet nyújt.<sup>739</sup>

Az Alaptörvény azonban az alkotmányjogi panaszt annak intézményes oldaláról közelíti meg, és csupán az Alkotmánybíróság hatáskörei között említi, szemben a mintául szolgáló Németországban érvényesülő alkotmányjogi panasszal, ahol ez a jogérvényesítési forma 1969 óta mindenkit megillető alanyi jogként szerepel.<sup>740</sup>

### *2.2.1. Az Alkotmánybíróság tehermentesítésére szolgáló intézmények*

Általános – nemcsak Magyarországon, hanem nemzetközi szinten is megfigyelhető – tendencia az alkotmányjogi panasz vonatkozásában, hogy döntő többségében ilyen irányú indítványok érkeznek a testülethez, amely rendkívül megterheli az alkotmánybíróság munkáját. Ennek orvoslására a jogalkotó különböző szűrőmechanizmusokat vezetett be, nevezetesen az ún. befogadási eljárást, valamint a – később megszüntetésre kerülő – ügyvédkényszer előírását. Mielőtt kifejtésre kerül az alkotmányjogi panasz három típusa, érdemes röviden említést tenni e szűrőmechanizmusokról, amelyek közül a hatályos szabályozás csupán a befogadási eljárást tartalmazza, az ügyvédkényszert viszont már nem írja elő.

<sup>737</sup> SOMODY–VISSY i. m. 101–102.

<sup>738</sup> 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás, [11]; 3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [19]; 5/2015. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [21].

<sup>739</sup> 6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [57], Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolása. Az objektív alkotmányvédelem három értelmezése ismeretes: legszűkebben az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítését értjük, tágabb körnek tekinthető az az eset, amikor az alkotmánybíróság nem semmisíti meg a megtámadott normát, de megállapítja az alkotmánykonform értelmezést, a legtágabb esetkörben pedig az indítvány elutasítása ellenére is alkotmányértelmezést végez, meghatározva az Alaptörvény jelentéstartalmát. Ld. CHRONOWSKI (2014A) i. m. 91.

<sup>740</sup> VISSY i. m. 33.



### 2.2.1.1. A befogadási eljárás

Az alkotmányjogi panaszok nagy számára tekintettel az Abtv. egy befogadási eljárást vezetett be, ahol az Alkotmánybíróság eldönti, mely ügyekkel foglalkozik érdemben, és mely indítványokat utasítja vissza érdemi vizsgálat lefolytatása nélkül.<sup>741</sup> Ez az intézmény lényegét tekintve a 2012 előtti alkotmányjogi panasz érdemi elbírálhatóságát eldöntő vizsgálattal hozható párhuzamba, azzal az eltéréssel, hogy az újabb gyakorlatban hangsúlyosabban merül fel az a probléma, hogy a taláros testület a bekövetkezett jogsérelmet képes-e orvosolni a konkrét ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló eljárásával.<sup>742</sup> Az Alkotmánybíróság akkor fogadja be az alkotmányjogi panaszt, ha a bírói döntést érdemben befolyásoló alkotmányellenesség, illetve az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés követelményének teljesülését észleli.<sup>743</sup> E – vagylagos jellegű<sup>744</sup> – feltételek a régi típusú, valamint a valódi alkotmányjogi panasz vonatkozásában könnyebben érhetők tetten, mivel ezen esetekben a panasz tárgya bírói döntés, ezzel szemben a kivételes alkotmányjogi panasznál nehezebben szűrhetők ki az indítványozási feltételek.<sup>745</sup>

A régi és a valódi alkotmányjogi panasz tekintetében az érintettség megállapíthatóságára vonatkozó tesztje azonos, az Alkotmánybíróság ugyanis ezt esetről esetre, alapjogról alapjogra vizsgálja. Azt kell tehát megállapítani, hogy van-e közvetlen kapcsolat a panaszos, a megtámadott rendelkezés és az alapjog között. Ebben a tekintetben rögzíthető, hogy érintett az, akire nézve a határozat rendelkezést tartalmaz. Ebből következően polgári ügyben a peres fél,

<sup>741</sup> BITSKEY–GÁRDOS–OROSZ i. m. 93.

<sup>742</sup> GÁRDOS–OROSZ (2014A) i. m. 88.

<sup>743</sup> A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, illetve az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés alternatív feltételek, a testület bármelyik megléte esetén befogadja az alkotmányjogi panaszt, vö. 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]; 3235/2017. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [25]; 3170/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [16]; 2/2020. (I. 2.) AB határozat, Indokolás [21]; 3214/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [15]. E feltételek teljesülésének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik, vö. 2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [26].

<sup>744</sup> Az Alkotmánybíróság következetesen képviselte ezen álláspontot. Például 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]; 3265/2014. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [18]; 3145/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [27]; 21/2016. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [26]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [25]; 3171/2018. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [11]; 3135/2019. (VI. 13.) AB végzés, Indokolás [18]; 3138/2019. (VI. 13.) AB végzés, Indokolás [6]; 2/2020. (I. 2.) AB határozat, Indokolás [21]; 3214/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [15].

<sup>745</sup> GÁRDOS–OROSZ (2012A) i. m. 37–38.

büntetőügyben a terhelt mindig érintett, a sértett – ideértve a magánvádlót<sup>746</sup> és a pótmagánvádlót<sup>747</sup> – azonban csak eljárási jogai sérelme okán nyújthat be alkotmányjogi panaszt. Annak ellenére, hogy az Abtv. indokolása alapján az érintettséget nem csupán az adott alapügyben részes félre kell érteni, előfordult az Alkotmánybíróság gyakorlatában, amikor a peres fél nem élhetett indítványozási jogával. Nincs helye alkotmányjogi panasznak olyan, az eljárás során hozott, nem érdemi határozatokkal szemben, amelyek nem közvetlenül vonatkoznak a peres felekre vagy a terheltekre (például a szakértői díj megállapításáról szóló végzés).<sup>748</sup>

A közvetlen panasz tekintetében hasonló feltételeket állapított meg a gyakorlat, mint Németországban, nevezetesen a személyes, aktuális és közvetlen érintettség együttes érvényülésének követelményét.<sup>749</sup> Az érintettség megállapításához szükséges, hogy a panasz előterjesztője megfelelően igazolja az indítványában foglaltakat.<sup>750</sup> A személyes érintettség azt jelenti, hogy a jogszabály alkalmazása és hatályosulása a panaszos konkrét jogviszonyát érinti, amely miatt az indítványozót érintő jogsérelem következik be.<sup>751</sup> Bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság nemcsak azt a feltételt támasztotta, hogy a panaszos a norma címzettje legyen, hanem azt is megkövetelte, hogy a jogszabályt vele szemben alkalmazzák.<sup>752</sup> A személyes érintettség követelménye akkor teljesül, amennyiben a panaszos alapjogi pozíciója és a jogszabály között szoros kapcsó-

<sup>746</sup> Vö. 1/2015. (I. 16.) AB határozat, Indokolás [9]; 3090/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [14]; 3155/2017. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [11]; 3103/2018. (IV. 9.) AB végzés, Indokolás [21]; 3207/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [13].

<sup>747</sup> 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [17]–[19]; 3169/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [20]; 11/2017. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [21]; 3384/2018. (XII. 14.) AB határozat, Indokolás [29]–[30].

<sup>748</sup> TÓTH B. i. m. 112–113.

<sup>749</sup> Az érintettséget az Alkotmánybíróság szerint akkor lehet megállapítani, ha „a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, és ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek.” 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]. E határozat indokolásának [66] pontja értelmében az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha a kifogásolt norma alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények nem történtek, de a jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a jogsérelem belátható időn belül bekövetkezik. Vö. továbbá 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [10]; 3026/2016. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [13]; 3165/2017. (VI. 26.) AB végzés, Indokolás [9]; 3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [32].

<sup>750</sup> 3099/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [4]; 3053/2018. (II. 13.) AB végzés, Indokolás [13].

<sup>751</sup> FRÖHLICH i. m. 92.; 3045/2017. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [22].

<sup>752</sup> 3098/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [7].

lat áll fenn.<sup>753</sup> A közvetlen érintettség lényege, hogy a jogszabály maga érinti az indítványozó alapvető jogát.<sup>754</sup> Más szavakkal élve, hogy a kifogásolt normát ne lehessen bírósági úton megtámadni vagy más jogorvoslattal élni, tehát formális jogalkalmazói aktus, valamint más jogszabály közbejötté nélkül keletkezik a panaszos jogséremlme. Ez alól csupán az utaló szabályok jelenthetnek kivételt.<sup>755</sup> Közvetlenül nem hatályosuló normára vonatkozóan alkotmányjogi panaszt nem lehet igénybe venni, tekintettel arra, hogy ilyen közvetlen érintettség nem állapítható meg, így az Alkotmánybíróság az ilyen irányú indítványokat következetesen visszautasította,<sup>756</sup> Ebbe a kategóriába sorolhatók a kormányhatározatok<sup>757</sup>, illetve a jogegységi határozatok.<sup>758</sup> Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú aktus szükséges, a panaszosnak előbb ezt a közigazgatási aktust kell megtámadnia.<sup>759</sup> Aktuális érintettségről beszélhetünk, ha a panaszos alapjoga jogszabályi rendelkezés hatálybalépése<sup>760</sup> vagy konkrét jogsérelem<sup>761</sup>

<sup>753</sup> 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [28]; 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [19]; 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]; 3198/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [13]; 3248/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [10]; 3018/2017. (II. 8.) AB végzés, Indokolás [10]; 3134/2017. (VI. 8.) AB végzés, Indokolás [17]; 3165/2017. (VI. 26.) AB végzés, Indokolás [61]; 3336/2017. (XII. 8.) AB végzés, Indokolás [8]; 3053/2018. (II. 13.) AB végzés, Indokolás [10]; 3172/2018. (V. 22.) AB végzés, Indokolás [21]; 3328/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [8]. Ez megfelelően alkalmazandó arra az esetre, ha a norma címzettje harmadik személy, vö. 3256/2018. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [16]; 3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [41].

<sup>754</sup> Tóth B. i. m. 113.

<sup>755</sup> 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [79]; 3198/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [16]. Stumpf István alkotmánybíró szerint azonban a „közvetlen” fordulatot csak a „bírói döntés nélkül”-iség magyarázza, így a jogsérelem bírói úton nem vitatható aktuson keresztül, illetve ex lege is bekövetkezhet egyaránt. Vö. 3198/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [19], Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>756</sup> 3246/2014. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [10]; 3087/2015. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [17]; 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [10]; 3223/2015. (XI. 10.) AB végzés, Indokolás [6]; 3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [103].

<sup>757</sup> 3104/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [8].

<sup>758</sup> 3023/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [7]–[8]; 3246/2014. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [11]; 7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [27]–[28]; 3087/2015. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [17]–[18]; 3121/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [81]; 3223/2015. (XI. 10.) AB végzés, Indokolás [6]. Czine Ágnes alkotmánybíró a Bszi. szabályaira hivatkozva több alkalommal hangsúlyozta, hogy léteznek olyan jogegységi határozatok, amelyek az érintettkre közvetlenül is kihatnak. Ilyennek tekintette az alkotmánybíró a konkrét alkotmányjogi panasz eljárás tárgyát képező 2/2014. Polgári Jogegységi Határozat is, vö. 7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [79]–[83]; 3087/2015. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [43]–[49] – Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményei.

<sup>759</sup> 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30]; 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]; 3328/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [9]; 3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [34].

<sup>760</sup> 3054/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [6]–[7].

<sup>761</sup> 3075/2013. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [8].

okán hátrányt szenvedett, tehát az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia.<sup>762</sup> Jövőbeni jogsértésre nem alapítható alkotmányjogi panasz,<sup>763</sup> viszont a támadott norma végrehajtásának kezdete, valamint olyan jogi helyzet létrejötte, amelyből egyértelműen következtetni lehet arra, hogy a sérelmes helyzet belátható időn belül kényszerítően megjelenik, megalapozza az érintettség követelményének teljesülését, így az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát.<sup>764</sup> Elfogadta továbbá az Alkotmánybíróság a panaszos aktuális érintettségét olyan esetben, amikor egy jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezése miatt valamely eljárási cselekményre biztosan nem kerül sor, viszont az indítványozó megfelelően igazolta, hogy az őt érintő eljárás a hatályon kívül helyező rendelkezés hatályba lépésekor folyamatban volt.<sup>765</sup>

A tág értelemben vett befogadási eljárás két nagy részre osztható: az ún. előzetes szűrésre (előkészítő eljárásra), valamint a szignálást követő szűrésre. Az előzetes szűrés is két egységből tevődik össze: először a főtítkár vizsgálja meg az indítványt: mindenek előtt tájékoztatást kér az alkotmányjogi panaszt megküldő bíróságtól, hogy a Kúria előtti felülvizsgálati eljárás, jogorvoslat a törvényesség érdekében, illetve perújítás folyamatban van-e, továbbá született-e döntés a jogerős ügydöntő határozat végrehajtásának felfüggesztéséről.<sup>766</sup> Ez azért szükséges, mert a régi és a valódi alkotmányjogi panaszt a főszabálytól eltérően az ügyben első fokon eljáró bíróságnál kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani, amelyet a bíróság a taláros testülethez továbbít.<sup>767</sup>

Vizsgálódása következtében a főtítkár megállapítja, hogy megfelel-e a panasz az Abtv.-ben rögzített formai és tartalmi követelményeknek. Amennyiben e feltételek nem teljesülnek, a főtítkár hiánypótlásra hívja fel az indítványozót,

<sup>762</sup> 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31]; 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [19]; 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]; 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]; 3198/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [13]; 3010/2016. (I. 25.) AB végzés, Indokolás [11]; 3026/2016. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [12]; 3248/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [10]; 3018/2017. (II. 8.) végzés, Indokolás [10]; 3134/2017. (VI. 8.) AB végzés, Indokolás [17]; 3165/2017. (VI. 26.) AB végzés, Indokolás [61]; 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [35]; 3336/2017. (XII. 8.) AB végzés, Indokolás [8]; 3053/2018. (II. 13.) AB végzés, Indokolás [10]; 3172/2018. (V. 22.) AB végzés, Indokolás [21]; 3256/2018. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [16]; 3328/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [10]; 3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [34].

<sup>763</sup> 3329/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]; 3330/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [7]; 3331/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [7].

<sup>764</sup> 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [62], [66]; 3244/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [19].

<sup>765</sup> 4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [28]; 3328/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [10].

<sup>766</sup> AB Ügyrend 26. § (2) bekezdés.

<sup>767</sup> Abtv. 53. § (2)–(3) bekezdés.

30 napos határidő tűzésével. E határidő eredménytelen eltelte, vagy ismételt hiányosság esetén érdemi vizsgálatra nem kerül sor.<sup>768</sup> A főtitkár e feladatkört vagy önállóan végzi el, vagy az egyesbírói eljárást készíti elő. Az egyesbíró egyrészt olyan kérdésben dönthet, amikor a főtitkári hatáskörben tett intézkedések ellenére a panaszos az eljárás további folytatásához ragaszkodik, másrészt pedig azokban az esetekben, amelyek eldöntése *ab ovo* nem tartozik a főtitkár hatáskörébe. Az előzetes vizsgálati eljárás során intézkedés, illetve döntés hozható. A különbség a két fogalom között, hogy intézkedések megtételére bizonyos esetekben a főtitkár is jogosult – nevezetesen a panasz formai és tartalmi követelmények vizsgálatára –, míg döntések meghozatalára kizárólag az egyesbíró van felhatalmazva.<sup>769</sup> Döntéshozatali jogkörében az egyesbíró hatásköre kiterjed az indítvány érdemi vizsgálat nélküli visszautasítására,<sup>770</sup> illetve az eljárás megszüntetésére.<sup>771</sup>

Az ügy kiszignálását követően a panaszt az előadó alkotmánybíró késedelem nélkül megvizsgálja, és amennyiben a visszautasítás feltételei nem fedezhetők fel az indítványban, a testületnek be kell fogadnia az előterjesztést.<sup>772</sup> Hiányosság tapasztalása esetén az előadó alkotmánybíró hiánypótlásra szólítja fel a panaszost.<sup>773</sup> A panasz befogadhatóságáról az érdemi döntést pedig az Alkotmánybíróság egyik öttagú tanácsa hozza meg.<sup>774</sup> Ennek keretében a szignált bíró, illetve a tanács már a panasz formai és tartalmi szűrését végzi. Ez tekinthető a szűkebb értelemben vett befogadási eljárásnak. A befogadás elbírálását érintő indokolt döntés már olyan jellegű tartalmi kérdésekre válaszol, amelyek az ügy érdemi elbírálását tehetik szükségessé.<sup>775</sup> Az Abtv. egy általános felhatalmazást ad – „minden olyan ügyben” – arra, hogy a teljes ülés bírálja el az alkotmányjogi panasz befogadását, amennyiben az ügy társadalmi vagy alkotmányjogi jelentősége, bonyolultsága, az alkotmányos joggyakorlat egységének megőrzése, illetve egyéb fontos ok fennforgása azt indokolja.<sup>776</sup>

A befogadási eljárásra vonatkozó ügyintézési határidőt illetően az Ügyrend tartalmaz konkrét szabályokat: alkotmányjogi panasz indítványozása esetén az

<sup>768</sup> Abtv. 55. § (3) bekezdés.

<sup>769</sup> KADLÓT i. m. 97.

<sup>770</sup> Az Abtv. 55. § (4) bekezdésben meghatározott esetekben.

<sup>771</sup> KADLÓT i. m. 101.

<sup>772</sup> AB Ügyrend 30. § (1) bekezdés.

<sup>773</sup> AB Ügyrend 33. § (1) bekezdés.

<sup>774</sup> JAKAB–LACHMAYER–HARTWIG–Álvarez–GÖTTINGER–SUCKER i. m. 74–75.

<sup>775</sup> KADLÓT i. m. 102.

<sup>776</sup> Abtv. 50. § (2) bekezdés f) pont.

Alkotmánybíróság a főtítkárnak az eljárás megindításáról szóló tájékoztatásától számított 120 napon belül dönt az indítvány befogadhatóságáról. Az egyesbíró, illetve a tanács eljárását úgy kell lefolytatni, hogy a befogadásról szóló döntés meghozatala, és az azt megelőző valamennyi eljárási cselekmény elvégzése e határidőn belül megtörténjen.<sup>777</sup>

A befogadási eljárás nem tartozik az alkotmányjogi panasz érdemi szakaszához, amely tényt alátámasztja, hogy a panasz visszautasítása esetén a tanács rövidített indoklással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.<sup>778</sup> Ezen okokat az Ügyrend sorolja fel, nevezetesen a) nem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést érint a panasz, b) az indítványban foglalt alkotmányossági problémát az Alkotmánybíróság már korábban elbírált, c) az előterjesztő érintettsége hiányzik, vagy nem az arra jogosult nyújtotta be az indítványt, d) elkésettség, és az igazolási kérelem nem vezetett eredményre, e) jogorvoslati lehetőségek nem merültek ki, f) a testületnek nincs az érintett kérdés elbírálására hatásköre, g) a hiánypótlás vagy más nyilatkozattétel elmaradása, amely ellehetetleníti az ügy eldöntését, h) egyéb törvényi feltételek hiánya.<sup>779</sup> Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt abban az esetben fogadja be az előzetes szűrőeljárás lefolytatása után, ha a megtámadott bírói döntést az alaptörvény-ellenesség érdemben befolyásolja, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés merül fel.<sup>780</sup> Ez utóbbi feltétel szó szerint a német szabályozást veszi át,<sup>781</sup> amely az objektív jogvédelmi funkciót tölti be, így az Alkotmánybíróság eljárásának célja az alkotmányjogi jellegű kérdések tisztázása. A másik kritérium vonatkozásában az állapítható meg, hogy a vizsgálat arra terjed ki, hogy az indítványnak esetlegesen helyt adó döntés kihat-e az alapügyben meghozott bírósági határozatra, megváltoztathatja-e annak jogi státuszát. E szabály Németországban érvényesülő párja arra irányul, hogy amennyiben a panaszos a testület érdemi döntése hiányában különösen súlyos hátrányt szenvedne, az indítvány befogadásra kerül.<sup>782</sup>

<sup>777</sup> AB Ügyrend 53. § (1) bekezdés.

<sup>778</sup> Abtv. 56. § (1) bekezdés.

<sup>779</sup> AB Ügyrend 30. § (2) bekezdés.

<sup>780</sup> Abtv. 29. §. Szemben a Tribunal Constitucionalnak az ügy meghatározó alkotmányos jelentősége fogalmával összefüggő gyakorlatából levonható következtetésekkel (vö. 647. lábjegyzet), az Alkotmánybíróság esetjogában néhány olyan tipikus esetkör rajzolódik ki, amelyet a testület következetesen nem tekint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek. Vö. TÓTH J. (2014) i. m. 231.; FARKAS GY. i. m. 20. (III.2.8. pont).

<sup>781</sup> Német Abtv. 93a. § (2) bekezdés a) pont.

<sup>782</sup> VISSY i. m. 31.

Az indítványnak továbbá az Abtv. 52. § (1)–(1b) bekezdései alapján határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az alkotmányjogi panaszban foglalt kérelem abban az esetben határozott, ha egyértelműen megjelöli a) az Alaptörvény vagy törvény rendelkezéseit, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, valamint amely a panaszos jogosultságát megalapozza, b) az eljárás megindításának indokait, nevezetesen az Alaptörvényben biztosított jog sérelmét,<sup>783</sup> c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést, d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit, e) annak indokolását, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabály rendelkezése, vagy bírói döntés miért ütközik az Alaptörvény rendelkezésébe,<sup>784</sup> valamint f) annak kifejezett kérelme, hogy az Alkotmánybíróság a normát vagy bírói döntést megsemmisítse.<sup>785</sup> A testület nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszában elsődleges, illetve másodlagos kérelmet fogalmazzon meg, nevezetesen egy indítványban támadható az alapügyben alkalmazott jogszabály, és maga a bírói döntés is.<sup>786</sup> Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében, „[h]a a panaszos egyetlen beadványban egyaránt támad jogszabályi rendelkezést és bírói döntést is, esetleg ezek közül

<sup>783</sup> Az indítványból ki kell derülnie, hogy a panaszos szerint mi a tartalma a megsérteni vélt alkotmányos jognak, Vö. 3251/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [15]. Az Alaptörvényben biztosított jog fogalmát érdemes tágan értelmezni, az *actio popularis* kivezetésével ugyanis az alkotmányjogi panasz vált az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörévé, így a testületnek több Alaptörvényben biztosított jogot kell elismernie annak érdekében, hogy – különösen – a valódi alkotmányjogi panasz át tudja venni az *actio popularis* helyét és szerepét. Vö. ORBÁN i. m. 585. A jogállamiság Alaptörvény B) cikkében foglalt követelménye azonban önmagában nem tekinthető alapjognak, és az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint csak kivételes esetben lehet erre alkotmányjogi panaszt alapítani, nevezetesen a visszaható hatály tilalmának, illetve a kellő felkészülési idő követelményének hiánya esetén, vö. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17], ezt erősítette meg többek között a 33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [19]; 3223/2016. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [17]; 3027/2017. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [10]; 3241/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [21]; 18/2018. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [18]; 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [25]; 3237/2019. (X. 11.) AB végzés, Indokolás [25]; 3217/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [18].

<sup>784</sup> Egyértelműen meg kell jelölni és indokolni, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény rendelkezésével. Vö. 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]; 3083/2015. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [11]; 3053/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [17]; 3131/2017. (V. 30.) AB végzés, Indokolás [9]; 3213/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [5]; 3090/2019. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [19]; 3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [16]; 3188/2020. (V. 27.) AB végzés, Indokolás [15].

<sup>785</sup> Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdés.

<sup>786</sup> 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [21]; 3142/2014. (V. 9.) AB végzés, Indokolás [35]; 2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [91]. Az Alkotmánybíróság azonban az érdemi vizsgálat során sincs elzárva attól, hogy az alkalmazott norma alkotmánykonformitásának ellenőrzése mellett a bíróság döntését is bevonja az eljárásba. Vö. 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [22]; GÁRDOS-OROSZ (2013a) i. m. 80.

többet is, akkor panaszának valamennyi jogszabályi rendelkezés, illetve bírói döntés vonatkozásában, külön-külön ki kell elégítenie a törvényben meghatározott követelményeket. Az indítványból világosan ki kell derülnie, hogy mely jogszabályi rendelkezést, illetve mely bírói döntést mely alkotmányos jog sérelme miatt tart a panaszos alaptörvény-ellenesnek, és milyen indokok alapján. Ha az indítványozó több alkotmányos jog sérelmét is állítja, ezek tekintetében önálló érvelést kell előterjesztenie, vagy be kell mutatnia, hogy a támadott norma vagy bírói döntés miként vezet egyidejűleg több alkotmányos jog sérelme, illetve ezek miként függnék össze egymással. Ugyanez a helyzet, ha a panaszos több jogszabályi rendelkezés vagy bírói döntés vizsgálatát kéri egyetlen beadványban. Nem tekinthető ezért az indítvány határozottnak, ha a panaszos felsorolásszerűen több rendelkezést vagy döntést, illetve akár egy, akár több jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést több alkotmányos jog sérelmét állítva támadja, a megjelölt szabályok, bírói döntések tartalmához és az alkotmányos joghoz nem igazodó, összevont vagy általános indokolással.<sup>787</sup> Amennyiben az indítvány ezen formai és tartalmi kritériumokat nem kellő pontossággal tartalmazza, és a hiánypótlás sem vezet eredményre, a testület az alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

A befogadási eljárás nyomatékossítja, hogy az alkotmányjogi panasz előterjesztése egy kivételes lehetőség, a bírói döntések alkotmányossági szempontú felülvizsgálatának lehetősége nem korlátlan, az Alkotmánybíróságnak ugyanis figyelemmel kell lennie az alkotmányjogi panasz egyéni jogsérelem orvoslására és az alapjogvédelem biztosítására irányuló feladataira.<sup>788</sup>

Az előadó alkotmánybíró az első tervezetet a befogadást követően 180 napon belül az ügy eldöntésére jogosult testület elé terjeszti. Azonban e határidőt az előadó alkotmánybíró javaslatára az elnök meghosszabbíthatja.<sup>789</sup> Az Alkotmánybíróságnak a panasz befogadhatóságának megítélésére nyitva álló 120, illetve az ügy érdemi elbírálására vonatkozó 180 napos határidő betartásáról úgy kell gondoskodnia, hogy az észszerűség követelménye maradéktalanul teljesüljön.<sup>790</sup>

E szigorú szűrőeljárás következménye, hogy a testület kizárólag a legfontosabb, érdemi elbírálásra alkalmas előterjesztésekkel kell foglalkozzon, így az

<sup>787</sup> Vö. 3193/2016. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [15]; 3251/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [17]; 3350/2017. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [12]; 3082/2018. (III. 5.) AB végzés, Indokolás [22]; 3284/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [11].

<sup>788</sup> GÁRDOS-OROSZ (2013B) i. m. 89.

<sup>789</sup> AB Ügyrend 53. § (2)–(3) bekezdés.

<sup>790</sup> Abtv. 30. § (5) bekezdés.



ügyteher csökkenő tendenciát mutathat, az Alkotmánybíróságot pedig megvédi attól, hogy átvegye a rendesbíróságok szerepét, amelyek elsődlegesen az alapjogok védelmének funkcióját látják el.<sup>791</sup> A panaszos szempontjából tekintve viszont még körültekintőbben, a törvényi előírásoknak megfelelően kell az alkotmányjogi panasz tartalmát megfogalmazni.<sup>792</sup>

Noha megjelentek a jogirodalomban olyan álláspontok, amelyek szerint az Alkotmánybíróság – amerikai mintára, erős mérlegelési jogot alkalmazva – az alkotmányjogi panaszok között fontossági alapon, szabadon válogathat, ez mégsem vált különösebben hangsúlyossá, és az Abtv. szabályaiból, illetve az Ügyrend 30. § (1)–(2) bekezdéséből is az következik, hogy a taláros testület nem jogosult az indítványok közötti válogatásra, e tekintetben nincs diszkrecionális jogköre.<sup>793</sup> A meglévő szűrőeljárásra vonatkozó szabályozás inkább a német mintát követi.<sup>794</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlatából azon következtetés vonható le, hogy egyre több indítványt bírál el érdemben a testület, de a visszautasító végzések nagy száma tükrében megállapítható az alkotmányi eljárásjog kialakulása.<sup>795</sup>

### 2.2.1.2. Az ügyvédkényszer

Az indítványok szűrésére szolgált továbbá a jogi képviselő előírása – amelyet igazolni kellett – alkotmánybírósági eljárások, így az alkotmányjogi panasz esetén is. Az Alaptörvény és az Abtv. hatálybalépésekor az eljárás egésze alatt kötelező volt a jogi képviselő, minden előterjesztést, beadványt, azok mellékleteit is a jogi képviselőnek aláírásával el kellett látnia. Jogi képviselőként ügyvéd (ügyvédi iroda), európai közösségi jogász, jogtanácsos, illetve jogvédő társadalmi szervezetek képviselője járhatott el.<sup>796</sup> Az ügyvédkényszer bevezetésének indoka részben az Alkotmánybíróság hatáskörének átalakulása, nevezetesen a valódi alkotmányjogi panasz jogintézményének meghonosítása, valamint a bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll (*actio popularis*) megszüntetése volt.<sup>797</sup>

<sup>791</sup> SOMODY – VISSY i. m. 102.

<sup>792</sup> NASZLADI (2016) i. m. 102.

<sup>793</sup> JAKAB–LACHMAYER–HARTWIG–Álvarez–GÖTTINGER–SUCKER i. m. 74.

<sup>794</sup> KADLÓT i. m. 96.

<sup>795</sup> ORBÁN i. m. 584.; SZALBOT (2015) i. m. 8–16.

<sup>796</sup> NASZLADI (2016) i. m. 103.; JAKAB–LACHMAYER–HARTWIG–Álvarez–GÖTTINGER–SUCKER i. m. 75.

<sup>797</sup> 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [16].

E szabályozás bármennyire is a panaszok szakmaiságát kívánta előmozdítani, és hozzájárult volna az ügyteher csökkenéséhez,<sup>798</sup> viszont a panaszosok alapjogai szempontjából meglehetősen aggályosnak tekinthető: eltántoríthatja ugyanis az állampolgárt alkotmányjogi panasz előterjesztésétől, mert az ügyvédkényszerhez kapcsolódó többletterheket már nem tudja vállalni.<sup>799</sup>

Az alapvető jogok biztosa felismerte e visszas helyzetet, mivel az Abtv. előírta az ügyvédkényszer az alkotmányjogi panasz eljárás során, viszont a jogi segítségnyújtásról szóló törvény<sup>800</sup> kizárta a jogi segítségnyújtás igénybevételét. Mindezek tükrében az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz fordult, mivel álláspontja szerint a rendelkezés hátrányosan különbözteti meg azokat, akik az ügyvédi költségeket nem tudják viselni, és egyedüli jogorvoslatként csupán az alkotmányjogi panaszt vehetnék igénybe. A testület azt állapította meg, hogy a szabályozás nincs összhangban az Alaptörvénnyel, és a vonatkozó rendelkezéseket megsemmisítette.<sup>801</sup> A jogalkotó pedig a határozatban foglaltakra tekintettel döntött úgy, hogy nem a jogi segítségnyújtás lehetőségét teremti meg, hanem hatályon kívül helyezi az ügyvédkényszer. Így 2013. augusztusától kikerült a kötelező jogi képviselő előírása az Abtv.-ből, ez azonban nem jelenti azt, hogy egyáltalán ne lehetne eljárni jogi képviselővel.<sup>802</sup> Ha viszont a panaszos jogi képviselőt hatalmaz meg, a fenti kötelezettségek terhelik.<sup>803</sup>

### *2.2.2. Az Abtv. által szabályozott alkotmányjogi panasz típusai*

Rátérve az alkotmányjogi panasz hatályos szabályozására, előrebothsátható, hogy az Abtv. pontosította az alkotmányjogi panasz típusaira vonatkozó szabályozást, nevezetesen három fő típusról rendelkezik, az ún. „régí”, a „közvetlen” vagy más néven „kivételes”, illetve az újonnan, német minta alapul vételével bevezetett „valódi” alkotmányjogi panaszról.

<sup>798</sup> Az 1990-es évek első felében készült felmérés szerint azonban a jogvégezett és jogi diplomával nem rendelkező indítványozók között nem volt érdemi különbség abból a szempontból, hogy az Alkotmánybíróság megállapította-e az alkotmányellenességet. Ld. BALOGH (2011) i. m. 77.

<sup>799</sup> Magyar Helsinki Bizottság – Eötvös Károly Intézet – Társaság a Szabadságjogokért: Az új Alkotmánybíróságról szóló szabályozás elemzése (2011. október 28.), 10. <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/ABTV-elemzes-20111027-final.pdf>.

<sup>800</sup> A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény.

<sup>801</sup> 42/2012. (XII. 20.) AB határozat.

<sup>802</sup> NASZLADI (2016) i. m. 104–105.

<sup>803</sup> AB Ügyrend 27. §.

## 2.2.2.1. Az Abtv. 26. § (1) bekezdésében szabályozott régi alkotmányjogi panasz

A „régí” alkotmányjogi panasz keretében az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet<sup>804</sup> alkotmányjogi panaszt terjeszthet elő, ha az alapügyben folytatott bírósági eljárás során Alaptörvénybe ütköző jogszabály (illetve közjogi szervezetszabályozó eszköz) alkalmazása folytán<sup>805</sup> az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette vagy nincs számára jogorvoslati lehetőség biztosítva.<sup>806</sup> Nem fogadja be viszont a panaszt abban az esetben, ha az nem alapvető alkotmányjogi problémát érint.<sup>807</sup>

A régi típusú alkotmányjogi panasznak tehát három fogalmi eleme van, amelyek teljesülése befogadhatóvá alakítja az indítványt. Egyrészt (1) az Alaptörvénybe ütköző jogszabály: az alapügyben eljáró bíró döntését a panaszos nem azért támadja meg, mert maga a döntés és a rendesbírósági eljárás alkotmányellenes, hanem az általa érdemben, jogerősen elbírált ügyben<sup>808</sup> ténylegesen alkalmazott<sup>809</sup> norma ütközik az Alaptörvénybe. Ebben a tekintetben a valódi alkotmányjogi panaszhoz viszonyítva nem éles a határvonal, mivel nem könnyű elhatárolni, hogy a jogszabály, vagy a bíró értelmezése okozza a problémát. Ezért Köblös Adél szerint szükséges, hogy ilyen esetekre az

<sup>804</sup> Amennyiben viszont az érdekképviselői szervezet nem a saját nevében terjeszti elő az alkotmányjogi panaszt, illetve nem a saját jogsérelmére hivatkozik, hanem az általa képviselt személyekére, az Alkotmánybíróság nem fogadja be az indítványt, vö. 3030/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [10].

<sup>805</sup> Az „alkalmazása folytán” fordulat használatával az Alkotmánybíróság azt a feltételt hangsúlyozza, amely szerint a megtámadott bírósági határozatban az alkotmányellenesnek vélt norma ténylegesen alkalmazásra kerüljön, vö. 3072/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [8]; 3262/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; 3048/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [16]; 3140/2019. (VI. 13.) AB végzés, Indokolás [15]; 3021/2020. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [29].

<sup>806</sup> Abtv. 26. § (1) bekezdés; az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogorvoslati lehetőségek kimerítése, vagy a jogorvoslat kizártsága azt is jelenti, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele az ügy jogerős lezárása, nevezetesen, hogy az alapügyben eljáró bíróság az ügyet érdemben, további jogorvoslattal nem támadható módon fejezze be, vö. 3246/2012. (IX. 28.) AB határozat, Indokolás [16]; 3213/2017. (IX. 13.) AB végzés, Indokolás [12].

<sup>807</sup> 3018/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [11].

<sup>808</sup> 3262/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4].

<sup>809</sup> A támadott jogszabály alkalmazásának hiánya az alkotmányjogi panasz visszautasítását eredményezi. 3072/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [8]; 3262/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; 3048/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [15]; 3212/2016. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [12]–[13]; 3140/2019. (VI. 13.) AB végzés, Indokolás [15]; 3022/2020. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [29].

Alkotmánybíróságnak legyen egy saját értelmezése.<sup>810</sup> A magam részéről egyet tudok érteni ezzel az állásponttal. Az indítványozó az alkotmányjogi panasz jellegéből fakadóan nem kérheti az Alaptörvénybe ütközőnek vélt jogszabály alkotmányosságának absztrakt felülvizsgálatát, még akkor sem, ha bizonyított az alapjogsértés. Az alkotmányjogi panasz csak akkor bírálható el érdemben, ha a konkrét jogsérelem az indítványban megjelölt, kifogásolt normának a panaszos ügyében történt konkrét alkalmazása folytán következett be.<sup>811</sup> Másrészt (2) az Alaptörvényben biztosított jog sérelme, ebből következően az alkotmányjogi panasz nem közvetlenül az Alaptörvény védelmének, hanem egyedi alapvető jogi sérelmek orvoslásának eszköze. Az Alkotmánybíróság fenntartotta korábbi gyakorlatát, nevezetesen, hogy alapvető jogok megsértésére lehet hivatkozni, alkotmányos elvek, értékek sérelmére nem.<sup>812</sup> Harmadrészt (3) pedig a jogorvoslati jog kimerítése: a szabályozás az Alaptörvény hatályba lépésével érdemben nem változott. A testület szerint az alkotmányjogi panasz e feltétele teljesítettnek minősül, ha a panaszos a közigazgatási határozatot bíróság előtt támadja meg, és a bíróság jogerős döntést hozott az ügyben. A bírói döntéssel szembeni felülvizsgálati jog kimerítése továbbra sem kötelező, így akkor is előterjeszthető az alkotmányjogi panasz, ha jogszabály lehetővé teszi a döntés ellen felülvizsgálati kérelem benyújtását. Ez a gyakorlatban meglehetősen nagy számban jelentkezik. Szükséges tehát, hogy mind az Alkotmánybíróság, mind a Kúria tudjon a párhuzamosan folyamatban lévő eljárásról: az elsőfokú bíróság kötelezettsége, hogy haladéktalanul értesítse a Kúriát az alkotmányjogi panasz előterjesztéséről, a Kúria pedig a folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásról köteles tájékoztatni az Alkotmánybíróságot.<sup>813</sup> Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy a Kúria felülvizsgálat tárgyában meghozott határozatával szemben is van lehetőség alkotmányjogi panasz előterjesztésére és azt a testület be is fogadja, ha az ügy érdemében hozott vagy az eljárást befejező egyéb döntés a megtámadott határozatot hatályában fenntartja, a jogerős határozatot részben vagy egészben hatályon kívül helyezi és a jogszabályoknak megfelelő határozatot hoz, a jogerős határozatot megváltoztatja, vagy a határozatot hatályon kívül helyezi és az eljárást megszünteti. Alapjogokkal össze nem függő

<sup>810</sup> KÖBLÖS (2012) i. m. 84.

<sup>811</sup> GÁRDOS-OROSZ (2013A) i. m. 75.

<sup>812</sup> 3252/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [11]–[13]; 3030/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [9].

<sup>813</sup> Pp. 418. §, 425. § (2) bekezdés.

kúriai döntéssel szemben viszont nincs helye alkotmányjogi panasznak.<sup>814</sup> Az Alkotmánybíróság a párhuzamos eljárás kérdését a 11/2016. (VI. 15.) AB végzésében értelmezte ismét. Az Alaptörvény rendelkezéseiből azt vezette le, hogy alkotmányjogi panaszeljárásokban a Kúria számára az Alkotmánybíróság döntése nem lehet előkérdés, amely miatt az alapeljárást fel kellene függeszteni. Ez azonban azt nem zárja ki, hogy a testület a befogadási eljárást lefolytassa. A párhuzamos eljárás elkerülése végett az előadó alkotmánybíró mérlegelése alapján a régi típusú alkotmányjogi panaszeljárást kivételesen szüneteltetheti, valódi panasz esetén szünetelteti.<sup>815</sup> Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Ügyrend szabályaiból az következik, hogy a felülvizsgálati kérelem benyújtása nem kötelező, ezért annak hiánya nem, a már megindult felülvizsgálati eljárás viszont akadály a alkotmányjogi panaszeljárás lefolytatásának, mivel a jogorvoslati lehetőségek csak akkor minősülnek kimerítettnek, ha a felülvizsgálati döntést a Kúria már meghozta. Ha ugyanis a Kúria hatályon kívül helyező határozatot hoz, az Alkotmánybíróság eljárása okafogyottá válna, tehát a folyamatban lévő felülvizsgálat esetén a Kúria döntését megelőző alkotmánybíróági döntéshozatal idő előtti lenne. Mindezekből pedig az következik, hogy a Kúria döntése az Alkotmánybíróság eljárásának minden esetben előfeltétele.<sup>816</sup> Ezért a Kúria és az Alkotmánybíróság szoros együttműködése szükséges annak érdekében, hogy azon fórum járjon el, amely a konkrét ügyben hatékonyabb és gyorsabb jogorvoslatot tud biztosítani.<sup>817</sup>

Érdemes említést tenni továbbá egy, az Abtv. által létrehozott, a legfőbb ügyész által igénybe vehető speciális jogintézményről.<sup>818</sup> A törvény ugyanis feljogosította a legfőbb ügyészt arra, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljon az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.<sup>819</sup> Ez az ügyészi indítványozási jog tehát nem terjed ki a valódi alkotmányjogi panaszra, csupán a régi alkotmányjogi panasz vonatkozásában fordulhat a legfőbb ügyész az

<sup>814</sup> 3358/2012. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [8]–[10]. E határozat indokolásában foglaltakat tartalmazza az AB Ügyrend 32. §-a.

<sup>815</sup> AB Ügyrend 30. § (3) bekezdés.

<sup>816</sup> 11/2016. (VI. 15.) AB végzés, Indokolás [17].

<sup>817</sup> DARÁK (2014) i. m. 86.

<sup>818</sup> Spanyolországhoz hasonlóan, de a legfőbb ügyész indítványozási jogosultságának magyar szabályozása részleteiben eltér a spanyol főállamügyész jogától, vö. DE VISSER i. m. 231.

<sup>819</sup> Abtv. 26. § (3) bekezdés.

Alkotmánybírósághoz. Azonban egyetérthetünk Kelemen Katalin gondolatával, amely szerint nem világos, miért tesz ilyen jellegű korlátozást az Abtv., ugyanis a jogszabály értelmében nemcsak alkotmányellenes jogszabály, hanem konkrét ügyben hozott bírói döntés is egyéni jogsérelmet okozhat.<sup>820</sup> Azonban hiába teszi lehetővé a szabályozás a legfőbb ügyész fent említett előterjesztési jogosultságát, ilyen irányú indítvány az Alkotmánybírósághoz ezidáig nem érkezett.

Ez a típus a régi Abtv. hagyatéka, amelynek keretében az Alkotmánybíróság konkrét normakontroll jellegű alkotmányjogi panasz hatáskörét gyakorolja.<sup>821</sup> Régi típusú panaszként maradtak folyamatban a régi Abtv. alapján indítványozott alkotmányjogi panaszok, ha az előterjesztő a megállapított határidőn belül az Alaptörvény megsértett rendelkezéseivel kiegészítette indítványát.<sup>822</sup> A panaszt a megtámadott döntés meghozatalától számított hatvan napon belül, írásban lehet benyújtani.<sup>823</sup> Az Alkotmánybíróság megvizsgálja, hogy mi volt az utolsó fórum, ahol még érdemi jogorvoslatot lehetett volna előterjeszteni, és a jogorvoslati lehetőségeket kimeríteni. Az alkotmányjogi panasz benyújtására vonatkozó határidő így e bírósági döntéstől kezdődik.<sup>824</sup> Változás, hogy az indítványnak a 60. napon már be kell érkeznie az Alkotmánybírósághoz, szemben a korábbi gyakorlattal, amely lehetővé tette a 60. napon történő postára adást. A testület ilyen megállapítást a panasz előterjesztésére vonatkozó határidő anyagi jogi természetéről már az Alkotmány hatálya alatti gyakorlatában is tett.<sup>825</sup> Speciális – nemcsak a régi, hanem a valódi alkotmányjogi panasz tekintetében is irányadó – szabályt tartalmaz továbbá a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) 233. §-a, amelynek értelmében a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három munkanapon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz. Országos népszavazási eljárás esetén az alkotmányjogi panaszt öt munkanapon belül lehet benyújtani.<sup>826</sup> Az eljárás különleges voltára tekintettel az Alkotmánybíróság pedig előbbi esetben

<sup>820</sup> KELEMEN K. (2011) i. m. 89–90.

<sup>821</sup> TRÓCSÁNYI–SCHANDA i. m. 361.

<sup>822</sup> GÁRDOS-OROSZ (2012B) i. m. 308.

<sup>823</sup> Abtv. 30. § (1) bekezdés.

<sup>824</sup> GÁRDOS-OROSZ (2013A) i. m. 77.

<sup>825</sup> 434/D/1999. AB végzés, ABH 2004, 2045., 2046.

<sup>826</sup> A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 79. § (3) bekezdés.

három, utóbbi esetben öt munkanapon belül köteles a panasz befogadásáról, majd a befogadott alkotmányjogi panaszról további három, illetve öt munkanapon belül érdemi határozatot hozni.<sup>827</sup>

Míg az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése előtt gyakorlatilag absztrakt normakontrollt végzett, addig az új szabályozás alatt az egyéni jogvédelem is előtérbe kerül amellet, hogy a régi típusú panasz az alkalmazott norma felülvizsgálatára irányul.<sup>828</sup>

A régi alkotmányjogi panasz sikeressége esetén a kifogásolt jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.<sup>829</sup> A megsemmisített jogszabály vagy annak rendelkezése az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának hivatalos közlönyben történő közzétételét követő napon hatályát veszti, és ettől kezdve az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben sem alkalmazható. Ebből következően *ex nunc* hatályról beszélhetünk. A norma megsemmisítése nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.<sup>830</sup> Az alkotmányjogi panasz így főszabály szerint szubjektivitásra irányul.<sup>831</sup> Vannak azonban kivételek e szabály alól, egyrészt az Alkotmánybíróság a fentektől eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénybe ütköző jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme,<sup>832</sup> a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező panaszos különösen fontos érdeke indokolja;<sup>833</sup> másrészt a testület az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása alapján jogerős határozattal befejezett büntetőeljárás és szabálysértési eljárás felülvizsgálatát rendeli el, ha az eljárásban alkalmazott jogszabály vagy annak egy rendelkezése semmisségéből a terhelt/eljárás alá vont személy számára kedvezőbb ítélet születne.<sup>834</sup> Az Alkotmánybíróság megsemmisítő határozatának kézhezvételét követően a konkrét ügyet a Kúriára kell felterjeszteni, az

<sup>827</sup> A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. § (2) bekezdés; Nsztv. 79. § (3) bekezdés. Az Alkotmánybíróság népszavazást érintő gyakorlatáról ld. BADÓ–LOVASSY–TÉGLÁSI i. m. 303–471.

<sup>828</sup> GÁRDOS–OROSZ (2014A) i. m. 88.

<sup>829</sup> Abtv. 41. § (1) bekezdés.

<sup>830</sup> Abtv. 45. § (1)–(3) bekezdés.

<sup>831</sup> NASZLADI (2016) i. m. 115.

<sup>832</sup> Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében annak legfontosabb öre, védelmezője.

<sup>833</sup> Ilyen esetben akár *ex tunc* vagy *pro futuro* megsemmisítés sem elképzelhetetlen. Ld. SZALBOT (2013) i. m. 5.

<sup>834</sup> Abtv. 45. § (4) és (6) bekezdés.

alkotmányjogi panasz orvoslásának, az alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésének eljárási eszközét ugyanis a Kúriának kell meghatároznia. Anyagi jogszabály megsemmisítése esetén perújításnak van helye, amely a panaszosnak az alapügyben első fokon eljáró bíróságnál előterjesztett kérelmére indul, így a Kúria tájékoztatja az indítványozót a perújítási kérelem előterjesztésének lehetőségéről.<sup>835</sup> Eljárási norma megsemmisítése esetén pedig a Kúria – szintén kérelemre – azt mérlegeli, hogy az adott eljárási jog gyakorolhatósága melyik eljárási szakasz megismétlésével orvosolható (pl. eljárási szakaszt befejező, az alaptörvény-ellenes jogszabály által befolyásolt határozat hatályon kívül helyezése, illetve jogorvoslati jog megnyitása és annak elbírálása).<sup>836</sup>

Elkerülhető viszont a régi alkotmányjogi panasz eljárás, ha az alapügyben eljáró, a konkrét esetben alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességét vélelmező bíró az Abtv. 25. §-ában szabályozott bírói kezdeményezéssel fordul az Alkotmánybírósághoz, mivel a testület az Abtv. 31. §-a alapján ismételten nem dönt ugyanazon jogszabályra vonatkozó alkotmányjogi panaszról is.

#### 2.2.2.2. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szabályozott „közvetlen” alkotmányjogi panasz

Kivételesen helye van alkotmányjogi panasz indítványozásának, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása<sup>837</sup> vagy hatályosulása<sup>838</sup>

<sup>835</sup> Pp. 427. § (2) bekezdés a) pont, 428. § (2) bekezdés; vö. 34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [61].

<sup>836</sup> Pp. 427. § (2) bekezdés b) pont és 428. § (2) bekezdés; vö. 1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [64].

<sup>837</sup> A kivételes alkotmányjogi panasz hatáskörén kívül esik, amikor maga a bíróság alkalmaz alaptörvény-ellenes jogszabályt, ez ugyanis az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti régi alkotmányjogi panasz esete. Az „alkalmazás” nem feltétlenül jogalkalmazói, közhatalmi döntés, hanem jogkövetés is lehet. Vö. NASZLADI (2012) i. m. 474–476.

<sup>838</sup> Egy adott norma hatályosulása kétféleképpen történhet, egyrészt jogalkalmazás útján, másrészt jogkövetés útján. A kivételes alkotmányjogi panasz vonatkozásában inkább az utóbbi érvényesül. Maga a hatályosulás a joghatás tényleges bekövetkezését, annak konkrét eredményét jelöli. Az alkotmányjogi panasz ezen típusa egyfajta biztosíték, mert a kifogásolt jogszabály konkrét esetben történő alkalmazása hiányában is előterjeszthető a panasz, ha a norma Alaptörvénybe ütköző joghatást vált ki. Ld. NASZLADI (2016) i. m. 86. SZALBOT Balázs szerint a hatályosulás fogalma közel áll az önkéntes jogkövetéshez, viszont hatályosulás esetén a jogszabály címzettje semmilyen magatartást nem kell tanúsítania a joghatás eléréséhez, azt közvetlenül a norma rendelkezése idézi elő. Ld. SZALBOT (2013) i. m. 15.



folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem,<sup>839</sup> és nincsenek vagy már kimerültek a jogorvoslati lehetőségek.<sup>840</sup> Ezt kivételes – vagy más néven közvetlen – alkotmányjogi panasznak nevezzük, mivel önmagában a norma alkalmazhatósága is megalapozhatja az alkotmányjogi panasz előterjesztését. A kivételesség egyrészt azt jelenti, hogy az alkotmányjogi panasz ezen típusa kivételes a főszabályhoz képest – nem feltétel a bírósági eljárás lefolytatása –, másrészt az Alkotmánybíróság csupán a mérlegelési jogkörében meghatározott kivételes esetekben fogadja be az ilyen indítványokat.<sup>841</sup>

Az indítvány Alkotmánybírósághoz történő benyújtására a jogszabály<sup>842</sup> hatályba lépésétől számított 180 nap áll a panaszos rendelkezésére.<sup>843</sup> Ez egy objektív, jogvesztő határidő,<sup>844</sup> elmulasztása esetén igazolási kérelem előterjesztésének még az indítvány benyújtásával egyidejűleg sincs helye.<sup>845</sup> Amennyiben viszont hatósági aktus szükséges, az alkotmányjogi panaszt az ellen kell benyújtani, és ebben az esetben szűkebb, 60 napos az előterjesztési határidő.<sup>846</sup> Mivel a gyakorlat azt tükrözi, hogy a valamennyi, 180 napos határidőt megha-

<sup>839</sup> A 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [89] bekezdésében elvi élel kimondta, hogy: „mindazok az indítványi elemek, melyek nem Alaptörvényben biztosított jog sérelmét állítják, hanem valamely államcél vagy egyéb alaptörvényi rendelkezés megsértésének megállapítására irányulnak, alkotmányjogi panasz keretében nem bírálhatók el.” Hasonlóképpen államszervezési elvekre, úgymint az Alaptörvény C) cikkében meghatározott hatalmi ágak elválasztásának elvére, az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz nem alapítható, vö. 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [204]; 33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [20], 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [14].

<sup>840</sup> Abtv. 26. § (2) bekezdés. Közvetlen hatályosulás hiányában a kivételes alkotmányjogi panasz előterjesztésének nincs helye, vö. 3071/2013. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [4].

<sup>841</sup> NASZLADI (2012) i. m. 472–473.

<sup>842</sup> Az Alkotmánybíróság elvi élel deklarálta, hogy a közvetlen alkotmányjogi panaszokat is egyedi normakontrollként kezeli. Ennek következtében az egyedi jogsértést okozó, de már nem hatályos norma is vizsgálható. Ha ugyanis egy jogszabály rendelkezése alkalmazásra került, hatályosult, és ez a panaszos szerint alapjoga sérelmét okozta, a határidőben érkezett kérelem akkor is vizsgálható, ha a támadott jogszabályt vagy annak egy rendelkezését a jogalkotó időközben módosította, esetleg hatályon kívül helyezte, azonban az állított jogsérelmet nem szüntette meg. Vö. 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [42]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [227]; 3341/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [31]; 4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [42]; 3163/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [7]; 3108/2020. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [28].

<sup>843</sup> TRÓCSÁNYI–SCHANDA i. m. 362.

<sup>844</sup> Az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló hatvan, illetve száznolcvan napos szubjektív határidő mellett objektív határidőt is tartalmaz az Abtv.: a döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől, vagy az Alaptörvénybe ütköző norma hatályba lépésétől számított 180 nap elteltével alkotmánybírósági eljárás megindításának nincs helye; Abtv. 30. § (4) bekezdés.

<sup>845</sup> FRÖHLICH i. m. 96.

<sup>846</sup> Abtv. 30. § (1) bekezdés.

ladóan hatályba lépett jogszabály esetén kizárt a közvetlen panasz benyújtása, míg az ezen határidőn belül benyújtott panaszt az Alkotmánybíróság aktuális érintettség hiányára tekintettel, idő előttiség okán nem fogadja be.<sup>847</sup> Emiatt nem tekinthető az alkotmányjogi panasz ezen típusa az alapjogok hatékony védelme eszközének.<sup>848</sup> Stumpf István alkotmánybíró álláspontja értelmében sem az alkotmányjogi panasz jogintézményének céljával, sem a józan ésszel nincs összhangban egy olyan jogértelmezés, amely közvetlen alkotmányjogi panaszt csak a tényleges, aktuális érintettség bekövetkezése után tekinti befogadhatónak, de a benyújtás határidejét a hatálybalépéstől számítja, amely határidő az esetek egy részében a tényleges érintettség bekövetkezésének időpontjára már lejár.<sup>849</sup> Naszladi Georgina szerint ezért a hathónapos határidő jogalkotó által történő meghosszabbítása indokolt lenne, ha e határidőt továbbra is a norma hatályba lépésétől, és nem hatályosulásától kellene számítani.<sup>850</sup>

Ami a közvetlen alkotmányjogi panasz gyakorlati érvényesülését illeti, az alábbi megállapításokat tehetjük. Egyes ügyek közelebb állnak az *actio popularis* jogintézményéhez. Ilyen esetekben a norma alapján meglehetősen széles indítványozói kör terjeszthet elő alkotmányjogi panaszt. A vizsgálat a szabályban megjelenő alkotmányellenességet kívánja megszüntetni, így a jövőbe tekintő jelleg miatt a múltban esetleg bekövetkezett jogsérelmek orvoslása háttérbe szorul. A skála másik végén pedig olyan ügyeket találunk, amelyekben az alapjogsérelem múltban bekövetkezett, egyszeri történésből ered. Mivel az Alkotmánybíróság döntése ilyen esetekben a jövőre tekintettel legfeljebb erkölcsi elégtételként szolgálhat, így a jogvita elbírálása múltra visszanyúló rendezést követel meg.<sup>851</sup>

Tekintettel arra, hogy nem az egyedi ügy, hanem az alkalmazott jogszabály van a közvetlen panasz eljárás középpontjában, így emiatt az alkotmányjogi panasz ezen típusa vonatkozásában inkább absztrakt normakontrollról beszélhetünk, ennek ténye az alkotmánybíróság döntésének jogkövetkezményére is hatással van. Általános jelleggel megállapítható, hogy absztrakt normakontroll esetén az alkotmányellenesség jogkövetkezménye a megsemmisítés, azonban az eljárási törvények nem tartalmaznak szabályokat arra vonatkozóan, ha az Alkotmánybíróság kivételes panasz keretében semmisíti meg a megtámadott

<sup>847</sup> FRÖHLICH i. m. 97.

<sup>848</sup> KADLÓT i. m. 98.

<sup>849</sup> 3264/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[18] Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>850</sup> NASZLADI (2016) i. m. 109.

<sup>851</sup> KÖBLÖS (2015) i. m. 196.

normát.<sup>852</sup> A közvetlen alkotmányjogi panasz tekintetében az *ex tunc* hatályú megsemmisítés lehet a garancia az alapjogsérelem feloldásához,<sup>853</sup> mivel az alkotmányjogi panasz ezen típusánál gyakran előfordul, hogy a sérelem egyszeri, múltban bekövetkezett esemény volt, amelynek orvoslása nem magától értetődő.<sup>854</sup> Ehhez még más szerv cselekménye is szükségeltethet. Az Alkotmánybíróság szerint „bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság határozata önmagában alkalmas arra, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelmet kiküszöbölje; más esetekben a jogsérelem orvoslására bírósági eljárás útján kerül sor a törvényben szabályozott módon (vö. régi Pp. 360–363. §, régi Be. 403–406. §). Már hatályban nem lévő rendelkezés alaptörvény-ellenessége esetén az Alkotmánybíróság pusztán ennek tényét állapítja meg, a megsemmisítést és az alkalmazási tilalom kimondását mellőzi.”<sup>855</sup>

Az Alkotmánybíróság azonban – a hatalom megosztásának alkotmányos elvével összhangban – még alapvető jog sérelmének orvoslása érdekében sem alkothat jogot vagy járhat el egyedi ügyekben a bíróságok és hatóságok helyett; a döntéseinek jogkövetkezményeit csak az Alaptörvény és az Abtv. keretei között állapíthatja meg [Abtv. 39. § (3) bekezdés]. Különösen olyan esetekben, amelyekben az Alkotmánybíróság döntését nem előzte meg bírósági eljárás, előfordulhat, hogy nincs az indítványozó döntése alapján szabadon igénybe vehető, jogszabály által egyértelműen meghatározott eljárás a jogsérelem orvoslására. Ilyen esetekben a jogsérelem orvoslásához a feladatkörük szerint érintett hatóságok, illetve a jogalkotó tevőleges közreműködésére is szükség van. Az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó elsőrendű állami kötelezettségnek nem csak az Alkotmánybíróság, hanem minden állami (illetve közhatalmat gyakorló) szerv címzettje, ez a kötelezettségük közvetlenül az Alaptörvényből ered.”<sup>856</sup> A közvetlen alkotmányjogi panasz tehát nem feltétlenül szubjektív jogvédelmi eszköz, hanem azokra is kiterjed, akik a jogszabály hatálya alatt állnak. Ebből következően a jogrendszer alkotmányosságának fontossága kerül előtérbe, háttérbe szorítva az egyéni jogvédelmet.<sup>857</sup>

<sup>852</sup> CSINK (2014) i. m. 114.

<sup>853</sup> Az *ex tunc* hatályú megsemmisítés tartalma, hatása azonban nem teljesen tisztázott. Vö. BALOGH-BÉKESI (2012A) i. m. 427.; BALOGH-BÉKESI (2016) i. m. 12–13.

<sup>854</sup> KÖBLÖS (2015) i. m. 192.

<sup>855</sup> 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [42]–[43]; 4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [43].

<sup>856</sup> 35/2014. (XII. 18.) AB határozat, indokolás [46].

<sup>857</sup> SZALBOT (2013) i. m. 23.

### 2.2.2.3. Az Abtv. 27. §-ában szabályozott valódi alkotmányjogi panasz

Az Alaptörvény<sup>858</sup> és az Abtv. újítása a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése. A törvény indokolása szerint az alkotmányjogi panasz ezen típusa egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amelynek keretében a legsúlyosabb alkotmányos jogsértések esetén lehetőséget ad az Alaptörvénnyel összhangban lévő bírói döntés meghozatalára.<sup>859</sup> Ez alapjogvédelmi szempontból nagy előrelépésnek tekinthető, mivel az Alkotmánybíróság hatásköre nemcsak alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésére terjed ki, hanem a normák értelmezésével és alkalmazásával szemben is felléphet.<sup>860</sup> Ebben az esetben az alapjogok közjogi alanyi jogként érvényesülhetnek,<sup>861</sup> ezért ez az eljárás különleges jogorvoslati eljárásnak minősül.<sup>862</sup>

Az Alkotmánybíróság e hatáskör gyakorlása során alapjogot sértő vagy hatáskört az Alaptörvénybe ütközően korlátozó bírói döntést vizsgál felül, amely az ügy érdemében hozott döntés vagy bírósági eljárást befejező egyéb döntés lehet, amellyel szemben jogorvoslati lehetőségek kimerültek vagy jogorvoslatnak nincs helye.<sup>863</sup> Ennek következtében a bíróságok jogalkalmazó és jogértelmező tevékenysége rendkívül szigorú alkotmányos kontroll alá kerül.<sup>864</sup> Ennek keretében az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a jogszabály alkalmazása során az alapügyben eljáró bíróság az Alaptörvényben meghatározott jogok alkotmányos tartalmát figyelembe veszi-e.<sup>865</sup> A testületnek azonban gondoskodnia kell arról, hogy az igazságszolgáltatásba csak az alkotmányosság

<sup>858</sup> Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pont.

<sup>859</sup> T/4424. számú törvényjavaslat az Alkotmánybíróságról, általános indokolás. Ez a megfogalmazott elv érvényesül az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen alkotmányjogi panasz esetén is, vö. 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [37]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [53]; 3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]–[16], 23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [72]; 3045/2017. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [19]; 4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [33]; 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [16].

<sup>860</sup> Ez valamennyi jogág eljárására kiterjed, legyen szó a polgári jog, a közigazgatási jog, vagy a büntetőjog értelmezéséről. Vö. GÁRDOS-OROSZ (2012b) i. m. 310.

<sup>861</sup> TILK–NASZLADI i. m. 67.

<sup>862</sup> BALOGH–MAROSI i. m. 77.

<sup>863</sup> Abtv. 27. § (1) bekezdés. Ügy érdemében hozott döntés peres eljárásban az ítélet, nemperes eljárásban a rendesbíróság az ügy érdemében is végzéssel határoz (pl. a büntetőeljárásban a büntetővégzés). Az Alkotmánybíróság mindig esetenként vizsgálja, hogy a támadott bírósági döntéssel szemben van-e helye alkotmányjogi panasznak, így kivételesen akár a pervezető végzés is alkotmányjogi panasz tárgya lehet. Vö. OSZTOVITS i. m. 110.

<sup>864</sup> DARÁK (2012) i. m. 70.

<sup>865</sup> NASZLADI (2016) i. m. 73.

tekintetében avatkozzon be,<sup>866</sup> mivel kizárólag alkotmányjogi szempontból vizsgálhatja felül a bírói döntést.<sup>867</sup> Szakjogi kérdésben az Alkotmánybíróság nem foglalhat állást, és különösen nem bírálhatja felül az alapügyben eljáró bíróság által megállapított tényállást, a bizonyítási eszközök alkalmazását vagy mellőzését, a bizonyítékok értékelését, az alkalmazandó jogszabályok kiválasztását, és azok – nem alkotmányjogi szempontú – értelmezését.<sup>868</sup> A testület elvi élel hangsúlyozta, hogy a jogszabályok értelmezése a bíróságok, és nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, az Alkotmánybíróság kizárólag az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki:<sup>869</sup> a jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját, illetve a mérlegelés alkotmányossági szempontjainak megtartását vizsgálhatja felül.<sup>870</sup> Nem avatkozhat be tehát az Alkotmánybíróság a bíróságok olyan tevékenységébe, amikor esetleg jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor,<sup>871</sup> és nem járhat el burkoltan negyedfokú bírósággént, hiszen ez ellentétben áll mind a hatalommegosztás elvével, mind a testületnek az Alaptörvényben meghatározott feladatkörével.<sup>872</sup> A testület

<sup>866</sup> NASZLADI (2016) i. m. 72. Az Alkotmánybíróság olyan megállapítást tett, amely szerint „mindaddig tartózkodik attól, hogy törvényértelmezési és szakjogi kérdésekben állást foglaljon {7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33], [38]}, amíg a jogalkalmazói jogértelmezés közvetlenül nem befolyásolja valamely alapjog gyakorolhatóságát és tényleges érvényesülését {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]; megerősítve: 3208/2014. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [16]}.” 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [51].

<sup>867</sup> 20/2016. (X. 28.) AB határozat, indokolás [64], Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>868</sup> 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]; 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]; 3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]; 3098/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [28]; 3240/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [18]; 3119/2016. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [30]; 3207/2017. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [23]; 3083/2018. (III. 5.) AB végzés, Indokolás [19]; 3126/2018. (IV. 9.) AB végzés, Indokolás [20]; 3260/2019. (X. 30.) AB végzés, Indokolás [15]; 3133/2020. (V. 15.) AB határozat, Indokolás [25]. Vö. TÓTH J.–TÉREY i. m. 106.

<sup>869</sup> 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]; 3090/2017. (IV. 28.) AB végzés, Indokolás [27].

<sup>870</sup> 14/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [20].

<sup>871</sup> 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14], 14/2015. (V. 26.), Indokolás [54], 2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [35].

<sup>872</sup> 20/2016. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [69], Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye. Azt az álláspontot, amelynek értelmében az Alkotmánybíróság nem tekinti magát negyedfokú bíróságnak, már 2012-ben megfogalmazta a testület, vö. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]. Ezt a meggyőződést a későbbiek során is következetesen hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, ld. 3092/2015. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [17], 3119/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [20], 3031/2016. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [19]. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró véleménye ezt a tételt kiegészíti azzal, hogy a helytelennek vélt bírói jogértelmezés, vagy jogalkalmazás kizárólag a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozással történő megtámadása olyan „szuperbíróság” szerepével ruházná fel az

következetes gyakorlata ezt teljes mértékben alá is támasztja<sup>873</sup> azzal, hogy bizonyos ügytípusokban (pl. a véleménynyilvánítás szabadsága tárgyában) elhomályosul e kategorikus alkotmánybíróági álláspont: a konkrét ügyben felmerülő tényállási kérdéseket felülmérlegeli.<sup>874</sup> Ha azonban „a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.”<sup>875</sup>

Az alkotmányjogi panasz e típusánál is megköveteli a normaszöveg a jogorvoslati lehetőségek kimerülését vagy hiányát. Ebben a tekintetben merül fel a rendes és rendkívüli jogorvoslat kérdése: a legkedvezőbb megoldás az, hogy a felülvizsgálati eljárás lefolytatása is beletartozik a jogorvoslati lehetőségek kimerítésébe.<sup>876</sup> A testület állandó gyakorlata kiegészíti ezt a feltételt a határozottság követelményével, ugyanis ha az indítvány nem felel meg a határozottság követelményének, annak elbírálására nincs lehetőség. Az Alaptörvény rendelkezéseinek pusztá felsorolása – indokolás hiányában – ugyanis nem ad kellő alapot az alkotmányossági vizsgálat lefolytatására.<sup>877</sup> Az Abtv. a valódi alkotmányjogi panasz esetén nem csupán az alkotmánybíróági eljárás alapjául szolgáló ügyben való érintettséget követeli meg – amely szükséges, de nem elégséges követelmény –, hanem az alapügy és az alkotmányjogi panasz eljárás közötti összefüggést is feltételezi.<sup>878</sup>

A panaszt a sérelmezett döntés közlésétől számított 60 napon belül lehet előterjeszteni. A döntés közlésének elmaradása esetén e határidőt a tudomás-szerzéstől vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmétől kell számítani.<sup>879</sup>

---

Alkotmánybírószágot, amelyet a testület jellemzően visszautasít, vö. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [34], Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>873</sup> 3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [12]; 3242/2016. (XI. 8.) AB végzés, Indokolás [22]; 18/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [25]; 26/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [20].

<sup>874</sup> Vö. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [55]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [49]; 5/2015. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [27]; 19/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [42]; 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [51].

<sup>875</sup> 3/2015. (II. 2.) AB határozat, indokolás [18]; Vö. 3119/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [22]; 3031/2016. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [19]; 16/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [16]; 17/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [25]; 8/2018. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [18]; 1/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [25]; 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [63].

<sup>876</sup> BALOGH–MAROSI i. m. 76.

<sup>877</sup> Vö. 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212], 3279/2017. (XI. 2.) AB végzés, Indokolás [6].

<sup>878</sup> 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [17].

<sup>879</sup> BITSKEY–GÁRDOS–OROSZ i. m. 91.

A testület ebben a vonatkozásban a legfőbb jogorvoslati fórumként jár el, viszont csak alkotmányossági szempontból vizsgálja a bíróságok aktusait.<sup>880</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a benyújtási határidő tekintetében az a nézet vált általánossá, hogy méltánytalan az ügyfelekkel szemben, ha az egyébként időben elküldött beadványok a posta hibájából érkeznek a törvényben meghatározott határidőn túl. Ez Juhász Imre alkotmánybíró véleménye szerint viszont nem méltányossági kérdés, hiszen az alkotmányjogi panasz előterjesztésével az Alkotmánybíróság előtt egy új, szuverén eljárás indul, amely nem tekinthető az alapügyben lefolytatott eljárás részének. Ebből következően az alkotmányjogi panasz benyújtási határideje nem lehet eljárásjogi jellegű.<sup>881</sup>

A testület állandó gyakorlata szerint a bírói döntések felülvizsgálatát lehetővé tevő, Abtv. 27. §-ában rögzített valódi alkotmányjogi panasz az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény,<sup>882</sup> amelynek elbírálása során az Alkotmánybíróság feladata, hogy az Alaptörvényben elismert alapjogoknak ténylegesen érvényt szerezzen. Ebből az következik, hogy a testület feladatköréhez tartozik annak megválaszolása is, hogy egy adott jogszabály mely jogalkalmazói értelmezése találkozik az Alaptörvényben elismert jogokban rejlő egyes követelményekkel.<sup>883</sup> Azonban ennek bírától történő számonkérése a testület gyakorlata szerint akár előzetes alkotmánybírósági határozat megléte nélkül is megvalósulhat.<sup>884</sup>

A valódi alkotmányjogi panasz által megtámadott bírói döntés alaptörvényellenessége esetén az Alkotmánybíróság megsemmisíti a döntést, valamint megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntéseket is, illetve emiatt a Kúria perújítás engedélyezéséről határozhat. Ennek következtében a szükség szerint lefolytatandó bírósági alapeljárásban az alkotmányjogi kérdésben a testület határozata alapján kell eljárni.<sup>885</sup> Mindez abból az alaptörvényi kötelezettségből ered, hogy a rendesbíróság a konkrét ügyben alkalmazásra kerülő normák Alaptörvénnyel való összhangjának figyelembevételével kell határozzon, amelynek következtében tekintettel kell lennie

<sup>880</sup> TILK–NASZLADI i. m. 68.

<sup>881</sup> 15/2015. (V. 29.) AB határozat, Indokolás [50], Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>882</sup> Vö. 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]; 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [30]; 11/2017. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [45]; 3332/2018. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [26]; 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [63]; 3134/2020. (V. 15.) AB határozat, Indokolás [23]; 3214/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [19].

<sup>883</sup> 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [51].

<sup>884</sup> POKOL (2018) i. m. 179.

<sup>885</sup> Abtv. 43. §.

az alapügy alapjogi vagy más alkotmányjogi jellegű vonatkozásaira, és döntését is ennek tükrében kell meghoznia.<sup>886</sup>

Az alkotmányjogi panasz ezen típusa tekintetében kialakult következetes alkotmánybírói gyakorlat arra világít rá, hogy az Alkotmánybíróság az alapügyben eljáró bíróságok ítéleteit csak abban az esetben bírálhatja felül, ha azok az Alaptörvény által meghatározott értelmezési tartományt megsértik, és ennek következtében a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz.<sup>887</sup>

Az Alkotmánybíróság gyakorlata azt tükrözte, hogy ha egy bírói döntés alapjául szolgáló anyagi jogi norma alkotmányellenességét megállapította, rendelkezett a bírói döntés megsemmisítéséről is.<sup>888</sup> Ennek következtében a testület gyakorlatában egybeestek az Abtv. 26. § (1) bekezdésében, illetve a 27. §-án alapuló hatáskör-gyakorlás szempontjai. Így az Alaptörvénybe ütköző anyagi jogi szabály – bírói jogalkalmazási hiba meglététől függetlenül – megalapozta a bírói döntés alaptörvény-ellenességét is. E gyakorlattól a testület a későbbiek során eltért – Czine Ágnes alkotmánybíró véleménye szerint indokoltan, ugyanis csak abban az esetben lehetséges a megtámadott bírói döntés alkotmányellenességének megállapítása, és ennek következtében megsemmisítése, ha az alapügyben eljáró bíró maga vét olyan jogalkalmazási hibát, amely a döntés Alaptörvénybe ütközését alapozza meg. Pokol Béla alkotmánybíró azonban a régi és a valódi alkotmányjogi panasz törvényi elkülönítését kifogásolja, amely egy értelmezési patthelyzetet alakít ki. Ha az indítványozó ugyanis arra hivatkozik, hogy jogsérelme orvoslására a bírósági eljárásban azért nem kerülhetett sor, mivel a konkrét jogi rendelkezés ütközik valamely alapvető jogába vagy alaptörvényi rendelkezésbe, az ilyen tartalmú panaszt az Alkotmánybíróság arra tekintettel utasítja vissza, hogy a panaszos nem a bírói döntést támadja, hanem az alkalmazott jogszabályt. Ezen igényt kizárólag az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti régi alkotmányjogi panasz útján lehet érvényesíteni, ennek keretében a bírói döntést viszont nem. Bírósági döntés megtámadását csak az Abtv. 27. §-a alapján lehet kezdeményezni. Ezt az anomáliát az Abtv. 28. §-a értelmében

<sup>886</sup> KOVÁTS–SULYOK i. m. 76.

<sup>887</sup> Vö. 3119/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [22]; 3031/2016. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [19]; 16/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [16]; 17/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [25]; 3073/2017. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [29]; 3/2018. (IV. 20.) AB határozat, Indokolás [27]; 26/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [20]; 3068/2020. (III. 9.) AB határozat, Indokolás [37]; 3216/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [33].

<sup>888</sup> Vö. 3086/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [44]: „megállapította, hogy a [bíróság] ítéletében az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabályt alkalmazott, és ezáltal az indítványozónak az egyenlő méltóságú személyként való kezeléshez való joga sérült, [ezért] a jogerős bírói ítéletet megsemmisítette.”



kizárólag az Alkotmánybíróság tudja feloldani, mivel áttérési jogosultsággal rendelkezik a régi és a valódi alkotmányjogi panasz között. Az alkotmányjogi panasz e két típusa elválasztásának veszélye, hogy az okos indítványozó a 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott panaszát egy eljárási jogsértésre hivatkozással egészíti ki, így a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme alapján támadja magát a bírói határozatot. A jogtudós szerint ennek következtében a teljes jogrendszer relativizálódhat.<sup>889</sup> A 15/2015. (V. 29.) AB határozat rámutatott arra, hogy bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság határozata önmagában alkalmas arra, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelmet kiküszöbölje, más esetekben a jogsérelem orvoslására a törvényben meghatározottak alapján bírósági eljárás útján kerül sor. A testület azonban még alapvető jogok sérelme esetén sem járhat el a bíróságok vagy hatóságok helyett, nem zárja le az alapügy tárgyát képező jogvitát, a döntéseinek jogkövetkezményeit kizárólag az Alaptörvény és az Abtv. keretei között állapíthatja meg. A bíróságnak tehát az Alkotmánybíróság határozatában foglaltak figyelembevételével kell meghoznia a konkrét ügyben az érdemi döntést.<sup>890</sup> Ha az Alkotmánybíróság a bíróság érdemi döntését semmisítette meg, a Kúria hivatalból abban a kérdésben határoz, hogy az Alkotmánybíróság határozatából következően melyik bírósági szakasztól kell megismételni az eljárást, illetve melyik bíróságot kell új eljárásra utasítani. Kúriai határozat megsemmisítése esetén a Kúria a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozat hozatalát rendeli el.

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével a hatáskörökben egy meghatározó mértékű hangsúlyeltolódás tapasztalható: ezen jogintézmény alkotmányjogba történő integrálása olyan új egyensúlyt alakíthat ki, amelyben nagyobb hangsúlyt kaphat az egyéni jogvédelem, az alapvető jogok hatékony érvényesülése.<sup>891</sup> Az új hatásköri katalógus és az alkotmányjogi panasz Paczolay Péter álláspontja szerint semlegessé és függetlenné teszi az Alkotmánybíróságot, ennek következtében egyfajta közeledés vehető észre a bírói hatalmi ághoz,<sup>892</sup> amely együttműködés előfeltétele a hatáskör hatékony érvényesülésének.<sup>893</sup> Különösen annak fényében fontos ezen együttműködés a jogszolgáltatásban, hogy a valódi alkotmányjogi panasz alapján egyéni jogvédelmet az Alkotmánybíróság önma-

<sup>889</sup> POKOL (2018) i. m. 178–179.

<sup>890</sup> Vö. 35/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [46], 15/2015. (V. 29.) AB határozat, Indokolás [41], 34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [70].

<sup>891</sup> PACZOLAY (2014) i. m. 107.

<sup>892</sup> PACZOLAY (2012) i. m. 69.

<sup>893</sup> BALOGH–MAROSI i. m. 73.

gában nem, csak az alapügyben eljáró bíróságokon keresztül tudja garantálni.<sup>894</sup> Ilyen együttműködés, párbeszéd kizárólag alkotmányos keretek között, az alkotmánybírói és bírói függetlenség maximális tiszteletben tartásával történhet meg, amelynek tárgya a hatásköri összeütközés lehetőségének kiküszöbölésére, egymás gyakorlatának megismerésére terjedhet csak ki.<sup>895</sup> Olyan tendencia figyelhető meg az Alkotmánybíróság gyakorlatában, hogy a korábbi absztrakt vizsgálati szintről a konkrét ügyek alkotmányossági megítélése felé mozdult el.<sup>896</sup> Ezt a megállapítást támasztja alá, hogy az alkotmányjogi panaszok elbírálása alapján létrejön egy „bírói alkotmányos joganyag”, amely hatást gyakorolhat a bírói gondolkodásmódra, amelynek magába kell implikálnia az alkotmányos ismeretek és az alkotmányos kultúra elemeit.<sup>897</sup> E fokozatosan fejlődő, alakuló joganyagot a bíróságoknak a jobb és elfogadhatóbb döntések meghozatala érdekében kell felhasználnia, hogy a későbbiekben egyre kevésbé merüljenek fel alapjogi aggályok egy-egy bírói döntéssel szemben.<sup>898</sup>

### 3. Összegzés

Az alkotmányjogi panasz ugyan nem a modern kori alkotmányos demokráciák terméke, igazán jelentőssé azonban csupán a XIX–XX. századra vált. A mai értelemben vett alkotmányjogi panasz előképének a XIX. századi mexikói *amparo contra leyes* hatásköre tekinthető. Ebben az időben még nem merült fel az emberi jogok védelme, és a bírói döntések alkotmányossági szempontú felülvizsgálata sem szerepelt hosszú ideig az alkotmánybíróságok hatáskörei között. Az alapvető alkotmányos jogok védelme a XX. század második felétől, a II. világháború után vált egyre hangsúlyosabbá. Ezen alapjogvédelmi feladat ellátására jogosultak az alkotmánybíróságok, mivel a legtöbb ilyen testület egyik fontos hatásköre az alkotmányjogi panasz. E jogintézménnyel a panaszos alkotmánybírósághoz fordulhat, amennyiben közhatalmat gyakorló szerv aktusa vagy mulasztása, illetve – ahol a valódi alkotmányjogi panasz ismert – az igazságszolgáltatás döntése alapjogában sérelmet okozott, és jogorvoslatnak nincs helye

<sup>894</sup> TÓTH J.–TÉREY i. m. 107.

<sup>895</sup> DARÁK (2014) i. m. 86.

<sup>896</sup> BITSKEY–GÁRDOS-OROSZ i. m. 90.

<sup>897</sup> LÁBADY (2013) i. m. 119.

<sup>898</sup> A Kúria „Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítékezésben” Joggyakorlat-elemző Csoportjának 2016.El.II.JGY.K.1. számú összefoglaló véleménye (elfogadva: 2017. február 15.), 195. <https://tinyurl.com/yc5nn634>

vagy azok kimerültek. Az alkotmányjogi panasz tárgyát képező alapvető jogok azonban az egyes országok gyakorlatában eltérnek egymástól: Németországban és Spanyolországban a konkrétan meghatározott, többnyire polgári és politikai jogok; Dél-Koreában és Magyarországon az alkotmányos alapjogok teljes katalógusa egyikének sérelmére is lehet alapítani a panaszt. Indítványozásra általában természetes és jogi személyek jogosultak, de Spanyolországban az ombudsman és a főállamügyész, Magyarországon pedig a legfőbb ügyész is előterjeszthet alkotmányjogi panaszt, az ügyész viszont mindkét országban csak bizonyos, meghatározott esetben fordulhat az alkotmánybírósághoz. A hatáskör jellegét vizsgálva egyebekben az alábbiak állapíthatók meg. Az alkotmányjogi panasz valamennyi típusa megtalálható a *Bundesverfassungsgericht* gyakorlatában, szemben az osztrák *Verfassungsgerichtshof*tal, ahol nem ismert a valódi alkotmányjogi panasz jogintézménye. Ez a körülmény visszavezethető Hans Kelsen azon elképzelésére, hogy a joglépcső-elmélet zárt rendszerében közvetlenül csak az alkotmány alatt álló törvények ütközhetnek az alkotmányba, így a jogrendszerben nem létezhet közvetlenül alkotmánysértő bírói ítélet, ennek következtében nem indokolt a bírósági határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálata.

A magyar alkotmányjogi panasz jogintézménye a német szabályozásból származik, amely mintául szolgált a többi rendszerváltó országnak is, de a német példa átvétele valójában 2012-től, a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével vált teljessé. Korábban, az Alaptörvény és az Abtv. hatályba lépését megelőzően ugyanis az alkotmányjogi panasz egy speciális normakontrollnak volt tekinthető – mint amely a Dél-koreai Alkotmánybíróságra vonatkozó rendelkezések tükröznek –, mivel alkotmányjogi panasszal is csupán jogszabály alkotmányosságát lehetett vitatni, bíróság konkrét ügyben meghozott döntését, határozatát azonban nem. A nagy várakozások azonban nem realizálódtak maradéktalanul, Chronowski Nóra 2014-ben meglehetősen csalódottan, borúlátóan fogalmazott az alkotmányjogi panasz gyakorlatot érintő hatásairól.<sup>899</sup> Ez valamilyen szinten megalapozott is volt, hiszen 2012 és 2020 júniusa között az Alkotmánybíróság alig-alig, legfeljebb 10%-ban minősítette befogadhatónak a beérkező panaszokat.<sup>900</sup> A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja kétarcúnak minősítette az alkotmányjogi panasz gyakorlatát, ugyanis nem igazolódtak be azok a vélekedések, amelyek szerint az ügyek döntő többségében az Alkotmánybíróságon dőlnek

<sup>899</sup> CHRONOWSKI (2014A) i. m. 95.

<sup>900</sup> Az Alkotmánybíróság 2012-2020 közötti ügyforgalmi adatai évekre lebontva: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyforgalmi-es-statisztikai-adatok>

el, mivel rendkívül alacsony volt az eredményesnek minősülő alkotmányjogi panaszok száma, viszont bizonyos határozatokban érezhető a testület „szuperbíró” volta, amikor egy mélyebb elemzés pontosabb képet fest a döntés alapjogi indokairól.<sup>901</sup>

Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnökének 2017. szeptember 20-án tartott előadásában ezzel szemben sikeresnek nevezte a valódi alkotmányjogi panasz bevezetését követő időszakot, mivel a hatáskörök ez irányú változása eredményeként az Alaptörvény lehetővé tette, hogy a jogkeresők alapvető jogaik sérelme esetén az Alkotmánybírósághoz forduljanak közvetlen jogorvoslatért, és a tendenciákat is pozitívan értékelte, mivel töretlenül nő az előterjesztett alkotmányjogi panaszok száma – ezek döntő többsége az Abtv. 27. §-a szerinti valódi alkotmányjogi panasz –, és a befogadott panaszok aránya is növekedett.<sup>902</sup>

Általánosan tapasztalható jelenség, hogy az alkotmánybíróságok egyik legmegterhelőbb hatásköre az alapvető jogok sérelmének orvoslására irányuló indítványok elbírálása, emiatt rendkívül szigorú formai és tartalmi követelményeknek kell az előterjesztésnek megfelelnie ahhoz, hogy a testület befogadja azt. Ennek következtében a valóban sikeres alkotmányjogi panaszok aránya elenyésző. Mégis meghatározó fontosságú, hogy ha egy alkotmányos alapjog sérelme merül fel egy konkrét ügy kapcsán, biztosított legyen a panaszos számára a jogorvoslat lehetősége.

<sup>901</sup> A Kúria „Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítélezésben” Joggyakorlat-elemző Csoportjának 2016.El.II.JGY.K.1. számú összefoglaló véleménye (elfogadva: 2017. február 15.), 7. <https://tinyurl.com/yc5nn634>

<sup>902</sup> 2017. június 30-ig a naptári évben beérkezett alkotmányjogi panaszok befogadási aránya megközelítette a 80%-ot. Sulyok Tamás 2017. szeptember 20-i előadása: <https://tinyurl.com/ym2xpjm9>



## V. FEJEZET

# AZ ALKOTMÁNYÉRTELMEZÉS HATÁSKÖRE

### 1. Az absztrakt alkotmányértelmezés a hatalommegosztás rendszerében

A hatalmi ágak megosztásából következik, hogy alkotmányos demokráciában a hatalmi ágak egymás tevékenységét kölcsönösen ellenőrzik, ellensúlyozzák, valamint érdemben korlátozzák. Ezen állítás – és Montesquieu elmélete – alapján a törvényhozó, a végrehajtó, és a bírói hatalmat különböztethetjük meg. Viszont az alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalom,<sup>903</sup> illetve az alkotmánybíráskodást végző szerv Drinóczi Tímea szerint nem minősül klasszikus értelemben vett önálló hatalmi ágnak, mivel nem rendelkeznek a hatalmi ágra vonatkozó jellemzőkkel, nevezetesen alapfunkcióra irányuló jelleggel, valamint szervezeti és személyzeti elkülönültséggel.<sup>904</sup> Ennek ellenére az alkotmánybíróságok a hatalmi ágak megosztásának rendszerében (majdnem) minden demokratikus államban kiemelt szerepet kapnak. Definíciójuk szerint arról döntenek, hogy egy adott jogi norma megengedett-e – azaz legális: formailag és tartalmilag megfelel-e a jogrendszer csúcsán lévő alkotmánynak –, és ha nem az, akkor jogában áll az alkotmánybíróságnak azt megsemmisíteni.<sup>905</sup>

Kiemelt szerepüket az is alátámasztja, hogy olyan társadalmi értéknek tekinthetők, amelyek gazdagítják a jogi kultúrát, továbbá napjainkra a jogrendszer kihagyhatatlan elemévé váltak. Feladataik ellátásával pedig biztosítják a nehezen kivitelezhető egyensúlyt az állami szervek között, amely szükséges

<sup>903</sup> Az alkotmányozó hatalom és az alkotmánymódosító hatalom egymással nem azonosítható fogalmak, mivel az előbbi eredeti, a másik származékos. Az alkotmányozó hatalom originális, független, így az alkotmányt normatív erővel létre tudja hozni. Az utóbbi csupán az alkotmányozó hatalom által meghatározott alkotmány keretei között működhet. Ld. DRINÓCZI (2015) i. m. 87.

<sup>904</sup> DRINÓCZI (2015) i. m. 86.

<sup>905</sup> BRAGYOVA (1994) i. m. 24.

azok hatékony, de egyben kontrollálható működéséhez, illetve ellátják a minden embert megillető alapjogok védelmét. Az alkotmánybíróságok hatáskörei tehát igen sokrétűek, és az eldöntendő ügyek is a legkülönbözőbb jogterületekről kerülnek ki.

Az alkotmánybíróság gyakorlatából létrejött szabály a jogalkotói jog és a bírói jog között helyezkedik el, amely nagy jelentőségű a jogalkotás alakulása tekintetében. Az alkotmánybíróság kasszációs – jogszabályt megsemmisítő – határozatai a jogalkotói jog kategóriájába tartoznak (Kelsen szavait használva az alkotmánybíróság negatív jogalkotónak minősül). Viszont bizonyos vonatkozásokban politikai jogalkotói elveket is szem előtt tart, ebből következően politikai jogalkotónak is tekinthetjük amellet, hogy működésének előfeltétele a szakszerűség. Ebből kifolyólag az alkotmánybíráskodás részben közpolitika gyakorlása (jogalkotói funkció), részben pedig jogi-szakmai tevékenység. Az alkotmánybíróság döntései a jogalkotásra irányadóak, precedens jellegűek, azaz ha egy kérdésben a testület határozott, azt az elkövetkezendő időben, újabb határozatainál is figyelembe veszi. Álláspontom szerint ezért is helytelen és nehezen értelmezhető a magyar Alaptörvény negyedik módosításának azon megállapítása, hogy az Alkotmánybíróság Alaptörvényt megelőző határozatai hatályukat veszítik.

A jogalkotásban az alkotmánybíróság feladata, szerepe jelentős, de egyben sajátos is: szinte eleve felette áll az aktuális közpolitikának, ilyen értelemben a közpolitikát gyakorlók hierarchiáján túl-, vagy kívül helyezkedik el; de a testület döntései akár közvetlenül is befolyásolhatják az adott ország politikai működését.<sup>906</sup> Ebben az olvasatban bír meghatározó jelentőséggel az, hogy az alkotmánybíróság aktivista vagy passzívista joggyakorlatot alakít ki.

Aktivizmusnak nevezzük azt a jogértelmezési mechanizmust, amely szerint a(z alkotmány)bírói alkotmányértelmezés lehetősége tágan van meghatározva, az ellenkező álláspontot a bírói önmérsékletben vagy önkorlátozásban (azaz a passzívizmusban) jelölhetjük meg. Különösen az alapvető jogok, nagy jelentőségű jogfogalmak, jogintézmények tartalmának meghatározásánál jelentkezik ez a probléma.<sup>907</sup> A legfontosabb kérdés e tekintetben, hogy meddig mehet el az alkotmánybíróság az alkotmányértelmezésben, meg lehet-e állapítani azt a

<sup>906</sup> TAMÁS i. m. 80–81.

<sup>907</sup> Ilyen alapvető jog az emberi méltóság, meghatározó jogintézmény többek között a házasság, problémás továbbá az abortusz, illetve az eutanázia jogi megítélése. Vö. MANHERTZ (2017) i. m. 268–273., 278–280.

határt, amelynek átlépésével a testület már alkotmányozóvá válik. Ennek elkerülése érdekében számos értelmezési módszer különböztethető meg.<sup>908</sup>

Látható tehát, hogy az alkotmánybíróságok (legfelső bíróságok) minden konkrét ügyben, valamennyi hatásköre gyakorlása során alkotmányértelmező tevékenységet folytatnak, az alkotmányértelmezés mint kifejezetten nevesített alkotmánybíróági hatáskör azonban meglehetősen szűk körben fordul elő, ilyen ország Szlovákia (128. cikk), Bulgária<sup>909</sup> (149. cikk 1. pont), Oroszország, illetve Magyarország. Szükséges azonban hozzátenni, hogy Németországban is ismeretes volt ez a típusú feladatkör, a Német Szövetségi Alkotmánybíróság voltaképpen tanácsadó véleményt fogalmazott meg a köztársasági elnök kérésére. A testület kimondta, hogy az általa kibocsátott vélemény (*gutachtliche Äußerung*) – amelyet a két szenátus együttesen fogad el – mindenkire nézve kötelező, tekintettel arra, hogy ugyanolyan alkotmányos helyzetet rögzít a vélemény, mint más határozatai. E hatáskör végül 1961-ben megszüntetésre került.<sup>910</sup> Az amerikai *Supreme Court* pedig már 1793 óta elutasítja azt a felfogást, hogy a végrehajtott hatalomnak tanácsadói véleményt (*advisory opinion*) adjon, mivel ez a hatalmi ágak elválasztásának elvébe ütközne. Az alkotmánybíráskodás amerikai modellje tekintetében ugyanis valamennyi bíróság jogosult a konkrét ügyben alkalmazandó normák felülvizsgálatára, a bírósági szervezet csúcán pedig a legfelső bíróság járhat el. A bíró tehát a konkrét ügyben végső döntést hoz, a tanácsadó vélemény viszont egy hipotetikus tényállásra vonatkozik, s más hatalmi ág felül is vizsgálhatja. Ez az igazságszolgáltatás hatalmi ágával a *common law* jogcsaládban összeegyeztethetetlen. Kanadában ezzel szemben

<sup>908</sup> Az alkotmányértelmezés egyes értelmezési módszereiről vö. pl. JAKAB (2016) i. m. 41–70., PACZOLAY (2003) i. m. 28–31.

<sup>909</sup> Bulgária alkotmánya 149. cikk (1) bekezdés 1. pont, Bulgária Alkotmánybíróságáról szóló törvény 12. cikk (1) bekezdés 1. pont. A bolgár alkotmánybíróság elvont, absztrakt alkotmányértelmezése mindenkire nézve kötelező (Decision No 8/05 on c.c. No 7/05). A testület azonban több határozatában hangsúlyozta, hogy ezen hatáskör gyakorlásával nem kívánja átvenni a jogalkotó szerepét, nem helyettesíti a Nemzetgyűlést a törvények meghozatalában (Ruling No 4/04 on c.c. No 9/07, Ruling No 1/06 on c.c. No10/05, Decision No 8/05 on c.c. No 7/05). Az elvont alkotmányértelmezés keretében az alkotmánybíróság az alkotmányos rendelkezések értelmét tisztázza, az alkotmány és más szabályok, illetve az alkotmányos elvek közötti kapcsolatot tárja fel. A tudósok egybehangzó véleménye szerint az alkotmánybíróság e hatáskörének létjogosultsága nem kérdőjelezhető meg, azonban óvatosan és észszerűen kell vizsgálni, mivel a jogirodalom fenntartja azon nézőpontját, hogy az alkotmányértelmezés magában foglalja az alkotmány szabályainak hézagpótlását. Az elvont alkotmányértelmezés szerepe az alkotmánybíróság szerint egyrészt a világos és ellentmondásmentes alkotmányos szabályok kialakítása, másrészt annak elkerülése, hogy egy jogszabály alkotmányellenességét kelljen megállapítani. Ezáltal erősíti meg az alkotmány szupremáciáját, és védi az alapvető jogokat és szabadságokat. Ld. STOICHEV i. m. 7–9., 16.

<sup>910</sup> SÓLYOM L. (2001) i. m. 307., 14. lj.



– a jogelméleti háttérrel feldolgozó részben kifejtettek tükrében – a Legfelső Bíróság gyakorolja és pozitívan értékeli az *advisory opinion* jogintézményét.<sup>911</sup>

## 2. Magyarország

### 2.1. Az alkotmányértelmezés hatásköre az Alkotmány hatálya alatt

Magyarországon az Alkotmány egyáltalán nem tartalmazott rendelkezést az alkotmányértelmezési hatásköréről. A régi Abtv. is meglehetősen szűkszavúan nyilatkozott, e jogszabály 51. § (1) bekezdése mindössze annyit rögzített, hogy az Alkotmánybíróság a 21. § (6) bekezdésében meghatározottak – nevezetesen az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke,<sup>912</sup> és a legfőbb ügyész – indítványára értelmezi az Alkotmány rendelkezéseit. E rövid törvényi szabály ellenére mégis ezen hatáskörrel merült fel a legtöbb vita, és fogalmazódott meg a legtöbb kritika, az alkotmány elvont, absztrakt értelmezése ugyanis – az alkotmánymódosítások felülvizsgálata mellett – a másik olyan hatáskör, amelynél jelentkezhethet az aktivizmus vádja (ahogyan a Sólyom László elnökölte Alkotmánybírósággal összefüggésben fel is merült a jogirodalomban). Különösen annak fényében tekinthető igaznak ez az állítás, hogy a testület nemcsak a régi Abtv. 1. § g) pontja alapján, hanem valamennyi hatásköre gyakorlása során szükségképpen értelmezte az alkotmányt. Ez utóbbit nevezi Tilk Péter konkrét alkotmányértelmezésnek, ahol az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező tevékenységének másodlagos szerepe van, ugyanis ez a konkrét ügyben meghozandó döntés kialakításához igénybe vett egyik megoldási módszer és eszköz.<sup>913</sup> Az Alkotmánybíróság maga is deklarálta, hogy 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

<sup>911</sup> Vö. az 1.2. pontban foglaltakat.

<sup>912</sup> Az Alkotmánybíróság a 1185/E/2005. (V. 22.) AB határozatában határozottan elzárkózott attól, hogy bírói kezdeményezés útján a rendes bíróságok is indítványozzák az elvont alkotmányértelmezési eljárást.

<sup>913</sup> TILK (2008) i. m. 140.

ügy sajátosságára, mind saját korábbi értelmezéseire tekintettel van.”<sup>914</sup> Érdemi különbség viszont az elvont alkotmányértelmező hatáskör gyakorlása, illetve a konkrét alkotmányértelmezés során hozott határozat között, jellegét tekintve nem volt fellelhető.

Ami a szűk értelemben vett absztrakt alkotmányértelmezést illeti, kizárólag a fent említett indítványozásra jogosultak előterjesztésére az Alkotmánybíróság értelmezte az Alkotmány normaszövegét. Hangsúlyozandó, hogy csak az Alkotmányt értelmezhetette az Alkotmánybíróság, törvények értelmezésére azonban nem jogosult, nincs arra felhatalmazása.<sup>915</sup> A testület a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatában elvi jelentőséggel mutatott rá, hogy

„az Abtv. 1. §-ának g) 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) egyrészt az Abtv. 21. §-ának (6) bekezdésében meghatározott szervek és személyek valamelyikétől származik,
- b) másrészt nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kezdeményezi az Alkotmány ugyancsak konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését (a törvényjavaslat miniszteri indoklásában 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) harmadrészt 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 megszorítván kell értelmezni. Ha ugyanis az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. § g) pontjában meghatározott jogkörét kiterjesztően értelmez-

<sup>914</sup> 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207., 210.

<sup>915</sup> Vö. 35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175., 176.; 25/1995. (V. 10.) AB végzés, ABH 1995, 427., 429.; 7/1997. (II. 28.) AB határozat, ABH 1997, 72., 74–75.

né, 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 alkotmánybíróági kormányzás alakulna ki.”<sup>916</sup>

Az elvont alkotmányértelmezés ezen alkotmánybíróági határozatban deklarált feltételei egyikének hiánya önmagában is visszautasítási oknak minősült a gyakorlatban.<sup>917</sup> Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján a gyakorlatában arra törekedett, hogy az Alkotmány rendelkezéseit a hatalmi ágak megosztása elvének figyelembevételével, ellentmondásmentesen értelmezze – a testület a 21/1996. (V. 17.) AB határozatában ezt világossá tette, és nyomatékosította<sup>918</sup> –, azonban a láthatatlan alkotmány koncepciója ebben a tekintetben komoly elméleti vitákat váltott ki.<sup>919</sup>

Kezdetben, 1990 és 1993 között többségében olyan indítványok érkeztek a testülethez, amelyek esetében a jogalkotó már a törvényjavaslat kidolgozása, illetve a kormányzat intézkedéseinek megtétele előtt fordult az Alkotmánybírósághoz, az alkotmányos lehetőségek feltárása végett. Ilyen alkotmánybíróági határozatnak tekinthető a kamatadó,<sup>920</sup> a kárpótlás,<sup>921</sup> a minősített többség szük-

<sup>916</sup> 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 136, 137–138. Ez a gondolat visszaköszön az Alaptörvény hatályba lépését követő gyakorlatban is, vö. 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [10], illetve 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [11].

<sup>917</sup> Az arra nem jogosult által előterjesztett indítványok tekintetében vö. 7/1997. (II. 28.) AB határozat, ABH 1997, 72., 74. (Somogy Megyei Bíróság); 176/J/2000. AB végzés, ABH 2000, 1090. (Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése); 700/G/2003. AB végzés, ABH 2004, 2115., 2116. (magánszemély). A konkrét alkotmányjogi probléma hiánya vonatkozásában vö. 996/G/1990. AB határozat, ABH 1993, 533., 534–535. (egészséges környezethez való jog); 695/G/2007. AB végzés, ABH 2008, 3608., 3610–3611.; 538/G/2006. AB végzés, ABH 2009, 2876., 2878–2885.; 1169/G/2007. AB végzés, ABH 2009, 2948., 2950–2951. (elővigyázatosság és megelőzés elve).

<sup>918</sup> 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74., 75.

<sup>919</sup> Vö. MANHERTZ (2018B) i. m. 33–35.

<sup>920</sup> 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 136.

<sup>921</sup> 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.

ségessége,<sup>922</sup> a lakosság vallási felmérése,<sup>923</sup> vagy a honvédség vezetésének átalakítása<sup>924</sup> tárgyában meghozott döntés.

A testület alkotmányértelmezés keretében a legfontosabb jogi fogalmak, jogintézmények tartalmát tisztázta, elegendő csupán a tulajdonhoz való jog és a tulajdonjog korlátozásának feltételeinek rögzítésére,<sup>925</sup> a házasság és a család alkotmányos védelmének deklarálására,<sup>926</sup> valamint a legfőbb ügyész interpellálhatósága<sup>927</sup> ügyében hozott határozatra utalni. A közjog vetületében pedig legkiterjedtebben a népszavazással és a köztársasági elnök jogállásával foglalkozott az Alkotmánybíróság.

A népszavazás tekintetében az első jelentős alkotmányjogi problémát az Országgyűlés Alkotmányügyi, Törvényelőkészítő és Igazságügyi Bizottsága vetette fel, nevezetesen a népszavazásra bocsátható kérdések körének tisztázását. Indítványában az Alkotmány 28. § (2) bekezdésének értelmezését kérte az Alkotmánybíróságtól, azt a kérdést feltéve a testületnek, hogy népszavazás tárgyát képezheti-e az Országgyűlés megbízatásának lejárt előtti feloszlatásának kimondása, különös tekintettel arra, hogy megszüntetésre került a visszahívás intézménye. Határozatában kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy a magyar alkotmányos rendben a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a népképviselet. Népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben. A népszuverenitásból fakadó jogok gyakorlása is csak az Alkotmány alapján történhet. Kiemelte továbbá a testület, hogy az Országgyűlés népszavazás útján nem kényszeríthető feloszlásának kimondására. Ennek tükrében kifejtette a szabad mandátum elvének lényegét, amelynek értelmében a képviselő és a választók közötti jogi függőség a választás után megszűnik. A képviselő ebből következően nem utasítható és a képviselő egyetlen kérdésben sem köteles a választók véleményét kikérni. A képviselő és a választók kapcsolata politikai természetű, így a felelősség csak a választások során jelenhet meg abban a formában, hogy a választók bizalmát elvesztő képviselőt nem választják meg ismételten, illetve a mögötte álló pártot nem támogatják szavazataikkal. Az Alkotmányban rögzített szabad mandátum elvéből következik, hogy a

<sup>922</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.

<sup>923</sup> 74/1992. (XII. 28.) AB határozat, ABH 1992, 310.

<sup>924</sup> 63/1992. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1992, 284.

<sup>925</sup> 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.

<sup>926</sup> 4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 28., 30.

<sup>927</sup> 3/2004. (II. 17.) AB határozat, ABH 2004, 48–49.

megbízatásának időtartama alatt sem az egyes képviselővel, sem a képviselők testületével, a parlamenttel szemben nem érvényesíthető a választók előtti felelősség, ezért az Országgyűlés feloszlásának kimondása tárgyában tartandó népszavazás ténylegesen a parlamentnek a választók által történő visszahívását jelentené, és ez annak a veszélyét is magában rejtheti, hogy a népszavazás a parlament döntéseinek szankciójává válik olyan ügyekben, amelyekben népszavazásnak nincs helye.<sup>928</sup>

A későbbi, 52/1997. (X. 14.) AB határozat alapja az volt, hogy 1997 őszén a NATO-csatlakozásról és a földtulajdonról – a külföldiek tulajdonszerzéséről – együtt tartandó ügyszavazás kérdésével kapcsolatban éles politikai vita alakult ki a kormányzó koalíció és az ellenzék pártjai között. Az ellenzéki pártok ragaszkodtak azokhoz a kérdésekhez, amelyekhez összegyűjtötték több mint 200 ezer választópolgár aláírását, a kormány pedig – ugyanebben a tárgyban – a saját kérdéseit akarta szerepeltetni a szavazólapra. Hat országgyűlési képviselő és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa alkotmányértelmezést kérve az Alkotmánybírósághoz fordult a kialakult ellentmondásos helyzet feloldása végett. Megállapította a testület, hogy az állampolgárok által kezdeményezett, kötelezően elrendelendő népszavazást elsőbbség illeti a mérlegelés alapján elrendelendő népszavazással szemben, mivel az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében a népszuverenitás egyik gyakorlási formájaként megjelölt közvetlen hatalomgyakorlást a maga teljességében a 28/C. § (2) bekezdésében szabályozott, kötelezően elrendelendő népszavazás valósítja meg. Ezen elsőbbség az összegyűjtött aláírásoknak az Országgyűlés elnökéhez történő benyújtásától illeti meg. A népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a népképviselés, ehhez képest a népszavazás, vagyis a közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás felett áll. Hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy a népszavazáshoz való jog politikai alapjognak minősül. A testület rámutatott továbbá arra is, hogy amennyiben valamely törvény népszavazáson alapul, akkor magának a népszavazásnak meg kell felelnie az Alkotmány rendelkezéseinek, ez a törvényhozás alkotmányos garanciális szabályainak mintegy előfeltétele. Tehát egy jogszabály megsemmisítését nem csupán tartalmi alkotmányellenesség, hanem közjogi érvénytelenséget előidéző súlyos eljárás szabálysértés is eredményezheti, ilyennek minősül az is, ha az adott norma alkotmányellenesen elrendelt népszavazáson alapul. Ebben az eset-

<sup>928</sup> 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH, 1993, 33., 38–39.

ben reálisan számolni kell a jogszabály megsemmisítésével függetlenül attól, hogy tartalmi alkotmányellenesség kimutatható-e vagy sem.<sup>929</sup>

A köztársasági elnök jogállását illetően először a főparancsnoki funkció és a kinevezési jog kérdése merült fel az Alkotmánybíróság gyakorlatában. A testület – a honvédelmi miniszter, az Országgyűlés Kulturális, Oktatási, Tudományos, Sport, Televízió-és Sajtóbizottsága, valamint az igazságügyminiszter indítványának egyesítése, és egy eljárásban történő elbírálása után – megállapította, hogy a köztársasági elnök főparancsnoki funkciója nem hatásköri szabály, nem rang vagy beosztás, hanem az elnök jogállásának részét képezi. Rögzítette továbbá, hogy a vezető közjogi tisztségek várományosainak országgyűlési bizottság előtti meghallgatása és a bizottság állásfoglalása a kinevezési eljárás érvényességi kelléke, amelyek meglétét az előfeltételek között vizsgálni kell. A bizottsági állásfoglalás befolyásolhatja az államfőt, ám döntését nem köti. Minden kinevezéshez, előléptetéshez, illetve felmentéshez miniszteri ellenjegyzés szükséges. Megtagadási okként ekkor még csak a jogszabályban előírt feltételek hiányát határozta meg a testület. Rámutatott az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök sérthetetlenségére, amely szintén az államfő alkotmányjogi jogállásának része.<sup>930</sup>

A kinevezési jogkör gyakorlása tekintetében fontos kérdés volt annak elbírálása, hogy a köztársasági elnök milyen határidőn belül köteles meghozni döntését. A miniszterelnök ezzel összefüggő indítványára az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a köztársasági elnök a kinevezési jogkörébe tartozó döntést ésszerű határidőn belül köteles meghozni, amely annak megállapításához szükséges, hogy a kinevezés alkotmányos követelményei fennállnak-e. E határidő túllépése alkotmányellenes. Határozata indokolásában előrebocsátotta, hogy az államfő feladatait érintő határidők szabályai az államszervezet folyamatos működését hivatott szolgálni. A testület visszautalt a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatra, amelynek értelmében az államszervezet demokratikus működése feletti őrökös államfői feladatát az egyes hatáskörök értelmezésénél alapul kell venni. A köztársasági elnöknek hatásköri jogai gyakorlása során pedig mindig figyelemmel kell lennie az egész államszervezet demokratikus működésére, beleértve ebbe annak eljárási és technikai szempontjait is. Hozzátette az Alkotmánybíróság, hogy az elnöki jogkörök beágyazódása a legfelső állami szervek döntési mechanizmusába alapot ad a köztársasági elnök mások döntésével összefüggő jogosítványainak olyan értelmezésére, hogy azokat a

<sup>929</sup> 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331., 343–345.

<sup>930</sup> 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217–220.

köztársasági elnök bizonyos határidőn belül köteles gyakorolni akkor is, ha az Alkotmány szövege az illető jogkör gyakorlására sem köteleességet, sem határidőt nem ír elő kifejezetten. A köztársasági elnök kinevezési jogköre azonban az Alkotmány értelmében kötött jogkör, a kinevezést nem a köztársasági elnök kezdeményezi, hanem törvényben meghatározott más szerv. Kinevezési jogkörét a köztársasági elnöknek az előterjesztéstől számított ésszerű határidőn belül gyakorolnia kell: vagy alá kell írnia a kinevezési okmányt, vagy pedig nyilatkoznia kell a kinevezés megtagadásáról. Az „ésszerű határidő” az ahhoz szükséges időtartam, hogy a köztársasági elnök köteletségének megalapozottan eleget tehessen. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy csak a konkrét eset körülményei alapján dönthető el, hogy adott esetben mi az ésszerű határidő.<sup>931</sup>

A kinevezés megtagadása körében az Alkotmánybíróság a fentiekén túl – a szintén a miniszterelnök által benyújtott alkotmányértelmezés iránti indítványára – kiemelte, hogy erre csak abban az esetben kerülhet sor, ha a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan – alapos okkal várható, másként el nem hárítható, azonnal és közvetlenül fenyegető módon – zavarná, amelyet az államfő akkor állapíthat meg, ha alapos okkal arra következtet, hogy a személyre tett javaslat teljesítése miatt a kinevezéssel érintett szerv alapfeladatainak ellátására – beleértve a szerv működésével kapcsolatos alapvető jogok intézményes védelmét is – képtelenné válna. Rámutatott a testület arra, hogy a kinevezés megtagadása nem használható fel olyan elvont – a konkrét személyi javaslattól függetlenül is fennálló – veszélyek kiküszöbölésére, amelyek az államszervezet demokratikus működését érintő jogi szabályozás hézagos voltából vagy a jogi garanciák hiányából adódnak. Ezek orvoslására a köztársasági elnöknek az alkotmányban biztosított más eszközök állnak rendelkezésére. Az elutasító döntésben azonban a köztársasági elnöknek részletesen indokát kellett adnia a jogszabályi feltételek hiányát és az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarását megalapozó körülményekről.<sup>932</sup>

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványára értelmezte továbbá az Alkotmánynak a törvények kihirdetésére, az azzal kapcsolatosan gyakorolható államfői vétőjogokra, valamint a köztársasági elnök Országgyűlésben – különösen a visszaküldött törvény újratárgyalása során – történő részvételi és felszólalási jogára vonatkozó rendelkezéseit. A testület az államfő vétőjoga tekintetében rögzítette, hogy a köztársasági elnök az Alkotmány 26. §-a alapján a törvény visszaküldésére vonatkozó jog gyakorlása, illetve az előzetes norma-

<sup>931</sup> 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51., 52–55.

<sup>932</sup> 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207–208.

kontrollra irányuló eljárás kezdeményezése által a törvényhozó hatalom részben politikai, részben jogi kontrollját látja el. Ezek az államfői vétőjogok, melyek gyakorlásával a köztársasági elnök a törvénnyel való egyet nem értését fejezheti ki, mindazonáltal egységes és egyszer alkalmazható jogosítványt jelentenek. Az Alkotmánybíróság szerint ez következik mind az Alkotmány rendelkezéseinek nyelvtani értelmezéséből, mind a köztársasági elnök alkotmányos jogállásából. Ha ugyanis az államfőnek a törvénnyel való egyet nem értése ellehetetlenítené a törvényhozást, akkor a köztársasági elnök már nemcsak a törvényhozó hatalom ellensúlyát, hanem indokolatlan korlátját jelentené. A testület megállapította továbbá, hogy az Alkotmány 26. § (3) bekezdésének sérelmét eredményezi és közjogi érvénytelenséghez vezet, ha az Országgyűlés a köztársasági elnök által visszaküldött törvény érdemi újratárgyalásának feltételeit nem biztosítja. Az államfő részvételi és felszólalási jogának biztosítása az újratárgyalási eljárás során a törvény közjogi érvényességének egyik feltétele. Nem kerülhet sor ugyanis a törvényjavaslat ismételt zárószavazására, ha a köztársasági elnök nem kapott lehetőséget arra, hogy a törvényt újratárgyaló ülésen részt vegyen, érveit részletesebben is kifejtse, szóban is indokolja. Enélkül az államfő jogköre ugyanúgy kiüresedhet, jelentőségét veszítheti, mintha az újratárgyalására megfelelő, érdemi vita lehetősége nélkül került volna sor. Hozzátette, hogy a köztársasági elnök az Alkotmányban meghatározott határidőn belül ugyanazon törvénnyel kapcsolatban csak egy alkalommal, egyetlen intézkedést kezdeményezhet: a törvény alkotmányellenességének előzetes alkotmánybírósági vizsgálatát, vagy a törvény újratárgyalását. Kimondta, hogy az Alkotmány 26. § (3) bekezdése nem tette lehetővé, hogy az államfő az újratárgyalta törvénnyel szemben alkotmányossági aggályai orvoslása érdekében, előzetes alkotmányossági vizsgálatot kérjen az Alkotmánybíróságtól.<sup>933</sup>

A köztársasági elnök jogállásával függött össze a kitüntetési jogkörrel kapcsolatos alkotmánybírósági határozat. Az államfő indítványában az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés j) pontja szerinti jogköréhez kapcsolódóan annak értelmezését kérte, hogy a kitüntetés-adományozási jogköre gyakorlása során milyen szempontok alapján jogosult megvizsgálni a kitüntetendő személyekre tett előterjesztést. E határozatban a testület megállapította, hogy a köztársasági elnököt a kitüntetés-adományozás és -viselés tárgyában valódi döntési jogkör illeti meg az erre irányuló, az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés j) pontjában foglalt eljárás során, amely döntési jogköre azonban nem korlátlan: a kitüntetettek személyi körére a miniszterelnök vagy miniszter tesz előterjesztést, emellett

<sup>933</sup> 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637., 650–653.



e jogkör ellenjegyzéshez kötött. A köztársasági elnöknek az Alkotmányban meghatározott kitüntetésadományozási hatásköre tartalmi, érdemi döntési jogot foglal magában, amely a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjének érvényre juttatásán, illetve az alkotmányos értékrendet sértő előterjesztések elfogadásának megtagadásán keresztül fejeződik ki. A köztársasági elnök az alkotmányos értékrend alkotmányos mércéje alapján mérlegeli a kitüntetési előterjesztések aláírását. Az államfőt ugyanis az alkotmányos értékrend érvényesítéséért felelősség terheli, amely úgy konkretizálódik, hogy a kitüntetés adományozása nem sértheti a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjét. A Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjébe – ekképp az Alkotmányba – ütköző kitüntetési előterjesztés kapcsán az államfő joga (és egyben kötelezettsége), hogy – indokai közlésével – az előterjesztést ne írja alá, a kitüntetés adományozását megtagadja. A kitüntetésadományozás, illetve -viselés engedélyezésének megtagadása ebben az esetben a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjének a védelmét hivatott szolgálni.<sup>934</sup>

Az Alkotmánybíróság Alkotmány hatálya alatti gyakorlatában az absztrakt, elvont alkotmányértelmezés összességében egyfajta gyűjtőedényként szolgált a normakontrollon kívül eső, felmerült konkrét alkotmányjogi problémáknak: előfordultak az alkotmányosság és a jogállami gyakorlat szempontjából kiemelkedő fontosságú, és kevésbé jelentős ügyek egyaránt. A meghatározó ügyek jelentőségét nem a hatáskör és annak jogkövetkezményei, hanem az elbírált alkotmányossági problémák kiemelt mivolta adta. Ehhez járult hozzá az alkotmányértelmező határozat rendelkező részében deklarált értelmezés megkérdőjelezhetetlen normatív ereje, valamint az is, hogy ezen hatáskör nélkül ilyen normatív értelmező tételek megállapítására nem, vagy igen nehezen kerülhetett volna csak sor.<sup>935</sup>

## 2.2. Az elvont alkotmányértelmezési hatáskör az Alaptörvény hatálybalépése után

2012. január 1. napján hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye, amelynek 24. cikke az Alkotmányhoz hasonlóan hallgat az Alaptörvény értelmezésének hatásköréről, viszont a 24. cikk (2) bekezdés g) pontja értelmében sarkalatos törvény (az Abtv.) további feladat-és hatáskört állapíthat meg.

<sup>934</sup> 47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007, 620., 630–631., 639.

<sup>935</sup> SÓLYOM L. (2001) i. m. 312.

Az Abtv. 38. § (1) bekezdése nagyrészt megtartotta a korábbi szabályozást, mivel továbbra is egy, azonban a régi Abtv.-hez képest szűkebben meghatározott kör jogosult indítványozni az Alkotmánybíróság ezen eljárását, mivel a Kormány tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Kúria elnöke, illetve a legfőbb ügyész is kikerült ebből a felsorolásból, csupán az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa jogosult alkotmányértelmezési indítvány előterjesztésére. A jogalkotó beépítette a normaszövegbe a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatban deklarált konkrét, és közvetlenül az Alaptörvényből levezethető alkotmányjogi kérdés konjunktív feltételeit, amelyet a testület újabb gyakorlata is megerősített.<sup>936</sup> Ahogyan az Alkotmánybíróság maga is kiemelte, „az Abtv. 38. § (1) bekezdésének megszövegezése az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatálybalépése előtt, a régi Abtv. 1. § g) pontján és 51. §-án alapuló alkotmányértelmezési hatáskör tárgyában kidolgozott, korábbi ítélkezési gyakorlata során kialakított szempontokra emlékeztet”,<sup>937</sup> ami azt jelenti, hogy az Alaptörvény elvont értelmezésére irányuló hatáskör rendeltetése, szerepe, valamint az Alkotmánybíróság többi eljárása között elfoglalt helye a korábbi absztrakt alkotmányértelmezés jellemzőitől nem különbözik, így a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat is megfelelően alkalmazható, figyelembe vehető.<sup>938</sup> A törvényi feltételrendszerből következik, hogy nem minden alkotmányjogi probléma bírálható el Alaptörvény-értelmezési eljárással. Csak olyan konkrét alkotmányjogi kérdések tartoznak ide, amelyek tisztán az Alaptörvény értelmezésével, kizárólag alkotmányjogi érvekkel válaszolhatók meg. Más problémák az Alkotmánybíróság egyéb eljárásának kezdeményezésével oldhatók meg.<sup>939</sup>

Új szabályként jelenik meg az Abtv. 38. § (2) bekezdésében, hogy ha a konkrét alkotmányjogi probléma állami szerv jogállásával, működésével, vagy feladat- és hatáskörével összefüggésben merül fel, az Alkotmánybíróság csak abban az esetben végez elvont alkotmányértelmezést, ha az alkotmányjogi probléma az Alaptörvénnyel összhangban történő működést, illetve feladat- és hatáskörgyakorlást ellehetetleníti, illetve az értelmezési bizonytalanság a jogbiztonságot veszélyezteti.

Ami az Alkotmánybíróság gyakorlatát illeti, leggyakrabban az Alaptörvény E) cikkével összefüggésben került előterjesztésre elvont alkotmányértelmezési

<sup>936</sup> 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [20]–[27]; 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [20].

<sup>937</sup> 21/2012. (IV. 21.) AB határozat, Indokolás [24].

<sup>938</sup> 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [7].

<sup>939</sup> 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [11].

indítvány. Az első konkrét esetben az Európai Tanács által kidolgozott, gazdasági és monetáris uniót érintő szerződés (Költségvetési Paktum) került megszövegezésre, amellyel kapcsolatban a Kormány azt az alkotmányjogi problémát vetette fel, hogy milyen ismérvek alapján felel meg egy nemzetközi szerződés az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének, illetve beilleszthető-e ebbe a jogszabályhelybe az olyan nemzetközi szerződés, amely nem alapító szerződés és nem is uniós jogi aktus, viszont valamennyi részes fél az Európai Unió tagállama, uniós jogforrások által szabályozott kérdéskörökről rendelkezik, valamint az Unió továbbfejlődését, gazdasági megerősítését célozza, és a nemzetközi szerződés végrehajtása és annak felügyelete vonatkozásában uniós szervek járnak el. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában kimondta, hogy az olyan nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz, amely az alapító szerződésekből fakadó jogok és kötelezettségek módosítására vagy kiegészítésére irányul, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, feltéve, hogy a szerződés az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös gyakorlására irányul. Ilyennek tekintette a testület különösen az olyan nemzetközi szerződést, amelynek Magyarország az Európai Unió tagállamaként részese más tagállamokkal együtt, és a szerződés az alapító szerződésekben foglalt tárgyköröket szabályoz, vagy amelynek célja az alapító szerződések végrehajtása vagy ennek felügyelete. Az Alkotmánybíróság határozatában kifejtette, hogy az Alaptörvény E) cikke egybevégezően rendelkezik az Alkotmány 2/A. §-ával, ennek következtében megerősítette a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban foglalt követelményt,<sup>940</sup> a minősített többséggel történő szavazást a nemzetközi szerződés ratifikálásához, még akkor is, hogyha Magyarország felmentést kapott a közös valuta bevezetése alól mindaddig, amíg az országban nem teljesülnek a konvergencia-kritériumok, így nem részese a monetáris uniónak.<sup>941</sup>

Az alapvető jogok biztosa egy másik esetben az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének értelmezését kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy a magyar állami szervek és intézmények jogosultak-e, kötelesek-e az Európai Unióval történő együttműködés keretében olyan intézkedés végrehajtására, amely ellentétes az Alaptörvény rendelkezéseivel, és mely intézmény mondhatja ezt ki. További kérdésként merült fel, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése és XIV. cikk (1) bekezdése értelmezhető-e úgy, hogy azok felhatalmazást adnak, illetve korlátozhatják, hogy a magyar szervek és intézmények az európai együttmű-

<sup>940</sup> 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698., 705.

<sup>941</sup> 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [51]; BLUTMAN (2019B) i. m. 297.

kódás vonatkozásában az EU valamely tagállamában jogszerűen tartózkodó külföldi személyek jelentős csoportját objektíven előírt kritériumok nélküli kiválasztást követően intézményi eljárás útján áthelyezzék. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban a testület az Alaptörvény XIV. cikkének értelmezését ugyan elkülönítette és későbbre hagyta, viszont feljogosította magát, hogy hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány előterjesztése esetén, kivételesen, *ultima ratio* jelleggel, a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett vizsgálhassa azt, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát. Az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában rögzítette, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése és az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése alapján a közös hatalomgyakorlásnak két fő korlátja van az alapjogi kontrollon kívül, nem sértheti ugyanis Magyarország szuverenitását (szuverenitáskontroll), valamint alkotmányos önazonosságát (identitáskontroll), amelyek védelme az Alkotmánybíróság kötelezettsége.<sup>942</sup> Deklarálta továbbá az Alkotmánybíróság a fenntartott szuverenitás véelmét, amelyet a közös hatáskörgyakorlás kiterjesztése esetén is megfelelően figyelembe kell venni, valamint az alkotmányos önazonosság fogalmát, amelynek védelme az Alkotmánybíróság feladata, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik. Az Alkotmánybíróság gyakorlatilag igényt kíván tartani arra, hogy az uniós működést, mint közös hatáskörgyakorlást, három pólusú alkotmányossági vizsgálatnak vesse alá. Ezt azonban nem az Alaptörvényre, hanem elsődlegesen az európai gyakorlatra alapította.<sup>943</sup> Az Alkotmánybíróságnak a jövőre nézve két választási lehetősége van, egyrészt lemond a közvetlen kontrollról, és a megfogalmazottakat csupán a közvetett kontrollnál érvényesíti, másrészt új hatáskört vezet le az alkotmányvédő funkcióból, amely alapján közvetlenül vizsgálhatja a közös hatáskörgyakorlást és az uniós jogi aktusokat. Ez utóbbi esetben azonban az Alkotmánybíróságnak gyakrabban kell megkeresnie az Európai Unió Bíróságát előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatása végett.<sup>944</sup> További feladata az Alkotmánybíróságnak, hogy a fogalmi kereteket tisztázza, valamint azt, hogy mely uniós jogi aktusok vonatkozásában hivatkozik a testület a fentiekben kifejtett fogalmakra, illetve annak

<sup>942</sup> 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [54]–[55].

<sup>943</sup> BLUTMAN (2017) i. m. 3.

<sup>944</sup> BLUTMAN (2017) i. m. 12.

eldöntése, hogy elismeri az alkotmányon belüli normahierarchiát, amelyek az alkotmánymódosító hatalmat is kötik.<sup>945</sup>

Az Alkotmánybíróság elvont alkotmányértelmezési eljárást lefolytatva vizsgálta az Egységes Szabadalmi Bíróságot létrehozó megállapodást. Az igazságügyi miniszter a Kormány nevében az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdés, a Q) cikk (3) bekezdés, és a 25. cikk értelmezését kérte arra tekintettel, hogy sérti-e Magyarország alkotmányos önazonosságát egy olyan nemzetközi szerződés kihirdetése, amely nem tartozik az Európai Unió alapító szerződesei közé, nem is uniós jogi aktus, részesei viszont kizárólag uniós tagállamok lehetnek, az Európai Unió megerősített együttműködésének hatékony végrehajtását szolgálja, és egy olyan nemzetközi szervezetet hoz létre, amely részben uniós, részben nemzetközi jogi ügycsoportokban kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, eljárása során az uniós, a nemzetközi és nemzeti jog értelmezésére és alkalmazására is egyaránt jogosult, és döntéseivel szemben a jogorvoslat lehetősége csupán a létrejövő bíróság szervezetén belül biztosított. Amennyiben egy ilyen nemzetközi szerződés nem hirdethető ki, az indítványozó kormányzat azt a további kérdést vetette fel, hogy melyek a feltételei az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés alapján történő kihirdetésének, figyelemmel az Alaptörvény 25. cikkére. Az Alkotmánybíróság a 9/2018. (VII. 9.) AB határozatában megállapította, hogy az olyan megerősített együttműködés keretében létrejövő nemzetközi szerződés, amely a magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálására vonatkozó joghatóságot az Unió alapszerződéseiben nem szereplő nemzetközi intézményre ruházza át, és ennek következtében az ezen jogviták elbírálására, és azok alkotmányos felülvizsgálatára már nem tartozik a magyar joghatóság alá, az Alaptörvény rendelkezései alapján nem hirdethető ki. A határozat indokolása rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság nem nyilatkozhat elvont alkotmányértelmezéssel arról, hogy a megerősített együttműködés keretében megkötésre kerülő nemzetközi szerződések (így az ESZB Megállapodás is) az uniós vagy a nemzetközi jogba tartozik-e. Absztrakt szinten azonban megállapítható, hogy el kell határolni az alapító szerződésben már nevesített hatáskörök végrehajtását célzó, illetve az ezen túlmutató államközi együttműködési formáktól, amely nem része az uniós struktúrának, viszont közhatalmat gyakorol. A kormányzatnak ennek tükrében azt kell vizsgálnia, hogy az Unió alapító szerződéseiben az intézmény létrehozására vonatkozó hatáskör már meghatározásra került-e. Igenlő válasz esetén – amelynek következtében az uniós jog részévé válik – a nemzetközi szerződés kihirdetésének jogalapja az Alaptörvény E) cikke, figyelemmel az előzőekben

<sup>945</sup> KÉRI–POZSÁR–SZENTMIKLÓSY i. m. 15.

elemzett 22/2012. (V. 11.) AB határozatban megadott szempontokra, egyebekben pedig az Alaptörvény Q) cikke.<sup>946</sup> A konkrét esetben az ESZB azonban nemcsak az uniós és nemzetközi, hanem a magyar jogot is alkalmazná, ami azt jelenti, hogy e bíróság döntései kikerülnek a hazai jogorvoslati rendszerből és az alkotmányossági vizsgálat alól is. E szervezetet meg kell különböztetni a nemzetközi bírói fórumoktól (pl. EJEB, EUB, Nemzetközi Bíróság), amelyek csupán az uniós, illetve a nemzetközi joganyagot értelmezik és alkalmazzák. Az ESZB létrehozatala így szükségképpen érinti a tagállami szuverenitás belső oldalát, és az Alaptörvény bíróságokról szóló fejezetét. Mindezekre tekintettel a testület a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.<sup>947</sup>

Az Alaptörvény E) cikkét érintő negyedik ügyben az igazságügyi miniszter a Kormány nevében az alábbi alkotmányjogi kérdésekkel fordult az Alkotmánybírósághoz, egyrészt az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése megfelelően alkalmazható-e az Alaptörvény E) cikkére is, másrészt következik-e az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezését más szerv értelmezése nem ronthatja le, igenlő válasz esetén pedig az Alaptörvény hetedik módosítását figyelembe véve értelmezze a XIV. cikk (4) bekezdését a menedékjogra való jogosultságra való tekintettel. Az Alkotmánybíróság a 2/2019. (III. 5.) AB határozata a korábbi döntéseire visszautalva<sup>948</sup> megállapította, hogy az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése alapján az uniós jog magyarországi alkalmazhatóságának alapja az Alaptörvény E) cikke. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Alaptörvény rendelkezéseit kizárólag az Alkotmánybíróság értelmezheti, amelyet mint autentikus jelentést, más szerv értelmezése nem ronthat le, ennek keretében a testület a jogszabályokat és az Alaptörvényt úgy köteles értelmezni, hogy a normatartalom az uniós és nemzetközi jogra is egyaránt figyelemmel legyen. Az Alkotmánybíróság rögzítette továbbá az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdése, valamint az Európai Unió belüli alkotmányos párbeszéd elve<sup>949</sup> alapján, hogy nem köteles a magyar állam a menedékjog megadására az olyan nem magyar állampolgárral szemben, aki biztonságos országból érkezett Magyarország területéről, tehát a menedékjog nem alapvető alanyi jog, hanem a Magyarország

<sup>946</sup> 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [45]–[53].

<sup>947</sup> 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [32].

<sup>948</sup> 61/2008. (IV. 29.) AB határozat, ABH 2008, 546., 550.; 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698., 708.; 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [50]–[51]; 22/2016. (XII. 5.) határozat, Indokolás [60]; 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [31].

<sup>949</sup> Vö. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat; 30/2015. (X. 15.) AB határozat; 22/2016. (XII. 5.) AB határozat Indokolás [33].

által ratifikált nemzetközi szerződésekből – amelyek a *non-refoulement* elvet is deklarálják – mint külső szuverenitáskorlátból ered. Azonban az Alaptörvény XIV. cikk (5) bekezdése alapján az Országgyűlés az anyagi és eljárásjogi szabályok megtartásával biztosíthatja a menedékjogot az ilyen személyek számára is.

Az Alkotmánybíróság a fentiekén túlmenően az Alaptörvény értelmezése keretében vizsgálta az önálló szabályozó szervek intézményének alkotmányjogi kereteit. A Kormány a konkrét esetben az elvont alkotmányértelmezést abból a szempontból kérte, hogy sarkalatos törvény meghatározhatja-e az önálló szabályozó szerv vezetőjévé válás feltételeit, és ha igen, levezethetők-e az Alaptörvény 23. cikk (2) bekezdéséből az ilyen vezetői megbízatás szakmai követelményeinek alkotmányjogi kritériumai, különösen a Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság elnökére vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság a 17/2013. (VI. 26.) AB határozatában megállapította, hogy sarkalatos törvény meghatározhatja az önálló szabályozó szerv vezetőjévé válás feltételeit, tekintettel arra, hogy egy önálló szabályozó szerv vezetőjének kinevezésére vonatkozó szabályok, feltételek, szakmai kritériumok az intézmény lényeges elemének tekintendők, ez viszont a testület szerint nem jelenti azt, hogy sarkalatos törvény ne írhatna elő ilyen rendelkezéseket, hanem az, hogy amennyiben e szabályok nem az Alaptörvényben szerepelnek, akkor sarkalatos törvényben kell azokat rögzíteni. A sarkalatos törvény azonban nem ütközhet az Alaptörvénybe.<sup>950</sup> Az Alkotmánybíróság a beadványt egyebekben visszautasította, mivel a felvetett többi alkotmányjogi kérdés nem bírálható el az elvont alkotmányértelmezés hatáskör gyakorlásával, csak előzetes, illetve utólagos normakontroll eljárás indítványozásával.<sup>951</sup>

Az Alkotmánybíróság egy meghatározó jelentőségű, társadalmi problémát felvető témában is alkotmányértelmezési eljárást folytatott le, nevezetesen a devizaalapú hitelszerződések árfolyamkockázatának adósra történő áthárítását érintő, a hitelező számára az egyoldalú kamatemelés lehetőségét biztosító, valamint az árfolyamrés alkalmazását előíró rendelkezéseinek alkotmányossága vonatkozásában.<sup>952</sup> A Kormány azzal fordult az Alkotmánybírósághoz, hogy az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdéséből levezethető-e egy ilyen szerződési feltétel, az ezt megerősítő bírósági ítélet, illetve az ezek alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenessége. Az előterjesztő az emberi méltóság és a jogállamiság tükrében annak értelmezését is kérte, hogy milyen

<sup>950</sup> 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [16].

<sup>951</sup> 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [22].

<sup>952</sup> A devizahitelezés alkotmányossági vonzatai tekintetében vö. TÉGLÁSI (2015) i. m. 315–334.

alkotmányossági feltételekkel kerülhet sor a már meglévő szerződések jogszabály útján történő módosítására. Az Alkotmánybíróság a 8/2014. (III. 20.) AB határozatában az első kérdés vonatkozásában egyrészt azt állapította meg, hogy az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése alapján az állam kötelezettsége a fogyasztók érdekeit védő, erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni intézményrendszer létrehozása és fenntartása, valamint a fogyasztók jogait biztosító normák megalkotása. Másrészt rögzítette, hogy amennyiben egy bírósági ítélet a fogyasztók Alaptörvény M) cikkében foglalt jogait sérti, alkotmányértelmezéssel ez a sérelem nem orvosolható, csupán valódi alkotmányjogi panasz útján. Viszont az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése közvetlenül is megalapozhatja egy jogszabály alaptörvény-ellenességét. A második problémakör tekintetében az Alkotmánybíróság deklarálta, hogy az Alaptörvény ugyan biztosítja a szerződéskötés szabadságát, azonban jogszabály a hatályba lépését megelőzően megkötött szerződések tartalmát kivételesen – a *clausula rebus sic stantibus* magánjogi elv alapján – megváltoztathatja, de a jogbiztonság követelményei, a szerződéskötési szabadság, és a megkötött szerződés teljesítésébe vetett bizalom figyelembe vételével ezt alkotmányosan csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén teheti meg, mint amilyen feltételek meglétét a bírósági úton történő szerződésmódosításra vonatkozó szabályozás megköveteli. A jogszabály által történő szerződésmódosítás tekintettel kell legyen mindkét fél méltányos érdekeire, valamint az érdekegyensúlyra a megváltozott körülmények mellett.<sup>953</sup> A határozat indokolásában a testület kifejtette, hogy a törvényhozó feladata eldönteni, hogy a körülmények megváltozása olyan nagy tömegeket érintő problémát eredményez, hogy indokolt törvényalkotással beavatkozni, azonban a jogalkotónak ezt kellőképpen alá is kell támasztania. Az Alkotmánybíróság tehát ezen indokolási kötelezettség teljesítésének előírása mellett lehetővé tette a törvényhozó számára az ilyen szerződések törvény útján történő módosítását.<sup>954</sup>

### 3. Összegzés

Az elvont alkotmányértelmezés nem egy problémamentes alkotmánybírósági hatáskör, a közvélekedés és a jogtudomány is egy meglehetősen Janus-arcú jogintézménynek tekinti, függetlenül attól, hogy az ilyen irányú indítványok

<sup>953</sup> A határozat értékeléséről ld. DRINÓCZI (2014) i. m. 3–12.

<sup>954</sup> HALMAI (2014) i. m. 49.



száma igen csekély.<sup>955</sup> Tagadhatatlan az absztrakt alkotmányértelmezés politikai vetülete, amelyet mind a jogszabályi háttér, mind pedig az Alkotmánybíróság gyakorlata, egyes határozatai is megfelelően alátámasztanak. A jogforrások tekintetében álláspontom szerint az Alaptörvény még inkább megerősítette ezt a feltételezést, különösen annak tükrében, hogy a hatályos normaszöveg értelmében a Kormány tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Kúria elnöke, valamint a legfőbb ügyész is kikerült az indítványozásra jogosultak köréből, csupán az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa jogosult alkotmányértelmezési indítvány előterjesztésére. Ezen kívül a testülethez olyan, közérdeklődésre is számot tartó ügyekben fordultak az Alaptörvény hatályba lépése után a más hatalmi ágak szereplői – főként a végrehajtó hatalom részét képező Kormány – alkotmányértelmezési indítvánnyal, amelyek nagy mértékben befolyásolták a közvélekedést, elegendő csak a devizaalapú hitelszerződésekkel kapcsolatos alkotmánybíróági döntést megemlíteni.

Sólyom László szerint ezen hatáskör gyakorlásával az alkotmánybíróság az elvi kérdéseket kiélezi és explicitté teszi. Szükséges ugyanis rámutatni arra, hogy az elvont alkotmányértelmezés során hozott határozatok nem azonosíthatók sem az amerikai *Supreme Court*, sem a Német Szövetségi Alkotmánybíróság tanácsadói véleményével, tekintettel arra, hogy az Abtv. szerinti alkotmányértelmezés nem tanácsadó vélemény, hanem a kihirdetésétől mindenkire nézve, így az indítványozóra, az értelmezett norma címzettjére is kötelező, *erga omnes* hatályú határozat,<sup>956</sup> bár a döntés normatív voltára csupán az utal, hogy mindkét Abtv. kötelezően előírja az e tárgykörben meghozott határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét. Az ezen eljárás során hozott döntés jogkövetkezményeit vizsgálva viszont, összehasonlítva a normakontrollal, kevésbé tekinthetők súlyosnak, nincs ugyanis kifejezett szankciója, végrehajtása pedig – kötelező volta ellenére – az értelmezett szabály címzettjén múlik.<sup>957</sup> Ennek ellenére az elvontan megfogalmazott alkotmányértelmezés nagyon közel kerülhet az alkotmányozáshoz, amint azt az alkotmánybíróági aktivizmust támadó gondolatok is rögzítik. Azt is látni kell azonban, hogy az Alkotmánybíróság

<sup>955</sup> Az Alkotmánybíróság ügyforgalma az elvont alkotmányértelmezés vonatkozásában a kezdetektől fogva sem haladta meg az ötöt, és ez az Alaptörvény hatályba lépését követően sem változott, sőt, 2012 után évente legfeljebb kettő előterjesztés érkezett. Ami az indítványozókat illeti, döntő többségében a Kormány volt az elvont alkotmányértelmezési eljárás kezdeményezője, egy esetben az alapvető jogok biztosa; az Országgyűlés és a köztársasági elnök nem élt indítványozási jogosultságával.

<sup>956</sup> SÓLYOM L. (2001) i. m. 317.

<sup>957</sup> SÓLYOM L. (2001) i. m. 312.

korábbi gyakorlatában érvényesülő aktivista szerepfelfogása – amelynek segítségével egyébként számos jogi fogalom, alapjog tartalmát tisztázta, határozta meg –, ebből következően az absztrakt alkotmányértelmezés jelentősége az utóbbi időben háttérbe szorult, visszaszorult, a testület gyakorlatának középpontjába az egyedi, konkrét ügyek elbírálása került, amelyet az alkotmányjogi panasz kibővítése is nyomatékosított. Véleményem szerint azonban az elvont alkotmányértelmezés hatásköre még a testület Alaptörvény negyedik módosítását követően behatárolt mozgástere, valamint annak tükrében is megtartható, hogy egyre kevesebb országban nevesítik kifejezetten ezt a feladatkört, hiszen bármikor előfordulhat olyan alkotmányjogi probléma, amelynek tisztázása, megválaszolása az Alkotmánybíróság kizárólagos kötelezettsége.



## VI. FEJEZET

# AZ ALKOTMÁNYOZÓ/ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÓ HATALOM DÖNTÉSEINEK VIZSGÁLATA

A hatalommegosztásnál azt láthattuk, hogy a hatalmi ágak kölcsönhatást gyakorolnak egymásra, mivel a törvényhozó alkotja meg a végrehajtásra és az igazságszolgáltatásra vonatkozó jogszabályokat, így befolyást gyakorol a másik két hatalmi ágra; másrészt viszont, a végrehajthatatlan, illetve az igazságszolgáltatásban nem alkalmazható normák alkotása értelmetlen lenne. Az igazságszolgáltatás pedig a konkrét esetben egymásnak ellentmondó, különböző szintű jogszabályok együttes alkalmazását jelenti, amelyből következően a bíróság döntheti el, hogy egy adott tényállás tekintetében mely normák alkalmazandók. E munka csúcsa a fogalmilag bírói működést feltételező normakontroll, nevezetesen az alkotmánybíráskodás.<sup>958</sup>

A magyar Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel szervezetileg akár a bírói hatalmi ág részét is képezhetné,<sup>959</sup> azonban az Alaptörvény rendelkezéseiből<sup>960</sup> az vezethető le, hogy a testület nem része az igazságszolgáltatásnak, nem tartozik a rendes bírósági szervezetbe, attól egyértelműen elkülönül.<sup>961</sup> A hatalmi ágakkal összefüggő hatásköreit tekintve pedig megosztottság mutatkozik, hiszen az előzetes és az utólagos absztrakt normakontroll, valamint a közvetlen

<sup>958</sup> VARGA Zs. (2015) i. m. 45–46. Ld. még: BRAGYOVA (1994) i. m. 58–67.

<sup>959</sup> Varga Zs. András egy interjúban kifejtett álláspontja szerint „a világon sehol sem merül fel, hogy az alkotmánybíróság ne bíróság lenne.” Hozzátette, hogy Magyarországon a 2019. évi CXXXVII. törvény több szálon hozzákapcsolta az Alkotmánybíróságot a rendes bírósági rendszerhez, például azáltal, hogy az alkotmánybírói illetmény nem a közigazgatáshoz, hanem a Kúriához igazodik. Ld. [https://index.hu/belfold/2021/01/17/varga\\_zs.\\_andras\\_kuria\\_elnok\\_interju\\_birosag/](https://index.hu/belfold/2021/01/17/varga_zs._andras_kuria_elnok_interju_birosag/)

<sup>960</sup> Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése és 25. cikk (1) bekezdése.

<sup>961</sup> Korábban már Bragyova András is kifejezte ezzel egybevágó véleményét, nevezetesen a rendes bíróság – szemben az Alkotmánybíróssággal – nem a normák érvényességéről, alkotmányosságáról dönt, hanem csupán azok alkalmazhatóságáról. Vö. BRAGYOVA (1994) i. m. 24.

alkotmányjogi panasz – mivel ez utóbbi alapvetően utólagos absztrakt normakontrollnak tekinthető – hatásköre a jogalkotó munkásságához kapcsolódik szorosan, ezzel szemben a régi és a valódi alkotmányjogi panasz a bírói gyakorlatot befolyásolhatja, így a jogalkalmazással van szoros összefüggésben.<sup>962</sup>

A jogalkotáshoz kapcsolódó hatáskörök tekintetében érdekes az alkotmányozó hatalom felülvizsgálata, hiszen az alkotmány védelme az alkotmánybíróságok feladatköréhez tartozik.<sup>963</sup> De ez is csupán az alkotmány adta keretek között érvényesülhet. Ez különösen azért nehéz alkotmányossági probléma, mivel az Alkotmány/Alaptörvény módosításához Magyarországon valamennyi országgyűlési képviselő kétharmadának szavazata szükséges, ennek következtében magasabb szintű a jogforrási hierarchiában, mint a törvények.<sup>964</sup>

Ebben az olvasatban két nézet feszül egymásnak. A bírói hatalom elsőbbségének elvéből következik, hogy az alkotmánybíróság jogosult az alkotmánymódosítások alkotmányosságának felülvizsgálata tárgyában határozni, akkor is, ha az alkotmányozótól kifejezett felhatalmazást örökkévalósági klauzula hiányában nem kapott, mivel az alkotmánybíróság legfőbb feladata az alkotmány maradéktalan érvényre juttatása. Felmerülhet azonban annak a veszélye, hogy az alkotmánybíráskodás túlságosan tág teret kap, amely kiüresítheti az alkotmánymódosító hatalmat. A parlamenti szupremácia elvét képviselő álláspont szerint viszont az alkotmánymódosító hatalom döntését nem lehet felülvizsgálni, ennek következtében ez a nézet az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom fogalmát azonosítja.<sup>965</sup> Problémát az jelenthet, ha kifejezetten alapjogokat sértő, természetjogi elvekkel ellentétes tartalmat kíván az alkotmányozó az alkotmányba építeni. Ebben az esetben a hatalmi ágak megosztásának elve sérülhet, amely az alkotmányos működésben zavarokat eredményezhet.<sup>966</sup> Mindezek tükrében vizsgálom az alábbiakban egyes országok alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóságát érintő gyakorlatát, a jogfelfogások időbeli változásait.

<sup>962</sup> CSINK (2014) i. m. 137–138.

<sup>963</sup> DRINÓCZI (2015) i. m. 88.

<sup>964</sup> SÓLYOM L. (2001) i. m. 155.

<sup>965</sup> Van olyan jogirodalmi álláspont, amely szerint az alkotmánymódosítás az alkotmányozó hatalom speciális megnyilvánulási formája. In: CSINK–FRÖHLICH (2011) i. m. 68. Jakab András szerint az alkotmány megalkotása két formában jelentkezhet, egy új alkotmány létrehozását, valamint a hatályos alkotmány módosítását. Mindkettőre az Országgyűlésnek van hatásköre, eljárási különbség nem fedezhető fel közöttük. JAKAB (2009) i. m. 560. Ezzel ellentétes elképzelések is ismertek a jogirodalomban, ld. CHRONOWSKI–DRINÓCZI–ZELLER (2010) i. m.; illetve ZSUGYÓ (2017) i. m. 99–122.

<sup>966</sup> DRINÓCZI (2015) i. m. 91–94.

## 1. Nemzetközi kitekintés

### 1.1. Az amerikai modell

Az alkotmánymódosítások felülvizsgálata a decentralizált modellt követő országokban elméletileg mindenféle nehézség nélkül kivitelezhető lenne, mivel az alapügyben részes fél az alkotmánymódosítások mind formai, mind tartalmi alkotmánysértő voltára is hivatkozhat. Ilyen irányú indítvány esetén a konkrét ügyben eljáró bíróság vagy a legfelső bíróság megvizsgálja az érintett alkotmánymódosítás alkotmányosságát, még akkor is, ha az alkotmány kifejezetten nem ruházza fel e hatáskör gyakorlására.<sup>967</sup> Ez a jelenség érvényesült Indiában, a *basic structure* fogalmának kiterjesztő értelmezésével. Ellenpéldaként említhető az amerikai *Supreme Court* gyakorlata, amely a kezdetekben is csupán formai vizsgálatot tett lehetővé, valamint az ír Legfelső Bíróság által kialakított jogértelmezés, amely szerint nincs hatásköre a testületnek az alkotmánymódosítások tartalmi szempontú felülvizsgálatára.

#### 1.1.1. Az Amerikai Egyesült Államok

Ahogy azt Walter Dellinger megfogalmazta, az Amerikai Egyesült Államokban az alkotmánymódosítások vizsgálata nagyobb múltra tekint vissza, mint a törvények alkotmányosságának ellenőrzése.<sup>968</sup> E megállapítást támasztja alá, hogy a *Hollingsworth v. Virginia* ügyben<sup>969</sup> hozott – alkotmánymódosítás alkotmányosságát vizsgáló – döntés öt évvel korábban (1798-ban) született, mint a szűkebb értelemben vett alkotmánybíráskodás alapjául szolgáló, a törvények alkotmányossági szempontú felülvizsgálatának lehetőségét deklaráló *Marbury v. Madison* ügyben meghozott határozat.<sup>970</sup> A *Supreme Court* ügydöntő határo-

<sup>967</sup> GÖZLER i. m. 11.

<sup>968</sup> DELLINGER i. m. 403.

<sup>969</sup> 3 U.S. (3 Dallas) 378 (1798).

<sup>970</sup> GÖZLER i. m. 29. Az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának hatásköre kétségtelenül ugyanazon elméleten alapul, mint a szűk értelemben vett normakontroll, a törvények alkotmányellenességének megállapítása. A *Supreme Court* mellőzheti a Kongresszus vagy az elnök bármely aktusának alkalmazását, megváltoztathatja saját vagy más alsóbb bíróságok döntését, amennyiben az általuk megfogalmazott értelmezés hibás. Ebből az következik, hogy ha nem az alkotmány által előírt módon kerül sor az alkotmánymódosításra, a bíróságok érvénytelennek nyilváníthatják az eljárást. In: ORFIELD i. m. 13–14. Így az alkotmánymódosítások alkotmányosságának vizsgálatára nemcsak a *Supreme Court*, hanem bármely tagállami bíróság is jogosult, ld. *State v. McBride*, 4 Mo. 303 (1836).

zatában fenntartotta a vita tárgyát képező módosítás érvényességét, kiemelve, hogy egy alkotmánymódosítás indítványozásához nem szükséges az elnök egyetértése. Ebben az ügyben azonban még sem a főállamügyész, sem maga a Legfelső Bíróság nem hangsúlyozta a felmerült alkotmányjogi kérdés politikai természetét – amelynek a testület későbbi gyakorlatában volt jelentősége –, mivel a vitatott kérdés az alkotmánymódosítás eljárási szabályainak megtartása volt.<sup>971</sup>

A Legfelső Bíróság ugyanis 1849-ben, a *Luther v. Borden* ügyben első alkalommal deklarálta, hogy az alkotmánymódosítások vizsgálhatósága politikai természetű kérdésnek minősül.<sup>972</sup> E döntés széles körben hivatkozottá vált utóbb a tagállami bíróságok határozatai körében. Később, a polgárháborúval összefüggő alkotmánymódosítás tekintetében is kiemelte annak politikai jellegét.<sup>973</sup> A *National Prohibition Cases* ügyben<sup>974</sup> az alkotmányossági vizsgálat tárgyát a Tizennyolcadik Alkotmánymódosítás képezte, amelyet mind alkotmányellenesnek vélt tartalma, mind eljárási szabálysértés miatt támadtak. Utóbbi tekintetében az volt a fő kérdés, hogyan értelmezendő a „mindkét kamara kétharmadának szavazatával” fordulat. A *Supreme Court* azonban nem határozott meg döntésében konkrét elvet, doktrínát sem az ügy elbírálását, sem pedig saját hatáskörét illetően.<sup>975</sup>

Ami tehát a *Supreme Court* kezdetekben érvényesülő gyakorlatát illeti, összességében az alkotmánymódosítások elfogadása eljárási szabályainak betartását vizsgálta, tartalmi vizsgálatot azonban nem folytathatott le.<sup>976</sup> Ennek keretében az egyes ügyekben felmerült alkotmányjogi kérdéseket ugyan a Bíróság megvizsgálta (*justiciable*), viszont érdemi határozataiban következetesen elutasította a beérkező indítványokat.

Ez a gyakorlat egészen a *Coleman v. Miller* ügyben<sup>977</sup> hozott döntésig volt irányadó, mivel e határozat az alkotmánymódosítások alkotmányossági szempontú felülvizsgálatát a „*political question doctrine*”<sup>978</sup> hatálya alá

<sup>971</sup> ORFIELD i. m. 8., 14–15.

<sup>972</sup> *Luther v. Borden*, 48 U.S. 7 How. 1. (1849).

<sup>973</sup> *White v. Hart*, 80 U.S. 13 Wall 646. (1871).

<sup>974</sup> 253 U.S. 350, 40 S. Ct. 486, 588. (1920).

<sup>975</sup> ORFIELD i. m. 17.

<sup>976</sup> *Vö. Leser v. Garnett*, 258 U.S. 130 (1922).

<sup>977</sup> 307 U.S. 433 (1939).

<sup>978</sup> A politikai kérdés doktrínája az amerikai Legfelső Bíróság felfogásában azt jelenti, hogy a jogilag elbíráhatatlan (*non-justiciable*) kérdéseket kizárja a bíróság hatásköréből. A politikai kérdés elbíráhatatlansága a hatalmi ágak megosztásával van összefüggésben. A politikai kérdésnek tekinthető mindaz, amelyet az alkotmány nem a bíróságra, hanem valamely másik hatalmi ágra ruházta. Annak eldöntése azonban, hogy egy adott kérdés eldöntése melyik

helyezte, kimondva, hogy az alkotmánykiegészítési eljárás feletti ellenőrzés kizárólag a Kongresszus kezében van, az nem lehet bírói ellenőrzés tárgya (*non-justiciable*).<sup>979</sup> A *Supreme Court* azonban megosztott volt a konkrét ügy megítélése során: négy különböző álláspont fogalmazódott meg a bírák részéről, de egyiket sem támogatta négynél több bíró. A többség<sup>980</sup> szerint a Kongresszus „kizárólagos hatalmat gyakorol az alkotmánymódosítási eljárás során”, amelyet „sem tagállami, sem szövetségi bíróság nem vizsgálhat felül”. Ezen kérdések megítélése, elbírálása „a politika területéhez tartozik, elbírálása pedig a Legfelső Bíróságtól politikai döntést kívánna meg”. Az alkotmánymódosítási eljárás „a maga teljességében minősül politikai természetűnek, a benyújtástól egészen addig, amíg a módosítás az alkotmány részévé nem válik, így az semmilyen körülmények között nem lehet tárgya bírói ellenőrzésnek vagy beavatkozásnak.”<sup>981</sup> Ezzel szemben a Legfelső Bíróság „hivatalos álláspontja” szerint a Kansasi Állami Szenátus által kibocsátott *writ of mandamus* helyesen utasította vissza a beérkező kérelmet, és a Kansasi Legfelső Bíróság pedig megfelelő ítéletet hozott, visszautalva az 1868. évi Tizennegyedik Alkotmánymódosítás tárgyában meghozott ügyre, amely hasonlóan a kérdés jogilag elbírálnak tartottára hivatkozott.<sup>982</sup>

Összességében azonban annak megítélése, hogy a *political question doctrine* milyen terjedelemben határozza meg az alkotmánymódosítási eljárást, és hogy milyen elvek mentén válaszolhatók meg ezen problémakörrel összefüggő kérdések, még homályosak, bizonytalanok maradtak az Amerikai Egyesült Államokban.

### 1.1.2. Írország

Megemlítené az amerikai modellt vizsgálva az ír Legfelső Bíróság is, amelynek gyakorlata az amerikai precedenst vette át, következetesen elutasítva az alkotmánymódosítások tartalmi szempontú felülvizsgálatára vonatkozó hatáskör meg-

hatalmi ágra tartozik, az alkotmány végső értelmezőjeként a Supreme Court feladata. Vö. PACZOLAY (2003) i. m. 21–25.

<sup>979</sup> ZSUGYÓ (2014) i. m. 23.

<sup>980</sup> Black bíró véleményéhez csatlakozott Roberts, Frankfurter és Douglas bíró. Black és Douglas bírák egy másik ügyben is hasonló nézeteinek adott hangot, vö. *Chandler v. Wise*, 307 U.S. 474 at 478, 59 S. Ct. 992 (1939).

<sup>981</sup> *Coleman v. Miller*, 307 U.S. 433 (1939) at 456., 457., 459.

<sup>982</sup> Ezen Hughes főbíró által kifejtett nézőponthoz csupán ketten, Stone és Reed bírák csatlakoztak. Vö. *Coleman v. Miller*, 307 U.S. 433 (1939) at 447–456.



állapítását annak ellenére, hogy az ír alkotmány preambulumban egyértelműen felfedezhetők természetjogi és vallási előírások, amelyek lehetővé tették volna eltérő joggyakorlat kialakítását. Először a *State (Ryan) v. Lennon* ügyben<sup>983</sup> merült fel ez a probléma, amelynek alapját az 1922. évi alkotmány 17. kiegészítése képezte. A konkrét ügyben a legfőbb kérdés az volt, hogy egy alkotmánymódosítás megsértheti-e az alkotmány által biztosított személyes szabadsághoz, a *habeas corpus* alkalmazásához való jogot. A többségi álláspont szerint az alkotmány felhatalmazta a Parlamentet az alkotmány módosítására, amelynek keretében az alkotmányozó nincs korlátozva. Ennek következtében a bíróság csupán az alkotmánymódosítás formai, eljárási szempontú vizsgálatára jogosult.

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás problémája az 1990-es években merült fel ismét, nevezetesen az 1937-ben hatályba lépett új alkotmány 13. és 14. módosítása vonatkozásában. Az utóbbi alkotmánymódosítás ugyanis lehetővé tette az állampolgárok számára, hogy a külföldön rendelkezésre álló terhesség-megszakítási lehetőségekről információkhoz jussanak. Roderick O’Hanlon egyértelműen kiállt a természetjogi nézetek mellett, kiemelve, hogy a meg nem született gyermekek élethez való joga, mint természetjogi érték, felette áll a pozitív jognak, így a 13. és 14. alkotmánymódosításnak is. E normák a fenti jogot megsértik, emiatt semmisek.<sup>984</sup> Az indítványozó – a jogtudóshoz hasonlóan – hangsúlyozta, hogy a bíróság nem alkalmazhat olyan törvényi rendelkezést vagy módosítást, amely a természetjogba ütközik. A Legfelső Bíróság azonban nem fogadta el az érvelést, és azt állapította meg, hogy a testületnek nincs hatásköre az alkotmánymódosítás tartalmi szempontú felülvizsgálatára, tekintettel arra, hogy az a jogszabályokban rögzített eljárási szabályok betartásával került elfogadásra. A Bíróság továbbá a népszuverenitásra is hivatkozott, rögzítve, hogy ezen elv elsőbbsége alapján nem lehet korlátozni a nép alkotmánymódosító előjogát.

A Legfelső Bíróság későbbi határozataiban – köztük a *Riordan v. An Taoiseach* ügyben<sup>985</sup> – is megerősítette a népszuverenitás iránti elkötelezettségét. A testület kimondta, hogy ha egy alkotmánymódosítás megfelelő módon lett előterjesztve a nép elé, és a nép jóváhagyta, a norma alkotmányellenessége nem merülhet fel. A bíróság összességében hatásköre hiányát állapította meg az alkotmánymódosítások alkotmányellenessége vizsgálata tükrében.<sup>986</sup>

<sup>983</sup> *State (Ryan) v. Lennon* [1935] 170 I.R. 197.

<sup>984</sup> Az abortusz kérdésének alkotmánybíróságok által történő megítéléséhez ld. MANHERTZ (2017) i. m. 269. és 272.

<sup>985</sup> *Riordan v. An Taoiseach* [1999] IESC 1.

<sup>986</sup> HALMAI (2011) i. m. 89.; GÖZLER i. m. 81–82.

Az ír alkotmány preambulumban megfogalmazott természetjogi és vallási előírások azonban mindegyik esetben alapul szolgálhattak volna az alkotmány-módosítások tartalmi szempontú felülvizsgálatára.<sup>987</sup>

### 1.1.3. India

Az amerikai modellt követő India Legfelső Bíróságának gyakorlata meghatározó jelentőségűnek tekinthető az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatósága vonatkozásában, a testület által kidolgozott ún. *basic structure* elve, és annak tartalmi elemeinek meghatározása nagy hatással volt más országok alkotmánybíráskodására: egyrészt Dél-Afrikában szolgált mintául az alkotmányozó hatalom és a bírák számára egyaránt, másrészt ugyanezen elvi háttéren alapul a kolumbiai alkotmánybírók gyakorlata. A *basic structure* így egy világszerte ismert doktrínává vált.<sup>988</sup> A Legfelső Bíróság a kezdetekben viszont azt az álláspontot képviselte,<sup>989</sup> hogy hatásköre az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára kizárólag eljárási, formai alkotmányértés esetén terjed ki, a tartalmi vizsgálat lehetőségét elutasította.<sup>990</sup> Az alkotmánymódosítások jellegének különbözősége miatt, az alkotmányosság védelme érdekében a Legfelső Bíróság kialakította a *basic structure* elvét, amelynek segítségével körülhatárolta az alkotmány módosításának tartalmi kereteit. India alkotmánya ugyanis nem határozott meg megváltoztathatatlan rendelkezéseket, azonban az alkotmány bizonyos szakaszai jelentőségüket figyelembe véve különböző szavazati aránnyal módosíthatók: többségük megváltoztatásához a két kamara jelen lévő képviselőinek kétharmadának szavazata és az államfő jóváhagyása szükséges, a kiemelten fontos rendelkezéseket még az államok többségének is ratifikálnia kell, míg a legkevésbé meghatározó jelentőségű szabályok egyszerű többséggel is módosíthatók.

A testület korábbi nézőpontjának megváltozását vetítette előre a Golak Nath v. State Punjab<sup>991</sup> ügyben deklarált állásfoglalás, amely szerint a még az alkotmány szabályainak megfelelő eljárással elfogadott alkotmánymódosítás sem sértheti az alkotmányos jogokat. A Legfelső Bíróság ennek következtében azt

<sup>987</sup> JACKSON (2014) i. m. 348.

<sup>988</sup> ROZNAI (2014) i. m. 58., 119.

<sup>989</sup> A Shankari Prasad Deo v. Union of India (AIR 1951 SC 458.), illetve a Sajjan Singh v. State of Rajasthan (AIR 1965 SC 845.) ügyben a Legfelső Bíróság kimondta, hogy az alkotmány-módosítások nem sértik meg az alapvető jogokat. Ld. ROZNAI i. m. 54.

<sup>990</sup> HALMAI (2011) i. m. 86.; ZSUGYÓ (2018) i. m. 137.

<sup>991</sup> L. C. Golak Nath and Others v. State of Punjab AIR 1967 SC 1643.

a látszatot keltette, hogy az alkotmány alapvető jogokat szabályozó fejezetének primátusát deklarálja, annak ellenére, hogy fogalmilag kizárt az alkotmány egyes szabályai közötti hierarchia megállapítása, és maga az indiai alkotmány is akként rendelkezett, hogy az alkotmány bármely szakasza módosítható, így az alapvető jogokra vonatkozó fejezet is.<sup>992</sup> Történelmi események – nevezetesen a Pakisztánnal folytatott háború és az azt követő államosítások – vezettek 1973-ban a testület Kesavananda ügyben<sup>993</sup> meghozott döntéséhez, amely felülvizsgálva a Golak Nath ügyben foglaltakat, elismerte a parlament jogát az alapvető jogokat érintő alkotmánymódosításokhoz, azonban a Legfelső Bíróság fenntartotta magának a jogot az alkotmánymódosítások alkotmányellenességének megállapítására, ha azok az indiai alkotmány alapstruktúráját (*basic structure*) sértik.<sup>994</sup> Ha ugyanis az alkotmánymódosító hatalom korlátlan lenne, akkor az alkotmány saját maga lerombolásának forrása lehet.<sup>995</sup> A *basic structure* fogalmi elemei C. J. Sikri bíró szerint az alkotmány elsőbbsége, a szekularizmus, a hatalmi ágak elválasztása, illetve a föderalizmus.<sup>996</sup> Ebbe a fogalomba tartozik továbbá a demokrácia, a nemzet egysége és integritása, a joguralom elve, a szabad választások elve, az egyenlőség, valamint a legalapvetőbb emberi jogok.<sup>997</sup> Ezek gyakorlatilag a nemzetközi jogban is elismert univerzális minimális követelmények.<sup>998</sup> A *basic structure*-ban meghatározott elvek sérelme esetén a testület már nem csak az eljárást, hanem a normaszöveg tartalmát is vizsgálhatja. Ez azt jelenti, hogy akár egy alkotmánymódosítás is megsemmisítésre kerülhet.<sup>999</sup> A *basic structure* elve – amelyet a Legfelső Bíróság későbbi gyakorlatában megerősített<sup>1000</sup> – összességében az alkotmányosság védelmezőjévé vált Indiában.

<sup>992</sup> GÖZLER i. m. 88–90.

<sup>993</sup> Kesavananda Bharati v. State of Kerala, AIR 1973 SC 1691.

<sup>994</sup> HALMAI (2011) i. m. 86.

<sup>995</sup> Kesavananda Bharati v. State of Kerala, AIR 1973 SC 1490.

<sup>996</sup> Kesavananda Bharati (1973) 4 S. C. C. 225, 316–317.

<sup>997</sup> JACKSON (2014) i. m. 345–346.

<sup>998</sup> SÓLYOM L. (2014) i. m. 4.

<sup>999</sup> SÓLYOM L. (2014) i. m. 3.

<sup>1000</sup> Vö. Indira Nehru Gandhi v. Raj Narain AIR 1975 SC 2299., Minerva Mills Ltd. v. Union of India AIR 1980 SC 1789. A Nagaraj-ügyben [M. Nagaraj v. Union of India (2006) AIR 2007 SC 71] a Legfelső Bíróság deklarálta, hogy csak úgy lehet különbséget tenni az alkotmány alapvető és nem alapvető jellemzői között, ha az egyes rendelkezéseket konkrét elvekhez kötik. A Bíróság elvi éllal rögzítette, hogy a *basic structure* fogalmába tartozik a föderalizmus, a szekularizmus, illetve a szocializmus, amely elvek az alkotmányt egészé teszik, és biztosítják koherenciáját. Vö. ZSUGYÓ (2018) i. m. 146.

## 1.2. Kolumbia

Az alkotmánybíráskodás vegyes modellje mind a decentralizált, mind a centralizált modell egyes elemeivel, sajátosságaival rendelkezik: alkotmánybíráskodási feladatot ellátó szerv (alkotmánybíróság vagy legfelső bíróság) léte ellenére valamennyi rendesbíróság jogosult arra, hogy eltekintsen az alkotmányellenesnek vélt jogszabálytól, de *erga omnes* hatályú deklarálásra kizárólag egy konkrét bíróságnak van felhatalmazása.<sup>1001</sup> Ez a modell különösen Latin-Amerikában, köztük Kolumbiában terjedt el.

Az 1991-ben keletkezett kolumbiai alkotmány módosítására három úton kerülhet sor, a „kongresszusi” törvényhozás, az alkotmányozó gyűlés, valamint a kongresszus által jóváhagyott, megerősítő népszavazás útján. Az alkotmány 241. cikk (1) bekezdése értelmében a testület kizárólag eljárásjogi jogszabálysértés fennforgása esetén vizsgálhatja az alkotmánymódosító törvényeket, anyagi jogi, tartalmi felülvizsgálatra azonban nem jogosult. A Kolumbiai Alkotmánybíróság évek során kialakított gyakorlata anélkül kezdte fokozatosan védeni az alkotmányos rendet, hogy az alkotmány örökkévalósági klauzulát tartalmazna, vagy ténylegesen a hatáskörébe tartozna az alkotmánymódosítások felülvizsgálata.<sup>1002</sup> Tette ezt akként, hogy meglehetősen kiterjesztően értelmezte az eljárási szabálysértés fogalmát. A testület C-551/03. számú határozatában rögzítette, hogy az alkotmánymódosító hatalom nem jelenti azt, hogy az fel lenne jogosítva az alkotmány felváltására egy teljesen más normaszöveggel (például azzal, hogy az államformát demokratikus köztársaságról monarchiára módosítja), ilyen esetben ugyanis az anyagi és eljárási szabályok szoros összefüggésben vannak egymással. Kizárólag az alkotmányozó hatalom fent említett formáinak jogkörébe tartozik egy új alkotmány elfogadása. Amennyiben ugyanis a törvényhozó az alkotmány szabályainak megfelelően hívja össze, alakítja meg az alkotmányozó gyűlést, az alkotmányozó hatalom fel van jogosítva drasztikus változtatások megvalósítására anélkül, hogy az szükségszerűen maga után vonná a hatályos alkotmány „megtörését”.<sup>1003</sup> E fogalmi megkülönböztetéssel kapcsolatos álláspontját erősítette meg az alkotmánybíróság a C-1040/05. számú döntésében, az elnök újraválaszthatósága tárgyában hozott első ügyében.<sup>1004</sup> Más kérdés, hogy ez utóbbi határozat komoly kritikák keresztüzébe került ellentmondásos volta

<sup>1001</sup> TÓTH–LEGÉNY i. m. 229.

<sup>1002</sup> HALMAI (2011) i. m. 81.; HALMAI (2016) i. m. 109–110.

<sup>1003</sup> JACKSON (2014) i. m. 346.

<sup>1004</sup> ROZNAI i. m. 76.; HALMAI (2016) i. m. 110–111.

miatt: a testület arra a következtetésre jutott, hogy az elnök újabb 4 évre történő megválasztása ugyan növeli az elnöki hatalmat, viszont nem sérti a hatalmi ágak megosztásának elvét. Annak ellenére nem értékelte az alkotmánybíróság ezt érdemi módosításnak, hogy 1991 óta az alkotmány nem engedte meg az elnök újraválasztását.<sup>1005</sup> Az alkotmánybíróság az alkotmányos rendszer feletti, kiterjesztő módon történő örökődése akkor teljesedett ki, amikor C-141/2010. számú határozatával megsemmisítette azt a törvényt, amely népszavazásra bocsátotta volna azon alkotmánymódosítást, amely a köztársasági elnök harmadik ciklusra történő újraválasztását tette lehetővé. A döntés indokolása szerint e módosítás lényegi sérelmet eszközölt volna a demokrácia alapelveire nézve, amely az egész alkotmányos rendet is érintette.<sup>1006</sup>

2012 végére a kongresszus több módosítást fogadott el, amelyből egyet népszavazás is megerősített. E reformok nyomán a kongresszus által elfogadott alkotmánymódosítást *actio popularis* eljárás indítványozásával egy állampolgár is megtámadhatja, a kihirdetésétől számított 1 éven belül (*acción de inconstitucionalidad*), ugyanúgy, mint egy rendes jogszabályt már 1910 óta.<sup>1007</sup>

### 1.3. A kelseni modell alkotmánybíróságainak gyakorlata

Ami a kelseni modellt követő alkotmánybíróságok gyakorlatát illeti, megállapítható, hogy az alkotmányt, vagy annak egy rendelkezését egy adott ország alkotmánybírósága mind előzetes – ilyen például Románia alkotmánybírósága *ex officio* eljárásban<sup>1008</sup> –, mind utólagos normakontroll hatáskörét gyakorolva – például Törökország, Oroszország, Bosznia-Hercegovina – felülvizsgálhatja. Ismeretesek azonban olyan alkotmányok is, amelyek nem tartalmazzak rendelkezést ilyen hatáskör gyakorlására, és az alkotmánybíróság nem állapította meg jogosultságát az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára.<sup>1009</sup>

<sup>1005</sup> HALMAI (2016) i. m. 111.

<sup>1006</sup> HALMAI (2011) i. m. 82.; ROZNAI i. m. 77.; HALMAI (2016) i. m. 112.

<sup>1007</sup> HALMAI (2016) i. m. 110.

<sup>1008</sup> Román alkotmány 146. cikk a) pont. Maga az Alkotmánybíróság is kimondta 686/2003. (IX. 30.) határozatában, hogy kizárólag az alkotmánymódosítások tervezetének előzetes felülvizsgálatára van hatásköre, az alkotmányozó által elfogadott norma utólagos normakontrolljára nincs.

<sup>1009</sup> Ilyen a francia Alkotmánytanács következetes gyakorlata, amely a népszuverenitás hangsúlyozása következtében megszorítóan értelmezte a Francia Alkotmány 61. cikkében foglaltakat, nevezetesen, hogy az Alkotmánytanács hatásköre kizárólag a rendes törvények (*lois*) felülvizsgálatára terjed ki, az alkotmányerejű törvényekre (*lois constitutionnelles*)

Viszont nemcsak az adott állam alkotmánya állapíthatja meg az alkotmánybíróság alkotmány(módosítás)-felülvizsgálati jogát, hanem előfordul olyan eset is, amikor az alkotmányvédő szerv – konkrét alkotmányi felhatalmazás nélkül – terjeszti ki hatáskörét az alkotmány vagy annak módosításának felülvizsgálatára. Ezekben az esetekben az alkotmányozó hatalom maga állapítja meg az alaptörvény megváltoztathatatlan rendelkezéseit, amelyeket az alkotmány módosítása során az alkotmánymódosító hatalom köteles tiszteletben tartani. Utóbbihoz hasonló jelenséget tapasztalhatunk – legalábbis elméleti síkon – Magyarországon a láthatatlan alkotmány koncepciója vonatkozásában. Pokol Béla és Varga Zs. András ezt az Alkotmánybíróság társ-alkotmányozói minőségének tekinti, amely jóval túlmutat az alkotmánybíróságok alkotmányban rögzített feladatain.

### 1.3.1. Ausztria

Az 1920. évi osztrák alkotmány nem állapított meg anyagi jogi korlátokat az alkotmánymódosítások tekintetében, tehát az alkotmány valamennyi rendelkezése módosítható volt. A II. világháború után újra megalakult *Verfassungsgerichtshof* álláspontja szerint az alkotmány 44. cikke alapján különbséget kell tenni az alkotmány technikai szempontú módosítása, a körülmények igényelte adaptáció megvizsgálhatósága, illetve a koncepcionális átdolgozás megvizsgálhatósága között. Más elnevezéssel a részleges alkotmánymódosítás – amelyet a törvényhozónak el kell fogadnia – és a totális alkotmányrevízió (*Gesamtänderung*) különböztethető meg, utóbbi érvényességéhez referendum is szükséges. Totális alkotmányértelmezés alatt az alkotmánybíróság olyan módosítást ért, amely a szövetségi alkotmány legfőbb elveit (*leitender Grundsatz*), úgy mint a demokrácia, a jogállamiság és a föderalizmus alapelvét érinti. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a *leitender Grundsatz* körébe tartozó alapelvek ugyan nem megváltoztathatatlan elvek, viszont bármelyik elvet érintő alkotmánymódosítást népszavazással szükséges megerősíteni. Az alkotmány 44. cikk (1) bekezdése értelmében részleges alkotmánymódosításnak nevezzük azt a jogalkotási fo-

---

már nem. Vö. GÖZLER i. m. 15. A *Conseil Constitutionnel* az örökkévalósági klauzula – amelynek értelmében a köztársasági államforma nem változtatható meg – megléte ellenére ezt a gyakorlatot követi, pedig a francia alkotmány amúgy is korlátozottan teszi lehetővé az alkotmány módosítását, így mindezek tükrében a francia Alkotmánytanács más rendelkezések vonatkozásában az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóságát érintő hatásköre gyakorlása során megengedőbb lehetne. Vö. GÁRDOS-OROSZ (2014B) i. m. 181.

lyamatot, amelyben az alkotmánytörvényeket, illetve egyszerű törvényekbe és államszerződésekbe foglalt alkotmányi rendelkezéseket a Nemzeti Tanács kizárólag tagjai legalább felének jelenlétében, és a leadott szavazatok többségével fogadja el, amelyeket kifejezetten „alkotmánytörvényként” (*Verfassungsgesetz*), illetve „alkotmányi rendelkezésként” (*Verfassungsbestimmung*) kell megjelölni. Valamennyi előbb említett norma alkotmányossági felülvizsgálat tárgya lehet: konkrét normakontroll eljárást az alapügyben eljáró bíróság, illetve a jogában sértett magánszemély, absztrakt normakontroll eljárást pedig a kormány és a képviselők egyharmada kezdeményezhet.<sup>1010</sup> A *Länder Citizenship ügy*<sup>1011</sup> – amelyben az Osztrák Alkotmánybíróság meghatározta a totális alkotmánymódosítás fent említett főbb elemeit – vonatkozásában 1952-ben a *Verfassungsgerichtshof* kimondta, hogy mivel az alkotmány nem rendelkezik az alkotmánymódosítások tartalmának felülvizsgálatáról, így az alkotmánybírósnak nincs erre hatásköre, csupán az eljárási szabályok betartását ellenőrizheti. A testület későbbi gyakorlatában az tapasztalható, hogy először azt vizsgálja meg, hogy egy alkotmánymódosítás *Gesamtänderung*nak minősül-e – ilyen esetben ugyanis az alkotmánybírósnak nagyobb teret kell biztosítani az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára<sup>1012</sup> –, majd az eljárási szabályok betartását ellenőrzi.<sup>1013</sup> Az alkotmánybírószág azonban ezzel, valamint a *leitender Grundsatz*ra hivatkozással valójában a törvényhozó által elfogadott alkotmánymódosítások tartalmát is elkerülhetetlenül vizsgálta annak ellenére, hogy az alkotmány nem határozza meg a teljes alkotmányrevízió fogalmát.<sup>1014</sup>

### 1.3.2. Németország

A *Bundesverfassungsgericht* gyakorlatában a bonni alaptörvény örökkévalósági klauzulái<sup>1015</sup> (megváltoztathatatlan rendelkezései) alapozzák meg a testület hatáskörét az alaptörvény egyes rendelkezéseinek vizsgálatára és szolgálnak mércéül. Az örökkévalósági klauzulák betartásának ellenőrzésére a Szövetségi Alkotmánybíróság maga terjesztette ki a hatáskörét,<sup>1016</sup> ugyanis az alkotmány-

<sup>1010</sup> HALMAI (2011) i. m. 83.

<sup>1011</sup> VfSlg, No. 2455.

<sup>1012</sup> GÁRDOS-OROSZ (2014B) i. m. 182.

<sup>1013</sup> DRINÓCZI (2012) i. m. 41.

<sup>1014</sup> GÖZLER i. m. 39.; JACKSON i. m. 349.

<sup>1015</sup> Ld. az 1.5. pontnál kifejtetteket.

<sup>1016</sup> SZENTE i. m. 32. lj., 20.

bírák kezdettől fogva hangsúlyozták, hogy ez az egyetlen módja a *Grundgesetz* vonatkozó rendelkezése betartásának.

Ezen gondolat érvényre juttatására első alkalommal a testület létrejöttének évében, 1951-ben, a Német Szövetségi Köztársaság dél-nyugati tartományának megalakulása tekintetében került sor. Történelmi előzményként szükséges megemlíteni, hogy a II. világháború befejezését követően a megszálló hatalmak Baden és Württemberg tartományokat három részre osztották, amely önálló tagállamok a Német Szövetségi Köztársaság részei voltak. 1949-ben ennek tükrében módosították a *Grundgesetz*-et, amelynek következtében lehetővé vált, hogy három állam közös megegyezéssel alakítson ki új határokat. Ennek eredménytelensége esetén népszavazással kellett megerősíteni a döntést. Mivel az adott történelmi helyzetben nem kötött megállapodás, két jogszabállyal határoztak a területek újrendezéséről, amelyet Baden állam támadott meg az alkotmánybíróság előtt.<sup>1017</sup> Az ügyben a *Bundesverfassungsgericht* deklarálta a *Grundgesetz* belső egységéről szóló tételét, nevezetesen, hogy a bonni alaptörvény egy olyan koherens dokumentum, amelynek rendelkezései egy logikai-teleológiai egységet alkotnak, egy objektív értékrendet kifejezve, amely a 79. cikk (3) bekezdésében rögzített érték részét képezi.<sup>1018</sup> A Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában megfigyelhető, hogy a szövetségi jogalkotás fogalmába nemcsak a szövetségi törvények tartoznak, hanem azon normák is, amelyek „kifejezetten módosítják vagy kiegészítik a *Grundgesetz* szövegét.”<sup>1019</sup> A Südweststaat ügy összességében azért bír meghatározó jelentőséggel, mivel a testület elvi szinten mondta ki, hogy egy alkotmányos rendelkezés, bármennyire is az alaptörvény része, még érvénytelen lehet. Vannak ugyanis olyan alkotmányos elvek, amelyek megelőzhetik a *Grundgesetz*-et, és kötik az alkotmányozót is, így a nem alapvetőnek minősülő alkotmányos rendelkezések, amelyek ezen elvekbe ütköznek, érvényteleneknek tekinthetők.<sup>1020</sup>

1970-ben, a tizenhetedik, ún. lehallgatási alkotmánymódosítás – amely a bonni alaptörvény 10. cikkét módosította – lehetővé tette a magánlevelezés és telekommunikáció titkosságának megsértését az érintett személy engedélye nélkül, és ezt nem bírói, hanem közigazgatási út igénybevételével lehetett sérelmezni. A Klass ügyben<sup>1021</sup> az alkotmánybírákat is megosztotta ez a kérdés,

<sup>1017</sup> ZSUGYÓ (2019) i. m. 70.

<sup>1018</sup> BVerfGE 1, 14, 32 (1951); HALMAI (2011) i. m. 84.

<sup>1019</sup> GÖZLER i. m. 23.

<sup>1020</sup> BVerfGE 1, 14, 32 (1951); ZSUGYÓ (2019) i. m. 70.; GÖZLER i. m. 85.

<sup>1021</sup> BVerfGE 30, 1 (1970).



végül a testület visszautasította az alkotmánymódosítás alkotmányellenességére vonatkozó indítványokat. A többségi álláspont szerint ugyanis a 79. cikk (3) bekezdése csupán a liberális demokrácia alapjainak felszámolását tiltja, de az alapelv sérelme nélkül a jogállam védelméhez szükséges intézkedések megtétele nem kizárt. Az örökkévalósági klauzula arra rendeltetett, hogy az alaptörvény lényegi elemeit megőrizze, így kizárólag a lényeges elvek feladása tiltott, nem azok korlátozása. A konkrét esetben az alapjog-korlátozás a liberális demokrácia védelmét hivatott szolgálni, nem pedig az emberi méltóság leértékelését.<sup>1022</sup> A kisebbségben maradt alkotmánybírák<sup>1023</sup> szerint a 79. cikk nemcsak az örökkévalósági klauzula által meghatározott elvek teljes felszámolását tilalmazza, hanem minden azokat korlátozó módosítást is. Az érintett alkotmánymódosítás ugyanis az emberi méltóságot, a bírói út elvétele pedig a hatalommegosztás elvét is egyaránt megsérti, tekintettel arra, hogy a közigazgatási jogorvoslatnak a törvényhozástól és a végrehajtástól való semlegessége és függetlensége megkérdőjelezhető.<sup>1024</sup>

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás problémája a német újraegyesítés idején ismét felmerült. Az 1990. augusztus 31. napján kelt Német Újraegyesítési Szerződés azon rendelkezése is inkorporálódott a 36. alkotmánymódosítás normaszövegébe, amely szerint a 1945–1949 közötti szovjet megszállás alatt, az egykori Német Demokratikus Köztársaság területén kisajátított és kollektivizált tulajdonjogi jogviszonyok nem állíthatók helyre. Ebben, az ún. első földreform-ügyben<sup>1025</sup> került legközelebb a *Bundesverfassungsgericht* ahhoz, hogy egy alkotmánymódosítás alkotmányellenességét megállapítsa és megsemmisítse azt, azonban figyelemmel arra, hogy a vizsgált időszakban még nem volt hatályban a *Grundgesetz*, így a bonni alaptörvény nem tudott védelmet nyújtani azon tulajdonosok számára, akik tulajdonvesztése idegen hatalmaknak róható fel. A konkrét esetben a szovjet megszállás hatóságai okozták a jog-sérelmet, emiatt a Német Szövetségi Köztársaságnak nincs joghatósága. Ezt az álláspontját erősítette meg a testület egy későbbi határozatában, a második földreform-döntésben.<sup>1026</sup> A döntés egyhangú indokolásában egy természetjogi elv, az igazságosság is megjelent, bár az alkotmányjog-tudomány egyes kép-

<sup>1022</sup> SÓLYOM P. i. m. 162.

<sup>1023</sup> Geller, dr. von Schlabrendorff, dr. Rapp alkotmánybírák.

<sup>1024</sup> HALMAI (2011) i. m. 84.; GÖZLER i. m. 57–59.

<sup>1025</sup> BVerfGE 84, 90 (1991).

<sup>1026</sup> BVerfGE 94, 12 (1996); GÖZLER i. m. 59–62.

viselői bírálták ezt a megközelítést, tekintettel arra, hogy az alkotmánybírák kiterjesztették az örökkévalósági klauzula alkalmazási körét.<sup>1027</sup>

### 1.3.3. Törökország

A Török Alkotmánybíróság nagy múltra visszatekintő gyakorlattal rendelkezik az alkotmánymódosító törvények felülvizsgálhatósága tekintetében, amely három nagy időszakra osztható.

Az első egységet az 1961. évi alkotmány hatálya alatt meghozott határozatok alkotják, amelyekből az a következtetés vonható le, hogy az alkotmánybíróság alkotmányban kifejezetten nevesített hatáskör hiányában is vizsgálta az alkotmánymódosítások alkotmányosságát, tekintettel az alkotmány 9. cikkében deklarált, a köztársasági államforma megváltoztathatatlanságáról rendelkező szabályra. Az 1970/31. számú határozatában<sup>1028</sup> a testület megállapította hatáskörét az alkotmánymódosítások formai (eljárási) és tartalmi (anyagi) szempontú vizsgálatára. A konkrét esetben a testület úgy döntött, hogy a kifogásolt alkotmánymódosító norma elfogadásának eljárási szabályait az alkotmányozó nem tartotta meg, így az érdemi vizsgálat lefolytatására már nem is került sor. Az egy évvel később meghozott 1971/37. számú határozatában az alkotmánybíróság a szenátusi választások egy évvel történő elhalasztására vonatkozó alkotmánymódosítás vizsgálata tükrében megállapította, hogy a köztársasági államforma fogalma magába implicálja a szekularizmus, az emberi jogok védelme, a jogállamiság, illetve a demokrácia elveit, így ezeket sem érintheti egy alkotmánymódosítás. A Török Alkotmánybíróság tehát kifejezett felhatalmazás nélkül, értelmezéssel állapította meg hatáskörét az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatára. Erre az időszakra összességében elmondható, hogy az alkotmánybíróság az alkotmánymódosító törvényeket hagyományos értelemben vett jogszabályoknak tekintette, ekképpen ezen normák is alkotmányossági szempontú vizsgálat tárgyai lehettek.

1971-ben az alkotmány 147. cikke akként került módosításra, hogy kifejezetten felhatalmazta az alkotmánybíróságot az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára, azonban azzal a megkötéssel, hogy ez kizárólag az alkotmány adta keretek között érvényesülhet, tehát a testület csak formai vizsgálatot végezhetett, tartalmi szempontú ellenőrzést nem. 1973-ban olyan módosítás került

<sup>1027</sup> HALMAI (2011) i. m. 96. (26. lj.)

<sup>1028</sup> 8 AMKD 313 (1970).

elfogadásra, amelynek értelmében a katonai bíróságok tagjai többségének meg kellett felelnie a bíróvá válás feltételeinek, háború idején azonban e követelmény alól mentesítést nyújtott a norma. Az alkotmánybíróság a 1975/87. számú határozatában<sup>1029</sup> azon álláspontját fejtette ki, hogy a vitatott módosítás sérti a bíróságok 7. cikkében deklarált függetlenségét, amely a 2. cikkben rögzített, egyébként nem megmásítható jogállamiság immanens részét képezi. Erre figyelemmel a testület az alkotmánymódosítás második mondatát megsemmisítette. Egy 1971-ben elfogadott módosítás továbbá megtiltotta a tulajdonos által az adóhatóságnak korábban bejelentett értéket meghaladó kompenzációt. Az alkotmánybíróság két, egymással ellentétes határozatot hozott ebben a kérdésben bő fél éven belül. Az 1976/19. számú döntésben<sup>1030</sup> alkotmányosnak tekintette a módosító jogszabályt, az 1976/46. számú határozata<sup>1031</sup> viszont a köztársasági államformába ütközőnek minősítette a normát, mivel az a tulajdonhoz való jog magját érinti, amely a jogállamiság fogalmába tartozik, ez utóbbi pedig az államforma lényeges eleme. A bírák és az ügyészek Legfelső Tanácsát érintő, szintén 1971-ben elfogadott alkotmánymódosítás e tanácsokkal szembeni felülvizsgálat lehetőségét zárta ki, amelyet az alkotmánybíróság határozataiban<sup>1032</sup> ismételten a jogállamiság klauzulájára hivatkozva minősített alkotmányellenesnek, és semmisítette meg a megtámadott rendelkezéseket.<sup>1033</sup>

Az 1982-ben hatályba lépett új alkotmány 148. cikke az alkotmánybíróságot csupán az alkotmánymódosítások formai hibái esetén hatalmazta fel alkotmányossági szempontú felülvizsgálatra. 2008-ig e rendelkezésnek megfelelően az alkotmánybíróság következetesen elutasított valamennyi, erre irányuló indítványt.<sup>1034</sup> A 2008. június 5. napján meghozott, ún. fejkendő-döntésben<sup>1035</sup> viszont az alkotmánybírák tartalmi vizsgálat alapján mondták ki két alkotmánymódosító törvényt – amelyek célja az volt, hogy a muszlim vallású nők viselhessenek fejkendőt az egyetemeken – alkotmányellenességét, tekintettel az alkotmány 4. cikkében foglalt megváltoztathatatlan rendelkezéseire, a testület konkrétan

<sup>1029</sup> 13 AMKD 403 (1975).

<sup>1030</sup> 14 AMKD 118 (1976).

<sup>1031</sup> 14 AMKD 118 (1976) 252–285.

<sup>1032</sup> 1977/4. számú határozat [15 AMKD 106–131 (1977)], illetve 1977/117. számú határozat [15 AMKD 444 (1977)].

<sup>1033</sup> ZSUGYÓ (2014) i. m. 29–30.; GÖZLER i. m. 40–49.

<sup>1034</sup> Így például a 1987/15. számú határozatban [23 AMKD 282 (1987)].

<sup>1035</sup> E.2008/16, K.2008/116. 5th June 2008.

pedig a szekularizmussal találta ellentétessnek a módosítást.<sup>1036</sup> Összességében az állapítható meg a Török Alkotmánybíróság gyakorlatáról, hogy a megváltoztathatatlan rendelkezések jellegükénél fogva megalapozzák hatáskörét az alkotmánymódosítások alkotmányosságának tartalmi felülvizsgálatára, mivel ha a módosítás ilyen rendelkezéssel függ össze, jogilag érvénytelen.

#### 1.3.4. Dél-Afrika

Előzményként mindenképpen szükséges megjegyezni, hogy ugyan az alkotmányozó hatalom és a bírák számára is mintául szolgált az Indiai Legfelső Bíróság joggyakorlata, a *basic structure* doktrínája mégsem került be alapelveként a dél-afrikai alkotmányjogba, sőt, a Premier of Kwa-Zulu Natal v. President of the Republic of South Africa ügyben<sup>1037</sup> – még az 1993. évi ideiglenes alkotmány hatálya alatt – a testület határozott álláspontja szerint az alkotmányban rögzített eljárási szabályok betartásával elfogadott módosítást nem lehet megtámadni. Azon elképzelés, mely szerint az alapvető értékek korlátozhatják az alkotmányozó hatalmat, az új alkotmány előkészítése során merült fel és realizálódott, mivel az 1994-ben elfogadott ideiglenes, illetve az 1996-ban hatálybalépett új alkotmány érvényességi kellékeként annak alkotmányossági felülvizsgálatát is előírta, nevezetesen az alkotmánybíróság azon alapelvek betartását vizsgálta, amelyek keretében az alkotmányozónak meg kell határoznia az alkotmányozás irányát. A Certification ügyben<sup>1038</sup> – a korábbi gyakorlatával szöges ellentétben – arra az álláspontra helyezkedett az alkotmánybíróság, hogy ugyan az alkotmány tervezete számos demokratikus intézmény létrehozásáról és az alapvető emberi jogok védelméről rendelkezik, azonban nem konform az alapvető értékekkel, emiatt alkotmányellenesnek minősül. A testület csupán az alkotmány tervezetének módosítását követően<sup>1039</sup> minősítette a normaszöveget alkotmányosnak.<sup>1040</sup> Mindezek tükrében a dél-afrikai alkotmányos berendezkedés korlátozza leginkább az alkotmányozói szuverenitást. Az új alkotmány bevezette az ún.

<sup>1036</sup> A 2008-as „fejkendő-döntésről” ld. ROZNAI-YOLCU i. m. 175–207., valamint HALMAI (2011) i. m. 87–88. Ld. még BÁLI i. m. 666–701.

<sup>1037</sup> 1996 (1) SA 769 (CC), 1995 (12) BCLR 1561 (CC).

<sup>1038</sup> Re Certification of the Constitution of the Republic of South-Africa, 1996(4) SALR 744 (CC).

<sup>1039</sup> Re Certification of the Amended Text of the Constitution of the Republic of South-Africa 1997 (2) SALR 97 (CC).

<sup>1040</sup> ROZNAI i. m. 65–66.

„többszintű alkotmány” fogalmát, amelynek részét képezte az is, hogy az alkotmánymódosítások is az alkotmánybíróság vizsgálati hatáskörébe kerültek. A dél-afrikai jogállami átmenettel szemben más, rendszerváltó ország – így Magyarország – az alkotmányozási folyamatok során nemhogy ehhez hasonló jogosítványa nem volt a létrejött alkotmánybíróságnak, de még az alkotmánymódosítások alkotmányossága felülvizsgálatára sem terjedt ki a hatásköre.<sup>1041</sup>

## 2. Magyarország

### 2.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a kezdetekben

A magyar Alkotmánybíróság már működése kezdetén szembesült azon problémával, hogy adott esetben felülvizsgálható-e maga az Alkotmány, annak egy rendelkezése vagy egy alkotmánymódosítás.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata már a legelső, az Alkotmány felülvizsgálhatóságáról hozott döntéseitől kezdődően az volt, hogy az alkotmányi rendelkezések felülvizsgálatára, megsemmisítésére nincs hatásköre, ezt a megközelítést alkalmazta az alkotmánymódosításokra is:

„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.”<sup>1042</sup>

Az alkotmánymódosító törvény ugyanis a minősített többség következtében nem egyszerű törvény, hanem az Alkotmány része. Az Alkotmány, annak téte-

<sup>1041</sup> HALMAI (2011) i. m. 88–89.

<sup>1042</sup> 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 375., 376.; 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862.; 14/2003. (IV. 9.) AB végzés, ABH 2003, 903., 905.

les szövege nem áll az Alkotmánybíróság ellenőrzése alatt.<sup>1043</sup> Kivételt képezett ez alól azon eset, ha eljárási szabálysértés történt az alkotmányozás során. Az inkorporáció tehát kizárja egy alkotmánymódosítás alkotmányellenességét.

Az alkotmánymódosító törvények felülvizsgálhatósága tekintetében azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy

„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.”<sup>1044</sup>

Az Alkotmánybíróság ebből következően a konkrét ügyben hatáskör hiányára tekintettel az alkotmánymódosítást hatályba léptető rendelkezések vizsgálatára irányuló indítványt visszautasította. E határozatban azt emelte ki az Alkotmánybíróság, hogy az azonnal hatályba léptető jogszabályhelyek megsemmisítése az Alkotmány részévé vált módosítást is hatályon kívül helyezné. „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.”<sup>1045</sup> E deklaráció tükrében azonban feltételezhető, hogy az Alkotmánybíróságnak hatásköre van az eljárási hibában szenvedő – formai okok miatt érvénytelen – alkotmánymódosítás megsemmisítésére, azonban tartalmi felülvizsgálatra nem jogosult.<sup>1046</sup>

A fent hivatkozott határozattal egy kikaput nyitva hagyott az Alkotmánybíróság, nevezetesen, hogy a jövőre szóló hatályba léptetés esetén megállapítja hatáskörét a felülvizsgálatra, és egy alkotmányellenes alkotmánymódosító törvény megsemmisítésére. Ez kizárólag abban az esetben lehetséges, ha a

<sup>1043</sup> KÜPPER (2004) i. m. 269.

<sup>1044</sup> 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816., 819.

<sup>1045</sup> 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816., 819.

<sup>1046</sup> JAKAB (2005) i. m. 106.

megsemmisítés időzítése nem eredményezi az Alkotmány szövegének sérülését. Ebből következően az alkotmányellenes hatályba léptető rendelkezést azzal a nappal kell megsemmisíteni, amelyen az új, már az Alkotmány szabályainak megfelelő hatályba léptető rendelkezés hatályba lép.<sup>1047</sup> Az említett határozathoz Lábady Tamás alkotmánybíró fűzött különvéleményt, nevezetesen, hogy a konkrét esetben a hatályba léptető rendelkezés nem változtatta meg az Alkotmány normaszövegét, így az felülvizsgálható lett volna, sőt meg kellett volna azt semmisíteni, tekintettel arra, hogy az alkotmánymódosítás a ciklus végét megelőzően oszlatta fel a parlamentet.<sup>1048</sup> Erdős Csaba e határozat vonatkozásában azon álláspontját fejtette ki, hogy az alkotmánymódosítás, valamint az azt hatályba léptető és átmeneti rendelkezései közötti különbségtétel már kimeríti az alkotmánymódosítás tartalmi felülvizsgálatát.<sup>1049</sup>

A fentiek tükrében az állapítható meg az Alkotmánybíróság korai gyakorlatából, hogy a francia *Conseil Constitutionnel* által képviselt állásponthoz hasonlóan következetes abban a vonatkozásban, hogy az Alkotmány és az azt módosító törvények felülvizsgálatára nincs hatásköre. Ennek megfelelően járt el az Alkotmánybíróság olyan esetekben, amikor az indítványozók az Alkotmány rendelkezésének alkotmányellenességét állították, vagy mulasztásra hivatkoztak – nevezetesen, hogy valamely szabály nem szerepel az Alkotmányban –, illetve az Alkotmány rendelkezései közötti ellentét vagy ellentmondás volt az előterjesztés alapja.<sup>1050</sup>

Az Alkotmány hatálya alatt hozott utolsó, témánk szempontjából jelentős alkotmánybíróági döntés a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, amely megállapította, hogy az akkori jogrendszer – a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényével szemben – nem rendelkezett olyan, az alkotmányozó hatalom által kiemelt, megváltoztathatatlan szabállyal, amelynek alapján az Alkotmány egyes rendelkezései felülvizsgálhatóak lennének.

A határozat ennek ellenére megpróbálta felkutatni azon lehetséges módszereket, amelyek alapján az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatók.<sup>1051</sup> Ennek során azt vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy létezhet-e egy „Alkotmány feletti” állandó és sérthetetlen mérce, amely magát az alkotmányozó/alkot-

<sup>1047</sup> SÓLYOM L. (2001) i. m. 280–281.

<sup>1048</sup> HALMAI (2011) i. m. 90.

<sup>1049</sup> ERDŐS i. m. 326.

<sup>1050</sup> 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290., 312–314.

<sup>1051</sup> Ebben a tekintetben Zsugyó Virág azon álláspontját fejté ki, hogy a határozat többségi érvelése az alkotmánymódosítások, és így maga az Alkotmány felülvizsgálhatósága vonatkozásában több ponton inkohereciát mutat. Ld. ZSUGYÓ (2011) i. m. 59.

mánymódosító hatalmat is köti, annak ellenére, hogy maga az alkotmányozó ilyen sérthetetlen mércét nem állapított meg. „Alkotmány feletti” mércének minősítette az Alkotmánybíróság a „láthatatlan alkotmány” fogalmát, valamint a jogirodalomban az utóbbi időben elterjedt, „az Alkotmány lényeges magja” elméletét,<sup>1052</sup> noha Blutman László álláspontja szerint ezen nézetek az Alkotmányból levezetett vagy kiszűrt alapértékek képezte értékrendként értelmezhetők.<sup>1053</sup> A határozat rögzítette továbbá, hogy a nemzetközi *ius cogens* normái, a Magyarországra nézve kötelező nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvek, valamint egyes, nemzetközi szerződésekben vállalt magyar kötelezettségek – amelyek megalapozzák azt az elképzelést, hogy az Alkotmány egyes rendelkezései megváltoztathatatlanok – az alkotmánymódosító hatalmat is kötelezik, de az Alkotmánybíróságnak tiszteletben kell tartania az őt érintő korlátokat, és nem veheti át a törvényhozó és az alkotmányozó szerepét.<sup>1054</sup> A jogtudós hozzátette, hogy a felülvizsgálat alapjául szolgáló mérce keresésével az Alkotmánybíróság önellentmondásba került, mivel ha nincsen hatásköre az alkotmánymódosítások vizsgálatára és megsemmisítésére, akkor milyen okból kell mégis mércét kutatni.<sup>1055</sup>

Az Alkotmánybíróság e határozata megerősítette, és részben túllépett a korábbi gyakorlatán, nevezetesen, hogy bizonyos feltételek fennállása esetén lehetővé tette az Alkotmány, illetve módosításai felülvizsgálatát. Az Alkotmánybíróság ugyanis megállapította a hatáskörét arra az esetre, ha az alkotmánymódosítás közjogi érvényessége eljárási szabálysértés okán megkérdőjelezhető:

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára, hiszen a törvény- vagy akár alkotmányellenesen létrejött, a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisnek, vagyis olyanak tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna.”<sup>1056</sup>

<sup>1052</sup> Kiss László alkotmánybíró álláspontja szerint „az Alkotmány lényeges magját, implicit örökökévalósági klauzuláit, vagyis a köztársasági alaptörvény értékrendjét sértő alkotmánymódosítás alkotmányellenessége” az Alkotmánybíróság vizsgálódási tárgykörét képezi. Az elméletet egyértelműen alkotmányon belüli mércének, normacsoportnak tekinti. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290., 348., Kiss László alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>1053</sup> BLUTMAN (2011) i. m. 2.

<sup>1054</sup> BRAGYOVA–GÁRDOS–OROSZ i. m. 57.; BLUTMAN (2019A) i. m. 3.

<sup>1055</sup> BLUTMAN (2011) i. m. 3–4.

<sup>1056</sup> 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290., 317.



Azonban megállapította a határozat, hogy a hatalommegosztás elve nem teszi lehetővé az Alkotmánybíróság számára az alkotmánymódosítások felülvizsgálatát, csupán jelezheti, de egyben köteles is jelezni az alkotmányozó hatalom részére a felmerülő anomáliákat. Ellenkező esetben ugyanis az alkotmányosság és a jogállamiság szenvedne csorbát.<sup>1057</sup>

## 2.2. Az Alaptörvény hatálybalépése utáni gyakorlat

A 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény<sup>1058</sup> meghatározó változásokat eszközölt az Alkotmánybíróság hatáskörei tekintetében, az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatósága az Alkotmányhoz hasonlóan szabályozatlan maradt, egészen az Alaptörvény negyedik módosításáig, amelynek értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és annak módosítását kizárólag közjogi érvénytelenség fennforgása esetén vizsgálhatja felül, nevezetesen ha azt az alkotmányozó az eljárási szabályok megsértésével fogadta el.<sup>1059</sup>

### 2.2.1. Az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések

Az Alaptörvénnyel együtt hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezéseit (a továbbiakban: Ár.) érintő norma. Az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint azonban az Átmeneti rendelkezések komoly alkotmányossági aggályokat vetettek fel: egyrészt az Ár. jogforrási rendszerbeli státusza bizonytalan, amely tény a jogállamiság és a jogbiztonság alapelvét sérti, másrészt az Ár. 31. cikk (2) bekezdése is az Alaptörvénybe ütközik, mivel kimondta, hogy az Ár. az Alaptörvény részét képezi, és ennek következtében túlterjeszkedett az Alaptörvényben foglalt felhatalmazáson. Az alapvető jogok biztosa ezen indokok tükrében elsődlegesen az Ár. egészének, másodlagosan egyes rendelkezéseinek megsemmisítését kezdeményezte, mivel véleménye sze-

<sup>1057</sup> 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290., 322–324.

<sup>1058</sup> Bragyova András és Gárdos-Orosz Fruzsina szerint az Alaptörvény jogilag valójában nem új alkotmány, hanem egy átfogó alkotmánymódosítás arra hivatkozva, hogy az alkotmány érvényessége a korábbi alkotmány módosítási szabályain alapul. Erről maga az Alaptörvény Záró rendelkezései szólnak. Ld. BRAGYOVA–GÁRDOS-OROSZ i. m. 43.

<sup>1059</sup> Az Alkotmánybíróság erre irányuló indítványra mind előzetes, mind utólagos normakontroll keretében lefolytathatja az alkotmányossági vizsgálatot. Ld. bővebben 5.2.1.2. és 5.2.2. pont.

rint az Ár. nem vált az Alaptörvény részévé, és nem tekinthető az Alaptörvény módosításának sem, így az Alkotmánybíróság vizsgálhatja azt.

Az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések egymáshoz fűződő viszonyának kérdésére három elméleti válasz adható:

1. Az Ár. az Alaptörvény részét képezi: ebben az olvasatban a két norma együtt alkot zárt rendszert. Ebből következően kizárt az ellentmondás az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések között, így az Alkotmánybíróság sem vizsgálhatja felül az Ár. alkotmányosságát.
2. Az Ár. nem képezi az Alaptörvény részét, de azzal azonos szintű normának minősül. Ennek értelmében ugyan felmerülhet ellentét az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések között, az Alkotmánybíróság viszont nem semmisítheti meg az Ár. egyik rendelkezését sem.
3. Az Ár. nem az Alaptörvény része, és annál alacsonyabb szinten áll a jogforrási hierarchiában: ezen elméleti levezetés következtében – illetve az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése és a T) cikk (3) bekezdése alkalmazásával – az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja az Átmeneti rendelkezések alkotmánykonformitását.<sup>1060</sup>

Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban foglalkozott az utólagos normakontroll indítvánnyal. Arra a következtetésre jutott, hogy az előterjesztés megalapozott, és emiatt az Ár. rendelkezéseinek döntő többségét – amelyek nem átmeneti rendelkezések, azokat közjogilag érvénytelennek nyilvánítva – megsemmisítette.

Az eljárás során a legproblematisabb kérdés az Alkotmánybíróság saját hatáskörének vizsgálata volt. A határozat már az indokolás elején leszögezte – a korábbi gyakorlatához hasonlóan –, hogy az Alkotmány (Alaptörvény) rendelkezéseinek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróság nem jogosult. Kivételt képez e szabály alól, ha a vitatott rendelkezés közjogi érvényessége kérdéses, nevezetesen annak ellenőrzése, hogy az alkotmánymódosításra az alkotmányban meghatározott eljárási feltételek betartásával került-e sor. Ez azt jelenti, hogy az Ár. elfogadási eljárását korlátozás nélkül vizsgálhatja az Alkotmánybíróság, viszont tartalmára vonatkozóan alkotmányossági kontrollt nem folytathat, amennyiben az Ár. az Alaptörvény részét képezi. Ez utóbbi esetben az Alkotmánybíróság hatáskör hiányára tekintettel az indítványt elutasította volna.<sup>1061</sup> Ebben a tekintetben a legfontosabb kérdés az Ár. jogforrási jellegének meghatározása volt.

<sup>1060</sup> CSINK–FRÖHLICH (2012b) i. m. 6–10.

<sup>1061</sup> SZENTE i. m. 12–13.

Az Alkotmánybíróság szerint egyértelműen megállapítható, hogy az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontja értelmében az Ár. anyagi jogforrása az Országgyűlés, amely szerv alkotmányozó hatalomként járt el.<sup>1062</sup> Ugyan az Országgyűlés jogszabályként definiálta az Ár.-t, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ár. nem illeszthető be az Alaptörvény jogszabály fogalmába, amely miatt az Ár. anyagi jogforrás jellege bizonytalan, nem határozható meg egyértelműen.<sup>1063</sup> Az Ár. alaki jogforrás jellegét illetően az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkotó túllépte az Alaptörvény Záró rendelkezéseiben foglalt felhatalmazást. Az Ár. továbbra is különálló norma, így nem tekinthető az Alaptörvény részének, nem inkorporálódott az Alaptörvény normaszövegébe, amely tény az Alaptörvény egységét sérti, ellentétes az Alaptörvény egységes jogi dokumentum jellegével.<sup>1064</sup> Abban a vonatkozásban, hogy az Alaptörvény módosításának tekinthető-e az Ár., az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy mivel az elfogadására nem az Alaptörvény módosítására vonatkozó szabályok alapján került sor, ezért az Ár. nem minősül az Alaptörvény módosításának vagy kiegészítésének, sem formai, sem tartalmi értelemben.<sup>1065</sup>

Az Alkotmánybíróság végkövetkeztetése tehát az volt, hogy az alapvető jogok biztosa indítványában vitatott rendelkezések nem kapcsolódtak az Alaptörvény hatályba lépéséhez, így az Országgyűlés e szabályok Ár.-be foglalásával túljeszkedett az Alaptörvény által meghatározott jogalkotói felhatalmazáson, ezért kihirdetésükre, 2011. december 31. napjára történő visszaható hatállyal megsemmisítette az Ár. érintett szakaszait.<sup>1066</sup> E határozattal az Alkotmánybíróság a korábbiakban szigorúan értelmezett tartalmi felülvizsgálat előtt is kinyitotta az ajtót.<sup>1067</sup>

Az alkotmányjogi szakirodalom aktivizmust preferáló képviselői már korábban arra ösztönözték az Alkotmánybíróságot, hogy gyakorolja az alkotmánymódosítások Alkotmánnyal (Alaptörvénnyel) való összhangjának felülvizsgálatát, illetve bírálta, hogy ezt korábban miért nem tette meg. A jogirodalom ezen álláspontot képviselő jogtudósai még az alaptörvény-módosításokra is

<sup>1062</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [57].

<sup>1063</sup> SZENTE i. m. 13.

<sup>1064</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [63]–[66].

<sup>1065</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [67]–[68].

<sup>1066</sup> SZENTE i. m. 14–16.

<sup>1067</sup> ERDŐS i. m. 334.

kiterjesztenék az Alkotmánybíróság felülvizsgálati kompetenciáját, még erre vonatkozó kifejezett hatáskör hiányában is.<sup>1068</sup>

Ezzel ellentétes álláspontot képvisel Varga Zs. András. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság figyelmen kívül hagyta az alkotmányozó két alkalommal is megfogalmazott szándékát, nevezetesen, hogy az Ár. az Alaptörvény részét képezik. Az Alkotmánybíróság ezen határozatában a jogállamiság elvére hivatkozva önkényesen, társalkotmányozóként járt el anélkül, hogy erre felhatalmazást kapott volna. Az Alkotmánybíróság így saját nézete szerint, „szabad kártya” alkalmazásával formálta a jogállamiság tartalmát, ennek következtében az Alaptörvényt mint a jogrendszer alapját sem kímélte.<sup>1069</sup>

### *2.2.2. Az Alaptörvény negyedik módosításának felülvizsgálata*

2013. március 25. napján az Országgyűlés elfogadta Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítását, amely részben olyan rendelkezéseket tartalmazott, amelyek korábban az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései között szerepeltek, és amelyeket az Alkotmánybíróság korábban elemzett határozata alkotmányellenesnek tekintett, és ennek következtében az alapvető jogok biztosa által aggályosnak vélt rendelkezéseket megsemmisítette, továbbá az Alaptörvény Záró rendelkezései kiegészültek egy 5. ponttal, amelynek értelmében az Alaptörvény előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok – (alkotmány)bírósági határozatokra nem alkalmazható szóhasználat – „hatályukat veszítik”.

Az alapvető jogok biztosa az Alaptörvény negyedik módosításának rendelkezéseit is megtámadta, ugyanis álláspontja szerint nem feleltek meg az Alaptörvény módosításának megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben rögzített eljárási feltételeknek. Nevezetesen közjogi érvénytelenségre hivatkozott arra tekintettel, hogy nem volt biztosítva, hogy az alkotmányozó hatalom a vitatott rendelkezéseket az Országgyűlés plenáris ülésén megvitassa. Ezen túlmenően azon aggályának is hangot adott indítványában,

<sup>1068</sup> Vannak olyan szerzők, akik szerint a hatalommegosztás, és a hatalmi ágak elválasztásának elve szempontjából nem tekinthető problematikusnak, hogy az alkotmánymódosító hatalom döntéseit az Alkotmánybíróság normakontroll alá vonja. In: CHRONOWSKI–DRINÓCZI–ZELLER i. m. 9. Ld. még: DRINÓCZI (2012) i. m. 37. Halmai Gábor álláspontja szerint Magyarországnak az osztrák példát kellett volna követnie, nevezetesen, hogy az alkotmánybíróság felülvizsgálati hatásköre kiterjedjen valamennyi törvényre. Mivel az alkotmánymódosító törvények is törvények, a hatáskör egyértelműen megállapítható. Ld. HALMAI (2011) i. m. 90.

<sup>1069</sup> VARGA Zs. (2015) i. m. 17., illetve 135.

hogya a vitatott rendelkezések az Alaptörvényben koherenzavarokat eredményeztek, amely sérti az Alaptörvény egységességének elvét. Az indítványozó ezen felül tartalmi kifogásokat is előterjesztett. A megjelölt okokra hivatkozva kérte az Alkotmánybíróságot a megtámadott rendelkezések megsemmisítésére.

Az Alkotmánybíróság visszatért a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban deklarált, az alkotmánymódosítás alkotmányossági szempontú, tartalmi vizsgálatát érintő elvekhez, majd a konkrét ügyet attól eltérőnek minősítette.<sup>1070</sup> Azt állapította meg, hogy

„az alkotmánybírósági határozat meghozatalakor az akkor hatályos Alkotmány nem tartalmazott szabályt az egyes rendelkezései és az azok módosítására irányuló szabályok alkotmányossági vizsgálata tárgyában, ezért a nemzetközi példák és a magyar Alkotmánybíróság saját korábbi gyakorlatát elemezve jutott arra a következtetésre, hogy az alkotmánybíróságok jellemzően tartózkodnak attól, hogy önmaguk állapítsák meg saját maguk számára az alkotmány-felülvizsgálatra vonatkozó hatáskört, és maguk határozzák meg azt a mércét, amelyet az alkotmánymódosítások felülvizsgálata és az új alkotmány elfogadása során alkalmaznak. Hangsúlyozta azt is, hogy más alkotmánybíróságok csak kifejezett alkotmányi rendelkezés esetén, vagy egészen kivételes esetekben (nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvekbe, illetve *ius cogens*-be ütközés esetén) látnak lehetőséget az alkotmány (alkotmánymódosítás) felülvizsgálatára.”<sup>1071</sup>

Ez az állítás azon oknál fogva nem helytálló, mert az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés normaszövege akként módosult, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és annak módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.

Az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyére tekintettel azt állapította meg, hogy az alkotmány *erga omnes* hatályú értelmezése ellenére sem léphet túl az alkotmány írott szövegén és értékrendjén, nevezetesen az értelmezési tartományán.

„Az Alkotmánybíróság hatáskörének az alkotmány (és az alkotmánymódosítás) felülvizsgálatára való kiterjesztése ellen szóló egyik legfon-

<sup>1070</sup> VINCZE (2013) i. m. 5.

<sup>1071</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [35].

tosabb érv változatlanul az, hogy az Alkotmánybíróság nem alkothatja, és nem is változtathatja meg az alkotmányt, amelyet védeni hivatott, és amelyet mérceként kell alkalmaznia a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során. Az Alkotmánybíróság működése során mindvégig következetesen elhatárolódott az alkotmány, annak módosításai és egyes rendelkezései vizsgálatától. A hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom. Ebből következően nem vonja hatáskörébe az alkotmányt és az azt módosító új normák felülvizsgálatát kifejezett felhatalmazás nélkül. Demokratikus jogállamban az Alkotmánybíróságnak erős alkotmányvédő szervként kell működnie, éppen az alkotmány (Alaptörvény) és az állampolgárok alkotmányos jogainak a védelme érdekében. De az Alkotmánybíróság nem egyszerűen védi és értelmezi az alkotmányozó hatalom által elfogadott alkotmányt, hanem annak – úgy is mint az alkotmányozó hatalom akaratának – a leghatékonyabb érvényesítője is azáltal, hogy utólagos normakontroll esetén a jogszabályok, illetve alkotmányjogi panasz esetén a bíróságok döntéseinek alkotmányosságát felülvizsgálja, és alkotmányellenesség esetén megsemmisíti azokat.”<sup>1072</sup>

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosa előterjesztését nem tartotta megalapozottnak, az Alaptörvény negyedik módosítására figyelemmel – amely kifejezetten csak a formai felülvizsgálatot tette lehetővé – hatásköre hiányát állapította meg, és visszautasította az indítványt. Szükséges azonban hozzátenni, hogy a határozat rendkívül megosztotta az alkotmánybírákat, négyen párhuzamos indokolást, szintén négyen pedig különvéleményt<sup>1073</sup> fűztek hozzá.

Az Alkotmánybíróság fenti határozatából az a következtetés vonható le, hogy mivel az alkotmányozó hatalom konstituáló jellegű – nevezetesen meghatározza a társadalmi berendezkedés alapvető szabályait, köztük a hatalommegosztásban részt vevő állami szervek felépítését, egymáshoz való viszonyát –, vele szemben a konstituált intézmények között nem találhatunk egyensúlyt. Elvileg tehát nem létezik olyan korlát, amely az alkotmányozó hatalom tevékenységét ellensúlyozná. A bíráskodás funkcióját ellátó szervek, azaz a bíróságok, és közvetve az

<sup>1072</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [36]–[37]; 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [53].

<sup>1073</sup> Nevezetesen Bragyova András, Kiss László, Lévy Miklós és Stumpf István, akik az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálhatósága mellett érveltek különvéleményeikben. 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [93]–[186].

Alkotmánybíróság, nem jogosultak ennek tükrében az alkotmányozó hatalom tartalmi felülvizsgálatára, ebben a tekintetben az alkotmányozó hatalom korlátlan.<sup>1074</sup> Azonban maga a testület emelte ki határozatában, hogy a nemzetközi szerződések és az uniós normák az Alaptörvény E) és Q) cikke következtében a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalmat is korlátozzák, amelyek az Európai Unió tagállami, valamint a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségekből – ideértve a nemzetközi *ius cogens* szabályait is – származnak.<sup>1075</sup>

Ami a korábbi határozatokra való hivatkozást illeti, az Alkotmánybíróság egy későbbi határozata egy új doktrínát fogadott el, amelyben kifejtette, hogy a korábbi Alkotmányon alapuló határozatokban deklarált elvi megállapítások felhasználása megkívánta az Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak tartalmi összevetését és mérlegelését az Alaptörvény értelmezési szabályaira is figyelemmel. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ezen összevetés eredményeként az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolnia kell, a felhasználhatóságot – nevezetesen az Alaptörvény Alkotmánnyal azonos vagy hasonló tartalmú rendelkezéseinek és értelmezéseinek elemzését<sup>1076</sup> – pedig mindig esetről esetre, a konkrét ügy tekintetében vizsgálja.

„Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése.”<sup>1077</sup>

<sup>1074</sup> CSINK (2014) i. m. 38–39.

<sup>1075</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [46]. Ez a megállapítás is jelentősen megosztotta az alkotmánybírákat: Juhász Imre és Pokol Béla alkotmánybírák szerint az alkotmányozó hatalommal szemben nem léteznek ilyen korlátok, míg Salamon László alkotmánybíró álláspontja azt tükrözi, hogy a nemzetközi jog korlátozó szerepe legfeljebb közvetett lehet. Vö. 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [56], Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása; 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [68], Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása; 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [90], Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

<sup>1076</sup> 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40].

<sup>1077</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32].

Ezen új doktrínával az Alkotmánybíróság – sokak által kritika tárgyává tett – aktivista korszaka érdemben lezárult.

Az Alkotmánybíróság 2010 után sajátos helyzettel szembesült, nevezetesen hogyan lehet az alkotmányosság értékeit érvényre juttatni az alkotmányozó hatalommal szemben. A 12/2013. (V. 24.) AB határozattal az Alkotmánybíróság az alkotmányozóval meglévő konfliktusokat a továbbiakban nem kívánta felvállalni, folytatni,<sup>1078</sup> noha az Alkotmánybíróság egyes tagjai ezzel ellentétes álláspontot képviseltek.

Kiss László alkotmánybíró az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatósága mellett érvelt. Álláspontja szerint az alapvető jogok biztosa indítványára az Alkotmánybíróságnak a kihirdetésre visszaható hatállyal meg kellett volna semmisítenie a megtámadott rendelkezéseket. Kiemelte, hogy a 61/2011. (VII. 13.), valamint a 45/2012. (XII. 29.) AB határozattal tisztázni kellett volna a viszonyt, különösen azokkal a megállapításokkal, amelyek az alkotmányozás instrumentalizálásától óvtak, vagy a hatalommegosztás elvét veszélyeztették. Az alkotmánybíró különvéleményében rögzítette, hogy Magyarországon az Alkotmánybíróság rendelkezik a végső alaptörvény-értelmezés monopóliumával, amelyből az alaptörvény-módosítások teljes körű felülvizsgálhatósága egyenesen következik, és amennyiben Alaptörvénybe ütközik egy alaptörvény-módosítás, azt az Alkotmánybíróságnak meg kell semmisítenie.<sup>1079</sup> Stumpf István alkotmánybíró nézete szerint a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat tartalmi követelményeket fogalmazott meg az Alaptörvény módosításával szemben, amelyet az Alkotmánybíróságnak a konkrét határozata meghozatala során figyelembe kellett volna vennie, és le kellett volna folytatnia az érdemi felülvizsgálatot.<sup>1080</sup> Holló András alkotmánybíró szerint ha a jogalkotó egy Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek minősített jogszabályt emel az Alaptörvénybe, alkotmánysértő rendelkezés kerül a jogrendszer csúcsát képező normába. Ennek ellenére álláspontja szerint az alkotmány alkotmányosságát az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül, viszont az alkotmányozási eljárás során szerephez kell jutnia, mivel a testület feladata, hogy tükröt tartson az alkotmányozó hatalom felé, ha az alkotmányban visszásságot észlel. Ezt az ellentmondást az Alkotmánybíróságnak kell jeleznie, ezt követően az alkotmányozó hatalmat terheli a felelősség.<sup>1081</sup>

<sup>1078</sup> VINCZE (2013) i. m. 5.

<sup>1079</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [116]–[156].

<sup>1080</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [157]–[185].

<sup>1081</sup> <https://tinyurl.com/8j36nn2s>



### 3. Összegzés

Az alkotmányozó hatalom felülvizsgálatának témaköre – az alkotmányértelmezéshez hasonlóan – meglehetősen érzékeny terület, minden szempontból. Nagyon sok eltérő nézőpont van, amely ennek megítélését befolyásolja, emiatt nagyon eltérő álláspontok érvényesülnek a jogirodalomban, az alkotmánybíróságok gyakorlatában, az egyes alkotmánybírák állásfoglalásaiban is. Vannak olyan alkotmánybíróságok, amelyek elutasítják az alkotmánymódosítások alkotmányossága vizsgálatának realizálását, úgy mint a francia Alkotmánytanács, valamint az ír Legfelső Bíróság, de ismert az olyan alkotmánybírószági gyakorlat is, amely a legszélesebbre nyitja az alkotmányozó hatalom felülvizsgálata lehetőségének kapuját, erre a kelsen-i modellt követő alkotmánybíróságok közül a dél-afrikai alkotmánybíróság említhető példaként, ahol egyenesen a testület alkotmányos kötelezettsége az alkotmánymódosítások alkotmányosságának vizsgálata. Ezen kívül az amerikai modell legfelső bíróságai, különösen az indiai Legfelső Bíróság – a *basic structure* fogalmába tartozó elvek kiterjesztő értelmezésével – rendelkezik hasonlóan széles hatáskörrel. A Német és az Osztrák Szövetségi, valamint a Török Alkotmánybírószág pedig konkrét alkotmányi felhatalmazás hiányában vizsgálta tartalmilag is az alkotmánymódosításokat, a *Bundesverfassungsgericht* az örökkévalósági klauzulák, míg a *Verfassungsgerichtshof* a *leitender Grundsatz* és a *Gesamtänderung* egyes esetekben történő értelmezése következtében. Azt azonban hozzá kell tenni, hogy az utóbb említett alkotmánybírószágok egy konkrét esetben sem mondták ki egy alkotmánymódosítás alkotmányellenességét, egyetlen kivételt képez e megállapítás alól a Török Alkotmánybírószág ún. „fejkendő”-döntése. Általános tendenciaként az állapítható meg tehát, hogy két, egymással konkuráló gyakorlat különböztethető meg, egyrészt az adott állam alkotmánya állapítja meg az alkotmánybírószág alkotmány(módosítás)-felülvizsgálati jogát, másrészt az alkotmányvédő szerv – konkrétan nevesített alkotmányi felhatalmazás nélkül – terjeszti ki hatáskörét az alkotmány felülvizsgálatára. A vizsgálat tárgyát képező, bemutatott alkotmánybírószágok tekintetében inkább az utóbbi gyakorlat tekinthető elterjedtebbnek.

Magyarország viszont a francia Alkotmánytanácshoz hasonlóan meglehetősen szigorú, tartózkodó álláspontot képvisel. Bár ugyan az Alkotmánybírószág hozott olyan határozatokat, amelyek bizonyos szempontból lehetővé tették

volna az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatát is,<sup>1082</sup> azonban a negyedik Alaptörvény-módosítás tárgyában meghozott 12/2013. (V. 24.) AB határozata kifejezetten azt deklarálta, hogy az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóságára csak és kizárólag közjogi érvénytelenség esetén kerülhet sor, tartalmi szempontú felülvizsgálatnak, az egyes jogfogalmak kiterjesztő értelmezésének nincs helye.

Álláspontom szerint azonban az alkotmányosság egy olyan lényegi (természetjogi) maggal rendelkezik,<sup>1083</sup> amelynek megsértése – legyen szó akár alkotmánymódosítással is – alaptörvény-ellenességet eredményez. Továbbá szükségesnek tartom a hatalmi ágak megosztásának tényleges megvalósulásához azt, hogy egy független (természetjogi gondolkodásmódot képviselő) jogtudósokból álló grémium – hívjuk ezt akár alkotmánybírósnak – kontrollt gyakoroljon az alkotmányozó hatalom felett.

<sup>1082</sup> E helyen elsődlegesen a 1260/B/1997. AB határozatban és a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban foglaltakra szükséges utalni. A 1260/B/1997. AB határozattal az Alkotmánybíróság egy olyan kiskaput hagyott nyitva, amelynek keretében egy alkotmánymódosító törvény jövőre szóló hatályba léptetése esetén megállapíthatja hatáskörét a felülvizsgálatra, és egy alkotmányellenes alkotmánymódosító törvény megsemmisítésére. A 45/2012. (XII. 29.) AB határozat pedig megsemmisítette az Átmeneti rendelkezések támadott szakaszait tekintettel arra, hogy az indítványban támadott rendelkezések nem kapcsolódtak az Alaptörvény hatályba lépéséhez, így az Országgyűlés e szabályok Ár-be foglalásával túlterjeszkedett az Alaptörvény által meghatározott jogalkotói felhatalmazáson. Ez utóbbi határozat alapján nyílhatalom volt meg az ajtó az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálata előtt.

<sup>1083</sup> Bragyova András ezt akként értékeli, hogy még az Alaptörvénynek is vannak megváltoztathatatlan normái, amelyből az következik, hogy az Alkotmánybíróság mind az alkotmánymódosítás eljárás szabályszerűségét, mind pedig az alkotmánymódosítás tartalmi alkotmányosságát is vizsgálhatja, és ha a testület arra a megállapításra jut, hogy az alkotmánymódosítás az alkotmány megváltoztathatatlan rendelkezéseibe ütközik, ki kell mondania az alkotmányellenességet, és meg kell semmisítenie azt. Ld. BRAGYOVA–GÁRDOS–OROSZ i. m. 62.



## VII. FEJEZET

# HATÁSKÖRI BÍRÁSKODÁS

A hatásköri bíráskodás feladatköre az alkotmányos szervek közötti hatásköri konfliktusok feloldására irányul, amelynek célja ebből következően a hatalmi ágak megosztása elvének érvényesítése, a fékek és egyensúlyok rendszerének működésben tartása, valamint az autonómiák védelme. Ennek segítségével biztosítható ugyanis az állami szervek közötti egyensúly és az együttműködés fenntartása. A hatalmi ágak megosztásából következik, hogy az állampolgárok napi ügyeit intéző bíróságoknak és közigazgatási hatóságoknak nem lehet közös felettek szervük, így a köztük kialakuló hatásköri viták elbírálására speciális eljárási szabályokat kell megfogalmazni, egy külön hatásköri bíróságot kell létrehozni, vagy az alkotmánybíróságot feljogosítani e kérdések eldöntésére.<sup>1084</sup>

E hatáskör a központi, a regionális és a helyi közhatalmi szervek közötti viszonyok, valamint a föderális struktúrák hatalomgyakorlása rendezésének eszköze, az egyes állami szerveket megillető jogok és kötelezettségek tisztázásával, más állami szerv jogszabályba ütköző módon történő beavatkozásának megakadályozásával. Az államhatalmi egyensúly fenntartása tehát horizontális (központi szervek egymás között, akár jogalkotói kompetenciák gyakorlása során) és vertikális síkon (központi szervek és helyi önkormányzatok vagy a szövetség és tartományok között) egyaránt felmerülhet.<sup>1085</sup> Ugyan e hatáskörrel unitárius és föderális államok alkotmánybíróságai is rendelkeznek, igazán kitüntetett, meghatározó jelentősége a föderális államokban mutatkozik.

A hatásköri vita absztrakt és konkrét is lehet, előbbi esetben a jogvita alapja maga a jogszabály, és normakontroll eljárás keretében dönt az alkotmánybíróság a hatásköri összeütközésről; utóbbi esetben pedig egy egyedi közjogi ügy képezi a testület eljárásának alapját. További megkülönböztetés a hatásköri jogvita jellegét tekintve tehető, amely pozitív és negatív lehet. Pozitív hatásköri

<sup>1084</sup> SZABÓ I. i. m. 237.

<sup>1085</sup> DE VISSER i. m. 234.

ütközés esetén több alkotmányos szerv is úgy ítéli meg, hogy jogosult az adott ügyben eljárni, negatív hatásköri összeütközés esetén pedig több szerv akként vélekedik, hogy nincs hatásköre a konkrét ügyet elbírálni. Ha az alkotmány alapján a konfliktus feloldható, az alkotmánybíróság határoz az eljárásra jogosult szerv kijelöléséről.

## 1. Nemzetközi kitekintés

### 1.1. Ausztria

Az osztrák alkotmánybíráskodásban a hatásköri konfliktusok független szerv általi rendezése iránti igény már a XIX. században megjelent, nevezetesen az 1867. évi alaptörvénybe iktatott, működését ténylegesen 1869-ben megkezdő Birodalmi Bíróság képében, amelynek egyik jelentősebb feladata a hatásköri összeütközések feloldása volt.<sup>1086</sup> Az 1920. évi alkotmány megőrizte, átvette a korábbi szabályozást, a későbbi módosítások csupán pontosításokat eszközöltek. A normaszöveg értelmében az Osztrák Alkotmánybíróság dönt a bíróságok és közigazgatási hatóságok között; a közigazgatási bíróság és az összes többi bíróság, különösen a közigazgatási bíróság és maga a *Verfassungsgerichtshof*, valamint a rendes bíróságok és az egyéb bíróságok között; ezen kívül a tartományok egymás közötti, valamint valamely tartomány és a szövetség között felmerült pozitív és negatív hatásköri összeütközésekben.<sup>1087</sup>

A bírósági szervezeten belül abban az esetben jelentkezhetnek hatásköri jogviták, ha a rendes bírósági szervezet mellett különbíróságok is működnek. A rendes bíróságokhoz tartozó két bírói fórum közötti hatásköri vitát ugyanis a közös felettes bíróság, a Szövetségi Legfelső Bíróság el tudja bírálni. A külön bíróságok – így a közigazgatási bíráskodás vagy a munkaügyi bíráskodás, illetve a Menekültügyi Bíróság (*Asylum Court*) – lényege, hogy nem tartoznak a rendes bírósági szervezetbe, ekképp kialakulhatnak hatásköri összeütközések a rendes bíróságokkal, vagy éppen egymás között is, amely vitákat külön bíróság, illetve az alkotmánybíróság bírálhatta el. További érdekes szabály még az alkotmánybíróság és más bíróságok közötti hatásköri jogviták eldöntése, amelyekre külön hatásköri bíróságot nem hoztak létre, ezeket maga a testület döntötte

<sup>1086</sup> SZABÓ I. i. m. 229.

<sup>1087</sup> Osztrák Alkotmány 138. cikk a)–c) pontjai.

el.<sup>1088</sup> Az osztrák alkotmánybíraskodásban összességében azonban a hatásköri bíraskodás két típusa különböztethető meg, egyrészt a fent részletezett, szűkebb értelemben vett hatásköri összeütközés feloldására irányuló eljárás, másrészt az 1925 óta érvényesülő, a szövetségi egyensúly biztosítására szolgáló szövetségi döntőbírói funkció, azaz a jogalkotási hatáskörök megosztása tárgyában hozott törvények feletti előzetes normakontroll gyakorlása.

Az alkotmány 138. cikk (1) bekezdés a) pontjában szabályozott, a bíróságok és közigazgatási hatóságok között felmerülő hatásköri összeütközés esetén kizárólag addig nyújtható be az indítvány, amíg az alapügyben érdemi határozat nem született. A kérelmet a szövetség vagy valamely tartomány legfelső közigazgatási szerve, hatósága terjesztheti elő, amely az összeütközésről való hivatalos tudomásszerzéstől számított négy héten belül nyújtható be. E határidő eredménytelen eltelte azzal a jogkövetkezménnyel jár, hogy automatikusan a bíróság hatáskörébe fog majd tartozni az alapügy eldöntése. Amennyiben közigazgatási hatóság terjesztette elő az indítványt, ennek tényéről haladéktalanul értesítenie kell az illetékes szerveket, bíróságokat, amely szervek a *Verfassungsgerichtshof* határozataig felfüggesztik az alapeljárást.<sup>1089</sup>

Az alkotmány 138. cikk (1) bekezdés b) pontja szerinti esetben a testület csupán azon ügyekben járhat el, amelyekben az akár pozitív, akár negatív hatásköri jogvitában érintett közigazgatási bíróság vagy rendesbíróság az ügy érdemében még nem határozott. Ellenkező esetben a bíróság döntése érvényes, hatályos marad. Amennyiben viszont az Osztrák Alkotmánybíróság lefolytathatja az eljárást, az alapeljárás felfüggesztésre kerül, és a testület beszerzi a hatásköri összeütközésben részes bíróság, közigazgatási hatóság, vagy az alapügyben résztvevő felek nyilatkozatát, utóbbiak egyébként kötelesek is nyilatkozatot tenni.<sup>1090</sup> A felfüggesztés ideje alatt az illetékes bíróság elrendelheti a végrehajtás, biztosítási intézkedés, valamint ideiglenes intézkedés elhalasztását.<sup>1091</sup> Az alapügyben részes feleket idézni kell a meghallgatásra, azonban a jogvitában érintett hatóságok – ideértve a bíróságokat is – belátásuk szerint vehetnek részt a meghallgatáson.<sup>1092</sup>

Az alkotmány 138. cikk (1) bekezdés c) pontja alapján az érintett kormányok terjeszthetik elő indítványukat a hatásköri összeütközésről történő

<sup>1088</sup> SZABÓ I. i. m. 237. 1064. lj.

<sup>1089</sup> Osztrák Abtv. 42. § (1)–(5) bekezdései.

<sup>1090</sup> Osztrák Abtv. 43. § (1)–(5) bekezdései.

<sup>1091</sup> Osztrák Abtv. 44. §.

<sup>1092</sup> Osztrák Abtv. 45. §.

tudomásszerzéstől számított négy hónapon belül. A *Verfassungsgerichtshof*hoz való fordulás a közigazgatási hatóságok előtt folyamatban lévő eljárás felfüggesztését eredményezi.<sup>1093</sup> Negatív hatásköri jogvita esetén az a fél, akinek a kérelmét elutasították, jogosult indítványt benyújtani határozat meghozatala iránt. Ilyenkor az Osztrák Alkotmánybíróság a kérelmezőt, valamint az érintett tartományi és/vagy szövetségi kormányt idézi a meghallgatásra.<sup>1094</sup>

Mindhárom fentiekben kifejtett esetben a *Verfassungsgerichtshof* nemcsak arról határoz, hogy mely szerv, hatóság rendelkezik hatáskörrel, hanem bizonyos esetekben jogosult bármely, a testület döntésével ellentétes aktust megsemmisíteni, akár a rendesbíróság határozatát is. Ez utóbbi jogosítvány különösen nagy felhatalmazást jelent az alkotmánybíróság részére, kiváltképp a bírói kezdeményezések tekintetében érvényesülő, meglehetősen alacsony ügyszámok tükrében.<sup>1095</sup>

Az alapügyben részes fél is terjeszthet elő indítványt a pozitív és a negatív hatásköri összeütközés megszüntetése iránt, ha a közigazgatási hatóságok, illetve a rendes vagy különbíróságok részére nyitva álló négyhetes határidőn belül nem került benyújtásra ilyen jellegű beadvány. Ebben az esetben a fél számára további négy hét áll rendelkezésre az indítvány előterjesztése érdekében.<sup>1096</sup> Az Osztrák Alkotmánybíróság a fél által benyújtott kérelem esetén rendelkezhet az eljárás során felmerült költségekről. Amennyiben az alapügyben részes fél terjesztett elő kérelmet a hatásköri jogvita megoldása érdekében, és az indítvány megalapozottnak bizonyult, nevezetesen a *Verfassungsgerichtshof* arra a következtetésre jut, hogy a hatóság helytelenül állapította meg hatáskörét vagy annak hiányát, kötelezheti a „pervesztes” szervet a fél oldalán felmerült költségek megfizetésére. A költségek azonban a kérelmező fél terhén maradnak, ha indítványát a személyes meghallgatás előtt visszavonta.<sup>1097</sup>

Tekintettel arra, hogy az Osztrák Alkotmánybíróság a szövetségen belüli egyensúly őre, ekképp szövetségi bíróságnak is minősíthető. A szövetségi kormány vagy valamely tartományi kormány kérésére a *Verfassungsgerichtshof* ugyanis megállapítja, hogy a törvényhozás vagy a végrehajtás aktusa a szövetség vagy a tartomány hatáskörébe tartozik-e.<sup>1098</sup> Amennyiben törvényhozási aktus

<sup>1093</sup> Osztrák Abtv. 43. § (1)–(4) bekezdései.

<sup>1094</sup> Osztrák Abtv. 50. § (1)–(2) bekezdései.

<sup>1095</sup> BEZEMEK i. m. 8.

<sup>1096</sup> Osztrák Abtv. 48. §.

<sup>1097</sup> Osztrák Abtv. 51–52. §-ai.

<sup>1098</sup> Osztrák Alkotmány 138. § (2) bekezdése.

a hatásköri jogvita tárgya, a kérelemnek tartalmaznia kell a törvénytervezetet, amely a jogalkotó szándékát hivatott kifejezni.<sup>1099</sup> Hangsúlyozandó, hogy ez a hatáskör csak törvényjavaslatok vonatkozásában értelmezhető, tekintettel arra, hogy ha a vitatott törvény vagy más aktus elfogadásra, kihirdetésre került, az alkotmánybíróság a kérelmet elfogadhatatlannak minősíti, az indítványt visszautasítja. Végrehajtási aktus esetén különbséget tesz a VfGG végrehajtási szabály és konkrét végrehajtási intézkedés között: előbbi esetben a kibocsátani szándékozott szabályozást, valamint a kibocsátó szervet kell megjelölni, utóbbi esetben a konkrét ügyet és a végrehajtásért felelős hatóság nevét kell feltüntetni.<sup>1100</sup> A *Verfassungsgerichtshof* határozatát nyilvános meghallgatás után hozza meg, amelyre a testület a Szövetségi Kormányt és valamennyi tartományi kormányt idézi azzal, hogy a meghallgatáson való részvételükről szabadon dönthetnek. A meghallgatás kitűzésével egyidejűleg a testület felhívja azon kormányokat, akik a vonatkozó határidőben nem nyújtottak be indítványt, hogy legkésőbb a meghallgatás határnapja előtt egy héttel írásbeli állásfoglalást terjeszthetnek elő. A *Verfassungsgerichtshof* döntését összefoglalja, kivonatolja (*Rechtssatz*), amelynek hivatalos közlönyben történő kihirdetéséről a kormányfő haladéktalanul intézkedik.<sup>1101</sup> Ez az állásfoglalás mindenkit egyaránt kötelez, még magát az Osztrák Alkotmánybíróságot is, ebből következően ugyanolyan joghatást eredményez, mint egy alkotmányos rendelkezés, annak „autentikus értelmezésének” tekinthető.<sup>1102</sup>

A *Verfassungsgerichtshof* ügyforgalmi adataiból az állapítható meg, hogy bármennyire is nagy múltra tekint vissza a hatásköri összeütközések megszüntetésére irányuló eljárás, az alkotmányjogi panaszhoz, valamint az absztrakt és konkrét normakontrollhoz képest jelentősen eltörpül az ilyen ügyek száma, az alkotmány 138. cikk (2) bekezdése szerinti jogvita feloldása tekintetében 1999 óta egyáltalán nem érkezett indítvány, míg a VG 138. cikk (1) bekezdésében szabályozott esetekben 1 és 17 közötti amplitúdóban mozog általában a kérelmek száma.<sup>1103</sup>

<sup>1099</sup> Osztrák Abtv. 54. §.

<sup>1100</sup> Osztrák Abtv. 55. §.

<sup>1101</sup> Osztrák Abtv. 56. § (1)–(4) bekezdései.

<sup>1102</sup> VfSlg 3055/1956.

<sup>1103</sup> E megállapítás alól kivételt képez az 1997. és a 2019. év, amikor 26, illetve 24 beadvány érkezett az Alkotmánybírósághoz. <https://tinyurl.com/mryscetx>



## 1.2. Németország

Ausztriához hasonlóan Németországban és elődállamaiban is ismeretes volt a hatásköri összeütközések feloldására irányuló eljárás, a német alkotmányjognak már a XIII. század óta szerves részét képezi. A worms-i Reichstag során elfogadott Ewige Landfriede betartatására létrehozott *Reichskammergericht*, valamint az 1849. március 28. napján elfogadott frankfurti *Reichsverfassung* egyaránt rendelkezett e feladatköréről.<sup>1104</sup> 1867 és 1918 között a szövetség és a tagállamok, valamint a tagállamok egymás tekintetében felmerült hatásköri jogvitáinak elbírálására még nem állítottak fel különbírárságot, hanem a tagállamok közösségét képviselő Szövetségi Tanács döntötte el ezen vitákat. A weimari birodalmi alkotmány 1919 után létrehozta a Német Birodalom Állambíráóságát (*Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich*), amelynek egyik fő feladatát az előbb említett hatásköri viták megoldása képezte.<sup>1105</sup>

A *Grundgesetz* 93. cikk (1) bekezdés 1. pontja alapján a *Bundesverfassungsgericht* dönt az alaptörvény értelmezésével kapcsolatos vita esetén, valamely legfelső szövetségi szerv vagy más érdekeltek jogai és kötelezettségei terjedelme tekintetében, ha a szervek és az érdekeltek a *Grundgesetz*, illetve valamely legfelső szövetségi szerv ügyrendje (*Geschäftsordnung*) értelmében saját jogokkal rendelkeznek (*Organstreit*). Ugyan a bonni alaptörvény ezen jogszabályhelye jogokról beszél – mint a perbeli legitimáció, a perbeli érintettség fontos elemei –, amelyek azonban nem alanyi, szubjektív jogok, hanem objektív természetű hatáskörök és jogállások, amelyek annak következtében válnak valamely intézmény jogosultságává, hogy létük vagy terjedelmük vitatottá válik két alkotmányos szerv között.<sup>1106</sup> Az *Organstreit* így egy kontradiktórius eljárásnak tekinthető, amely az érintett szervek között alkotmányjogi jogviszonyt feltételez.<sup>1107</sup> E hatáskör ezen alkotmányjogi jogviszony részes feleinek egymáshoz való viszonyát, hatásköreinek elhatárolását hivatott szolgálni, amellyel összefüggésben alkotmányosan elbírálhatók az érintett központi szerv aktusai, cselekményei.<sup>1108</sup> Az eljárás tárgya egy vitatott intézkedés vagy mulasztás

<sup>1104</sup> VINCZE (2009) i. m. 6. lj.

<sup>1105</sup> SZABÓ I. i. m. 237–238., 1065. lj.

<sup>1106</sup> BVerfGE 2, 143/152.

<sup>1107</sup> VINCZE (2009) i. m. 16.

<sup>1108</sup> BVerfG NJW 2002, 1559; BVerfGE 100, 266/268.

alkotmányosságának vagy alkotmányellenességének megállapítása,<sup>1109</sup> ez – mint korábban kifejtettem – nem tekinthető szűk értelemben vett normakontrollnak. Az *Organstreitverfahren*ben az alkotmányos szervek perképesek, nevezetesen azon szervek, amelyek önálló jogokkal bírnak az alaptörvény vagy ügyrendjük alapján. Az alkotmányos szervek fogalma tágabb kört ölel fel, ugyanis nemcsak az államfő, a kormány és a parlament két kamarája – bár ugyan a BVerfGG kifejezetten akként rendelkezik, hogy kizárólag ezen intézmények lehetnek felek az eljárásban<sup>1110</sup> –, hanem többek között az egyes bizottságok, a frakciók,<sup>1111</sup> a képviselők,<sup>1112</sup> pártok is ide tartozhatnak. A perképesség követelményének nem csupán az előterjesztő tekintetében kell érvényesülnie, hanem a kérelmezett szervvel szemben is irányadó.<sup>1113</sup> Az írásos beadvány akkor fogadható be, ha pontosan meghatározza, hogy a kérelmezett által elfogadott norma vagy aktus megsértette, vagy közvetlenül veszélyeztette az indítványozó (vagy egyik szerve) *Grundgesetz*ben deklarált jogosítványait, kötelezettségeit. Meg kell jelölni továbbá azon alaptörvényi rendelkezést, amelyet a kérelmező álláspontja szerint a másik szerv normatív intézkedése megsértett. Az *Organstreitverfahren* lefolytatására irányuló kérelmet az aktusról való tudomásszerzéstől számított hat hónapon belül kell benyújtani, amely határidő az indítvány módosítására is megfelelően alkalmazandó.<sup>1114</sup> Amennyiben e határidő a kifogásolt jogszabály hatályba lépése előtt lejárt, az indítvány a hatálybalépéstől számított három hónapon belül még előterjeszthető.<sup>1115</sup> A *Bundesverfassungsgericht* a hatásköri összeütközés feloldása iránti eljárás megindulásáról tájékoztatni köteles az államfőt, a *Bundestagot*, a *Bundesratot*, valamint a Szövetségi Kormányt.<sup>1116</sup> Az eljárásba minden esetben becsatlakozhatnak az indítványozásra jogosult szervek, személyek, még az előterjesztésre vonatkozó hathónapos határidőn túl is, amennyiben a Szövetségi Alkotmánybíróság döntése kihatással lehet hatáskörére, illetékességére. Ez a valamelyik fél érdekében történő „perbeli beavatkozás” inkább jogi természetű lehet, e jogintézmény nem feltétlenül

<sup>1109</sup> Nem lehet a hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló eljárás tárgya véleménynyilvánítás, vagy egy konkrét kérdés megválaszolása, vö. BVerfGE 2, 143/168, BVerfGE 57, 1/4–8.

<sup>1110</sup> Német Abtv. 63. §.

<sup>1111</sup> Vö. BVerfGE 100, 266/270; BVerfGE 70, 324/351; BVerfGE 105, 197/220.

<sup>1112</sup> Vö. BVerfGE 62, 1/32; BVerfGE 90, 286/343; BVerfGE 100, 310/325ff.

<sup>1113</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1025–1026.; VINCZE (2009) i. m. 16.

<sup>1114</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1031.

<sup>1115</sup> Német Abtv. 64. § (1)–(4) bekezdései.

<sup>1116</sup> Német Abtv. 65. § (2) bekezdés.

politikai érdekek kifejezését hivatott szolgálni.<sup>1117</sup> Ezt támasztja alá azon eset, amely szerint egy politikai párt és a Bundestag közötti jogvitába a törvényhozó érdekében nem avatkozhat be egy másik politikai párt.<sup>1118</sup> A testület szóbeli meghallgatás nélkül határoz arról, hogy a kérelmezett által elfogadott törvény vagy aktus megsértette-e a *Grundgesetz* valamely, a határozatban egyértelműen megjelölt rendelkezését. A testület határozata rendelkező részében ezzel egyidejűleg egy törvény olyan pontjáról is dönthet, amely az alaptörvény érintett, ügyben alkalmazandó szakaszának értelmezése tekintetében releváns, és amelytől a testület érdemi határozata is függ.<sup>1119</sup>

A szövetségi bíróság funkciója keretében a Német Szövetségi Alkotmánybíróság az államszövetség és a tartományok közötti – főként hatásköri összetükközésekből eredő – alkotmány-és közjogi jogvitákat (*Bund-Länder-Streitigkeiten*) is elbírálja. Mind a Szövetségi Kormány, mind a *Landok* kormányai a *Bundesverfassungsgericht*hez fordulhatnak ebben a vonatkozásban.<sup>1120</sup> Ez két (gyakorlatilag három) esetben manifesztálódik, egyrészt a Szövetség és a tartományok jogaira és kötelezettségeire vonatkozó véleményeltérések kapcsán, különösen a szövetségi törvény tartományok által történő végrehajtása és a szövetségi felügyelet gyakorlása tekintetében, másrészt a szövetség és a tartományok, illetve az egyes tartományok között, valamint (harmadrészt) az egyes tartományokon belül kialakuló egyéb közjogi viták esetén, amennyiben más törvényes út nem áll nyitva,<sup>1121</sup> tartományok között és tartományban előforduló konfliktus esetén ilyen törvényes útnak tekinthető a tartományi alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége.<sup>1122</sup> Az eljárási szabályok tekintetében mindegyik esetben a fenti szabályok, rendelkezések alkalmazandók, veendő figyelembe, kivételt képez ez alól az előterjesztési határidők vonatkozásában az, hogy a *Bundesrat* határozatát mindössze egy hónapon belül lehet megtámadni.<sup>1123</sup> A *Bundesverfassungsgericht* a bonni alaptörvény 93. cikk (1) bekezdés 4. pontja szerinti egyéb közjogi jogvitákban egyrészt egy aktus megengedhetőségéről határozhat, másrészt kötelezheti a kérelmezettet, hogy elálljon egy aktusától, megváltoztassa, visszavonja, végrehajtsa vagy tűrje azt. Tartományon belüli egyéb közjogi vita esetén a testületnek rendelkeznie kell arról, hogy a másik

<sup>1117</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1032.

<sup>1118</sup> BVerfGE 20, 18/22ff.

<sup>1119</sup> Német Abtv. 66a–67. §.

<sup>1120</sup> Német Abtv. 68. § és 71. §.

<sup>1121</sup> Német Alaptörvény 93. cikk (1) bekezdés 3. és 4. pontja.

<sup>1122</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1039–1040., 1041.

<sup>1123</sup> Német Abtv. 70. §.

fél aktusa vagy mulasztása megsérti-e a *Land* alkotmányának szabályait, egyebekben az *Organstreit* eljárásban meghozott határozat tartalmi elemeit kell tartalmaznia a testület döntésének.<sup>1124</sup> Tartományban keletkező alkotmányjogi természetű hatásköri konfliktus megszüntetése tekintetében a szövetségi szintű *Organstreitverfahren* szabályai veendő figyelembe és alkalmazandók azzal, hogy kizárólag a legfelső szintű tartományi – törvényhozó és végrehajtó – intézmények és azok szervei lehetnek az eljárás érintettjei;<sup>1125</sup> az alkotmányossági vizsgálat mércéje a tartományi alkotmányjog, a *Grundgesetz* háttérnormaként vehető figyelembe;<sup>1126</sup> ezen kívül a benyújtás határideje vonatkozásában észlelhető kis eltérés, nevezetesen a BVerfGG akként rendelkezik, hogy a tartományi normák a hathónapos határidőtől eltérően is megállapíthatják az előterjesztés határidejét.<sup>1127</sup>

### 1.3. Olaszország

A hatásköri bíráskodásra Olaszországban egyrészt akkor kerülhet sor, ha az állami szervek közötti ütközésről beszélhetünk, amely jogviták a Parlament és a Kormány, az államfő és a Parlament, valamelyik bíróság és a Kormány, illetve valamelyik bíróság és a Parlament között fordulnak elő. A központi szervek közötti jogvita abban az esetben merülhet fel, amennyiben két intézmény kompetenciájába tartozó ügyben megállapítandó, ki gyakorolhatja az adott hatáskört. Az eljárás az érintett szerv kérelmére indul – amely a hivatalos közlönyben közzé is teendő –, amelynek tartalmaznia kell a konfliktussal kapcsolatos érvek összefoglalását, valamint a vitatott hatáskörre irányadó alkotmányos szabályozást. Az Olasz Alkotmánybíróság először zárt ülésen az indítvány megengedhetőségéről határoz *ordinanza* formájában. Ha a testület befogadhatónak tekinti a beérkezett kérelmet, megjelöli a hatásköri összetütközésben érdekelt szerveket, amelyek írásban benyújtott beadványukban kifejthetik álláspontjukat. A *Corte Costituzionale* a lefolytatott eljárás tükrében végső határozatában dönt a hatáskör gyakorlására jogosult szerv kijelöléséről.<sup>1128</sup>

<sup>1124</sup> Német Abtv. 72. § (1)–(2) bekezdései.

<sup>1125</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1041.

<sup>1126</sup> JARASS–PIEROTH i. m. 1042.

<sup>1127</sup> Német Abtv. 73–75. §.

<sup>1128</sup> EGRESI (2013B) i. m. 242.

Másrészt az alkotmány 134. cikk b) pontja értelmében az állam és a régiók, illetve az egyes régiók közötti hatásköri viták (*conflitti di attribuzioni*) sorolhatók ide: amennyiben egy régió kormánya a központi kormányzat vagy egy másik régió alkotmányban biztosított hatáskörét megsérti, a központi kormányzat és az érintett régió kormánya kérheti, hogy az alkotmánybíróság határozzon e kérdéskörben. Ugyanígy, a régió is kezdeményezheti a *Corte Costituzionale* eljárását, ha a központi kormányzat megsértette az alkotmány deklarálta hatáskörét. Mindkét esetben azonos az indítvány előterjesztésére nyitva álló határidő, nevezetesen a kifogásolt aktus kihirdetésétől, vagy az arról való tudomásszerzéstől számított 60 nap.<sup>1129</sup> Az érintett által benyújtott előterjesztésnek a fentiekől eltérően azt kell tartalmaznia, hogy ténylegesen mely konkrét hatáskörét, mely alkotmányos vagy alkotmánytörvényben rögzített szabályt sértették meg. Régió esetén a kérelem benyújtója a végrehajtó testület döntését követően a regionális kabinet elnöke; amennyiben az állam terjeszti elő az indítványt, a kormányfő, vagy az ügyben érintett miniszter. Az Olasz Alkotmánybíróság ilyenkor azt állapítja meg, hogy a vitatott hatáskör mely szinthez tartozik, amelynek jogkövetkezménye, hogy a másik fél részéről esetlegesen *ultra vires* kibocsátott aktust a testület megsemmisíti, csakúgy, mint az állami szervek között felmerült hatásköri összeütközés esetén.<sup>1130</sup> A vertikális hatásköri jogviták feloldásának hatásköre a *Corte Costituzionale* gyakorlatában az utóbbi években egyre jelentősebbé vált, különösen azt figyelembe véve, hogy a testület az alkotmány 134. cikk b) pontjából következően hatalmi ágak vertikális egyensúlyának legfőbb védelmezője.<sup>1131</sup>

#### 1.4. Spanyolország

A hatásköri bíráskodás – hasonlóan a korábbiakban vizsgált országokhoz – két szintjét különböztetik meg az alkotmány, valamint az LOTC által megállapított szabályok. Az alkotmány csupán az állam és az Autonóm Közösségek között, valamint az utóbbiak egymás között felmerülő hatásköri összeütközéseiről rendelkezik,<sup>1132</sup> ezt egészíti ki a LOTC azzal, hogy a testület elbírálja a központi

<sup>1129</sup> Olasz Abtv. (1953. évi LXXXVII. törvény) 38. cikk (1)–(2) bekezdés.

<sup>1130</sup> EGRESI (2013B) i. m. 242.

<sup>1131</sup> DE VISSER i. m. 238.

<sup>1132</sup> Spanyol Alkotmány 161. cikk (1) bekezdés c) pontja.

alkotmányos szervek között, illetve a helyi önkormányzatok védelmével összefüggő jogvitákat.<sup>1133</sup>

Az állami szervek tekintetében felmerült hatásköri összeütközés megszüntetése iránti eljárás keretében a Spanyol Alkotmánybíróság a Kormány és a Képviselői Gyűlés, a Szenátus, valamint a Bírói Hatalom Főtanácsa közötti jogvitákat bírálja el.<sup>1134</sup> Amennyiben az egyik intézmény azt állapítja meg, hogy az alkotmányban vagy organikus törvényben rögzített hatásköre sérelmet szenvedett, egy hónapon belül a cselekményt elvégző másik szervhez kell forduljon, kérve az érintett szervet, hogy vonja vissza aktusát. Ha a másik szerv közvetve vagy közvetlenül megtagadja a visszavonást, arra hivatkozva, hogy az alkotmányos és törvényi keretek betartásával járt el, a sértett szerv a nyilatkozat beérkezésétől számított további egy hónapon belül az alkotmánybírósághoz fordulhat. Az indítványban a kérelmező szervnek meg kell jelölnie azon rendelkezéseket, amelyek álláspontja szerint sérültek, és szükség esetén bizonyítékokat is bemutatathat.<sup>1135</sup> A *Tribunal Constitucional* a kérelmet érkezésétől számított 10 napon belül továbbítja a kérelmezett szerv részére azzal a felhívással, hogy egy hónapon belül terjessze elő bizonyítékait, nyilatkozatait. A testület ugyanezen dokumentumokat kézbesíti azon szerveknek, amelyek jogosultak ilyen hatásköri konfliktusba akár a kérelmező, akár a kérelmezett oldalán beavatkozni az eljárásba, amennyiben az eljárás kimenetele az ő hatáskörüket is érintené.<sup>1136</sup> A testület főszabály szerint egy hónapon belül határoz ebben az indítványozó által felvetett kérdésben. Ha a *Tribunal Constitucional* szerint határozata meghozatalához azonban további nyilatkozatok szükségesek, amelynek következtében az ügyintézési határidő eltelne, a testület egy alkalommal meghosszabbíthatja az eljárás határidejét legfeljebb 30 nappal. A Spanyol Alkotmánybíróság ügydöntő határozatában meghatározza a vitatott hatáskör jogos gyakorlóját, és ezen felül még meg is semmisítheti a helytelen hatáskörgyakorlás következtében kibocsátott aktusokat.<sup>1137</sup>

Pozitív és negatív hatásköri összeütközés fordulhat elő továbbá az állam és az Autonóm Községek szervei, intézményei között is, amely kétséget kizáróan az alkotmánybíróság egyik legvitatottabb hatásköre, tekintettel arra, hogy az alkotmány nem pontosította kellőképpen a normaszöveget, csupán alapelveket,

<sup>1133</sup> Spanyol Abtv. 2. cikk (1) bekezdés d) és d bis) pontja.

<sup>1134</sup> Spanyol Abtv. 59. cikk (1) bekezdés c) pontja.

<sup>1135</sup> Spanyol Abtv. 73. cikk (1)–(2) bekezdés.

<sup>1136</sup> Spanyol Abtv. 74. cikk.

<sup>1137</sup> Spanyol Abtv. 75. cikk (1)–(2) bekezdés.

irányelveket tartalmazott. Ebből következően az alkotmányfejlődés irányát a *Tribunal Constitucional* határozta meg, amely szerepét nem kizárólag az alkotmány védelmére korlátozta, hanem inkább annak kiterjesztő értelmezése mellett foglalt állást.<sup>1138</sup> Az állam és közösségei (főként Katalónia és Baszkföld) közötti egyensúlyt jogforrási szinten a fentiekhez hasonlóan az alkotmány rendelkezései, az autonóm területek statútumai, valamint az alkotmányerejű és rendes törvények hivatottak garantálni. Általános jelleggel megállapítható, hogy a hatásköri konfliktusok tárgya az állam vagy az Autonóm Község szervének döntése, határozata, aktusa vagy mulasztása lehet. Amennyiben ilyen jogvita bírósági eljárásban is felmerült, a bíróság köteles felfüggeszteni azt az eljárást. A Spanyol Alkotmánybíróság hatásköri vitában meghozott határozata *erga omnes* hatályú, mindenkire nézve kötelező.<sup>1139</sup>

Pozitív hatásköri összeütközés esetén a kormány két hónapon belül közvetlenül az alkotmánybírósághoz fordulhat, ha egy autonóm közösség aktusa ellentétes az alkotmánnyal vagy az autonómia hatalmi ágakra vonatkozó szabályozásával.<sup>1140</sup> Az állami szervek közötti hatásköri konfliktushoz hasonlóan az Autonóm Község először a(z autonómiai) kormánynak címzett beadványával a központi vagy területi hatósághoz kell forduljon az *ultra vires*nek tekintett aktus visszavonása, megsemmisítése iránt a tudomásszerzéstől számított két hónapon belül, megjelölve az alkotmány megsértett rendelkezéseit. Ha a másik érintett szerv egy hónapon belül közvetve vagy közvetlenül megtagadja a visszavonást, az Autonóm Község szerve az alkotmánybírósághoz fordulhat, igazolva, hogy a megelőző eljárás eredménytelennek bizonyult.<sup>1141</sup> A *Tribunal Constitucional* 10 napon belül tájékoztatja a Kormányt vagy az autonómia érintett szervét a hatásköri összeütközés tárgyában megindított eljárásról, amelyben felhívja a felet, hogy a 20 napos, meg nem hosszabbítható határidőn belül érdemi nyilatkozatot, érvelést tegyen, dokumentumokat csatoljon. A testület főszabály szerint haladéktalanul felfüggeszti a megtámadott aktus végrehajtását, de a kérelmezett szerv kérheti az aktus hatályban tartását; ennek eldöntése azonban az alkotmánybíróság diszkrecionális jogkörébe tartozik. Amennyiben erről a testület az eljárás megindulásától számított 5 hónapon belül nem határoz, indokolt végzést kell hoznia az aktus fenntartásáról vagy megszüntetéséről. Az alkotmánybíróság a felmerült hatásköri konfliktus ösz-

<sup>1138</sup> GUILLÉN López i. m. 541., 550.

<sup>1139</sup> Spanyol Abtv. 61. cikk (1)–(3) bekezdései.

<sup>1140</sup> Spanyol Abtv. 62. cikk.

<sup>1141</sup> Spanyol Abtv. 63. cikk (1)–(5) bekezdései.

szefoglalását, illetve az aktus hatályban tartásáról meghozott döntését a felek részére kézbesíti, valamint a hivatalos közlönyben (*Diario Oficial*) közzéteszi.<sup>1142</sup> Ha a *Tribunal Constitucional* szerint határozata meghozatalához további nyilatkozatok szükségesek, az erre vonatkozó határidő elteltét követő 15 napon belül kell meghoznia döntését. A Spanyol Alkotmánybíróság ügydöntő határozatában meghatározza a vitatott hatáskör jogos gyakorlóját, és ha lehetséges, meg is semmisíti a helytelen hatáskörgyakorlás következtében kibocsátott *ultra vires* aktusokat. Amennyiben viszont a vitatott hatáskörrel hatályos törvény rendelkezik, normakontroll eljárás (*acción de inconstitucionalidad*) kerülhet lefolytatásra.<sup>1143</sup>

Negatív hatásköri összeütközés esetén az állami szerv (vagy autonóm közösség) azon oknál fogva állapítja meg hatásköre hiányát, hogy az az autonóm közösség (illetve az állam vagy másik autonóm közösség) feladatát képezi. Ilyenkor az alapeljárásban kérelmet benyújtó természetes vagy jogi személy az illetékes minisztériumhoz terjeszthet elő közigazgatási jellegű jogorvoslatot. A másodfokú hatóság egy hónapon belül dönt arról, hogy eljárhat-e vagy sem: ha a megadott határidőn belül nem hoz határozatot, vagy azt állapítja meg, hogy nem járhat el, a fél a tudomásszerzéstől számított egy hónapon belül a *Tribunal Constitucional*hoz fordulhat.<sup>1144</sup> Az írásos beadványt a jogorvoslati út kimerítésének igazolásával együtt kell benyújtani. Amennyiben a testület arra a megállapításra jut, hogy a visszautasítás az alkotmány vagy a törvények eltérő értelmezésén alapul, az érkezéstől számított 10 napon belül indokolt végzéssel befogadhatónak minősíti az indítványt, amelyről valamennyi érintett szervet tájékoztatja, amely szervek egy hónapon belül terjeszthetik elő nyilatkozataikat.<sup>1145</sup> E határidő elteltét követő egy hónapon belül az alkotmánybíróság meghozza határozatát.<sup>1146</sup> Nemcsak az alapügyben részes fél, hanem a Kormány is előterjeszthet kérelmet negatív hatásköri összeütközés miatt a másodfokú hatóság elutasító határozatát követő legfeljebb egy hónapon belül, valamint utalnia kell azon alkotmányos és törvényi szabályozásra, amely megalapozza az autonóm közösség szervének hatáskörét. Az alkotmánybíróság ezt követően kézbesíti a kérelmet az autonóm közösség legfőbb végrehajtó szervének azzal, hogy egy hónapon belül nyilatkozzon arról. E határidő lejártát követő egy hónapon belül

<sup>1142</sup> Spanyol Abtv. 64. cikk (1)–(4) bekezdései; 65. cikk (2) bekezdése.

<sup>1143</sup> Spanyol Abtv. 65–67. cikk.

<sup>1144</sup> Spanyol Abtv. 68. cikk (1)–(3) bekezdései.

<sup>1145</sup> Spanyol Abtv. 69. cikk (1)–(2) bekezdése.

<sup>1146</sup> Spanyol Abtv. 70. cikk (1) bekezdése.



a testület meghozza érdemi határozatát, amelyben egyrészt megalapozottnak találhatja az indítványt, és határidő tűzésével kötelezi az autonómia szervét a feladat ellátására, vagy megalapozatlanság esetén elutasítja azt.<sup>1147</sup>

E hatáskör tekintetében fontos megjegyezni, hogy az Autonóm Községek kormányai általában – Katalónia és Baszkföld speciális politikai helyzete okán kivételt képez – csupán abban az esetben vitatják a nemzeti kormány beavatkozó aktusát, ha vezetésük eltérő politikai színezetű, tehát az Autonóm Községek többsége ténylegesen nem független a központi, országos szintű politikai pártoktól. Katalónia ezzel szemben a lehető legminimálisabbra csökkentette az alkotmánybíráshoz fordulások számát hatásköri összeütközés megszüntetése végett, Baszkföld függetlenségi törekvései pedig olyan mértékűnek bizonyultak, amely abban testesült meg, hogy kizárta magát a *Tribunal Constitucional* eljárásai alól, „Madrid szervének” minősítve azt. Egyebekben az állapítható meg, hogy ugyan a spanyol alkotmányjog tiszteletben tartotta az önkormányzatiság alapelvét, a területi alapú hatásköri jogviták keretében több alkalommal kifogásolták az autonóm községek, hogy az alkotmánybíráshoz határozatai korlátozzák az ő hatáskörük terjedelmét, amely az alapvető kormányzati feladatok ellátását befolyásolhatja.<sup>1148</sup>

Az 1999. évi VII. törvény bevezette a helyi önkormányzatok védelme érdekében kezdeményezett hatásköri jogviták elbírálásának intézményét. Erre akkor van lehetőség, ha az állam vagy az autonóm község által elfogadott jogszabály a helyi önkormányzat (község, város, tartomány) alkotmányban deklarált jogait sérti. Az eljárás megindításának előfeltétele, hogy az adott helyi önkormányzat képviselő-testülete abszolút többséggel meghozott határozatával intézkedjen annak kezdeményezéséről. Amennyiben e feltétel teljesül, az indítvány benyújtása előtt be kell szerezni az Államtanács (*Consejo de Estado*) vagy az autonóm község tanácsadó testületének véleményét, hogy az érintett helyi önkormányzat(ok) egy vagy több autonóm községhez tartozik-e.<sup>1149</sup> E vélemények a helyi önkormányzat jogait sértő jogszabály kihirdetésétől számított három hónapon belül szerzendők be. A helyi önkormányzat a vélemény beérkezését követő egy hónapon belül terjesztheti elő a kérelmet a Spanyol Alkotmánybíráshoz részére, igazolva az előfeltételek teljesítését, kifejtve jogi álláspontját.<sup>1150</sup> A testület indokolt végzéssel visszautasítja az indítványt, ha az

<sup>1147</sup> Spanyol Abtv. 71–72. §.

<sup>1148</sup> GUILLÉN López i. m. 551–554.

<sup>1149</sup> Spanyol Abtv. 75-2. - 75-3. cikke.

<sup>1150</sup> Spanyol Abtv. 75-4. cikke.

olyan hibákban, hiányosságokban szenved, amelyek orvosolhatatlanok, illetve ha a felvetett jogvita nyilvánvalóan alaptalan. Ellenkező esetben az alkotmánybíróság 10 napon belül kézbesíti a jogsértést megvalósító autonóm közösség, valamint a központi törvényhozó és végrehajtó szerveinek, amelyek álláspontjukat 20 napon belül kötelesek kifejteni. A *Tribunal Constitucional* ezen kívül az ügyben érdekelt feleket is tájékoztatja az eljárás megindulásáról – akik felhívásra nyilatkozatot tehetnek a megalapozott határozat meghozatala érdekében –, és a hivatalos közlönyben is közzéteszi azt. A Spanyol Alkotmánybíróság ebben az ügytípusban *erga omnes*, mindenkire nézve kötelező határozatával arról dönt, hogy a helyi önkormányzat alkotmányos jogai sérültek-e vagy sem, azzal, hogy amennyiben indokolt, elbírálja, hogy az adott hatáskör gyakorlására mely szerv jogosult, valamint rendelkezhet a jogsértéssel előidézett *de facto* és *de iure* helyzet jogi sorsáról. Amennyiben egyidejűleg a jogvita tárgyát képező törvény alkotmányossága is kérdésessé vált, a hatásköri összeütközés feloldását követően az alkotmánybíróság a teljes ülés elé utalhatja az ügyet, ha abban a kérdésben új határozat meghozatala szükséges.<sup>1151</sup> A *Tribunal Constitucional* gyakorlata ez utóbbi új területen – marginális jelentősége folytán<sup>1152</sup> – még nem igazán formálódott ki, a testület ezen szerepe még nem vált egyértelművé.<sup>1153</sup>

## 1.5. Dél-Korea

Amikor hatásköri konfliktus keletkezik az állam és egy helyi önkormányzat között az ellátandó feladatok és kötelezettségek tekintetében, az nemcsak a hatalmi ágak megosztásának alapelvét veszélyeztetheti, hanem hatással lehet valamennyi intézményre, sőt, hátrányosan befolyásolhatja az egyént megillető alapvető jogok gyakorlását is. Ebből következően a német minta alapján létrehozott dél-koreai alkotmánybíróság elbírálja az állami szervek – nevezetesen a Nemzetgyűlés, a Kormány, valamint a Nemzeti Választási Bizottság –, az állami és helyi önkormányzatok, valamint a helyi önkormányzatok egymás között felmerült hatásköri jogvitáit.<sup>1154</sup> Pozitív, illetve negatív hatásköri összeütközés megszüntetése iránt az érintett központi szerv vagy a helyi önkormányzat 60 napos szubjektív vagy 180 napos objektív – meg nem változtatható tartamú –

<sup>1151</sup> Spanyol Abtv. 75-5. cikke.

<sup>1152</sup> DE VISSER i. m. 238.

<sup>1153</sup> GUILLÉN LÓPEZ i. m. 541.

<sup>1154</sup> Koreai Alkotmány 111. cikk (1) bekezdés 4. pontja.

határidőn belül kérelmet nyújthat be az alkotmánybírósághoz, amennyiben az alkotmány vagy törvények garantálta jogköre sérelmet szenvedhetett. Az indítványnak az érintett szervek megjelölésén túl tartalmaznia kell magának a pozitív vagy negatív hatásköri jogvita leírását, valamint a kérelem indokait. Az alkotmánybíróság a hatásköri vitában összefüggő előterjesztés beérkezését követően hivatalból vagy az indítványozó kérelmére az ügydöntő határozata meghozataláig felfüggesztheti a kérelmezett vitatott aktusát. A testület mindenre nézve kötelező határozatával elbírálja a felmerült hatásköri jogvitát, illetve az eljárás tárgyát képező állami szerv vagy helyi önkormányzat hatáskörének terjedelméről is rendelkezik. Ezen kívül az alkotmánybíróság megsemmisítheti a kérelmezett hatásköri konfliktust eredményező döntését, vagy annak érvénytelenségét állapíthatja meg, amely azonban nem érinti a korábbiakban a vitatott aktus alapján már megtett intézkedések hatályát. Negatív hatásköri összeütközés esetén pedig a kérelmezett állami/önkormányzati szerv köteles a határozatban foglaltaknak megfelelően feladatát teljesíteni.<sup>1155</sup> Tekintettel azonban arra, hogy Dél-Korea nem szövetségi, hanem unitárius állam, az egyes hatalmi ágakra vonatkozó szabályokat az alkotmány megfelelően tartalmazza, így hatásköri összeütközés, konfliktus kevéssé fordul elő az alkotmánybíróság gyakorlatában.<sup>1156</sup> Ezt a megállapítást a testület ügyforgalmi adatai is alátámasztják, mivel működésének eddigi 33 évében mindösszesen 111 ilyen irányú indítvány érkezett, jelenleg pedig csupán 5 ilyen ügy van folyamatban; ezen számadatok nemcsak az alkotmányjogi panaszhoz, hanem a normakontrollhoz képest is eltörpülnek.

## 2. Magyarország

Az alkotmányjogi panaszhoz hasonlóan az Alkotmány nem rendelkezett a hatásköri bíraskodásról, ebből következően a régi Abtv. szabályaiból indulhatunk ki, amelynek 1. § f) pontja értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetése. Az Alkotmánybíróság működése kezdetén az akkor hatályos, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) is

<sup>1155</sup> Koreai Abtv. 61–67. cikkei.

<sup>1156</sup> GONZÁLEZ QUINTERO i. m. 14.

tartalmazott rendelkezéseket ezzel összefüggésben,<sup>1157</sup> nevezetesen feljogosította az Alkotmánybíróságot az eljáró közigazgatási szerv kijelölésére,<sup>1158</sup> azonban az Alkotmánybíróság igyekezett elhatárolni e két külön jogintézményt egymástól.<sup>1159</sup> Tekintettel arra, hogy az Áe.-ben szabályozott, közigazgatási jogi tárgyú hatásköri összeütközés feloldása keretében a testület érdemben nem vizsgált alkotmányossági problémákat – amely az Alkotmánybíróság alkotmányos jogállásával nem igazán volt összeegyeztethető<sup>1160</sup> –, a 2005. november 1. napjától hatályos, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) megszüntette az Alkotmánybíróság ez utóbbi hatáskörét, és a rendes bíróságok<sup>1161</sup> hatáskörébe utalta.<sup>1162</sup> A 2018. január 1. napjától hatályos, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) értelmében ezt a feladatot a közigazgatási bíróságok látják el.<sup>1163</sup>

Visszatérve az Alkotmánybíróság vizsgált hatáskörére, a régi Abtv. 50. § (1) bekezdése szerint

„[h]a – a bíróságok és a közigazgatási hatóságok kivételével – az állami szervek között, továbbá az önkormányzatok között, illetőleg az önkormányzat és – a bíróságok és a közigazgatási hatóságok kivételével – az állami szervek között hatásköri összeütközés merül fel, ezek a szervek az Alkotmánybíróságnál indítványozhatják a hatásköri összeütközés megszüntetését.”

Állami szerveknek minősülnek az Alkotmányban szabályozott legfontosabb intézmények, így fogalmilag nem csupán a hétköznapi, egyszerű közigazgatási

<sup>1157</sup> Az Alkotmánybíróság tartalmilag azonosnak minősítette a két jogszabályhelyben foglalt hatásköri rendelkezést, vö. 625/F/2003. AB határozat, ABH 2003 1775., 1776.

<sup>1158</sup> Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 8. § (1)–(2) bekezdése.

<sup>1159</sup> A testület az Áe. 8. § (2) bekezdését a régi Abtv. 50. §-ában foglalt rendelkezéseikhez képest speciális szabálynak minősítette, vö. 1032/F/1998. AB végzés, ABH 1999, 1020., 1023.

<sup>1160</sup> TILK (2008) i. m. 135.

<sup>1161</sup> A norma hatályba lépésekor a Fővárosi Ítéltábla, majd 2013. január 1. napjától a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság volt jogosult eljárni.

<sup>1162</sup> A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 23. § (3) bekezdés b) pontja.

<sup>1163</sup> Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 18. § (3) bekezdés b) pontja.

szervek tartoznak ebbe a körbe, hanem a Kormány, az Országgyűlés, vagy éppen a köztársasági elnök is.<sup>1164</sup>

Az indítványozásra tehát kizárólag azon szervek voltak jogosultak, és egyben kötelesek, amelyek között a pozitív vagy negatív hatásköri összeütközés felmerült. Az Alkotmánybíróság ezen feladatának ellátása során megjelenő hatásköri jogvitának így nem egy hipotetikus, esetleg jövőben felmerülő esetnek, hanem egy konkrét összeütközésnek kell lennie.<sup>1165</sup> Jogalkotási hatásköri összeütközés megszüntetése két szerv – leginkább a központi és helyi jogalkotás egymás közötti viszonyában felmerülő – konkrét jogalkotási feladatellátásban való döntéshozatalt jelentett az Alkotmánybíróság gyakorlatában.<sup>1166</sup> Az Alkotmánybíróság azonban a hatásköri jogvitában nem részes szerv indítványára nem szüntethette meg a más szervek között állítólagosan felmerült hatásköri összeütközést.<sup>1167</sup> Így egy felettes szerv nem volt jogosult az elsőfokú eljárásban keletkezett hatásköri összeütközés megszüntetését kezdeményezni.<sup>1168</sup> Az Alkotmánybíróság nem volt jogosult abban az esetben sem eljárni, ha a rendesbíróság a jogvitát már érdemben elbírált,<sup>1169</sup> továbbá, ha a jogi probléma nem hatásköri összeütközés, hanem különböző tárgykörökre vonatkozó normák közötti összhang hiánya.<sup>1170</sup>

A testület hatásköri önértelmezése keretében megállapította, hogy a régi Abtv. 50. §-a alapján a hatásköri vita tárgyát képező ügy jellegére tekintet nélkül jogosult az Alkotmánybíróság arra, hogy az eljáró szerv kijelölésével megszüntesse az állami szervek között, a központi szervek és az önkormányzatok, valamint az önkormányzatok között keletkezett hatásköri összeütközést.<sup>1171</sup> Az Alkotmánybíróság ezen eljárásában nem a konkrét eset vonatkozásában dönt a két szerv közötti hatásköri összeütközésről, hanem általános jelleggel, az adott feladat vagy hatáskör gyakorlásával összefüggésben,<sup>1172</sup> tehát e rendelkezés tekintetében egy általános szabályról beszélhetünk. Ez azt is jelenti, hogy ha törvény alapján valamely ügyre tekintettel eltérő szabályozás érvényesül, a hatásköri vita érdemi elbírálására az ügyre vonatkozó speciális rendelkezése

<sup>1164</sup> VINCZE (2009) i. m. 17.

<sup>1165</sup> 691/F/2002. AB határozat, ABH 2003, 1741., 1743.

<sup>1166</sup> 691/F/2002. AB határozat, ABH 2003, 1741., 1742.

<sup>1167</sup> 193/F/2004. AB határozat, ABH 2004, 2253., 2255.

<sup>1168</sup> JAKAB (2009) i. m. 1147.

<sup>1169</sup> JAKAB (2009) i. m. 1147.

<sup>1170</sup> 187/F/1996. AB határozat, ABH 1998, 922.

<sup>1171</sup> 1038/F/1997. AB határozat, ABH 2000, 869., 870.; 711/F/2005. AB határozat, ABH 2007, 2540.

<sup>1172</sup> TILK (2008) i. m. 133.

alapján kerülhetett sor.<sup>1173</sup> Az alkotmányos szervek közötti hatásköri összeütközések ugyanis minden esetben az adott szerv(ek) hatáskörének alkotmányos értelmezését, a hatáskörgyakorlás alkotmányos módjának, kereteinek meghatározását igényelték. Ez pedig természete szerint alkotmánybíróági feladatnak minősül.<sup>1174</sup> Sólyom László szerint a régi Abtv. 50. §-a magában foglalja azon összeütközések eldöntését is, amikor valamely szerv hatáskörének alkotmányos terjedelmét kell meghatározni, ideértve annak elbírálását is, hogy az adott szerv a hatáskörét a konkrét ügyben alkotmányosan gyakorolta-e. E hatáskör ilyen kiterjesztő értelmezése a régi Abtv. normaszövegével összhangba hozható volt, amely értelmezési módszerrel a külföldi alkotmánybíróóságok hasonló hatáskörgyakorlásához közelítette volna a testületet. Ebből következően az Alkotmánybíróóság a hatásköri összeütközés megszüntetése hatásköre gyakorlása során alkotmányértelmezéssel egyértelműbbé tehetné a legfontosabb, közérdekűnek minősíthető államszervezeti kérdéseket.<sup>1175</sup>

Az Alkotmánybíróóság a régi Abtv. 50. § (2) bekezdése szerint az indítványozó meghallgatása nélkül határozott arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelölte az eljárásra kötelezettet. A testület ennél fogva nem arról hozott döntést, hogy az indítványban hivatkozott valamely hatáskör gyakorlása mely szerv hatáskörébe tartozik, hanem az eljárás tárgyát képező konkrét ügyben kellett kijelölnie a konkrét eljárás lefolytatására jogosult, hatáskörrel rendelkező szervet.<sup>1176</sup>

Ami az Alkotmánybíróóság gyakorlatát illeti, azon Sólyom László által említett jelenség tapasztalható, amely szerint a hatásköri viták végleges, bírói ítélettel történő alkotmányos rendezését az állam alkotmányos működése megköveteli, azonban ezen összeütközések gyakorta más hatáskör „álruhájában” kerültek az alkotmánybíróóságok elé (főként a harmadik generációs, rendszerváltás után létrejött alkotmánybíróóságokra utalt a jogtudós). Magyarországon az elvont, absztrakt alkotmányértelmezés szolgált e hatáskör helyettesítésére,<sup>1177</sup> szemben Németországgal, ahol az elvont alkotmányértelmezés hatásköre viszonylag hamar megszüntetésre került, így az *Organstreitverfahren* hatékony

<sup>1173</sup> 710/F/1994. AB határozat, ABH 1994, 964.

<sup>1174</sup> SÓLYOM L. (2001) i. m. 244.

<sup>1175</sup> 42/1998. (X. 2.) AB végzés, Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos indokolása, ABH 1998, 532., 542–543.; SÓLYOM L. (2001) i. m. 349.

<sup>1176</sup> 503/F/1997. AB határozat, ABH 1998, 971., 974.; 1027/F/1998. AB határozat, ABH 1999, 1020., 1023.

<sup>1177</sup> SÓLYOM L. (2001) i. m. 243.

megoldásnak bizonyult a hatásköri jogviták feloldására.<sup>1178</sup> Ezzel a folyamattal az volt a probléma, hogy ugyan az absztrakt alkotmányértelmezés hatáskörében nincs lehetőség az Alkotmány egy rendelkezésének teljesen elvont, konkrét problémát egyáltalán nem érintő értelmezésére, viszont az alkotmányértelmezés keretében az Alkotmánybíróság nem volt felhatalmazva az indítványra okot adó konkrét ügyben állásfoglalás kibocsátására sem. Ebből következően tökéletlen, salamoni döntések születtek, amelyeket a címzettek szabadon értelmezhettek.<sup>1179</sup> Sólyom László szerint azonban nem is lett volna szükség a helyettesítő hatáskörré, tekintettel arra, hogy az alkotmányos szervek közötti hatásköri jogviták vonatkozásában a régi Abtv. hatásköri összeütközésről szóló szabályai megfelelően alkalmazhatók, kiterjeszthetők lettek volna.<sup>1180</sup>

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény az Alkotmánnyal egybevágóan nem nevesíti a hatásköri összeütközés megszüntetésére vonatkozó alkotmánybíróági hatáskört, az Abtv. 36. §-a pedig érdemben azonos tartalommal szabályozza azt. Kikerült viszont az új szabályozásból az önkormányzatok egymás közötti hatásköri jogvitáira való utalás, valamint eljárásjogi szempontból változás továbbá, hogy a testület akár az indítványozó meghallgatásával is dönthet az ügy elbírálásáról. Ahogyan az Abtv. indokolása is nagyon röviden megfogalmazza, a közigazgatáson belüli hatásköri összeütközés megszüntetése nem az Alkotmánybíróság feladata. E hatáskör tartalma ebből következően kizárólag olyan jelentős alkotmányjogi kérdést felvető, alkotmányos szervek között felmerült ütközésre vonatkozik, amely az Alaptörvény értelmezésével válaszolható csak meg. Az indítvány tartalmi elemeire, annak határozott voltára vonatkozóan találhatunk még részletszabályokat, feltételeket az Abtv.-ben, nevezetesen – az általános szabályok teljesülése – mellett abban az esetben tekinthető egy indítvány határozottnak, ha egyértelműen megjelöli az alaptörvény-ellenes hatáskörgyakorlást, valamint az előterjesztésben foglalt kérelem részletes indokolását.<sup>1181</sup>

Az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatályba lépését követő gyakorlatából az tükröződik, hogy mindössze egyetlen alkalommal kezdeményezték a testület e fejezetben vizsgált eljárásának lefolytatását. A konkrét ügyben az indítvány alapját Szigliget és Hegymagas községek Körjegyzősége és a Tapolcai Rendőrkapitányság között felmerült negatív hatásköri összeütközés

<sup>1178</sup> VINCZE (2009) i. m. 17.

<sup>1179</sup> VINCZE (2009) i. m. 17.

<sup>1180</sup> SÓLYOM L. (2001) i. m. 243.

<sup>1181</sup> Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) és e) pontja.

képezte. Az alapügyben jelentkező probléma leegyszerűsítve az volt, hogy az elkövetett cselekmény szabálysértésnek vagy bűncselekménynek minősült-e. Figyelemmel arra, hogy a szabálysértési törvény és a régi Be. egyértelműen meghatározták, hogy a bűncselekmény vagy feljelentés esetén az eljárás lefolytatására mely szerv rendelkezik hatáskörrel, ennek eldöntése nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, emiatt a többségi vélemény szerint a konkrét ügyben nem volt megállapítható hatásköri összeütközés, ezért a testület az indítványt visszautasította.<sup>1182</sup> Bragyova András alkotmánybíró azonban eltérő álláspontjának adott hangot. Kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság Abtv. 36. § (1) bekezdése értelmében két együttes feltétel teljesülése esetén bírálhatja el a hatásköri összeütközést, nevezetesen, ha állami szervek, illetve állami és önkormányzati szervek között alakult ki hatásköri összeütközés és e vita eldönthető az Alaptörvény alapján. A jogtudós viszont utalt egy harmadik, ki nem mondott kritériumra is, arra, hogy a jogszabályok alapján nincs más szerv a jogvita elbírálására. Amennyiben hiányoznak a hatásköri összeütközés rendezésének eljárási szabályai, akkor alkotmányos érdek, hogy az állami gépezet ne álljon meg, ne akadozzék. Kiemelte az alkotmánybíró, hogy valamennyi jogág általában anyagi jogi fogalmakkal határozza meg az egyes központi szervek hatáskörét, eljárási kötelezettségeit. Ebből következően Bragyova szerint a konkrét esetben is hatásköri vita állt fenn, amelyet a többségi véleménnyel ellentétben az Alaptörvény értelmezésével, egészen pontosan annak B) cikkében szabályozott jogállamisági klauzula alapján el lehetett volna bírálni, hiszen egy hatásköri összeütközés – különösen a negatív – sérti a jogállamiság elvét.<sup>1183</sup>

### 3. Összegzés

A hatásköri bíraskodás, a hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló eljárás szabályozása tekintetében azt állapíthatjuk meg a fenti vizsgálódás alapján, hogy e feladatkör a föderális, szövetségi államberendezkedéssel rendelkező országokban került szabályozásra pontosabban, körültekintőbben, amelyben természetesen közrejátszanak a történelmi hagyományok, valamint a politikai kultúra is, mint láthattuk azt Ausztria, Németország, vagy Spanyolország esetében. Figyelemmel arra, hogy Magyarország a német alkotmánybírásko-

<sup>1182</sup> 3001/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [7].

<sup>1183</sup> 3001/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [10]–[19], Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye.



dást tekintette mintának, így a régi Abtv. normaszövege magába implikálta az Alkotmánybíróság hatáskörei közé a hatásköri konfliktusok feloldására irányuló eljárást. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata alapján látható volt, hogy az ezen önálló hatáskörben rejlő lehetőségeket nem használta ki a testület, mivel az Alkotmány hatálya alatt az absztrakt alkotmányértelmezés hasonló feladatot töltött be, jelenleg pedig szinte teljesen eltűntek az ilyen irányú indítványok. Ez a megállapítás azonban nemcsak a hatásköri bíráskodásra, hanem az Alaptörvény absztrakt értelmezésére irányuló eljárás kezdeményezésére is igaz, hiszen minimálisra csökkent a számuk (amelyek leginkább az Európai Unió jogával függtek össze). Ebből következően Vincze Attila azon javaslata, amely szerint a régi Pp. 123. §-ának analógiával történő alkalmazása elősegítené, hogy a jogvitában érintett felek hatásköri összeütközés formájában terjesszék elő indítványukat, bizonyos szempontból okafogyottá vált, bár a bemutatott nemzetközi példák azt tükrözik, hogy a hatásköri bíráskodás egyfajta speciális polgári peres eljárásnak tekinthető, elég csak a beavatkozás jogintézményét e helyen megemlíteni, amely a vizsgált országokban egyaránt megjelenik. Ebben a tekintetben tehát indokoltnak tartom Vincze Pp. alkotmánybíróági eljárásban történő analóg alkalmazására vonatkozó elképzeléseit. Azt is érdemes továbbá megfontolni a jogtudós javaslatából, hogy mivel számos közjogi aktus nem normatív természetű, így azok nem lehetnek alkotmánybíróági eljárás tárgyai. Tekintettel arra, hogy a hatásköri konfliktusok feloldására irányuló eljárás nem normakontrollra irányul, az Alkotmánybíróság nem tudja érvényesíteni az alkotmányosságot az államszervezet egészében. A hatásköri összeütközés megszüntetésének a német *Organstreitverfahren* szabályait kellene átvennie, azokra támaszkodnia, amellyel akár a házelnök, egy országgyűlési bizottság elnöke, vagy a Kormány nem normatív intézkedései is felülvizsgálhatók lennének. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának jelenlegi tendenciái azonban nem ebbe az irányba mutatnak.

## VIII. FEJEZET

### KONKLÚZIÓK

Jelen mű elkészítésének célkitűzése az volt, hogy – az alkotmánybíráskodás elméleti megalapozásából kiindulva, azt bemutatva – rávilágítsak az alkotmánybíráskodást ellátó szervek, így az alkotmánybíróságok, legfelső bíróságok legmeghatározóbb jelentőségű hatásköreire, azoknak a magyar Alkotmánybíróságra gyakorolt hatására, valamint a magyar alkotmánybíráskodás jövőjére. Ennek tükrében elsődlegesen a jogösszehasonlítás módszerét alkalmaztam, feltérképezve az egyes – nemcsak Európára, hanem a világ alkotmánybíróságaira is kiterjedően vizsgált – államokban érvényesülő hatáskörök sajátosságait, a jogelméleti és alkotmányjog-történeti elvek figyelembevételével.

Az alkotmányos jogállamokban ugyanis kiemelkedő szerepet tölt be a kartális alkotmány – alaptörvény –, mivel meghatározza az államhatalom gyakorlásának módját és korlátait, valamint garantálja az egyén és közösségek szabadságát az alapvető jogok biztosításával. Az alkotmány azonban csak akkor képes kifejteni hatását, ha hatékony érvényesüléséről megfelelően gondoskodnak. Az alkotmánybíróságok a hatalmi ágak rendszerében biztosítják az egyensúlyt az államigazgatás szervei között – a jog és a politika határán elhelyezkedve –, valamint az alapjogok megfelelő védelmét.

Az alkotmány (alkotmány)bíróági úton történő védelmének két típusa eltérő történelmi és jogtörténeti hagyományok alapján jött létre. Míg a rendes bíróságok útján történő alkotmányvédelmet a bírói gyakorlat munkálta ki, ezt tekinthetjük az amerikai, decentralizált modellnek, amelyet a *Marbury v. Madison* ügyben Marshall főbíró által meghozott döntés alapozott meg, fejlesztett ki. Az e modellt követő legfelső bíróságok – közvetve valamennyi bíróság – konkrét ügyekben értelmezik az alkotmányt, így arra a következtetésre jutottam, hogy ezekben az országokban a konkrét normakontroll és az absztrakt alkotmányértelmezés kéz a kézben jár egymással, valamennyi államszervezeti, meghatározó alkotmányjogi kérdést megválaszolva, meghatározva. (A konkrét

normakontroll amerikai modellben történő alakulásának részletezésétől az esetjog kiterjedt volta miatt tekintettem el.)

Ezzel szemben a szűkebb értelemben vett alkotmánybíráskodás intézményét – a bírói szervezeten kívüli alkotmánybíráóság megalakításával – a jogelmélet fejlesztette ki Nyugat-Európában, főként Hans Kelsen és Charles Eisenmann elmélete, szellemisége alapján. Ez utóbbit nevezzük európai, kelsen-i modellnek, amelynek klasszikus hatásköre a normakontroll volt. Az absztrakt normakontroll hatáskör Kelsen azon felfogásából eredeztethető, hogy intézményes – azonban pozitív jogi vonatkozású – megoldást kívánt találni a különböző szintű normák közötti ellentmondás feloldására, azért, hogy minden norma, minden jogszabály összhangban legyen az alkotmánnyal. Ebben nagy segítségére volt az általa kidolgozott és levezetett normapiramis elmélet. A II. világháborút követő alkotmányozási folyamatok során az alkotmánybíráskodás nemzetközi tendenciái is vizsgálat tárgyát képezték, így az amerikai modellből származtatták a bírói kezdeményezés jogintézményét, hatáskörét. Ezzel párhuzamosan az alapvető emberi jogok védelme is egyre jelentősebbé vált, amelynek következtében az alkotmánybíráóságok egyik legfontosabb hatásköre már nem a normakontroll, hanem az alkotmányjogi panasz lett. Így a testületek biztosítékul tudtak/tudnak szolgálni az emberi jogok védelmének, annak tükrében is, hogy vitathatatlanul az alkotmányjogi panasz a kelsen-i típusú alkotmánybíráóságok legmegterhelőbb hatásköre. Egy alkotmányos alapelv, nevezetesen a hatalmi ágak megosztásának érvényesülése indokolta a hatásköri bíráskodás kialakítását, amelynek segítségével biztosítható a központi és területi szervek közötti egyensúly és az együttműködés fenntartása. Ezen legfőbb hatáskörök nemzetközi viszonylatban történő bemutatása képezte jelen kutatás gerincét, különös tekintettel a magyar alkotmánybíráskodás fejlődése vonatkozásában.

Speciális körülmények – nevezetesen a rendszerváltás következményei – gyakoroltak hatást ugyanis az alkotmánybíráskodás kialakulására Közép-Kelet-Európában, ekképp Magyarországon is, amely alkotmánybíráóságok kivétel nélkül a kelsen-i modellt, annak tradicionális hatásköreit vették át. Ezek az országok csak az 1990-es években léptek az alkotmánybíráskodás szempontjából alapvető fontosságú jogállamiság útjára, ebből következően szükségszerű is volt ezen országokban az alkotmánybíráóságok létrehozatala.

Ami az egyes országok kiválasztásának szempontjait illeti, elsődlegesen a magyar jog kontinentális jogrendszerben, valamint a magyar Alkotmánybíráóság kelsen-i mintájú alkotmánybíráóságok között betöltött helyét, szerepét vettem figyelembe, ennek mentén törekedtem feldolgozni a fent említett hatáskörökre vonatkozó szabályozást. Vizsgálódásaimat azonban nem kívántam csak és

kizárólag Európára korlátozni, így ahol lehetőségem adódott, kitágítottam a vizsgálat horizontját Európán kívüli országokra is, amely legfőképpen az alkotmánymódosító hatalom felülvizsgálata keretében testesült meg, az Amerikai Egyesült Államok, India, Írország, valamint Kolumbia legfelső bírósága gyakorlatának bemutatásával (e fejezetben utaltam az egyébként kelsen-i modellhez tartozó török és dél-afrikai alkotmánybíróság által meghatározott elvekre), ezen kívül szükségesnek tartottam kiemelni az alkotmányjogi panasz tekintetében a spanyol alkotmánybíráskodásban meghatározó jelentőségű *amparo* eljárás mexikói előképét. A nemzetközi kitekintés egyebekben a nagy múltú, hagyományos európai alkotmánybíróságokra terjedt ki, kiegészítve a szintén német minta alapján létrehozott dél-koreai alkotmánybírósággal.

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában hosszú időn keresztül a(z absztrakt) normakontroll hatáskör rendelkezett meghatározó, determináló jelentőséggel, amelyhez nagyban hozzájárult az *actio popularis* jogintézménye, valamint az, hogy az Alaptörvény hatályba lépését megelőző jogszabályi környezetben nem létezett Magyarországon a valódi, bírósági határozattal szemben előterjeszhető alkotmányjogi panasz hatásköre, tekintettel arra, hogy abban az időben alkotmányjogi panasszal is csupán jogszabály alkotmányosságát lehetett vitatni.

Az Alkotmánybíróság bizonyos hatáskörei tekintetében saját maga határolta be eljárásra jogosultságának terjedelmét, hatást gyakorolva valamennyi hatalmi ágra nézve. Ezt a jelenséget tapasztalhattuk az előzetes normakontroll vonatkozásában a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban, amelyben a testület – véleményem szerint helyesen, indokoltan – kihangsúlyozta, hogy a hatalmi ágak megosztása alkotmányos elvére figyelemmel nincs helye a törvényjavaslatok előzetes alkotmányossági felülvizsgálatának – amely egyébként a francia alkotmányjog azon szabályából származik, mely szerint az alkotmányerejű, organikus törvények érvényességi kelléke az Alkotmánytanács előzetes normakontroll eljárásának lefolytatása –, mivel az Alkotmánybíróság nem tanácsadója, hanem független bírója, értékelője az Országgyűlés jogalkotó munkájának. Ezt az alkotmányos anomáliát megkétszerezve ugyan, de a törvényhozó is észlelte, és az 1998. évi I. törvény hatályon kívül helyezte a szabályozást. Ilyen történések játszódtak le Németországban és Spanyolországban is, amelyeknek hasonló eredményei keletkeztek: Németországban a tanácsadó vélemények, Spanyolországban pedig a törvényjavaslatok előzetes normakontrollja szűnt meg létezni, így a magyar jogfejlődés ebbe a folyamatba megfelelően illeszkedik.

A jogszabályi háttér a bírói kezdeményezés esetében változott a legkevésbé, az Alkotmánybíróság azonban szükségesnek találta tisztázni a rendesbíróság

indítványának kötelező tartalmi elemeit,<sup>1184</sup> részben megkönnyítve, a szigorú tartalmi követelmények miatt viszont részben megnehezítve ebben a tekintetben az igazságszolgáltatás szervének Alkotmánybírósághoz fordulását (amely egyébként nagy mértékben lelassítja az alapeljárást). Ebben a kimunkált mérceben a *Bundesverfassungsgericht* gyakorlatára ismerhetünk rá, szemben azzal a kevésbé kidolgozott és szigorú követelményrendszerrel, amelyet az Olasz Alkotmánybíróság határozott meg.

A legnagyobb elméleti vita az Alaptörvény megalkotása során az *actio popularis* megszüntetése vagy megtartása, valamint a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése tekintetében alakult ki. A jogalkotó (alkotmányozó) akként döntötte el a jogirodalomban felmerült elméleti konfliktust, hogy megszüntette az *actio popularis*-t, és helyette az Alkotmánybíróság hatáskörévé tette a bírói határozatokkal szemben benyújtható valódi alkotmányjogi panaszt. Ennek következtében a testület a jogalkalmazást, magát a rendesbíróságok gyakorlatát is alkotmányossági ellenőrzés alá vonhatja, elősegítve az egyént megillető alapvető jogok magasabb szintű, hatékonyabb érvényre juttatását. Az Alaptörvény hatályba lépésével tehát egy, a nemzetközi trendekbe is illeszkedő paradigmaváltás következett be a jogszabályi háttérben, az utólagos absztrakt normakontroll indítványozására jogosultak körében és az Alkotmánybíróság gyakorlatában: kizárólag a legfőbb alkotmányos szervek, intézmények, közjogi szempontból meghatározó jelentőségű személyek terjeszthetnek elő ilyen indítványt. Álláspontom szerint azonban egyrészt indokolt lenne az indítványozásra jogosultak körének bővítése a társadalmi szervezetekkel, esetlegesen az önkormányzatokkal, másrészt megfelelő szabályozás kialakítása mellett az *actio popularis* és az alkotmányjogi panasz mindhárom típusa egyidejűleg is működőképesnek bizonyulhat.

Az önkormányzati rendeletek utólagos absztrakt normakontrollja tekintetében is tapasztalhatók változások, amelyek Holló András és Sólyom László érveit ötvözték azáltal, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa hatáskörébe tartozik az önkormányzati rendeletek törvényességének vizsgálata, az alkotmányossági felülvizsgálatot pedig az Alkotmánybíróság látja el. Így hasonló szabályozás érvényesül, mint Lengyelországban, azonban az önkormányzati rendeletek és az egyedi aktusok nem képezik a Lengyel Alkotmánybíróság alkotmányossági vizsgálatának tárgyát, az előbbi jogszabálytípus vizsgálatára ugyanis a Lengyel Legfelső Közigazgatási Bíróság jogosult.

<sup>1184</sup> 3058/2015. (III. 31.) AB végzés.

Az alkotmányértelmezés hatáskör gyakorlása és az alkotmánymódosítások utólagos normakontrollja tekintetében testesül meg leginkább az alkotmánybíráskodás politikai vetülete, amely magyarázhatja, hogy az alkotmány értelmezését mint önálló hatáskört egyre kevesebb országban nevesítik kifejezetten – a jelen műben vizsgált országok közül kizárólag Magyarországon –, míg az alkotmánymódosítások felülvizsgálatát érintően a jogirodalomban, az alkotmánybíróságok gyakorlatában, valamint az egyes alkotmánybírák állásfoglalásaiban is különböző, egymással szöges ellentétben álló nézetek érvényesülnek. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata a kisebbséghez tartozik – a jogszabályi környezet folytán – amiatt, hogy elutasítja az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatát, szemben a *Bundeserfassungsgericht*tel vagy éppen a *Verfassungsgerichtshof*tal, amely testületek alkotmányos felhatalmazás nélkül is elvégezték a módosítások tartalmi vizsgálatát. Ez utóbbi gyakorlat magyarországi meghonosításához olyan gondolkodásmódot képviselő alkotmánybírákra van szükség, akik szerint akár egy alkotmánymódosítás is ütközhet az alkotmányba/Alaptörvénybe.

A magyar Alkotmánybíróság leghányattatottabb sorsú hatásköre a hatásköri összeütközés megszüntetése volt. Mind a régi Abtv., mind az Abtv. meglehetősen szükséztű szabályozást adott, főként a német BVerfGG-hez, vagy a spanyol LOTC-hez viszonyítva. További hátrányként jelentkezett a magyar testület gyakorlatában az, hogy nem igazán tudta hatékonyan ellátni az e hatáskörrel összefüggő feladatait, az absztrakt alkotmányértelmezés vette át a szerepét; a hatásköri konfliktus feloldása az Alaptörvény hatálybalépését követően pedig majdhogynem teljesen eltűnt az Alkotmánybíróság gyakorlatának palettájából. Általános megállapítás tehát, hogy e feladatkörnek igazán kiemelt, meghatározó jelentősége a szövetségi államokban van.

Összességében a magyar Alaptörvény szabályozását, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatát vizsgálva arra a következtetésre jutottam, hogy döntő többségében helytállóan rendelkezik a normaszöveg az Alkotmánybíróság hatásköreiről, csupán az utólagos absztrakt normakontroll indítványozására jogosultak körét érzem túlságosan korlátozottnak, ebben a tekintetben annak korábbiakban kifejtett bővítését tartom indokoltnak. Másfelől megítélésem szerint az *actio popularis* és a valódi alkotmányjogi panasz egymás melletti érvényesülése az alapjogvédelem szintjét magasabbra emelné, a két hatáskör ebben a tekintetben nem zárja ki egymást. Így mindössze a vizsgált hatáskörök finomhangolása szükségeltetik. Nem lelhető fel olyan alkotmányos indok, amely az európai trendekkel szembemenő, drasztikus hatáskörcsökkentést támasztaná alá. Egyedül a hatásköri bíráskodás vonatkozásában állapítható meg az a tény, hogy beadványok, kérelmek

egyáltalán nem érkeznek az Alkotmánybíróság részére, bár szabályozás szintjén érdemes megtartani e hatáskört, mivel alkotmányos szervek között bármikor előfordulhatnak alkotmányjogi természetű jogviták.

Álláspontom szerint a 2020. július 30. napján 30 éve a magyar Alkotmánybíróság elnökének megválasztott Sólyom László ma is aktuális gondolataival helytállóan, az emberiség mai generációjára is irányadóan fogalmazta meg a testület önértelmezését, valamint azt, hogy milyen reális elvárásai lehetnek a társadalomnak egy alkotmánybírósággal szemben:

„[A]z Alkotmánybíróság arisztokratikus intézménynek vallja magát. Az Alkotmánybíróság azt a szabad értelmiségi tradíciót folytatja, amikor az uralkodónak nem elkötelezett emberek – és ráadásul tudósok (*megj.: az igazi filozófiát művelő jogtudósok*) – szakmai diskurzust folytatnak szakmai kérdésekről. [...] [A]z Alkotmánybíróság esetében független, pártoknak el nem kötelezett szakmai testületről van szó.”<sup>1185</sup>

Az alkotmánybíróságok döntéseit azonban nagy mértékben meghatározzák egy adott ország adott időszakára jellemző társadalmi, gazdasági, politikai viszonyai, vagyis valamennyi hatáskörében eljárva meghozott határozataiban a körülményekkel adekvát alkotmányi jelentéstartalom kerül kialakításra. Ezen egyes jogintézmények vonatkozásában irányadó alkotmányi jelentéstartalmat az alkotmánybíróságnak minden határozatában gondosan, körültekintően, a jogintézmény (a dolog) természetének megfelelően kell megfogalmaznia, figyelemmel kell tehát lennie az adott fogalom természetjogi aspektusaira is. Meggyőződésem, hogy a jogfogalmak helyes, természetjogi megközelítésen alapuló meghatározásával elérhető a klasszikusok, köztük Aquinói Szent Tamás által hangoztatott igazságosság. Azért is fontos a dolog természetének, a természetjognak kihangsúlyozása, mivel ha egy jogot semmibe vevő normaszöveg kerül kihirdetésre – akár egy törvényben, akár magában az alkotmányban –, az semmisnek, érvénytelennek tekintendő, és el kell törölni. A jogalkotó által elfogadott normákat ebből következően nem lehet kritikátlanul jognak tekinteni, hanem azt a természetjog mércéjéhez kell igazítani. Ebben, ennek érvényre juttatásában kiemelt felelőssége, szerepe van az alkotmánybíróságoknak.

Hogy a jövőben mindez hogyan alakul, Deák Ferenc – az élet minden területére is alkalmazható – gondolatát idézem: „a népek sorsa Isten kezében van”.

<sup>1185</sup> SÓLYOM L. (2001) i. m. 114.

## IRODALOMJEGYZÉK

ALBERT

Richard ALBERT: Az Egyesült Államok Alkotmányának megváltoztathatatlan központi magja. *In Medias Res*, 2015/2.

AQUINÓI SZENT TAMÁS

AQUINÓI Szent Tamás: *A Summa Theologiae kérdései a jogról*, ford.: TUDÓS TAKÁCS János. Budapest, Szent István Társulat, 2011.

ÁDÁM

ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest, Osiris, 1998.

BÂLI

Aslı BÂLI: Courts and constitutional transition: Lessons from the Turkish case. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 11., 2013/3.

BADÓ–LOVASSY–TÉGLÁSI

BADÓ Katalin – LOVASSY Ádám – TÉGLÁSI András: Az Alkotmánybíróság választásokkal kapcsolatos gyakorlata. In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

BALOGH (2010)

BALOGH Zsolt: Az alkotmánybíráskodás jövője. Fórum. *Fundamentum*, 2010/1.

BALOGH (2011)

BALOGH Zsolt: Alkotmánybíráskodás egykor és ma. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/1.

BALOGH–MAROSI

BALOGH Zsolt – MAROSI Ildikó: Vonzások és tasztítások – Bírószágok között. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1.

BALOGH-BÉKESI (2012A)

BALOGH-BÉKESI Nóra: „Marbury felmentése” – Alkotmánybírósági hatáskör-elemzés a bírói korhatár ügyön keresztül. *Jogtudományi Közlöny*, 2012/10.



BALOGH-BÉKESI (2012B)

BALOGH-BÉKESI Nóra: Az alapjogvédelem hatékonysága a hatásköri változások tükrében. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/38.

BALOGH-BÉKESI (2013)

BALOGH-BÉKESI Nóra: Az Alkotmánybíróság új hatáskörei és az alapjogvédelem. In: KATONA Klára – SZALAI Ákos (szerk.): *Hatékony-e a magyar jog?* Pázmány Press, Budapest, 2013.

BALOGH-BÉKESI (2015A)

BALOGH-BÉKESI Nóra: *Az Európai Unióban való tagságunk alkotmányos összefüggései az esetjog tükrében*. Pázmány Press, Budapest, 2015.

BALOGH-BÉKESI (2015B)

BALOGH-BÉKESI Nóra: Szuverenitásfeltés és alkotmány. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest–Győr, Gondolat, 2015.

BALOGH-BÉKESI (2016)

BALOGH-BÉKESI Nóra: A bírói hatalmi ág az Alaptörvény rendszerében. *Iustum Aequum Salutare*, XII. évf., 2016/4.

BALOGH-BÉKESI (2021)

BALOGH-BÉKESI Nóra: 143/2010. (VII. 14.) AB határozat – csatlakozási klauzula. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020*. I. k. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC, 2021.

BALSAI

BALSAI István: A magyar Alkotmánybíróság a kormányzat szemszögéből. *Jogtudományi Közlöny*, 1992/6.

BÁN

BÁN Tamás: Az Alkotmánybíróság létrejötte. *Világosság*, 1993/11.

BEKÉNYI

BEKÉNYI József: Az önkormányzatiság és az Alkotmánybíróság. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2010/2.

BENE

BENE Enikő: A Kúria önkormányzati rendeleteket felülbíráló jogköre esetjogi megközelítésben. *Debreceni Jogi Műhely*, 2016/3–4.

BEZEMEK

Christoph BEZEMEK: *A Kelsenian model of constitutional adjudication*. Springer-Verlag Online, 2012.

<https://static.uni-graz.at/fileadmin/rewi-institute/Oeffentliches-Recht/ArbeitsbereichBezemek/Aufsaeetze/11BezemekAKelsenianModelofconstitucionaladjudicationZOER2012S115.pdf>

BITSKEY–GÁRDOS-OROSZ

BITSKEY Botond – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: A befogadható alkotmányjogi panasz – az első hónapok tapasztalatai. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2012/1.

BITSKEY–TÖRÖK

BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC, 2015.

BLUTMAN (2011)

BLUTMAN László: Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű *liaison* elkötelezettség nélkül? *Közjogi Szemle*, 2011/4.

BLUTMAN (2013)

BLUTMAN László: A nemzetközi szerződések joghatásai az alkotmánybírószági eljárásban. *Jogelméleti Szemle*, 2013/4.

BLUTMAN (2015)

BLUTMAN László: *A nemzetközi jog érvényesülése a magyar jogban*. MTA doktori értekezés. Szeged, 2015.

BLUTMAN (2017)

BLUTMAN László: Szürkületi zóna: Az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle*, 2017/1.

BLUTMAN (2019A)

BLUTMAN László: Törésvonalak az Alkotmánybíróságon: mit lehet kezdeni a nemzetközi joggal? *Közjogi Szemle*, 2019/3.

BLUTMAN (2019B)

BLUTMAN László: Az uniós nemzetközi szerződések alkotmányos helye. *Jogtudományi Közlöny*, 2019/7–8.

BODNÁR

BODNÁR Eszter: Alkotmányjogi panasz mint a politikai részvételi jogok védelmének eszköze. In: NAGY Marianna (szerk.): Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából – I. kötet. Budapest, 2010.

BOROWSKI

Martin BOROWSKI: The Beginnings of Germany's Federal Constitutional Court. *Ratio Juris*, Vol. 16., No 2, 2003.

BRAGYOVA (1994)

BRAGYOVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam-és Jogtudományi Intézete, 1994.

BRAGYOVA (2008)

BRAGYOVA András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. In: DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (szerk.): Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. Budapest, Rejtjel, 2008.

BRAGYOVA (2010)

BRAGYOVA András: Az alkotmánybíráskodás jövője (Fórum). *Fundamentum*, 2010/1.

BRAGYOVA–GÁRDOS-OROSZ

BRAGYOVA András – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben? Állam-és jogtudomány, LVII. évfolyam, 2016/3.

BRUNNER

Georg BRUNNER: Az új alkotmánybíráskodás Kelet-Európában. In: Ádám Antal: *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 1994.

BÖCKENFÖRDE (1998)

Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: Ist Demokratie eine notwendige Forderung der Menschenrechte? In: Stefan GOSEPATH – Georg LOHMANN (szerk.): *Philosophie der Menschenrechte*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1998.

BÖCKENFÖRDE (2008)

Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: Human Dignity and the Right to Life at the Beginning and End of Life. *Stimmen der Zeit*, 2008/4.

CAPPELLETTI–COHEN

Mauro CAPPELLETTI – William COHEN: Az alkotmánybíráskodás története és jelenkori elterjedése. In: PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel, 2003.

CHRONOWSKI (2001)

CHRONOWSKI Nóra: Az alkotmánybíráskodás. *JURA*, 2001/2.

CHRONOWSKI (2014A)

CHRONOWSKI Nóra: Alkotmányjogi panasz és alkotmányvédelem. *Fundamentum*, 2014/1–2.

CHRONOWSKI (2014B)

CHRONOWSKI Nóra: A korlátozott alkotmánybíráskodásról. In: FEKETE Balázs – HORVÁTHY Balázs – KREISZ Brigitta (szerk.): *A világ mi vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*. Budapest, HVG-ORAC, 2014.

CHRONOWSKI–DRINÓCZI–ZELLER

CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: Túl az alkotmányon... Az alkotmányvédelem elméleti és európai kontextusa, továbbá magyar gyakorlata 2010-ben, avagy felülvizsgálható-e az alkotmánymódosító törvény az Alkotmánybíróság által. *Közjogi Szemle*, 2010/4.

CSEHI

CSEHI Zoltán: Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/1.

CSERNY–ORBÁN–TÉGLÁSI

CSERNY Ákos – ORBÁN Balázs – TÉGLÁSI András: Az integrált jogforrási rendszer. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – HALÁSZ Iván (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba – Alapfogalmak*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

CSERVÁK

CSERVÁK Csaba: A régi alkotmányjogi panasz hiányosságainak szemléltetése. *Jogelméleti Szemle*, 2016/1.

CSINK (2014)

CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014.

CSINK (2016)

CSINK Lóránt: Az ombudsman. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016.

CSINK–FRÖHLICH (2011)

CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: ...az alkotmányjogon innen. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/1.

CSINK–FRÖHLICH (2012A)

CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: Történeti alkotmány és kontinuitás az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 2012/1.

CSINK–FRÖHLICH (2012B)

CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: Az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések viszonya. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/2.

CSIRIK

CSIRIK Márton: Az alkotmánybíráskodás művészete és egy új alkotmánybírósági törvény koncepciója. *De iurisprudentia et iure publico* VII. évfolyam, 2013/1.

DARÁK (2012)

DARÁK Péter: Az alkotmányjogi panasz bírói szemmel. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1.

DARÁK (2014)

DARÁK Péter: Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok együttműködésének 25 éve. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2014/1.

DARÁK–PATYI

DARÁK Péter – PATYI András: A normakontroll hatáskörök megosztása az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság között. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2010/2.

DELLINGER

Walter DELLINGER: The Legitimacy of Constitutional Change: Rethinking the Amendment Process. *Harvard Law Review*, Vol. 97:386

DRINÓCZI (2012)

DRINÓCZI Tímea: Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban. *Jura*, 2012/1.

DRINÓCZI (2014)

DRINÓCZI Tímea: Az Alkotmánybíróság határozata a devizahitelekről. *Jogesetek Magyarázata*, 2014/2.

DRINÓCZI (2015)

DRINÓCZI Tímea: *Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon*. Akadémiai doktori értekezés. Pécs, 2015.

DRINÓCZI (2018)

DRINÓCZI Tímea: A tagállami identitás. *MTA Law Working Papers*, 2018/8.

DWORKIN

Ronald DWORKIN: Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv. *Fundamentum*, 1997/1.

EGRESI (2013A)

EGRESI Katalin: A köztársasági olasz alkotmány születése és alkotmányos értékeinek rendszere. *Jog – állam – politika*, V. évf., 2013/4.

EGRESI (2013B)

EGRESI Katalin: *Az olasz alkotmány. Alkotmánytörténet, alkotmányelmélet, alkotmányos rendelkezések*. Budapest, Gondolat, 2013.

ENYEDI (2006)

ENYEDI Krisztián: Alapjogok védelme és az alkotmányjogi panasz. *Collega*, X. évf., 2006/2–3.

ENYEDI (2007)

ENYEDI Krisztián: Az „állandó gyakorlat” az alkotmányjogi panaszeljáráásban. *Fundamentum*, 2007/3.

ERDŐS

ERDŐS Csaba: Rubiconon innen ... és túl? Az Alkotmánybíróság gyakorlata az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának és az alkotmányi szabályok közti kollíziók feloldásának területén. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC, 2015.

FABER

Ronald FABER: The Austrian Constitutional Court – An Overview. *ICL Journal*, Vol. 1., 2008/1.

FARKAS GY.

FARKAS György Tamás: Az alkotmányjogi panasz befogadhatósága, különös tekintettel az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésre. *KRE-Dit*, 2020/2.

FARKAS V.

FARKAS Vajk: Rendszerváltás spanyol módra. Hasonlóságok és különbségek a spanyol és a magyar jogállami átmenetben. *Iustum Aequum Salutare*, V. évf., 2009/3.

FAVOREU (1988)

Louis FAVOREU: The Constitutional Council and Parliament in France. In: Christine LANDFRIED (ed.): *Constitutional Review and Legislation*. Nomos, Baden-Baden, 1988.

FAVOREU (2003)

Louis FAVOREU: Az alkotmánybíróságok. In: PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel, 2003.

FINCK

Danielle E. FINCK: Judicial Review: The United States Supreme Court Versus the German Constitutional Court. *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 20, Issue 1, Article 5, 1997.

FRIVALDSZKY (2007)

FRIVALDSZKY János: A természetjogi gondolkodás kutatásának alapvető kérdései. In: FRIVALDSZKY János: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Budapest, Szent István Társulat, 2007.

FRIVALDSZKY (2010)

FRIVALDSZKY János: Az emberi személy alkotmányos fogalma felé – a méhmagzat életjogának testjén keresztül. In: SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *Láttelel közjogunk elmúlt évtizedéről*. Budapest, PPKE JÁK, 2010.

FRÖHLICH

FRÖHLICH Johanna: Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, közvetlenül a jogszabályok ellen benyújtható alkotmányjogi panasz befogadhatósága. *Alkotmánybírási Szemle*, 2013/1.

GÁRDOS-OROSZ (2011)

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog?* Budapest, Dialóg Campus, 2011.

GÁRDOS-OROSZ (2012A)

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: A befogadási eljárás jelentősége az új alkotmánybírási eljárásban. *Jogi iránytű*, 2012/3.

GÁRDOS-OROSZ (2012B)

Fruzsina Gárdos-Orosz: The Hungarian Constitutional Court in Transition – from Actio Popularis to Constitutional Complaint. *Acta Juridica Hungarica*, Vol. 53, No 4, 2012.

GÁRDOS-OROSZ (2013A)

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panasz befogadhatósága I. – Az Abtv. 26. § (1) bekezdése. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2013/1.

GÁRDOS-OROSZ (2013B)

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: A bírói döntések ellen benyújtható alkotmányjogi panaszok befogadhatósága II. – Az Abtv. 27. §-a. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2013/1.

GÁRDOS-OROSZ (2014A)

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az Alaptörvény és az alkotmányosság legfőbb örökének „feladat-és hatásköre”. *Fundamentum*, 2014/1–2.

GÁRDOS-OROSZ (2014B)

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdések. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014.

GÁRDOS-OROSZ (2016)

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Alkotmánybírószág 2010-2015. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016

GARLICKI

Lech GARLICKI: Alkotmánybírószágok kontra legfelső bírószágok. *Fundamentum*, 2010/1.

GECK

Wilhelm Karl GECK: Judicial Review of Statutes: A Comparative Survey of Present Institutions and Practices. *Cornell Law Review*, Vol. 51., Issue 2 Winter 1966.

GENTILI

Gianluca GENTILI: Concrete Control of Constitutionality in Italy. In: *Comparing Constitutional Adjudication. A Summer School on Comparative Interpretation of European Constitutional Jurisprudence*. 3rd Edition, Trento, 2008.

GEORGE

Robert P. GEORGE: Natural Law. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 31, no. 1. (2008)

GINSBURG

Tom GINSBURG: Constitutional Courts in East Asia: Understanding Variation. *Journal of Comparative Law*, Vol. 3., Iss. 2., 2008.

GONZÁLEZ QUINTERO

Rodrigo GONZÁLEZ QUINTERO: Judicial Review in the Republic of Korea. *Revista de Derecho, Universidad del Norte*, 34, 2010. <http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n34/n34a02.pdf>

GÖZLER

Kemal GÖZLER: *Judicial Review of Constitutional Amendments. A Comparative Study*. Bursa, Ekin Press, 2008.

GUILLÉN LÓPEZ

Enrique GUILLÉN LÓPEZ: Judicial Review in Spain: The Constitutional Court. *Loyola of Los Angeles Law Review*, Vol. 41: 529, 2008.

HALMAI (1994)

HALMAI Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő? *Bírák Lapja*, 1994/3–4.

HALMAI (1998)

HALMAI Gábor: Az alkotmány mint norma a bírói jogalkalmazásban. *Fundamentum*, 1998/3.

HALMAI (1999)

HALMAI Gábor: Az aktivizmus vége? *Fundamentum*, 1999/2.

HALMAI (2005)

HALMAI Gábor: Hans Kelsen és a magyar Alkotmánybíróság. *Világosság*, 2005/11.

HALMAI (2011)

HALMAI Gábor: Alkotmányos alkotmánysértés. *Fundamentum*, 2011/2.

HALMAI (2014)

HALMAI Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíráskodás első éve. *Fundamentum*, 2014/1–2.

HALMAI (2016)

Gábor HALMAI: Judicial Review of Constitutional Amendments and New Constitutions of in Comparative Perspective. *Wake Forest Law Review*, Vol. XIII, No. 38., 2016.

HANÁK

HANÁK András: Az alkotmánybíráskodás jövője (Fórum). *Fundamentum*, 2011/4.

HAMZA

HAMZA Gábor: Alkotmányfejlődés az Amerikai Egyesült Államokban, különös tekintettel a hatalmi ágak megosztására. *Parlamenti Szemle*, 2016/1.

HÁMORI

HÁMORI Antal: Természetjog és alkotmányunk – különös tekintettel az élethez való jogra. *Iustum Aequum Salutare*, XI. évf., 2015/1.



HARTWIG

Matthias HARTWIG: The Institutionalization of the Rule of Law: The Establishment of Constitutional Courts in the Eastern European Countries. *American University International Law Review*, Vol. 7, 1992.

HEKA–JAKÓ–MIKES–PONGÓ–SZAKÁLY

HEKA László – JAKÓ Nóra – MIKES Lili – PONGÓ Tamás – SZAKÁLY Zsuzsa: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016.

HELMHOLZ

R. H. HELMHOLZ: Bonham's Case, Judicial Review and the Law of Nature. *Journal of Legal Analysis*, Vol. 1., No. 1., Winter 2009.

HERRANZ

Julián HERRANZ: The Dignity or the Human Person and Law. In: Juan de DIOS VIAL CORREA – Elio SGRECCIA (Editors): *The Nature and Dignity of Human Person as the Foundation of the Right to Life. The Challenges of the Contemporary Cultural Context*. Vatikán, Libreria Editrice Vaticana, 2003.

HERRERA GARCÍA–KARSAI

Alfonso HERRERA GARCÍA – KARSAI Dániel: A mexikói alkotmányjogi panasz (amparo) és a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bírósághoz benyújtott panasz összehasonlítása. *Magyar Jog*, 2012/7.

HOLLÓ (1997)

HOLLÓ András: *Az Alkotmánybíróság. Alkotmánybíráskodás Magyarországon*. Budapest, Útmutató Kiadó, 1997.

HOLLÓ (2010)

HOLLÓ András: Az alkotmányvédelem kiemelt tárgya: a jogalkotás (törvényalkotás) alkotmányossága. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2010/1.

HOLLÓ–BALOGH

HOLLÓ András – BALOGH Zsolt: *Az értelmezett alkotmány. Alkotmánybírósági gyakorlat 1990–2009*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2010.

ILLÉSSY

ILLÉSSY István: Az Alkotmánybíróság működésének kezdeti problémái. *JURA*, 2001/1.

JACKSON

Vicki C. JACKSON: Unconstitutional Constitutional Amendments: A Window Into Constitutional Theory and Transnational Constitutionalism. In: Vicki C. JACKSON – Mark TUSHNET: *Comparative Constitutional Law*, Foundation Press, St. Paul, 2014.

JAKAB (2005)

JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. PhD-értekezés. Miskolc, 2005.

JAKAB (2009)

JAKAB András: *Az Alkotmány kommentárja. I. kötet*. Budapest, Századvég, 2009.

JAKAB (2016)

JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2016.

JAKAB–GAJDUSCHEK

JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016.

JAKAB–LACHMAYER–HARTWIG–Álvarez–GÖTTINGER–SUCKER

JAKAB András (szerk.) – Konrad LACHMAYER – Matthias HARTWIG – L. Á. Álvarez – V. GÖTTINGER – S. SUCKER: A „valódi” alkotmányjogi panasz és elbírálásának főbb jellemzői. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2011/2.

JARASS–PIEROTH

Hans D. JARASS – Bodo PIEROTH: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 14. Auflage*. München, C. H. Beck, 2016.

KADLÓT

KADLÓT Erzsébet: Az indítványok szűréséről. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2012/1.

KELEMEN K.

KELEMEN Katalin: Van még pálya. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról. *Fundamentum*, 2011/4.

KELEMEN R.

KELEMEN Roland: Utólagos normakontroll Magyarországon az *actio popularis* megszüntetése után. In: KÁLMÁN János (szerk.): *Quot capita, tot sententiae – A Batthyány Lajos Szakkollégium tanulmánykötete*. Győr, Batthyány Lajos Szakkollégium, 2013.

KELSEN (1931)

Hans KELSEN: *Wer soll Hüter der Verfassung sein?* Walter Rotschild, Berlin-Grünwald, 1931.

KELSEN (1988)

Hans KELSEN: *Tiszta jogtan*. Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium, 1988.

KÉRI–POZSÁR–SZENTMIKLÓSY

KÉRI Veronika – POZSÁR–SZENTMIKLÓSY Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről. *Jogesetek Magyarázata*, 2017/1.

KLICSU

KLICSU László: Az emberi méltóság a német alkotmánybíróság egyes döntéseiben. *Iustum Aequum Salutare*, VI. évf., 2010/4.

KOVÁCS K.

KOVÁCS Kriszta: Az alkotmánybíráskodás lényeges tartalma. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/1.

KOVÁCS P.

KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris, 2011.

KOVÁCS V.

KOVÁCS Virág: A ki nem hirdetett törvények előzetes normakontrolljának vizsgálatáról. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/2.

KOVÁCS–TÉREY

KOVÁCS Virág – TÉREY Vilmos: Ténybíráskodás az Alkotmánybíróság gyakorlatában az önkormányzati rendeletek vizsgálata kapcsán. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2010/2.

KOVÁTS–SÜLYÖK

KOVÁTS Beáta – SÜLYÖK Tamás: A bírói kezdeményezés mint az egyedi normakontroll eszköze az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2016/2.

KÖBLÖS (2012)

KÖBLÖS Adél: A 'régi' típusú alkotmányjogi panasz az új Abtv.-ben. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1.

KÖBLÖS (2015)

KÖBLÖS Adél: A kivételes panasz szerepe az alkotmányos jogok védelmében. *Acta Juridica et Politica*, 2015/1.

KUCSKO-STADLMAYER

Gabriele KUCSKO-STADLMAYER: *Constitutional review in Austria. Traditions and New Developments*. International Conference dedicated to the 20<sup>th</sup> anniversary of the Constitutional Court of Romania, 2012. (193.226.121.81/events/conferinta/kucsko.pdf)

KUKORELLI

KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest, Századvég, 2006.

KÜPPER (2004)

Herbert KÜPPER: Az alkotmánymódosítás alkotmánybírósági kontrollja Magyarországon és Németországban. *Jogtudományi Közlöny*, 2004/9.

KÜPPER (2013A)

Herbert KÜPPER: Az alkotmány, a törvény és a(z alkotmány)bíráskodás – magyar kihívások és német tapasztalatok. *Kodifikáció és közigazgatás*. 2013/1.

KÜPPER (2013B)

Herbert KÜPPER: Az alkotmánymódosítás és az alkotmánybíróági kontroll – megoldás az „örökkévalósági klauzula”? *Közjogi Szemle*, 2013/4.

LÁBADY (1992)

LÁBADY Tamás: A magyar Alkotmánybíróásgról szóló törvény. *Jogtudományi Közlöny*, 1992/6.

LÁBADY (2012)

LÁBADY Tamás: Két alkotmánybíróági határozat az alkotmányos rendszerváltás „hőskorából”. In: CSEHI Zoltán – SCHANDA Balázs – SONNEVEND Pál (szerk.): *Viva Vox Iuris Civilis. Tanulmányok Sólyom László tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat, 2012.

LÁBADY (2013)

LÁBADY Tamás: Kerekasztal-beszélgetés az alkotmánybíráskodás jövőjéről (Fórum). *Alkotmánybíróági Szemle*, 2013/1.

LOVASSY–TÉGLÁSI

LOVASSY Ádám – TÉGLÁSI András: Az Alkotmánybíróás befogadási gyakorlata a választásokkal kapcsolatos döntéseiben. *Glossa Iuridica*, V. évf., 2018/1–2.

MANHERTZ (2017)

MANHERTZ Tamás István: Az alkotmánybíráskodás természetjogi előzményei, aspektusai. In: FRIVALDSZKY János – TUSSAY Ákos (szerk.): *A természetjog napja – Konferenciatanulmányok*. Budapest, Pázmány Press, 2017.

MANHERTZ (2018A)

MANHERTZ Tamás István: A Kúria és az Alkotmánybíróás konkrét normakontroll jellegű hatásköre az önkormányzati rendeletek vizsgálata tükrében. *Közjogi Szemle*, 2018/1.

MANHERTZ (2018B)

MANHERTZ Tamás István: Az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóságának kérdése az alkotmánybíróások gyakorlatában. *Eljárásjogi Szemle*, 2018/2.

MAVČIČ

Arne Marjan MAVČIČ: Individual complaint as a domestic remedy to be exhausted or effective within the meaning of ECHR. Comparative and Slovenian Aspect. (2011) <https://www.concourts.net/lecture/constitutional%20complaint1.pdf>

MERCUZOT

Benoit MERCUZOT: Az előzetes alkotmányossági kérdés: az új eljárás hatása a jogrend felépítésére. *Alkotmánybíróági Szemle*, 2011/2.

MURPHY

Walter F. MURPHY: Az alkotmányértelmezés művészete. In: PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel, 2003.

NASZLADI (2012)

NASZLADI Georgina: Az alkotmányjogi panasz kivételes esete. *Jogtudományi Közlöny*, 2012/11.

NASZLADI (2014)

NASZLADI Georgina: A német alkotmányjogi panasz hatása a hazai szabályozásra és az alkotmánybírószági gyakorlatra. *JURA*, 2014/1.

NASZLADI (2016)

NASZLADI Georgina: *Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében*. PhD dolgozat. Pécs, 2016.

ORBÁN

ORBÁN Endre: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. *Magyar Jog*, 2016/10.

ORFIELD

Lester Bernhardt ORFIELD: *The Amending of the Federal Constitution*. [Michigan Legal Studies] Chicago, The University of Michigan Press, Callaghan & Co., 1942.

OSZTOVITS

OSZTOVITS András: A valódi alkotmányjogi panasz eljárásjogi kérdéseiről. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2012/1.

PACZOLAY (1998)

PACZOLAY Péter: Az alkotmánybíráskodás modelljei és az Európai Unió. *Politikatudományi Szemle*, 1998/1.

PACZOLAY (2003)

PACZOLAY Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán. In: PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás - alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel 2003.

PACZOLAY (2004)

PACZOLAY Péter: Ki az alkotmány őre? In: Cs. Kiss Lajos: *Carl Schmitt jogtudománya. Tanulmányok Carl Schmitt-ről*. Budapest, Gondolat, 2004.

PACZOLAY (2012)

PACZOLAY Péter: Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2012/1.

PACZOLAY (2014)

PACZOLAY Péter: Az Alkotmánybíróság alkotmányvédő szerepéről. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2014/1.

PAKSY (2008)

PAKSY Máté: Az originalizmusról. In: PAKSY Máté (szerk.): *Európai jog és jogfilozófia. Konferenciatanulmányok az európai integráció ötvenedik évfordulójának ünnepére*. Budapest, Szent István Társulat, 2008.

PAKSY (2012)

PAKSY Máté: Az alkotmányértelmezés művészete Kanadában. *Iustum Aequum Salutare*, VII. évfolyam, 2012/1.

PATYI (2011)

PATYI András: *Közigazgatás – alkotmány – bírászkodás*. Győr, Universitas–Győr Nonprofit Kft., 2011.

PATYI (2019)

PATYI András: *A magyar közigazgatási bírászkodás elmélete és története*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

PETERS

Anne PETERS: Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law. *ICL Journal*, Vol. 3, 3/2009.

PÉTERI

PÉTERI Zoltán: *Bevezetés a jogfogalmakba – Előadások*. Budapest, Szent István Társulat, 2010.

PHILIPPE

Xavier PHILIPPE: Constitutional Review in France: The Extended Role of the QPC. *Annales*, 2012/4.

POKOL (2006)

POKOL Béla: *Politikaelmélet*. Budapest, Századvég, 2006.

POKOL (2007)

POKOL Béla: Hans Kelsen és Carl Schmitt vitájának alapgondolatai. In: Cs. KISS Lajos: *Hans Kelsen jogtudománya. Tanulmányok Hans Kelsenről*. Budapest, Gondolat, 2007.

POKOL (2012)

POKOL Béla: Gondolatok az alkotmánybíróvági döntések elvi alapjaihoz. *Jogelméleti Szemle*, 2012/1.

POKOL (2014)

POKOL Béla: *Alkotmánybíráskodás – Szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben*. Budapest, Kairosz, 2014.

POKOL (2015A)

POKOL Béla: Alkotmányszöveg és értelmező precedens az alkotmánybíráskodásban. *Jogelméleti Szemle*, 2015/1.

POKOL (2015B)

POKOL Béla: Alkotmánybírószági döntési stílusok Európában. *Jogelméleti Szemle*, 2015/3.

POKOL (2018)

POKOL Béla: Alkotmánybírószági törvényünk ellentmondásai és feszültségei (eszmenyiek és praktikusak). *Jogelméleti Szemle*, 2018/1.

POLLÁK

POLLÁK Kitti: *A magyar és a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció összehasonlító vizsgálata*. PhD-értekezés. Budapest, 2019.

PREUSS

Ondřej PREUSS: The Eternity Clause as a Smart Instrument – Lessons from the Czech Case Law. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2016/3.

RAZ

Joseph RAZ: Kelsen's Theory of the Basic Norm. *American Journal of Jurisprudence*. vol. 19., no. 1. (1974)

RIXER

RIXER Ádám: A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmai. *Jogelméleti Szemle*, 2011/3.

ROZNAI

Yaniv ROZNAI: *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers*. London, Oxford University Press, 2014.

ROZNAI–YOLCU

Yaniv ROZNAI – Serkan YOLCU: An unconstitutional constitutional amendment – The Turkish perspective: A comment on the Turkish Constitutional Court's headscarf decision. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 10., 2012/1.

SADURSKI (2009)

Wojciech SADURSKI: *Twenty Years After the Transition: Constitutional Review in Central and Eastern Europe*. Sydney Law School Legal Studies Research Paper No. 09/69. <http://ssrn.com/abstract=1437843>.

SADURSKI (2014)

Wojciech SADURSKI: Judicial Review, Separation of Powers and Democracy. The Problem of Activist Constitutional Tribunals in Postcommunist Central Europe. In: *Studi Politici: Numero Monografico Dedicato all'Europa Centro Orientale et Balcanico*. EUT Edizioni Università di Trieste, 2014.

SCHEPPELE

Kim Lane SCHEPPELE: On the Unconstitutionality of Constitutional Change: An Essay in Honor of László Sólyom. In: CSEHI Zoltán – SCHANDA Balázs

– SONNEVEND Pál (szerk.): *Viva Vox Iuris Civilis. Tanulmányok Sólyom László tiszteletére 70. születésnapja alkalmából.* Budapest, Szent István Társulat, 2012.

SCHMITT

Carl SCHMITT: *Der Hüter der Verfassung.* Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1931.

SEREG

SEREG András: *Alkotmánybírák talár nélkül.* Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005.

SHEPPARD

Steve SHEPPARD (ed.): *The Selected Writings of Sir Edward Coke. Vol. I.* Indianapolis, Liberty Fund Inc., 2003.

SÓLYOM L. (2001)

SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Budapest, Osiris, 2001.

SÓLYOM L. (2002)

SÓLYOM László: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybírósgok gyakorlatában. *Fundamentum*, 2002/2.

SÓLYOM L. (2014)

SÓLYOM László: Normahierarchia az alkotmányban. *Közjogi Szemle*, 2014/1.

SÓLYOM P.

SÓLYOM Péter: Alkotmánymódosítás mint alkotmánysértés? A Verfassungsdurchbrechung problémája a német alkotmányos hagyományokban. In: SZENTE Zoltán – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon.* Budapest, NKE Közigazgatás-tudományi Kar, 2014.

SOMODY

SOMODY Bernadette: Aki az Alkotmánybírósgot még megszólíthatja: Az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról. *Fundamentum*, 2012/2.

SOMODY – VISSY

Bernadette SOMODY – Beatrix VISSY: Citizen's Role in Constitutional Adjudication in Hungary. From the Actio Popularis to the Constitutional Complaint. *Annales*, 2012/5., 101–102. [http://www.ajk.elte.hu/file/annales\\_2012\\_05\\_SomodyVissy.pdf](http://www.ajk.elte.hu/file/annales_2012_05_SomodyVissy.pdf)

SPIRA

SPIRA György: *Kossuth és alkotmányterve.* Debrecen, Csokonai Kiadó, 1989.

STIPTA

STIPTA István: Deák Ferenc állambírósgai koncepciója. In: SZABÓ István (szerk.): „...a hazának szent ügye...” – Emlékezés Deák Ferenc születésének 200. évfordulója alkalmából. Budapest, Szent István Társulat, 2003.



STOICHEV

Krassen STOICHEV: *The Issue of Legal Gaps in the Jurisprudence of the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria*. [https://www.confueconstco.org/reports/rep-xiv/report\\_Bulgaria\\_en.pdf](https://www.confueconstco.org/reports/rep-xiv/report_Bulgaria_en.pdf)

STONE–SEIDMAN–SUNSTEIN–TUSHNET

Geoffrey R. STONE – Louis M. SEIDMAN – Cass R. SUNSTEIN – Mark V. TUSHNET: *Constitutional law*. Boston, Aspen, <sup>3</sup>1996.

STONE SWEET

Alec STONE SWEET: The politics of constitutional review in France and Europe. *International Journal of Constitutional Law*, Vol 5:69, 2007.

STREINZ

Rudolf STREINZ: The Role of the German Federal Constitutional Court Law and Politics. *Ritsumeikan Law Review*, No 31, 2014.

SULYOK G. (2012A)

SULYOK Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása. *Jog – Állam – Politika*, 2012/1.

SULYOK G. (2012B)

SULYOK Gábor: Visszatérés a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozásához. *Jog – Állam – Politika*, 2012/4.

SULYOK M.

SULYOK Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In: JAKÓ Mira Anna: *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete (SZTE ÁJK NRTI), 2014.

SULYOK T.

SULYOK Tamás: Az osztrák Verfassungsgerichtshof és a magyar Alkotmánybíróság utólagos normakontrollt érintő hatáskörei. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/1.

SZABÓ M.–LÁNCOS–GYENEY

SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura: *Az Európai Unió jogi fundamentumai*. Budapest, Szent István Társulat, 2014.

SZABÓ I.

SZABÓ István: *Ausztria államszervezete 1918-1955*. Budapest, PPKE JÁK, 2010.

SZALBOT (2013)

SZALBOT Balázs: Az alkotmányjogi panasz legújabb kérdései – A közvetlen panasz. *De iurisprudentia et iure publico*, 2013/ 2.

SZALBOT (2015)

SZALBOT Balázs: Az alkotmányi eljárásjog szükségszerűségéről. *Ars Boni*, 2015/4.

SZENTE

SZENTE Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. *Jogesetek Magyarázata*, 2013/2.

SZIGETI

SZIGETI Tamás: Törvények előzetes normakontrollja, avagy egy felemás alkotmánybíróvási hatáskör. In: SZABÓ Judit: *Parlamentari ösztöndíjasok 2006-2007*. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 2008.

TAMÁS

TAMÁS András: *Legistica*. Budapest, Szent István Társulat, 2009.

TAKÁCS A.

TAKÁCS Albert: Az Alkotmánybíróság Magyarországon – tegnap és holnap között. In: Ádám Antal: *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 1994.

TAKÁCS I.

TAKÁCS Imre: A magyar alkotmánybíráskodás időszerű problémái és továbbfejlesztésének lehetőségei. In: Ádám Antal: *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 1994.

TAKÁCS P.

TAKÁCS Péter (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Budapest, Szent István Társulat, 2003.

TECHET

TECHET Péter: Jogállami uchronia? Kritikai észrevételek a jogállami Magyarországról – Varga Csaba nyomán. *Iustum Aequum Salutare*, 2008/3.

TÉGLÁSI (2014)

TÉGLÁSI András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014.

TÉGLÁSI (2015)

TÉGLÁSI András: A devizahitelezés problematikája és kezelésének alkotmányos keretei az Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében. In: LENTNER Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Budapest, Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2015.

TÉGLÁSI (2018)

TÉGLÁSI András (szerk.): *Az állam szervezete*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

TÉGLÁSI–T. KOVÁCS

TÉGLÁSI András – T. KOVÁCS Júlia: Alkotmánybíráskodás visegrádi szomszédainknál. *Pro Publico Bono*, 2015/1.

TILK (2002)

TILK Péter: Az alkotmányjogi panasz mint a bíróságok és az Alkotmánybíróság eljárásának kapcsolódási pontja. *Bírák Lapja*, 2002/2.

TILK (2008)

TILK Péter: *A magyar Alkotmánybíróság*. PhD értekezés. Pécs, 2008.

TILK (2011A)

TILK Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 2011/2.

TILK (2011B)

TILK Péter: Az új típusú alkotmányjogi panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási elvárások. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/2.

TILK–NASZLADI

TILK Péter – NASZLADI Georgina: Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás átalakulása 2010 után. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC, 2015.

TÓTH B.

TÓTH Balázs Gergely: Az érintettség követelménye az alkotmányjogi panasz-eljárásokban. *Fundamentum*, 2015/4.

TÓTH–LEGÉNY

TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, CompLex, 2006.

TÓTH J. (2014)

TÓTH J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közöny*, 2014/5.

TÓTH J. (2016)

TÓTH J. Zoltán: Változások a magyar alapjogi bíráskodásban: Normatív és jogszociológiai elemzés. *Jogelméleti Szemle*, 2016/1.

TÓTH J.–TÉREY

TÓTH J. Zoltán – TÉREY Vilmos: A bírói döntésekre is kiható alkotmánybíróági jogvédelem tapasztalatai (2012–2017). *Alkotmánybírósági Szemle*, 2017/1.

TRÓCSÁNYI–SCHANDA

TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 2012.

TROPER

Michel TROPER: Judicial Review and International Law. *San Diego International Law Journal*, Vol. 4: 39, 2003.

TSCHENTSCHER–LEHNER

Axel TSCHENTSCHER – Caroline LEHNER: The Latin American Model of Constitutional Jurisdiction: Amparo and Judicial Review című tanulmányát vettem figyelembe. *Research Paper No. 2296004 at ssrn.com*

TSERETELI

Nino TSERETELI: Mechanism of Individual Complaint - German, Spanish and Hungarian Constitutional Courts – Comparative Analysis. (2007) [http://www.etd.ceu.hu/2007/tsereteli\\_nino.pdf](http://www.etd.ceu.hu/2007/tsereteli_nino.pdf)

TURANO

Leslie TURANO: Spain: Quis Custodiet Ipsos Custodet?: The struggle for jurisdiction between the Tribunal Constitucional and the Tribunal Supremo. *International Journal of Constitutional Law*, Vol 4, No 1, 2006.

UITZ

UITZ Renáta: Egyéni jogsérelmek és az Alkotmánybíróság. *Fundamentum*, 1999/2.

VARGA A. (2009)

VARGA Attila: A román Alkotmánybíróság. *Magyar Jog*, 2009/1.

VARGA A. (2018)

VARGA Attila: Az alkotmánybírósági keresetek megengedhetőségének feltételei. *Eljárásjogi Szemle*, 2018/1.

VARGA Cs. (2007)

VARGA Csaba: *Jogállami? Átmenetünk?* Pomáz, Kráter, 2007.

VARGA Cs. (2015)

VARGA Csaba: Eszményből bálvány? A jogállamiság és színeváltozásai. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC, 2015.

VARGA Zs. (2010)

VARGA Zs. András: Personal Dignity and Community. *Iustum Aequum Salutare*, VI. évf., 2010/4.

VARGA Zs. (2015)

VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015.

VARGA Zs. (2016)

VARGA Zs. András: Az egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezések eljárási feltételei. *Eljárásjogi Szemle*, 2016/1.

VERESS

VERESS Emőd: A román Alkotmánybíróság szervezete és hatásköre. *JURA* 2001/2.

VINCZE (2009)

VINCZE Attila: Egy félreértett alkotmánybíróági hatáskorról: a hatásköri összeütközés megszüntetése. *Közjogi Szemle*, 2009/4.

VINCZE (2013)

VINCZE Attila: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról. *Jogesetek Magyarázata*, 2013/3.

VINX

Lars VINX (ed.): *The Guardian of the Constitution. Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

DE VISSER

Maartje DE VISSER: *Constitutional Review in Europe. A Comparative Analysis*. Oxford–Portland, Oregon, Hart Publishing Ltd., 2014.

VISSY

VISSY Beatrix: Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? *Magyar Közigazgatás*, 2012/2.

VÖRÖS

VÖRÖS Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közöny*, 2016/10.

WÖHRMANN

Gotthard WÖHRMANN: The Federal Constitutional Court: an Introduction. <http://www.iuscomp.org/gla/literature/Inbverfg.htm>

ŽALIMAS

Dainius Žalimas: *Eternity Clauses: a Safeguard of Democratic Order and Constitutional Identity*.

[https://www.gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/Speech\\_of\\_the\\_President\\_of\\_the\\_Constitutional\\_Court\\_of\\_Lithuania\\_Prof.Dr.\\_Dainius\\_alimas.pdf](https://www.gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/Speech_of_the_President_of_the_Constitutional_Court_of_Lithuania_Prof.Dr._Dainius_alimas.pdf)

ZAKARIÁS

ZAKARIÁS Kinga: A bírósági határozatok ellen irányuló alkotmányjogi panasz a Német Szövetségi Alkotmánybíróság Esra-határozatának tükrében. *Alkotmánybíróági Szemle*, 2011/2.

ZSUGYÓ (2011)

ZSUGYÓ Virág: Az Alkotmánybíróság határozata az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálatáról. *Jogesetek Magyarázata*, hallgatói különszám, 2011.

ZSUGYÓ (2014)

ZSUGYÓ Virág: Az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálata. *Fundamentum*, 2014/1–2.

ZSUGYÓ (2017)

ZSUGYÓ Virág: Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás egyes elméleti kérdései az alkotmányosság tükrében. *Állam-és jogtudomány*, LVIII. évfolyam, 2017/3.

ZSUGYÓ (2018)

ZSUGYÓ Virág: Az alkotmány alapvető struktúrájának bírói védelme: az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának gyakorlata Indiában. *Pro Futuro*, 2018/1.

ZSUGYÓ (2019)

ZSUGYÓ Virág: „Örökkévalósági klauzula” működésben – a német alkotmánybíróság gyakorlata. *Közjogi Szemle*, 2019/1.

## Felhasznált internetes források

<https://alkotmanybirosag.hu/ugyforgalmi-es-statisztikai-adatok>

[https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/08/ugyforgalom\\_2012\\_december\\_31.pdf](https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/08/ugyforgalom_2012_december_31.pdf)

<https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/09/Presentation-of-Tamas-Sulyok-President-of-the-Constitutional-Court-of-Hungary-text.pdf>

[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/alaptorveny\\_osszefoglalo\\_velemenypdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/alaptorveny_osszefoglalo_velemenypdf)

<http://helsinki.hu/wp-content/uploads/ABTV-elemzes-20111027-final.pdf>

[http://mandiner.hu/cikk/20110418/solyom\\_laszlo\\_az\\_uj\\_alkotmanyrol](http://mandiner.hu/cikk/20110418/solyom_laszlo_az_uj_alkotmanyrol)

<https://www.jogiforum.hu/interju/122>

<https://arsboni.hu/kisszeru-politikai-manovernek-tartottam-a-lathatatlan-alkotmany-megsemmisitesere-tett-kiserletet-interju-hollo-andrassal-ii-resz/>

[https://index.hu/belfold/2021/01/17/varga\\_zs.\\_andras\\_kuria\\_elnok\\_interju\\_birosag/](https://index.hu/belfold/2021/01/17/varga_zs._andras_kuria_elnok_interju_birosag/)

[https://www.vfgh.gv.at/kompetenzen-und-verfahren/statistiken/statistics\\_types\\_of\\_proceedings.en.html](https://www.vfgh.gv.at/kompetenzen-und-verfahren/statistiken/statistics_types_of_proceedings.en.html)

[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Statistik/statistics\\_2019.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Statistik/statistics_2019.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

[https://jahresbericht.bundesverfassungsgericht.de/pdf-en/#dearflip-df\\_720/53/](https://jahresbericht.bundesverfassungsgericht.de/pdf-en/#dearflip-df_720/53/)

<http://www.tribunalconstitucional.es/en/publicaciones/Publicaciones/OTRAS-01.pdf>

<http://english.ccourt.go.kr/cckhome/engNew/jurisdiction/caseLoadStatic/caseLoadStatic.do>

## **Alkotmánybírósági, legfelső bírósági döntések**

### **Ausztria**

VfSlg, No. 2455. – Länder Citizenship ügy  
VfSlg 3055/1956.

### **Bulgária**

Decision No 8/05 on c.c. No 7/05  
Ruling No 4/04 on c.c. No 9/07  
Ruling No 1/06 on c.c. No10/05  
Decision No 8/05 on c.c. No 7/05

### **Dél-Afrika**

1996 (1) SA 769 (CC), 1995 (12) BCLR 1561 (CC) – Premier of Kwa-Zulu Natal v. President of the Republic of South Africa ügy  
1996 (4) SALR 744 (CC) – Certification of the Constitution of the Republic of South-Africa  
1997 (2) SALR 97 (CC) – Certification of the Amended Text of the Constitution of the Republic of South-Africa

### **Egyesült Államok**

Hollingsworth v. Virginia, 3 U.S. (3 Dallas) 378 (1798)  
State v. McBride, 4 Mo. 303 (1836)  
Luther v. Borden, 48 U.S. 7 (1849)  
White v. Hart, 80 U.S. 13 (1871)  
National Prohibition Cases, 253 U.S. 350 (1920)  
Leser v. Garnett, 258 U.S. 130 (1922)  
Coleman v. Miller, 307 U.S. 433 (1939)

## Franciaország

2010. május 12-i 2010-605. számú határozat  
2010. október 10-i 2010-52. számú határozat  
2011. február 4-i 2010-96. számú határozat

## India

Shankari Prasad Deo v. Union of India (AIR 1951 SC)  
Sajjan Singh v. State of Rajasthan (AIR 1965 SC)  
L. C. Golak Nath and Others v. State of Punjab AIR 1967 SC  
Kesavananda Bharati v. State of Kerala, AIR 1973 SC  
Indira Nehru Gandhi v. Raj Narain AIR 1975 SC  
Minerva Mills Ltd. v. Union of India AIR 1980  
M. Nagaraj v. Union of India (2006) AIR 2007

## Írország

State (Ryan) v. Lennon [1935] 170 I.R.  
Riordan v. An Taoiseach [1999] IESC 1

## Lengyelország

Judgment of 11th May 2005, K 18/04: Poland's Membership in the European Union (the Accession Treaty)  
Judgment of 13th June 2011, SK 41/09  
Judgment of 16th March 2011, K 35/08

## Magyarország

### *Alkotmányértelmezés fejezet*

23/1990. (X. 31.) AB határozat  
31/1990. (XII. 18.) AB határozat  
48/1991. (IX. 26.) AB határozat  
36/1992. (VI. 10.) AB határozat  
21/1996. (V. 17.) AB határozat  
4/1997. (I. 22.) AB határozat  
1185/E/2005. (V. 22.) AB határozat  
61/2008. (IV. 29.) AB határozat  
143/2010. (VII. 14.) AB határozat



61/2011. (VII. 13.) AB határozat  
3062/2012. (VII. 26.) AB határozat  
21/2012. (IV. 21.) AB határozat  
22/2012. (V. 11.) AB határozat  
43/2012. (XII. 20.) AB határozat  
17/2013. (VI. 26.) AB határozat  
32/2013. (XI. 22.) AB határozat  
36/2013. (XII. 5.) AB határozat  
8/2014. (III. 20.) AB határozat  
28/2015. (IX. 24.) AB határozat  
30/2015. (X. 15.) AB határozat  
3095/2016. (V. 12.) AB végzés  
22/2016. (XII. 5.) AB határozat  
3341/2017. (XII. 20.) AB határozat  
9/2018. (VII. 9.) AB határozat  
3263/2018. (VII. 20.) AB határozat  
2/2019. (III. 5.) AB határozat

*Alkotmánymódosító hatalom felülvizsgálata fejezet*

23/1994. (IV. 29.) AB végzés  
293/B/1994. AB végzés  
1260/B/1997. AB határozat  
14/2003. (IV. 9.) AB végzés  
61/2011. (VII. 13.) AB határozat  
22/2012. (V. 11.) AB határozat  
45/2012. (XII. 29.) AB határozat  
12/2013. (V. 24.) AB határozat  
19/2019. (VI. 18.) AB határozat

*Normakontroll fejezet*

31/1990. (XII. 18.) AB határozat  
16/1991. (IV. 20.) AB határozat  
28/1991. (VI. 3.) AB határozat  
1620/B/1991. AB végzés  
53/1993. (X. 13.) AB határozat  
1097/B/1993. AB határozat  
4/1997. (I. 22.) AB határozat  
35/1997. (VI. 11.) AB határozat  
66/1997. (XII. 29.) AB határozat  
145/B/1997. AB határozat

938/D/1998. AB végzés  
442/D/2000. AB végzés  
846/B/2000. AB határozat  
712/B/2003. AB végzés  
902/B/2003. AB határozat  
794/D/2004. AB határozat  
1031/D/2004. AB határozat  
7/2005. (III. 31.) AB határozat  
41/2005. (X. 27.) AB határozat  
42/2005. (XI. 14.) AB határozat  
1053/E/2005. AB határozat  
47/2006. (X. 5.) AB határozat  
72/2006. (XII. 13.) AB határozat  
12/2007. (III. 9.) AB határozat  
466/B/2007. AB határozat  
1065/B/2007. AB határozat  
1464/B/2007. AB határozat  
281/B/2007. AB végzés  
32/2008. (III. 12.) AB határozat  
87/2008. (VI. 18.) AB határozat  
104/2009. (X. 30.) AB határozat  
143/2010. (VII. 14.) AB határozat  
108/B/2010. AB határozat  
368/D/2010. AB végzés  
29/2011. (IV. 7.) AB határozat  
61/2011. (VII. 13.) AB határozat  
3009/2012. (VI. 21.) AB határozat  
3269/2012. (X. 4.) AB határozat  
40/2012. (XII. 6.) AB határozat  
1/2013. (I. 7.) AB határozat  
6/2013. (III. 1.) AB határozat  
3074/2013. (III. 14.) AB határozat  
3135/2013. (VII. 2.) AB határozat  
3136/2013. (VII. 2.) AB végzés  
36/2013. (XII. 5.) AB határozat  
37/2013. (XII. 5.) AB határozat  
3226/2013. (XII. 12.) AB végzés  
3230/2013. (XII. 21.) AB végzés  
3238/2013. (XII. 21.) AB végzés  
3009/2014. (I. 31.) AB végzés  
3013/2014. (II. 11.) AB végzés  
3025/2014. (II. 17.) AB határozat  
6/2014. (II. 26.) AB határozat  
12/2014. (IV. 10.) AB határozat  
3109/2014. (IV. 17.) AB végzés

3112/2014. (IV. 17.) AB végzés  
3169/2014. (VI. 3.) AB végzés  
3175/2014. (VI. 18.) AB végzés  
3193/2014. (VII. 15.) AB végzés  
3242/2014. (IX. 22.) AB végzés  
34/2014. (XI. 14.) AB határozat  
6/2015. (II. 25.) AB határozat  
3052/2015. (III. 13.) AB végzés  
3058/2015. (III. 31.) AB végzés  
16/2015. (VI. 5.) AB határozat  
3109/2015. (VI. 9.) AB végzés  
3111/2015. (VI. 23.) AB határozat  
23/2015. (VII. 7.) AB határozat  
3128/2015. (VII. 9.) AB határozat  
3191/2015. (X. 7.) AB végzés  
3217/2015. (XI. 10.) AB végzés  
2/2016. (II. 8.) AB határozat  
3038/2016. (III. 3.) AB határozat  
3046/2016. (III. 22.) AB határozat  
7/2016. (IV. 6.) AB határozat  
8/2016. (IV. 6.) AB határozat  
3076/2016. (IV. 18.) AB végzés  
3096/2016. (V. 12.) AB határozat  
3152/2016. (VII. 22.) AB határozat  
22/2016. (XII. 5.) AB határozat  
24/2016. (XII. 12.) AB határozat  
1/2017. (I. 17.) AB határozat  
3030/2017. (III. 7.) AB végzés  
8/2017. (IV. 18.) AB határozat  
3114/2017. (V. 22.) AB végzés  
12/2017. (VI. 19.) AB határozat  
3171/2017. (VII. 14.) AB határozat  
19/2017. (VII. 19.) AB határozat  
3284/2017. (XI. 14.) AB határozat  
3102/2018. (IV. 9.) AB határozat  
13/2018. (IX. 4.) AB határozat  
3136/2018. (IV. 19.) AB végzés  
3180/2018. (VI. 8.) AB határozat  
17/2018. (X. 10.) AB határozat  
19/2018. (XI. 12.) AB határozat  
3166/2019. (VII. 10.) AB határozat  
3191/2019. (VII. 16.) AB határozat  
3212/2019. (VII. 16.) AB végzés  
3223/2019. (X. 11.) AB határozat  
3293/2019. (XI. 18.) AB határozat

1/2020. (I. 2.) AB határozat  
5/2020. (I. 29.) AB határozat  
3052/2020. (III. 2.) AB végzés  
3053/2020. (III. 2.) AB végzés  
3119/2020. (V. 8.) AB végzés  
3129/2020. (V. 15.) AB végzés  
3180/2020. (V. 21.) AB végzés  
9/2020. (V. 28.) AB határozat

*Alkotmányjogi panasz fejezet*

30/1990. (XII. 15.) AB határozat  
23/1991. (V. 18.) AB végzés  
44/1991. (VII. 28.) AB határozat  
57/1991. (XI. 8.) AB határozat  
65/1992. (XII. 17.) AB határozat  
40/1993. (VI. 30.) AB határozat  
78/D/1993. AB végzés  
1313/D/1993. AB végzés  
3/1994. (I. 21.) AB határozat  
12/1994. (III. 2.) AB határozat  
715/D/1994. AB határozat  
23/1995. (IV. 5.) AB határozat  
277/D/1995. AB határozat  
23/1998. (VI. 9.) AB határozat  
41/1998. (X. 2.) AB határozat  
442/D/2000. AB végzés  
727/D/2000. AB határozat  
735/B/2001. AB határozat  
806/E/2004. AB végzés  
3023/2012. (VI. 21.) AB végzés  
33/2012. (VII. 17.) AB határozat  
3072/2012. (VII. 26.) AB végzés  
3098/2012. (VII. 26.) AB végzés  
3099/2012. (VII. 26.) AB végzés  
3104/2012. (VII. 26.) AB végzés  
3237/2012. (IX. 28.) AB végzés  
3246/2012. (IX. 28.) AB határozat  
3252/2012. (IX. 28.) AB végzés  
3262/2012. (IX. 28.) AB végzés  
3264/2012. (X. 4.) AB végzés  
3268/2012. (X. 4.) AB végzés  
3303/2012. (XI. 12.) AB végzés  
3309/2012. (XI. 12.) AB végzés

3325/2012. (XI. 12.) AB végzés  
3329/2012. (XI. 12.) AB végzés  
3330/2012. (XI. 12.) AB végzés  
3331/2012. (XI. 12.) AB végzés  
3358/2012. (XII. 5.) AB végzés  
3367/2012. (XII. 15.) AB végzés  
42/2012. (XII. 20.) AB határozat  
3392/2012. (XII. 30.) AB végzés  
3017/2013. (I. 28.) AB végzés  
3030/2013. (II. 12.) AB végzés  
3/2013. (II. 14.) AB határozat  
3054/2013. (II. 28.) AB végzés  
6/2013. (III. 1.) AB határozat  
7/2013. (III. 1.) AB határozat  
3071/2013. (III. 14.) AB végzés  
3075/2013. (III. 14.) AB végzés  
3086/2013. (III. 27.) AB határozat  
3110/2013. (VI. 4.) AB határozat  
3149/2013. (VII. 24.) AB határozat  
3208/2013. (XI. 18.) AB határozat  
32/2013. (XI. 22.) AB határozat  
34/2013. (XI. 22.) AB határozat  
3001/2014. (I. 24.) AB végzés  
3028/2014. (II. 17.) AB végzés  
3033/2014. (III. 3.) AB végzés  
3048/2014. (III. 13.) AB végzés  
3098/2014. (IV. 11.) AB végzés,  
13/2014. (IV. 18.) AB határozat  
3142/2014. (V. 9.) AB végzés  
20/2014. (VII. 3.) AB határozat  
3240/2014. (IX. 22.) AB végzés  
3244/2014. (X. 3.) AB határozat  
3246/2014. (X. 3.) AB végzés  
3264/2014. (XI. 4.) AB határozat  
3265/2014. (XI. 4.) AB határozat  
34/2014. (XI. 14.) AB határozat  
35/2014. (XII. 18.) AB határozat  
1/2015. (I. 16.) AB határozat  
3/2015. (II. 2.) AB határozat  
5/2015. (II. 25.) AB határozat  
7/2015. (III. 19.) AB határozat  
10/2015. (V. 4.) AB határozat  
3083/2015. (V. 8.) AB végzés  
3087/2015. (V. 19.) AB végzés  
3092/2015. (V. 19.) AB végzés

14/2015. (V. 26.) AB határozat  
15/2015. (V. 29.) AB határozat  
19/2015. (VI. 15.) AB határozat  
3119/2015. (VII. 2.) AB végzés  
3121/2015. (VII. 9.) AB határozat  
3123/2015. (VII. 9.) AB végzés  
3145/2015. (VII. 24.) AB határozat  
3169/2015. (VII. 24.) AB végzés  
3170/2015. (VII. 24.) AB végzés  
28/2015. (IX. 24.) AB határozat  
3198/2015. (X. 14.) AB végzés  
30/2015. (X. 15.) AB határozat  
3223/2015. (XI. 10.) AB végzés  
33/2015. (XII. 3.) AB határozat  
34/2015. (XII. 9.) AB határozat  
3010/2016. (I. 25.) AB végzés  
1/2016. (I. 29.) AB határozat  
3026/2016. (II. 23.) AB végzés  
3031/2016. (II. 23.) AB végzés  
3051/2016. (III. 22.) AB határozat  
3053/2016. (III. 22.) AB végzés  
9/2016. (IV. 6.) AB határozat  
3090/2016. (V. 12.) AB határozat  
11/2016. (VI. 15.) AB végzés  
3119/2016. (VI. 21.) AB végzés  
13/2016. (VII. 18.) AB határozat  
21/2016. (IX. 30.) AB határozat  
3193/2016. (X. 4.) AB végzés  
16/2016. (X. 20.) AB határozat  
17/2016. (X. 20.) AB határozat  
3212/2016. (X. 26.) AB végzés  
20/2016. (X. 28.) AB határozat  
3223/2016. (XI. 14.) AB végzés  
3242/2016. (XI. 8.) AB végzés  
3248/2016. (XI. 28.) AB végzés  
3251/2016. (XI. 28.) AB végzés  
23/2016. (XII. 12.) AB határozat  
3018/2017. (II. 8.) AB végzés  
2/2017. (II. 10.) AB határozat  
3027/2017. (II. 17.) AB végzés  
6/2017. (III. 10.) AB határozat  
3045/2017. (III. 20.) AB határozat  
3073/2017. (IV. 19.) AB végzés  
3076/2017. (IV. 28.) AB határozat  
3090/2017. (IV. 28.) AB végzés

11/2017. (V. 26.) AB határozat  
3131/2017. (V. 30.) AB végzés  
3134/2017. (VI. 8.) AB végzés  
3350/2017. (XII. 20.) AB végzés  
3155/2017. (VI. 21.) AB végzés  
3165/2017. (VI. 26.) AB végzés  
18/2017. (VII. 18.) AB határozat  
20/2017. (VII. 18.) AB határozat  
3207/2017. (VII. 21.) AB végzés  
3213/2017. (IX. 13.) AB végzés  
3223/2017. (IX. 25.) AB határozat  
3235/2017. (X. 3.) AB végzés  
3241/2017. (X. 10.) AB határozat  
3279/2017. (XI. 2.) AB végzés  
33/2017. (XII. 6.) AB határozat  
3336/2017. (XII. 8.) AB végzés  
3341/2017. (XII. 20.) AB határozat  
3053/2018. (II. 13.) AB végzés  
3082/2018. (III. 5.) AB végzés  
3083/2018. (III. 5.) AB végzés  
3103/2018. (IV. 9.) AB végzés  
3126/2018. (IV. 9.) AB végzés  
3/2018. (IV. 20.) AB határozat  
4/2018. (IV. 27.) AB határozat  
3171/2018. (V. 22.) AB határozat  
3172/2018. (V. 22.) AB végzés  
3213/2018. (VI. 21.) AB végzés  
8/2018. (VII. 5.) AB határozat  
3256/2018. (VII. 17.) AB végzés  
3284/2018. (VII. 20.) AB végzés  
3328/2018. (X. 16.) AB végzés  
3332/2018. (X. 26.) AB határozat  
18/2018. (XI. 12.) AB határozat  
3384/2018. (XII. 14.) AB határozat  
1/2019. (II. 13.) AB határozat  
3/2019. (III. 7.) AB határozat  
13/2019. (IV. 8.) AB határozat  
14/2019. (IV. 17.) AB határozat  
3090/2019. (V. 7.) AB határozat  
17/2019. (V. 30.) AB határozat  
3135/2019. (VI. 13.) AB végzés  
3138/2019. (VI. 13.) AB végzés  
3140/2019. (VI. 13.) AB végzés  
3163/2019. (VII. 10.) AB végzés  
3170/2019. (VII. 10.) AB végzés

3207/2019. (VII. 16.) AB végzés  
26/2019. (VII. 23.) AB határozat  
3237/2019. (X. 11.) AB végzés  
3260/2019. (X. 30.) AB végzés  
33/2019. (XI. 27.) AB határozat  
2/2020. (I. 2.) AB határozat  
3002/2020. (II. 4.) AB határozat  
3021/2020. (II. 10.) AB határozat  
3022/2020. (II. 10.) AB határozat  
3068/2020. (III. 9.) AB határozat  
3108/2020. (V. 8.) AB határozat  
3133/2020. (V. 15.) AB határozat  
3134/2020. (V. 15.) AB határozat  
3188/2020. (V. 27.) AB végzés  
3214/2020. (VI. 19.) AB határozat  
3216/2020. (VI. 19.) AB határozat  
3217/2020. (VI. 19.) AB határozat

*Hatásköri bíráskodás fejezet*

710/F/1994. AB határozat  
187/F/1996. AB határozat  
503/F/1997. AB határozat  
1038/F/1997. AB határozat  
42/1998. (X. 2.) AB végzés  
1027/F/1998. AB határozat  
1032/F/1998. AB végzés  
691/F/2002. AB határozat  
625/F/2003. AB határozat  
193/F/2004. AB határozat  
711/F/2005. AB határozat  
3001/2012. (VI. 21.) AB végzés

Németország

*Alkotmánymódosító hatalom felülvizsgálata fejezet*

BVerfGE 1, 14, 32 (1951) – Südweststaat ügy  
BVerfGE 30, 1 (1970) – Klass ügy  
BVerfGE 84, 90 (1991) – első földreform-ügy  
BVerfGE 94, 12 (1996) – második földreform-ügy



*Normakontroll fejezet*

BVerfGE 1, 208  
BVerfGE 1, 281  
BVerfGE 2, 121  
BVerfGE 6, 104  
BVerfGE 7, 305  
BVerfGE 20, 56  
BVerfGE 21, 52  
BVerfGE 24, 174  
BVerfGE 38, 258  
BVerfGE 52, 63  
BVerfGE 61, 149  
BVerfGE 67, 26  
BVerfGE 68, 346  
BVerfGE 79, 311  
BVerfGE 97, 198  
BVerfGE 99, 57  
BVerfGE 100, 249  
BVerfGE 103, 111

*Hatásköri bíráskodás fejezet*

BVerfGE 2, 143  
BVerfGE 20, 18  
BVerfGE 57, 1  
BVerfGE 62, 1  
BVerfGE 70, 324  
BVerfGE 90, 286  
BVerfGE 100, 266  
BVerfGE 100, 310  
BVerfGE 105, 197  
BVerfG NJW 2002, 1559

*Törökország*

1971/37. számú határozat [8 AMKD 313 (1970)]  
1975/87. számú határozat [13 AMKD 403 (1975)]  
1976/19. számú döntés [14 AMKD 118 (1976)]  
1977/4. számú határozat [15 AMKD 106-131 (1977)]  
1987/15. számú határozat [23 AMKD 282 (1987)]  
E.2008/16, K.2008/116. 5th June 2008.

A PPKE JÁK doktori értekezések sorozatának újabb kötetében Manhertz Tamás István több mint fél évtizedes kutatómunkájának eredményét tárja az olvasó elé.

Magyarországon a rendszerváltoztatás során létrehozott Alkotmánybíróság nemcsak az állami szervek körét bővítette, hanem működésével az alkotmányjog tudománya is jelentősen gyarapodott és gyarapszik napjainkban is. Az esetjog tudományos feldolgozása mellett az alkotmánybíróság funkcióinak elemzése is terítékre kerül, különösen akkor, amikor hatásköri változások is történnek, mint hazánkban az éppen egy évtizede hatályba lépett alaptörvényi szabályozás kapcsán.

A műre az alkotmánybíróági hatásköröket elemző hazai szakirodalomban nívumként tekinthetünk. A szerző a jogösszehasonlítás nem könnyű módszerét felvállalva elemzi a kiválasztott alkotmánybíróági hatásköröket, így többek között a normakontrollt, az alkotmányjogi panaszt, de kitér az alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalom döntéseinek vizsgálatára és a hatásköri bíráskodásra is. Hiányt pótol a mű a hazai jogtudományban azzal, hogy a jogösszehasonlítást kiterjeszti az Európán kívüli országokra is. A hatáskörökre vonatkozó kodifikáció és gyakorlat összevetése ráirányítja a figyelmet egyrészt a jogi megoldások hagyományokhoz, történelemhez, nemzethez kötöttségére, másrészt arra, hogy a különböző megoldások egyben egymásra is kölcsönösen hatást gyakorolnak.

Jó szívvel ajánljuk a jelen művet mindazoknak a figyelmébe, akik az alkotmányjog területéről az alkotmánybíráskodás funkciói iránt érdeklődnek.

*Dr. Balogh-Békesi Nóra*  
egyetemi docens

ISBN 978-963-308-439-7



9

789633

084397